

Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings
Editores

Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973

CIENCIAS SOCIALES



CEPAL

CAPÍTULO 6

La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000

Alejandra Mizala

Pilar Romaguera*

Introducción

La discusión acerca de la legislación laboral cobra gran vigor a partir de los años ochenta. Surge primero en Europa, motivada por las mayores tasas de desempleo observadas en gran parte de los países europeos respecto de los Estados Unidos, y por la preocupación asociada a su normativa laboral más rígida o proteccionista. El interés en el tema se extiende luego a otras regiones, desarrollándose diversos estudios comparativos sobre legislación laboral y su potencial efecto sobre el funcionamiento del mercado laboral.¹ En América Latina, el interés por un mejor funcionamiento de los mercados laborales se vincula inicialmente a los costos sociales de la crisis macroeconómica de los años ochenta, y luego a su creciente integración a los mercados internacionales y los efectos de la competencia en actividades tradicionales e intensivas en mano de obra; ello se traduce en intentos de reformas a las normativas laborales en muchos países de la región.

Chile no está ajeno a estos desafíos: su inserción en los mercados internacionales requiere un mercado laboral con capacidad de adaptación, que pueda reducir los efectos de los ciclos económicos sobre los trabajadores y que favorezca el crecimiento de la productividad.

* Las autoras agradecen los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings.

1 Véase, por ejemplo, OECD (1985), Emerson (1988), Amadeo y Horton (1997) y, más recientemente, Heckman y Pagés-Serra (2000).

El objetivo de este capítulo es revisar la legislación laboral chilena de las últimas décadas y analizar su impacto sobre el mercado laboral. Este análisis permite concluir que aún no se ha logrado en Chile una legislación laboral legitimada socialmente y que es necesario conjugar mayores grados de flexibilidad laboral con protección a los trabajadores y establecer relaciones laborales de cooperación entre trabajadores y empleadores, condición básica para el funcionamiento eficaz de la empresa.

El capítulo está organizado en tres secciones: en la primera, se revisan los cambios registrados en la legislación laboral chilena durante el período 1975-2000; en la segunda, se analiza la evolución del mercado laboral en el contexto de estos cambios en la normativa laboral, y la tercera resume las principales conclusiones.

1. La legislación laboral chilena²

La legislación laboral ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas, pudiendo distinguirse cuatro períodos. El primero termina en 1973 y se caracteriza por una legislación laboral proteccionista con numerosas normas especiales.³ El segundo período va desde 1973 a 1978, y corresponde a una normativa restrictiva o anuladora de muchos derechos, entre cuyos rasgos centrales figuran la suspensión y prohibición de la negociación colectiva y de la actividad sindical; la facilitación *de facto* del despido, y la introducción de reajustes de remuneraciones obligatorios para los sectores público y privado, con indización parcial o total respecto de la inflación pasada. Durante el tercer período (1979-89), se desregula el mercado laboral⁴ y se disminuye el poder sindical, tendencia que es profundizada con la desindización de salarios en 1982. Finalmente, en el cuarto período

2 Esta sección está basada en Mizala (1998).

3 La legislación laboral proteccionista ve al trabajador como un ser débil frente al empleador y, por tanto, postula que el rol de la legislación laboral es imponerse al mercado, para lo cual requiere un fuerte intervencionismo del Estado.

4 A diferencia de los restantes mercados, el laboral no fue desregulado en el período inmediatamente posterior al golpe militar de 1973.

—que comienza en 1990— se reforma la legislación laboral para aminorar el desequilibrio negociador de los trabajadores.

En las siguientes páginas se analizan en detalle estos cuatro marcos regulatorios. En cada uno de ellos, la discusión gira en torno a las disposiciones imperantes en materia de despidos y protección contra el desempleo; organización sindical y negociación colectiva; mecanismos de resolución de conflictos (huelga) y regulación salarial.

a) Legislación proteccionista: hasta 1973

Este período se caracteriza por ser proteccionista, dada la existencia de trabas para despedir trabajadores; elevadas indemnizaciones; tarifados por rama para ciertas ocupaciones; restricciones de oferta a través de la exigencia de carnés para desempeñar determinados trabajos, y privilegios especiales para ciertos gremios.⁵ En 1966, se introdujo la llamada “ley de inamovilidad” (ley 16 455), que impedía al empleador despedir sin una causa justificada.⁶

En relación a la afiliación sindical de los obreros, se requería la aprobación de al menos el 55% de los trabajadores para formar un sindicato, y tanto la afiliación como el pago de cuotas eran obligatorias. El sindicato profesional lo conformaban al menos 25 personas que ejercieran una misma profesión o trabajos similares o conexos en una misma industria o industrias.

Asimismo, se permitía la negociación colectiva por empresa para todo tipo de sindicato, y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. Dado que la afiliación era obligatoria, las cláusulas del contrato colectivo se aplicaban a todos quienes se integraran con posterioridad al sindicato. La regulación de la huelga —vigente desde 1932— establecía el derecho a que ésta fuera indefinida y con prohibición de reemplazo.

5 Alamos (1987) describe detalladamente los gremios cuya oferta estaba restringida por el uso obligatorio de carnés y de las normas legales que afectaban las condiciones de trabajo de determinados grupos de trabajadores.

6 Antes de la promulgación de la “Ley de Inamovilidad”, el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio, debiendo pagar las indemnizaciones correspondientes.

Por último, en el sector privado las remuneraciones se fijaban a través de negociación colectiva o directamente con el empleador, sujeto además al respeto del salario mínimo. La indización era bastante generalizada, pues el gobierno fijaba a través de decretos leyes los reajustes de remuneraciones al sector público, los que garantizaban un 100% de la inflación pasada y se hacían extensivos al ámbito privado que no negociaba colectivamente.⁷

b) Desregulación de facto con legislación proteccionista: período 1973-78

Este período puede ser caracterizado por la fuerte represión política a la dirigencia sindical: sin modificar las normas concernientes a sus organizaciones, en la práctica se limitó completamente su accionar. Más aún, al prohibirse la negociación colectiva, no existió la posibilidad de huelga legal.

Aunque durante el período se mantuvieron las normas proteccionistas que regulaban los contratos individuales de trabajo –en particular la Ley de Inamovilidad–, el fuerte grado de represión de la actividad sindical y una menor fiscalización de las normas vigentes permiten hablar de desregulación *de facto*. Esta situación se manifestó particularmente en aumentos masivos de los despidos,⁸ asociados a la facilidad con que se utilizan como causal de aquéllos las “necesidades de la empresa” y a la dificultad del trabajador para entablar juicio y exigir el pago de indemnizaciones por despido (González, 1996).

El gobierno intervenía directamente en la fijación de salarios, decretando por ley los aumentos generales de remuneraciones para los sectores público y privado. A partir de 1973, se uniforman las distintas definiciones de salarios mínimos existentes, y su monto y reajustabilidad son determinados por el gobierno sin periodicidad establecida. De este modo, al prohibirse la negociación colectiva en

7 Para mayores detalles véanse Sáez (1982) y Mizala y Romaguera (1991).

8 Durante el período, hay una sola modificación a las normas sobre despidos y protección contra el desempleo: el decreto ley 930 de marzo 1975, que agrega nuevas causales de despido justificado.

1973, se rigidizó el comportamiento de los salarios, ya no determinados por el libre juego de las fuerzas del mercado. En un contexto de inflación descendente, la reajustabilidad salarial de acuerdo a la inflación pasada generó un fuerte incremento de los salarios reales entre 1975 y 1982, aunque a partir de un nivel muy deprimido. Esta determinación institucional de los salarios podría explicar la coexistencia de elevadas tasas de desempleo con salarios reales crecientes post-recesión de 1975.

c) Reformas y desregulación laboral: período 1978-89

En este período se desregula formalmente el mercado laboral, modificándose la Ley de Inamovilidad, derogándose todos los carnés que permitían el desempeño de determinadas actividades y limitando sustantivamente el rol gubernamental en la determinación de los salarios. Con el "Plan Laboral", desde 1979 se restablecen la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga, pero en condiciones muy diferentes a las existentes hasta 1973.⁹

En relación a los despidos, el DL 2 200, referido a las relaciones individuales de trabajo, reimplementa en 1978 el desahucio como una forma de extinguir el contrato de trabajo, permitiendo al empleador despedir sin expresión de causa ni posibilidad de reclamo, pero indemnizando al trabajador con un mes por año de servicio.¹⁰ Empero, esta nueva legislación se aplicó sólo a los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha del decreto ley. En 1981, la ley 18618 modificó al DL 2 200, mantuvo el desahucio unilateral en los términos existentes, pero redujo la indemnización a un mes por año de servicio con un tope de 5 años, para los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha de la ley. Las causales de despido siguieron siendo las mismas, pero desde diciembre de 1984 (ley 18 372) se eliminó como tal las "necesidades de la empresa".

9 Se conoce como "Plan Laboral" a las reformas al derecho colectivo del trabajo plasmadas en el DL 2 756 sobre organización sindical y el DL 2 758, sobre negociación colectiva, ambos de 1979.

10 Hasta 1966, antes de la promulgación de la "Ley de Inamovilidad", el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio, debiendo pagar las indemnizaciones correspondientes.

La nueva legislación sindical distingue cuatro tipos de sindicatos: i) de empresa, el que agrupa sólo a trabajadores empleados por una misma unidad productiva; ii) interempresas, que reúne a trabajadores de a lo menos tres empleadores distintos; iii) de trabajadores independientes, para quienes no dependen de un empleador, y iv) de trabajadores transitorios, que incluye a trabajadores cuyas actividades ocurren en períodos intermitentes (por ejemplo, los trabajadores agrícolas y de la construcción).

A diferencia de la normativa anterior, ahora la afiliación sindical es voluntaria. Para constituir un sindicato en empresas de menos de 25 trabajadores, se requiere de al menos ocho trabajadores; en las empresas de entre 25 y 50 trabajadores, se requiere que al menos un 50% de los trabajadores esté de acuerdo con ello, y en las unidades con más de 50 trabajadores, un *quórum* mínimo de 25 trabajadores, que representen a lo menos un 10% de la dotación total. Además, independientemente del porcentaje del total de trabajadores que representen, pueden constituir un sindicato 250 o más trabajadores de una misma empresa. Los sindicatos se financian con las cuotas de sus afiliados, las cuales pueden ser deducidas directamente de sus salarios por el empleador si así se hubiese acordado por mayoría en votación secreta o si el trabajador lo autoriza por escrito. La afiliación a federaciones y confederaciones se permite para fines diferentes de la negociación colectiva.

Las normas que rigen la negociación colectiva sólo permiten negociar a un empleador con uno o más sindicatos de la respectiva empresa, o a un empleador y grupos de trabajadores de la empresa organizados específicamente para ello. En todos los casos, los acuerdos alcanzados regían nada más para los trabajadores que suscribían los mismos. La duración mínima de un convenio colectivo se fijó en dos años, no existiendo duración máxima.

La duración de la huelga fue limitada a 60 días, al cabo de los cuales los contratos de trabajo caducaban automáticamente, perdiendo el trabajador su derecho a indemnización por despido. Se permitió el reemplazo temporal de los huelguistas, posibilitándose que una vez transcurridos 30 días de iniciado el movimiento, los trabajadores que lo abandonaran pudieran reintegrarse mediante la firma de un contrato

individual de trabajo. La declaración de cierre patronal (*lock-out*) requiere que con anterioridad los trabajadores hubiesen declarado la huelga, que ésta afecte a más del 50% del total de trabajadores o que ésta ponga en riesgo actividades esenciales para la operación de la empresa. El *lock-out* tiene una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con la reinstauración de la negociación colectiva, la política de remuneraciones cambió, dándose mayor espacio para que los mecanismos de mercado determinaran los salarios. No obstante, en un primer momento (1979-82) se estableció un piso mínimo en las negociaciones colectivas equivalente a las cláusulas pactadas en el contrato colectivo anterior, indizadas de acuerdo al 100% de la inflación pasada. Los reajustes de salarios públicos decretados por el gobierno se hicieron extensivos sólo al sector privado que no negociaba colectivamente. Desde 1982, se eliminó la indización obligatoria de los contratos colectivos privados y los reajustes de los salarios públicos dejaron de ser forzosamente aplicables para el sector privado que no negocia colectivamente.

d) Democracia, equilibrio y flexibilidad: 1990 en adelante

Si bien la legislación laboral vigente al término del régimen militar posibilitaba la negociación colectiva y el derecho a huelga, el poder de negociación de los trabajadores era bajo porque se permitía el reemplazo temporal de los huelguistas, el “descuelgue” de trabajadores luego de 30 días –independiente de la última oferta de la empresa–, y su despido sin derecho a indemnizaciones al cabo de 60 días. Además, los empleadores podían despedir sin expresión de causa y existía prohibición de formar sindicatos transitorios en algunas actividades económicas.

Por ello, uno de los temas cruciales asumidos por el gobierno del Presidente Aylwin fueron las relaciones Estado-empresarios-trabajadores, lográndose un acuerdo para reformar la legislación laboral y corregir la desventaja con que los trabajadores negociaban, sin afectar negativamente la flexibilidad y el dinamismo del mercado laboral. Con este fin, se modificaron algunas normas del contrato individual

de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales (Cortázar, 1993).

La ley 19 010 introdujo en 1990 varias modificaciones vigentes hasta hoy. Así, se requiere que todo despido sea justificado, aunque el restablecimiento de la causal “necesidades de la empresa”¹¹ otorga gran flexibilidad a los empleadores para ajustar el número de trabajadores en situaciones de crisis. También se aumentó de 5 a 11 años el tope de la indemnización por despido para los trabajadores contratados con posterioridad a 1981, manteniéndola sin tope de años para aquéllos contratados antes de esa fecha. En caso de despido por faltas graves del trabajador, no hay reincorporación y el contrato de trabajo expira sin derecho a indemnización. Cabe precisar que el actual Código del Trabajo ofrece la posibilidad de optar por una indemnización a todo evento –independiente de las causas de término del contrato– una vez cumplidos 6 años en la empresa.¹² Sin embargo, este mecanismo no ha sido utilizado hasta la fecha, en parte porque muchas empresas y trabajadores no lo conocen, o porque las empresas más grandes tienen otro tipo de acuerdos de indemnizaciones a todo evento más atractivos para sus trabajadores.

La reforma de 1990 mantuvo los mismos tipos de sindicatos y la afiliación voluntaria, pero amplió la posibilidad de constituir sindicatos eventuales o transitorios en cualquier área de actividad económica y disminuyó el *quórum* para formar sindicatos en empresas con menos de 50 trabajadores.¹³ Tampoco alteró las fuentes de financiamiento sindical, pero estableció que los trabajadores beneficiados de la negociación colectiva deberán aportar al sindicato involucrado un 75% de la cotización mensual ordinaria durante la vigencia del contrato; de este modo,

11 La cláusula de “necesidades de la empresa” incluye situaciones tales como racionalización o modernización de ésta, bajas en productividad, cambios en las condiciones de mercado y falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.

12 También se estableció una indemnización a todo evento para trabajadores de casa particular, equivalente a 15 días por año de servicio con un tope de 11 años.

13 En particular se suprime la prohibición de formar sindicatos transitorios en el sector agrícola y la norma que impedía a éstos firmar convenios colectivos. Por otra parte, en las empresas de menos de 50 trabajadores se requiere un mínimo de ocho para formar un sindicato, siempre que éstos representen más del 50% del total de personas empleadas.

se intentó corregir el problema del *free rider* y mejorar la posición financiera de los sindicatos. Finalmente, se aseguró la existencia de centrales sindicales –cautelándose la libre afiliación a éstas– y fueron fortalecidos los fueros sindicales.

La negociación colectiva puede ser por empresa o para un conjunto de empresas, cuando las partes así lo acuerden *voluntariamente*; este es un cambio significativo respecto de la legislación anterior, que prohibía negociar más allá de la empresa individual.¹⁴ Al igual que en la normativa anterior, la negociación puede ser realizada por organizaciones sindicales o por trabajadores que se unan para tal efecto (grupos negociadores). Los acuerdos alcanzados son válidos tanto para quienes los suscriben, como para los nuevos trabajadores –previo mutuo consentimiento de las partes. La duración mínima de los convenios colectivos se mantuvo en dos años: lejos de ver este piso en la duración de los convenios como un elemento rigidizador de las condiciones laborales, las empresas lo valoran positivamente como un factor de estabilidad en las relaciones laborales. Esto se comprueba al observar que algunas grandes empresas entregan un bono a sus trabajadores para extender el período de vigencia del acuerdo colectivo (González, 1996).

La reforma reinstauró la huelga indefinida, pero estableció desde el primer día de huelga la posibilidad del reemplazo temporal de trabajadores, siempre que la última oferta del empleador asegure al menos las condiciones pactadas en el contrato vigente, reajustadas según la variación inflacionaria del período transcurrido. Si no se cumple esta condición, el empleador podrá reemplazar sólo luego de 15 días de huelga. Si se dan las condiciones para contratar reemplazantes a partir del primer día de huelga, los trabajadores podrán reintegrarse individualmente a sus labores al cabo del decimoquinto día de huelga; en caso contrario, el regreso individual a las faenas podrá ser recién desde el trigésimo día de huelga. Tanto el acortamiento de los plazos para reemplazar trabajadores y para el descuelgue de trabajadores en huelga

14 La negociación más allá de la empresa se ha producido en pocas ocasiones y más bien por razones de tradición histórica: es el caso de los panificadores y de las grandes empresas pesqueras.

–factores ambos supeditados a una oferta seria del empleador–, como la eliminación del plazo definido para la huelga, permiten mejorar la eficiencia, pues trabajadores y empleadores tienen incentivos para acercar posiciones y evitar el conflicto.

En relación al cierre temporal de la empresa por parte del empleador (*lock-out*), se mantienen las normas establecidas en el período anterior.

La nueva normativa sobre negociación colectiva y resolución de conflictos está diseñada para resolver éstos lo más rápidamente posible. Aparte de la huelga, la legislación introduce dos mecanismos de resolución de conflictos: la mediación y el arbitraje. El mediador, designado de común acuerdo, tiene un plazo de 10 días para realizar una propuesta de solución. También las partes pueden someter la negociación a un arbitraje voluntario, en cuyo caso el árbitro elige la oferta final de una de las partes y su resolución tiene carácter ejecutivo, pero es apelable. El hecho de que el árbitro decida entre los últimos planteamientos de las partes tiene la virtud de incentivar un acercamiento de posiciones. En el caso de empresas donde no puede declararse la huelga, el arbitraje es obligatorio.

La política salarial se mantiene y, por lo tanto, las únicas regulaciones subsistentes son la fijación de los reajustes de remuneraciones para el sector público y de los salarios mínimos.

2. Evolución del mercado laboral

Durante las últimas décadas, el mercado del trabajo en Chile experimentó grandes ajustes y cambios producto de las reformas y las crisis económicas de mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuyas secuelas fueron elevadas tasas de desempleo y fluctuaciones de los salarios reales. Los años noventa, por su parte, se caracterizaron por el aumento de los salarios reales y la disminución del desempleo a niveles históricos, tendencia esta última interrumpida a fines de los noventa por un aumento del desempleo, que se mantiene hasta la fecha.

a) Empleo y desempleo

Hasta mediados de los setenta, las tasas históricas de desocupación en la economía chilena bordearon el 5-6%. Sin embargo, durante la recesión de 1975 aquéllas se multiplicaron por tres y persistieron en elevados niveles durante el resto de la década, pese a la recuperación del Producto. Aun en 1981 –en el *peak* de la recuperación–, la tasa de desempleo abierta era de 10.4%, y de 15.1% si se incluyen los programas de empleo de emergencia, creados en 1975 (véase el cuadro 6.1). Con la recesión de 1982, ambas tasas repuntaron a 19.6% y 26.1%, las más altas que ha sufrido la economía chilena en toda su historia. A diferencia de la recesión de 1975, en que el empleo público se redujo fuertemente,¹⁵ en la de 1982 fue el empleo privado el que más se contrajo.

Tanto en los setenta como en los ochenta los programas de empleo de emergencia fueron una de las principales políticas aplicadas para disminuir el desempleo. Durante la crisis de mediados de los setenta se introdujo además un mecanismo de subsidio a la contratación de mano de obra adicional.¹⁶

A partir de 1984, comienza la recuperación del Producto, la cual desde 1986 se asocia a un significativo aumento del empleo, y hacia 1989, con un 7.9% de desempleo, la economía se acerca a las tasas históricas de desempleo abierto.

La recuperación del empleo fue, por tanto, mucho más rápida pos-crisis de 1982 que la de 1975. En parte ello se asocia a los diferentes comportamientos de los salarios reales con posterioridad a ambas crisis, lo cual estuvo estrechamente vinculado a la regulación salarial vigente descrita en la sección previa de este trabajo. Así, en un contexto de inflación decreciente, durante la segunda mitad de los años setenta, los salarios reales aumentan producto de sus reajustes basados en la inflación pasada; en cambio, luego de la crisis de 1982, los salarios son desindexados, lo que genera una caída de salarios reales (véase el cuadro 6.1).

15 El empleo público disminuyó en 31 mil personas entre 1980 y 1982, pero esta caída fue menor que la ocurrida en la recesión de 1975, cuando se redujo en 62 mil puestos de trabajo.

16 En Mizala y Romaguera (1996c) se analizan detalladamente ambas políticas.

Por otra parte, el desempleo surgido pos-crisis de 1982 fue fundamentalmente cíclico, en contraste con el desempleo más bien estructural de 1975.¹⁷ Esta segunda explicación se relaciona al hecho de que en la recesión de 1975 jugaron un rol negativo los cambios estructurales que simultáneamente se estaban introduciendo, los cuales ya estaban consolidados en la recesión de 1982. Así, la reducción del tamaño y del rol del Estado desde 1974 provocó una caída significativa del empleo público, disminuyendo éste desde 12.1% del empleo total en 1970 y 14% en 1973 a 8.1% en 1980, 7.8% en 1982 y 6.9% en 1985 (Velásquez, 1988).¹⁸ Luego, el desempleo generado por la caída del Producto en 1975 no se elimina cuando la economía recupera su senda de crecimiento, pues numerosos trabajadores fueron desplazados porque su calificación no era la adecuada para una economía de mercado abierta al resto del mundo.

A partir de 1989, la tasa de desempleo abierta continuó cayendo, situándose en alrededor de 6.5% entre 1992 y 1993 –con un leve repunte en 1994 y 1995, en esencia vinculado a factores coyunturales– y alcanzando un piso cercano al 6% en los años 1997-98. Esta tendencia se quebró desde 1998, y en 1999-2000 el desempleo se empujó al 10% (véase nuevamente el cuadro 6.1). En un primer momento, este aumento de la tasa de desempleo fue considerado sólo consecuencia del efecto de la crisis asiática en la economía local (el PIB se redujo en 1.1% en 1999). Sin embargo, ésta se ha mantenido alta, debido a que la economía está alrededor de un 8% por debajo de su frontera de producción, en cuyo caso tanto la inversión como el empleo se contraen. Esta es precisamente una de las principales preocupaciones actuales de las autoridades económicas.

Debido al elevado desempleo juvenil, que ha sido permanentemente más del doble del de los adultos,¹⁹ y al desplazamiento de trabajadores de actividades en declinación, durante el gobierno del

17 Para un análisis sobre las diferentes características del desempleo en ambos períodos, véase Mizala y Romaguera (1996a).

18 Los datos para 1980, 1982 y 1985 utilizan la cobertura del sector público no financiero, por lo que estas cifras no son totalmente comparables con las de 1970 y 1973.

19 La tasa de empleo juvenil es mayor que la de los adultos en la mayoría de los países; ver Informe Laboral OIT varios números.

Presidente Aylwin se diseñaron políticas laborales destinadas a facilitar la movilidad de los trabajadores y la integración de los jóvenes al mercado laboral. Así, a los programas de capacitación existentes en la época se agregaron uno de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos y otro de reconversión laboral de trabajadores desplazados.²⁰ La alta tasa de desempleo juvenil también justifica la necesidad de reformas profundas en el sistema educacional que faciliten la transición educación-trabajo.

La experiencia chilena demuestra que, en condiciones de crisis económica, la respuesta inmediata ha sido un aumento de la desocupación abierta. En este sentido, la facilidad de expulsión del mercado formal de trabajo se ha dado casi con independencia de las disposiciones existentes acerca del despido y la protección frente al desempleo; el caso más claro de ello es lo ocurrido en el período 1973-78, cuando hubo despidos masivos a pesar de que la legislación vigente era de corte proteccionista. Esto demuestra que no sólo importa la letra de la ley, sino la voluntad y capacidad de las autoridades para hacerla cumplir.

Por otro lado, la información disponible permite conjeturar que la participación del empleo informal es un factor estructural en la economía chilena: de acuerdo a las encuestas de ocupación y desocupación en el Gran Santiago elaboradas por la Universidad de Chile, la participación del sector informal no asalariado²¹ en el empleo no agrícola fluctuó entre 20% y 25% entre 1957-94. Asimismo, según las encuestas de empleo y desempleo del INE, la participación del sector informal no asalariado osciló entre 21.8% en 1977 y 25.2% en 1985.²² Estas cifras indican que, a diferencia de otros países latinoamericanos, en el caso chileno el sector informal no parece haber jugado un rol de “colchón” (*buffer*) durante los episodios de elevado desempleo.

20 Para un análisis de estos programas de capacitación, véase Mizala y Romaguera (1996b).

21 El sector informal no asalariado incluye al grupo que mayoritariamente integra este segmento: los trabajadores por cuenta propia, descontados los profesionales independientes y los familiares no remunerados. La ventaja de trabajar con este grupo es que hay cifras comparables para períodos largos, lo que permite analizar la evolución del sector.

22 Véase Mizala y Romaguera (1996a) para mayores detalles sobre este punto.

Así, mientras en Chile las tasas de desempleo abierto recogen rápidamente el impacto de las crisis en el mercado laboral, en otros países latinoamericanos (por ejemplo, Bolivia, Paraguay) los trabajadores expulsados del sector formal son muy luego absorbidos por el sector informal, no trasmitiéndose por completo la pérdida de empleos a una mayor tasa de desempleo abierto.

Cuadro 6.1
Salarios, desempleo, crecimiento del producto, productividad e inflación, 1970-2000

Años	Salarios reales	Salario mínimo real líquido	Desempleo abierto (%)	C/ programas empleo emergencia (%)	Tasa de crecimiento del PIB (%)	Tasa crecimiento productividad laboral bruta	Inflación (%)
1970	100.0	100.0	5.9	5.9			
1975	62.0	n.d.	15.7	17.6	-12.9	-6.7	340.7
1976	65.0	n.d.	16.6	21.9	3.5	-1.1	174.3
1977	71.0	113.6	13.3	18.9	9.9	2.1	63.5
1978	75.0	134.1	13.8	18.0	8.2	4.2	30.3
1979	82.0	129.9	13.5	17.3	8.3	5.0	38.9
1980	88.9	130.0	11.7	16.9	7.8	1.9	31.2
1981	96.8	135.7	10.4	15.1	6.7	-0.9	9.5
1982	97.1	137.0	19.6	26.1	-13.4	-1.9	20.7
1983	86.5	107.1	18.7	31.3	-3.5	-4.8	23.1
1984	86.7	90.9	16.3	24.6	6.1	2.7	23.0
1985	83.2	86.1	13.8	21.7	3.5	-2.9	26.4
1986	84.6	82.1	12.1	17.3	5.6	-0.1	17.4
1987	84.3	77.1	10.9	13.8	6.6	2.7	21.5
1988	89.8	82.3	9.7	10.5	7.3	1.4	12.7
1989	91.6	91.8	7.9	7.9	10.6	4.7	21.4
1990	93.3	98.0	7.8	7.8	3.7	1.4	27.3
1991	97.8	107.2	8.2	8.2	8.0	6.3	18.7
1992	102.2	112.2	6.6	6.6	12.3	7.4	12.7
1993	105.9	117.7	6.5	6.5	7.0	1.2	12.2
1994	110.7	122.1	7.8	7.8	5.7	4.8	8.9
1995	118.3	127.5	7.4	7.4	10.6	9.3	8.2
1996	123.2	133.0	6.5	6.5	7.4	5.6	6.6
1997	126.1	137.8	6.1	6.1	7.4	5.4	6.0
1998	129.5	146.2	6.2	6.2	3.9	2.1	4.7
1999	132.6	159.6	9.7	10.5	-1.1	1.1	2.3
2000	134.4	170.4	9.2	10.0	5.4	4.3	4.5

Fuente: Ffrench-Davis (2001, cap VIII); INE; Jadresic (1990); Cortázar y Marshall (1980); Banco Central de Chile.
Nota: Salarios reales, índice general de remuneraciones hasta abril de 1993, luego índice de salario por hora.

En términos de la composición del empleo, las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1990, 1994 y 1998 muestran que la población ocupada en el sector formal aumentó desde 53% en 1990 a alrededor de 58% en 1994 y 1998, mientras que la participación del empleo informal es muy estable, bordeando un 22% y 23% en el período. El porcentaje de ocupados en el servicio doméstico ha disminuido levemente, desde 6.3% a 5.5% entre 1990 y 1998, y otro tanto ha ocurrido con la participación del sector agrícola, cuya población ocupada en este sector disminuyó sistemáticamente de un 13.5% en 1990 a 12.7% en 1998 (véase el cuadro 6.2).

Cuadro 6.2
Composición de la población ocupada a nivel nacional, 1990, 1994, 1998
(Porcentajes)

Sector	1990		1994		1998	
	miles	%	miles	%	miles	%
Formal	2 362	53.1	2 932	58.6	3 087	57.9
Informal	966	21.7	1 099	22.0	1 227	23.0
Servicio doméstico	280	6.3	286	5.7	294	5.5
Sector agrícola	738	16.6	674	13.5	676	12.7
Sin clasificar	101	2.3	14	0.3	49	0.9
Total	4 447	100.0	5 005	100.0	5 333	100.0

Fuente: Elaboración propia, basado en Encuestas CASEN 1990, 1994 y 1998.

Sector Informal: trabajadores por cuenta propia descontados los profesionales, familiares no remunerados, trabajadores en empresas de bienes con menos de 5 ocupados, trabajadores en empresas de comercio y servicios con menos de 5 ocupados sin contrato de trabajo.

b) Salarios

A diferencia de lo que ocurrió con el empleo, la evolución de los salarios reales durante las crisis de 1975 y 1982 observó un disímil comportamiento: mientras en la recesión de 1975 los salarios reales aumentaron a partir de un nivel muy deprimido, pos-crisis de 1982 los salarios reales caen significativamente hasta 1987, a pesar de que el Producto se recuperó desde 1984. Este fenómeno tiene al menos tres causas. En primer lugar, está la existencia de diferentes modelos de determinación de salarios en cada período: hasta 1979 los salarios de los sectores público y privado eran fijados mediante leyes de reajuste generales de remuneraciones,²³ y a partir de entonces se reinstaura la

23 Para mayores detalles sobre los reajustes dispuestos por el gobierno para los sectores público y privado, véase Mizala y Romaguera (1991).

negociación colectiva, con lo cual en los salarios privados comienzan a tener mayor influencia factores de mercado, lo que se advierte claramente en su evolución (Mizala y Romaguera, 1996a). En segundo lugar, el hecho de que a partir de 1982 fuese eliminada la indización de los salarios conforme al 100% de la inflación pasada,²⁴ en condiciones de inflación descendente generó un fuerte incremento de los salarios reales durante el período 1973-82. En tercer lugar, la política gubernamental se orientó específicamente desde 1982 a deprimir los salarios públicos y el salario mínimo, los cuales cayeron en términos reales entre 1982 y 1987.

