

UNIVERSITA' COMMERCIALE "LUIGI BOCCONI" - MILANO  
Facoltà di Economia  
Corso di Laurea in Discipline Economiche e Sociali

LA RELAZIONE FRA CRESCITA E  
DISTRIBUZIONE DEL REDDITO IN CILE

Relatore: Chiar.mo Prof. Roberto ARTONI  
Correlatore: Dott. Carlo DEVILLANOVA

Tesi di Laurea di:  
Mariapia Mendola  
Matr. Nr. 687699

Anno Accademico 1998-1999

# *Indice*

INTRODUZIONE	1
<b>Capitolo I</b> <i>Crescita economica e distribuzione del reddito: teoria ed evidenza empirica</i>	
1. Introduzione	9
2. Le teorie economiche sulla distribuzione funzionale del reddito	10
3. La distribuzione personale del reddito: il modello di Kuznets e i fatti stilizzati nei Paesi in Via di Sviluppo	12
3.1. Obbiezioni metodologiche ed empiriche alla curva ad U di Kuznets	23
4. Recenti teorie e disuguaglianza salariale	25
5. Analisi di equilibrio economico generale	33
5.1. Implicazioni di politica economica	35
6. Considerazioni finali	37
<b>Capitolo II</b> <i>Il modello di crescita cileno</i>	
1. Introduzione	39
2. Strategie economiche in retrospettiva	43
2.1. 1974-89: riforme strutturali, crisi del debito e aggiustamento	47
2.2. 1990-99: gli anni della democrazia	53
3. Aspetti produttivi: crescita, risparmi, investimenti	57
4. Verso la costruzione di un'economia di libero mercato	63
4.1. Politiche export-oriented	64
4.2. I mercati, nazionali ed internazionali, dei capitali	69

5. La proprietà dei mezzi di produzione e lo "Stato sussidiario"	74
6. L'evoluzione dell'occupazione e del mercato del lavoro	81
7. Le politiche sociali attraverso i regimi economici	87

### **Capitolo III**

#### ***La dinamica fra crescita e distribuzione del reddito***

1. Introduzione	99
2. Disuguaglianza e crescita: complementarità ed esclusività	101
3. Evoluzione storica della disuguaglianza in Cile	107
3.1. Lo sviluppo sociale: alcuni aspetti distributivi	114
3.2. La distribuzione del reddito in Cile nel lungo periodo	121
3.3. I regimi economici e la disuguaglianza	124
4. L'impatto della crescita sulla distribuzione del reddito	131
4.1. Un modello schematico del processo distributivo	132
4.2. La relazione fra crescita e distribuzione del reddito in Cile	140
5. Le determinanti della distribuzione del reddito in Cile	145
5.1. Stabilità macroeconomica ed equità	151
5.2. L'adozione delle riforme strutturali	159
5.3. L'incidenza delle politiche sociali sulla distribuzione del reddito	168
Considerazioni conclusive	181
APPENDICE STATISTICA	185
BIBLIOGRAFIA	191

## INTRODUZIONE

Sebbene durante la seconda metà del secolo scorso il prodotto dell'economia mondiale sia cresciuto a tassi senza precedenti, i benefici di tale crescita hanno raggiunto solo in piccola parte le classi più povere della popolazione.

I vent'anni di sviluppo economico immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale stimolano la visione ottimistica secondo cui la crescita economica porta con sé una tendenza verso l'uguaglianza delle opportunità di accesso alla ricchezza e al reddito, ed eleva il livello medio di benessere degli individui.<sup>1</sup> Queste aspettative, tuttavia, sono state deluse; le differenze nel grado di integrazione commerciale e l'insieme delle politiche economiche implementate hanno impedito ad alcuni paesi di giovare, al pari di altri, di tale processo di sviluppo mondiale. Inoltre, la tendenza all'aumento della disuguaglianza del reddito sperimentata da diversi paesi OCSE e dagli Stati Uniti negli ultimi quindici anni spinge a riconsiderare la relazione positiva tra crescita ed uguaglianza. Ne consegue che l'impatto della crescita economica mondiale degli ultimi 50 anni sulla distribuzione del reddito deve essere stato diverso all'interno dei vari paesi.

L'obiettivo di questo lavoro è indagare quali siano i canali attraverso cui la crescita economica si diffonde ai diversi gruppi sociali, e quali siano le determinanti che rendono un modello di sviluppo "più egualitario" di altri. L'idea che soggiace a tale impostazione è che il successo dello sviluppo economico di un paese deve essere valutato non solo in termini di crescita dell'output ma anche del contributo di questo al miglioramento della qualità della vita della popolazione, nella sua totalità. In questo senso, centriamo la nostra analisi su un *middle-income developing country* qual è il Cile.

---

<sup>1</sup> Tawney (1964), Miller (1964).

La relazione fra crescita e distribuzione del reddito è oggetto di studio fin dai tempi dell'economica classica, stimolata dagli studi di stampo marxista e approfondita da quelli ortodossi relativi ai conflitti fra efficienza ed equità. L'attenzione tuttavia è stata posta soprattutto sulla dimensione funzionale della distribuzione del reddito, mentre è quella personale - che disaggrega la società per livelli di reddito considerando tutte le fonti di quest'ultimo - la più adatta per studi di tipo politico e benessereistico. In questo senso, numerosi studi empirici sulle variazioni della distribuzione personale del reddito durante il processo di sviluppo di un'economia sono serviti come base per la formulazione di molteplici ipotesi e hanno reso possibile configurare alcune evidenze circa gli effetti che hanno avuto sulla distribuzione del reddito fattori economici come l'industrializzazione, l'apertura commerciale, le differenze nel livello di educazione, e il sistema tributario. La letteratura empirica sul tema è dominata dalla cosiddetta "ipotesi di Kuznets", che descrive il comportamento secolare della disuguaglianza con una curva ad U rovesciata, con la disuguaglianza (definita quantitativamente attraverso l'indice di Gini) che cresce e poi decresce all'aumentare del PIL pro capite.<sup>2</sup> La gran parte di tale letteratura, tuttavia, prende in esame solamente paesi economicamente avanzati (a causa soprattutto della scarsa disponibilità di dati per i paesi in via di sviluppo) e, usando metodologie diverse, spesso giunge a risultati contrastanti. Con la consapevolezza che l'ipotesi di Kuznets non è una "legge di ferro", bensì una generalizzazione di "esperienze tipiche", e alla luce delle diverse esperienze recenti di alcune economie industrializzate in materia di disuguaglianza, è nostra convinzione che, per studiare la relazione fra crescita e distribuzione del reddito, sia necessario operare un'analisi approfondita della *natura* della crescita nei diversi paesi e delle implicazioni delle varie "forme" di sviluppo per la disuguaglianza. Una ricerca sistematica lungo questa linea può essere condotta solo nel contesto dell'esperienza storica dei singoli paesi.

---

<sup>2</sup> Kuznets (1955 e 1963), Adelamn e Morris (1973), Chenery *et al.* (1974), Atkinson (1996), Gottschalk e Smeeding (1997).

Alla base della scelta di analizzare la relazione fra crescita e distribuzione del reddito in Cile ci sono principalmente due ragioni: in primo luogo, negli ultimi venticinque anni questo paese ha registrato, in media, tassi di crescita positivi e superiori alla media del continente (nel periodo 1974-89 il Pil è cresciuto ad un tasso medio annuale del 3.5% e negli ultimi dieci anni ad un tasso del 7.5%) ma, nonostante ciò, si colloca fra i paesi dell'America Latina con più elevati livelli di disuguaglianza (superato solo dal Brasile e di poco dalla Colombia). In secondo luogo, il Cile è stato il primo paese nella regione ad implementare, a metà degli anni '70, una serie di "riforme strutturali", che hanno l'obiettivo di liberalizzare, deregolamentare ed aprire alle relazioni internazionali l'intera economia; potremmo dire che è stata adottata una forma pura ed estrema di neoliberalismo, per di più, fino al 1990, associata a un regime militare.

Il modello di crescita cileno è stato spesso presentato come la storia di uno straordinario successo di ristrutturazione economica e stabilizzazione, tanto da suggerire a paesi, con caratteristiche di base comuni - quali paesi dell'America Latina e dell'Est europeo - di seguirne le orme. E' stato anche un laboratorio sociale per alcune specifiche politiche, come il programma di privatizzazione di imprese di proprietà statale o la riforma del sistema di sicurezza sociale, che sono di interesse sia per i paesi avanzati che per quelli in via di sviluppo.

L'esperienza cilena dunque è estremamente interessante e ricca di elementi, ma allo stesso tempo è fortemente complicata e contraddittoria se, accanto a quello economico, andiamo ad analizzare lo sviluppo sociale. Quest'ultimo ha registrato dei notevoli progressi in termini di indicatori tradizionali quali l'indice di analfabetismo o la copertura dell'educazione primaria. Per quanto concerne gli aspetti distributivi, invece, la concentrazione del reddito è stata una costante nel panorama di sviluppo economico di questo paese durante tutti gli ultimi tre decenni. Senza negare che la disuguaglianza è un fenomeno di lungo periodo, retaggio anche del sistema di colonizzazione che concentrò la proprietà della terra e del capitale fisico nelle mani di pochi,

l'intento di questo studio è di capire se la strategia di sviluppo che i *policy-makers* cileni hanno "scelto" di implementare, trent'anni fa, comprendeva, oltre ad obiettivi macro-economici, anche quelli di carattere sociale.

L'idea che soggiace a questo approccio è che i governi possono combinare le politiche economiche in modo ampio e che ogni combinazione ha degli effetti distributivi diversi; un modello di sviluppo sostenibile si propone di implementare politiche economiche che favoriscano non solo la crescita economica ma anche l'equità, e politiche sociali che non solo prendano in considerazione il loro effetto sull'uguaglianza ma anche sulla produttività e sull'efficienza. Dal lato delle politiche economiche, il regime di Pinochet (1973-89), attraverso il programma delle "riforme strutturali" e l'implementazione di politiche monetariste ortodosse, individua nel mercato il migliore strumento di collocazione delle risorse. Dal lato delle politiche sociali, l'azione del governo ha avuto come obiettivo principale quello di stabilire un livello minimo di reddito, ma non di avanzare verso una distribuzione del reddito egualitaria. La convinzione di fondo può essere stata la stessa visione ottimistica a cui accennavamo più sopra, ovvero che i costi e benefici delle decisioni di politica economica e della crescita si diffondessero "automaticamente" su tutti i gruppi della popolazione a reddito diverso.

In questo senso abbiamo analizzato i "canali" attraverso cui la crescita avrebbe dovuto diffondersi sulla sfera sociale, in particolare sui quintili di famiglie a più basso reddito. Le determinanti della distribuzione del reddito è un tema complesso che attiene all'interazione fra fattori del mercato (soprattutto il mercato del lavoro), variabili macroeconomiche (in particolare la disoccupazione) e fattori strutturali (come l'istruzione o la proprietà dei fattori), tutto questo in un contesto storico influenzato dalla dimensione politica. Al fine di indagare questi aspetti, abbiamo individuato tre "livelli" attraverso cui gli effetti della crescita si trasferiscono sulla distribuzione del reddito, di cui il primo contiene gli altri due: gli "effetti indiretti" attraverso il mercato, che è il primo

grande livello, gli effetti delle riforme strutturali ed istituzionali e gli "effetti diretti" attraverso le politiche sociali.

La crescita economica, guidata da riforme strutturali, apertura al commercio internazionale e cambio tecnologico diretto verso il lavoro qualificato, influenza la distribuzione del reddito dal lato della domanda, interagendo (nel lungo periodo) con l'offerta dei fattori, che avviene principalmente attraverso l'istruzione, la mobilità e l'esperienza. Dall'analisi di tali interazioni all'interno del mercato cileno, emerge che le pressioni sulla domanda di lavoratori qualificati, esercitata dalla crescita *skill-intensive*, non sono state equilibrate da un'adeguata offerta di lavoro *skilled*, determinando così un aumento dei differenziali salariali, che sono la principale determinante della distribuzione del reddito fra le famiglie cilene. L'istruzione, quindi, costituisce un fattore fondamentale per spiegare la distribuzione del reddito; affinché la crescita economica, guidata dalla rapida ed intensa accumulazione di capitale fisico, si traduca effettivamente in un aumento sistematico della produttività totale dei fattori e una maggior competitività internazionale, deve completarsi con un investimento ugualmente intenso in capitale umano, congruente con il progresso tecnico. Questo requisito permette di vincolare positivamente la crescita con l'equità, nella misura in cui significa ampliare l'accesso effettivo all'istruzione, migliorarne la qualità ed estendere gli sforzi di abilitazione professionale.

Di qui emerge che la sola analisi della domanda e dell'offerta non è sufficiente; per esempio, numerosi studi hanno evidenziato che le pressioni derivanti dal commercio internazionale o dal cambio tecnologico sono comuni a molti paesi (avanzati e non). Tuttavia, all'interno degli stessi paesi si registrano situazioni totalmente differenti in termini di aumento o riduzione della disuguaglianza. All'interno di tale analisi, quindi, non si può non considerare l'importanza che hanno i cambiamenti istituzionali; questi sono i cambiamenti nella regolamentazione del mercato del lavoro (attinenti al livello del salario minimo, alla contrattazione collettiva, ai sindacati ecc.) e le decisioni del governo che hanno un impatto più esteso (come l'apertura commerciale, la riduzione del

ruolo dello Stato, le riforme in materia di istruzione, ecc.). La nostra analisi, quindi, si spinge ad indagare gli effetti di tali cambiamenti sulla disuguaglianza nel contesto cileno, mostrando che essi influenzano negativamente la distribuzione non solo del reddito ma anche delle opportunità.

Nel primo capitolo rivisiteremo la teoria economica e l'evidenza empirica che ha studiato la relazione fra crescita e distribuzione del reddito, mostrando come quest'ultima coinvolga in un complesso intreccio paradigmi teorici, evidenza empirica ed esperienze di singoli paesi. Abbiamo già accennato al fatto che, sulla base dell'ipotesi di Kuznets, l'asserzione che la distribuzione del reddito peggiora con il procedere dello sviluppo economico, nelle prime fasi, migliorando nel lungo periodo, riceve una considerevole attenzione.

Alla luce della recente evidenza empirica, tuttavia, che mostra un peggioramento del grado di disuguaglianza all'interno di alcuni paesi che registrano tassi di crescita positivi, nuove teorie sono necessarie per capire l'impatto della crescita sulla disuguaglianza. Se Kuznets identificava il processo di crescita con il fenomeno dell'urbanizzazione e con il passaggio da un'economia tradizionale ad una industriale, la crescita economica negli ultimi vent'anni è stata caratterizzata anche da altri processi quali la liberalizzazione del commercio internazionale, cambiamenti tecnologici e l'emergere di nuove forme di organizzazione.<sup>3</sup> Lo studio di questi aspetti tipici dello sviluppo economico conduce alla conclusione che non esiste un durevole circolo virtuoso alla Kuznets e che, per questo, sono necessarie politiche redistributive permanenti.

I limiti metodologici di alcune analisi empiriche e i risultati contrastanti o ambigui a cui spesso giungono, evidenziano la necessità di studiare la relazione fra crescita e distribuzione del reddito all'interno di un singolo paese. Con questo scopo nel secondo capitolo descriveremo il modello di crescita cileno, analizzando l'evoluzione delle principali variabili economiche dal 1957 ad oggi, ma focalizzando l'attenzione sugli ultimi venticinque anni. È nel 1974 infatti che

il regime militare di Pinochet implementa le riforme strutturali, che nel resto dell'America Latina saranno implementate solo un decennio più tardi. L'inizio del programma di ristrutturazione economica ha come effetto immediato il cambiamento del modello di sviluppo cileno, da una strategia basata sulla *import-substitution* e sul ruolo attivo dello Stato alla attuale modalità incentrata sull'apertura al commercio internazionale dei beni, sul "ruolo sussidiario" dello Stato e sull'utilizzazione dei meccanismi di mercato per l'assegnazione delle risorse. La pre-condizione per il successo di tali riforme è una politica di stabilizzazione che ha come obiettivo prioritario abbattere l'iperinflazione e gli squilibri macroeconomici, a scapito di alti e persistenti tassi di disoccupazione e tagli alla spesa pubblica - soprattutto quella sociale. Parallelamente analizzeremo il "modo di fare economia" dei governi democratici (1990-99) e la maggiore attenzione di questi ai costi e benefici delle scelte di politica economica.

Accanto allo sviluppo economico, nell'ultimo capitolo analizzeremo i vari aspetti dello sviluppo sociale e l'impatto del primo sul secondo. Nella prima parte del capitolo descriveremo l'evoluzione di lungo periodo di alcuni indicatori sociali e della distribuzione del reddito; per quest'ultima utilizzeremo indici aggregati di disuguaglianza - in particolare l'indice di Gini e il rapporto fra il primo e l'ultimo quintile - e le quote di reddito percepite dai cinque quintili in cui è suddivisa la popolazione; tutti i diversi indicatori mostrano un peggioramento della distribuzione del reddito durante il regime di Pinochet, e un miglioramento, seppur lieve, durante gli anni della democrazia. Nella seconda parte indagheremo quali sono le determinanti della distribuzione del reddito e quale è stato l'impatto su quest'ultima della crescita economica. Nonostante la relazione fra il tasso di crescita del PIL e l'indice di Gini mostri una forma ad U rovesciata (asimmetrica) *a la* Kuznets, la specificità del contesto in esame ci pinga ad indagare oltre quali siano i canali di trasmissione attraverso cui la crescita si distribuisce (o meno) sulla sfera sociale. Analizzeremo quindi l'interazione fra domanda e offerta nel mercato del lavoro ed i cambiamenti istituzionali di quest'ultimo, gli effetti della

---

<sup>3</sup> Atkinson (1997), Aghion, Caroli e Peñalosa (1999).

disoccupazione e delle politiche macroeconomiche di aggiustamento, l'impatto dei cambiamenti strutturali relativi all'apertura al commercio internazionale, la riforma del mercato dei capitali e la razionalizzazione del settore pubblico. Un'analisi preliminare degli effetti di tali riforme sul livello di disuguaglianza del reddito mostra chiaramente che se, da una parte, l'obiettivo era quello di aumentare il grado di efficienza e crescita dell'economia, dall'altra è stata riservata un'attenzione minima a chi sarebbero stati i vincitori e vinti di quel processo.

Infine prenderemo in esame gli effetti diretti che il settore pubblico ha sulla distribuzione del reddito ed in particolare l'impatto distributivo delle politiche sociali. Mostriamo il cambiamento nel grado di attenzione a tali politiche da parte dei governi di Pinochet prima e democratici poi, evidenziando nel secondo caso la progressività delle politiche sociali.

# CAPITOLO I

## *CRESCITA ECONOMICA E DISTRIBUZIONE DEL REDDITO: TEORIA ED EVIDENZA EMPIRICA*

### **1. Introduzione**

Il modo in cui si distribuisce il reddito fra gli individui e fra le famiglie ha costituito da sempre, sia nei paesi economicamente avanzati che in quelli in via di sviluppo, una preoccupazione presente nell'ambito della teoria ed in quello della politica economica; se però il dibattito teorico, diviso fra distribuzione funzionale e personale del reddito, è acceso fin da tempi dell'economia classica, le implicazioni di politica economica della disuguaglianza, all'interno del processo di sviluppo economico di un paese, non hanno sempre ricevuto un'attenzione prioritaria. Questioni invece relative al commercio, alla mobilità dei fattori e della tecnologia, all'occupazione e alla crescita dell'output sono sempre state considerate come il metro per misurare il successo dello sviluppo economico di un paese. Tuttavia, la relazione biunivoca esistente fra crescita e distribuzione del reddito è tale da sostenere che i risultati di uno sviluppo economico devono essere giudicati, in definitiva, in termini del loro contributo alla riduzione della povertà e al cambiamento della qualità della vita delle persone nel corso del tempo.

La filosofia egualitaria, stimolata dalle rivoluzioni industriali dell'Europa Occidentale, ha fatto sì che si credesse che la crescita economica portasse con sé una tendenza verso l'uguaglianza delle opportunità di accesso alla ricchezza e al reddito e che elevasse il livello medio di benessere degli individui (Tawney, 1964; Miller, 1964). Tale visione ottimistica, però, non ha trovato riscontro nella

realtà; in molti paesi industrializzati una riduzione del grado di disuguaglianza si è verificata solo nei primi anni del dopoguerra, per poi stabilizzarsi negli anni successivi e peggiorare negli ultimi, e la persistenza di importanti livelli di povertà - all'interno dell'opulenza crescente dei più- ha contribuito a generare una serie di difficoltà sociali e conflitti politici. In molti paesi in via di sviluppo (PVS), invece, il grado di disuguaglianza sembra addirittura essere aumentato proprio nel corso del processo di sviluppo.

La preoccupazione pubblica per la disuguaglianza nella distribuzione del reddito è stata incentivata da studi di stampo marxista, che hanno posto in rilievo le forze che nelle società capitaliste tendono ad aumentare la concentrazione della ricchezza e del reddito, e da studi più ortodossi relativi ai conflitti fra giustizia redistributiva ed efficienza economica.

Anche la letteratura empirica sull'evoluzione della disuguaglianza durante il processo di sviluppo ha posto le basi per la formulazione di molteplici ipotesi e "leggi economiche", che hanno reso possibile configurare una relazione fra crescita e distribuzione del reddito non lineare, concava e asimmetrica, con la disuguaglianza che aumenta nelle prime fasi di crescita e poi diminuisce.<sup>1</sup> Tuttavia, i limiti metodologici e i risultati spesso contrastanti di tale letteratura evidenziano la complessità della relazione fra crescita e disuguaglianza - che riflette l'impatto di numerosi processi di cambiamento strutturale che avvengono con lo sviluppo - e la necessità di ulteriori studi sulle tipicità dei singoli paesi.

## **2. Le teorie economiche sulla distribuzione funzionale del reddito**

Le teorie sulla distribuzione del reddito tendono ad enfatizzare la dimensione *funzionale* della stessa, ovvero il concetto di distribuzione per quote

---

<sup>1</sup> Kuznets (1955 e 1963), Adelman e Morris (1974), Ahuwalia (1974), Atkinson (1997), Aghion, Caroli e Peñalosa (1999).

tra i proprietari dei principali fattori di produzione - terra, lavoro e capitale. Gli economisti classici combinano la teoria salariale di sussistenza con quella della rendita di Ricardo per sviluppare un'analisi dinamica della crescita e della distribuzione. Con questa base pronosticano che, con l'avanzare del processo di sviluppo, i più beneficiati dallo stesso sarebbero i proprietari terrieri, a spese dei capitalisti e dei lavoratori (Mill, 1848).

Nel suo modello di accumulazione capitalista, Marx suppone che i continui progressi tecnici *labour-saving* aumenterebbero l'esercito industriale di riserva e ridurrebbero i livelli salariali, diminuendo così la partecipazione dei lavoratori al prodotto totale. L'aumento della disuguaglianza è la causa esplicita della fine del capitalismo come risultato dell'immiserimento del lavoro e della conseguente limitazione all'espansione della domanda e al potenziale sviluppo della società, riflesso nella diminuzione del saggio di profitto.

Nella teoria neoclassica, la partecipazione relativa dei fattori è determinata dalla produttività marginale relativa, che, con una tecnologia data, dipende a sua volta dalla quantità relativa dei fattori impiegati. In questo modello, la partecipazione relativa si altera sia con i cambiamenti tecnologici che modificano la produttività marginale, sia con le variazioni nella quantità relativa di fattori impiegati (Clark, 1899).

Più recentemente -a partire da ipotesi di comportamento di tipo keynesiano-, sono state elaborate teorie distributive in cui le differenze nella propensione al risparmio fra salariati e capitalisti e le variazioni nel tasso di investimento interagiscono per determinare la distribuzione del reddito fra salari e profitti (Kaldor, 1956).

L'ipotesi implicita di tutte queste teorie è che il fatto che gli individui possiedano quantità diverse di fattori primari di produzione (capitale, lavoro, terra, capacità imprenditoriale) esercita un'influenza determinante sulla forma che assume la distribuzione del reddito personale.

Il lavoro di Kaldor e Kalecki (1971) è stato usato - e raffinato - da Taylor *et al.* (1980 e 1991) per costruire un modello che colleghi il comportamento

macroeconomico dell'economia all'inevitabile peggioramento della distribuzione dell'output. La più recente incarnazione di questo approccio risiede nella scuola strutturalista latino-americana che si focalizza sull'impatto *necessariamente* regressivo della stabilizzazione e dei programmi di aggiustamento sull'uguaglianza nei PVS.<sup>2</sup>

### **3. La distribuzione personale del reddito: il modello di Kuznets e i fatti stilizzati nei Paesi in Via di Sviluppo**

Sebbene la maggior parte della teoria economica si occupi della dinamica della distribuzione funzionale del reddito, per molti aspetti questa è la meno interessante per analisi di tipo politico e/o benesseristico. La distribuzione funzionale del reddito, infatti, non disaggrega la società per livelli di reddito e non distingue all'interno di essa i vari gruppi di interesse, che creano pressioni economiche diverse sul processo politico (in particolare nei PVS). La distribuzione *personale* del reddito, invece - ovvero quella che descrive le quote di reddito nazionale percepite da ogni gruppo ordinale (percentile, decile o quintile) di individui -, opera nel modo suddetto e considera, congiuntamente, le caratteristiche personali che influenzano il reddito; includendo, inoltre, tutte le fonti di reddito, compresi i trasferimenti pubblici, è concettualmente la più adatta per una analisi del benessere sociale.

Sull'aspetto personale della distribuzione del reddito sono state sviluppate teorie poco esplicite, salvo alcuni modelli eleganti in cui la distribuzione del reddito si determina con processi stocastici marginalmente relazionati con forze

---

<sup>2</sup> Lo strutturalismo latino-americano enfatizza il ruolo di alcune istituzioni, come la forma di proprietà agricola o il sistema di esportazione primaria, nell'impedire la modernizzazione e l'incorporazione allo sviluppo di settori sociali tradizionalmente esclusi, soprattutto quello rurale (Muñoz, 1992).

economiche basiche (Champernowne, 1953; Meade, 1964; Stiglitz, 1969).<sup>3</sup> Al contrario, alcuni studi empirici sulle variazioni nella distribuzione del reddito sono serviti da base per la formulazione di molteplici ipotesi e hanno reso possibile configurare alcune evidenze circa gli effetti che hanno avuto sulla distribuzione personale del reddito variabili economiche come l'industrializzazione, le differenze nel livello di educazione, la distribuzione della ricchezza e il sistema tributario. I risultati di tali studi, tuttavia, sebbene interessanti, sono stati riferiti spesso a lassi di tempo brevi o ai soli paesi avanzati e per questo sono apparsi parziali o ambigui.

Fra i più duraturi fatti stilizzati nel campo della distribuzione personale del reddito ritroviamo le osservazioni empiriche di Kuznets (1955 e 1963) che, usando sia dati *cross-country* che serie storiche, descrive il comportamento secolare della disuguaglianza con una curva ad U rovesciata, con la disuguaglianza (definita quantitativamente attraverso l'indice di Gini) che cresce e poi decresce all'aumentare del PIL pro capite. Questa ipotesi è il risultato dell'evoluzione della distribuzione del reddito attraverso la transizione da una economia agricola ad una industriale (modello dualistico *a la* Lewis, 1954). L'industrializzazione è un processo di crescita che ha inizio nel settore moderno e/o urbano di un'economia essenzialmente agricola e il reddito in tale settore è molto più alto che in quello tradizionale. Nelle prime fasi dell'industrializzazione la disuguaglianza aumenta poiché i profitti, i salari industriali e le altre attività urbane beneficiano solamente una parte ristretta della popolazione, ovvero quella che opera in tale settore; in questo modo il processo di sviluppo favorisce l'aumento della reddito di questi ultimi relativamente al resto della popolazione (a reddito inferiore), aumentando il livello di disuguaglianza. Quando,

---

<sup>3</sup> L'analisi microeconomica di Meade (1964) sostiene che il conseguimento dell'istruzione dipende, fra gli altri elementi, dal reddito e dalla ricchezza dei genitori, moderata da elementi stocastici (fortuna) e dai contatti sociali. La ricchezza si accumula attraverso il risparmio e l'eredità, e il rendimento del risparmio si suppone sia una funzione crescente della ricchezza, sulla base del fatto che i costi fissi per conseguire l'istruzione possono essere diluiti nel tempo; in questo modo si hanno dei feedback positivi "auto-rinforzanti" che migliorano la situazione dei fortunati e peggiorano quella degli sfortunati.

gradualmente, l'espansione industriale crea un'ampia varietà di posti di lavoro, meglio remunerati che nel settore tradizionale, favorendo l'immigrazione dei lavoratori agricoli, la dimensione relativa del settore moderno aumenta mentre quella del settore rurale si contrae. Nel corso del tempo, quando il settore urbano diventa grande abbastanza, la maggioranza della popolazione ottiene redditi più alti e la disuguaglianza diminuisce; nel lungo periodo, quindi, la crescita riduce la disuguaglianza nella misura in cui riduce la proporzione di poveri o di coloro che lavorano nel settore a basso reddito.

Intorno agli anni '70 l'ipotesi di Kuznets sembrava essere dimostrata empiricamente dall'esperienza degli Stati Uniti e dei paesi OCSE, dove si osservava un circolo virtuoso in cui una disuguaglianza minore favoriva la crescita, che a sua volta riduceva la disuguaglianza. Tuttavia, il cambio di tendenza della disuguaglianza del reddito di questi paesi negli ultimi due decenni ha messo in discussione la validità dell'ipotesi di Kuznets. Inoltre, ed è ciò che più ci interessa, questa ipotesi non sembra essere valida per i PVS che mostrano una relazione fra disuguaglianza e crescita storicamente molto più irregolare. Nonostante gli studi su tale relazione nei PVS siano piuttosto scarsi, l'evidenza empirica suggerisce che in molti di essi la crescita economica ha condotto ad un aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito che si è perpetuata nel tempo.<sup>4</sup>

I limiti all'analisi della distribuzione del reddito nei PVS sono sia di carattere teorico che statistico. L'applicazione di teorie neoclassiche funzionali a paesi a reddito molto basso viene fortemente ostacolata, per esempio, dall'effetto che hanno sui differenziali salariali alcune forze estranee al mercato (fra queste si possono citare le norme stabilite da potenti elites conservatrici vincolate a interessi di classe, le leggi sul salario minimo non conformi con la disponibilità di mano d'opera, le pressioni dei sindacati che spesso esibiscono un grado di sviluppo prematuro ecc.). In tale quadro, non risultano applicabili nemmeno le teorie keynesiane poiché le forze estranee al mercato limitano l'azione dei

presupposti vincoli fra risparmio, investimento e reddito. Le teorie marxiste, che sottolineano l'impatto della proprietà dei beni sulla distribuzione del reddito, hanno in questo contesto una maggiore validità, sebbene rimangano manifesti i suoi limiti derivanti dalla visione semplicistica della società divisa in due classi e dell'attività economica mossa da moventi materialisti.

Sulla base dei suoi studi empirici, invece, Kuznets fu condotto ad individuare, quale principale fattore determinante del grado di disuguaglianza del reddito di un paese, il *livello* di sviluppo economico dello stesso, misurato dal PIL pro capite, e a concludere, quindi, che i PVS - avendo un PIL pro capite inferiore - sono caratterizzati da una disuguaglianza del reddito maggiore rispetto ai paesi economicamente avanzati (e di conseguenza da una diversa forma della curva di distribuzione del reddito nei primi).

Sulla scia di Kuznets, l'asserzione che la distribuzione del reddito peggiora con il procedere dello sviluppo economico, per lo meno nelle prime fasi, riceve una considerevole attenzione. Adelman e Morris (1973) raccolsero nuovi dati per 43 PVS, presentando una considerevole evidenza degli effetti sulla disuguaglianza del reddito delle caratteristiche economiche di un paese. Queste ultime includono variabili potenzialmente esplicative di carattere economico (l'ampiezza della dotazione di fattori, la produttività settoriale, una variabile popolazione, le dimensioni della distribuzione del reddito attraverso la tassazione ecc.), socioculturale (l'urbanizzazione, l'alfabetizzazione, la mobilità sociale, l'omogeneità culturale ed etnica) e politico (l'importanza delle istituzioni politiche partecipanti, gli aspetti dell'esperienza coloniale, le caratteristiche chiave della leadership politica). Attraverso un metodo statistico basato sull'analisi della varianza (una tecnica simile a regressioni multiple a tappe) Adelman e Morris rilevano sei variabili importanti nella determinazione della distribuzione del reddito di un paese. In ordine decrescente di influenza, sono:

1. "Tasso di miglioramento delle risorse umane", misurato dal saggio di iscrizione scolastica.

---

<sup>4</sup> Adelman e Morris (1973), Chenery e Syrquin (1975).