Aunque la economía chilena muestra fuertes caídas y aumentos de los salarios reales durante los años 70 y 80, no es claro que su evolución haya sido concordante con las condiciones de mercado: aquéllos han aumentado o disminuido por efectos de la inflación y de las reglas de indización, pero no necesariamente como una respuesta a las condiciones de mercado. Así, en períodos de fuerte incremento de la inflación, como lo fueron los años 1972-73, los salarios reales cayeron significativamente, mientras que en el período 1976-81 éstos aumentaron producto de una inflación descendente y reglas de indización compulsorias del 100% de la inflación pasada.²⁵ Como los salarios estaban determinados conforme a los reajustes decretados por el gobierno y no respondían al elevado desempleo existente, es posible que el comportamiento de los salarios haya afectado la recuperación del empleo en los años 1976-81. De este modo, cuando desde 1982 disminuye la regulación en el mercado laboral (se eliminan la indización y los reajustes obligatorios para el sector privado), los salarios reales caen respondiendo a las condiciones de mercado, esto es, a la menor demanda agregada y el alto desempleo. Los salarios reales sólo se recuperan hacia 1992, década en la cual crecen en forma importante (véase el cuadro 6.1).

24 El Plan Laboral de julio de 1979 establece un piso mínimo en las negociaciones salariales, a través de una indización obligatoria de un 100% respecto de la inflación pasada, la que se eliminó en 1982.

25 Este aumento se produce a pesar de que durante este periodo el IPC oficial subestimó la inflación efectiva; ver Cortázar y Marshall (1980).

La sistemática política de deprimir los salarios mínimos, aplicada durante los ochenta, generó una caída de 28% en términos reales entre 1983 y 1987 (véase el cuadro 6.1), y explica que hacia 1990 aquellos estuviesen en un nivel inferior que el existente en 1970. A partir de 1990, esa política cambia significativamente: los aumentos de salarios mínimos intentan recuperar los ingresos de los más pobres; de hecho, su incremento durante la década de los noventa fue mayor que el registrado en los salarios promedio de la economía (73.9% vs 44% entre 1990 y 2000; véase el cuadro 6.1).

c) Oferta de trabajo

Si bien la tasa de desocupación respondió a los ciclos económicos, la oferta laboral no mostró una respuesta significativa frente a éstos. Tanto la participación total como por género tuvieron una respuesta muy moderada frente a la crisis de 1982, registrando sólo pequeñas caídas. En este sentido, la respuesta de la oferta de trabajo ha sido moderadamente procíclica, sin observarse una incorporación significativa de otros miembros de la familia al mercado laboral para paliar la baja de ingresos del hogar. Sólo cuando la economía se empieza a recuperar, en particular después de 1984, las tasas de participación aumentan tanto en el caso de los hombres como entre las mujeres.

Las tasas de participación observadas en Chile corresponden parcialmente a las tendencias que se dan a nivel internacional. Tal como en la mayoría de los países, también acá las tasas de participación de los hombres son más altas que las de las mujeres, aunque éstas incrementan su presencia en el mercado laboral a través del tiempo. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años la tasa de participación femenina ha aumentado desde alrededor de 29% en 1986 a casi un 35% en 1998, sus niveles en Chile siguen siendo muy inferiores a los existentes en los países desarrollados (Killingsworth y Heckman, 1986), e incluso a los de varios países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo. Weller (2000) analiza las tasas de participación femenina por tramos de edad para distintos países de América Latina, concluyendo que Chile tiene tasas de participación femenina

similares a las de Costa Rica y México, pero menores que en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Jamaica.

Como una forma de investigar el grado potencial de respuesta de las tasas de participación a cambios en las condiciones laborales, el cuadro 6.3 presenta estimaciones de ecuaciones de oferta laboral para 1996.

Cuadro 6.3
Comportamiento de la oferta laboral, 1996

	Cambios en la oferta debidos a:		Elasticidad salario (no compensado)
	Entradas y salidas (%)	Horas trabajadas (%)	
Hombres	33.8	66.2	1.70
Mujeres	74.8	25.2	1.92

Fuente: Estimación propia basada en datos de encuesta CASEN 1996. La descomposición de la oferta se basa en McDonald y Moffit (1982).

Esta estimación nos permite concluir que la respuesta de las mujeres a la oferta laboral se debe principalmente (74.8%) a cambios en la tasa de participación y en menor medida (25.2%) a ajustes en el horario de trabajo. Por el contrario, en el caso de los hombres, la respuesta se asocia más a cambios en las horas trabajadas que en la tasa de participación (66.2% y 33.8%, respectivamente). Por otra parte, la elasticidad-salario de la oferta laboral masculina es 1.70, mientras que la elasticidad-salario de la oferta laboral femenina es de 1.92, resultados coincidentes con estudios internacionales según los cuales las mujeres tienen una alta respuesta frente a cambios en el precio de su tiempo.²⁶

Conforme a lo observado en el último tiempo, parece pues existir gran flexibilidad potencial del mercado laboral por el lado de la oferta, en el sentido de que ésta responde al crecimiento económico.

d) Educación y capacitación de la fuerza de trabajo

El perfil educacional de la población ocupada chilena se presenta en el cuadro 6.4. En 1990, sólo un 2.6% carecía de educación; un

26 Véase, por ejemplo, Connelly, DeGraff y Levison (1996).

39.3% de los ocupados tenía enseñanza básica; un 40%, estudios medios (32% científico-humanista y 8% técnico-profesional), y un 17% tenía educación superior. Hacia 1998, se observa un aumento de la educación en la población ocupada: se mantiene el porcentaje de ocupados sin educación, pero disminuyen aquéllos con sólo educación básica y aumentan quienes tienen educación media (36% científico-humanista y 11% técnico-profesional) y estudios superiores (de 17% a 22%).²⁷

Un resultado coincidente arroja el corte por edad: a menor edad de los trabajadores, aumenta el porcentaje que tiene educación media y superior y disminuye el de aquéllos sin educación o con sólo educación básica. Por otro lado, aunque ha aumentado la participación de la educación técnico-profesional (media y superior), la mayor parte de los jóvenes que ingresan al mercado laboral proviene de la enseñanza científico-humanista; ello constituye un desafío para este tipo de educación, que debe ser capaz de preparar a los jóvenes para desempeñarse con éxito en el mercado del trabajo.

Al relacionar la educación con los ingresos laborales, se aprecia un perfil de ingresos muy plano para quienes tienen educación básica o media: éstos sólo comienzan a aumentar significativamente para los trabajadores con educación superior, tanto más notorio cuando se refiere a algunas categorías ocupacionales, como los propietarios y los trabajadores por cuenta propia. Es decir, el premio por terminar la enseñanza media es extremadamente bajo en Chile, lo cual incita la deserción escolar en los sectores de menores ingresos y una cultura de descompromiso hacia el estudio.²⁸ El comportamiento mostrado por la distribución del ingreso se explica en parte por las significativas diferencias entre las tasas de retorno de la educación básica y media en contraste con la generada por la educación superior, fundamentalmente la universitaria. Estimaciones de Contreras *et al* (1998) indican que la tasa de retorno de la educación básica y media era un 12% en 1997, mientras que en el caso de la

27 Weller (2000) presenta datos comparativos del nivel educacional de la fuerza de trabajo en distintos países de América Latina.

28 De acuerdo a datos del MINEDUC, cerca de un 40% de los jóvenes no termina hoy su educación media.

educación superior alcanzaba al 25%. El gráfico 6.1 muestra los perfiles de ingreso del conjunto de los trabajadores, y según categorías ocupacionales: propietarios, trabajadores por cuenta propia, empleados y obreros. Los datos corresponden a la encuesta CASEN 1998; el ingreso utilizado es el ingreso laboral por hora.

Por otra parte, cifras sobre cobertura de la capacitación laboral recogidas por la Encuesta CASEN muestran que en 1992 un 11.6% de los ocupados declaraba haberla recibido *en los últimos tres años*. En 1998, a la pregunta de si había asistido a cursos de capacitación *en los últimos 12 meses*, la misma encuesta arrojó un 19.8% de respuestas afirmativas. Ello permite concluir que ha habido un aumento importante de capacitación en la población ocupada, con la consiguiente mayor empleabilidad potencial de los trabajadores del país. Aunque ésta es una medición indirecta que presenta problemas de comparabilidad,²⁹ la cifra sitúa a Chile en un nivel intermedio entre los países industrializados.

La educación y la capacitación, tanto como la inversión en capital físico, son básicos para lograr aumentos sostenidos de la productividad y mejorar la distribución del ingreso. Mantener un elevado crecimiento de la productividad incrementa el ingreso per cápita y mejora la capacidad de la economía para competir en los mercados internacionales. La productividad en Chile experimentó un aumento promedio cercano al 1.4% en el período 1984-89 y creció un 4.4% entre 1990-2000. Parte importante de este incremento se explica por el repunte de la tasa de inversión registrado desde comienzos de los noventa.³⁰ Recientemente, se ha producido un aumento todavía más importante de la productividad en el sector no transable de la economía, asociado a una mayor producción con reducción en el empleo. Mantener un crecimiento alto de la productividad requiere pues una elevada tasa de inversión, pero también mejorar la inversión en capital humano.

29 Para mayores detalles, véase Mizala y Romaguera (1996b).

30 Véase INE, Evolución de la Actividad Económica, varios números.

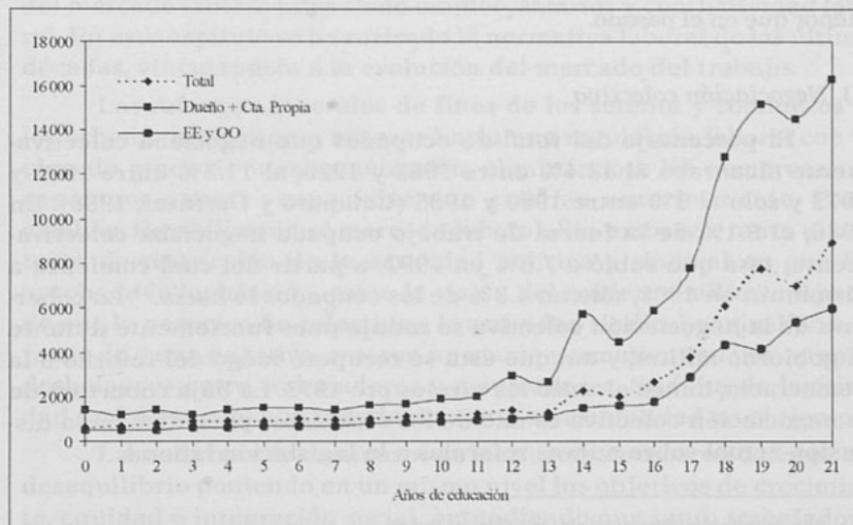
Cuadro 6.4
Población ocupada según nivel de educación 1990 y 1998
(Porcentajes)

Nivel de educación	15 a 25 años		26 a 35 años		36 a 45 años		46 a 55 años		56 a 65 años		66 años y más		Total	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Ninguna ^{a/}	0.5	1.3	1.1	1.4	2.2	2.0	5.0	3.7	8.7	7.7	13.0	11.9	2.6	2.7
Básica	33.2	22.4	30.0	20.5	41.0	27.6	52.1	34.6	59.6	43.3	55.6	45.0	39.3	27.6
Media CH	41.3	40.8	37.8	37.3	29.1	36.8	22.8	33.9	17.7	30.6	18.7	25.4	32.4	36.3
Media TP	13.2	17.4	9.0	13.1	6.7	10.3	5.3	6.7	3.9	5.6	1.2	5.2	8.3	11.2
IP y CFT	7.9	10.2	7.6	12.2	3.9	7.3	2.6	4.3	2.3	2.5	1.8	1.6	5.6	8.2
Universitaria	3.9	7.9	14.5	15.5	17.0	16.0	12.2	16.8	7.9	10.3	9.7	11.0	11.8	13.9

Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas CASEN 1990 y 1998.

a/ La clasificación ninguna incluye personas con educación preescolar. Básica se entiende básica completa e incompleta, lo mismo el resto de los niveles.

Gráfico 6.1
Ingreso por hora, según años de educación, 1998



Fuente: CASEN 1998.

e) Sindicalización, negociación colectiva y conflictividad laboral

i) Sindicalización

Aunque la tasa de sindicalización aumenta en los primeros años de democracia (sube desde 11.7% en 1989 a 15.5 % del total de ocupados en 1991), ésta vuelve a descender a partir de 1993; el fenómeno ocurre tanto a nivel agregado, como en cada uno de los sectores económicos.³¹ Este menor número de trabajadores sindicalizados pos-reformas laborales de 1990-91, por tanto, no puede ser atribuido al gobierno militar, sino a cambios en la estructura económica,³² en particular: i) el crecimiento de sectores menos intensivos en mano de obra o intensivos en mano de obra temporal como, por ejemplo, la fruticultura; ii) la menor importancia relativa de los sectores más sindicalizados (industria, minería, servicios públicos y transporte); iii) una mayor participación relativa de sectores menos sindicalizados (comercio y servicios), y iv) la mayor participación femenina en la fuerza laboral. También es posible que la capacidad del movimiento sindical para motivar a los trabajadores, estructurar un discurso y una oferta atractiva sea hoy menor que en el pasado.

ii) Negociación colectiva

El porcentaje del total de ocupados que negociaba colectivamente alcanzaba al 13.4% entre 1965 y 1970, al 11.3% entre 1971 y 1973 y sólo al 3% entre 1980 y 1985 (Campero y Cortázar, 1988). En 1986, el 5.1% de la fuerza de trabajo ocupada negociaba colectivamente, tasa que subió a 7.6% en 1992, a partir del cual comienza a disminuir: en 1998, sólo un 4.3% de los ocupados lo hacía.³³ La cobertura de la negociación colectiva se redujo pues fuertemente durante el gobierno militar, y aunque ésta se recuperó luego del retorno a la democracia, nunca alcanzó los niveles pre-1973. La baja cobertura de la negociación colectiva es uno de los elementos presentes en la discusión actual sobre nuevas reformas a la legislación laboral.

31 Estos datos fueron obtenidos de la Dirección del Trabajo.

32 Véase García-Huidobro (1999) para un análisis de los principales cambios en la estructura del empleo según ramas de actividad y categoría de ocupación.

33 Datos obtenidos de la Dirección del Trabajo.

iii) Conflictividad laboral

Si bien no se cuenta con información sobre huelgas durante el período previo a 1990, a partir de 1992 ha tendido a disminuir tanto el número de ellas como su duración, observándose también desde 1991 una caída importante tanto en la cantidad de trabajadores involucrados como en los días-hombre perdidos producto de los conflictos. En Chile, las huelgas son de corta duración: en los últimos años, su promedio alcanza a los 10 días, lo que contribuye a que su costo sea bajo.³⁴

En general, el grado de conflictividad es bajo en Chile, principalmente porque los mecanismos de resolución de conflictos buscan incentivar a que las partes alcancen una pronta solución de los conflictos (ver sección 1 de este trabajo).

3. Comentarios finales

La legislación laboral tiene significativos efectos sobre factores del mercado laboral tales como empleo, salarios y conflictividad laboral. En este capítulo se ha revisado la normativa laboral de las últimas décadas, vinculándola a la evolución del mercado del trabajo.

Las reformas laborales de fines de los setenta y comienzos de los ochenta permitieron avanzar hacia una regulación laboral con un elevado grado de homogeneización, eliminándose las numerosas excepciones y tratos especiales que existían anteriormente. Estos cambios flexibilizaron el mercado laboral. Sin embargo, tanto el contexto de restricción de la actividad política y sindical en que fue aprobada la legislación, como la visión del gobierno militar respecto de que la negociación colectiva y la actividad sindical equivalían a un juego de suma negativa, crearon un marco normativo con importantes desbalances entre trabajadores y empleadores. Su falta de legitimidad social cuestionaba indudablemente su estabilidad en el tiempo.

Las reformas de comienzos de los noventa buscaron corregir ese desequilibrio poniendo en un mismo nivel los objetivos de crecimiento, equidad e integración social, entendiendo que tanto trabajadores

34 Véase Observatorio Laboral N°1, Ministerio del Trabajo, mayo 2001.

como empresarios tienen un rol fundamental que cumplir en la determinación del empleo y los salarios. Así, manteniendo todos los avances de flexibilidad y modernización logrados en las reformas de fines de los años setenta, fueron modificadas algunas normas del contrato individual de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales.

Sin embargo, estas reformas orientadas tanto a equilibrar el poder relativo de trabajadores y empleadores, como a definir un nuevo marco en el cual debieran desenvolverse las relaciones laborales, no han logrado despejar elementos de tensión subsistentes, como lo ha evidenciado la discusión sobre nuevas reformas laborales.

El proyecto de ley que modificaba el Código del Trabajo, enviado al Parlamento durante el mandato del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, respondió a la preocupación compartida entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores respecto de los bajos niveles de sindicalización y de negociación colectiva, sobre todo en empresas pequeñas (menos de 50 trabajadores). Los principales objetivos de estas nuevas reformas fueron perfeccionar las normas sobre negociación colectiva –extendiendo tanto el derecho como los contenidos de la misma– y sobre organizaciones sindicales, y garantizar el acceso de los trabajadores y sindicatos a información sobre la marcha de la empresa. La iniciativa generó una gran discusión debido a la fuerte oposición ante dos de los cambios propuestos: la negociación interempresas y la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga. La iniciativa fue rechazada en el Congreso a fines del gobierno del Presidente Frei.

El gobierno del Presidente Lagos envió al Congreso un nuevo proyecto de reformas laborales, intentando suavizar las dos propuestas más polémicas contenidas en el proyecto anterior. El argumento central respecto de la negociación interempresas es que los trabajadores de empresas pequeñas no pueden financiar las asesorías requeridas para enfrentar adecuadamente una negociación laboral; por ello, se autoriza a los trabajadores de varias empresas de un mismo sector a compartir dichos gastos. Los empresarios rechazan esta propuesta porque temen que termine facilitando una eventual negociación colectiva por rama e induciendo una eventual desvinculación

entre la remuneración acordada en la negociación y la capacidad de pago y las condiciones productivas de cada empresa.³⁵ Esta posibilidad se agrava cuando se comprueba que la mayoría de los trabajadores para los que ha sido concebida esta política labora en empresas medianas y pequeñas (PYME) afectas a problemas crónicos; en este sentido, la negociación inter-empresas podría conducir a una tasa de desempleo más elevada. Un ejemplo de los efectos de la negociación por rama puede verificarse al analizar la negociación entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, la cual genera desajustes entre la remuneración de los docentes, su desempeño y productividad y la capacidad de pago de los sostenedores de cada establecimiento.

La otra medida propuesta que generó rechazo del empresariado es la prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga. Como ya se detalló en la sección 1 del trabajo, actualmente los empleadores sólo pueden contratar reemplazantes si la última oferta antes de la huelga equivale al contrato colectivo anterior reajustado al menos por la variación del IPC; si el reajuste es inferior al IPC, el reemplazo sólo procede a partir del día 15 de la huelga. Prohibir los reemplazos beneficia a los trabajadores –permitiéndoles obtener una mayor capacidad de negociación–, pero también puede afectar el empleo: empresas inmersas en actividades que no pueden ser paralizadas, frente a una huelga optarán por tecnologías más intensivas en capital para minimizar ese riesgo. Se ha sugerido también que el tema del reemplazo de trabajadores en huelga sea incluido dentro de la negociación colectiva, lo cual permite atender las diferencias entre sectores productivos: hay sectores donde es posible y no demasiado costoso acumular inventarios para hacer frente a una huelga sin reemplazo, mientras en otros una huelga sin reemplazo puede dañar seriamente a la empresa. En toda esta discusión es importante no perder de vista el objetivo de fondo, que debiera ser mejorar la

35 Los aumentos de salarios debieran reflejar los aumentos de productividad de los trabajadores en la empresa. Sin embargo, hay grandes variaciones en las tasas de crecimiento de la productividad entre plantas (o establecimientos) de un mismo sector productivo. Por tanto, negociar a nivel de sector conducirá a considerar la productividad media de éste, la que esconde una significativa heterogeneidad entre empresas.

eficiencia del mercado laboral entregando tanto a trabajadores como a empleadores incentivos para acercar posiciones y evitar el conflicto.

El 11 de septiembre del año 2001, el Congreso aprobó finalmente el proyecto de reformas laborales. Después de largos meses de discusión, el proyecto sancionado no incluye la negociación inter-empresas y mantiene el carácter voluntario de la negociación que vaya más allá del ámbito de la propia empresa, dando facilidades para que el organismo de grado superior o inter-empresa asesore a sus afiliados en la negociación que se dé en el ámbito de la propia unidad productiva. Asimismo, no innova respecto de la posibilidad de reemplazo de trabajadores en huelga bajo las mismas condiciones imperantes, si bien encarece la opción de contratar reemplazantes, al exigir a los empleadores el pago de un bono por reemplazo de UF 4 a los trabajadores en huelga. Otros contenidos del proyecto aprobado son el reforzamiento de las organizaciones sindicales, el establecimiento del contrato de jornada parcial y el teletrabajo, la rebaja de la jornada ordinaria de trabajo de 48 a 45 horas semanales desde el año 2005 y un aumento de 443 nuevos fiscalizadores de la Dirección del Trabajo.

Los desacuerdos que se han producido en el país acerca de la necesidad y pertinencia de las reformas, evidencian que aún no se ha alcanzado una legislación laboral plenamente legitimada a nivel social. Esta tensión se genera, por tanto, por la demanda de mayor protección proveniente de los trabajadores organizados –asociada a la existencia de incumplimientos de la ley laboral en algunos sectores–, como por la insistencia de mayor flexibilidad hecha por los empleadores.

Los resultados de los programas de fiscalización revelan niveles de incumplimiento de 29% en el caso de las normas referidas al contrato de trabajo, de 24% en las normas sobre el registro de asistencia y de 16% de las normas alusivas al descanso.³⁶ Esta realidad genera una constante presión para reformar la ley; sin embargo, más que cambiar la letra de la norma, lo que se requiere es fortalecer la fiscalización de su cumplimiento.

36 Véase informe TASC N°93.

El otro elemento importante a considerar es que la legislación laboral tiende a establecer un estándar rígido para el conjunto del sector productivo, sin considerar la heterogeneidad existente en su interior y la necesidad de adaptarse rápidamente a situaciones que son muy dinámicas. Los temas de flexibilidad laboral no fueron incluidos en el proyecto recientemente aprobado. En este sentido, queda pendiente avanzar permitiendo que aspectos tales como jornada laboral³⁷ y modalidades de contratación³⁸ fuesen pactados al interior de la empresa como parte del proceso de negociación colectiva. Ello permitiría conjugar mayores grados de flexibilidad laboral con protección a los trabajadores, legitimar las regulaciones más flexibles y desarrollar una legislación mejor adaptada a las condiciones específicas de cada empresa.

Tanto los objetivos de equilibrio social, como el grado de integración de la economía chilena hacen necesario plantearse la necesidad de construir relaciones laborales de colaboración y no de confrontación. El equilibrio social requiere no sólo de la existencia de pleno empleo y la generación de buenos empleos, sino también un equilibrio de poder entre trabajadores y empleadores. Esto dice relación con el desarrollo de una capacidad de competir basada en aumentos de productividad y aprovechamiento de mano de obra cada vez más calificada, y no en salarios bajos: en los mercados mundiales la competencia se basa hoy más en la calidad y diferenciación del producto, que en la producción en masa de bajo costo. Es en este espíritu que debe avanzar la legislación laboral.

37 González, Mizala y Romaguera (2000) realizan un análisis del impacto que tendría en la economía la flexibilización de la jornada laboral.

38 Por ejemplo, promover contratos de tiempo parcial para las mujeres y contratos para jóvenes en que se sustituyen las indemnizaciones por capacitación.

Referencias bibliográficas

- Alamos, R. (1987), "La modernización laboral", *Estudios Públicos* N° 26, Otoño.
- Amadeo, E. D. y S. Horton (1997), "Labor Flexibility and Productivity", en E. D. Amadeo y S. Horton (eds.), *Labor Productivity and Flexibility*, MacMillan Press, Gran Bretaña.
- Campero, G. y R. Cortázar, (1988), "Actores sociales y la transición a la democracia en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN* 25, diciembre.
- Connelly, R., D. S. DeGraff y D. Levinson, (1996), "Women's Employment and Child Care in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 44 (3-4).
- Contreras, D., D. Bravo y P. Medrano, (1998), "Measurement Error and Skill Bias in Estimating the Return to Schooling in Chile", Departamento de Economía, Universidad de Chile, mimeo.
- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa*, Dolmen.
- _____ y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios CIEPLAN* 4, noviembre.
- Emerson, M. (1988), "Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries", *European Economic Review* 32 (4).
- Ffrench-Davis, R. (2001), *Entre el liberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, DOLMEN, Segunda edición.
- García-Huidobro, G. (1999), "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena", *Serie Reformas Económicas* N°31, CEPAL.
- González, P. (1996), "Normativa y política laboral en Chile", *Colección de Estudios CIEPLAN* 43, septiembre.
- _____, A. Mizala y P. Romaguera (2000), "Flexibilidad, jornada laboral y sistemas de turnos: efectos de la legislación en empleo y producto", *Documento de Trabajo* N° 91, Centro de Economía

- Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Heckman, J. y C. Pagés-Serra (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, N°1, otoño.
- Jadresic, E. (1990), "Salarios en el largo plazo. Chile 1960-1989", *Colección Estudios CIEPLAN* 29, septiembre.
- Killingsworth, M. y J. Heckman (1986), "Female Labor Supply: A Survey", en O. Ashenfelter y R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North Holland.
- McDonald, J. y R. Moffitt (1980), "The Uses of Tobit Analysis", *Review of Economics and Statistics*, 62.
- Mizala, A. (1998), "La regulación del mercado laboral en Chile:1975-95", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol. 1, N°2.
- _____ y P. Romaguera (1996a), "Flexibilidad del mercado del trabajo: el impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", *Colección de Estudios CIEPLAN* 43, septiembre.
- _____ (1996b), "Capacitación y características educacionales de la fuerza de trabajo: el caso chileno", *Colección de Estudios CIEPLAN* 43, septiembre.
- _____ (1996c), "Mercado del trabajo en Chile: ajuste, transición y desafíos futuros", en J. Figuereido (ed.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, Suiza.
- _____ (1995), "Testing for Wage Leadership Processes in the Chilean Economy", *Applied Economics* 27.
- _____ (1991), "¿Es el sector público un sector líder en la determinación de salarios? Evidencia para la economía chilena", *Colección de Estudios CIEPLAN* 33.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1985), *Labour Market Flexibility*, París.

- Saéz, R. (1982), "Evolución de la indexación en Chile", *Notas Técnicas CIEPLAN* N° 49.
- TASC (2000), *Informe TASC N° 93*, Ilades/Georgetown University, septiembre.
- _____ (1995), *Informe TASC N° 58*, Ilades/Georgetown University, marzo.
- Velásquez, M. (1988), "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985", *Documento de Trabajo N° 59*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, octubre.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

CAPÍTULO 7

La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales

Andras Uthoff

Introducción

En 1980, con la publicación del Decreto Ley 3 500, se consolidó en Chile una reforma definitiva a su sistema de pensiones. La reforma intentó: i) poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad; ii) definir las prestaciones sobre la base de las remuneraciones reales durante toda la vida del beneficiario, y no sólo sobre las correspondientes a los últimos años de cotización; iii) promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos para mantenerlo en equilibrio actuarial; iv) minimizar la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos, y v) reducir el sobrecargo de tareas administrativas.

La dictación del DL 3 500 dio pues inicio al fin de un sistema basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas de Previsión, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. Y comenzó a sustituirlo gradualmente por otro de contribuciones definidas, gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) reguladas y supervisadas por el Estado, financiado mediante la capitalización en cuentas individuales y obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia.

Transcurridos dos decenios desde su puesta en operación, este capítulo analiza los resultados de la reforma al sistema de pensiones chileno. Se organiza a través de cuatro secciones. Después de la revisión de unos antecedentes en la sección 1, la sección 2 examina la

operación del nuevo sistema, incluyendo el papel de las AFP (y el problema de las comisiones), la rentabilidad y la cobertura. La sección 3 analiza el papel del sistema de pensiones en el desarrollo del mercado de capitales y el ahorro, concluyendo en la 4 con algunos de los desafíos pendientes.

1. Antecedentes de la reforma

La reforma al sistema de pensiones chileno adoptó la capitalización como mecanismo de financiamiento. Su aplicación a nivel de cada afiliado individual es uno de los tres pilares en que se organiza el sistema reformado de pensiones, mediante el cual se ofrece a cada afiliado un beneficio a partir de sus contribuciones, más lo que las administradoras de sus fondos son capaces de obtener por su inversión en el mercado de capitales. Los beneficios así logrados pueden tomar la forma de un retiro programado de los fondos acumulados, de una renta vitalicia comprada a una aseguradora por el valor del fondo acumulado o una combinación de ambas (Acuña e Iglesias, 2000).

Sin embargo, el sistema de pensiones chileno no se limita a una capitalización individual de los fondos a nivel de cada afiliado en cuentas individuales y administrada por entidades privadas: contiene además otros regímenes de prestaciones no contributivas, como las pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos y las garantías para quienes, luego de cumplir ciertos requisitos, no logran acumular un fondo suficiente para financiar una pensión mínima.

Al compararlas con las de otros sistemas reformados (Mesa-Lago, 1998), estas últimas prestaciones equivaldrían a las de un primer pilar público, no contributivo, redistributivo y financiado con cargo al presupuesto fiscal, mientras los beneficios del régimen de capitalización serían parte de un segundo pilar obligatorio administrado por empresas privadas. Existe además un tercer pilar voluntario administrado por estas entidades privadas que –sobre la base de incentivos tributarios– estimula un mayor ahorro para incrementar las prestaciones del segundo pilar (Bustos, 1995). Sin embargo, a diferencia de otros modelos organizados sobre tres pilares, el sistema chileno carece de contribuciones que le permitan financiar el pilar básico, ni tampoco existe un

impuesto atado para hacerlo. Por ende, sus gastos asociados a este ítem incrementan el déficit previsional, diferenciándose así de modelos mixtos, que contemplan cotizaciones para este pilar.

El pilar básico administrado y financiado por el Estado también se ocupa de la transición desde el antiguo al nuevo sistema, cuya participación es obligatoria para quienes recién se incorporan a la fuerza de trabajo, pero voluntaria para el resto. Sin embargo, para incentivar el traslado de éstos al nuevo sistema, la reforma les reconoce los aportes efectuados en el sistema antiguo, trasformándolos en un bono de cargo fiscal representativo de la pensión que habrían obtenido en el primero. Al mismo tiempo, el Estado asumió la obligación de financiar las pensiones para quienes decidieron permanecer en el régimen antiguo de reparto, administrándolo hasta su término.

Este pilar que se ocupa de la transición y de las garantías estatales, demoró en gestarse y fue objeto de un amplio debate interno. En un primer intento, los asesores del gobierno militar propusieron un sistema dual: un subsistema estatal que garantizase una pensión mínima y otro de ahorro complementario mediante administraciones delegadas de los fondos, las cuales podían ser cooperativas y reguladas por una Unidad Central Coordinadora (De Castro y otros, 1992). Esta propuesta fue mejorada con aportes de la entonces Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), perfeccionando las condiciones de elegibilidad para las pensiones mínimas, las alternativas para el uso de excedentes de ahorro por sobre ciertos mínimos, garantías para las rentabilidades del Fondo y límites a las comisiones de las administradoras, permitiendo además la participación de los afiliados en la elección de directorios de las empresas administradoras (Kast, 1974).

Pero ésas y otras propuestas de ODEPLAN no fueron aprobadas por la Junta Militar. La opción definitiva se gestó a través de un proyecto del entonces ministro de Trabajo y Previsión Social José Piñera. El Decreto Ley 3 500 optó por administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP) sin vínculo con los afiliados, eliminó la garantía absoluta de rentabilidad y definió el rol subsidiario del Estado en materia de pensiones. Excluyó a las Fuerzas Armadas del nuevo sistema, lo hizo obligatorio sólo para los nuevos adherentes a la fuerza de trabajo y optativo para los afiliados al antiguo sistema y estableció una serie

de regulaciones destinadas a garantizar la fiscalización de los fondos (Piñera, 1991).