2. "Attività economica diretta del governo", definita più alta nelle economie miste e più bassa nei sistemi predominati da imprese private.
3. "Dualismo socioeconomico", che può essere classificato conformemente al livello di tecnologia, al tipo di organizzazione economica, allo stile di vita.
4. "Potenzialità per lo sviluppo economico", definito da precedenti lavori di valutazione dello sviluppo potenziale.
5. "PIL pro capite", che rientra apparentemente in modo lineare.
6. "Intensità della mobilità del lavoro", che è alta quando è regolata in modo flessibile.

E' interessante notare che non è stata trovata nessuna relazione significativa fra disuguaglianza del reddito e variabili economiche di breve periodo (il tasso di crescita economica, il tasso di miglioramento economico delle istituzioni finanziarie, l'aumento della produttività agricola o industriale, tutte nel breve periodo).

Il criterio di importanza delle sei variabili sopracitate è che quelle, più di altre, spiegano la varianza nella distribuzione del reddito; qual è il contributo diretto, ovvero quale variabile contribuisce all'uguaglianza e quale alla disuguaglianza non è ovvio a priori ma dall'esame di Adelaman e Morris emerge che il "dualismo", "lo sviluppo potenziale" e "le risorse naturali" sono positivamente correlate con l'uguaglianza, mentre il "PIL", "le risorse umane", "l'attività economica del governo" e "la classe media" sono negativamente correlate. Il risultato a cui giungono è che, senza politiche economiche "mirate", la pura crescita economica (il tasso di crescita del PIL) sarà accompagnata non solo da un aumento della disuguaglianza relativa, ma anche da un processo di prolungato *impoverimento assoluto* per la parte della popolazione a più basso

reddito<sup>5</sup>. La relazione cross-contry, quindi, potrebbe avere la forma di U oppure L rovesciate, a seconda delle scelte politiche adottate.

Altri studi empirici che hanno voluto esaminare la validità dell'ipotesi della curva di Kuznets, sostengono che, sebbene l'evidenza cross-contry mostri un aumento della disuguaglianza nelle prime fasi, questo non annulla completamente gli effetti positivi della crescita; il livello di reddito dei quintili più poveri può aumentare, sebbene molto più lentamente della media. Ahluwalia (1974 e 1976a e b) ha studiato la distribuzione del reddito di 60 paesi, di cui 40 PVS, stimando la relazione cross-country fra le quote di reddito dei diversi percentili e variabili economiche specifiche, che riflettono gli aspetti dello sviluppo che possono influire sulla disuguaglianza di reddito. L'uso delle quote di reddito come variabile dipendente, e non di coefficienti di disuguaglianza (Gini, Theil, Atkinsons ecc), permette di focalizzarsi sull'impatto diretto del processo di sviluppo sui diversi ranges della distribuzione del reddito.<sup>6</sup> Anche da questo studio emerge una relazione statisticamente significativa fra le quote di reddito e il logaritmo del PIL pro capite (inserito linearmente e quadratico). La forma della relazione sostiene l'ipotesi della U-rovesciata, seppur con una deviazione asimmetrica sulla destra. Ahluwalia amplia ulteriormente l'esercizio econometrico di Kuznets verificando l'effetto che altre variabili indipendenti, oltre il PIL pro capite, possono avere sulla disuguaglianza. Ci sono una serie di processi che avvengono pari passu con lo sviluppo che sono correlati con la disuguaglianza del reddito e che possono essere interpretati plausibilmente come cause della stessa; questi sono i cambiamenti intersettoriali nella struttura della produzione, il miglioramento della situazione educativa e del livello di skills della forza lavoro, la riduzione del tasso di crescita della popolazione. Queste tre variabili<sup>7</sup> sono utili per spiegare il miglioramento della distribuzione del reddito negli stadi successivi dello sviluppo, ma non per spiegare il suo peggioramento

---

<sup>5</sup> Allo stesso risultato giungono anche Chenery e Syrquin (1975).

<sup>6</sup> Sui requisiti e i limiti dei diversi indici della disuguaglianza si veda Toso (1994).

nelle fasi iniziali. Ahluwalia offre delle interessanti speculazioni sui meccanismi economici attraverso cui queste variabili influenzano la distribuzione del reddito.

Il cambiamento della struttura economica ha a che fare con i movimenti intersettoriali che implicano un relativo declino del settore tradizionale agricolo e un parallelo trasferimento della popolazione al settore urbano. "Data la natura dualistica del processo di sviluppo, un più alto tasso di *urbanizzazione*, *ceteris paribus*, riflette un più ampio accesso alle opportunità di occupazione produttiva nel settore non tradizionale in espansione e contemporaneamente una minore pressione della popolazione sul settore agricolo. Entrambe le forze dovrebbero agire in favore delle fasce a più basso reddito" (Ahluwalia, 1976b). Studiando separatamente l'effetto della quota agricola all'interno della produzione totale e della quota urbana nel totale della popolazione, Ahluwalia giunge a mostrare un'interessante asimmetria nell'impatto distributivo dei movimenti intersettoriali che avvengono con lo sviluppo: quando la quota agricola del PIL diminuisce con lo sviluppo, sembra esserci un trasferimento relativo di reddito dal gruppo a reddito medio verso il gruppo ad alto reddito (dovuto al passaggio dalla produzione a piccola scala a quella a larga scala che implica una tendenza alla concentrazione del reddito e della ricchezza). Di pari passo con questo processo sperequativo, tuttavia, lo sviluppo genera anche uno spostamento della popolazione verso il settore moderno o urbano. D'accordo con i risultati cross-section, questo secondo processo sembra favorire i gruppi a più basso reddito a spese dei più ricchi<sup>8</sup>. Un ampliamento di questa visione riguarda un tipo di crescita in cui i settori industriali moderni in espansione assorbono una gran parte della popolazione mentre i settori *in ritardo*, compreso quello agricolo, diminuiscono di importanza. Questo tipo di crescita agisce plausibilmente sulla distribuzione del reddito attraverso i suddetti due effetti.

---

<sup>7</sup>. Esiste un problema, privo di una soluzione soddisfacente, con queste variabili esplicative, ovvero che sono altamente correlate con il PIL pro capite e questo può rendere difficile attribuire le associazioni osservate in una particolare equazione all'impatto di una o dell'altra variabile.

<sup>8</sup>. Si noti che qui non viene affrontato il problema della migrazione in rapporto alla disponibilità di lavoro. La quota di popolazione urbana misura l'assorbimento totale della popolazione nelle aree urbane che

L'altro importante aspetto del processo di sviluppo che Ahuwalia evidenzia come sistematicamente correlato alla distribuzione del reddito è la diffusione dell'educazione e della conoscenza fra la popolazione. Più precisamente, l'educazione (rilevata attraverso il tasso di alfabetizzazione e il tasso di iscrizione alla scuola primaria e secondaria) crea una forza lavoro più *skilled* e, nel lungo periodo, migliora la distribuzione del reddito. La spiegazione di ciò sta nel fatto che il lavoro *skilled* sostituisce quello *unskilled* nel processo di produzione (particolarmente in un contesto dinamico), senza che ci sia un declino nella produttività marginale del lavoro *skilled*. Questa visione della produzione e del cambio tecnologico, combinata con la teoria convenzionale della produttività marginale della remunerazione dei fattori, implica che una forza lavoro più *skilled* produce uno spostamento da occupazioni poco remunerate *unskilled* a occupazioni *skilled*. Questo spostamento produce redditi da lavoro più alti, la riduzione del differenziale di skills e un aumento della quota salari all'interno dell'output totale.<sup>9</sup> Casi come Corea e Taiwan sono esempi di paesi in cui ingenti investimenti in capitale umano (oltre ad altre politiche economiche, in particolare agricole e industriali) hanno contribuito ad associare agli alti tassi di crescita un miglioramento nella distribuzione del reddito.

Oltre alle assunzioni tecniche circa la produttività dei fattori, c'è anche la questione che un sentiero di sviluppo intensivo in skills è meno "incline" alla concentrazione del reddito rispetto a uno sviluppo intensivo in capitale fisico. Questo è dovuto alla peculiare caratteristica del capitale umano: l'espansione nello stock di capitale umano implica necessariamente la dispersione dello stesso

---

riflette ampiamente l'aumento delle possibilità di occupazione. Questi dati non forniscono le basi per misurare l'eccesso di migrazione.

<sup>9</sup> L'assunzione che una maggiore offerta di lavoro *skilled* non produce una diminuzione del suo prodotto marginale è cruciale. In caso contrario, il miglioramento negli skills non avrebbe molto effetto sull'output totale e mentre esso potrebbe ridurre il differenziale dei salari relativi, potrebbe anche ridurre la quota di lavoro nel reddito totale contribuendo così ad un aumento della disuguaglianza globale. Quindi in tali circostanze è persino probabile che il differenziale di skills non si riduca a causa della resistenza del lavoro organizzato e il risultato sarà sia la disoccupazione aperta di lavoratori *skilled* che il rimpiazzamento di lavoratori *unskilled* da parte di lavoratori *skilled* in un settore non organizzato del

attraverso la popolazione. C'è un limite oltre il quale non può essere accumulato in una singola persona e non può essere trasmesso a qualsiasi tasso alle generazioni successive, come invece avviene con il capitale fisico. Quanto più la dotazione di risorse umane aumenta all'avanzare del processo di sviluppo, tanto più entrambi i fattori precedenti si combinano per generare una forte pressione sull'uguaglianza nella distribuzione del reddito.

Per ciò che concerne la relazione positiva fra crescita della popolazione e disuguaglianza, Ahluwalia suggerisce due possibili collegamenti: in primo luogo gruppi a diverso reddito crescono a diversi tassi ed il gruppo a più basso reddito tipicamente sperimenta un tasso di crescita demografico più rapido; in secondo luogo un tasso di crescita della popolazione più alto implica un pressione maggiore dell'offerta di lavoro sugli altri fattori produttivi con un conseguente deterioramento della quota di lavoro nell'output totale.

Le tre variabili analizzate da Ahluwalia, caratteristiche del processo di sviluppo economico, inserite nelle regressioni multiple hanno aumentato il potere esplicativo della relazione stimata, la quale assume la forma di una curva ad U (con le quote di reddito in ordinata), smorzata nella sua fase ascendente<sup>10</sup>.

L'azione simultanea, quindi, di fattori economici quali il crescente assorbimento di lavoro nel settore moderno a reddito relativamente alto, la diffusione dell'educazione, i miglioramenti nella dotazione di risorse umane e la riduzione del tasso di crescita della popolazione conducono alla riduzione della disuguaglianza negli stadi finali; ciò vuol dire che considerando solo il reddito medio assoluto dei percentili più poveri, questo cresce al crescere del PIL pro capite, sebbene più lentamente che per i gruppi a più alto reddito.

Per contrasto, non si riescono ad isolare dei processi particolari, connessi con lo sviluppo economico, che generano la fase iniziale di aumento della

---

mercato. L'esistenza di capitale umano "sovra educato" in molti PVS può riflettere giusto appunto questo fenomeno.

<sup>10</sup>. Si noti che un risultato poco diverso si ottiene restringendo il campione ai soli PVS: la curva a U è più piatta a destra rispetto alla curva ottenuta con l'intero campione.

disuguaglianza; solo la diminuzione della quota di agricoltura del PIL è associata al peggioramento della distribuzione del reddito.

I risultati di Ahluwalia confutano l'ipotesi, sostenuta da Adelman e Morris, che il processo di sviluppo produce un impoverimento in termini assoluti. L'evidenza empirica, in realtà, fornisce numerosi esempi di paesi in cui è avvenuto questo "fenomeno", ma l'ipotesi dell'impoverimento assoluto non può essere assunta *a priori*. Questo risultato può derivare dal fenomeno, tipico del processo di sviluppo, di erosione della struttura economica tradizionale come conseguenza dell'espansione del settore moderno, tecnologicamente avanzato; tale processo, combinato plausibilmente con un contesto politico-istituzionale favorevole alla libera competizione, potrebbe ben generare una diminuzione del reddito dei più poveri sia in termini relativi che assoluti. Un'altra spiegazione, forse meno pessimista, dell'aumento della disuguaglianza relativa viene riconosciuta non nell'impoverimento assoluto ma nella distribuzione iniqua dei benefici della crescita: se l'espansione economica avviene in settori e segmenti in cui i benefici iniziali vanno alle classi a reddito alto e queste non hanno legami - economici - con le classi a reddito basso, ci aspetteremo che la quota di reddito dei più poveri diminuisca, senza che diminuisca il loro reddito assoluto. La differenza fra le due visioni non è banale. Nel primo caso assumiamo che il disgregamento delle attività economiche tradizionali a basso reddito è in un certo senso una condizione necessaria (e per alcuni è addirittura una pre-condizione essenziale) per la crescita del settore moderno. Nel secondo caso, il problema sorge da una contraddizione non necessaria. La scelta fra le due visioni o più probabilmente fra un adeguato mix delle due è, in definitiva, una questione empirica da risolversi con l'esperienza di ogni singolo paese e non con studi cross-country.

Un'interessante distinzione che emerge dallo studio di Ahluwalia, già citata da Adelman e Morris, è quella fra crescita di lungo e breve termine e gli

effetti di queste sulla disuguaglianza: sembra che ci siano dei meccanismi di breve durata, abbastanza diversi da qualsiasi fattore strutturale o di lungo termine, che generano più disuguaglianza, come diretta conseguenza di una crescita più rapida. Da qui nasce la questione se il grado di disuguaglianza può essere influenzato non solo dal livello di sviluppo ma anche dalla velocità a cui questo livello è raggiunto. Una ragione plausibile per l'esistenza di questa questione si può ritrovare in numerose pressioni di breve termine, associate a alti tassi di crescita, come l'esistenza di ritardi nella mobilità dei fattori attraverso i settori o le regioni che fa in modo che l'espansione economica crei dei disequilibri nei mercati dei fattori che possono generare significativi differenziali economici. Tali squilibri è probabile siano molto più gravi in una situazione di forte crescita che in una di crescita stabile o bassa. I differenziali di reddito generati attraverso questi meccanismi devono essere distinti da quelli che riflettono fattori strutturali di lungo termine, come la dotazione di *labour skills* dell'economia nel suo insieme. Lo studio cross country permette solo un test crudo dell'esistenza di una relazione di breve periodo di questo tipo; i risultati ottenuti mostrano che non c'è una relazione significativa fra un tasso di crescita alto e la disuguaglianza. Ciò vale a dire che mentre ci può essere un sentiero secolare per la disuguaglianza che i PVS devono attraversare e che contiene una fase di aumento della disuguaglianza, non c'è nessuna evidenza empirica che mostri che paesi che attraversano questo sentiero ad una velocità maggiore vedano peggiorare la loro distribuzione, rispetto ai paesi che lo attraversano più lentamente. Questo risultato ha delle implicazioni drammatiche a livello di politica economica: sembra infatti che il policymaker debba limitarsi a pensare al tasso di crescita come determinante essenziale della velocità di transizione attraverso le diverse fasi dello sviluppo e dell'uguaglianza. Un più alto tasso di crescita accelera questa transizione senza necessariamente generare più disuguaglianza di quella che già ci sia aspetta dalle caratteristiche strutturali dell'economia.

### 3.1. Obbiezioni metodologiche ed empiriche alla curva ad U di Kuznets

La maggior parte degli studi empirici sulla relazione sviluppo-disuguaglianza, stimolati inizialmente dal modello di Kuznets, se da una parte confermano l'ipotesi della curva ad U rovesciata, dall'altra soffrono di diversi vizi, metodologici e di stabilità dei risultati, che non permettono di trarre conclusioni teoriche, ma bensì solo *fatti stilizzati*.

Il limite principale è costituito dalla mancanza di dati per singolo paese che ha portato a condurre analisi principalmente cross-sectional; mentre queste ultime mostrano che lo sviluppo economico nelle sue prime fasi è accompagnato da un aumento della disuguaglianza del reddito, altre analisi di serie storiche e/o l'esperienza di singoli paesi ha dimostrato che ciò non sempre è vero.<sup>11</sup>

Saith (1983) mostra come anche variazioni marginali nel campione dei paesi o nei dati sul livello del PIL o della disuguaglianza possono alterare i risultati di Ahluwalia (1976) e confutare l'ipotesi della curva ad U-rovesciata; egli conclude che tale ipotesi "è un ostacolo più che aiuto alla comprensione della relazione fra crescita economica e distribuzione del reddito".

Su tale questione, il più "consapevole" studio empirico cross-sectional della relazione fra crescita e distribuzione del reddito - di Ahluwalia, Carter e Chenery (1979) - non considera la generalizzazione kuzneiniana come una "legge di ferro", ma bensì come una "legge economica" che presenta una regolarità stocastica che generalizza un' "esperienza tipica".

Fields (1994), invece, mostra come un metodo econometrico diverso dal *pooled-data*, ovvero quello degli *effetti fissi*, porti al totale ribaltamento dell'ipotesi di Kuznets e quindi all'asserzione che la crescita economica implica un miglioramento della distribuzione del reddito anche nelle sue prime fasi.

---

<sup>11</sup>. Fra i pochi studi empirici sulla tendenza della distribuzione del reddito all'interno dei singoli PVS si veda Weisskoff (1970) e Loehr (1980), che non riscontrano l'ipotesi della U-rovesciata; Papanek e Kyn (1987) e Londoño (1990) che invece la riscontrano.

Usando dati intertemporali però, alcuni paesi tendono a confermare nuovamente l'ipotesi di Kuznets.

Gli eterogenei e contrastanti risultati di tali studi econometrici non possono non suscitare una dose di scetticismo sull'esistenza di una possibile spiegazione della complicata relazione fra crescita e disuguaglianza, scetticismo che d'altra parte non è stato celato nemmeno dagli stessi autori delle analisi empiriche. "La vera relazione fra disuguaglianza e crescita deve essere piuttosto complessa, poiché riflette l'impatto di numerosi processi di cambiamento strutturale che avvengono con lo sviluppo. Tale complessa relazione ovviamente non può essere ridotta ad una relazione con un singola variabile esplicativa" (Ahluwalia, 1976).

Le esperienze contrastanti dei diversi paesi, quindi, evidenziano come la disuguaglianza sia condizionata da numerosi e diversi fattori, non solo di carattere economico.<sup>12</sup> Come ha evidenziato Srinivasan (1979) "la deviazione dell'osservazione di un singolo paese dalla curva [di Kuznets] stimata dovrebbe essere vista come l'effetto di politiche che sono state implementate così come di altre specifiche caratteristiche di quel paese". Ciò ci porta a sostenere che è necessario esaminare la *natura* della crescita nei diversi paesi e le implicazioni dei diversi tipi di crescita per la disuguaglianza. Una ricerca sistematica lungo questa linea può essere condotta solo nel contesto di una analisi approfondita dell'esperienza storica dei singoli paesi.

Se c'è una cosa chiara che emerge dalle analisi di serie di tempo degli ultimi vent'anni - soprattutto concernenti paesi economicamente avanzati - è che non ci sono trends universali. Atkinson (1996b) illustra la diversità di esperienze in materia di disuguaglianza di alcune economie industrializzate, tutte allo stesso livello di sviluppo e con tassi di crescita simili. Dal 1970, il coefficiente di Gini del reddito (lordo) familiare è fortemente aumentato negli Stati Uniti e in Gran

---

<sup>12</sup> Per citare due esempi, il Brasile ha sperimentato un alto tasso di crescita combinato ad un aumento della disuguaglianza; a Taiwan invece la crescita economica ha ridotto la disuguaglianza. Tali risultati tuttavia sottintendono sia l'implementazione di politiche economiche diverse sia "situazioni di partenza" diverse.

Bretagna, è rimasto praticamente costante in Germania ed è diminuito in Francia, Italia e Canada. Nonostante queste esperienze non confermino pienamente il risultato kuzneiniano, le differenze che esse comportano non sono sorprendenti. I fattori determinanti il grado di disuguaglianza del reddito di un paese comprendono forze sociali, politiche ed economiche.<sup>13</sup> In particolare, i trasferimenti del governo sono una importante fonte di reddito familiare e ciò lascia ben intendere che, sebbene la crescita economica conti molto nella formazione della distribuzione del reddito, anche le scelte politiche hanno un ruolo cruciale.

#### **4. Recenti teorie e disuguaglianza salariale**

Nel tentativo di spiegare l'impatto della crescita sulla disuguaglianza, sia Atkinson (1997) che Aghion, Caroli e Garcia-Peñalosa (1999) considerano più appropriato concentrarsi sulla distribuzione dei *redditi da lavoro* piuttosto che sul reddito totale - tralasciando così gli effetti, a volte poco trasparenti, che il tasso di interesse o le istituzioni finanziarie possono avere sul *reddito da capitale*.<sup>14</sup>

L'approccio tradizionale, enfatizzato dagli economisti dello sviluppo, si è concentrato su come il cambiamento tecnologico influenzi il reddito da lavoro. La crescita economica infatti, oltre a produrre il tipico fenomeno dell'urbanizzazione descritto sopra, è probabile che induca anche un più rapido aumento della domanda di lavoro skilled rispetto a quella unskilled, implicando così un aumento della disuguaglianza nelle prime fasi, quando l'offerta di lavor

---

<sup>13</sup> Atkinson (1996b e 1997) mostra come in Gran Bretagna i benefici per la sicurezza sociale contino per il 14% del reddito familiare e come i trasferimenti del governo possano ridurre il coefficiente di Gini.

<sup>14</sup> In ogni caso, "il grosso" del reddito familiare proviene dal lavoro e la distribuzione salariale ha le maggiori implicazioni sulla disuguaglianza, in particolare nei PVS.

skilled è ancora rigida. Questi fattori sperequativi sono esacerbati se esiste una struttura politico-istituzionale che favorisce in modo iniquo il settore moderno.

Diversi studi empirici recenti si concentrano sulla relazione fra cambiamento tecnologico e distribuzione del reddito e sulla tendenza negativa di quest'ultima che la maggior parte dei paesi industrializzati ha sperimentato negli anni '80.<sup>15</sup>

Per capire la struttura salariale bisogna prima di tutto capire il comportamento dell'offerta e della domanda di diversi tipi di lavori. Come ha evidenziato Tinbergen (1975), i salari relativi osservati sono il risultato di una "gara" fra le forze che aumentano l'offerta di skills (soprattutto educazione ma anche esperienza) e le forze che aumentano la domanda degli skills richiesti dalle imprese (soprattutto cambiamento tecnologico). La relazione tradizionale che descrive l'impatto delle forze di domanda e offerta di lavoro qualificato sui differenziali salariali è la seguente (Johnson, 1997):

$$\frac{\Delta R}{R} = \frac{1}{\sigma} \left[ \frac{\Delta A}{A} - \frac{\Delta S}{S} \right]$$

dove R è il salario relativo dei lavoratori skilled rispetto a quelli unskilled, A è la domanda relativa di lavoro qualificato e S l'offerta relativa;  $\sigma$  è l'elasticità di sostituzione fra lavoro qualificato e non qualificato.

Nei paesi industrializzati, negli anni '70,  $\Delta R$  è stato negativo, ovvero hanno prevalso le forze dal lato dell'offerta, causando una caduta dei salari relativi. Il trend recente invece vede una accelerazione del tasso di crescita della domanda relativa di skills che ha aumentato lo skill-premium e quindi la disuguaglianza (Tinberger, 1975). La questione ora é capire perché c'è stata questa *accelerazione* (non tanto perché c'è stato un aumento della domanda, perché questo è dovuto principalmente al progresso tecnologico).

---

<sup>15</sup>. Su questo tema si veda Juhn, Murphy e Pierce (1993), Gottschalk e Smeeding (1997).

Di fronte all'evidenza empirica e alle nuove caratteristiche del processo di sviluppo degli ultimi decenni (in sintesi, non solo urbanizzazione ma anche progresso tecnologico), la letteratura recente aggiunge altri fattori chiave, a quelli già evidenziati da Ahluwalia (1976), che spiegano il tempismo del cambiamento strutturale della domanda relativa di lavoro skilled e i suoi effetti sulla distribuzione del reddito. Questi fattori sono l'impatto del *commercio internazionale* e il *cambiamento tecnologico diretto verso il lavoro qualificato (skill-biased)*.<sup>16</sup>

L'argomento che il commercio sia responsabile dell'aumento della disuguaglianza del reddito discende ampiamente dalla teoria di Heckscher-Ohlin. In base a quest'ultima, i paesi si specializzano nella produzione di quei beni che usano intensivamente i fattori di produzione di cui il paese è più dotato. I PVS, che sono abbondanti in lavoro unskilled e scarsi in lavoro skilled, tendono a esportare beni che sono intensivi nel lavoro unskilled. Il boom del commercio, quindi, causa un aumento della domanda di lavoro unskilled (che è relativamente meno caro perché abbondante) e una diminuzione della domanda di lavoro skilled (relativamente più caro), causando così un aumento della tendenza all'uguaglianza. Nei PVS, tuttavia, la nozione di lavoratori "skilled" e "unskilled" differisce dai paesi avanzati (e anche da paese a paese); quelli all'apice della distribuzione del reddito possono avere un'educazione non superiore alla secondaria. Inoltre, coloro che possiedono degli skills potrebbero essere favoriti dall'arrivo di nuove tecnologie, portate dai flussi commerciali, vedendo aumentare, così, la loro produttività e il loro salario relativo, rispetto ai lavoratori con educazione basica o nulla.

Wood (1994) discute ampiamente gli effetti interni ai PVS sulla distribuzione del reddito del commercio internazionale. I sostenitori del modello di industrializzazione export-oriented hanno spesso sostenuto che questa strategia avrebbe ridotto la disuguaglianza del reddito (per esempio Balassa, 1988) mentre

---

<sup>16</sup> Aghion, Caroli e Peñalosa considerano anche un terzo fattore, che non approfondiremo, ovvero il cambiamento nell'organizzazione delle imprese; il modo in cui i lavoratori interagiscono ed apprendono

altri hanno sostenuto una posizione più incerta (Keesing, 1974; Krueger, 1983).<sup>17</sup> Wood, dal canto suo, evidenzia la presenza nei PVS di tre categorie di lavoratori: i lavoratori *NO-ED*, con una educazione nulla o molto bassa, i lavoratori *BAS-ED*, con una educazione basica (scuola primaria o secondaria-inferiore) e i lavoratori *SKILD* (educazione superiore e/o tirocinio). In questo modo avvalta la teoria secondo cui l'espansione delle esportazioni di manufatti, *ceteris paribus*, ridurrebbe i differenziali salariali fra i lavoratori con una educazione basica e i lavoratori (a remunerazione più alta) *skilled*, aumentando così l'uguaglianza. Dall'altra parte, però, ci sarebbe una caduta dei salari dei lavoratori senza educazione, la categoria a più bassa remunerazione, relativamente ai salari di entrambe le altre due categorie.

Questi movimenti opposti nei salari relativi inducono un effetto netto sulla disuguaglianza del reddito potenzialmente ambigua. Tuttavia le possibilità che l'espansione delle esportazioni di manufatti sia associata ad una maggiore disuguaglianza sono ridotte dal fatto che, in un paese tipicamente esportatore di beni manufatti, ci sono relativamente meno lavoratori a educazione bassa o nulla; il deterioramento relativo della posizione di questi ultimi, quindi, tende ad essere dominato dal miglioramento della posizione dei più numerosi lavoratori con educazione media e alta.

Un ulteriore potenziale fonte di ambiguità deriva dall'elasticità della funzione di offerta di skills. Lo spostamento della domanda indotto dal commercio tende ad alterare il numero di lavoratori in ogni categoria così come i loro salari relativi. Sembra tuttavia probabile che in caso di spostamento della curva di offerta, questo dovrebbe rafforzare e non indebolire la tendenza alla diminuzione della disuguaglianza, dal momento che il gruppo a educazione media (e a reddito medio) tenderebbe ad aumentare relativamente ad entrambi i restanti gruppi.

---

sul posto di lavoro è importante nel determinare la loro produttività e quindi il loro salario.

Questa visione ottimistica del commercio internazionale foriero di maggiore uguaglianza è soggetta ovviamente a una serie numerosa di critiche. In primis, la visione pessimista per cui la politica export-oriented di manufatti sarebbe appannaggio dei gruppi stranieri, che sfruttano la mano d'opera locale a basso costo. La prima visione, tuttavia, ha ottenuto che molti PVS implementassero politiche di apertura al commercio internazionale sebbene, a causa di fattori diversi, non sempre queste politiche si sono rivelate buone strategie per accelerare la crescita o ridurre la disuguaglianza.<sup>18</sup> Il punto è che dovrebbero essere accompagnate da altre politiche, per esempio legate all'istruzione e all'aumento dell'offerta relativa di lavoro qualificato.

Un altro studio degno di nota, che serve a considerare le esportazioni di manufatti in prospettiva, è quello di Bourguignon e Morrisson (1989) sull'effetto negativo sulla distribuzione del reddito dell'esportazione di prodotti primari.<sup>19</sup> L'esportazione di risorse minerarie tende ad aumentare la disuguaglianza poiché la loro produzione richiede relativamente poco lavoro unskilled e perché la proprietà delle risorse minerarie è solitamente molto concentrata. Solo quando il governo entra in possesso di gran parte della rendita e la spende "in favore" dei gruppi a basso reddito, allora le esportazioni di minerali possono ridurre la disuguaglianza.<sup>20</sup> Anche gli effetti dell'esportazione di prodotti agricoli sulla distribuzione dipende in modo cruciale dal sistema di proprietà della terra.

Esistono altre forze che agiscono contemporaneamente con le politiche di apertura al commercio e che influiscono direttamente sui salari relativi e sul numero di lavoratori appartenenti alle diverse categorie di skills.

---

<sup>17</sup>. Anche in questo caso comunque, gli studi empirici sui movimenti salariali nei PVS risentono della scarsità dei dati statistici.

<sup>18</sup>. Le esperienze del Sud-Est Asiatico e dell'America Latina sono emblematiche per mostrare i risultati contrastanti di una strategia di sviluppo export-oriented.

<sup>19</sup>. Tuttavia, Bourguignon e Morrisson negano gli effetti redistributivi dell'import-substitution dei prodotti primari, così come fanno la maggior parte degli altri studi.

<sup>20</sup>. Un caso empirico di grande esportatore di minerali (rame) è il Cile.

Il *cambio tecnologico* è decisamente un fattore chiave, che per altro può essere determinante anche per l'implementazione di politiche export-oriented.

Una letteratura in espansione sostiene che lo spostamento della domanda relativa di lavoro è causato dal cambiamento tecnologico. Ora, se il cambiamento tecnologico è tale per cui si ha un aumento della disuguaglianza (come mostra l'evidenza empirica), ciò vuol dire che il cambiamento è diretto verso skills specifici; questo produce e favorisce nuove differenze nelle abilità fra lavoratori appartenenti a fasce di istruzione diverse, ma anche all'interno delle stesse fasce.

Aghion, Caroli e Peñalosa mostrano che questo risultato si ottiene sia quando il cambiamento tecnologico è *incorporato* in uno specifico processo produttivo, sia quando non lo è. Nel caso di cambiamento tecnologico *non-incorporato*, questo genera una pressione sulla domanda di lavoratori skilled e quindi un aumento del loro salario (skill-premium) rispetto ai lavoratori unskilled. Lo stesso cambiamento, però, potrebbe implicare, attraverso una maggiore diffusione dell'istruzione, un'espansione dell'offerta del lavoro skilled e quindi una diminuzione dei differenziali salariali. Tuttavia il raggiungimento dell'equilibrio fra domanda ed offerta non è così automatico. Ci sono diverse ragioni per cui un cambiamento tecnologico influenza tutta l'economia in modo non lineare:

- l'esistenza di *complementarità strategiche* (o esternalità di network) fra i vari settori può generare effetti temporanei di lock-in (nel senso che l'offerta e la domanda di skills non si muovono alla stessa velocità, favorendo così la disuguaglianza).
- l'esistenza di diverse componenti che determinano i guadagni individuali: *skills specifici ad un settore*, *abilità individuali* ed *abilità ereditate*. Galor e Tsiddon (1997) sostengono che, in presenza di un cambiamento tecnologico che coinvolge l'intera economia, una parte dello stock di capitale umano specifico viene perso favorendo la mobilità attraverso i settori. Questo genera, nel breve periodo, una maggiore concentrazione di individui con alti livelli di abilità e

capitale umano nei settori tecnologicamente avanzati e un aumento della disuguaglianza salariale. Quando le tecnologie esistenti diventano più accessibili, l'effetto del trasferimento di skills specifici attraverso le generazioni comincia a dominare; la mobilità diminuisce e la disuguaglianza anche. La natura ciclica del progresso tecnologico (invenzioni seguite da innovazioni), insieme all'effetto esterno della scelta familiare del settore lavorativo, dà origine a movimenti ciclici dei differenziali salariali tra lavoratori skilled e unskilled.<sup>21</sup>

- il fenomeno del *social learning*. Anche se la diffusione di un'innovazione tecnologica avviene nel lungo periodo, la maggior parte dei costi delle sperimentazioni possono essere concentrate in un sotto-periodo relativamente breve, durante il quale si verifica un "effetto cascata" o palla di neve che implica un aumento *accelerato* della domanda di lavoro skilled; lo skill-premium di conseguenza aumenta così come pure la disuguaglianza. Quando il cambio tecnologico si diffonde a più settori, e aumenta l'offerta di lavoro skilled, lo skill- premium diminuisce.