La decisión de sustituir el antiguo sistema por el nuevo buscaba: i) mejorar las pensiones contributivas utilizando como parámetros los retornos generados por el mercado de capitales; ii) eliminar las pensiones de privilegio y reducir el efecto de futuros cambios demográficos, calculando los beneficios a partir de la capitalización de las contribuciones durante toda la vida y la expectativa de vida al jubilarse; iii) promover la libertad de elección y una mayor eficiencia en la administración del sistema mediante la gestión privada de los fondos en un mercado competitivo, y iv) homologar a los trabajadores y promover su movilidad laboral definiendo sus derechos a partir de sus cotizaciones individuales al sistema. Adicionalmente, se consideró que la reforma podría consolidar mayores niveles de ahorro e inversión y contribuir al desarrollo del mercado de capitales, al hacer disponible el ahorro previsional para su intermediación financiera.

Tales ventajas fueron ponderadas desde sus inicios. Analistas de la época advirtieron respecto de los importantes esfuerzos de las finanzas fiscales necesarios para transitar desde un sistema a otro y los efectos que la fórmula diseñada podría tener sobre la concentración patrimonial y del ingreso (Arellano, 1980); de hecho, varios de los resultados y desafíos pendientes de la reforma apuntan en esa dirección. Tampoco la reforma se tradujo en una contribución significativa a la elevación de los niveles de ahorro e inversión nacionales, sino más bien ha exigido disciplina y transparencia al Estado para enfrentar su situación financiera y actuarial; contribuido al desarrollo institucional del mercado de capitales, y obtenido retornos reales históricos para el fondo superiores al crecimiento de la masa de salarios reales.

Sin embargo, persisten desafíos importantes, muchos de ellos no resueltos: la reforma genera una enorme presión de gasto fiscal para financiar tanto la transición al nuevo sistema como las garantías estatales; ha traspasado el riesgo financiero al contribuyente, además de que los fondos de quienes están próximos a jubilar son extremadamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado de capitales; los costos cobrados al usuario por las administradoras de pensiones eran

excesivos, y su estructura de comisiones tenía componentes regresivos; no se había regulado la participación de las AFP en conglomerados financieros; la información entregada a los usuarios era limitada; el sistema carecía de los incentivos apropiados para promover la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes, por lo que tenía una baja cobertura dentro del total de la población económicamente activa (Diamond, 1994; Uthoff, 1995; Holzman, 1997; Ruiz-Tagle, 2000).

2. Características del sistema reformado

a) Papel y operación de las AFP

La nueva industria de AFP creada por la reforma de pensiones chilena tiene características muy definidas: cada AFP debe mantener recursos propios en proporción al número de afiliados, capital que es completamente independiente y está aislado del fondo de pensiones que ella administra; está obligada a garantizar un rendimiento mínimo para la inversión de los fondos de pensiones, el cual se estima según el rendimiento medio obtenido por todas las AFP; si el afiliado lo decide así al momento de jubilar, la administradora debe pagar pensiones con arreglo a una alternativa de retiro mensual de fondos de la prestación por jubilación, o bien transferir el fondo acumulado a una compañía de seguros, seleccionada por aquél para la compra de una renta vitalicia. Existe también la posibilidad de combinar ambas alternativas.

La reforma establece dos prestaciones por servicios principales en función del pilar de capitalización: aquéllas pagadas por la jubilación del afiliado y las debidas a invalidez y/o las entregadas a quienes lo sobrevivan y dependan del cotizante. La pensión para el afiliado se financia de cinco fuentes: i) las cotizaciones netas de comisiones; ii) los rendimientos de la inversión en los fondos de pensiones; iii) el bono de reconocimiento y su tasa real fija de rendimiento; iv) los ahorros voluntarios adicionales hechos por el afiliado, y v) el subsidio del gobierno para cubrir, cuando corresponde, una pensión mínima fijada por ley. En el caso de invalidez o de pagos a sobrevivientes, a esas cinco fuentes se agrega un financiamiento adicional, proveniente de un seguro contratado por la AFP a una compañía del ramo. Todas las primas y las prestaciones son reglamentadas y supervisadas por el Estado.

Para entregar estos servicios, las AFP están autorizadas a cobrar una comisión por administración y además recaudan una prima de seguro (adicional al 10% de la remuneración del trabajador aportado por el afiliado al fondo). La comisión tiene componentes fijos y proporcionales. La prima del seguro protege a los dependientes en caso de invalidez o muerte del afiliado.

Aunque tanto para la comisión por administración como las primas de los seguros rigen criterios de mercado –con la esperanza de que un entorno competitivo las reduzca significativamente–, un reciente estudio (Mastrángelo, 1999) destaca la existencia de dos características del mercado de las AFP que limitan la competencia entre ellas e impiden que ésta se traduzca en mayor eficiencia económica.

La primera se relaciona con la demanda de los servicios prestados por las AFP y se asocia al hecho de que las regulaciones dictadas para proteger el fondo de propiedad de los trabajadores han impedido que las AFP puedan diferenciar el producto entre sí. Como la demanda por sus servicios no responde en forma sensible al monto de las comisiones (por la baja elasticidad-precio de la demanda), la estrategia competitiva más rentable desarrollada por esta industria consiste en utilizar su fuerza de ventas para mantener o aumentar su participación en un mercado cautivo.

Una segunda limitante se vincula a la forma de cobrar las comisiones. Como éstas son proporcionales al salario y el costo medio de producción del servicio es elevado, las AFP han optado por atraer a los cotizantes de mayores salarios. Pero ni la reducción de precios ni la diferenciación del producto son alternativas de competencia; por tanto, también en este ítem sólo pueden influir en la demanda mediante su fuerza de ventas, cuyos costos impactan negativamente sobre los gastos de comercialización y la eficiencia del sistema. El propósito es alcanzar el máximo de traspasos para captar los beneficios de las economías de escala de la industria, aunque esta operación genera una tendencia a aumentar el precio del servicio antes que a disminuirlo.

El cuadro 7.1 refleja que el número de administradoras se incrementó de 12 a 19 (incluidas las fusiones) entre 1981 y 1994, reduciéndose a 8 en 1999. Hacia marzo de 2000, las tres mayores

administradoras cubrían al 78% de los afiliados, el 76% de los cotizantes y el 70% de los activos del fondo. A su vez, el número de afiliados transferido entre administradoras se elevó enormemente, desde 135 mil al año en 1984 a casi 1.6 millón en 1997, equivalentes al 7% y 28% de los afiliados totales, respectivamente. Asimismo, entre ambos períodos el número total de agentes de ventas se incrementó desde 2 300 a 17 500, pero los costos administrativos no se redujeron –como hubiera sido el caso en sectores medianamente competitivos. Recientes modificaciones a las regulaciones sobre transferencias de afiliados desde una a otra AFP han logrado quebrar esta tendencia: entre 1997 y 2000, el número de traspasos cayó a 380 000, mientras el de los agentes de ventas descendió a 3 000.

Cuadro 7.1
Concentración de la industria y costos administrativos, 1982-2000

Años	Concentración de la industria en 3 mayores porcentajes				Traspasos (miles)	Vendedores (miles)	Gasto comercial x cotizante (1000 \$ '96)	Gasto operacional x cotizante (1000 \$ '96)	Costo previsional % del Y medio
	No. AFPs	Fondo	Afiliados	Cotizantes					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
1982	12				...	1.9	...	...	3.57
1983	12				14	1.2	0.8	3.1	4.87
1984	12				135	2.3	0.7	2.9	4.76
1985	11				211	2.4	0.6	2.7	4.51
1986	12				177	2.2	0.5	2.4	4.12
1987	12	67	63	66	183	2.3	0.5	2.3	3.98
1988	12				275	2.6	0.6	2.4	4.01
1989	13				282	2.6	0.5	2.5	3.54
1990	13				389	3.4	0.7	2.9	3.15
1991	13	59	67	69	505	4.1	0.8	3.1	3.10
1992	13				626	6.4	1.0	3.3	3.07
1993	17	54	68	68	880	10.6	1.3	3.9	3.07
1994	19				982	14.8	1.6	4.3	3.06
1995	16	54	69	67	1323	15.5	1.8	4.4	3.06
1996	13				1529	18.0	2.2	4.6	2.99
1997	13	55	69	65	1600	17.5	2.3	4.8	2.96
1998	9	63	74	72	750	6.3	1.5	4.7	2.62
1999	8	70	78	75	500	3.6	1.4	4.5	2.52
2000	8	70	78	76	380	3.0	n.d.	n.d.	2.31

Fuente: Elaborado por el autor, a partir de los Boletines Estadísticos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Para financiar los gastos de las AFP, el sistema autoriza el cobro de una cotización adicional, que ha variado en el tiempo: alcanzó al 3.6% del ingreso imponible promedio de los cotizantes (incluyendo la prima de seguro) en 1982, se incrementó a 4.9% en 1983 y, a marzo de 2001, representaba el 2.3%. En 1998, por concepto de comisiones de gestión de las AFP se pagaron aproximadamente 203 mil millones de pesos (0.6% del PIB) y 64 mil millones de pesos (0.2% del PIB) para la compra de primas de seguros de invalidez y muerte.

La dificultad para bajar estas comisiones está relacionada con su estructura y los altos costos de operación por contribuyente: éstos se duplicaron entre 1988 y 1996, pasando de \$2 400 a \$4 600 pesos de 1996 (columna 8 del cuadro 7.1). La mayor presión sobre estos costos la ejercen los elevados gastos de comercialización, los cuales en igual período se cuadruplicaron producto de la fuerte competencia creada por los traspasos de afiliados y la aparición de siete nuevas AFP entre 1988 y 1994. Prueba de ello es que la fuerza de vendedores se incrementó en siete veces.

En definitiva, la reforma previsional chilena ha creado para las AFP un contexto de insuficientes factores de competencia que contribuyan a la eficiencia del sistema, sea mediante la reducción del precio o la diferenciación del producto. Además de las recientes regulaciones en torno a los traspasos de afiliados, las propuestas para continuar bajando los costos de administración incluyen i) controles de precios similares a los existentes en las tarifas de servicios de utilidad pública, o ii) estimular la competencia de precios, posibilitando descuentos (menores) por permanencia (más prolongada) en una AFP o el cobro de comisiones proporcionales al fondo acumulado. Cabe destacar que para los afiliados jóvenes o aquéllos que no han tenido una alta densidad de cotización y han acumulado poco, el porcentaje de su fondo acumulado es afecto a comisiones de administración muy superiores al promedio. De este modo, se estima que los afiliados con menos de 15 años de cotizaciones han pagado comisiones superiores al 4% de su fondo, y precios aún mayores aquéllos más jóvenes. Existe una preocupación adicional por las altas comisiones que las aseguradoras cobran para proveer de una renta vitalicia, las cuales han sido objeto de amplio debate entre los especialistas.

b) El rendimiento de las AFP

El crecimiento de los fondos de pensiones ha sido particularmente dinámico hasta mediados de los noventa producto de la juventud del sistema –donde valores más altos son funcionales al creciente número de cotizantes y a los escasos retiros– y de la apreciación de sus activos, esta última asociada al hecho de que la normativa sectorial ha permitido a los fondos de pensiones invertir en diferentes instrumentos a lo largo de las distintas etapas del desarrollo del emergente mercado financiero chileno. En 2000, el valor de estos fondos alcanzaba al 47% del PIB (véase el cuadro 7.2).

La inversión del fondo se canaliza hacia instrumentos financieros aprobados por la Comisión Nacional de Evaluación del Riesgo, una organización independiente compuesta por los tres Superintendentes del sector financiero (de la Banca, de Valores y Seguros y de Fondos de Pensiones) y tres representantes de la Asociación de AFP. Esta Comisión se encarga de la evaluación del riesgo, desagregada según emisores e instrumentos financieros, y elabora reglamentaciones muy estrictas respecto de la composición de las carteras de las AFP para cada uno de ambos ítemes. La Comisión puede subcontratar con compañías privadas la tarea de evaluación de riesgos, formulando las necesarias recomendaciones. Asimismo, la gestión de los fondos de pensiones por empresas privadas que compiten por afiliados basándose en los mayores rendimientos relativos de sus fondos se utiliza para garantizar la protección de estos últimos contra la inflación y las presiones políticas.

Los retornos anuales reales de los fondos de pensiones han sido elevados en promedio, pero altamente volátiles: han variado dentro de un rango del -2.5% hasta 29.7% anual (ver columna 5 del cuadro 7.2), pero salvo los años 1995 y 1998, siempre han sido positivos. La volatilidad se explica por su alta exposición a las acciones y a los títulos del Banco Central, mercados que se han caracterizado en Chile por fuertes oscilaciones durante este período.

El gráfico 7.1 muestra cómo ha cambiado la composición del portafolio, tanto en respuesta a las normas regulatorias, como a las decisiones de las AFP de maximizar los retornos de corto plazo para

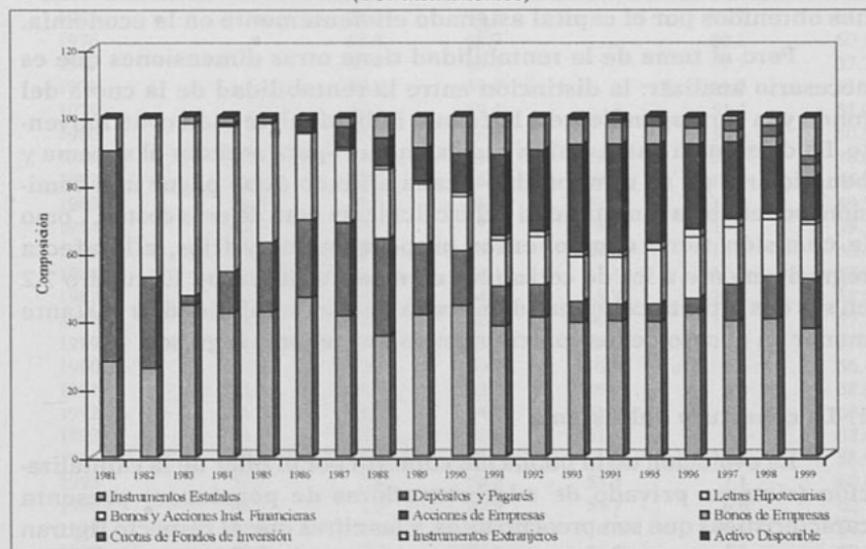
Cuadro 7.2
Valor y rentabilidad de los fondos de pensiones, 1981-2000

Años	Valor del Fondo		Crecimiento del PIB		Rentabilidad		
	Billones US\$	% del PIB	Total	Per cápita	Real del fondo	Cuenta individual	
						10 UF	30 UF
1981	0.3	0.9	6.7	5.0	12.9	-5.2	3.2
1982	0.6	2.5	-13.4	-15.1	28.5	15.8	23.6
1983	1.1	5.7	-3.5	-5.2	21.2	14.7	18.5
1984	1.2	6.5	6.1	4.4	3.6	-0.1	1.9
1985	1.5	9.3	7.5	1.8	13.4	10.1	11.3
1986	2.1	12.0	5.6	3.9	12.3	9.9	10.7
1987	2.7	13.1	6.6	4.9	5.4	4.0	4.4
1988	3.6	14.8	7.3	5.6	6.5	5.6	6.0
1989	4.5	16.2	10.6	8.9	6.9	6.3	6.6
1990	6.7	22.0	3.7	2.0	15.6	15.4	15.6
1991	10.1	29.1	8.0	6.3	29.7	23.5	23.9
1992	12.4	29.6	12.3	10.6	3.0	0.9	1.1
1993	15.9	35.1	7.0	5.3	16.2	14.4	14.6
1994	22.3	44.9	5.7	4.1	18.2	11.2	11.5
1995	25.4	42.9	10.6	9.1	-2.5	-4.4	-4.1
1996	27.5	40.1	7.4	5.9	3.5	1.0	1.7
1997	30.9	40.0	7.4	5.9	4.7	1.7	2.6
1998	31.1	42.0	3.9	2.4	-1.1	-3.5	-3.0
1999	34.5	45.9	1.1	-2.6	16.3	15.0	15.1
2000	35.4	46.9	5.4	3.9	4.4	1.4	2.3
Acumulado							
1981-00			4.8	3.3	10.6	6.6	8.1
1982-00			4.7	3.2	10.5	7.3	8.3
1983-00			-5.8	4.3	9.6	6.8	7.6
1984-00			6.4	4.8	8.9	6.4	6.9
1985-00			6.4	4.9	9.2	6.8	7.3
1986-00			6.6	5.1	9.0	6.6	7.0
1987-00			6.7	5.2	8.7	6.3	6.7
1988-00			6.7	5.2	9.0	6.5	6.9
1989-00			6.7	5.2	9.2	6.6	7.0
1990-00			6.3	4.8	9.4	6.6	7.0
1991-00			6.6	5.1	8.8	5.8	6.2
1992-00			6.4	5.0	6.7	4.0	4.4
1993-00			5.7	4.3	7.2	4.3	4.8
1994-00			5.6	4.1	6.0	3.0	3.5
1995-00			5.5	4.1	4.0	1.7	2.3
1996-00			4.6	3.2	5.4	2.9	3.6
1997-00			3.9	2.5	5.9	3.4	4.0
1998-00			2.7	1.3	6.3	4.0	4.5
1999-00			2.1	0.7	10.2	8.0	8.5

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de AFP y el Banco Central de Chile.

mejorar su ubicación dentro del ranking que al respecto elabora periódicamente la autoridad regulatoria. En una primera etapa, que coincidió con la crisis de la deuda de los años ochenta, el portafolio estuvo compuesto mayoritariamente por instrumentos indizados (títulos del Banco Central, letras hipotecarias, depósitos y pagarés). Posteriormente, y de manera simultánea con la apertura a la Bolsa de las empresas privatizadas, se autorizó la inversión de las AFP en acciones y bonos de empresas, y en fecha más reciente pudieron elevar el componente de instrumentos extranjeros. Sin embargo, tampoco las carteras de los fondos de las diferentes AFP se diferencian mucho entre sí: las cláusulas regulatorias les permiten invertir entre diferentes títulos dentro de ciertos rangos pre-establecidos, pero también son penalizadas si reportan retornos muy diferentes a los del promedio del mercado.

Gráfico 7.1
Composición del portafolio de los fondos de pensiones, 1981-1999
(Por instrumentos)



Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. *Boletín Estadístico*, varios números.

El cuadro 7.2 ilustra una importante tendencia: el rendimiento medio anual real de la cuota del fondo durante toda la existencia del sistema ha sido de un 10.6% –muy superior al rendimiento implícito en el crecimiento del PIB–, pero su rentabilidad promedio alcanzó a sólo el 4.0% para quienes se incorporaron como cotizantes en 1995 –cifra inferior tanto al crecimiento del PIB, como al PIB per cápita de este mismo período.¹

La convergencia en el tiempo entre los retornos del fondo de pensiones y el crecimiento del PIB (como debería suceder en un sistema de reparto bien diseñado) resulta ilustrativa. Los altos rendimientos anuales de los fondos de pensiones observados en el pasado han sido consecuencia de la compra de activos en períodos de excepcionales bajos precios de bonos y/o de acciones, pero no hay garantías de que esos períodos se repitan en el futuro. En cambio, es más probable esperar retornos reales medios similares o levemente superiores al crecimiento del PIB, y más estrechamente relacionados con los retornos obtenidos por el capital asignado eficientemente en la economía.

Pero el tema de la rentabilidad tiene otras dimensiones que es necesario analizar: la distinción entre la rentabilidad de la cuota del fondo y la correspondiente a la cuenta individual de cada contribuyente. La diferencia entre ambas radica en que –para acceder al sistema y beneficiarse de su rentabilidad–, cada afiliado debe pagar una comisión; por ende, la rentabilidad debe calcularse neta de esos costos. Como la comisión tiene componentes proporcionales y fijos, ella afecta regresivamente a los de cotizantes de menores ingresos. El cuadro 7.2 en sus dos últimas columnas demuestra que la rentabilidad es bastante menor en el caso de los contribuyentes de menores ingresos.

c) La cobertura del sistema

La evolución de la población cubierta por el pilar de la capitalización (sistema privado de administradoras de pensiones) presenta características que son preocupantes, y las cifras que al respecto figuran

1 Durante 1999, mientras el PIB se desaceleró como consecuencia del ajuste macroeconómico aplicado en respuesta a la crisis asiática, el fondo rentó por sobre un 20% real en 12 meses, observándose un quiebre en la tendencia resaltada en el texto, el cual, no obstante, no invalida la conclusión de largo plazo.

en los Boletines Estadísticos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) pueden ser engañosas (véase el cuadro 7.3, columnas 1 y 2). Todos los trabajadores asalariados están cubiertos obligatoriamente en el nuevo sistema de pensiones. Pero no lo están los trabajadores independientes –que sólo pueden afiliarse en forma voluntaria–, tampoco las Fuerzas Armadas ni quienes permanecen en el sistema antiguo. Llama pues la atención que el número de afiliados (personas que han cotizado al menos una vez) se haya incrementado desde 1.4 millón en 1982 a 6.4 millones en enero de 2001: esto representaría una cobertura superior al tamaño total de la población económicamente activa por aquella fecha.

Cuadro 7.3
Cobertura poblacional del sistema, 1975-1999
(Porcentajes)

Años	Cobertura ocupacional (Cotizantes / Ocupados)			Cobertura efectiva (Cotizantes / F. de trabajo)		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1975	...	74.3	74.3	...	64.7	64.7
1976	...	68.9	68.9	...	60.1	60.1
1977	...	65.4	65.4	...	57.7	57.7
1978	...	59.8	59.8	...	51.2	51.2
1979	...	59.4	59.4	...	51.3	51.3
1980	...	56.4	56.4	...	50.5	50.5
1981	33.6	21.5	55.1	29.8	19.0	48.8
1982	36.0	20.0	56.0	29.0	16.1	45.0
1983	38.2	18.0	56.2	33.5	15.8	49.3
1984	40.6	16.7	57.3	35.0	14.4	49.3
1985	44.0	15.7	59.7	38.8	13.8	52.6
1986	45.9	14.2	60.1	41.1	12.7	53.9
1987	50.6	13.5	64.1	45.7	12.2	58.0
1988	50.6	12.2	62.7	46.6	11.2	57.7
1989	50.8	11.0	61.8	47.2	10.2	57.4
1990	50.6	10.3	60.9	46.8	9.6	56.4
1991	53.7	9.7	63.4	49.9	9.0	58.9
1992	55.3	8.9	64.2	51.8	8.4	60.2
1993	54.6	8.0	62.6	51.1	7.5	58.6
1994	56.2	7.6	63.8	51.8	7.0	58.9
1995	57.2	7.6	64.8	53.5	7.1	60.6
1996	58.9	7.0	65.9	55.7	6.6	62.3
1997	61.3	6.4	67.7	58.0	6.1	64.1
1998	58.0	6.3	64.2	53.8	5.8	59.6
1999	49.8	5.4	55.2	45.4	4.9	50.3

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de AFP, INP y DIPRES y Arenas (1999). Incluye FFAA y Carabineros.

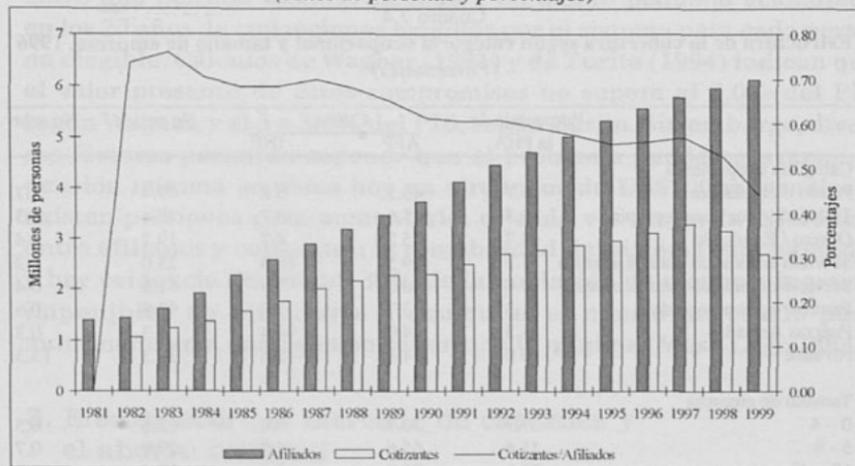
Para evitar malentendidos, es habitual referir la cobertura al número de cotizantes, antes que al de afiliados. Se distingue entre cobertura ocupacional (cuando los cotizantes se relacionan con los ocupados solamente) y cobertura efectiva (si la relación se hace con la fuerza de trabajo). Comparada con cifras históricas, la cobertura en el antiguo sistema de reparto superó el 74% de los ocupados en 1975 y disminuyó a 59% en 1979 –año previo a la reforma. Considerando los dos sistemas que operaban pos-reforma (el de las AFP y el del INP)² e incluyendo a las Fuerzas Armadas, se observa que la cobertura ocupacional disminuyó (especialmente durante 1982, como consecuencia de la profunda recesión), y luego fue aumentando hasta alcanzar un máximo de 68% en 1997. La cobertura efectiva tuvo un comportamiento similar, siendo más acentuada su caída en 1982 por el mayor desempleo, y también más notoria su recuperación posterior, alcanzando a un máximo de 64% de la población económicamente activa en 1997.

A partir de los primeros impactos sobre Chile de la crisis asiática –en 1997–, nuevamente disminuye de forma importante la cobertura del sistema. Estudios de cobertura (Arenas, 2000) indican que el número de cotizantes cayó desde un 64% de la fuerza de trabajo en 1997 a sólo un 50% en 1999. Aunque alta conforme a estándares de América Latina, la cobertura así medida está muy por debajo de lo que se esperaba. Aún más sorprendente es la creciente diferencia entre cotizantes activos y afiliados totales del sistema: la relación entre ambos alcanzó su punto más alto superando ligeramente al 75% en 1983, para luego disminuir gradualmente y alcanzar un 44% en 1999. De este modo, el número de los cotizantes efectivos sólo se ha incrementado desde un millón en 1982 a 3.2 millones en enero de 2001 (véase el gráfico 7.2).

El hecho de que los afiliados tengan acceso a su fondo de pensiones exclusivamente en casos de invalidez, jubilación y muerte (para los sobrevivientes que dependan de ellos), y no puedan usarlo como un seguro colateral o de desempleo, ha limitado una participación signifi-

2 El INP es el Instituto de Normalización Previsional, institución donde fueron agrupadas las antiguas Cajas Previsionales y encargada de administrar el pilar público durante la transición.

Gráfico 7.2
Afiliados y cotizantes, 1981-1999
(Miles de personas y porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. *Boletín Estadístico*, varios números.

cativa de los trabajadores autónomos (véase el cuadro 7.4). Prevalece en este grupo de trabajadores una suerte de miopía, privilegiando una mayor liquidez de sus activos para enfrentar las contingencias de sus negocios, así como las de sus familias: antes que depositar el 10% de sus ingresos en cuentas de ahorro para la vejez, prefieren destinar esos recursos a otros usos. En la actualidad, cerca de 1.5 millón de trabajadores independientes no está cubierto por el sistema previsional –la mayoría de ellos presumiblemente vinculada al sector informal, pues los profesionales independientes tienden a cotizar. El cuadro 7.4 ilustra, a partir de la encuesta CASEN de 1996,³ el perfil de cotizantes en relación a su categoría ocupacional, y el tamaño de la empresa en que laboran. Este deja de manifiesto que la cotización es baja entre trabajadores por cuenta propia, del servicio doméstico (especialmente el “puertas afuera”), no remunerados y ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores. Todos éstos conforman, a su vez, el grueso del

3 La encuesta CASEN es elaborada bianualmente por el MIDEPLAN, a partir de una muestra de carácter nacional que mide los niveles de pobreza y de distribución del ingreso.

empleo en establecimientos de tamaño pequeño asimilados al sector informal.

Cuadro 7.4
Estructura de la cobertura según categoría ocupacional y tamaño de empresa, 1996
(Porcentajes)

	Porcentaje de la PEA	Cotiza		No cotiza	No sabe
		AFP	INP		
Categoría ocupacional					
Patrón o empleador	3.7	45.1	5.8	47.4	1.7
Trabajador por cuenta propia	20.3	15.6	5.7	78.4	0.3
Obrero / Empleado	67.7	75.2	4.7	19.7	0.4
Servicio doméstico puertas adentro	1.3	59.5	16.3	23.0	1.2
Servicio doméstico puertas afuera	4.4	30.0	7.9	61.8	0.4
Familiar no remunerado	1.3	3.7	1.9	93.8	0.6
Fuerzas Armadas	1.3	4.0	94.4	1.3	0.3
No sabe	0.0	44.8	2.6	39.3	13.3
Tamaño de empresa					
0 - 4	39.7	30.7	6.0	62.8	0.5
5 - 9	11.4	65.6	4.7	29.0	0.7
10 - 49	23.3	76.9	5.2	17.6	0.3
50 - 199	12.4	81.0	6.2	12.5	0.3
200 y más	9.6	81.3	12.0	6.5	0.2
No sabe	3.7	67.5	7.9	22.5	2.1
Total	100.0	57.9	6.4	35.3	0.5

Fuente: Cálculos del autor a partir de estadísticas de frecuencias marginales de la CASEN 1996.

La proporción de trabajadores independientes que cotiza en el nuevo sistema es baja y ha ido disminuyendo: alcanzó al 4.8% del total de este segmento en 1986 y descendió a 3.8% en 1998 (Bustamante, 1998). Su afiliación es voluntaria, sus ingresos son reducidos y además inestables, enfrentan otras alternativas de inversión para su pequeña capacidad de ahorro y siempre pueden recurrir en última instancia a programas asistenciales de apoyo (pensiones asistenciales, servicios de salud y asignaciones familiares).

Esta baja cobertura genera una creciente preocupación por sus implicancias sobre las garantías estatales. La responsabilidad fiscal puede llegar a ser muy elevada si el efecto combinado de aquélla y de la baja densidad de cotizaciones incrementa el número de personas

elegibles para pensiones mínimas y asistenciales. La presión sobre el gasto fiscal futuro podría ser aún mayor si se ensancha el diferencial entre una pensión mínima elevada y un monto pequeño acumulado en los 20 años de cotizaciones exigidos por el sistema para cada persona elegible. Cálculos de Wagner (1991) y de Zurita (1994) indican que el valor presente de estos compromisos no supera al 2.0% del PIB según Wagner, y al 3 a 3.8% del PIB, según Zurita. Sin embargo, diversos factores permiten suponer que el problema puede agravarse: la pensión mínima se ubica hoy en alrededor de US\$100 mensuales y existen presiones para aumentarla; es cada vez mayor la diferencia entre afiliados y cotizantes; la rentabilidad del sistema está bajando, y hay evidencia de que un 30% de la población de menores ingresos impondibles no alcanzaría a acumular el monto necesario para autofinanciarse una pensión superior a la mínima (Mesa-Lago, 2000).

3. Efectos sobre el mercado de capitales y el ahorro nacional

El traspaso de recursos financieros al mercado de capitales ha permitido que la reforma fuese justificada por su potencial efecto sobre el desarrollo de éste y su aporte al ahorro y el crecimiento. Pero cabe distinguir dos partes en este argumento. Primero, se sostiene que al cambiar la naturaleza de las contribuciones desde un impuesto para adquirir un derecho a un ahorro para adquirir un capital, la reforma tiene el mérito de generar una fuente de capital de inversión y apoyo al desarrollo del mercado de capitales, el cual –al ser administrado por entes privados– debería garantizar una asignación eficiente de recursos entre las mejores opciones de inversión. En segundo lugar, se afirma que la reforma contribuye al crecimiento económico, al constituirse en un importante factor para elevar el ahorro nacional (Guerard y Jenkins, 1993, cap. 1).

a) ¿Aumentan y se asignan eficientemente las fuentes de capital de inversión?