Il cambiamento tecnologico skill-biased analizzato fin qui non può spiegare il fatto che circa il 60% dell'aumento totale della disuguaglianza salariale nel corso degli ultimi vent'anni si verifica *all'interno* dei gruppi di persone con apparentemente lo stesso livello di istruzione e lo stesso numero di anni di lavoro. Violante (1996) sviluppa una nuova spiegazione di questo processo, basata sul concetto di skills specifici acquisiti dai lavoratori attraverso il *learning-by-doing*. Se viene introdotta una nuova tecnologia *incorporata* in un bene capitale, i lavoratori possono rimanere fermi alla vecchia tecnologia o, attraverso il learning-by-doing, possono passare alla nuova; questo processo di apprendimento avviene in modo aleatorio e genera un aumento del grado di eterogeneità dei lavoratori (dipende anche dalla storia di ogni specifico mercato

---

<sup>21</sup>. Si veda Rubinstein e Tsiddon (1998)

del lavoro), coinvolgendo diversi sentieri di accumulazione e trasferimento di skills sul singolo lavoro o fra diversi lavori. Questo genera un aumento della varianza nella produttività, e quindi nei salari, di lavoratori appartenente allo stesso gruppo ma con diverse "storie".

Il risultato a cui si giunge, sulla base di un lavoro di Aghion, Howitt e Violante (1998), è che il rapporto fra i salari dei lavoratori che usano due tecnologie diverse (la vecchia e la nuova tecnologia) dipende da:

- il tasso di learning-by-doing di quei lavoratori che non abbandonano la vecchia tecnologia (un più alto tasso di learning-by-doing riduce il rapporto fra i salari rendendo la produttività dei lavoratori con vecchia tecnologia più alta).<sup>22</sup>
- il tasso di progresso tecnologico (un tasso più alto ha l'effetto di aumentare il rapporto quindi di aumentare la disuguaglianza).

Introducendo anche la variabile *trasferibilità* degli skills, o più in generale della conoscenza, un aumento di questa ha l'effetto di aumentare la disuguaglianza dei salari; questo perché, per dati flussi di lavoro dalla vecchia alla nuova tecnologia, una maggiore trasferibilità tende a dare ancora più vantaggio a quei lavoratori che riescono ad adattarsi più velocemente alle nuove tecnologie.<sup>23</sup>

Questo risultato lascia spazio ad almeno due implicazioni. Se interpretiamo il parametro trasferibilità come la misura del livello generale di educazione all'interno dell'insieme totale dei lavoratori, ne consegue che un più alto grado di disuguaglianza dovrebbe essere osservato all'interno dei gruppi con più alta educazione.

Inoltre, se definiamo il tasso di trasferibilità come una misura della *generalità* della tecnologia, allora la disuguaglianza all'interno dei gruppi dovrebbe aumentare quando l'economia entra in una fase di implementazione di una nuova innovazione tecnologica.

---

<sup>22</sup> Vale sempre la teoria per cui i lavoratori sono pagati la loro produttività marginale.

## 5. Analisi di equilibrio economico generale

Abbiamo visto che lo spostamento della domanda di skills, dovuto al cambiamento tecnologico, può essere "equilibrato" dallo spostamento della curva dell'offerta. Ciò può essere indotto da un aumento della spesa in educazione, ottenendo come effetto finale un miglioramento della distribuzione del reddito. Questa relazione positiva però non è così immediata.

Quando il progresso tecnologico è incorporato in una linea di produzione specifica, la "risposta" della distribuzione del reddito dipende dal particolare tipo di supporto pubblico all'educazione.

Qualsiasi forma di istruzione o di esperienza operativa che aumenta il tasso di progresso tecnologico aumenta automaticamente la disuguaglianza salariale, per le ragioni sopra illustrate. D'altra parte, politiche educative tese ad incrementare la adattabilità dei lavoratori alle nuove linee tecnologiche hanno un doppio ed opposto effetto: l'aumento del numero di lavoratori ad alta adattabilità (quindi la diminuzione del loro prodotto marginale, supposto il rendimento decrescente del lavoro) riduce la disuguaglianza fra i gruppi (*effetto rendimenti decrescenti*); invece, sempre per le ragioni viste sopra, il gruppo con un più alto grado di trasferibilità avrà una dispersione salariale interna maggiore (*effetto trasferibilità*) e con ciò si avrà una tendenza all'aumento della disuguaglianza. Quale dei due effetti prevarrà dipende dai parametri del modello. Ciò che importa è comprendere che una politica di miglioramento del livello di istruzione della forza lavoro può aumentare la disuguaglianza salariale se ha l'effetto di collocare la maggior parte dei lavoratori in settori del mercato del lavoro dove la precedente esperienza lavorativa ha un grosso effetto sui salari correnti e dove conseguentemente la dispersione dei salari è alta.

Riassumendo, nel caso di un'innovazione tecnologica che coinvolge l'intera economia, il processo di diffusione genera inizialmente un aumento della trasferibilità della conoscenza (dovuto alla generalità del disegno dominante), che

---

<sup>23</sup> Tale effetto diretto domina su quello indiretto di riallocazione delle decisioni dei lavoratori (che opera

induce un peggioramento della disuguaglianza all'interno delle stesse fasce di reddito; quando poi la tecnologia è tale che la maggior parte dei lavoratori ha avuto esperienza con essa, la disuguaglianza dei salari inizierà a diminuire. Possiamo dire, dunque, che i meccanismi operanti durante la fase di transizione a un nuovo paradigma tecnologico generano un curva *a la* Kuznets.

Atkinson (1997) amplia ulteriormente l'analisi del lato dell'offerta di lavoro, considerando l'equilibrio generale dell'economia nel suo complesso. Il mercato del lavoro, per esempio, non può essere considerato totalmente indipendente dal mercato dei capitali. Condensando il modello di Atkinson, ciò che emerge è che il salario del lavoratore skilled,  $w_s$ , per compensare le entrate differite (a causa del conseguimento dell'istruzione), sarà tale che  $w_s e^{-rS} = w_u$ , dove  $S$  è la lunghezza del training e  $w_u$  è il salario del lavoratore unskilled. Il differenziale salariale quindi dipende anche dal tasso di interesse, e i movimenti di questo potrebbero spiegare parte dei cambiamenti nella distribuzione del reddito. Il punto interessante è che l'introduzione dell'ipotesi (realistica) di mercati di capitali imperfetti fa sì che l'offerta di lavoro skilled consista in coloro che possono prendere a prestito per finanziarsi il conseguimento dell'istruzione; poiché la possibilità di prendere a prestito esiste solo contro collaterali (che possono essere la dotazione iniziale o l'eredità), c'è una soglia critica sotto la quale gli individui non possono prendere a prestito. Il differenziale salariale dunque è spiegato anche dall'impossibilità dell'individuo di finanziarsi l'istruzione.<sup>24</sup>

---

attraverso i flussi di lavoro, che per questo sono assunti costanti).

<sup>24</sup> Esiste una vasta letteratura sul tema: Aghion e Bolton (1992 e 1993), Banerjee e Newman (1991 e 1993), Galor e Zeira (1993) e Piketty (1994), che studiano, in particolare, la relazione inversa a quella da noi presa in esame, ovvero gli effetti della disuguaglianza sulla crescita; uno dei canali attraverso cui opera questa relazione è l'imperfezione del mercato dei capitali.

Un ulteriore fattore che non può essere considerato esogeno è l'azione del governo; diversi modelli<sup>25</sup> che inseriscono come variabile influente sulla distribuzione del reddito la scelta pubblica, concordano sulla determinazione dell'equilibrio politico. E' necessario specificare il meccanismo politico per capire quanto i risultati ottenuti nella distribuzione del reddito dipendano dalle preferenze dell'elettore mediano, e quanto dall'ideologia o dalle preferenze dei partiti politici o dalle pressioni politiche dei diversi gruppi di interesse o dal controllo burocratico dei servizi civili o delle agenzie. Gli studi empirici sulla sensibilità della disuguaglianza a queste scelte sono piuttosto scarsi.

## **5.1. Implicazioni di politica economica**

Abbiamo visto che crescita e sviluppo economico non implicano necessariamente una diminuzione della disuguaglianza, come la recente esperienza di molti paesi OCSE ci mostra. I tentativi di spiegare l'aumento della disuguaglianza salariale si sono focalizzati sul processo di urbanizzazione, sulla diffusione della conoscenza, sul commercio internazionale e sull'innovazione tecnologica, incorporata e non.

La misura in cui la crescita induce un aumento della disuguaglianza, tuttavia, dipende anche molto dalle *caratteristiche istituzionali* di ogni paese. In particolare, la struttura del mercato del lavoro è cruciale e può accentuare o smorzare l'impatto del cambiamento tecnologico sui differenziali salariali.<sup>26</sup> Se una maggiore uguaglianza è un obiettivo di politica economica, questo deve essere affrontato direttamente e con misure specifiche, perché le forze del mercato da sole non sono sufficienti.

Le principali implicazioni di politica economica che emergono da questi studi è che la disuguaglianza del reddito potrebbe essere ridotta aumentando il

---

<sup>25</sup>. Si veda Alesina e Rodrik (1994), Bertola (1993), Perrotti (1992, 1993), Persson e Tabellini (1994), Saint-Paul e Verdier (1994).

<sup>26</sup>. Sul ruolo del mercato del lavoro si veda Gottschalk e Smeeding (1997) e Atkinson (1997).

livello educativo, sebbene anche l'effetto redistributivo dell'istruzione non sia così scontato. Come abbiamo accennato più sopra, nel caso di innovazione tecnologica non incorporata in un processo produttivo specifico, l'educazione potrebbe restringere il differenziale tra lavoratori skilled e unskilled. Tuttavia aumentare l'offerta di skills ha un contro-effetto sul differenziale salariale perché è esso stesso una causa del cambiamento tecnologico skill-biased. Se non ci fosse una massa iniziale di lavoro skilled,

l'implementazione (non lineare) dell'innovazione tecnologica e il passaggio a tecnologie skill-demanding non ci sarebbero. L'effetto di lungo periodo di un più grande stock di lavoro qualificato, quindi, è ambiguo.

Nel caso invece di innovazione tecnologica incorporata in uno specifico processo produttivo, da un lato l'educazione aumenta la mobilità dei lavoratori e di conseguenza riduce la varianza dei salari fra lavoratori con skills iniziali simili; dall'altro, l'educazione aumenta la trasferibilità degli skills su altre linee produttive e quindi favorisce i vantaggi comparati di quei lavoratori che hanno la possibilità di riallocarsi velocemente sulla frontiera tecnologica. Questo effetto ambiguo dell'educazione è valido anche nel breve periodo.

Se assumiamo anche l'esistenza di mercati di capitali imperfetti, politiche di trasferimenti o sussidi a coloro che prendono a prestito potrebbero creare incentivi e opportunità di investimento, soprattutto in capitale umano. Nei PVS gli investimenti in capitale umano sono molto costosi (per una famiglia povera prendere soldi a prestito per mandare i figli a scuola ha un costo diretto e indiretto molto alto), e di conseguenza la ricchezza della famiglia diventa la principale determinante della dimensione e qualità degli investimenti. La redistribuzione attraverso una riforma del mercato dei capitali avrebbe degli effetti positivi sulla disuguaglianza e anche sulla crescita.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>. Che la diminuzione della disuguaglianza, infatti, abbia dei feedback positivi sulla crescita è la conclusione a cui converge la maggior parte della letteratura economica moderna.

## 6. Considerazioni finali

In questa rassegna abbiamo evidenziato come il concetto di distribuzione del reddito coinvolga in un complesso intreccio lavori empirici, paradigmi teorici, esperienze di applicazione di modelli e politiche, e relazioni sociali espresse attraverso il processo politico. Qualunque giudizio etico si possa formulare sul benessere sociale, la questione redistributiva è centrale nel processo di decisione politica in tutti i sistemi. Nell'analisi politica ed economica, quindi, la distribuzione del reddito non può essere ignorata.

Ci sono poche lezioni derivanti dall'esperienza del dopoguerra dei PVS. In primo luogo, c'è un inevitabile deterioramento iniziale nella disuguaglianza che riflette la natura iniqua e squilibrata delle prime fasi del processo di sviluppo. In secondo luogo, la persistenza di questo deterioramento nelle fasi centrali e finali dello sviluppo è più una questione che dipende dall'esperienza di ogni singolo paese e dalle scelte politiche effettuate.

Ci sono varie e diverse linee di condotta nell'analisi teorica della disuguaglianza. Il modello neoclassico non ha sviluppato una struttura teorica per l'analisi approfondita della distribuzione del reddito, e se i classici, sia Marx che Ricardo, lo hanno fatto, si sono comunque limitati alla distribuzione funzionale del reddito. Il dibattito teorico comunque è sempre stato acceso ed è stato alimentato in seguito dai fatti stilizzati di Kuznets e di altri, che hanno evidenziato una relazione non lineare e non necessariamente ad U fra disuguaglianza e crescita. La forma di tale relazione è strettamente legata all'analisi di politica economica, la quale mostra, anche all'interno di modelli empirici di equilibrio economico generale, che le implicazioni di politica dei diversi paradigmi teorici sono molto meno eterogenee di quanto ci si aspetterebbe.

L'introduzione di qualche misura della disuguaglianza nei modelli di crescita, quindi, mette in discussione il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella loro funzione di implementazione di politiche economiche mirate a ridurre

la disuguaglianza. Ciò che emerge, infatti, dallo studio fatto è che una riduzione *una tantum* della disuguaglianza, favorendo gli investimenti e la crescita nel breve periodo, implica un (temporaneo) aumento della disuguaglianza come conseguenza del progresso tecnologico che verrebbe indotto. L'assenza di un durevole circolo virtuoso a la Kuznets, quindi, richiede politiche redistributive permanenti al fine di controllare costantemente il livello di disuguaglianza e promuovere così la mobilità sociale e una crescita economica sostenibile.

Il dibattito sul tema, tuttavia, rimane aperto e chiama in causa diversi campi dell'economia - pubblica, del benessere, delle scelte pubbliche - così come, oltre a quelli economici, quei fattori politici, storici, sociali e culturali, che giocano un ruolo decisivo sulla formazione della distribuzione del reddito di un paese.

## CAPITOLO II

### *IL MODELLO DI CRESCITA CILENO*

#### **1. Introduzione**

La relazione fra crescita e distribuzione del reddito, per la sua complessità e non linearità, necessita ancora di supporti teorici ed empirici per essere compresa a fondo. Come abbiamo evidenziato nel capitolo precedente, le analisi empiriche della relazione fra crescita ed uguaglianza sono prevalentemente di tipo cross-country e, a causa della scarsa disponibilità e/o attendibilità dei dati per i paesi in via di sviluppo, sono più numerose per i paesi economicamente avanzati.

La dipendenza, tuttavia, di tale relazione da fattori strutturali dell'economia o dalla *natura* della crescita, insieme alle contraddizioni che spesso emergono dal confronto fra le conclusioni degli studi cross-country e l'evidenza empirica di singoli paesi, ci portano a sostenere la necessità di una analisi approfondita della relazione stessa all'interno dell'esperienza storica dei diversi paesi.

Al fine di contribuire a tale ricerca, e sfruttando contemporaneamente la disponibilità di dati sulla distribuzione personale del reddito, riteniamo interessante studiare da vicino la relazione fra crescita e disuguaglianza all'interno di un paese in via di sviluppo o *middle-income* quale è il Cile.

Quest'ultimo è stato il primo paese all'interno della regione latino-americana ad implementare negli anni '70 una serie di "riforme strutturali", che hanno l'obiettivo di liberalizzare, deregolamentare ed aprire alle relazioni internazionali l'intera economia; possiamo dire che è stata adottata una forma

pura ed estrema di neoliberismo, per di più, fino al 1990, associata a un regime militare.

Il modello di crescita cileno è stato spesso presentato come la storia di uno straordinario successo di ristrutturazione economica e stabilizzazione, tanto da suggerire a paesi, con caratteristiche di base comuni - quali paesi dell'America Latina e dell'Est europeo - di seguirne le orme. E' stato anche un laboratorio sociale per alcune specifiche politiche, come il programma di privatizzazione di imprese di proprietà statale o la riforma del sistema di sicurezza sociale, che sono di interesse sia per i paesi avanzati che per quelli in via di sviluppo. Ancora, il Cile è emerso negli anni '90, dopo sedici anni di regime autoritario, con un nuovo governo democratico e adesso, alla luce anche della recente elezione del nuovo Presidente socialista Lagos, deve decidere quale direzione prendere all'interno delle questioni di politica economica.

L'esperienza cilena dunque è estremamente interessante e ricca di elementi, ma allo stesso tempo è fortemente complicata e contraddittoria, soprattutto se, accanto a quello economico, andiamo ad analizzare lo sviluppo sociale. Quest'ultimo sarà oggetto di analisi nel prossimo capitolo, mentre, in questa sezione, riteniamo necessario illustrare le caratteristiche del modello di crescita cileno, approfondendo in particolare gli avvenimenti economici che hanno caratterizzato gli ultimi tre decenni. È dagli anni '70 infatti che si fa iniziare il processo di sviluppo del Cile, e da lì cercheremo di ripartire, nel prossimo capitolo, per analizzare anche gli aspetti dello sviluppo sociale e quanto questo sia stato favorito - o ostacolato - dalla performance dei principali indicatori macroeconomici.

L'inizio del programma di ristrutturazione economica degli anni '70 ha come effetto immediato il cambiamento del modello di sviluppo cileno, da una strategia basata sulla *import-substitution* e sul ruolo attivo dello Stato alla attuale modalità incentrata sull'apertura al commercio dei beni, sul "ruolo sussidiario" dell'attore pubblico e sull'utilizzazione dei meccanismi di mercato per l'assegnazione delle risorse. "Questo costituisce il principale esempio, in tempi

moderni, dell'applicazione dell'ortodossia monetarista, dovuto alla sua "purezza", intensità ed estensione" (Ffrench-Davis, 1999).

La pre-condizione per il successo dei cambiamenti strutturali è una politica macroeconomica tesa ad aumentare la crescita dell'output, ridurre l'iperinflazione ed arginare gli squilibri della bilancia dei pagamenti, soprattutto attraverso tagli alla spesa pubblica; gli effetti di tali scelte politiche, tuttavia, si traducono anche in un aumento persistente del tasso di disoccupazione e una diminuzione della produttività del lavoro e degli investimenti. La stabilità economica interna, inoltre, è scossa da shocks esogeni di carattere internazionale (negli anni 1973 e 1981-82) che aggravano i costi delle politiche di aggiustamento e prolungano le fasi di recessione.

La più recente e positiva visione dell'esperienza cilena è il risultato dello sviluppo degli ultimi quindici anni. Dal 1983 in avanti il Cile raggiunge una forte e sostenuta espansione dell'offerta aggregata, e le politiche economiche implementate sono universalmente celebrate come un esempio di programma di sviluppo pragmatico e *outward-oriented*. Ciò che rimane controverso, tuttavia, sono i tempi impiegati da tali politiche per ottenere risultati soddisfacenti, soprattutto in termini di salari, occupazione e reddito pro capite.

L'evidenza empirica mostra come la stabilizzazione economica in Cile non sia stata accompagnata da un miglioramento della distribuzione del reddito e da una riduzione significativa dei livelli di povertà. A metà degli anni '80 il 45% della popolazione vive ancora sotto il livello della povertà. Secondo un sondaggio del settembre 1988, condotto dal *Centro de Estudios Públicos*, alla fine del regime militare la povertà e i bassi livelli di reddito sono stati la principale causa de "No" al plebiscito dell'ottobre 1988<sup>1</sup>, che ha aperto la strada alle elezioni presidenziali nel 1989 ed alla democrazia. Gli anni '90 sono caratterizzati da elevati tassi di crescita - in media 6.4% all'anno fino ad oggi - da valori positivi di quasi tutti gli indicatori economici e da un equilibrio socio-

---

<sup>1</sup> In tale plebiscito viene chiesto ai cittadini di prolungare i poteri di Pinochet fino al 1997.

politico che ha portato le autorità pubbliche a cercare un compromesso fra sviluppo economico e sviluppo sociale

Quanto sono stati alti i costi in termini di benessere associati alla trasformazione economica e alla stabilizzazione in Cile? E come vengono ripartiti fra i diversi gruppi socio-economici? Queste sono le domande a cui vorremmo dare una risposta all'interno di questo studio, al fine di valutare complessivamente - ovvero incorporando anche l'aspetto sociale - l'esperienza cilena di riforma economica e stabilizzazione, e prevedere il modo per sostenere la crescita e diffonderne i benefici a una parte più ampia della popolazione.

Nel secondo paragrafo inquadriamo il Cile nel suo contesto spazio-temporale, illustrando le strategie di politica economica adottate dalle sue autorità negli scorsi tre decenni e suddividendo questi ultimi in due periodi: quello del regime militare e della strategia neoliberale (1973-89) e quello della democrazia e delle "riforme alle riforme" (1990-99).

Nel terzo paragrafo analizzeremo più nel dettaglio quali sono state le determinanti dei tassi di crescita positivi degli ultimi decenni, soffermandoci sulla capacità di questi ultimi di generare (o meno) maggiori risparmi ed investimenti produttivi. Nei due paragrafi successivi, illustreremo gli aspetti istituzionali del modello di sviluppo cileno, evidenziando i cambiamenti che questi hanno subito in seguito alle "riforme strutturali"; il processo di liberalizzazione del commercio e del mercato dei capitali, la privatizzazione dei mezzi di produzione, la trasformazione del ruolo dello Stato e l'aumento del grado di flessibilità del mercato del lavoro sono fattori fondamentali per spiegare la *natura* della crescita cilena (e le sue carenze).

Nell'ultimo paragrafo, infine, analizzeremo più nel dettaglio i cambiamenti avvenuti, durante i diversi regimi economici, nel settore pubblico, in particolare per ciò che concerne la fornitura dei servizi sociali di base. Tali cambiamenti rispecchiano le priorità che i diversi governi attribuiscono agli obiettivi di aggiustamento macroeconomico, piuttosto che a quelli dello sviluppo sociale.

In quest'analisi di lungo periodo del modello di crescita cileno cercheremo di sopperire all'errore di dogmatismo e faziosità ideologica compiuto spesso dal *team* economico cileno, coniugando opinioni elaborate all'interno dell'*Instituto de Economía de la Universidad Católica* - sostenitore del modello liberista - con quelle - più progressiste - proposte dagli economisti dell'*Universidad de Chile* e di CIEPLAN (*Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica*).<sup>2</sup>

## 2. Strategie economiche in retrospettiva

Gli anni '80 sono stati definiti *la década perdida* per le prospettive di sviluppo economico dell'America Latina. Dopo la crisi del debito degli inizi del decennio il reddito pro capite diminuisce di circa il 10% e molti paesi sperimentano un acutizzarsi di problemi quali la stagflazione, un livello di debito altissimo e una distribuzione del reddito fra le più sperequate del mondo.<sup>3</sup> La perdita di fiducia nella capacità dei governi di controllare l'economia si trasforma in tagli ai fondi da parte dei creditori stranieri, fughe di capitali su larga-scala e crollo degli investimenti domestici.

Il dibattito su cosa si sarebbe dovuto fare approda gradualmente alla formulazione di un nuovo "paradigma economico dominante" - dopo lo strutturalismo degli anni '50 -, adottato pressoché da tutti i paesi latino-americani, che prevede la riforma di due caratteristiche centrali della politica economica. In primo luogo, si deve ridurre l'inflazione galoppante, che affligge la regione

---

<sup>2</sup> In un interessante post scriptum, Edwards (1984) sostiene, alla luce anche di un semplice esercizio di comparazione, che una fra le cause dei controversi risultati economici delle riforme strutturali vi è un dogmatismo settario degli economisti e politici cileni, che porta le pubblicazioni del *la Católica*, notoriamente sostenitrice del regime e del neoliberalismo puro, a non considerare e non citare quasi mai, le idee di *la Chile*, più moderate ed enfatizzanti un ruolo attivo dello Stato, e viceversa.

<sup>3</sup> Deinger e Squire (1996) hanno raccolto una serie comparabile di Coefficienti di Gini nazionali per 108 paesi nel mondo e ciò che emerge chiaramente dalle loro analisi è che non solo la distribuzione del reddito dell'America Latina è la più sperequata del mondo, ma ciò dura dal 1960.

durante tutti gli anni '80, risultato della dilazione nell'implementazione delle politiche necessarie per far fronte alla crisi del debito. Molti paesi latino-americani riconoscono che il deficit fiscale è il principale fattore che ha condotto all'inflazione e che deve essere eliminato attraverso una politica che combini una riforma fiscale con una spesa pubblica "oculata" ed efficace.

In secondo luogo, le nuove strategie di crescita enfatizzano la liberalizzazione economica come la caratteristica chiave degli aggiustamenti strutturali necessari per rinforzare la crescita economica. La liberalizzazione del commercio è considerata sia un mezzo per aumentare la pressione competitiva e l'efficienza all'interno dell'economia, sia una componente della strategia di crescita che incentiva l'espansione del settore esportatore. L'apertura di queste economie ai mercati internazionali necessita l'eliminazione di quote e licenze di commercio e la creazione di una struttura di tariffe basse e uniformi. Allo stesso modo, la liberalizzazione del conto capitale e la deregolamentazione dei mercati finanziari interni sono visti come il modo per aumentare l'efficienza nell'uso del capitale e fornire una fonte di finanziamento per le nuove imprese. Le imprese di proprietà dello Stato vengono privatizzate per stimolare un'amministrazione efficiente e per ridurre i legami con la finanza pubblica. Infine, la liberalizzazione favorisce l'adozione di un atteggiamento più favorevole agli investimenti diretti esteri, i quali dovrebbero essere utilizzati sia come veicolo per i flussi di capitali, sia come mezzo per ottenere tecnologie moderne, abilità manageriali e l'accesso ai mercati esteri.

Rimangono molte divergenze all'interno delle diverse aree di questo esteso consenso sulle politiche da implementare. Esse includono questioni concernenti la sequenza con cui le varie riforme dovrebbero essere introdotte, il tasso al quale i livelli di inflazione dovrebbero essere ridotti, la politica del tasso di cambio e il grado di liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati finanziari interni e dei movimenti internazionali di capitale. Le divergenze includono anche la questione degli effetti di queste riforme sulla distribuzione del reddito e di quali misure di

politica economica possono essere introdotte al fine di impedire che le fasce di popolazione più deboli paghino i costi di aggiustamento più alti.

Il Cile è stato il primo paese all'interno della regione latino-americana ad implementare agli inizi degli anni '70 le riforme strutturali appena descritte e a preoccuparsi contemporaneamente di raggiungere l'equilibrio fiscale e della bilancia dei pagamenti e di ridurre l'inflazione. Così, l'economia cilena sperimenta un periodo di forti cambiamenti economici, caratterizzati da valori contrastanti dei principali indicatori economici, che portano comunque molti economisti ad assumere tale esperienza come modello per programmi di ristrutturazione economica. La buona performance dell'economia nel suo complesso, tuttavia, comporta sostanziali costi di transizione (come la riduzione dei salari reali o i tagli all'occupazione) e non esonera il Cile dalla caduta generale delle economie latino-americane nella crisi del debito dei primi anni '80. Oggi, l'instabilità economica degli anni '70 e primi '80 è attribuita agli imprevisti shocks esterni, al retaggio delle condizioni passate e ma soprattutto ad alcuni errori iniziali compiuti durante gli anni del programma di stabilizzazione (Edwards, 1984). Molte critiche al programma di liberalizzazione economica sono dirette all'eccessiva velocità con cui alcune delle riforme sono state introdotte, ai problemi che la sequenza nella adozione delle riforme ha comportato e all'assenza di meccanismi di protezione dei gruppi a reddito più basso dagli effetti di queste riforme e del programma di stabilizzazione.

La ristrutturazione economica in Cile è iniziata all'interno di una economia con forti distorsioni, retaggio di due decenni - gli anni '50 e '60- caratterizzati da una politica di isolamento dall'economia globale, inflazione cronica e forti squilibri macroeconomici. L'enfasi posta sulla sostituzione di importazioni conduce a trascurare il commercio estero e il controllo della bilancia dei pagamenti. Gli orientamenti populistici di alcuni periodi (in particolare durante il governo del Presidente Ibáñez, 1952-58) favoriscono questi disequilibri. Le

pressioni inflazionistiche si intensificano e il programma di stabilizzazione del presidente Alessandri (1958-64) riesce ad avere un successo transitorio nella riduzione dell'inflazione nel 1960-61. Quest'ultimo governo è il primo serio tentativo nel dopoguerra di modernizzare l'economia mista e il regime di Stato-controllore. Si cerca di limitare il ruolo direttamente imprenditoriale dello Stato, affinché il settore privato si assuma una responsabilità maggiore, però allo stesso tempo si propone un modello keynesiano in cui l'attore pubblico è attivo, principalmente attraverso la politica fiscale, stimolando gli investimenti privati attraverso la spesa pubblica e cercando di creare un clima di fiducia, stabilità e aspettative favorevoli nel medio periodo (French-Davis, 1999). Il fallimento di tali obiettivi si può attribuire alla incomprendenza dei meccanismi di stabilizzazione di breve periodo e medio periodo.

La strategia di governo del governo della *Democracia Cristiana* (1964-70) si basa su un programma di stabilizzazione graduale, non recessivo, che doveva sfruttare l'eccesso di capacità incorporata per coniugare crescita della produttività, miglioramento dei salari reali e diminuzione dell'inflazione. Contemporaneamente viene implementata una strategia di riforme strutturali e sociali (la riforma agraria, l'inizio della nazionalizzazione della *Gran Minería del Cobre*, lo sviluppo di organizzazioni sociali a livello comunale e lavorativo ecc.). I risultati portano ad una crescita del PIL attorno al 4%, una riduzione dell'inflazione rispetto ai periodi precedenti, una razionalizzazione del regime delle importazioni e una promozione delle esportazioni (trainate, bisogna dirlo, dall'ottima performance del settore minerario), un aumento degli investimenti pubblici e privati favoriti dal governo e ad una distribuzione del reddito nettamente migliorata, insieme all'espansione delle organizzazioni sociali. Il disequilibrio di quegli anni, tuttavia, si radica nella dimensione socio-politica; l'antagonismo nella vita politica nazionale impedisce la formazione di un governo di maggior ampiezza e consenso, e tale carenza istituzionale e politica porta ad un contrasto con le aspettative che si erano create e al fallimento del programma economico di ristrutturazione economica (Velasco, 1994).

Il governo Allende, durante gli anni dal 1970 al 1973, ha perseguito un programma socialista di nazionalizzazione del sistema industriale, bancario e minerario. Ha inoltre accelerato il programma di riforma agraria, eliminando i grandi latifondi ma lasciando una quota sostanziale di terra alla proprietà dello Stato. Il commercio internazionale è stato per la maggior parte diretto dal governo. Gli ampi aumenti del salario nominale sono stati combinati con un diffuso controllo dei prezzi nel settore privato e un congelamento dei prezzi per i servizi pubblici. Il brusco rialzo dei salari reali, il forte aumento del deficit pubblico e la rapida espansione creditizia del *Banco Central* hanno dato il via nel 1971 ad un'accelerazione della domanda che è rapidamente degenerato in un'esplosione di inflazione, scarsità di beni primari, mercati neri, ed enormi perdite per le imprese statali. Fino al 1973 l'inflazione aumenta a un tasso annuale del 500%, il deficit del settore pubblico raggiunge il 25% del PIL e si esauriscono le riserve internazionali.

Il quadro economico complessivamente negativo di questi anni porta a riconsiderare criticamente la politica economica adottata, la quale, nella fase di contrazione economica con inflazione crescente, induce degli effetti negativi per lo stesso governo. Sembra che venga sopravvalutato, inizialmente, il surplus di capacità produttiva e la capacità dello Stato di regolare ed amministrare gli squilibri, sia dei prezzi che della bilancia dei pagamenti (Corbo e Fisher, 1994). Successivamente la lotta per il potere cattura tutti gli sforzi e l'energia dei governanti e dei governati, finché nell'autunno del 1973 le forze armate eliminano il governo Allende ed inizia un periodo di cambiamenti economici drammatici.