Dado que hasta ahora hubo un creciente número de afiliados que cotizan al sistema y muy pocos que se jubilan, los fondos de pensiones han crecido hasta llegar a convertirse en una importante

fuerza de profundidad del mercado financiero Las inversiones de los fondos de pensiones aumentaron desde el equivalente al 0.9% del PIB en 1981 al 47% del PIB en 2000 (35 mil millones de dólares), constituyéndose en una de las más dinámicas fuentes de liquidez para el desarrollo de los mercados de capitales (véase el cuadro 7.5).⁴ Sin embargo, su impacto directo sobre la inversión real no ha sido del todo significativo: sus fondos se han canalizado en un alto porcentaje a la compra de acciones de empresas (u otros instrumentos) ya existentes, mientras que los altos rendimientos provienen de la valoración de activos transitoriamente subvalorados y no necesariamente de la creación directa de riqueza.

Cuadro 7.5
**Importancia de los fondos de pensiones chilenos
 en relación con los agregados monetarios privados, 1981-2000**
(Como % del PIB)

Años	Fondos de pensiones	Agregados monetarios privados (M7-M1)
1981	0.9	27.4
1982	2.5	31.8
1983	5.7	29.8
1984	6.5	33.4
1985	9.3	37.4
1986	12.0	38.7
1987	13.1	41.9
1988	14.8	41.0
1989	16.2	48.6
1990	22.0	57.0
1991	29.1	58.6
1992	29.6	59.7
1993	35.1	64.3
1994	44.9	64.2
1995	42.9	65.3
1996	40.1	72.1
1997	40.0	77.3
1998	42.0	80.1
1999	45.9	86.6
2000	46.9	87.5

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

4 La comparación entre el Fondo de Pensiones y M7-M1 no es estrictamente válida, pues este último indicador de agregados monetarios no incluye los activos financieros mantenidos en acciones y bonos de empresas privadas; en cambio, los Fondos sí lo hacen.

Los fondos de pensiones son una fuente potencial de capital de inversión, y su apoyo para el desarrollo del mercado de valores no habría sido posible si la totalidad de los costos de la reforma hubiese sido pagada con nuevas emisiones de deuda pública. En ese caso, gran parte del fondo habría sido demandada por el Tesoro Público, desplazando su inversión desde otros instrumentos y por ende limitando su uso para desarrollar el mercado de capitales. Asimismo, los instrumentos estatales en que ha sido invertido parte del Fondo (véase el gráfico 7.1) corresponden a títulos del Banco Central –los cuales han contribuido a la política monetaria.

El hecho relevante, entonces, es que no hubo emisión de deuda pública nueva para financiar las prestaciones que eran pagadas con arreglo al sistema antiguo, con la sola excepción de aquélla implícita en los “bonos de reconocimiento” –a cuenta de cotizaciones anteriores–, y cuyo pago se hace efectivo al momento de pensionarse el afiliado antiguo poseedor del bono. El gran mérito de la reforma ha sido, pues, la capacidad de las autoridades fiscales para generar (mediante una mezcla entre mayores impuestos, reducciones de gastos y recursos provenientes de privatizaciones de empresas públicas) un superávit fiscal destinado a pagar los costos de la reforma. Esta situación ha llevado a algún analista a señalar que “en lugar de que la privatización del sistema de pensiones esté resultando en la solución a los recurrentes déficit previsionales, ha sido más bien el superávit fiscal el que ha garantizado el éxito de esta privatización” (Diamond, 1994).⁵

Respecto de la gestión eficiente del fondo por un número creciente y diversificado de intermediarios financieros, la composición de la cartera de los fondos de pensiones ha reflejado en gran medida el comportamiento de AFP que buscan maximizar rentabilidades de corto plazo para competir en una industria con economías de escala y sujetas a una fuerte y cambiante regulación. Pero, a su vez, la competencia en una industria con grandes economías de escala reduce el número de administradoras entre las cuales pueden optar los afiliados. Otro tanto acontece producto de la regulación prudencial, que

5 Traducción hecha por el autor.

limita los instrumentos en los cuales pueden ser invertidos los fondos y exige rentabilidades similares a la del promedio de la industria.

Tampoco esta industria parece haber contribuido en forma directa a la inversión productiva: hacia fines de 2000, sólo el 18% del fondo (14% en títulos con garantía hipotecaria y 4% en bonos de empresas) tenía un impacto directo sobre la inversión real. El resto correspondía a inversiones principalmente en instrumentos financieros, cuyo impacto sobre la inversión real es incierto e indirecto: un 13% en acciones del mercado secundario, un 21% en depósitos de ahorro (que se ajustan a la inflación en Chile), algo más del 36% en deuda pública (principalmente por la acumulación de reservas en el Banco Central) y un 12% en instrumentos extranjeros.

A la postre, la privatización de la seguridad social, más que esencial para el reparto de los fondos entre intermediarios financieros crecientemente diversificados, lo ha sido para el desarrollo de una cuidadosa regulación de los mercados financieros. Esto constituye un beneficio significativo del proceso de la reforma. Sin embargo, el modo en que este proceso está siendo garantizado en Chile –compitiendo por los cotizantes en un mercado con elevadas economías de escala–, no sólo ha limitado la existencia de opciones de inversión para el afiliado, sino que también la ha encarecido. Quizás una combinación diferente entre garantías y opciones a disposición de aquél sea necesaria para futuras etapas de desarrollo del mercado financiero (Diamond, 1994).

b) ¿Incrementan estos fondos el ahorro nacional?

El ahorro nacional ha aumentado en forma importante después de 1981 –cuando se puso en marcha la reforma al sistema de pensiones en Chile– pasando desde un 7.6% del PIB ese año, a un 23.8% en 1995 y 21.8% en 1999. Aunque el influjo de las reformas a los sistemas de pensiones sobre la tasa de ahorro nacional ha sido muy controvertido (Eatwell, 1999), sus promotores han utilizado el argumento de su impacto sobre el crecimiento y el ahorro como un incentivo adicional para difundirla.

Para explicar cuánto pudo haber influido la reforma sobre ese incremento del ahorro nacional es importante comprender la forma cómo el Estado realizó el ajuste de su balance del Gobierno Central

—que incluye a las pensiones. La columna 4 del cuadro 7.6 indica que, previo a la reforma, se generó un excedente en las cuentas corrientes del gobierno cercano al 8.5% y 5.8% del PIB en 1980 y 1981, respectivamente. A partir de 1982 (cuando el déficit previsional aumenta de 3.8% a 6.4% del PIB), este superávit en la cuenta corriente fiscal se transformó primero en un déficit equivalente al 2.9% del PIB, para luego volver a su condición inicial, manteniéndose como tal durante años; en los noventa, este excedente alcanzó un promedio de 4.6% del PIB.

Cuadro 7.6
Desagregación del ahorro nacional incluyendo excedente fiscal
necesario para financiar el costo de la transición, 1980-1999
(Como % del PIB)

Años	Ahorro		Ahorro del gobierno			Ahorro privado			
	Nacional bruto	Fondo pensiones	Déficit Seguridad social	Excedente corriente no previsional	Fondo compensación cobre	Total	Seguridad social	No previsional empresarial	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)-(3)	(8)=(9)-(7)	(9)=(1)-(6)
1980	13.9	...	1.7	8.5	0.0	10.2	-1.7	5.4	3.7
1981	8.2	0.9	3.8	5.8	0.0	7.7	-2.9	3.4	0.5
1982	2.1	1.8	6.4	-2.9	0.0	3.5	-4.6	3.2	-1.4
1983	4.4	1.7	7.0	-2.3	0.0	4.8	-5.4	5.0	-0.4
1984	2.9	1.9	7.6	-1.2	0.0	6.4	-5.7	2.2	-3.5
1985	8.0	2.0	6.7	0.4	0.0	7.1	-4.7	5.6	0.9
1986	11.5	2.2	6.8	1.3	0.0	8.0	-4.5	8.1	3.6
1987	17.3	2.3	6.0	3.0	0.5	9.5	-3.8	11.6	7.8
1988	22.3	2.7	5.3	2.3	3.0	10.6	-2.7	14.4	11.7
1989	23.3	2.9	5.4	3.1	3.8	12.3	-2.5	13.5	11.0
1990	23.2	3.0	5.4	2.5	2.3	10.2	-2.4	15.4	13.0
1991	22.3	2.8	5.4	3.6	0.7	9.7	-2.5	15.2	12.7
1992	21.5	3.3	5.2	5.0	0.3	10.5	-1.8	12.8	11.0
1993	20.9	3.6	5.3	4.9	-0.2	10.0	-1.7	12.6	10.9
1994	21.1	3.9	5.2	4.9	0.2	10.3	-1.3	12.1	10.8
1995	23.8	4.4	4.9	5.4	1.1	11.4	-0.5	12.9	12.4
1996	20.8	4.3	5.2	5.8	0.3	11.3	-0.9	10.4	9.5
1997	21.6	n.d.	5.2	5.6	0.1	10.9	n.d.	n.d.	10.7
1998	21.2	n.d.	5.5	4.1	-0.5	9.1	n.d.	n.d.	12.1
1999	21.8	n.d.	5.9	3.9	0.5	10.3	n.d.	n.d.	11.5
Prom 81-89	11.1	2.0	6.1	1.1	0.8	8.0	-4.1	7.4	3.6
Prom 90-99	21.8	3.6 ^{a/}	5.3	4.6	0.5	10.4	-1.6 ^{a/}	13.1 ^{a/}	11.3
Prom 81-99	16.7	2.7 ^{b/}	5.7	2.9	0.6	9.2	-3.0 ^{b/}	9.6 ^{b/}	7.6
Variación 81-89/90-99	10.1	1.6	-0.8	3.5	-0.3	2.4	2.5	5.7	7.7

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile, Ministerio de Hacienda y Arenas (1999).

a/ 1990-1996.

b/ 1981-1996.

Tal esfuerzo de las cuentas fiscales resulta mucho más significativo si se le agrega el financiamiento del déficit previsional (columna 3 del cuadro 7.6). Estimado de esta forma, el ahorro público necesario para generar el superávit en cuenta corriente y financiar el déficit previsional promedió un 9.2% del PIB en 1981-99, y creció más de 2 puntos del PIB entre los períodos 1981-89 y 1990-99. Tan enorme esfuerzo ha sido el que permitió absorber por igual durante los ochenta los efectos de la crisis financiera y del cambio del sistema de pensiones, manteniéndose en la década siguiente en una magnitud que supera la reducción del déficit de la seguridad social (Arrau, 1994; Marcel y Arenas, 1992; Arenas, 1999).

En el período 1981-99, la reforma al sistema de pensiones elevó el déficit previsional a un promedio equivalente al 5.7% del PIB (columna 3), dos veces el flujo de ahorro de los trabajadores en los fondos de pensiones –que alcanzó al 2.7% del PIB (columna 2). Ello provocó una reducción neta promedio en el ahorro de un 3% del PIB (columna 7), particularmente importante entre 1981 y 1984 –cuando se elevó desde 2.9 a 5.7% del PIB; a partir de entonces, ha disminuido paulatinamente hasta alcanzar al 0.9% del PIB en 1996, estimándose que pasará a ser positivo sólo el año 2000.⁶

De este modo, el ahorro nacional promedio de 16.7% del PIB en el lapso 1981-99 (columna 1) ha sido fundamentalmente consecuencia de dos factores: el ahorro del gobierno equivalente a 9.2% del PIB (columna 6) y el del sector privado no previsional de 9.6% del PIB (columna 8). Los 10.1 puntos porcentuales del PIB de mayor ahorro durante las dos últimas décadas corresponden al aumento en 5.7% del PIB del ahorro empresarial no previsional, y secundariamente al del gobierno y a una reducción del desahorro previsional de las personas, ambos de 2.5% del PIB.

Ha sido, pues, la sistemática absorción del déficit previsional mediante una severa disciplina fiscal una de las principales fuentes

6 Una vez que el ahorro de los trabajadores tienda a estabilizarse como proporción del PIB (cuando, entre otros factores, la cobertura del nuevo sistema se estabilice), la evolución del déficit previsional pasará a ser el determinante del ahorro neto del sistema. Esta evolución será altamente sensible a la capacidad del sistema para proveer pensiones sin la necesidad de las garantías del Estado, sean éstas asistenciales y mínimas o beneficios no financiados de las Fuerzas Armadas (Arenas, 1999).

del aumento del ahorro nacional en Chile. En cuanto al ahorro privado no institucional (distinto al de la seguridad social), éste creció en respuesta a incentivos fiscales para la reinversión de utilidades: la reforma tributaria de 1984 redujo la tasa impositiva desde el 46% al 10% para las utilidades no distribuidas de sociedades con acciones de emisión pública, también rebajó para éstas –uniformándolas para todo el resto– las tasas de impuesto a las utilidades distribuidas desde un 43.3% a un 31.5%, y mantuvo una tasa de 31.5% para las empresas de responsabilidad limitada (Marfán, 1984; Arrau, 1994; 1996).

Así, el efecto directo de la reforma del sistema de pensiones sobre el ahorro nacional ha sido muy débil, y mucho mayor impacto han tenido las políticas que en general buscan fortalecer la inversión y el ahorro privados con independencia de la organización del sistema de pensiones. Adicionalmente a la generación de solvencia y ahorro del sector público y de incentivos fiscales ya comentados, elementos claves para lograr ese objetivo son i) la adopción de políticas macroeconómicas que promuevan el crecimiento a niveles próximos a su capacidad instalada, en un contexto de tipos de cambio y tasas de interés alineadas con las condiciones de competitividad; ii) los desarrollos institucionales en torno a la estabilidad política y los derechos de propiedad; iii) la solvencia de los intermediarios financieros; iv) los desarrollos productivos, y v) el contexto internacional (Agosin, 1998; Ffrench-Davis y Reisen, 1998; Jadresic y Zahler, 2000; CEPAL, 2000).

4. Conclusiones

La reforma del sistema de pensiones en Chile se orientó a mejorar los beneficios de los afiliados, superando las deficiencias del sistema antiguo, optando por un sistema de contribuciones definidas y la capitalización individual como mecanismo de financiamiento. El sistema ofrece la libertad de elección entre las AFP como mecanismo generador de eficiencia, en un mercado donde idealmente debieran competir distintas empresas privadas por la administración financiera de los fondos de pensiones. Es posible que sus beneficios mejoren en el futuro si aumentan la densidad de las cotizaciones y

los rendimientos del fondo y bajan las comisiones de administración. Asimismo, al cambiar las cotizaciones desde un impuesto para adquirir un beneficio definido de pensión a un ahorro obligatorio para adquirir un capital y financiar una pensión, un resultado secundario de la reforma ha sido la provisión de recursos para el mercado financiero, posibilitando el desarrollo de éste.

a) Eficiencia y equidad del sistema de pensiones

Al pasar desde beneficios a contribuciones definidas, la reforma redujo la injerencia política en el uso de los fondos del sistema de capitalización e impidió impulsar políticas redistributivas mediante los aportes de sus afiliados. De este modo, los beneficios que otorga el sistema reproducen las desigualdades propias del mercado de trabajo, pero se consideran justos desde la perspectiva de cada persona en tanto premian los esfuerzos de ahorros individuales. Sin embargo, también éste asume ahora todos los riesgos de gestión, financieros y laborales. Dado este escenario, se configuran preocupantes tendencias:

- Los gastos administrativos (incluidas la compra de una prima de seguro de invalidez y de sobrevivencia) representan un 24% de la tasa legal de contribución incluso tras 20 años de operación del sistema, situación que responde a una fuerte guerra de ventas y genera importantes costos comerciales.
- Los retornos a las inversiones de los fondos de pensiones han sido altamente volátiles y muestran una tendencia decreciente en el tiempo, derivando en retornos inferiores a los que hubieran obtenido en un sistema de reparto bien administrado para quienes han ingresado al sistema durante los últimos siete años.
- El papel subsidiario del Estado lo obligará a financiar el diferencial requerido para una pensión mínima tanto en el caso de los afiliados que no puedan ahorrar lo suficiente para alcanzarla, como en el de los indigentes que carecen de capacidad de ahorro. La evidencia indica que una gran proporción de la fuerza de trabajo continúa empleada en actividades independientes, en servicios domésticos o como asalariado en pequeñas empresas, ocupaciones todas cuya cobertura de seguridad social es

irregular. Además, los afiliados asalariados han visto reducidas las densidades de sus cotizaciones producto del comportamiento cíclico y estructural que presentan el subempleo y desempleo en la región. Es pues altamente probable que un importante segmento de afiliados termine calificando para pensiones asistenciales o mínimas, lo cual representará una enorme carga para el Estado.

- La reforma ha hecho recaer sobre el presupuesto fiscal todo el peso del financiamiento de las garantías estatales (pensiones mínimas y asistenciales y déficit de las Fuerzas Armadas) y de la deuda previsional civil que debió hacerse explícita. Al no existir un impuesto específico que cubriese este déficit (equivalente durante más de 20 años al 5.7% del PIB), se ha requerido de importantes ajustes fiscales.

Valorando la preocupación de las autoridades respecto de las responsabilidades de gasto fiscal futuro asociado a la reforma, diversas medidas pueden contribuir a mejorar la eficiencia y equidad del sistema, varias de ellas ya consideradas por las autoridades:

- Aumentar la cobertura de afiliados incorporando al sistema a trabajadores con capacidad de ahorro –independientemente de su relación de dependencia–, por ejemplo, evitando la discriminación tributaria que afecta a los independientes y diseñando cuidadosamente las garantías para soslayar incentivos perversos respecto de la incorporación y permanencia en el sistema.
- Sanciones más drásticas al incumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores.
- Mayores reducciones de costos para los afiliados, por ejemplo, reduciendo las comisiones a cambio de compromisos de su permanencia en una AFP por un determinado período.

b) El mercado de capitales, la inversión real y el sistema de pensiones

La reforma se ha constituido en un instrumento para el desarrollo del mercado de capitales, dada su potencial contribución a la superación de dos falencias históricas: la ausencia de ahorro financiero

de largo plazo y la aún insuficiente canalización de recursos hacia la inversión real.

Si bien el aporte de los trabajadores constituye ahorro de largo plazo, su disponibilidad para inversión en instrumentos financieros distintos a los bonos para pagar la deuda previsional preexistente a la reforma ha requerido de un importante esfuerzo de política pública. En efecto, ha demandado niveles de ahorro público suficientes para financiar la transición –permitiendo darle profundidad al sistema financiero– y posibilitado que los fondos de pensiones se trasformen en la principal fuente de inversión, representando hoy casi el 50% del cuasi-dinero de la economía (M7-M1). Para que el pilar de capitalización del sistema reformado pudiese generar flujos de ahorro financiero superiores al 3.4% del PIB, desde 1981 el Estado ha debido hacerse cargo de un déficit previsional anual promedio equivalente al 5.7% del PIB. En cambio, hasta diciembre de 2000, sólo un 36% del fondo de pensiones permanece invertido en instrumentos del Estado –en su mayoría bonos del Banco Central– para contribuir a la estabilización monetaria.

Para canalizar crecientemente los flujos de ahorro de largo plazo de los fondos de pensiones hacia las necesidades de inversión real en el país, es preciso continuar fortaleciendo el desarrollo financiero. Esto impone crear instancias donde las AFP puedan actuar en calidad de inversionistas financieros o como banca de segundo piso, invirtiendo en instrumentos asociados a proyectos de creación de riqueza, donde el riesgo sea cubierto mayoritariamente por la banca o por el intermediario financiero de primer piso. Además de representar las demandas de financiamiento de empresas y personas para sus necesidades de inversión, tales instrumentos deben combinar riesgo y rentabilidad, de manera que las clasificadoras privadas de riesgo los califiquen como elegibles –conforme a las normas regulatorias que rigen el portafolio de las AFP. Un ejemplo exitoso al respecto han sido las letras hipotecarias: la existencia de una hipoteca a favor de los bancos cubre apropiadamente el riesgo y la reajustabilidad de los pagos conforme varían los precios (expresados en unidades de fomento), al tiempo que garantiza una rentabilidad real positiva a largo plazo. Este desarrollo ha permitido

que un amplio grupo de familias pudiese acceder a la vivienda con financiamiento de los fondos de pensiones, pero la experiencia no se ha repetido con igual éxito en otras áreas de inversión.

Se requiere asimismo promover o fortalecer la labor de las empresas privadas clasificadoras de riesgo para que –en forma objetiva y reservada– puedan evaluar los riesgos de los proyectos de inversión a partir de información provista por las empresas, conforme a normas y condiciones de transparencia. Igualmente importante es la apertura de las estructuras de propiedad del capital para facilitar su adquisición por fondos administrados a nombre de terceros; por ejemplo, la transformación de empresas familiares en sociedades anónimas posibilitaría que éstas sean transadas en la Bolsa. Otra alternativa es el desarrollo de los fondos de inversión. En todos estos casos, sin embargo, es preciso asegurar la buena gobernabilidad corporativa para proteger los derechos de los inversionistas minoritarios.

En definitiva, los fondos de pensiones han contribuido a superar una de sus principales falencias históricas al proveer de ahorro de largo plazo, pero falta aún potenciar su contribución en la creación de riqueza, tanto desarrollando el mercado financiero, como rompiendo su segmentación para canalizar recursos en forma rentable hacia la pequeña y mediana empresa, segmento que genera los mayores niveles de empleo en el país.

Referencias bibliográficas

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000), "La reforma a las pensiones", en F. Larraín y R. Vergara, *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Agosin, M. (1998), "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", en R. Ffrench-Davis y H. Reisen, 1998.
- Arellano, J. P. (1980), "Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena", *Colección Estudios CIEPLAN 4*, Santiago.
- Arenas de Mesa, A. (2000), "Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado", *serie de Financiamiento del desarrollo*, No. 105, CEPAL, Santiago.
- _____ (1999), "El sistema de pensiones de Chile: resultados y desafíos pendientes", en *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad. Seminario Técnico*, FNUAP/CEPAL/OPS, Santiago.
- Arrau, P. (1996), "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile: 1980-94", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 39, CEPAL, Santiago.
- _____ (1994), "Fondos de pensiones y el desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-93", *serie Financiamiento del desarrollo*, N°19, CEPAL, Santiago.
- Banco Central de Chile (1993), *Cuentas nacionales de Chile, 1985-1992* (síntesis anticipada).
- _____ (1989), *Indicadores económicos y sociales, 1960-1988*.
- _____ *Boletín mensual*, varios números.
- Bustamante, J. (1998), "El sistema chileno de pensiones", Seminario Internacional Reforma de Presidencia Social, Ministerio de Presidencia y Asistencia Social, Santiago.
- Bustos, R. (1995), "Reforma a los sistemas de pensiones: peligros de los programas opcionales en América Latina", en S. Baeza y F. Margozzini (eds.), *Quince años después: una mirada al sistema privado de pensiones*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL Alfaomega, segunda edición.
- _____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago.
- _____ (1995), "Reformas a los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe", *serie de Financiamiento del desarrollo*, N° 29, Santiago.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago.
- Corsetti, G. y K. Schmidt-Hebbel (1994), "Pension reform and growth", mimeo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- De Castro, S. y otros (1992), *El ladrillo. bases de la política económica del Gobierno Militar Chileno*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Diamond, P. (1995), "Economic support in old age", Annual Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington D.C.
- _____ (1994), "Privatization of social security: lessons from Chile", *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, N° 1, Ilades/Georgetown University.
- Dirección de Presupuestos (1998), *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1997*.
- Eatwell, J. (1999), "The anatomy of the pension 'crisis'", en *Economic Survey of Europe*, No. 3, ECE, United Nations, Geneva.
- Ffrench-Davis, R. y H. Reisen (1998), eds., *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Mc Graw-Hill, Santiago.
- Held, G. (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, N°54.
- _____ y A. Uthoff (1995), "Indicators and determinants of saving for Latin América and the Caribbean", *serie Financiamiento del desarrollo*, No. 25, CEPAL, Santiago.
- Holzmann, R. (1997), "On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 48, CEPAL, Santiago.
- Iglesias, A. y R. Acuña (1992), *Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-91*, CEPAL/

- PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.
- Jadresic, E. y R. Zahler (2000), "Chile's rapid growth in the 1990s: good policies, good luck or political change?", *IMF Working Paper*, Washington, D.C.
- Kast, M. (1974), "Estudio sobre reforma previsional", Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Santiago.
- Larraín, C. (1996), "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta", *serie Financiamiento del desarrollo*, No. 37, CEPAL, Santiago.
- Marcel, M. y A. Arenas de Mesa (1992), "Social security reform in Chile", *Occasional Papers*, Inter-American Development Bank (IDB), Washington D.C.
- Marfán, M. (1984), "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Colección Estudios CIEPLAN* 13, Santiago.
- Mesa-Lago, C. (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, No. 93, CEPAL, Santiago.
- _____ (1998), "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comparación de presupuestos y enseñanzas", en A. Bonilla y A. Conte-Grans (comps.), *Pensiones en América Latina: dos décadas de reformas*, Oficina Internacional de Trabajo, Lima.
- Piñera, J. (1991), *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*, Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Queisser, M. (1995), "Chile and beyond: the second generation of reforms in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 48, No. 3-4.
- Ruiz-Tagle, J. (2000), "Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile", *Opciones*, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993), *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*, CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.

- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) (1998), *Boletín estadístico* N° 143, Santiago.
- _____ (1994), *El sistema chileno de pensiones*, Santiago.
- Uthoff, A. (1995) "Reforma a los sistemas de pensiones en América latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, No. 29, CEPAL, Santiago.
- _____ y R. Szalachman (eds.) (1992), *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Guatemala, México, Colombia*, CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.
- _____ (eds.) (1991), *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.
- Vial, J. y M. Marfán (1995), "Políticas para el crecimiento económico en los 90. El caso de Chile", *Notas Técnicas de CIEPLAN*, N° 157.
- Wagner, G. (1991) "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada", *Cuadernos de Economía*, vol. 18, No. 1.
- Zurita, S. (1994), "Minimum pension insurance in the Chilean pension system", *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, No. 1, Ildes/Georgetown University.

CAPÍTULO 8

Las reformas al sistema de salud: desafíos pendientes

Daniel Titelman*

Introducción

Las reformas implementadas a inicios de los años ochenta cambiaron profundamente la estructura y funcionamiento del sector salud en Chile. Entre las virtudes de las reformas destacan, por una parte, la separación de funciones entre el financiamiento y la provisión de servicios de salud y, por otra, los procesos de descentralización puestos en marcha. Sin embargo, la estructura actual del sistema de salud tiende a producir e incentivar serias inequidades e ineficiencias en la gestión del sector.

Una de las principales características del sistema actual radica en que las cotizaciones de salud pueden dirigirse alternativamente hacia dos sistemas de seguros de salud que funcionan de manera paralela y con lógicas muy distintas. Esto es, los cotizantes pueden escoger entre el seguro público de salud (FONASA) o los seguros privados de salud ofrecidos por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE).

En el ámbito del financiamiento, la función de reaseguro que realiza el FONASA respecto a las ISAPRE ha implicado una serie de subsidios implícitos desde el sector público hacia el privado. A nivel de los proveedores, la segmentación de la oferta de servicios de salud ha

* El autor agradece los valiosos comentarios de Jorge Jiménez de la Jara, Andras Uthoff B., Ricardo Ffrench-Davis, y Giorgio Solimano. Además agradezco a Rodrigo Morales por su eficiente apoyo estadístico.

generado incentivos incorrectos para el desarrollo de las instituciones prestadoras. Esta segmentación ha dado origen a una inadecuada asignación de recursos entre los sectores privado y público.

En lo que sigue se presenta una descripción del modelo de financiamiento chileno. Se argumenta la necesidad de redefinir la mezcla pública-privada, para permitir mayores grados de solidaridad a nivel del financiamiento, reducir el problema de la selección de riesgos y permitir una mejor articulación entre el sector privado y el sector público. Para ello es necesario avanzar hacia seguros de salud universales e integrales. En este contexto, se debe avanzar en la introducción de mecanismos de solidaridad mediante la creación de un fondo solidario, encargado de la captación de los recursos financieros. Este fondo no es incompatible con la existencia de múltiples aseguradoras, privadas o públicas, que administren y gestionen los seguros de salud.

1. Antecedentes

Hasta antes de los años ochenta, el sector salud estaba administrado principalmente por el sector público. El financiamiento era gestionado por el Estado, el que a su vez brindaba servicios de salud a través de una red de centros de atención médica y hospitalaria propia. Alrededor del 90% de los egresos hospitalarios, y sobre el 85% de las atenciones ambulatorias eran efectuados en la infraestructura estatal. El sector se articulaba en torno al Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Salud (SNS) creado en 1952, el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) creado en 1942, y el sector privado, que cubría principalmente a particulares no adscritos a algún régimen previsional, o a afiliados al SERMENA a través del sistema de libre elección.

La población beneficiaria del SERMENA eran los empleados activos o pasivos (y sus cargas) afiliados a las distintas cajas de previsión públicas y privadas. Este financiaba las actividades de medicina preventiva y las acciones de recuperación y rehabilitación de la salud de sus afiliados. Estas últimas se desarrollaban en los establecimientos del SNS o a través de proveedores privados mediante la modalidad de libre elección creada en 1968. Esta permitía para la atención

ambulatoria, la libre elección de profesionales de la salud inscritos en el colegio profesional correspondiente. En este caso, el beneficiario debía realizar un copago por parte del valor de la prestación. Para la atención intrahospitalaria, existían convenios entre el SERMENA, el SNS, y clínicas e instituciones asistenciales privadas.

El SNS, por su parte, constituía una infraestructura física para todo el país y se encargaba de las acciones de fomento y protección de la salud para la población en general, incluyendo entre sus beneficiarios a obreros y trabajadores independientes, activos y pasivos, y sus cargas, así como a la población en estado de indigencia.

La estructura de financiamiento del SERMENA la constituían principalmente los aportes previsionales de los empleados y sus empleadores, canalizados a través de las distintas cajas de previsión, así como los pagos de bolsillo en que incurrían los beneficiarios. En 1979 estas fuentes aportaban el 97% de los recursos totales (67% y 30% respectivamente). El SNS recibía aportes fiscales directos financiados con cargo a impuestos generales, aportes previsionales provenientes de los obreros (y sus empleadores), trabajadores independientes y el pago de bolsillo que realizaran los usuarios. La mayor parte de los ingresos estaba constituido por las transferencias previsionales y los aportes fiscales, los cuales representaban en 1979 el 87% de los recursos (26% y 61%, respectivamente).¹

Ambos sistemas cubrían aproximadamente un 90% de la población, abarcando prácticamente a la totalidad de los trabajadores activos y pensionados y sus familias. Respecto a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el sistema de salud chileno contaba (y aún cuenta) con Mutuales de Seguridad, entidades privadas sin fines de lucro creadas en 1958. Estas entidades fueron autorizadas para captar fondos y administrar un mecanismo de atención integral para los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La afiliación a las Mutuales de Seguridad era voluntaria y pasó a ser obligatoria a

1 Hasta 1980 las fuentes básicas de financiamiento del SNS provenían del Servicio de Seguro Social, la Ley de Accidentes del Trabajo. El Servicio de Seguro Social debía aportar el 3.74% de las remuneraciones imponibles de sus afiliados. El Estado debía contribuir por ley a nombre del Servicio de Seguro Social con el 4.58% de las remuneraciones imponibles.

partir de 1967, financiándose mediante aportes previsionales de los empleadores con un mínimo de 0.8% de la renta imponible y adicionales por riesgo. Son ellas mismas las administradoras del financiamiento y entregan las prestaciones principalmente a través de infraestructura propia.

2. Reformas a partir de los ochenta

Las reformas iniciadas a finales de los setenta y comienzos de los ochenta cambiaron la estructura y funcionamiento del sector salud chileno. Entre las principales reformas se destacan: la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA); la reestructuración del SNS hacia el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS); la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE); y la descentralización y municipalización de la atención primaria.