## **2.1. 1974-89: riforme strutturali, crisi del debito e aggiustamento**

Il programma di aggiustamento dell'economia cilena degli anni '70 rappresenta un esempio di drastico e rapido processo di riforma, guidato dalla più

pedissequa implementazione delle teorie monetariste, durante il quale il Cile si trasforma in un'economia integrata con il resto del mondo. Il periodo di Pinochet porta, attraverso un andamento stop-and-go, alla ripresa della crescita dell'output, ad un lento calo dell'inflazione e ad una rapida diminuzione del deficit fiscale; il tasso di disoccupazione, però, raggiunge un livello tre volte superiore quello del periodo 1960-73.

Nel 1975 il deficit di bilancio viene bruscamente ridotto, dal 25% del PIL nel 1973, all'1%. Una politica monetaria restrittiva spinge il tasso di interesse reale ad aumentare di oltre il 50% all'anno. All'interno del mercato nazionale il controllo dei prezzi viene abolito, così come pure i sussidi al consumo. Vengono eliminate restrizioni quantitative al commercio e nel 1979 le tariffe vengono ridotte uniformemente al 10%. Il sistema del tasso di cambio - "intrappolato" nel trade off fra inflazione e perdita di competitività - viene inizialmente combinato con una forte svalutazione, con il risultato che, nel 1974-75, l'inflazione aumenta in media del 350% all'anno; successivamente questo valore diminuirà fino all'85% nel 1977, quando la politica del tasso di cambio viene rivista e usata per stabilizzare l'inflazione.

Sempre in questi anni, il governo inizia un rapido programma di privatizzazioni durante il quale più di 300 imprese, del valore complessivo di circa un miliardo di dollari, ritornano di proprietà privata.

Nelle prime fasi del suo processo di riforma il Cile viene colpito da duri shocks esterni, ovvero il prezzo del petrolio più alto, la recessione globale del 1974-75 e la caduta del prezzo del rame. Le riserve di moneta straniera si esauriscono all'inizio del 1975 e i fattori esterni, combinati con la forte restrizione fiscale interna, portano nel 1975 ad una recessione in cui la disoccupazione aumenta fino al 15% della forza lavoro.

Nel 1976 inizia un forte e ciclica ripresa economica che è continuata fino al 1982. Nel 1978 si assiste al principale cambiamento di politica economica, quando il governo concentra l'attenzione sul tasso di cambio quale epicentro del programma anti-inflazionistico. Nel 1979 il Cile introduce un sistema di

deprezzamento fisso preannunciato del tasso di cambio reale, *la tabla del tipo de cambio*, congiuntamente all'adozione di un tasso nominale fisso legato al dollaro statunitense, che rimarrà in vigore fino a metà del 1982. Mentre l'intento originario di tale programma è di spingere l'inflazione interna al di sotto dei tassi internazionali, il principale effetto risultante è quello di abbassare drasticamente il costo di prendere a prestito nei mercati finanziari stranieri. Il costo degli interessi di tali prestiti è il tasso di interesse estero più il tasso di deprezzamento atteso. Dopo l'aggiustamento dell'inflazione interna, il tasso di interesse reale sui prestiti esteri diventa negativo, comparato ai tassi di interesse sui prestiti bancari nazionali che sono in media del 15% nel 1979-80 e del 39% nel 1981. La politica del tasso di cambio, insieme alla decisione di governo di deregolamentare le istituzioni finanziarie nazionali ed eliminare i controlli sui movimenti internazionali di capitale, danno vita ad un ingente flusso di prestiti esteri. La progressiva sopravvalutazione del tasso di cambio reale si tramuta in un costante aumento del disavanzo commerciale, che raggiunge il 6.7% del PIL nel 1980 e il 12.9% nel 1981, e questo non viene finanziato con le riserve pubbliche ma con l'enorme flusso di capitale privato.

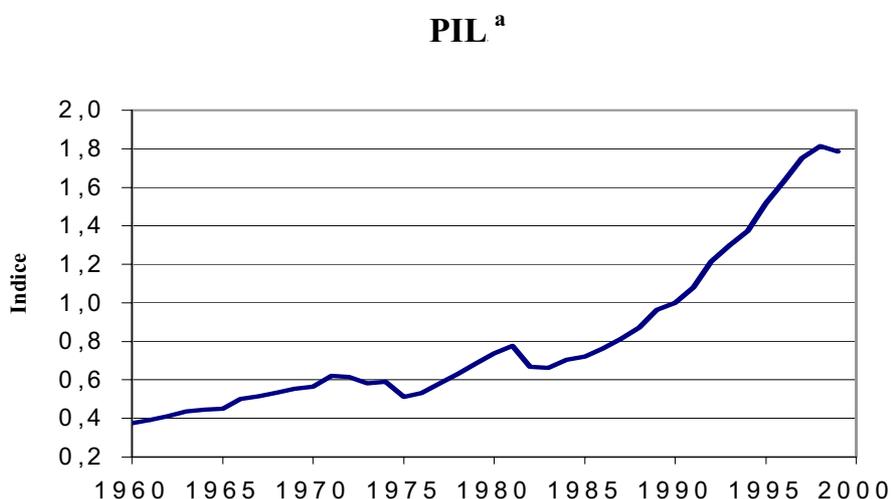
Il sistema comincia a collassare nel 1981. La progressiva sopravvalutazione del *peso* crea gravi problemi di competitività nei settori *tradables* e molte grandi imprese falliscono, mentre crescono i dubbi circa la sostenibilità del deficit commerciale, dei prestiti esteri e del tasso di cambio. Il tasso d'interesse reale aumenta poiché le imprese in difficoltà finanziaria cercano ancora di coprire le loro perdite attraverso ulteriori prestiti. Anche la situazione dell'economia globale inizia a cambiare poiché aumentano bruscamente i tassi di interesse negli Stati Uniti; il dollaro, al quale era agganciato il *peso*, aumenta rispetto alle altre valute e il mondo entra in un periodo di dura recessione. All'inizio del 1982 le banche commerciali estere tagliano nettamente il credito al Cile, i flussi di capitale diminuiscono bruscamente, e il governo interviene

assumendosi il peso del debito estero accumulato dal sistema finanziario in fallimento.

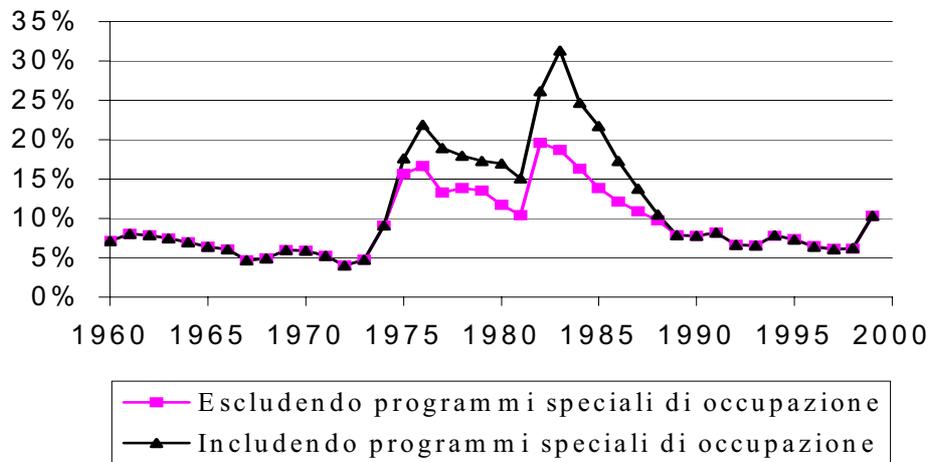
La domanda interna del Cile precipita del 24% fra il 1981 e il 1982, l'offerta dell'output diminuisce del 14% e la disoccupazione aperta (escludendo programmi speciali di occupazione) arriva al 20% della forza lavoro. Un altro 10% della forza lavoro è impiegato in programmi speciali di occupazione pubblica (Grafico 1). Una svalutazione inattesa della moneta corrente aggiunge grandi perdite in termini di commercio internazionale.

Questa pesante crisi economica, la peggiore dal 1930, in parte è il risultato della combinazione degli shocks esterni - l'arresto dei finanziamenti esteri, il deterioramento del commercio internazionale e l'aumento dei tassi di interesse esteri-, ma in gran parte è imputabile all'implementazione di molte politiche economiche sbagliate: la politica del tasso di cambio fisso combinata con la rigida indicizzazione dei salari al 100% dell'inflazione del periodo precedente; la rapida apertura dei conti capitali al tempo del boom; la radicale liberalizzazione dei mercati finanziari interni senza prevedere un sistema di regolazione e controllo; la fiducia nel meccanismo dell' "aggiustamento automatico" con cui ci si aspettava che il mercato producesse una rapida stabilizzazione economica, senza l'intervento delle autorità (Edwards, 1984; French-Davis, 1983).

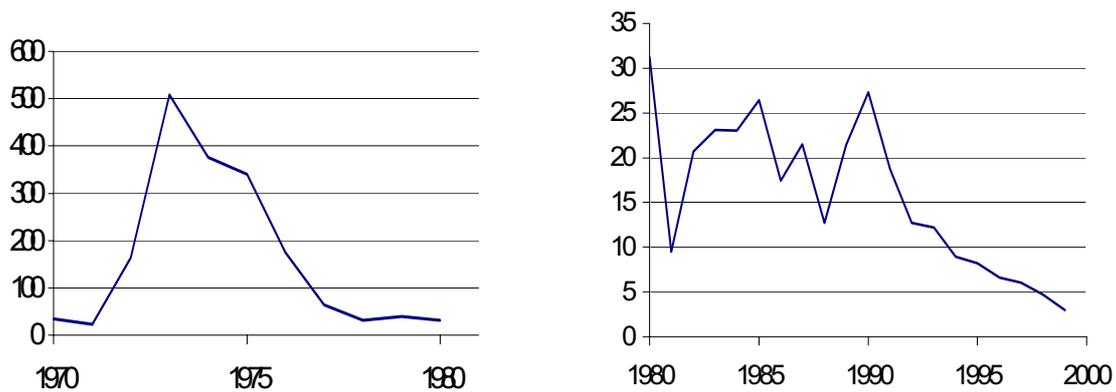
**Grafico 1: Alcuni indicatori economici, 1960-1999.**



## Tasso di disoccupazione <sup>b</sup>



## Inflazione, corretta IPC <sup>c</sup>



a. 1999=1

b. Percentuale della forza lavoro

c. Variazione percentuale, dicembre-dicembre.

Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco Central de Chile.

Gli anni successivi al 1983 sono caratterizzati da una straordinaria ripresa dell'economia cilena dalla crisi dei due anni precedenti, ma per molti aspetti le sfide politiche di questo periodo sono state inferiori rispetto a quelle affrontate nel decennio precedente. L'inflazione si mantiene attorno al 20%, il bilancio del settore pubblico è in condizioni sorprendentemente buone e il principale

problema è come organizzare una ripresa economica da una profonda recessione - una condizione su cui c'era una vasta esperienza internazionale. Le nuove questioni sono come occuparsi della crisi finanziaria nazionale e del massiccio livello di indebitamento estero, dal momento che il governo rileva gran parte del debito del settore privato. Nel 1985 il debito estero cileno è pari al 120% del PIL e il ripagamento del debito assorbe il 46% dei guadagni da esportazione.

Dopo alcune false partenze, nel 1985 il governo adotta una pragmatica ed ortodossa politica macroeconomica, la cui caratteristica chiave è un forte deprezzamento del tasso di cambio reale, che favorisce una crescita economica guidata dalle esportazioni e finanziata da una rigida politica fiscale, la quale ha come scopo aumentare il risparmio domestico. La bilancia commerciale passa da un deficit del 13% del PIL nel 1981 a un surplus che tocca il 6.6% nel 1986. La crescita del PIL fra il 1983 e il 1989 è in media del 5.2% all'anno; nel 1989 la disoccupazione diminuisce fino a raggiungere il 5.3% della forza lavoro mentre il salario reale, nonostante un recupero avvenuto fra il 1987 e il 1989, è ancora inferiore del 5% a quello del 1981-82. Il salario minimo del 1989, in termini reali, è ancora inferiore del 29% a quello del 1980-81.

Iniziando nel 1985, il governo passa attraverso una seconda fase di privatizzazioni, vendendo le imprese che erano state rilevate durante la crisi finanziaria del 1982, riabbassa il livello delle tariffe introdotte durante la crisi, e ricostruisce il sistema finanziario, riconoscendo un più ampio ruolo di supervisore alla Banca Centrale.

Visto in prospettiva il periodo 1983-89 ha consolidato un modello esportatore stabile nel mercato e nell'investimento privato ed è passato con successo attraverso le condizioni dell'aggiustamento strutturale con solidità fiscale, inflazione moderata ed incrementi sostenuti del risparmio, degli investimenti e delle esportazioni.

Il passivo di questo bilancio, però, ha continuato a radicarsi nella disattenzione al costo sociale accumulato, nonostante la creazione di una rete assistenziale orientata ad occuparsi della popolazione in estrema povertà,

attraverso sussidi monetari e programmi di occupazione di emergenza. Questo sistema tuttavia ha operato all'interno di uno schema di forte riduzione e concentrazione della spesa sociale per abitante, che non solo ha influenzato gli investimenti sociali ma anche il mantenimento delle infrastrutture e il rendimento, in particolare del sistema sanitario ed educativo, come spiegheremo meglio nel capitolo successivo.

## **2.2. 1990-99: gli anni della democrazia**

L'ultimo decennio denota un quadro economico di crescita elevata, inflazione declinante, bilancio pubblico in pareggio, esportazioni in costante aumento, tassi di risparmio, investimento e produttività nazionale in crescita, seppur con un declino graduale e sostenuto nel tasso di cambio reale. A partire dal 1990, la capacità produttiva è aumentata vigorosamente e l'attività economica è stata vicina al pieno uso della sua capacità fino al 1998.

A questo quadro favorevole ha collaborato in modo decisivo la politica fiscale che ha avuto un ruolo stabilizzatore, mantenendo un alto livello di risparmio che permettesse di finanziare gli investimenti pubblici con risorse proprie e non ricorrendo all'indebitamento.

Il periodo 1990-99, che comprende il primo governo democratico del Presidente Aylwin (marzo 1990 - marzo 1994) e il periodo di governo del Presidente Frei, appena conclusosi con l'elezione del nuovo Presidente Lagos, presenta dunque nel complesso un soddisfacente bilancio economico, sebbene con un discreto calo nell'ultimo anno: se fra il 1990 e il 1997 il tasso di crescita è stato in media del 7.7% annuale, nel 1998 è stato di solo il 3.4% e nell'ultimo anno è stato addirittura negativo (-1.5%); il tasso di disoccupazione è stato in media del 6.7% della forza lavoro, un ribasso sostanziale rispetto a qualsiasi periodo precedente - in particolare rispetto al miglior periodo del regime militare (1985-1989) - ma nell'ultimo anno è risalita al 10% della forza lavoro.

L'inflazione invece ha un trend costantemente in discesa e passa dal 21% nel 1989 al 2.5% nel 1999. La bilancia commerciale, negativa fra il 1996-98, torna ad essere in attivo e sia il tasso di investimento annuale che quello di risparmio nazionale in media aumentano rispetto agli anni precedenti (rispettivamente sono il 27.9% de PIL, contro il 19% degli anni precedenti, e il 21.7% del PIL, contro l'11.5% degli anni precedenti).

Caratteristica centrale dell'esperienza di questi anni è la stabilità nelle regole del gioco che emerge da un ampio consenso politico e prevede un uso consistente della politica economica, privilegiando gli equilibri macroeconomici, il controllo dell'inflazione e la rigidità fiscale. Si estende inoltre la strategia di apertura dell'economia e aumento di competitività, ancorata alle esportazioni e al settore privato, all'interno di un processo coerente e razionale di formulazione di scelte di politica economica su una base di continuità.

Nell'assumere il primo governo democratico, l'economia cilena, nonostante fosse strutturalmente sana e dinamica, si trova in un periodo di surriscaldamento, con il tasso di cambio al limite della banda di oscillazione, e un tasso di inflazione del 30% nell'ultimo trimestre del 1989. La risposta di politica economica adottata dalle nuove autorità è stata di applicare una severa riduzione della spesa globale attraverso politiche fiscali e monetarie restrittive ed alti tassi di interesse. All'inizio del governo della *Concertación de Partidos para la Democracia*, l'ampio consenso politico permette l'implementazione di una riforma fiscale che aumenta di due punti percentuale le entrate fiscali, consentendo, dopo decenni, di raggiungere un surplus del settore pubblico pari a circa 1.5% del PIL; questo viene destinato ad aumentare la spesa sociale e allo stesso tempo stabilire una negoziazione tripartita fra governo, imprenditori e sindacati, in cui discutere gli aggiustamenti straordinari del salario minimo e le riforme della regolamentazione del mercato del lavoro (tema che tratteremo più dettagliatamente nel paragrafo 6).