El Decreto Ley N° 2 763 de 1979 fusiona el SNS con el SERMENA, creando el Fondo Nacional de Salud, institución financiera destinada a recaudar, administrar y distribuir los recursos estatales destinados a salud, el SNSS, el Instituto de Salud Pública de Chile, y la Central de Abastecimiento del SNSS. Esta reestructuración genera un importante proceso de descentralización financiera y administrativa en las prestaciones de salud, al crear 27 servicios de salud de distinta complejidad a lo largo del país. Esta tendencia a la descentralización se ve reforzada por el proceso de municipalización de la atención primaria.

Esta reestructuración buscaba aumentar la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos, radicando la responsabilidad del diseño de la política de salud en el Ministerio de Salud, la gestión del financiamiento en el FONASA, y la administración y ejecución de los servicios de salud en el SNSS .²

2 Cabe señalar que la idea de unificar los servicios de salud para racionalizar y mejorar la gestión de los recursos destinados al sector, estuvo presente en las gestiones de los gobiernos democráticos entre 1964 y 1973. La administración Frei (1964-70) creó el Consejo Nacional Consultivo de Salud, con la misión de implementar el Sistema Nacional de Salud. El gobierno de Allende (1970-73) propuso el establecimiento de un Servicio Único de Salud mediante convenios entre el SERMENA y el SNS, buscando reducir el costo de atención para el paciente y aumentar los ingresos del SNS.

Coherentemente con el proceso de reforma previsional iniciado en Chile en 1980, en relación a los fondos de pensiones, en febrero de 1981 se dictó el Decreto Ley 3 626 que permite la participación del sector privado en la administración del financiamiento y en el desarrollo de sistemas privados de atención médica.

La ley permite que las ISAPRE operen directamente brindando las prestaciones, o bien sólo actúen como agentes financiadores. En esta primera etapa se desarrollan principalmente ISAPRE de tipo financiero que se especializan en organizar sistemas de reembolso de gastos médicos.

Hacia 1980 se inició el proceso de municipalización de la atención primaria el cual culmina en 1987. Si bien los establecimientos siguen siendo parte del SNSS, el control de la gestión así como el equipamiento, inmuebles y personal del servicio quedan bajo la responsabilidad y tutela de los municipios. El financiamiento opera a través del sistema de facturación por atenciones médicas (FAPEM), por los fondos municipales propios, y por el fondo común municipal (FCM).

Finalmente, en 1985 se dictó el Decreto Ley 18 469 el cual rige el sistema de prestaciones de salud. La ley rige para todos los trabajadores independientemente de su condición laboral o del régimen previsional al que se hallen adscritos, y para las personas indigentes o sin capacidad de pago.

Una de las principales características del sistema actual radica en que las cotizaciones de salud pueden dirigirse alternativamente hacia dos sistemas de seguros de salud que funcionan de manera paralela y con lógicas muy distintas. Esto es, los cotizantes pueden escoger entre el seguro público de salud (FONASA) o los seguros privados de salud ofrecidos por las ISAPRE. Si el pago de la cotización obligatoria se destina al FONASA, el cotizante y sus dependientes quedan adscritos al sistema público de salud. En caso de optar canalizar el pago hacia el sistema ISAPRE, el cotizante pasa a formar parte del sistema privado de salud.

Son beneficiarios del subsistema público, y por ende bajo la responsabilidad financiera del FONASA, las personas clasificadas como indigentes que no tienen capacidad de contribución, y los afiliados

cotizantes y sus cargas. Los beneficiarios indigentes reciben atención gratuita en los consultorios de atención primaria de las municipalidades y, en caso de mayor complejidad, en los establecimientos hospitalarios del sistema público (modalidad institucional). Los cotizantes y sus cargas pueden atenderse en el sistema público de salud (modalidad institucional), o recibir atención médica con proveedores privados, mediante la modalidad de libre elección del FONASA, para lo cual se debe efectuar un copago por los servicios recibidos.³

La red de prestadores de la modalidad institucional está constituida por los servicios de salud pertenecientes al SNSS bajo responsabilidad del Ministerio de Salud y los consultorios de atención primaria bajo la responsabilidad de los municipios. Actualmente alrededor de un 75% de las camas hospitalarias con que cuenta el país pertenecen al SSNS. En la modalidad de libre elección los beneficiarios pueden acudir a proveedores privados debidamente inscritos en el FONASA.

Los cotizantes del subsector ISAPRE quedan cubiertos por los planes de salud que estas ofrecen. Los seguros de salud definen los grados de cobertura y tipos de beneficios para el afiliado individualmente, o el afiliado y su grupo familiar (cónyuge, hijos u otras cargas). La red de prestadores está compuesta principalmente por proveedores privados independientes o adscritos a las ISAPRE.

3. Características del modelo

a) Cobertura y financiamiento del sistema de Salud

Las reformas llevaron a una creciente sustitución del aporte fiscal por aportes provenientes de las cotizaciones laborales. La cotización previsional obligatoria para salud subió de 4% al actual 7%

3 Los beneficiarios de FONASA clasificados en el grupo A como indigentes, al igual que los clasificados en el grupo B, con ingresos menores o iguales al salario mínimo, reciben atención gratuita en la modalidad institucional. Los que pertenecen al grupo C, ingresos que superan el salario mínimo en no más de 40% realizan un copago de 10%, y finalmente los pertenecientes al grupo D de mayores ingresos están sujetos a un copago equivalente al 20%.

de la renta imponible de los trabajadores entre 1981, año de la creación de las ISAPRE, y 1986. Entre 1984 y 1989 los recursos provenientes de rentas generales redujeron su importancia relativa, pasando de representar el 38% del total de recursos en 1984, al 21% en 1989, mientras que las cotizaciones aumentan durante el mismo período de 40% a 62%. A partir de 1990 el aporte fiscal tiende a recuperarse, alcanzando en 1999 un 31%, mientras que los ingresos por cotizaciones se sitúan en 57% (véase el cuadro 8.1).

Cuadro 8.1
Evolución fuentes de financiamiento sector salud consolidado, 1984-1999
(Porcentajes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Aporte fiscal	37.9	35.2	29.8	28.3	26.3	21.5	24.0	26.2
Cotizaciones	40.4	41.3	48.9	53.9	55.0	61.6	62.1	60.2
Co-Pago	11.0	10.9	9.8	7.0	7.3	5.7	4.9	4.3
Otros ingresos	10.6	12.7	11.5	10.7	11.4	11.1	9.0	9.3
Porcentaje del PIB								
Aporte fiscal	1.2	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	0.9	1.0
Cotizaciones	1.3	1.2	1.5	1.5	1.6	2.0	2.2	2.2
Co-Pago	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros ingresos	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aporte fiscal	27.6	29.0	29.8	30.1	30.4	31.1	30.3	30.6
Cotizaciones	58.2	57.1	56.4	57.2	57.0	56.5	57.8	56.8
Co-Pago	4.1	4.1	3.9	3.9	3.9	4.1	4.7	4.6
Otros ingresos	10.1	9.8	9.9	8.8	8.7	8.3	7.2	8.0
Porcentaje del PIB								
Aporte fiscal	1.1	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5
Cotizaciones	2.3	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.7	2.8
Co-Pago	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros ingresos	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4

Fuente: Superintendencia de ISAPRE y Departamento de Comercialización, FONASA. *Boletines Estadísticos*, varios números.

En 1999 el sector público representaba aproximadamente 3% del Producto Interno Bruto (PIB) mientras que el subsistema ISAPRE alcanzaba alrededor del 2%.⁴ En términos de cobertura poblacional en ese

4 En la medida que esta cifra no incluye los copagos efectuados en el sector privado, subestima el gasto global en salud. Diferentes estimaciones sitúan el gasto total en salud entre 5 y 6 puntos del PIB.

mismo año, alrededor de un 64% de la población era beneficiaria del FONASA y un 22% estaba afiliada a las ISAPRE (véase el cuadro 8.2b).⁵

Respecto al financiamiento del sector público, como ya se dijo, la importancia relativa del aporte fiscal ha ido creciendo en el transcurso de los últimos años para llegar a representar en 1999 el 48% de los ingresos correspondientes a FONASA. Las cotizaciones previsionales para salud son la segunda fuente de financiamiento del sector público. Si bien su importancia relativa ha disminuido levemente en los noventa, en 1999 representaron el 33% de los ingresos. El 18% restante obedece a los copagos que efectúan los beneficiarios de FONASA y a la captación de otros ingresos (véase el cuadro 8.2a).

Cuadro 8.2a
Fuentes de financiamiento pública-privada, 1984-1999
(Porcentajes del total)

	1984		1985		1986		1987	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Aporte fiscal	...	42.6	....	41.1	...	38.0	...	38.4
Cotizaciones	100.0	33.0	94.4	32.3	94.4	36.3	99.0	37.9
Co-pago	...	12.4	...	12.7	...	12.5	...	9.5
Otros ingresos	...	12.0	5.8	13.8	5.6	13.2	1.0	14.1
	1988		1989		1990		1991	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Aporte fiscal	...	37.1	...	33.6	3.2	37.8	3.1	41.8
Cotizaciones	98.7	37.2	94.9	43.1	91.2	42.9	91.6	39.0
Co-pago	...	10.3	...	8.9	...	8.1	...	7.2
Otros ingresos	1.3	15.5	5.1	14.5	5.6	11.2	5.2	12.0
	1992		1993		1994		1995	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Aporte fiscal	3.3	43.8	4.7	45.7	4.6	46.8	4.5	48.0
Cotizaciones	91.9	35.7	90.6	34.2	91.9	32.4	93.6	31.8
Co-pago	...	6.9	...	6.9	...	6.5	...	6.6
Otros ingresos	4.8	13.6	4.7	13.3	3.5	14.3	1.9	13.6
	1996		1997		1998		1999	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Aporte fiscal	3.8	48.7	2.6	49.4	2.3	49.1	1.8	48.2
Cotizaciones	93.9	31.6	95.3	31.6	95.8	32.4	96.1	32.7
Co-pago	...	6.6	...	6.7	...	7.8	...	7.5
Otros ingresos	2.3	13.1	2.1	12.3	2.0	10.7	2.1	11.6

Fuente: Superintendencia de ISAPRE y Departamento de Comercialización, FONASA. *Boletines Estadísticos*, varios números.

5 Los cálculos de cobertura se basan en los cotizantes contabilizados bajo la Ley 18 469, lo que en 1997 implicaba unos 9.4 millones de personas beneficiarias del sistema público y unos 3.9 millones en el sistema ISAPRE, lo que equivale al 90% de la población. El 10% restante incluye personas adscritas a otros sistemas de seguros, tales como las Fuerzas Armadas, Carabineros, y aquellas personas que no cuentan con seguros de salud.

Cuadro 8.2b
Cobertura pública-privada, 1984-1999

	1984		1985		1986		1987	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Gasto total en salud (como % del PIB)	0.4	2.9	0.4	2.5	0.7	2.4	0.8	2.1
Gasto por beneficiario (en pesos de 1997)	134 142	37 868	106 461	35 792	102 104	36 714	109 909	35 918
Cotizaciones promedio (en pesos de 1997)	356 156	25 762	284 542	24 205	276 874	28 129	272 006	29 886
Beneficiarios totales (como % pobl. total)	3.1	83.4	4.5	82.0	7.5	79.0	9.6	78.7
	1988		1989		1990		1991	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Gasto total en salud (como % del PIB)	0.9	2.1	1.2	2.1	1.4	2.1	1.5	2.2
Gasto por beneficiario (en pesos de 1997)	118 058	40 882	128 617	43 193	129 115	44 217	123 139	50 633
Cotizaciones promedio (en pesos de 1997)	286 759	34 273	319 003	43 111	309 711	45 144	288 455	48 480
Beneficiarios totales (como % pobl. total)	11.4	77.6	13.5	76.0	16.0	73.9	19.2	71.2
	1992		1993		1994		1995	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Gasto total en salud (como % del PIB)	1.6	2.4	1.8	2.6	1.8	2.7	1.8	2.5
Gasto por beneficiario (en pesos de 1997)	122 338	61 561	123 607	71 075	124 824	78 974	133 617	80 690
Cotizaciones promedio (en pesos de 1997)	284 212	54 697	282 194	62 502	287 187	67 534	309 998	71 850
Beneficiarios totales (como % pobl. total)	22.1	67.5	24.8	64.8	26.2	63.3	26.5	65.1
	1996		1997		1998		1999	
	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA	ISAPRE	FONASA
Gasto total en salud (como % del PIB)	1.8	2.7	1.7	2.7	1.9	2.8	1.8	3.0
Gasto por beneficiario (en pesos de 1997)	142 669	86 956	142 858	92 842	163 685	94 515	177 633	99 308
Cotizaciones promedio (en pesos de 1997)	322 934	78 121	308 239	85 284	355 780	87 347	385 727	89 561
Beneficiarios totales (como % pobl. total)	26.4	64.5	26.5	64.1	24.8	64.1	22.1	64.0

Fuente: Superintendencia de ISAPRE y Departamento de Comercialización, FONASA. *Boletines Estadísticos*, varios números.

En el subsistema ISAPRE, la principal fuente de financiamiento son las cotizaciones previsionales, que representaron el 93% en 1990 y el 96% en 1999. El resto de los ingresos se explica fundamentalmen-

te por la venta de planes voluntarios complementarios a los que se adquieren con la cotización previsional (aproximadamente 4% de los ingresos en promedio para 1990-99). El aporte fiscal refleja subsidios que reciben las ISAPRE entre los que se destacan el llamado subsidio del 2% adicional (véase el cuadro 8.2a).⁶

El gasto público prácticamente se duplicó en términos reales entre 1990 y 1999; sin embargo, la diferencia en el nivel de gasto respecto al sector privado sigue siendo importante. En 1989 el gasto por beneficiario del sistema privado (sin considerar el copago) era 3 veces mayor que en el sistema público, diferencia que se redujo a 1.8 veces en 1999 (véase el cuadro 8.2b).

Los niveles de contribución también presentan marcadas diferencias entre el sector público y privado. En 1989 la cotización promedio de las ISAPRE era siete veces mayor que la del FONASA. En 1999 esta diferencia era de cuatro veces.

En los cuadros 8.3 y 8.4 se presenta la distribución de la población entre el subsector público y privado según ingresos y edad. Como se aprecia en el cuadro 8.3, en los primeros cuatro quintiles de la distribución de ingresos la mayoría de las personas están afiliadas al sistema público. Sólo en el quinto quintil (el 20% más rico de la población) se aprecia una mayor participación en el sistema ISAPRE. Esta tendencia ha sido consistente a lo largo de toda la década de los noventa.

Cuando se observa la distribución por edades (véase el cuadro 8.4), se aprecia que a medida que se avanza en los tramos de edades, las personas tienden a concentrarse mayoritariamente en el FONASA. Aun en el segmento del quintil más rico de la población, a partir de los cincuenta años, la mayoría de los afiliados se encuentra en el FONASA.

6 Dentro de los subsidios que se otorgan a las personas adscritas al sistema Isapre se encuentra el 2% adicional creado en 1986. Este es un subsidio que no puede superar el 2% del ingreso imponible y se otorga como un complemento a las personas de bajos ingresos cuya contribución de 7% no les alcanza para adquirir un seguro privado. Cabe señalar que este subsidio está siendo ampliamente cuestionado y actualmente está en proceso de eliminación.

Cuadro 8.3
Distribución de la población según previsión e ingreso, 1990-1998
(Porcentaje de cobertura)

	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3		
	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto
1990	85.0	2.8	12.2	78.6	6.5	14.9	69.6	11.3	19.1
1992	83.1	5.2	11.7	73.5	11.8	14.7	63.6	17.3	19.1
1994	85.1	6.3	8.6	76.2	13.4	10.4	65.3	21.7	13.0
1996	84.3	5.6	10.1	71.3	14.3	14.4	60.4	22.7	16.9
1998	86.2	4.0	9.8	73.9	13.2	12.9	62.4	21.3	16.3

	Quintil 4			Quintil 5		
	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto
1990	57.6	21.6	20.8	36.8	41.2	22.0
1992	50.4	28.7	20.9	30.3	46.3	23.4
1994	49.6	33.5	16.9	29.5	52.9	17.6
1996	44.8	34.9	20.3	25.3	55.9	18.8
1998	47.1	33.0	19.9	26.0	55.4	18.6

Fuente: Encuesta CASEN 1990-1998.

Nota: Resto=IFA, particulares, otros sistemas y no sabe.

Cuadro 8.4
Distribución de la población según previsión, edad e ingreso, 1996
(Porcentaje de cobertura)

	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3		
	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto
00-20	85.4	5.5	9.1	69.9	16.6	13.5	54.4	28.0	17.6
21-50	81.8	6.1	12.1	67.6	16.4	16.1	54.4	26.6	19.1
51-64	87.3	2.9	9.8	81.8	6.0	12.3	72.4	12.1	15.5
65 y más	89.5	0.8	9.7	91.1	1.1	7.8	89.4	1.6	9.0
Total	84.2	5.4	10.4	71.2	14.6	14.2	59.5	23.3	17.3

	Quintil 4			Quintil 5		
	Sist. púb.	ISAPRES	Resto	Sist. púb.	ISAPRES	Resto
00-20	36.6	42.7	20.7	19.1	66.1	14.8
21-50	37.9	40.4	21.7	21.8	60.1	18.1
51-64	59.6	20.3	20.1	37.1	39.8	23.2
65 y más	79.4	5.9	14.8	55.5	21.8	22.7
Total	44.3	35.2	20.5	26.5	55.2	18.3

Fuente: Encuesta CASEN 1996.

Nota: Resto=IFA, particulares, otros sistemas y no sabe.

En la medida que las personas de mayor edad reflejen mayores riesgos médicos, la lógica de los seguros privados tenderá a hacer que las compañías de seguros discriminen contra este tipo de asegurados

ya sea vía precios o reduciendo los niveles de cobertura. Este fenómeno se conoce en la literatura económica como selección de riesgos o “cream skinning”. La discriminación de riesgos no sólo se da hacia las personas de tercera edad sino también hacia cualquiera que presente mayores probabilidades de enfermedad, lo que acontece tanto con los de mayor edad como con los enfermos crónicos, y las personas de menores ingresos. Este tipo de personas representa desde la óptica de los seguros privados “malos riesgos”. En este sentido, las ISAPRE, al actuar como agencias aseguradoras de riesgo en un mercado altamente desregulado, tienden a mostrar un comportamiento que favorece la selección de riesgo.

La existencia de un seguro solidario como el FONASA, que actúa como prestamista de última instancia unido a la capacidad de las ISAPRE para discriminar riesgos, han llevado a que en el modelo chileno el acceso a los servicios de salud esté determinado por los niveles de ingreso y probabilidad de enfermedad de las personas. En este contexto, el FONASA tiende a concentrar a las personas de menores ingresos y de mayores riesgos médicos, mientras las ISAPRE atraen a las personas de altos ingresos y bajos riesgos. Esta segmentación de la población, que se produce por el funcionamiento de la mezcla pública-privada vigente en Chile, impacta negativamente la equidad del sistema.

Del total de las atenciones prestadas en 1998, el 70% de los controles y consultas, y el 72% de los días de hospitalización fueron provistos a personas afiliadas al sistema público (véase el cuadro 8.5). Los beneficiarios del sistema ISAPRE recibieron el 21% de los controles y consultas, y el 15% de los días de hospitalización. Esta situación es muy similar a la observada en 1990.

Cabe señalar que a pesar de que la mayoría de las atenciones otorgadas en los establecimientos públicos de salud son recibidas por los beneficiarios del sistema público, los afiliados al sistema ISAPRE demandan una proporción significativa de estos servicios. Es así como en 1998 un 11% de las cirugías realizadas en hospitales públicos, un 9% de los partos, y un 4.5% de los días de hospitalización correspondieron a beneficiarios de las ISAPRE. Entre 1990 y 1998, exceptuando cirugías, se observa un aumento en todas las atenciones brindadas por el sector público a los afiliados a las ISAPRE (véase el cuadro 8.6).

Cuadro 8.5
Distribución de las atenciones por sistema previsional de salud, según tipo de atención, 1990 y 1998
(Porcentajes)

Tipo de atención	Público		ISAPRE		Particular		Total	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Controles y consultas	72.7	69.7	14.8	20.8	6.7	5.3	100.0	100.0
Atención dental	52.3	49.2	29.0	37.5	13.1	7.3	100.0	100.0
Laboratorio	71.2	65.3	15.7	24.2	7.5	4.4	100.0	100.0
Rayos o ecografía	65.5	58.6	19.2	29.6	7.7	5.5	100.0	100.0
Cirujías	61.8	57.1	26.4	33.6	6.0	3.9	100.0	100.0
Hospitalización	80.9	71.5	8.6	15.1	3.7	4.0	100.0	100.0
Atención parto	75.8	67.7	14.5	23.8	5.7	5.4	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, resultados Encuesta CASEN 1998. Documento No. 4, Situación de la Salud en Chile.

Cuadro 8.6
Distribución de las atenciones en establecimiento público por sistema previsional de salud, según tipo de atención, 1990 y 1998
(Porcentajes)

Tipo de atención	Público		ISAPRE		Particular		Total	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Controles y consultas	86.8	87.0	4.1	6.7	5.8	4.5	100.0	100.0
Atención dental	83.9	89.0	5.2	5.9	7.8	3.9	100.0	100.0
Laboratorio	88.8	90.3	3.8	4.5	5.3	3.5	100.0	100.0
Rayos o ecografía	87.8	82.9	4.0	6.1	5.5	7.9	100.0	100.0
Cirujías	77.4	82.7	13.6	10.7	5.7	4.3	100.0	100.0
Hospitalización	89.2	88.3	3.5	4.5	3.8	4.7	100.0	100.0
Atención parto	87.4	82.7	5.9	8.8	4.5	6.4	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, resultados Encuesta CASEN 1998. Documento No. 4, Situación de la Salud en Chile.

b) El sector público

En el ámbito del financiamiento, el FONASA cumple una doble función. Por una parte, actúa como caja que recolecta, administra y asigna los recursos públicos provenientes de cotizaciones y aporte fiscal, y por otra, como un seguro público que representa a los cotizantes y sus cargas. En su papel de seguro funciona como un seguro social tradicional, en la medida que no vincula los beneficios obtenidos a las contribuciones realizadas. Cada beneficiario tiene, en principio, acceso al mismo paquete de beneficios, independientemente del nivel de su contribución. En este sentido, el FONASA incorpora mecanismos

financieros de redistribución de ingresos desde las personas de mayores ingresos hacia las de menores ingresos. Junto con la redistribución de ingresos, también opera la solidaridad típica de un sistema de seguros de salud que va desde los sanos hacia los enfermos.

A pesar del incremento de los aportes fiscales observados en los noventa, aún persisten severos déficits en la capacidad que tiene el sector público de brindar servicios de salud a la población. Esto está asociado además a importantes problemas en la gestión de los recursos, lo que ha implicado severas dificultades para lograr una eficiente asignación de recursos al interior del sector público.

Como se aprecia en el cuadro 8.7, la principal partida del gasto público se destina al pago de remuneraciones, el que en 1999 alcanzó un 36% del gasto total. Lamentablemente bajo las normas vigentes los sueldos y salarios de los funcionarios públicos no están directamente ligados a criterios de productividad y desempeño, sino más bien a otros criterios, por ejemplo, períodos de antigüedad, lo que implica que los aumentos en las remuneraciones no necesariamente reflejan mejoras en los servicios de salud. Cabe destacar el incremento del gasto en inversión, que pasó de representar el 3.6% del gasto en 1989, a 8% promedio en 1991-99. Si bien éste es un gasto imprescindible, y dadas las condiciones de los servicios de salud del SNSS a finales de los ochenta ineludible, no todo el gasto que se realiza en infraestructura se traslada de manera automática a mejoras en los servicios.

A pesar de las dificultades mencionadas, se han generado avances importantes en la capacidad de brindar servicios de salud por parte de la red pública. En el cuadro 8.8 se aprecia que, según encuestas de opinión, entre el 60 y 70% de los encuestados percibe mejoras en la infraestructura, equipamiento y calidad del servicio.

Cuadro 8.7
Gasto público en salud, 1980-1999
(Porcentajes del total)

Año	Remuneración	Bienes Servicios Consumo	Inversiones	Transferencias. Corrientes	Prest. Prev. Previsión	Otros Gastos
1980	35.0	19.9	3.6	6.0	25.9	9.6
1981	35.8	18.2	2.6	6.7	28.9	7.8
1982	34.3	20.3	2.3	8.0	29.7	5.4
1983	34.2	22.3	0.8	6.2	28.0	8.5
1984	35.0	22.6	1.7	8.2	25.9	6.6
1985	35.4	23.0	2.3	7.2	26.3	5.9
1986	35.8	22.6	1.6	6.7	25.9	7.4
1987	36.1	25.3	2.1	9.3	20.1	7.1
1988	34.6	27.5	3.0	6.6	21.3	7.1
1989	33.3	26.0	3.5	12.3	19.0	5.8
1990	32.1	26.7	2.6	12.1	17.5	9.0
1991	33.4	28.0	2.9	12.2	16.4	7.1
1992	33.5	26.2	9.4	11.4	15.5	4.0
1993	37.0	24.5	8.0	10.6	15.0	4.8
1994	37.7	24.1	8.8	9.2	14.5	5.7
1995	39.2	25.2	8.0	9.3	14.7	3.5
1996	39.3	25.6	7.4	9.5	15.1	3.1
1997	39.9	24.9	6.5	8.9	15.6	4.3
1998	36.9	25.7	6.0	7.3	15.5	8.7
1999	36.4	16.2	4.7	19.4	17.3	6.0

Fuente: Departamento de Comercialización, FONASA.

Nota: Transferencias Corrientes = Programa Nacional Alimentación Complementaria + Fondo Único Prestaciones Familiares.

Prestaciones Previsionales = Subsidios + Medicina Curativa + Déficit CCAF + Indemnizaciones.

Cuadro 8.8
Percepción de mejorías en establecimientos públicos, según
quintil de ingreso autónomo per per del hogar, 1998
(Porcentajes)

Quintil de ingreso	Infraestructura	Equipamiento	Higiene Baños	Sala de Espera	Trato del Personal
I	69.5	65.7	59.3	68.5	59.5
II	70.4	65.4	58.6	69.7	59.5
III	68.0	63.9	55.2	66.6	61.3
IV	65.3	61.1	52.8	62.6	59.3
V	60.6	55.6	45.0	54.9	55.5
Total	67.8	63.4	55.7	66.0	59.4

Fuente: MIDEPLAN, resultados Encuesta CASEN 1998. Documento No. 4, Situación de la Salud en Chile.

En contextos de escasez crónica de recursos financieros, como es el caso del sector salud, mejoras en la asignación de los recursos son cruciales para enfrentar las crecientes demandas por servicios de salud. Las políticas de descentralización y los cambios implementados en los mecanismos de pagos y de presupuestación de los hospitales y centros de atención primaria han apuntado en esta dirección. A las reformas iniciadas en los ochenta se sumó, en 1994, la ley sobre el Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada. Esta ley, junto con intentar mejorar la situación laboral de los trabajadores, buscaba establecer compromisos de gestión relativos a los niveles de cobertura de las acciones de salud, entre los servicios de salud y las municipalidades.

Tradicionalmente las transferencias de recursos del FONASA hacia los establecimientos públicos de salud (que cubren alrededor del 90% de las necesidades de financiamiento de estos establecimientos) se realizaban, por una parte, en base a presupuestos históricos destinados principalmente a cubrir los requerimientos salariales, y por otra, mediante un sistema de facturación por atención prestada (FAP), implementado en 1978, el cual estaba destinado a cubrir los gastos en bienes y servicios. Los recursos para inversión se asignan desde el nivel central en base a criterios discrecionales y poco transparentes.

Esta forma de asignar recursos tiende a incentivar importantes ineficiencias en la asignación y gestión del gasto. En la medida que la inercia presupuestaria premia un mayor gasto y castiga el ahorro (mediante futuros recortes presupuestarios), los incentivos a aumentar gastos independientemente de la calidad y pertinencia de éstos se acrecientan. El sistema de pagos y presupuestación tiene incidencia sobre la calidad y costos de los servicios.

Los cambios en los mecanismos de transferencia de recursos financieros han buscado vincular la transferencia de recursos a criterios de desempeño. A nivel de los establecimientos pertenecientes al SNSS se han iniciado experiencias para modificar el sistema FAP mediante la introducción de sistemas de pago prospectivos o pagos asociados a resultados. Actualmente se están implementando experiencias con instrumentos de Pagos Asociados a Diagnósticos (PAD) conjuntamente con Pagos Prospectivos por Prestaciones (PPP).

El PAD se aplica en establecimientos de atención secundaria y terciaria en alrededor de 17 de los 27 servicios pertenecientes al SNSS. Este sistema implica pagar un valor predeterminado por diagnóstico, y actualmente incluye un conjunto de 26 prestaciones que suelen realizarse con mayor frecuencia. Para aquellas prestaciones que no cuentan con un valor preestablecido o PAD se utiliza el criterio PPP de atención efectivamente realizada. Esto incluye prestaciones de menor frecuencia, y aquellos casos donde un diagnóstico de ingreso deriva en otros tipos de prestaciones.

A pesar de los esfuerzos por incorporar mecanismos como el PAD y el PPP, los sistemas de asignación de los recursos públicos siguen funcionando con una lógica burocrática y altos grados de rigideces. Esto se debe principalmente a que entre un 70 y 80% de los recursos aún se asignan en función de presupuestos históricos y van principalmente destinados a financiar sueldos y salarios en contextos laborales poco flexibles.

En relación al financiamiento de la atención primaria, se ha propuesto reemplazar el FAPEM (facturación de atenciones prestadas en municipalidades) por un mecanismo de pagos per cápita. El FAPEM vigente desde 1981 funciona de manera similar al FAP. Los pagos se realizan sobre la base de un listado de prestaciones de la salud municipalizada. Dados los volúmenes de facturación que se generaban por parte de los municipios, se instauró un techo máximo para los montos FAPEM según las regiones. El techo regional queda a disposición de cada intendente regional y éste está facultado para definir techos comunales para las municipalidades bajo su jurisdicción.

Se ha planteado sustituir el FAPEM por un sistema basado en pagos capitados prospectivos. La transferencia de recursos por beneficiario sería función de la condición urbano-rural del municipio y de los niveles de pobreza. Este esquema, que actualmente funciona en 310 comunas, permite vincular más nítidamente la transferencia de recursos financieros con el volumen de atenciones y condiciones socioeconómicas de la municipalidad, lo que tendría un impacto positivo sobre la equidad.

c) El sector privado

Las ISAPRE se han desarrollado bajo distintas modalidades: abiertas, cerradas, con y sin fines de lucro. Las abiertas ofrecen planes de salud a los cuales puede tener acceso, en principio, cualquier trabajador que esté en condiciones de pagar el costo del plan. Sin embargo, la ISAPRE está en libertad para decidir si acepta o no la incorporación de los trabajadores, pudiendo establecer de este modo mecanismos de selección en base a, por una parte, condición socioeconómica del trabajador, y por otra, a una evaluación del riesgo médico del trabajador y su grupo familiar. Los contratos tienen la lógica de un seguro individual donde los beneficios ofrecidos varían según la cotización y el riesgo médico del asegurado.⁷

Las ISAPRE cerradas canalizan los aportes previsionales a salud de los trabajadores de una misma empresa y se organizan para otorgarles prestaciones de salud. En general éstas se establecen al interior de grandes empresas.

Los planes ofrecidos por las ISAPRE deben incorporar todas las prestaciones de salud ofrecidas por el FONASA. Lo que diferencia un contrato de seguro de otro es el grado de cobertura financiera de las atenciones (el copago que debe hacer el asegurado), así como la incorporación de prestaciones suplementarias a las ofrecidas por el FONASA. Los niveles de cobertura financiera se determinan en función de aranceles fijados por las ISAPRE, los que no necesariamente reflejan el valor de mercado de las prestaciones. En la medida que aumenta el diferencial de precios entre los fijados por las agencias aseguradoras y los cobrados por los prestadores, se incrementa la carga financiera al usuario o copago.

Los planes contratados tienen vigencia de un año, después del cual las ISAPRE tienen la facultad de cambiar las condiciones de cobertura y costo del plan.⁸ Se calcula que actualmente existen más de

7 De acuerdo a la ley las ISAPRE sólo pueden usar factores de género y edad para ajustar las primas de los seguros.

8 En caso de discrepancia, la Superintendencia de ISAPRE tiene la facultad de actuar como arbitrador de las diferencias entre las ISAPRE y sus afiliados. Por supuesto, la capacidad de la Superintendencia está restringida por las atribuciones que le otorga la ley.

8 000 planes de salud disponibles en el mercado (Celedón y Oyarzo, 1998).⁹ Esto responde a que la contribución obligatoria del 7% determina los precios de las pólizas exógenamente al mercado de seguros y las agencias deben configurar los seguros ofrecidos en función de un precio dado y distintas probabilidades de riesgo médico. Obviamente, como se verá más adelante, esta multiplicidad de planes tiene importantes efectos sobre la capacidad de los usuarios para elegir planes de salud adecuados, y por ende impacta negativamente en la eficiencia para la asignación de los recursos.

Las ISAPRE han establecido una serie de restricciones al acceso por parte de los usuarios a los beneficios contemplados en los distintos planes de aseguramiento. Carencias, son períodos en los cuales el otorgamiento de los beneficios tiene niveles de cobertura inferiores a los contemplados en el plan contratado, o bien no se brinda cobertura. Enfermedades preexistentes que han sido diagnosticadas con anterioridad a la contratación del plan reciben habitualmente niveles de reembolsos menores a los acordados en el plan o se le aplican carencias. Exclusiones de ciertas patologías para las cuales las ISAPRE no brindan cobertura. Topes de reembolso, en los que a cada contrato se le asigna un nivel de gasto máximo. Una vez excedido este monto sólo se otorgan los beneficios mínimos establecidos por la ley.

Existen diversos mecanismos para el otorgamiento de los beneficios. En el sistema de libre elección o reembolso, el asegurado escoge libremente al proveedor y cancela el 100% del costo del servicio. Luego la ISAPRE le reembolsa de acuerdo al plan contratado. En el sistema de bonos o convenios de atención, la ISAPRE establece convenios de atención con profesionales y centros de atención en los cuales pacta los honorarios. El asegurado cancela con un bono emitido por la ISAPRE, cancelando a ésta la diferencia entre el costo real del servicio y el costo cubierto por el plan. Por último, un tercer mecanismo es que la ISAPRE brinda servicios de

9 Existen planes de carácter individual, los cuales definen el nivel de financiamiento de las atenciones médicas, planes colectivos que se adecuan en función de las características del grupo de trabajadores considerado, y planes de administración donde la ISAPRE administra las cotizaciones de un grupo de trabajadores por lo general de una misma empresa.

salud en instalaciones propias (centros médicos, clínicas), y los afiliados cancelan aquella parte de los costos no cubierta por el plan.

Desde su creación en 1981, la cobertura poblacional del sistema ISAPRE ha mostrado tasas de crecimiento positivas. El crecimiento durante la década de los ochenta refleja de manera importante, por una parte, los efectos del aumento de la cotización obligatoria de 4 a 7% entre 1981 y 1986, y la liberalización del subsidio pre y post natal a las ISAPRE, pasando éste a ser cubierto, a partir de 1985-86, por un Fondo Unico de Prestaciones Familiares financiado con impuestos generales, y por otra, al hecho de que el estado financia todas las acciones de fomento y protección de la salud de las personas independientemente de si pertenecen o no al sistema privado.

Como se aprecia en el cuadro 8.9, en la década de los ochenta el crecimiento del subsistema ISAPRE fue muy fuerte. Este crecimiento estuvo determinado por la evolución de las ISAPRE abiertas. En la primera mitad de los noventa, las tasas de crecimiento son muy positivas y se moderan en los años siguientes, para ser negativos en 1998-99.¹⁰ En términos de la población el sistema ISAPRE pasa de cubrir un 8% en 1986 a alrededor de un 22% en 1999, captando en ese mismo año un 64% de las cotizaciones previsionales en salud equivalentes a cerca de 2% del PIB (véase el cuadro 8.2).

Cuadro 8.9
Beneficiarios vigentes del sistema ISAPRE, 1982-1999
(En miles)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ISAPRE abiertas	126.0	128.4	212.1	355.4	593.0	937.6	1 182.4	1 411.4	1 726.1
ISAPRE cerradas	38.3	101.5	153.1	190.2	328.3	267.4	267.8	344.7	382.2
Total sistema	164.3	229.8	365.3	545.6	921.3	1 205.0	1 450.2	1 756.2	2 108.3
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ISAPRE abiertas	2 125.4	2 584.9	3 018.0	3 388.2	3 523.4	3 597.4	3 683.9	3 644.0	3 291.8
ISAPRE cerradas	440.7	415.2	413.6	281.7	240.2	216.0	198.7	35.8	31.5
Total sistema	2 566.1	3 000.1	3 431.5	3 669.9	3 763.6	3 813.4	3 882.6	3 679.8	3 323.4

Fuente: Superintendencia de ISAPRE.

10 En 1998, por primera vez desde su creación, la tasa de crecimiento de la cartera de las ISAPRE fue negativa. El número de beneficiarios cayó 14% entre 1997 y 1999.

La renta imponible real promedio en las ISAPRE abiertas ha caído en un 19% entre 1984 y 1999, pasando de \$474 151 (en pesos de diciembre de 1997) a \$ 384 912, asociada a la mayor cobertura de población con ingresos menores.

Tal como se ha señalado, las ISAPRE actúan como compañías de seguros de riesgo individual. En este sentido, a diferencia del FONASA, las reglas de contribución o compras de seguros no incluyen mecanismos de solidaridad a nivel del financiamiento. Lo anterior refleja el hecho de que la equidad no es uno de sus objetivos. Los argumentos para la creación de las ISAPRE descansaban en la búsqueda de eficiencia. En este sentido, se argumentaba que la introducción de mecanismos de mercado, tanto a nivel de la provisión como financiamiento, que facilitarían y estimularían la capacidad de elección por parte del usuario, inducirían a ganancias de eficiencia en la asignación de recursos en el sector, quedando en manos del sector público los desafíos de equidad y solidaridad.

La experiencia internacional, al igual que la chilena, muestra que, dadas las imperfecciones que se observan en el mercado de la salud, las ganancias de eficiencia no están aseguradas por el libre juego de la oferta y la demanda.¹¹ Un tema central al problema de la eficiencia (y por supuesto al tema de la equidad) son los incentivos a la selección de riesgos que se producen en los mercados de seguros. En la medida que las utilidades de las agencias aseguradoras estén altamente correlacionadas con la discriminación de riesgos, es poco probable que éstas tengan incentivos para promover importantes ganancias de eficiencia. En este caso, los incentivos van más dirigidos a evitar la afiliación de personas de alto riesgo que a promover mejoras en la gestión de los recursos.

11 Entre las fallas de mercado se destacan las asimetrías de información entre proveedores y usuarios, los problemas de riesgo moral, selección adversa, y discriminación de riesgos. A nivel de los seguros públicos, está el problema del polizante ("free rider").

Cuadro 8.10
Evolución de la renta imponible real promedio, 1984-1999
(Pesos de diciembre de 1999)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ISAPRE abiertas	474 151	360 329	366 200	327 747	342 461	333 797	321 885	307 341
ISAPRE cerradas	530 537	462 482	538 588	488 928	488 356	509 655	510 401	520 442
Total sistema	484 664	375 056	390 249	344 669	356 373	349 306	337 106	321 798

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ISAPRE abiertas	301 706	294 608	292 130	315 100	330 344	343 423	359 314	384 912
ISAPRE cerradas	537 365	543 296	540 936	550 559	572 503	557 775	567 312	564 081
Total sistema	315 123	306 524	302 450	324 054	339 506	351 147	366 910	391 986

Fuente: Superintendencia de ISAPRE. *Boletín Estadístico*, 1984-1999.

En el caso chileno, la mezcla pública-privada existente, unida a un mercado altamente desregulado, han incentivado y permitido la discriminación de riesgos. Otro problema asociado a los mercados de seguros individuales se refiere a los altos costos de administración y ventas. Estos últimos se originan por la necesidad de competir por asegurados, en un mercado de productos altamente homogéneos de difícil diferenciación. En el caso chileno la proporción de gastos de administración y ventas, si bien ha mostrado una tendencia hacia la baja, se mantiene alta. En el cuadro 8.11 se aprecia que, en los últimos años, los gastos en administración y ventas se han estabilizado alrededor del 19%.

Para efectos de introducir una mayor regulación y fiscalización en el sistema ISAPRE, se creó en 1990 la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional. Esta institución debe velar por el cumplimiento de las normas que rigen los contratos de salud entre las ISAPRE y los usuarios, reglamentados por la Ley 18 933. Además esta Ley establece procedimientos de arbitraje para el tratamiento y resolución de desacuerdos que surjan entre las ISAPRE y los cotizantes y/o beneficiarios.

Al respecto, en 1995 se introdujeron modificaciones a esta Ley mediante la Ley 19 381. Éstas estaban orientadas, principalmente, a mejorar la capacidad reguladora de la Superintendencia a la vez que establecían mayores grados de protección a los usuarios. Dentro de las modificaciones contempladas destacan la

Cuadro 8.11
Estructura del gasto en salud de las ISAPRE, 1984-1999
(Millones de pesos de cada año)

Sistema ISAPRE	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costos de																
Explotación	4 710	8 092	16 023	27 686	42 181	66 329	98 902	142 206	192 272	247 737	297 947	353 219	414 332	449 168	513 430	518 316
Bonificaciones	3 077	5 177	10 914	19 362	30 551	46 759	69 790	102 812	142 784	187 708	224 614	267 326	311 399	...	...	...
Prestaciones directas	210	691	1 138	2 059	1 426	1 897	2 423	4 167	5 773	6 624	6 793	6 746	7 359	...	...	...
Examen preventivo	34	71	260	92	118	127	415	359	491	591	753	1 017	1 082	...	...	...
Total prestaciones	3321	5939	12 312	21 513	32 095	48 784	72 628	107 338	149 048	194 924	232 160	275 089	319 840	342 946	397 486	403 243
Subsidios																
incapacidad laboral	1 099	1 467	3 190	5 473	8 764	15 138	22 076	31 777	39 144	47 927	58 563	68 715	82 975	92 868	105 801	104 234
Otros costos	290	686	521	700	1322	2408	4199	3091	4081	4886	7223	9415	11517	13354	8496	10839
Gastos de adm. y ventas																
Publicidad	158	139	280	270	357	579	939	1 276	1 659	1 958	2 376	2 601	3 184	3 068	2 642	2 805
Remuneraciones	944	937	1 965	3 047	4 669	6 020	9 843	13 010	16 779	23 609	29 117	33 739	36 805	38 894	45 417	44 357
Comisiones por ventas	470	576	984	1 695	1 844	3 354	5 105	6 522	7 748	10 808	13 835	17 791	22 175	27 334	30 105	30 796
Otros Gastos	822	1 264	2 047	3 250	4 245	6 006	10 202	13 687	18 436	24 513	28 169	33 996	36 111	36 194	41 520	44 938
Gasto total	7 104	11 008	21 300	35 948	53 296	82 288	124 991	176 701	236 895	308 625	371 444	441 346	512 608	554 658	633 114	641 212
Costos explotación																
(% Gto. total)	66.3%	73.5%	75.2%	77.0%	79.1%	80.6%	79.1%	80.5%	81.2%	80.3%	80.2%	80.0%	80.8%	81.0%	81.1%	80.8%
Gtos. de adm y ventas																
(% Gto. total)	33.7%	26.5%	24.8%	23.0%	20.9%	19.4%	20.9%	19.5%	18.8%	19.7%	19.8%	20.0%	19.2%	19.0%	18.9%	19.2%

Fuente: Superintendencia de ISAPRE. *Boletín Estadístico*, 1984-1999.

regulación y normalización de la información que deben proveer las ISAPRE y la Superintendencia a los usuarios, se regula el sistema de precios para la tercera edad, se regulan las exclusiones en los contratos estableciendo normas para el tratamiento de las preexistencias, se regula el manejo de los excedentes de las cotizaciones mediante cuentas de ahorro individuales pertenecientes a los trabajadores, se establece un listado referencial de prestaciones basado en las prestaciones FONASA (Celedón y Oyarzo, 1998). Luego, en 1997, se creó la denominada cartilla, que es un instrumento que busca facilitar la comparación entre distintos planes de salud.

En general, todas estas medidas han estado dirigidas a buscar mayor transparencia en los planes de seguros ofrecidos en el sistema ISAPRE pero no presentan una solución al problema de la discriminación de riesgos.

d) Consideraciones fiscales

Una motivación importante de las reformas del sector salud se relaciona con consideraciones de carácter fiscal. La incorporación del sector privado no sólo pretende mejorar la eficiencia en la gestión del sector, sino además permitir un traspaso de los gastos que tradicionalmente realiza el sector público hacia el sector privado. En este sentido, el sector privado debe ser capaz de financiar y brindar servicios de salud a parte de la población que históricamente dependía de la seguridad social y el sector público.

Para que lo anterior ocurra, las reformas deben ser capaces de desplazar junto al financiamiento, también la demanda por servicios de salud hacia proveedores privados. De lo contrario, el Estado se ve enfrentado a los mismos gastos en salud pero con menores niveles de ingresos. Traspasos significativos de demanda desde el sector público hacia el privado se ven limitados por la interacción de dos factores: i) los bajos ingresos que caracterizan a una parte importante de la población, lo que contrasta con la tendencia alcista en los costos y complejidad de la atención en salud, y ii) la práctica de discriminación de riesgos.

Diseños de la mezcla pública-privada que no desplazan la demanda al sector privado, fuerzan al sector público a incurrir en importantes gastos al tener que cubrir a la población de mayores riesgos y menores ingresos. Esto contrasta con el hecho de que, producto de las reformas, parte importante de los recursos captados a través de las cotizaciones para la seguridad social en salud tienden a canalizarse hacia el sector privado.

La reforma chilena implementada desde inicios de los ochenta, permite extraer útiles lecciones relativas a este efecto de la mezcla pública-privada. Luego de la reforma se observa que los montos de recursos financieros que reciben el sector público y el privado son similares. Sin embargo, este último sólo cubre alrededor del 26% de la población, mientras que el público se responsabiliza por el 60%. Además, el sector público, al quedar a cargo de una población caracterizada por mayores riesgos de enfermedad y menores ingresos, no ha visto disminuida la demanda de servicios de salud que debe enfrentar pero sí ha visto disminuidos los recursos financieros provenientes de las cotizaciones previsionales destinadas a salud.

La desigual distribución de la cartera de riesgo entre el sector privado y el sector público como consecuencia de una inadecuada mezcla pública-privada no es la única fuente de presiones hacia el presupuesto público. Un mal diseño del marco institucional y regulatorio puede presentar problemas de subsidios cruzados, los cuales se originan como consecuencia del uso de consultorios y hospitales públicos por parte de quienes son beneficiarios del sector privado, sin que éste pague al sector público el total de las atenciones prestadas. En el caso chileno, el subsidio cruzado se ha estimado en un monto aproximado de \$15 mil millones anuales, cifra cercana a un 4% del gasto público en salud.

4. Desafíos

La actual estructura del sector salud tiende a producir inequidades en el acceso y calidad de los servicios así como problemas de eficiencia y gestión de los recursos tanto a nivel público como privado. En este sentido, uno de los principales desafíos del sistema

chileno es el de transformar la mezcla pública-privada vigente. Para ello deben reestructurarse tanto los esquemas de financiamiento como de provisión de servicios de salud.

En la esfera del financiamiento, el hecho que FONASA actúe como un seguro de salud no discriminatorio, solidario, y esté obligado a recibir a todas las personas que quieran afiliarse, permite a las ISAPRE realizar prácticas de selección de riesgos, traspasando al FONASA sus afiliados de más alto riesgo: enfermos crónicos, personas de tercera edad, y en general a las personas que requieren tratamientos de alta complejidad. Esto ha llevado a la existencia de un mecanismo de reaseguro implícito entre el FONASA y el sistema ISAPRE, con altos costos para los afiliados al FONASA, los cuales aportan para la solidaridad intrageneracional, de ingresos y entre sanos y enfermos, mientras los afiliados a las ISAPRE sólo la reciben cuando se cambian al sector público. En este esquema las ISAPRE no funcionan como verdaderos seguros de salud sino como aseguradoras donde los afiliados son cubiertos mientras puedan solventar sus gastos mediante las cotizaciones y los copagos.

Una forma de enfrentar el problema de reaseguro por parte del sector público, es evitando las prácticas de selección de riesgos. Para ello se debe avanzar hacia seguros integrales de salud en los cuales las agencias aseguradoras, sean públicas o privadas, deben brindar seguros de salud a lo largo del ciclo de vida de las personas. Esto es, se requiere cambiar la naturaleza cortoplacista de los seguros que actualmente ofrece el sistema ISAPRE.

Lo anterior lleva a la necesidad de generar mecanismos de solidaridad en el financiamiento que abarquen a todos los beneficiarios y no sólo a los cubiertos por el FONASA. La necesidad de mantener la solidaridad a nivel del financiamiento en esquemas competitivos ha sido una preocupación de muchas reformas a los sistemas de salud.¹²

El desafío que se plantea es cómo conciliar la existencia de seguros de riesgo con mecanismos de solidaridad a nivel del

12 En el contexto latinoamericano destaca la experiencia colombiana, mientras que en el contexto europeo, la de Holanda. Estas experiencias se enmarcan en esquemas organizativos denominados de competencia regulada o administrada ("managed competition"). Propuestas en esta línea para el caso chileno se han desarrollado en Aedo (1997).

financiamiento. Esto es, cómo hacer que las cotizaciones previsionales en salud que pagan las personas no estén determinadas por los riesgos médicos de éstas, a la vez que los ingresos que perciben las compañías aseguradoras estén ajustados según la cartera de riesgos que éstas manejan, reduciendo así el incentivo a concentrarse en la población de bajos riesgos.

Para ello, el financiamiento debe organizarse en torno a la creación de un fondo de solidaridad encargado de distribuir subsidios que compensen los diferentes riesgos individuales, de modo tal que cada individuo contribuye en función de su ingreso y la compañía aseguradora recibe pagos en función de su cartera de riesgos. El fondo de solidaridad es el organismo encargado de compensar a las agencias aseguradoras por las diferencias que puedan existir en sus carteras de riesgos. Este fondo debe recolectar tanto las cotizaciones previsionales destinadas a salud, como los aportes fiscales provenientes de impuestos generales.

Este esquema es coherente con el avanzar hacia un seguro universal de salud al cual tiene acceso toda la población, independientemente de su inserción laboral. Se trata de un seguro mandatorio para todos, al cual tienen derecho todos los ciudadanos independientemente de su capacidad de contribución. Aquéllos que no pueden contribuir, o sólo pueden hacerlo parcialmente, deben ser subsidiados mediante el fondo de solidaridad. Este fondo no debe administrar el seguro universal sino asegurar su financiamiento. La administración y gestión del seguro debe ser realizada por aseguradoras públicas y/o privadas.

La implementación de un seguro universal requiere que la sociedad defina cuáles son los derechos y grados de cobertura al que todo ciudadano debe tener acceso. Esto es, la definición de paquetes básicos de salud, la regulación de los precios de las primas y, en general, una sólida supervisión y regulación por parte de la autoridad. Por ejemplo, es importante avanzar hacia una mayor transparencia de los planes de salud que ofrecen las ISAPRE.¹³ El objetivo de un paquete

13 Es importante que estos instrumentos se enmarquen dentro de un esquema de regulación que promueva la competencia. Esto es, no son instancias regulatorias diseñadas para evitar la competencia, sino que buscan superar las fallas de mercado propias del sector salud en un contexto competitivo.

básico o integrado no es reducir los niveles de cobertura de las personas sino asegurar un nivel de cobertura de servicios de salud independientemente de las contribuciones. Además, es un instrumento útil para homogeneizar los planes de seguros y ayuda a determinar el conjunto de precios de las prestaciones.¹⁴

El sistema de salud chileno, al igual que los sistemas de la mayoría de los países, se verá sujeto a aumentos de los costos unitarios de las prestaciones de salud producto de la transición epidemiológica y demográfica, y de los avances tecnológicos. Ello impone severos desafíos a la capacidad de financiar los servicios de salud, en la medida que aumenta la importancia relativa de los problemas de las personas de tercera edad, y enfermos crónicos. Por ello, lograr incrementos de eficiencia, mediante mejoras en la asignación y gestión de los recursos es fundamental para la solvencia futura de los sistemas de salud.

Tal como se ha señalado, la configuración pública-privada vigente en Chile genera problemas de eficiencia y mala gestión de los recursos no sólo a nivel del financiamiento sino también de la provisión. En este último ámbito, la escasa interrelación entre los proveedores públicos y privados ha implicado ineficiencias en la asignación global de los recursos. Se requiere de una mayor profundización de la competencia a nivel de la provisión de servicios entre el sector público y privado. Esto es, la capacidad que tiene el sector público para brindar atención a los beneficiarios del sector privado y, a su vez, cuando se requiera, subcontratar servicios en el sector privado.

5. Conclusiones

La reforma iniciada a principios de los ochenta ha modificado significativamente la estructura del sector salud, combinando una mezcla de instancias públicas y privadas en su financiamiento y provisión.

Entre las virtudes de las reformas destacan, por una parte, la separación de funciones entre el financiamiento y la provisión de

¹⁴ Esto independientemente de que las personas puedan adquirir mayores coberturas, ya sea de prestaciones u hotelería, mediante la compra de planes voluntarios de seguros.

servicios de salud y, por otra, los procesos de descentralización puestos en marcha. Sin embargo, la estructura actual del sector salud tiende a producir e incentivar serias inequidades e ineficiencias en la gestión del sector.

En el ámbito del financiamiento, la función de *reaseguro* que realiza el FONASA respecto a las ISAPRE, ha permitido que éstas puedan seleccionar a sus afiliados según su capacidad de cotización y los potenciales gastos que puedan producir. La capacidad que tienen las ISAPRE para seleccionar riesgos ha implicado una serie de subsidios implícitos desde el sector público hacia el privado, y que el sistema de salud no sea solidario ni equitativo entre los beneficiarios de ambos subsectores. El peso de financiar la solidaridad y los subsidios ha recaído, junto con los aportes fiscales, en los afiliados al FONASA.

Para eliminar el problema de la selección de riesgos es necesario avanzar hacia seguros universales e integrales. Universales en el sentido de que todos los ciudadanos deben estar cubiertos, e integrales en que deben proteger a las personas a lo largo del ciclo de vida y no tener una óptica de corto plazo. En este contexto, se debe avanzar en la introducción de mecanismos de solidaridad mediante la creación de un fondo solidario, encargado de la captación de los recursos financieros. Este fondo es compatible con la existencia de múltiples aseguradoras, privadas o públicas, que administren y gestionen los seguros de salud.

Como complemento de lo anterior, hay que definir un paquete integral de cobertura de servicios de salud o lo que se ha llamado "una carta de derechos ciudadanos en salud", junto con el fortalecimiento del marco institucional y regulatorio.

A nivel de la provisión de servicios de salud, al no permitirse una interrelación fluida y transparente entre las entidades prestatarias –públicas y privadas–, se ha segmentado el mercado de proveedores generando incentivos incorrectos para el desarrollo de las instituciones prestadoras. Esta segmentación ha dado origen a una inadecuada asignación de recursos entre el sector privado y público.

Para promover una mayor integración en la prestación de servicios de salud es necesario, por un lado, dotar al sector público de

mejores instrumentos de gestión y administración, y por otro mejorar la dotación de recursos y la infraestructura física del SNS.

Por último, un tema crucial para las reformas a los sistemas de salud es el relativo al consenso político que éstas requieren. En el caso chileno, independientemente de los diagnósticos que se hagan sobre la dinámica del sector salud, no se ha logrado establecer un consenso político que permita impulsar las reformas sustantivas que el sistema de salud requiere. Dada la complejidad técnica y valórica del sector salud, este consenso es importante no sólo para iniciar el proceso de reforma sino para asegurar su consistencia en el tiempo.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. (1997), "La competencia manejada y reformas para el sector salud en Chile", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 50, CEPAL, Santiago, julio.
- Bitrán, R. (1997), "Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) en Chile", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 56, CEPAL, Santiago, julio.
- Castañeda, T. (1986), "El sistema de salud chileno: organización, funcionamiento y financiamiento", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, diciembre.
- Celedón, C. y C. Oyarzo (1998), "Los desafíos en la salud", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN/ DOLMEN, Santiago.
- Colegio Médico de Chile (1998), "Política de salud para Chile: nuestra visión", febrero.
- Corporación Tiempo 2000 (1999), *Informe de la salud*, año 1, N° 1, marzo.
- Díaz-Muñoz, A. R. (1989), "Desarrollo de las políticas de salud: Chile", Mimeo, octubre.
- FONASA, *Boletín estadístico*, varios números.
- Galleguillos, S. y C. Oyarzo (1995), "Reforma al sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud", *Cuadernos de economía*, N° 95, abril.
- Giaconi, J. (1985), "Organización y estructura del sector salud en Chile 1974-1984: análisis preliminar", en J. Jiménez de la Jara (ed.), *Política y sistemas de salud: análisis preliminar de la década 1974-1983*, CPU, Santiago.
- Informe del Grupo Técnico de Trabajo (1998), "El sector de la salud en Chile: un diagnóstico compartido", *Informe técnico*, Santiago, diciembre.
- _____ (1999), "Una propuesta de cambios para el sector salud en Chile", *Informe técnico*, Santiago, julio.

- Jaramillo, I., C. Molina y A. Salas (1996), "Las reformas sociales en acción: salud", *serie Políticas sociales*, N° 15, CEPAL, Santiago.
- Larrañaga, O. (1997), "Eficiencia y equidad en el sistema de salud en Chile", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 49, CEPAL, Santiago, julio.
- Lenz, R. (1995), "Pago por diagnóstico: breve reseña", *Cuadernos de economía* N° 95, abril.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (1998), "Resultados de la encuesta CASEN 1998: Situación de la salud en Chile, 1998", División Social, Documento N° 4, Santiago.
- Musgrove, Ph. (1995), "Reformas al sector salud en Chile. Contexto, lógica y posibles caminos", en J. Giaconi (ed.), *La salud en el siglo XXI: cambios necesarios*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), "La protección frente a las amenazas: salud y previsión", en *Desarrollo humano en Chile, 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago.
- Sánchez, H. (1992), "Proceso de privatización en el sector salud en Chile", Mimeo.
- Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, *Boletín Estadístico*, varios números

CAPÍTULO 9

Distribución de ingresos: 1958-2001

Oswaldo Larrañaga

Introducción

Este trabajo estudia la distribución de ingresos de los hogares y de sus determinantes inmediatos en la economía chilena durante el período 1958-2001. El análisis de la variable distributiva está basado en dos fuentes de información. En primer término, se utiliza la Encuesta de Ocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para la ciudad de Santiago, la cual representa una fuente consistente y única de estadísticas distributivas para todo el lapso examinado. En segundo término, respecto del período 1987-98, se recurre a datos con cobertura nacional provistos por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), una muestra de hogares de gran escala y que ha servido como fuente de las estadísticas oficiales de pobreza en Chile desde 1987 en adelante.

La distribución de ingresos transita por distintas fases a lo largo del período analizado. Entre los años 1958 y 1966, la desigualdad de los ingresos se mantiene estable y en un nivel relativamente bajo respecto de las etapas siguientes. A partir de 1967, los indicadores de desigualdad presentan una fuerte inestabilidad como respuesta a las transformaciones estructurales que experimentará la economía, las diversas coyunturas macroeconómicas y a los cambios seculares en variables tales como la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral. Como consecuencia de estos factores, la desigualdad de ingresos crece a partir del año 1967, para luego caer entre 1970-74,

cuando alcanza los niveles mínimos registrados en esas cuatro décadas. Desde mediados de los setenta, la desigualdad presenta un marcado aumento que llega a su máximo histórico en el año 1987. A partir de entonces, se produce una trayectoria en forma de U: la desigualdad desciende hasta 1992, luego cambia de tendencia, deteriorándose en particular hacia fines del período; no obstante, termina el período con una distribución más favorable que la observada en los ochenta.

El estudio identifica los determinantes próximos de las tendencias seguidas por la variable distributiva durante el período bajo consideración. Para la serie de largo plazo, se realiza un análisis de regresión que sistematiza la relación existente entre los cambios en la distribución de ingresos de los hogares y las fluctuaciones en variables tales como la tasa de desocupación, la participación laboral de la mujer y los salarios relativos entre trabajadores de distinta calificación. El gran volumen de información contenido en la encuesta CASEN hace posible indagar con mayor detalle los determinantes inmediatos que subyacen detrás de la trayectoria de la variable distributiva en el período 1987-98.

Este trabajo no intenta proveer una explicación estructural de la distribución de los ingresos, lo cual requeriría formular un modelo de sus determinantes últimos, para luego proceder a su estimación. Tal empresa excede por lejos los límites de la presente investigación.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera presenta y analiza las estadísticas de distribución del ingreso de largo plazo sobre la base de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile. La segunda examina con mayor detalle la trayectoria de la variable distributiva durante la década de rápido crecimiento económico 1987-98, para lo cual se dispone de cifras de cobertura nacional. Las conclusiones del trabajo se presentan en la última sección.

1. La distribución de ingresos en el largo plazo, 1958-2001

La Universidad de Chile a través de su Encuesta de Ocupación ofrece la única fuente de información homogénea para la distribución de

ingresos en el largo plazo. Se trata de datos anuales de ingresos para una muestra rotatoria de hogares en el Gran Santiago, cuya consistencia es provista por la utilización de un cuestionario y metodología de medición que se han mantenido básicamente inalterados desde el año 1958.

Dos estudios recientes han desarrollado un trabajo sistemático de la distribución de ingresos sobre la base de esa fuente de información. En primer lugar, el estudio de Ruiz-Tagle (1999) trata la distribución del ingreso de los hogares después de realizar un cuidadoso procedimiento de limpieza y consistencia de los datos existentes. Este trabajo provee series de largo plazo para diversas medidas del ingreso del hogar –total, per cápita y ajustado por escalas de equivalencia– y establece bandas de confianza estadísticas para las series de desigualdad. Por otro lado, el estudio de Bravo y Marinovic (1998) analiza la desigualdad salarial durante los 40 años que median en el período 1957-1996, para lo cual desagrega la información disponible según las variables de género, educación y experiencia laboral. Este trabajo busca identificar la presencia de factores de oferta o demanda de trabajo detrás de la evolución de la desigualdad del ingreso salarial.

Existen distintas alternativas para presentar las estadísticas de distribución de ingresos: la unidad de análisis puede ser a nivel de hogares, personas o factores productivos; la variable ingreso puede diferir respecto de su temporalidad y de sus componentes; además, existe una diversidad de parámetros susceptibles de ser utilizados para representar la distribución de los ingresos.

En este trabajo se utiliza el ingreso per cápita de los hogares, considerando como unidad relevante a las personas antes que a los hogares. Puesto de otra manera, se evalúa la distribución del ingreso de las personas de acuerdo al ingreso per cápita de sus hogares. Esta es una modalidad recomendada por los expertos (véase, por ejemplo, Deaton 1997), pues permite controlar los efectos que cambios en la estructura de los hogares tienen sobre la distribución de los ingresos.

Respecto de la calidad de los datos de ingreso considerados, caben dos tipos de consideraciones:

- Las encuestas de hogares –y en particular la encuesta de empleo aquí utilizada– recogen de mejor forma los ingresos

provenientes del trabajo que aquellos originados en la propiedad del capital.

- La subdeclaración de ingresos es un problema presente en todas las encuestas de hogares. Existen distintas opciones para tratar este problema: en este caso, se prefirió imputar a los hogares que no declaran ingresos el monto promedio de ingreso que percibe el resto de los hogares del mismo estrato geográfico.¹

a) Las tendencias de largo plazo

Las tendencias de largo plazo de la distribución de ingresos se presentan a través de un conjunto de gráficos que ilustran la evolución de la variable distributiva en el período 1958-2001.

En el gráfico 9.1 se presenta el coeficiente de Gini para el ingreso per capita de los hogares en el Gran Santiago durante el período 1958-2001.² Este indicador es elevado, comparado con los estándares internacionales, fluctuando ampliamente entre 0.46 y 0.60 puntos. Por otra parte, las estadísticas de desigualdad posteriores a 1974 se sitúan en un nivel promedio más alto respecto del período precedente.

El gráfico 9.2 expone la trayectoria de la razón de quintiles; esto es, la participación en el ingreso del quintil más rico de hogares respecto del quintil más pobre. Esta medida es más robusta al tipo de corrección por no declaración realizado a los datos de ingresos puesto que “replicar” hogares según información de grupos equivalentes es más consistente con medidas que evalúan brechas de ingreso, como es el caso de la razón de quintiles. Las tendencias que presenta la razón de quintiles son semejantes a las descritas para el caso del coeficiente de Gini, y como en éste, los resultados presentan un amplio rango de variación: el 20% de mayor ingreso tiene una participación

1 En rigor, la única corrección efectuada a los datos es imputar el ingreso promedio del estrato geográfico a los hogares que no declaran ingresos. Esta es una extensión del método utilizado por Ruiz-Tagle (1999). La relativa homogeneidad socioeconómica en el estrato justifica el procedimiento utilizado.

2 En el gráfico se presentan promedios móviles de dos años, privilegiando los movimientos de tendencia por sobre la variación de muy corto plazo (anual). El mismo procedimiento se aplica a los demás gráficos relacionados con desigualdad de ingresos (gráficos 9.2 y 9.4).

que, según el año considerado, supera entre 12 a 24 veces a la que presenta el 20% más pobre.

El gráfico 9.3 muestra la evolución de la tasa de desocupación, variable que debiera estar relacionada con la desigualdad de ingresos de los hogares, pues en los períodos de alto desempleo un conjunto de los perceptores de ingresos reduce sus entradas en forma discreta. Ello es particularmente cierto en un país –como Chile– que prácticamente no ha poseído subsidios de desempleo, salvo los programas especiales de empleo introducidos durante la crisis de los años ochenta.

El gráfico 9.4 presenta la evolución del salario relativo entre trabajadores de distinto nivel de calificación (escolaridad). La variable se mide como el salario promedio de los trabajadores con más de doce años de educación respecto de aquéllos que tienen ocho o menos años de escolaridad. Tal como sucede con la tasa de desocupación, los salarios relativos presentan una clara relación estadística con los indicadores de desigualdad, como se puede apreciar cuando se comparan los gráficos correspondientes.

Los gráficos 9.5 y 9.6 exhiben la evolución de dos variables relacionadas con la tendencia secular del mercado del trabajo, ambas estrechamente relacionadas con la desigualdad de los ingresos

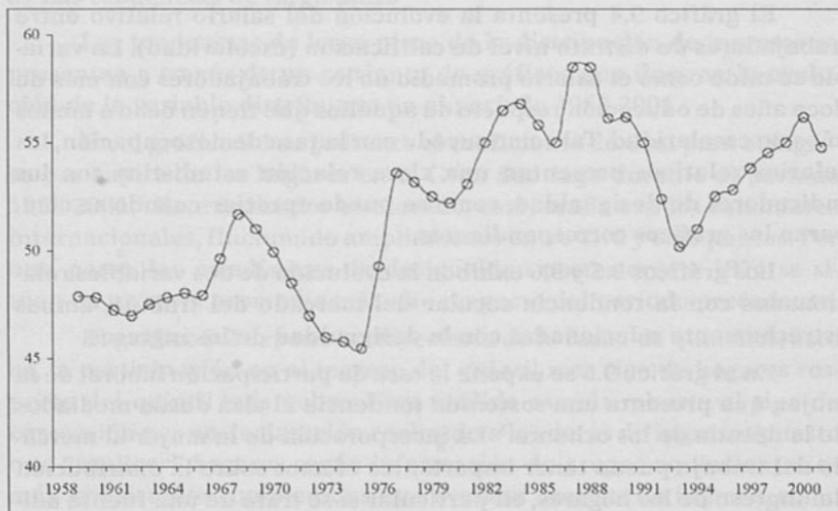
En el gráfico 9.5 se expone la tasa de participación laboral de la mujer, que presenta una sostenida tendencia al alza desde mediados de la década de los ochenta.³ La incorporación de la mujer al mercado del trabajo puede tener importantes efectos sobre la distribución del ingreso de los hogares, en particular si se trata de una fuente adicional a los ingresos ya existentes. El resultado será una mayor o menor desigualdad final, dependiendo de qué tipo de hogares esté experimentando el cambio.

Finalmente, el gráfico 9.6 muestra la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo, la cual revela un sustantivo aumento a lo largo del período bajo estudio, desde un nivel de 6.5 años en 1958 hasta alrededor de doce años a mediados de los noventa. Un cambio en la codificación

3 En cambio, la tasa de participación de los hombres es estable y bastante pareja por estrato de ingreso. Por tal motivo, el análisis se circunscribe al caso de la participación laboral de la mujer.

de esta variable torna no comparable las estadísticas posteriores al año 1997; sin embargo, la información presentada es suficientemente informativa de las tendencias seguidas por esta variable.

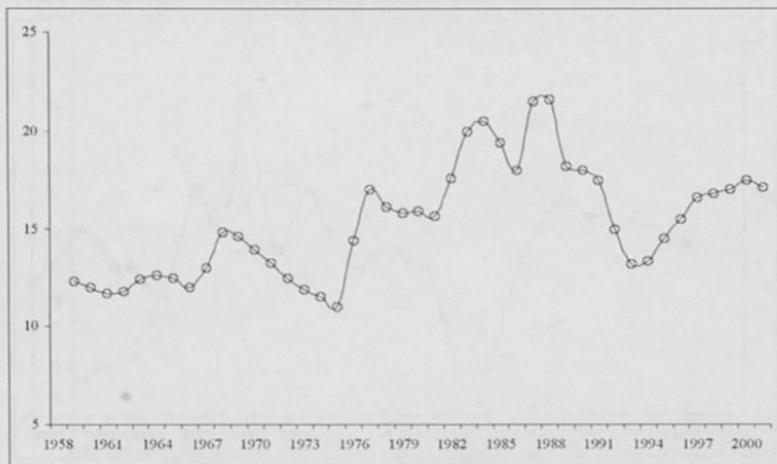
Gráfico 9.1
Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1958-2001: Coeficiente de Gini
(Ingreso per cápita de los hogares, promedio móvil de dos años)



Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Gráfico 9.2

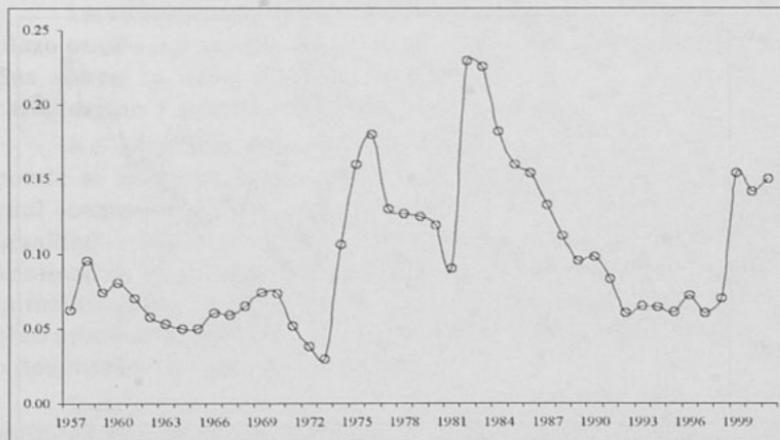
Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1958-2001: Razón de quintiles
(Ingreso per cápita de los hogares, promedio móvil de dos años)



Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

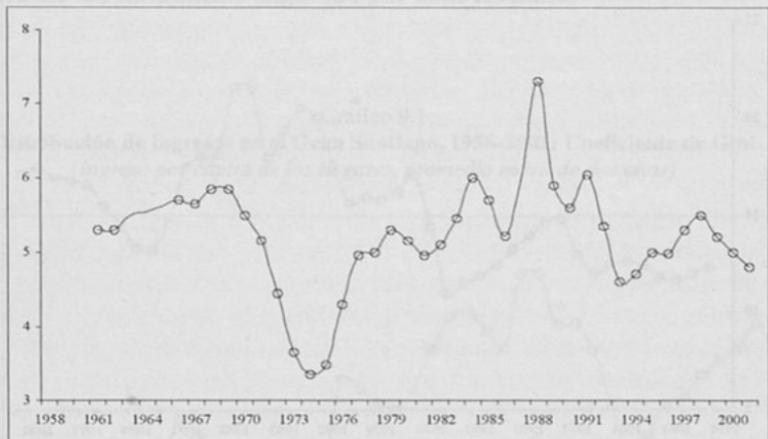
Gráfico 9.3

Tasa de Desocupación en el Gran Santiago, 1957-2001



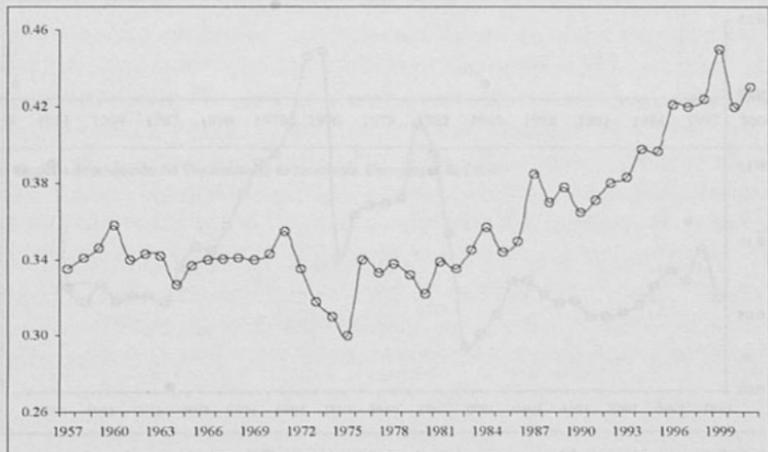
Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Gráfico 9.4
Salarios relativos en el Gran Santiago, 1961-2001
(Más de 12 años vs. 8 o menos años de escolaridad, promedio móvil de dos años)



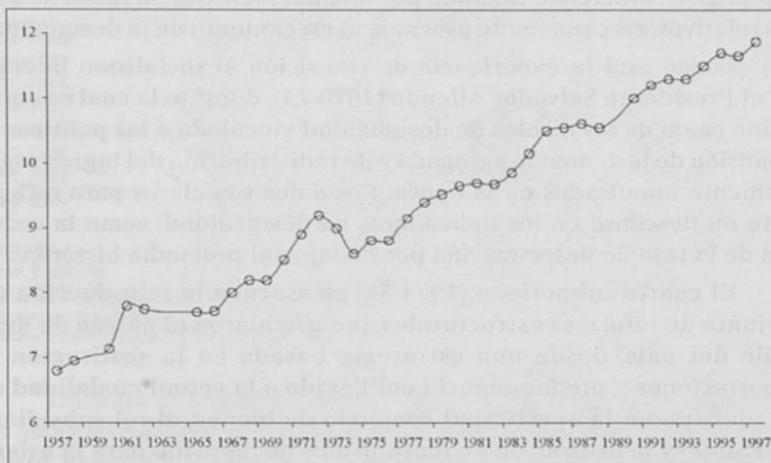
Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Gráfico 9.5
Participación laboral de la mujer en el Gran Santiago, 1957-2001



Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Gráfico 9.6
Años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo en el
Gran Santiago, 1957-1997



Fuente: Encuesta de ocupación del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

b) Los regímenes económicos, 1958-2001

La información presentada en los series temporales de largo plazo puede ser sistematizada en un conjunto de subperíodos definidos sobre la base de los diversos regímenes económicos que caracterizan a los años 1958-2001 (véase el cuadro 9.1).

Así, el primer intervalo transcurre entre 1958 y 1963 y corresponde al gobierno conservador del Presidente Jorge Alessandri, el cual –comparado con las fases siguientes– presenta un nivel de desigualdad de ingreso estable y relativamente bajo en los dos indicadores analizados: el coeficiente de Gini y la razón de ingresos entre los quintiles quinto y primero. Así también, el nivel de la tasa de desempleo aparece en un nivel que podría ser caracterizado como friccional o desprovisto de elementos cíclicos.

Durante el subperíodo del gobierno reformista del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-70) se observa un aumento en los niveles de desigualdad, pese a la introducción de diversos cambios de carácter

redistributivo, tales como la sindicalización masiva de la fuerza de trabajo urbana y rural, la reforma agraria y el incremento en el gasto social. Esta fase se caracteriza también por un incremento en la razón de salarios relativos, cercanamente asociada al crecimiento de la desigualdad.

Luego está la experiencia de transición al socialismo liderada por el Presidente Salvador Allende (1970-73), durante la cual se verifica una caída de los niveles de desigualdad vinculada a las políticas de expansión de la demanda agregada y de redistribución del ingreso agresivamente impulsadas en la época. Los datos son claros para reflejar tanto un descenso en los indicadores de desigualdad, como la reducción de la tasa de desocupación por debajo del promedio histórico.

El cuarto subperíodo (1974-81) se asocia a la introducción del conjunto de reformas estructurales que cambiaron el patrón de desarrollo del país, desde una estrategia basada en la sustitución de importaciones y predominancia del Estado a la actual modalidad cuyos ejes fueron la apertura al comercio de bienes, el rol subsidiario del Estado y la utilización de mecanismos de mercado para la asignación de recursos. Esta fase también se caracterizó por una política de estabilización del nivel de precios con consecuencias recesivas (1974-75) y un aumento del PIB basado en la utilización de la capacidad instalada subutilizada y en la acumulación de deuda externa (1977-81), la cual probó ser no sostenible en el tiempo.

La distribución de ingresos en este período presenta una clara tendencia hacia una mayor desigualdad, reflejada en un incremento del indicador de Gini en 10 puntos porcentuales entre 1974 y 1980. Aun cuando no es posible realizar aquí un análisis detallado de las causas subyacentes a este fenómeno, diversos factores pudieron incidir en este cambio del patrón distributivo:⁴ mayor desempleo asociado a la reducción del sector público y a la apertura al exterior sobre la industria que sustituye importaciones, el impacto recesivo de la estabilización del nivel de precios y el debilitamiento de los sindicatos y demás organizaciones sociales.

4 Un estudio específico del efecto de cada una de las reformas económicas sobre la distribución de ingresos no es técnicamente viable, tanto por sus demandas de información como por el estado del conocimiento en materia de modelación de la variable distributiva.

Cuadro 9.1
Estadísticas de distribución y empleo, Gran Santiago, 1958-2001

Período	Índice de Gini (1)	Quintil 5 / Quintil 1 ^a	Tasa de Desocupación	Salario relativo ^b	Tasa participación mujeres
1958-1963	0.476	12.10	6.75	5.36	34.1
1964-1969	0.498	13.52	6.31	5.66	33.9
1970-1973	0.467	12.24	3.92	4.06	33.6
1974-1981	0.513	14.93	12.96	4.62	32.6
1982-1986	0.557	19.45	19.19	5.50	34.6
1987-1990	0.570	19.93	10.91	6.43	37.5
1991-1998	0.525	15.26	6.65	5.09	39.9
1999-2001	0.553	17.48	14.96	4.89	43.3
Promedio	0.517	15.32	9.89	5.20	35.6
Desv. Estándar	0.0379	3.10	4.96	0.84	3.45

Fuente: Archivos magnéticos, *Encuesta de ocupación*, Universidad de Chile.

a/ Ingreso per capita de hogares corregido por subdeclaración.

b/ Salario relativo educación terciaria respecto de educación básica.

Durante el subperíodo 1982-86, la desigualdad alcanza los niveles más elevados de los 44 años analizados. Esta etapa corresponde al ajuste pos-crisis de la deuda externa, caracterizado por una aguda elevación de la tasa de desempleo, la caída vertical de los niveles de ingresos y actividad, y la reducción sustantiva del gasto social, eventos todos que proveen un marco consistente con la trayectoria presentada por los indicadores de desigualdad.

El siguiente subperíodo corresponde a los años 1987-90 y se caracteriza por la recuperación de la economía y de los niveles de empleo, a pesar de lo cual la desigualdad de ingresos permanece muy elevada.

Ya restablecida la democracia en Chile, durante los años 1991-98 la economía atraviesa por una fase de elevado crecimiento del PIB y del gasto social, cuyo objetivo es lograr la equidad social junto al crecimiento económico. Cabe aclarar que, excluyendo el componente previsional –que no tiene carácter redistributivo– la mayor parte del gasto social en Chile se concentra en la entrega de servicios sociales de educación, atención de salud y acceso a viviendas subsidiadas. Se trata de áreas que resultan esenciales para la calidad de vida la población, pero no incorporadas en la medición tradicional de la distribución de los ingresos. Por tanto, las

estadísticas de desigualdad no reflejan el impacto positivo de este tipo de política redistributiva.⁵

En este subperíodo, la desigualdad de ingresos sigue una forma de U, puesto que decrece en forma importante hasta los años 1992-93, para luego volver a ascender, en particular en el subperíodo 1999-2001. Este último lapso se caracteriza por la caída del ritmo de crecimiento de la economía y un brusco aumento del desempleo, originados en la crisis asiática de 1998, las políticas de manejo macroeconómico que se introducen y el posterior quiebre de las expectativas sobre empleo e ingresos por parte de los agentes económicos. Durante este último subperíodo, aun cuando la desigualdad de ingresos se deterioró, aún se situaba en niveles algo más favorables que a fines de la década de los ochenta (véase el cuadro 9.1).

2. Análisis econométrico

Un análisis más formal de la distribución de ingresos en el período 1958-2001 se realiza a través de regresiones para las dos medidas de desigualdad consideradas. En cada caso se utilizan la tasa de desocupación, el salario relativo y la tasa de participación laboral de la mujer como variables del lado derecho de las regresiones. Aquéllas son determinantes inmediatas de la distribución de los ingresos, por lo cual deben distinguirse de los factores estructurales, que en última instancia determinan tanto la distribución de los ingresos como esas mismas variables.

El cuadro 9.2a presenta las regresiones para el índice de Gini, mientras que el cuadro 9.2b muestra los resultados que se obtienen cuando se utiliza la razón de quintiles como indicador de la desigualdad.

La primera columna de resultados corresponde en ambos casos a estimaciones que incluyen como regresores sólo a las variables consideradas determinantes próximos de la distribución de ingresos: la tasa de desocupación, el salario relativo y la tasa de participación laboral de la mujer. Los coeficientes estimados son claros y

5 La incorporación de los programas sociales a la distribución de ingresos se trata en Bravo, Contreras y Millán (2000), mientras que su inclusión en la medición de pobreza es tratada en Larrañaga (2000). Véase también Banco Mundial (2000) y Contreras *et. al* (2001).

estadísticamente significativos para mostrar que las tres variables consideradas impactan positivamente sobre la desigualdad del ingreso de los hogares. Así, mientras mayor sea la tasa de desocupación, la participación laboral de la mujer o la brecha salarial entre trabajadores calificados y menos calificados, más elevada es la desigualdad de ingreso de los hogares, medida por el coeficiente de Gini o por la razón de quintiles.

El impacto de los salarios relativos sobre la mayor desigualdad de ingresos tiene una interpretación relativamente obvia: su incremento aumenta la brecha entre los ingresos situados en la mitad superior e inferior de la distribución. En cambio, el impacto de la tasa de desocupación y de la participación de la mujer requiere de alguna calificación adicional.

Para que la mayor tasa de desocupación induzca un incremento de la desigualdad, se requiere que sean los hogares de ingresos ya situados en la mitad inferior de la distribución quienes concentren a los desempleados. Si, por el contrario, la desocupación afectara predominantemente a los hogares de altos ingresos, podría ocurrir una correlación negativa entre desempleo y desigualdad.⁶ La mayor tasa de desocupación que presentan las personas de educación básica respecto de aquéllos con educación terciaria, o la de los obreros respecto de los empleados, prueba la relevancia del primer caso.

Por su parte, una correlación positiva entre la tasa de participación de la mujer y la desigualdad de ingresos requiere que sean los hogares situados en la parte superior de la distribución quienes alberguen con mayor probabilidad a las mujeres que se están incorporando al mercado del trabajo. Una señal indirecta de que esto efectivamente ocurriría, es provista por la variable educación: las mujeres que participan en el mercado del trabajo poseen mayor escolaridad respecto de quienes no lo hacen.

Un rasgo a destacar en las regresiones es el elevado nivel del coeficiente de determinación (R^2), el cual sitúa en un rango entre 70% y 75% la proporción del cambio de la desigualdad asociado a las variaciones de los salarios relativos y de las tasas de desocupación y de

6 El análisis es grueso y sólo posee carácter ilustrativo. Los patrones de cambio de la desigualdad pueden ser más complejos y dependen en última instancia del parámetro utilizado para representar la variable.

participación. Sin embargo, se requiere calificar esta afirmación, puesto que se está trabajando con formas reducidas; detrás de las variables arriba explicitadas existe un variado conjunto de factores subyacentes.

Los gráficos 9.1 y 9.2 mostraban que la desigualdad del ingreso experimentó un considerable deterioro a partir de 1974, de manera simultánea al inicio de las reformas estructurales y la política de estabilización efectuada durante esos años. Durante el posterior período de ajuste a la crisis de la deuda externa (mediados de los ochenta), la desigualdad alcanza un nivel máximo, lo mismo que la tasa de desocupación. Pero quizás el punto más significativo es que la desigualdad se mantuvo en niveles elevados, en relación a los históricos, *una vez superadas* las referidas contingencias macroeconómicas.

Para examinar si existe un posible quiebre estructural en la desigualdad de ingresos, se procedió a adicionar una variable muda que separa el período analizado en los subperíodos previo y posterior al año 1974. La segunda columna de los cuadros 9.2a y 9.2b presenta los resultados de las regresiones que incluyen la citada variable muda, en adición a las variables antes consideradas.

Los resultados muestran que existe un aumento de alrededor de 3.6 puntos del coeficiente de Gini en el período posterior al año 1974, no atribuible a cambios en el desempleo, la participación femenina ni en los salarios relativos. Otro tanto ocurre con la razón de quintiles, que se incrementa en 2.3 puntos a partir de 1974 después de controlar por las citadas variables. De esta manera, el fuerte incremento exhibido por la desigualdad de ingresos desde 1974 es explicado tanto por alzas del desempleo, la participación femenina y los salarios relativos, como por cambios en otros factores que no se reflejan en esas variables.

Una pregunta interesante es si los factores que subyacen al incremento en los niveles de desigualdad desaparecen con la política de crecimiento con equidad materializada desde el año 1990. Para tal efecto, se procedió a quebrar la variable muda pos-1974 en dos categorías: los subperíodos 1974-89 y 1990-2001. Estas dos nuevas variables mudas se incorporaron como regresores en las ecuaciones bajo análisis.

Los resultados, en la tercera columna de los cuadros 9.2a y 9.2b, constatan la existencia de cierta diferencia estadística entre los

parámetros que acompañan a ambas variables mudas (ver resultados del test F en la última línea del cuadro). Así, el incremento no explicado en la desigualdad es mayor en el período 1974-89 respecto del período subsiguiente. Sin embargo, cuando se excluye del análisis el año 1987, que es un *outlier* en materia de desigualdad, no se producen diferencias entre los períodos previo y posterior a 1990.

Cuadro 9.2a
Regresiones distribución del ingreso en el largo plazo

Índice de Gini	(1)	(2)	(3)
Tasa de Desocupación	38.7 (6.12)	18.3 (2.77)	12.9 (1.77)
Salarios relativos	1.89 (4.89)	2.29 (7.07)	2.04 (6.20)
Tasa participación mujer	46.3 (5.07)	25.4 (2.99)	42.9 (3.11)
Dummy 1974-2001		3.61 (4.77)	
Dummy 1974-1989			4.24 (5.03)
Dummy 1990-2001			2.36 (2.18)
Constante	21.5 (6.11)	26.9 (8.93)	22.2 (5.33)
R ² ajustado	0.722	0.825	0.832
No. de observaciones	41	41	41
Test F			
Dummy 1 = Dummy 2			2.53 (0.123)

Cuadro 9.2b
Regresiones distribución del ingreso en el largo plazo

Quintil 5/quintil 1	(1)	(2)	(3)
Tasa de Desocupación	37.2 (7.51)	24.2 (4.25)	18.5 (3.01)
Salarios relativos	1.68 (5.56)	1.89 (6.97)	1.70 (6.09)
Tasa participación mujer	25.9 (3.63)	12.6 (1.73)	31.1 (2.67)
Dummy 1974-2001		2.29 (3.51)	
Dummy 1974-89			2.97 (4.15)
Dummy 1990-2001			0.97 (1.06)
Constante	-6.38 (2.32)	-2.94 (1.03)	-7.89 (2.23)
R ² ajustado	0.748	0.807	0.821
No. de observaciones	41	41	41
Test F			
Dummy 1 = Dummy 2			3.93 (0.0556)

La introducción de variables mudas disminuye tanto los coeficientes como la significancia estadística de las variables consideradas determinantes próximos de la desigualdad de ingresos. Ello puede reflejar la presencia de correlación entre ambos tipos de variables (mudas y determinantes próximos), puesto que hay correspondencia entre los subperíodos y las variables de desempleo, participación femenina y salarios relativos.

Al respecto, resulta de interés regresionar las medidas de desigualdad contra un conjunto de variables mudas correspondientes a los subperíodos definidos en el cuadro 9.1 y que representan las distintas fases de la economía chilena en el período 1958-2001. Los resultados obtenidos de este procedimiento se presentan en el cuadro 9.3. Interesa aquí destacar el elevado coeficiente de determinación (70%), del cual se desprende que la partición realizada en términos de los referidos subperíodos, aproxima de buena manera los cambios que presenta la desigualdad de los ingresos.

Cuadro 9.3
Desigualdad explicada según subperíodos, Gran Santiago, 1958-2001

	Gini	Razón de quintiles
1958-1963	0.89 (0.61)	-0.14 (0.12)
1964-1969	3.11 (2.08)	1.28 (1.05)
1974-1981	4.63 (3.24)	2.63 (2.31)
1982-1986	9.03 (5.86)	7.22 (5.76)
1987-1990	10.30 (6.39)	7.68 (5.86)
1991-1998	5.97 (4.18)	3.07 (2.59)
1999-2001	8.67 (5.03)	5.23 (3.73)
Constante	46.7 (38.3)	12.24 (12.03)
R ² ajustado	0.690	0.693
No. de observaciones	44	44

Fuente: Véase texto.

Nota: 1970-73 es el período base para las demás variables mudas.

Cabe, finalmente, discutir la naturaleza de los cambios experimentados por la distribución de ingresos durante el período analizado. Una primera aproximación en la materia es provista por el cambio en los indicadores de desigualdad relacionado con las variaciones en la tasa de desempleo, dado que ésta reflejaría el impacto de factores cíclicos sobre la desigualdad. En cambio, las variaciones en la razón de salarios estarían más asociados a determinantes de oferta y demanda del mercado del trabajo, mientras que los cambios en la tasa de participación de la mujer incluirían elementos de tendencia más secular. Sin embargo, la citada separación entre componentes cíclicos y estructurales no debe ser sobre-enfatizada, puesto que las fluctuaciones del desempleo también podrían reflejar la acción de factores estructurales, en tanto que parte del cambio en la razón de salario y de la tasa de participación estarían influidas por elementos del ciclo económico.

El cuadro 9.4 presenta el resultado principal en la materia. La primera columna presenta a modo de referencia el índice efectivo. La segunda columna muestra el indicador de Gini neto del efecto de la tasa de desempleo, para lo cual se restó del índice original el componente atribuible al desempleo sobre la base de la ecuación de regresión presentada en el cuadro 9.2a. Las columnas tercera y cuarta repiten el procedimiento para las variables salario relativo y tasa de participación de la mujer, respectivamente.

Los resultados muestran que la tasa de desempleo tendría un efecto menor sobre el índice de Gini, mientras que el salario relativo y la tasa de participación de la mujer tienen un impacto más importante sobre ese coeficiente. Considérese, a modo de ilustración, que el nivel promedio del Gini efectivo alcanzó a 0.517 durante el período 1958-2001, mientras que el Gini neto de desempleo promedió 0.478 puntos. De esta manera, la tasa de desempleo “explicaría” 0.039 puntos del Gini efectivo promedio, mientras que el impacto de la tasa de participación se aproxima a 0.166 puntos y el efecto del salario relativo promedia 0.096 puntos.

El gráfico 9.7 expone la serie del Gini efectivo y del Gini neto del impacto de cada una de las tres variables consideradas determinantes próximos de la desigualdad. Ésta es una aproximación alternativa para

conocer el impacto que *variaciones* en los determinantes próximos de la desigualdad tienen sobre los cambios que experimenta esta variable. Así, se puede apreciar que la tasa de desocupación tiene un fuerte impacto sobre la distribución durante los años ochenta, puesto que la desigualdad *neto* del impacto del desempleo hubiese sido más baja durante estos años que lo efectivamente ocurrido.

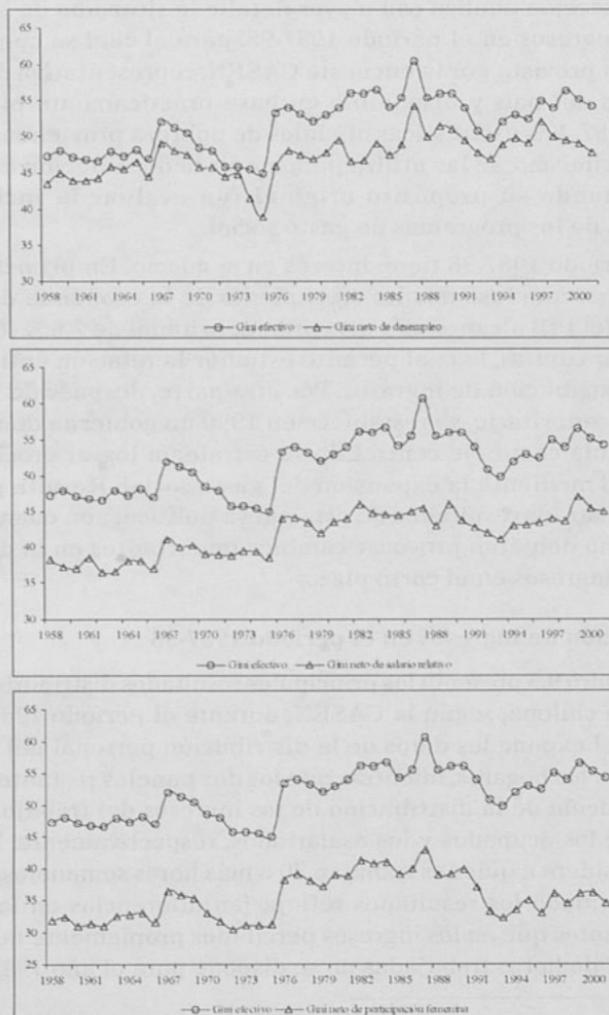
Por otra parte, el incremento de la desigualdad desde mediados de los noventa es “explicado” por la mayor tasa de participación de la mujer, antes que por los salarios relativos o por efecto del desempleo (salvo en los tres últimos años del período examinado). Al respecto, nótese que el Gini neto del efecto de la participación de la mujer se estabilizó en los años noventa en niveles sustancialmente inferiores a los de inicio de la década.

Cuadro 9.4
Índice de Gini, Gran Santiago, 1958-2001

Período	Serie original	Neto de ciclo (desempleo)	Neto de salario relativo	Neta de participación mujer
1958-1963	0.476	0.449	0.371	0.317
1964-1969	0.498	0.473	0.390	0.340
1970-1973	0.467	0.451	0.390	0.311
1974-1981	0.513	0.463	0.426	0.362
1982-1986	0.557	0.482	0.453	0.397
1987-1990	0.570	0.527	0.448	0.396
1991-1998	0.526	0.505	0.430	0.342
1999-2001	0.553	0.495	0.451	0.353
Promedio	0.517	0.478	0.421	0.351
Desv. estándar	0.038	0.031	0.031	0.032

Fuente: Véase texto.

Gráfico 9.7
 Gini efectivo vs. Gini neto de desempleo (panel 1), salario relativo (panel 2)
 y participación de la mujer (panel 3)



Fuente: Véase texto.

3. Distribución de ingresos en el período 1987-98: datos nacionales de la CASEN

Esta sección analiza con mayor detalle la situación de la distribución de ingresos en el período 1987-98, para el cual se cuenta con información provista por la encuesta CASEN, representativa de todas las regiones del país y disponible en base prácticamente bianual a partir de 1987. Las estadísticas oficiales de pobreza provienen de esta encuesta; asimismo, se las utiliza para medir la distribución de ingresos, aun cuando su propósito original fue evaluar la incidencia distributiva de los programas de gasto social.

El período 1987-98 tiene interés en sí mismo. En primer término, se trata de una fase de alto crecimiento de la economía donde la expansión del PIB alcanzó una tasa promedio anual de 7.6% (6.1% en términos per cápita), lo cual permite estudiar la relación entre crecimiento y distribución de ingresos. Por otra parte, después de 17 años de régimen autoritario, se restablece en 1990 un gobierno democrático que postula como eje central de su estrategia lograr crecimiento con equidad mediante la expansión del gasto social. Resulta pues de interés evaluar los resultados de esta nueva política, aun cuando esos programas no debieran provocar cambios importantes en la distribución de los ingresos en el corto plazo.

a) Distribución de ingresos en el período 1987-98

El cuadro 9.5 presenta los principales resultados distributivos para la economía chilena, según la CASEN, durante el período 1987-98. El primer panel expone los datos de la distribución personal del ingreso per cápita de los hogares, mientras que los dos paneles restantes muestran la evolución de la distribución de los ingresos del trabajo para el conjunto de los ocupados y los asalariados, respectivamente. En este caso, se considera a quienes trabajan 30 o más horas semanales, puesto que de otro modo los resultados reflejarían diferencias en las horas trabajadas antes que en los ingresos percibidos propiamente tales.⁷ La información de horas trabajadas no se dispone para el año 1987.

7 Por otra parte, la calidad de la información sobre horas trabajadas no es lo suficientemente buena como para utilizar directamente el salario por hora.

Las estadísticas del cuadro 9.5 refrendan en términos gruesos la conclusión que mostraban para este período las cifras del Gran Santiago: la desigualdad del ingreso per cápita del hogar sigue una forma de U durante el período 1987-98, esto es, desciende hasta el año 1992, para volver a subir y situarse a fines del período en niveles semejantes a los iniciales (gráfico 9.8).

Todos los parámetros de distribución del ingreso per cápita de los hogares que se presentan en el cuadro 9.5 expresan la misma tendencia de U, aun cuando los indicadores de distancia –razón de quintiles y de percentiles 90/10– la reflejan con mayor nitidez. También lo hace el coeficiente de Gini, pero de manera más opaca que los demás indicadores.

Por otra parte, la distribución de los ingresos del trabajo *no* presenta una tendencia definida durante los años 1990-98, para los cuales se dispone de información comparable. De este modo, la tendencia exhibida por las estadísticas de distribución del ingreso per cápita del hogar reflejaría cambios a nivel de la estructura del ingreso del hogar, antes que en los ingresos individuales del trabajo.

Cuadro 9.5
Estadísticas de distribución de ingresos, Chile, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Ingreso per cápita del hogar ^{a/}						
Gini	55.4	54.6	54.3	55.1	55.2	55.4
90/10	11.9	10.8	9.9	10.8	11.0	11.6
90/50	4.1	3.8	3.6	3.7	3.8	3.9
10/50	0.35	0.35	0.37	0.35	0.34	0.33
75/25	3.5	3.3	3.2	3.4	3.4	3.5
Quintil 5 / Quintil 1	17.7	16.8	15.8	17.0	17.2	17.9
Ingreso del trabajo ^{b/}						
Gini	n.d.	52.1	54.0	53.5	53.1	52.6
90/10	n.d.	6.6	6.8	7.4	6.8	7.1
90/50	n.d.	3.3	3.5	3.5	3.4	3.4
10/50	n.d.	0.50	0.52	0.47	0.50	0.47
75/25	n.d.	2.6	2.7	2.6	2.6	2.9
Salarios ^{b/}						
Gini	n.d.	45.0	45.4	44.6	44.7	45.1
90/10	n.d.	5.0	6.0	5.7	5.3	5.7
90/50	n.d.	2.9	3.0	3.1	2.8	3.1
10/50	n.d.	0.57	0.50	0.55	0.52	0.54

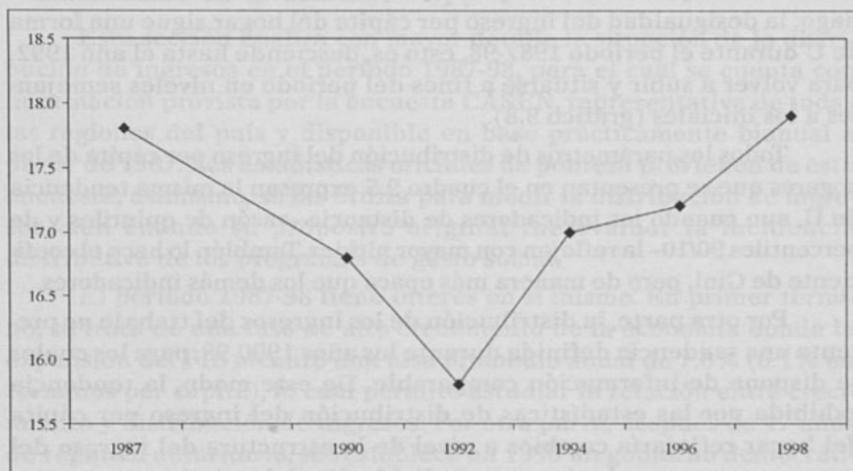
Fuente: Procesamiento encuestas CASIEN, años respectivos.

a/ Para ocupados que trabajan 30 o más horas a la semana. No se dispone de las horas trabajadas para el año 1987.

b/ Se refiere a la distribución personal del ingreso per cápita del hogar.

Gráfico 9.8

Razón de quintiles del ingreso per capita del hogar, 1987-1998



Fuente: Cuadro 9.5.

b) Midiendo la desigualdad como la razón de quintiles

El análisis que sigue considera la razón de quintiles como la variable focal, un procedimiento que combina información y simplicidad para las tendencias de la variable distributiva. Por lo demás, se trata de una elección robusta, puesto que la razón de quintiles describe la evolución de la desigualdad en términos semejantes a los demás indicadores (cuadro 9.5).

Para estudiar los determinantes próximos de la distribución de ingresos se examinarán variables tales como el número de integrantes del hogar, el número de personas ocupadas por hogar y otras que tienen al hogar como unidad de análisis. Por tal motivo, y sin que ello implique pérdida de generalidad, los datos de distribución de ingresos consideran desde ahora al hogar como unidad básica.

La razón de ingresos entre los quintiles quinto y primero es una variable que resume la distancia existente entre los quintiles adyacentes; esto es:

$$\frac{Q5}{Q1} = \frac{Q5}{Q4} \times \frac{Q4}{Q3} \times \frac{Q3}{Q2} \times \frac{Q2}{Q1}$$

Los cuadros 9.6a y 9.6b presentan la información detallada de los ingresos promedios de cada quintil, en moneda constante del año 1998 y como índice real con base 1987=100, respectivamente. El primero de estos cuadros muestra en forma expresiva la fuerte desigualdad de ingresos existente en el país; así, el año 1998, el ingreso per cápita del quintil quinto alcanzaba a \$469 400, cifra 19.2 veces más alta que el ingreso per cápita del primer quintil (\$24 400). El segundo cuadro ilustra con mayor nitidez la trayectoria de los ingresos en el período bajo consideración. Este refleja el elevado ritmo de crecimiento de la economía durante estos años, lo cual hizo posible que el ingreso per cápita más que se duplicara en este lapso. El resultado de la “carrera” seguida por los distintos quintiles es bastante parejo: parten con un valor de 100 el año 1987 y terminan en un rango estrecho entre 214 y 221 puntos el año 1998, aunque el resultado a mitad de la “carrera” (1992) daba como ganadores relativos a los ingresos de los quintiles inferiores.

El cuadro 9.6a muestra también las respectivas razones de quintiles a lo largo del período considerado. Hay dos resultados de particular interés en estas cifras. Primero, la mayor distancia entre grupos adyacentes se produce entre los quintiles quinto y cuarto –alrededor de 3.3 veces– hecho que resulta consistente con la característica distintiva que presenta la desigualdad en América Latina, incluyendo a Chile: la brecha de ingresos existente entre el segmento superior de ingresos y el resto de la distribución (véase BID, 1999). En segundo término, y más atinente a los fines del presente trabajo, la tendencia en forma de U exhibida por la desigualdad durante este período se origina en la distancia entre los quintiles quinto y cuarto, así como entre éste y el

tercero. De modo que son movimientos en la mitad superior de la distribución los responsables de la trayectoria seguida por la desigualdad de ingresos en el período 1987-98. Ello, por supuesto, tiene implicancias en las distancias relativas entre los quintiles extremos, tal como lo señala la fórmula arriba descrita.⁸

Cuadro 9.6a
Ingreso per cápita de los hogares por quintiles, 1987-1998
(Pesos de noviembre de 1998)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	215.0	295.9	344.8	360.5	423.8	469.0
Quintil 4	63.8	90.3	104.2	112.2	126.2	138.8
Quintil 3	37.1	54.5	63.4	67.8	74.6	81.8
Quintil 2	23.0	34.0	39.7	42.0	46.5	50.8
Quintil 1	11.4	16.8	20.5	20.6	22.9	24.4
Promedio	70.0	98.3	114.5	120.6	138.8	153.0
Q 5 / Q 4	3.37	3.29	3.31	3.22	3.36	3.37
Q 4 / Q 3	1.72	1.66	1.64	1.64	1.69	1.70
Q 3 / Q 2	1.61	1.60	1.60	1.61	1.60	1.61
Q 2 / Q 1	2.01	2.02	1.94	2.04	2.03	2.01
Q 5 / Q 1	18.9	17.6	16.8	17.5	18.5	19.2

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

Cuadro 9.6b
Índice del ingreso per cápita de los hogares por quintiles, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	100.0	137.7	160.4	167.7	197.1	218.1
Quintil 4	100.0	141.6	163.4	176.0	197.9	217.7
Quintil 3	100.0	146.8	170.6	182.5	200.9	220.2
Quintil 2	100.0	148.0	172.8	182.5	201.9	220.6
Quintil 1	100.0	147.8	180.3	181.2	201.2	214.5

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

8 La última fila del cuadro 9.6a expone la razón de ingreso entre los quintiles quinto y primero considerando el hogar como unidad de análisis. En el cuadro 9.5 se presentaba igual indicador, pero considerando a las personas como unidad de análisis. Entre ambos indicadores existen diferencias de nivel, no así de tendencia.

c) Determinantes próximos de la distribución de ingresos

A continuación, se presenta un análisis descriptivo de los determinantes próximos de la distribución del ingreso per cápita de los hogares, cuyo objetivo es identificar los factores que subyacen detrás de la tendencia presentada por la variable distributiva durante el período 1987-98.

Los determinantes inmediatos del ingreso per cápita del hogar son los ingresos obtenidos en el mercado del trabajo, los que a su vez dependen de variables tales como la tasa de participación laboral, la tasa de ocupación y los ingresos medios del trabajo, los ingresos provenientes de otras fuentes y el tamaño del hogar. La distribución que sigan estas variables determinará la distribución de los ingresos per cápita del hogar.

En primer término, se presenta la información respecto del tamaño del hogar. El cuadro 9.7 muestra el comportamiento de esta variable al nivel de quintiles para cada uno de los años del período examinado. En el panel inferior figura la evolución de esta variable en términos de la relación existente entre quintiles adyacentes y quintiles extremos.

El tamaño promedio del hogar revela una tendencia descendente hasta el año 1994, para estabilizarse a partir de esa fecha en valores cercanos a 3.9 personas por hogar. Desde una perspectiva de desigualdad, la pregunta relevante es si existe un comportamiento diferenciado de esa variable entre los distintos estratos de ingreso. Así por ejemplo, si la caída de personas por hogar se concentrara en los quintiles superiores de ingreso, la distribución debiera haber empeorado producto de un alza en el “cápita” de los hogares de mayores ingresos, con el consiguiente aumento de la brecha del ingreso per cápita entre los quintiles, todos los demás factores considerados constantes.

Sin embargo, la tendencia que sigue la variable “tamaño del hogar” es compartida por los diversos quintiles de ingreso. En particular, el tamaño relativo del hogar entre los quintiles quinto y primero fluctúa en forma estable en torno a 0.70. De esta manera, aun cuando hubo una reducción importante del tamaño promedio de los hogares en el período 1987-98, ello tuvo un impacto neutro sobre la distribución de ingresos entre los quintiles.

Cuadro 9.7
Tamaño del hogar por quintiles de ingreso, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	3.53	3.38	3.24	3.24	3.24	3.16
Quintil 4	3.86	3.61	3.54	3.45	3.56	3.51
Quintil 3	4.21	4.02	3.89	3.81	3.92	3.77
Quintil 2	4.61	4.41	4.34	4.22	4.37	4.24
Quintil 1	5.10	4.78	4.69	4.61	4.67	4.67
Promedio	4.26	4.04	3.94	3.87	3.95	3.88
Q 5 / Q 4	0.91	0.94	0.92	0.94	0.91	0.90
Q 4 / Q 3	0.92	0.90	0.91	0.91	0.91	0.93
Q 3 / Q 2	0.91	0.91	0.90	0.90	0.90	0.89
Q 2 / Q 1	0.90	0.92	0.93	0.92	0.94	0.91
Q 5 / Q 1	0.69	0.71	0.69	0.70	0.69	0.68

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

En materia de variables laborales, destaca el fuerte incremento experimentado por la tasa de participación laboral de la mujer, la cual crece en alrededor de 10 puntos en el período 1987-98 (cuadro 9.8). Esta es una variable que oscila fuertemente según el estrato de ingreso, alcanzando una diferencia de cuatro veces entre los quintiles quinto y primero a inicios del período. Ello implica que es un factor importante para explicar las desigualdades de ingreso existentes entre los hogares.

La trayectoria de la variable sigue, sin embargo, un patrón *inverso* al que presentan las estadísticas de desigualdad. Así, la razón de la participación femenina entre los quintiles quinto y primero alcanza un *peak* el año 1992, para luego descender a valores inferiores a los de inicio de período. Ello habría contribuido en una primera fase a profundizar la desigualdad de ingreso entre los referidos quintiles, para luego operar en el sentido contrario.

Cuadro 9.8
Tasa de participación laboral de la mujer por quintiles de ingreso, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	48.6	51.1	52.8	55.6	59.7	61.4
Quintil 4	35.6	38.8	42.7	45.0	48.5	48.9
Quintil 3	29.5	30.7	33.0	33.6	39.0	39.9
Quintil 2	18.6	18.9	21.9	22.6	28.4	29.2
Quintil 1	12.3	12.1	12.5	14.1	18.2	18.3
Promedio	28.9	30.3	32.6	34.2	38.8	39.5
Q 5 / Q 4	1.37	1.32	1.24	1.24	1.23	1.26
Q 4 / Q 3	1.21	1.26	1.29	1.34	1.24	1.23
Q 3 / Q 2	1.59	1.62	1.51	1.49	1.37	1.37
Q 2 / Q 1	1.51	1.56	1.75	1.60	1.56	1.60
Q 5 / Q 1	3.95	4.22	4.22	3.94	3.28	3.36

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

Cuadro 9.9
Tasa de desempleo por quintiles de ingreso, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	1.3	1.9	1.4	1.7	1.2	2.1
Quintil 4	3.7	3.7	2.6	3.3	2.6	4.6
Quintil 3	5.0	5.7	3.9	4.5	3.9	6.6
Quintil 2	6.5	8.9	5.3	6.5	5.6	9.2
Quintil 1	15.8	17.9	10.8	13.4	12.9	24.2
Promedio	6.5	7.6	4.8	5.9	5.2	9.3
Q 5 / Q 4	0.35	0.51	0.54	0.52	0.46	0.46
Q 4 / Q 3	0.74	0.65	0.67	0.73	0.67	0.70
Q 3 / Q 2	0.77	0.64	0.74	0.69	0.70	0.72
Q 2 / Q 1	0.41	0.50	0.49	0.49	0.43	0.38
Q 5 / Q 1	0.08	0.11	0.13	0.13	0.09	0.09

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

En términos relativos, la participación de la mujer se incrementa proporcionalmente más en los quintiles inferiores de ingreso, los cuales crecen en alrededor de 50% entre inicios y fines del período. Sin embargo, la brecha inicial es lo suficientemente importante como para que ese aumento relativo apenas tenga un impacto marginal sobre la reducción de las diferencias de nivel.

El cuadro 9.9 presenta el comportamiento de la tasa de desempleo por quintil de ingreso, variable que varía fuertemente por estrato de ingreso, sugiriendo la presencia de causalidad en ambas direcciones: las personas de hogares precarios tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, a la vez que la condición de desempleo deteriora el nivel de ingresos del hogar.

La trayectoria de la tasa de desempleo es coincidente con la exhibida por la desigualdad de los ingresos: la tasa de desocupación del quintil más pobre alcanza el nivel mínimo el año 1992, para luego ascender hasta un 24% el año 1998.

La tasa de participación femenina y la tasa de desocupación contribuyen a determinar los ingresos del hogar, pero la variable que en definitiva resume el impacto de éstas y otras relacionadas es el número de ocupados por hogar, información que se presenta en el cuadro 9.10. Respecto de esta última, existen diferencias importantes según estrato de ingreso, en un rango que fluctúa entre alrededor de 1.4 trabajadores como promedio de los hogares del quintil quinto, hasta 0.7 ocupados promedio en los hogares del quintil primero.

El comportamiento de esta variable ayuda a explicar las estadísticas de desigualdad de ingresos, pues la razón de ocupados entre los quintiles quinto y primero desciende desde 1.90 en 1987 a un nivel mínimo de 1.71 el año 1992, se estabiliza en los años siguientes en torno a este valor, para luego ascender y situarse en un máximo de 2.07 en 1998.

Resulta de particular importancia el fuerte incremento registrado por el número promedio de ocupados en los quintiles inferiores durante la primera mitad del período, que luego se estanca y finalmente cae en forma abrupta el año 1998. De esta manera, la dinámica del empleo aparece como una variable que contribuye en forma importante a disminuir la desigualdad en la primera mitad del período bajo análisis, y a elevarla hacia fines del mismo.

La información complementaria provista en el cuadro 9.11 muestra la fracción de hogares que presentan ingresos derivados de la ocupación, esto es, hogares que obtienen (al menos parte) de sus ingresos en el mercado del trabajo. Otras fuentes de ingresos son las

jubilaciones y pensiones, los subsidios monetarios, las donaciones y transferencias, el autoconsumo, los ingresos del capital y la imputación de la renta, en el caso de quienes son propietarios de la vivienda donde habitan.

Cuadro 9.10
Número de ocupados promedio por hogar, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	1.39	1.40	1.42	1.43	1.48	1.45
Quintil 4	1.15	1.17	1.30	1.27	1.31	1.33
Quintil 3	1.08	1.15	1.20	1.18	1.25	1.17
Quintil 2	0.95	0.99	1.10	1.05	1.13	1.04
Quintil 1	0.73	0.77	0.83	0.83	0.84	0.70
Promedio	1.06	1.10	1.17	1.15	1.20	1.14
Q 5 / Q 4	1.21	1.20	1.09	1.13	1.13	1.09
Q 4 / Q 3	1.06	1.02	1.08	1.08	1.05	1.14
Q 3 / Q 2	1.14	1.16	1.09	1.12	1.11	1.13
Q 2 / Q 1	1.30	1.29	1.33	1.27	1.35	1.49
Q 5 / Q 1	1.90	1.82	1.71	1.72	1.76	2.07

Fuente: Procesamiento encuestas CASIEN, años respectivos.

Cuadro 9.11
Porcentaje de hogares con ingresos del trabajo, 1987-1998

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	76.2	77.0	77.6	77.4	81.2	80.4
Quintil 4	66.6	67.8	72.5	71.1	72.0	74.7
Quintil 3	63.6	67.7	70.7	69.7	70.0	69.3
Quintil 2	65.9	70.6	73.6	71.6	72.3	69.0
Quintil 1	60.9	65.4	72.3	68.8	67.6	58.4
Promedio	66.6	69.7	73.3	71.7	72.6	70.4
Q 5 / Q 4	1.14	1.14	1.07	1.09	1.13	1.08
Q 4 / Q 3	1.05	1.00	1.03	1.02	1.03	1.08
Q 3 / Q 2	0.97	0.96	0.96	0.97	0.97	1.00
Q 2 / Q 1	1.08	1.08	1.02	1.04	1.07	1.18
Q 5 / Q 1	1.25	1.18	1.07	1.13	1.20	1.38

Fuente: Procesamiento encuestas CASIEN, años respectivos.

La fracción de hogares que obtiene ingresos del trabajo fluctúa en un rango de 60% a 80%, dependiendo del estrato de ingreso y año de referencia. La obtención de ingresos del trabajo está positivamente correlacionada con el nivel de ingreso per cápita del hogar, de modo que el porcentaje de hogares con ingresos del trabajo representa un promedio de un 78% en el quintil quinto y de un 65% en el quintil primero.

La trayectoria de esta variable es ampliamente consistente con la seguida por la desigualdad de ingresos entre quintiles. Así, la razón de hogares con ingresos del trabajo entre los quintiles quinto y primero desciende desde 1.25 en 1987 a un nivel mínimo de 1.07 el año 1992, para luego ascender y situarse en un máximo de 1.38 el año 1998.

El cuadro 9.12 exhibe los montos de ingreso que obtienen las personas ocupadas. La información recoge los ingresos promedios del trabajo por hogar, *considerando sólo el universo de hogares con personas ocupadas*.

La variable “ingreso medio del trabajo por hogar” es distinta a los ingresos medios de los ocupados, pues en este caso sólo interesa conocer el monto de ingreso que aporta cada persona ocupada en un hogar, para luego derivar promedios por quintiles considerando el hogar como unidad de análisis. También se observa una brecha apreciable—cercana a un promedio de casi 8 veces en el período—del ingreso medio por ocupado entre los quintiles quinto y primero, reflejando la presencia de fuertes diferenciales de productividad en la fuerza de trabajo. Aun así, se trata de diferenciales situados bastante por debajo de la brecha presentada por el ingreso per cápita de los hogares (alrededor de 18 veces entre los quintiles quinto y primero).

Los ingresos medios de la ocupación acumulan un crecimiento real de 66.3% durante el período 1987-98. Nuevamente, durante la primera mitad del período se produce una ganancia relativa de los ingresos de los hogares de los quintiles inferiores, que luego se revierte para mostrar ya en 1996 un deterioro de la razón entre los quintiles quinto y primero respecto del año inicial. Durante 1998 ocurre un leve repunte de los ingresos de los quintiles inferiores, pero tal hecho puede reflejar un efecto composición, debido a que el aumento del

desempleo durante ese año redujo el número de hogares con ingresos del trabajo (ver cuadro anterior).

Cuadro 9.12
Ingreso medio del trabajo (ocupación principal) por hogar, 1987-1998
(Miles de pesos de 1998)^{a/}

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	444.8	476.8	557.0	577.1	679.8	737.4
Quintil 4	157.3	167.0	189.4	201.6	231.4	251.1
Quintil 3	103.9	116.4	134.1	141.7	158.9	171.6
Quintil 2	77.3	94.1	103.7	110.7	120.7	130.5
Quintil 1	52.1	63.2	71.6	72.0	77.8	87.9
Promedio	177.9	191.5	216.3	227.7	267.3	295.9
Q 5 / Q 4	2.83	2.86	2.94	2.86	2.94	2.94
Q 4 / Q 3	1.51	1.43	1.41	1.42	1.46	1.46
Q 3 / Q 2	1.34	1.24	1.29	1.28	1.32	1.31
Q 2 / Q 1	1.48	1.49	1.45	1.54	1.55	1.48
Q 5 / Q 1	8.54	7.54	7.78	8.02	8.74	8.39

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

a/ Considera sólo hogares donde hay personas ocupadas.

Finalmente, el cuadro 9.13 presenta información respecto de los ingresos del hogar *adicionales* a los obtenidos en el mercado del trabajo (ocupación principal). En esta ocasión, se considera el conjunto de los hogares, obtengan o no ingresos de estas fuentes adicionales. Al respecto, cabe precisar que alrededor del 65% del ingreso total de los hogares es obtenido en el mercado del trabajo (ocupación principal), mientras que el 35% restante corresponde a otros ingresos, incluyendo aquéllos provenientes de otra segunda ocupación (alrededor de 4% de los ingresos totales del hogar).

Nuevamente aquí se constata una fuerte brecha de ingresos entre los quintiles quinto y primero, equivalente a casi 16 veces y cercana a la exhibida por el conjunto de los ingresos (ingreso per cápita de los hogares, cuadro 9.5). Las brechas de ingresos entre los quintiles adyacentes presentan también un comportamiento similar, de modo que la distribución de los "otros ingresos" expresa una distribución semejante a los ingresos del trabajo.

Cuadro 9.13
Ingresos per cápita adicionales a la ocupación (principal), 1987-1998
(Miles de pesos de 1998)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Quintil 5	80.8	103.9	109.7	113.6	123.6	139.8
Quintil 4	29.1	35.6	36.5	41.0	42.4	46.7
Quintil 3	16.7	20.3	22.0	24.4	25.4	29.1
Quintil 2	9.8	11.9	12.9	13.9	14.7	17.4
Quintil 1	5.1	6.1	6.7	6.8	7.8	9.9
Promedio	28.4	35.6	37.6	39.9	42.8	48.6
Q 5 / Q 4	2.8	2.9	3.0	2.8	2.9	3.0
Q 4 / Q 3	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6
Q 3 / Q 2	1.7	1.7	1.7	1.8	1.7	1.7
Q 2 / Q 1	1.9	2.0	1.9	2.1	1.9	1.8
Q 5 / Q 1	15.9	17.1	16.4	16.8	15.9	14.1

Fuente: Procesamiento encuestas CASEN, años respectivos.

4. Conclusiones

Los datos de distribución de ingresos de largo plazo muestran que la economía chilena presenta niveles elevados de desigualdad que persisten en el tiempo y recogen el efecto de factores estructurales de larga data. De esta manera, el *piso* de la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares en el Gran Santiago durante un período de 44 años que se inicia en 1958 alcanza un nivel de 0.41 en el indicador de Gini, valor que es alto según los estándares internacionales.

La distribución de ingresos transita por distintas fases a lo largo del período analizado. Entre los años 1958 y 1966, la desigualdad de los ingresos se mantiene estable y en un nivel relativamente bajo respecto de los períodos siguientes. A partir de 1967, los indicadores de desigualdad presentan una fuerte inestabilidad como respuesta a las transformaciones estructurales que experimenta la economía, las diversas coyunturas macroeconómicas del período y a cambios seculares en variables como la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral.

El período de reformas económicas iniciado en 1974 y que transforma estructuralmente la economía chilena a través de la apertura

externa, el uso extendido de mecanismos de mercado en la asignación de los recursos y la reducción del Estado en la vida económica, está asociado a un incremento secular en los niveles de desigualdad que alcanza su expresión máxima hacia mediados de los ochenta. Sin embargo, la mayor desigualdad también puede relacionarse con las políticas de estabilización y ajuste introducidas a mediados de los años setenta y pos-crisis de la deuda de 1982, las cuales tuvieron un fuerte componente recesivo. Empero, restricciones tanto en la información como en el instrumental técnico disponible no hacen viable un estudio que vincule cada una de las reformas estructurales y de las políticas de ajuste con la evolución de la variable distributiva.

Es posible relacionar estadísticamente los cambios en la distribución de ingresos de los hogares con variaciones experimentadas en variables tales como la tasa de desocupación, la tasa de participación laboral de la mujer y el salario relativo entre trabajadores calificados y no calificados. Todas ellas actúan como determinantes próximos de la distribución de los ingresos y en la dirección de incrementar la desigualdad: mientras mayor es la tasa de desocupación, la participación laboral de la mujer o la citada brecha salarial, más elevada es también la desigualdad de ingreso de los hogares. Estas variables, sin embargo, reflejan la acción de determinantes de carácter más estructural subyacentes detrás de las fluctuaciones que presentan tanto la distribución de los ingresos como estos mismos factores.

El período 1987-98 amerita particular atención, pues se dispone de datos de cobertura nacional que señalan que la desigualdad sigue una trayectoria de U: desciende entre 1987 y 1992, para luego revertir tal tendencia y terminar el período con niveles de desigualdad similares a su inicio. Se trata de un resultado inquietante, considerando que la estrategia de los gobiernos democráticos inaugurados en 1990 ha sido conciliar el crecimiento económico con mayores grados de equidad. No obstante, cabe precisar que los programas sociales que concentran la acción redistributiva en el caso chileno no están diseñados para modificar la distribución de ingresos en el corto plazo.

La conclusión anterior es específica a los datos de la encuesta CASEN y a la modalidad de medición aquí utilizada: ingreso per cápita del hogar para las personas. Otras fuentes de datos, como la propia

encuesta de empleo de la Universidad de Chile y las encuestas de presupuestos familiares del INE, concluyen que la desigualdad de fines de los noventa es inferior a la alcanzada hacia el término de la década anterior.

La trayectoria de la distribución del ingreso en este último período está relacionada con la interfase entre el crecimiento de la economía y la dinámica del mercado del trabajo. Así, la disminución de la desigualdad entre 1987 y 1992 se asocia con fuertes ganancias en términos de empleo e ingresos medios del trabajo para los quintiles inferiores de la distribución, fenómeno coincidente con la fase de recuperación de la economía. En cambio, desde 1994 las ganancias de ocupación e ingreso medio del trabajo favorecen relativamente más a los quintiles superiores, lo cual podría estar relacionado con los cambios tecnológicos y de entorno internacional que subyacen detrás del incremento que presenta la desigualdad en diversos países. La irrupción del desempleo en 1998 contribuye al aumento de la desigualdad y agrega incertidumbre a los desarrollos futuros.

Referencias bibliográficas

- BID (1999), "América Latina frente a la desigualdad", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2000), "Chile: Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy, 1987-1998", Washington, D.C.
- Bravo, D. y A. Marinovic (1998), "40 años de desigualdad salarial en Chile", mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- _____, D. Contreras e I. Millán (2000), "The Distributional Impact of Social Expenditures: Chile, 1990-1998", mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Beyer, H. (1997), "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, verano.
- CEPAL (1995), "La medición de los ingresos en la perspectiva de los estudios de pobreza: el caso de la encuesta CASEN de Chile, 1987-1994", *Documento de trabajo* (LC/R 1604).
- Contreras, D., O. Larrañaga, J. Litchfield y A. Valdes (2001), "Poverty and Income Distribution in Chile: 1987-98. New Evidence", *Cuadernos de Economía*.
- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys. A Microeconometric Approach to Development Policy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Larrañaga, O. (2000), "Incorporating Social Services in the Measurement of Poverty", mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Ruiz-Tagle V., J. (1999), "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Tesis para optar al grado de Magister en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.