Il risultato economico preliminare è stato una rapida e significativa decelerazione del consumo e dell'inflazione, nonostante subito dopo siano

abbondantemente aumentati i flussi di finanziamento esterno che riportano a finanziare gli interessi con nuovo credito. A ciò si è reagito usando la politica del tasso di cambio, rispettando, però, i limiti di un deficit sostenibile delle partite correnti e della crescita della capacità produttiva, e mantenendo una certa rigidità nella politica monetaria, fiscale e salariale, in modo da assicurare che l'accesso al risparmio esterno si traducesse in maggiori investimenti.

Il livello degli investimenti produttivi privati, dopo una caduta nel 1991 - attribuibile all'effetto ritardato dell'aggiustamento del 1990 - torna ad aumentare nel 1992 e, dal 1993 raggiunge livelli senza precedenti. Nel 1994-98 questo tasso supera di 9 punti in valuta del 1977, e di 12 punti in moneta del 1986, quello del 1974-89, essendo così la principale variabile esplicativa del notevole aumento del tasso di crescita del PIL.

Nel complesso gli anni '90 sono stati ampiamente positivi con un crescita del PIL sostenuta, inflazione contenuta e livelli di investimenti e risparmi in aumento, sia pubblici che privati<sup>4</sup>; ciò nonostante era evidente, anche guardando agli alti tassi di interesse e di cambio, che tale crescita stesse "sotto ponendo ad uno sforzo" eccessivo le risorse interne, e la conclusione è stata un discreto rallentamento dell'economia tutta avvenuto nell'ultimo anno.

Il compromesso del governo democratico è stato quello di migliorare l'efficienza e la capacità produttiva da un lato, e dall'altro ridurre il grave deficit del modello di crescita cileno nella capacità di risolvere i problemi sociali di promozione dell'integrazione, riduzione della disuguaglianza e superamento della povertà. Attraverso politiche sociali più attive ed integrate si sono affrontati gli investimenti sociali più urgenti in aree come educazione e salute, ottenendo dei risultati positivi nella riduzione della povertà e nel miglioramento della qualità dei servizi basici. Tuttavia, i livelli di concentrazione del reddito continuano ad essere elevati e i livelli di povertà eccessivi per i parametri storici della società

---

<sup>4</sup> Solo rispetto al tasso di disoccupazione, sebbene sia inferiore al tasso medio del regime di Pinochet, non sono stati raggiunti i livelli degli anni '60; tuttavia, dietro i tassi di disoccupazione degli anni '60-'70 c'era molta occupazione a bassa produttività, soprattutto nel settore pubblico.

cilena, ma di questo ci occuperemo in modo più approfondito nei prossimi capitoli.

Il 1999 è stato l'anno dell'arresto di una crescita economica vigorosa ed ininterrotta che durava da quindici anni. La caduta della crescita del PIL dell'1.5% è la conseguenza della brusca caduta dei prezzi e della domanda dei principali prodotti da esportazione, deterioramento attribuibile anche alla crisi asiatica che ha sorpreso l'economia cilena in un marcato ritardo cambiario e deficit esterno. Le politiche destinate a superare quest'ultimo hanno acutizzato la recessione, la quale è risultata più intensa e prolungata del previsto, con un tasso di disoccupazione del 10% e un deficit del settore pubblico.

I salari nominali si sono aggiustati con un certo ritardo al maggior tasso di disoccupazione e il basso tasso di inflazione è coerente con l'aggiustamento del consumo e con la deflazione esterna.

Alla fine di giugno scorso il *Banco Central* e l'autorità fiscale hanno annunciato in modo coordinato un programma orientato a dare impulso alla ripresa economica. Quest'ultima prevede l'ampliamento dei programmi di investimento pubblico intensivi in occupazione, l'avanzamento di investimenti di imprese pubbliche e dell'industria mineraria del rame; un incentivo fiscale all'acquisto delle case; la riprogrammazione degli accordi con i debitori del Banco del Estado e del settore pubblico, incluso il condono degli interessi e delle multe sui debiti generati fra gennaio 1998 e maggio 1999.

Non si può certo dire che quella del Cile non sia la più vibrante economia dell'America Latina, ma se le sue fondamenta economiche siano solide è una questione controversa e sicuramente interessante da analizzare. Fra le sfide di politica economica che il Cile deve ancora vincere per poter consolidare il suo processo di sviluppo, c'è il raggiungimento di una crescita sostenibile, la riduzione della vulnerabilità agli shocks esterni, il consolidamento della recente riduzione dell'inflazione, la promozione di un più ampio risparmio privato, e la riduzione della povertà, in cui vive ancora più del 20% della popolazione.

## Riquadro II-1

### Comparazione di variabili economiche chiave, 1959-99<sup>a</sup>

Variabile	Durante il governo di:					
	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T. 1994-99
Crescita del PIL	3,9	4,1	0,7	3,4	7,7	5,5
Crescita delle esportazioni <sup>b</sup>	6,2	2,3	-4,2	11,6	9,6	9,9
Tasso di inflazione <sup>c</sup>	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,2
Tasso di disoccupazione	7,3	5,7	4,7	18 <sup>d</sup>	7,3	7,4
Surplus settore pubblico (% del PIL)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,5

Fonte: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan).

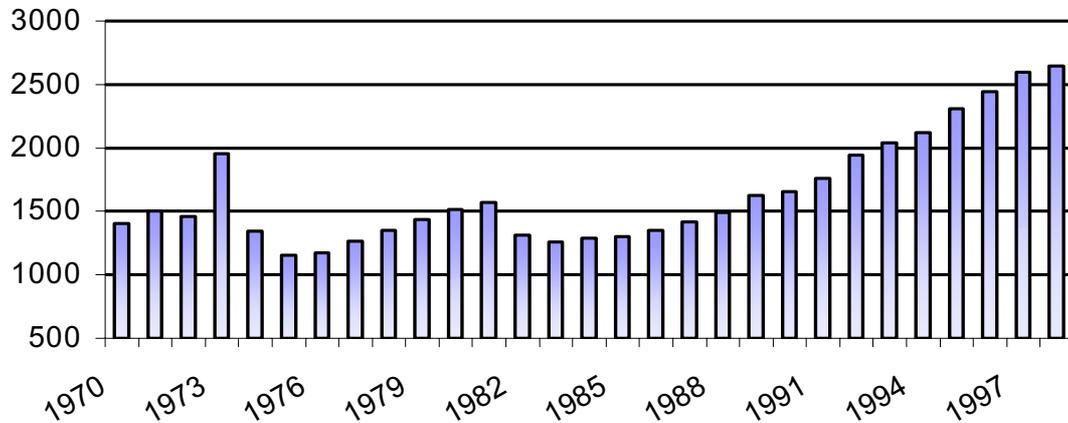
<sup>a</sup> Tassi cumulativi di crescita del PIL e delle esportazioni; tassi annuali medi di inflazione e disoccupazione. <sup>b</sup> Esportazioni di beni e servizi in pesos del 1977 per 1959-85 e in pesos del 1986 per 1986-98. <sup>c</sup> Dicembre-dicembre. <sup>d</sup> Con PEM; senza PEM è 13.3%.

### 3Aspetti produttivi: crescita, risparmi, investimenti

Dal punto di vista della crescita economica, il periodo del regime militare di Pinochet ha avuto una storia molto variabile. Durante gli anni 1973-88 il Cile ha sperimentato uno dei tassi di crescita più alti della sua storia, il 9.5% nel 1977, ma anche una delle diminuzioni più gravi, -12.9% nel 1975 e -14.1% nel 1982. Inoltre, come è possibile vedere nel Grafico 2, i primi due anni del regime sono caratterizzati da una forte diminuzione del PIL pro capite, e nonostante negli anni successivi il tasso di crescita di tale variabile sia positivo, solo nel 1980 il PIL pro capite raggiunge il livello che aveva nel 1971. Allo stesso modo, nonostante dopo il 1983 la crescita dell'output sia sostenuta, solo nel 1990 il PIL pro capite raggiunge i livelli del 1980-81.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Se si guarda all'andamento del PIL per lavoratore, questo cresce a tassi ancora inferiori a quelli del PIL pro capite. Questo andamento tuttavia è stato favorito anche dal tasso di crescita della forza lavoro: nel 1980 la popolazione attiva è cresciuta ad un tasso annuale del 2.5%, contro l'1.6% della popolazione totale.

Grafico 2  
**PIL pro capite <sup>a</sup>**



<sup>a</sup> US\$ del 1977

Fonte: INE

Una questione interessante, quindi, è capire fino a che punto gli elevati tassi di crescita siano stati solo il frutto di processi ciclici di recupero da livelli del PIL molto bassi, e quanto siano stati capaci di generare nuova capacità produttiva e più ampi flussi di investimenti.

E' sorprendente - soprattutto in un contesto in cui il pensiero standard era che un programma di liberalizzazione economica dovesse portare significativi guadagni in termini di efficienza - che i benefici del modello di crescita cileno non siano molto evidenti nel miglioramento della produttività del lavoro.<sup>6</sup> Negli ultimi 25 anni il tasso di crescita di quest'ultima variabile in Cile è stata al di sotto di quello di altre economie simili e al di sotto del tasso del Cile degli anni '60 (nel periodo 1980-89, il tasso di crescita medio annuale della produttività è pari a -0.2%). Discreti miglioramenti nel livello di output per lavoratore sono riscontrabili solo negli anni più recenti; rispetto al valore della produttività del

<sup>6</sup> La limitata crescita della produttività del lavoro durante gli anni '80 è pienamente sostenuta dai livelli del salario reale, che non ha mostrato miglioramenti nel periodo 1980-90. Fra il 1989 e il 1998, invece, la produttività media per lavoratore è aumentata del 51.8% e le remunerazioni reali sono aumentate ad un tasso medio del 4.5% all'anno. Si veda anche paragrafo 5.

lavoro in Cile nel 1972, tale indicatore mostra una diminuzione del 9.2% nel 1991 e un aumento di appena il 6.5% nel 1996.

Simili conflitti di interpretazione dell'efficacia del programma di riforme sulla crescita dell'economia cilena sono evidenti anche nei trends di crescita dei risparmi e degli investimenti.

L'investimento costituisce un requisito indispensabile per ottenere una crescita economica sostenuta, soprattutto in un contesto di globalizzazione dell'economia e di rapido cambio tecnologico; gli investimenti permettono di aumentare la produttività e la competitività dei fattori di produzione e dell'output, e costituiscono la via attraverso cui si incorpora il progresso tecnologico.

Il tasso di investimento, sia pubblico che privato, è aumentato molto nel corso dell'ultimo decennio, riflettendo aumenti nel tasso di risparmio e un deciso consolidamento della politica fiscale; tuttavia, ancora oggi la quota del PIL derivante dalla formazione di capitale rimane bassa, relativamente agli standard internazionali, e il Cile continua ad avere problemi con il livello di risparmio privato, insufficiente per finanziare gli investimenti nazionali.

Riteniamo interessante sottolineare il comportamento dei risparmi e degli investimenti all'interno del modello di crescita cileno per due ragioni fondamentali. In primo luogo, dai bassi valori che tali indicatori economici hanno mostrato, soprattutto in passato, sorge la questione di dove "andassero a finire" gli aumenti nell'output aggregato<sup>7</sup>; in secondo luogo, in economia i legami con il futuro - ovvero il grado di sostenibilità della crescita- si vedono anche e soprattutto attraverso i risparmi e gli investimenti.

Le riforme degli anni '70 - in particolare quelle riguardanti il commercio - hanno largamente favorito le opportunità di investimento privato senza però un concomitante aumento del risparmio nazionale. Nonostante la liberalizzazione del mercato finanziario interno, infatti, e l'esistenza di tassi di interessi positivi, il risparmio nazionale non aumenta come le autorità economiche si aspettavano.

Non solo quest'ultimo non aumenta, ma si riduce ai suoi minimi storici, e anche il livello degli investimenti nazionali, sia privati che pubblici<sup>8</sup>, si abbassa molto. Harberger (1982) ha fornito due spiegazioni a questi andamenti decrescenti. Essi sono dovuti, in parte, al forte aumento dei prezzi delle attività finanziarie, avvenuto a partire dal 1976; l'indice reale dei prezzi delle azioni, per esempio, è aumentato del 323% fra il 1977 e il 1980. Nella misura in cui le decisioni di risparmio dipendono dalla differenza fra la ricchezza reale e quella desiderata, questo aumento drastico dei prezzi delle attività finanziarie, e quindi della ricchezza percepita, potrebbe fornire una spiegazione del basso livello di risparmio interno.

Un'altra possibile spiegazione riguarda la politica di privatizzazione adottata dal governo a partire dal 1974: da un punto di vista pratico il risparmio privato necessario per acquistare le imprese di proprietà statale è stato compensato da un risparmio statale negativo.

Anche la politica fiscale adottata nei primi anni del governo Pinochet contribuisce alla riduzione e ricomposizione di gran parte della spesa pubblica e degli investimenti privati. Essa consiste in una riforma fiscale che, da una parte, abolisce le imposte sulla ricchezza e sugli utili da capitale, e riduce l'imposta sui profitti aziendali. D'altro canto, il processo di introduzione dell'imposta sul valore aggiunto viene rafforzato e completato con la soppressione delle esenzioni esistenti per alcuni beni primari di consumo. Il principio guida di questi cambiamenti è quello di ridurre l'aggravio fiscale, concentrandolo sulle imposte che, secondo l'opinione del *team* economico, hanno carattere neutrale.<sup>9</sup> Ulteriore aspetto di questa politica sono i tagli drastici alla spesa e agli investimenti pubblici che, negli anni fra il 1970 e il 1979, si sono più che dimezzati rispetto agli anni precedenti.

---

<sup>7</sup> La dimensione del consumo verrà analizzata nel prossimo capitolo.

<sup>8</sup> La riduzione degli investimenti pubblici di questi anni riguarda anche tagli alla spesa, ereditata del governo Allende, per particolari settori produttivi, per attività sostenute dal settore privato, per trasferimenti ad aziende pubbliche e per progetti di infrastrutture.

<sup>9</sup> La linea di pensiero ufficiale sosteneva che qualsiasi differenziazione avrebbe causato distorsioni nell'allocazione delle risorse.

Le conseguenze di tali politiche, insieme all'andamento globale dell'economia di quegli anni, è una drammatica riduzione del livello del risparmio nazionale, e la fonte principale degli investimenti e della formazione di capitale diventa il capitale (risparmio) straniero. Nel 1980 il risparmio estero raggiunge l'8.5% del PIL e nel 1981 aumenta al 14.5% del PIL, vale a dire il 66% del totale degli investimenti nazionali. Il deficit della bilancia dei pagamenti, contropartita degli elevati livelli di risparmio estero, comincia a generare nel 1981 un problema di debito molto serio. La crisi economica esplode nel 1982 e interrompe il flusso di finanziamenti stranieri, spingendo il tasso di risparmio nazionale a solo il 2.1% del PIL.

Con lo scopo di ottenere degli ordini di grandezza riguardo l'importanza di alcune fonti di crescita durante il periodo 1973-83, diversi studi<sup>10</sup> calcolano il contributo alla crescita corrispondente ai cambiamenti nei livelli di capitale fisico e occupazione, concordando che tale contributo è limitato, mentre molto maggiore è il valore aggiunto derivante dal commercio di prodotti importati e dai servizi finanziari.

L'approccio di creazione e implementazione di politiche macroeconomiche caratterizzate dal "laissez-faire" sembra dunque che abbia sottovalutato, senza favorirli, componenti della crescita economica quali la produttività del lavoro, il risparmio interno e gli investimenti nazionali; le conseguenze tuttavia non hanno tardato a farsi sentire, con la crisi dei primi anni '80, e hanno condotto a una revisione, seppur limitata, del ruolo regolatore dell'attore pubblico.

Negli anni fra il 1982-89 le autorità iniziano una serie di politiche finalizzate ad aumentare il risparmio privato, fra cui alcune misure per facilitare il ripagamento del debito privato e la riforma fiscale del gennaio 1984, che prevede l'abbassamento delle imposte sul reddito e la riduzione della progressività.

---

<sup>10</sup>Si veda per esempio Ricardo Ffrench-Davis (1983) e Edwards (1984).

I risparmi nazionali sono stati fortemente influenzati anche dal nuovo sistema pensionistico, introdotto all'inizio del decennio, che ha contribuito dell'1.9% del PIL al risparmio domestico nel 1982-85 e del 2.6% nel 1986-89. La misura in cui tale risparmio può essere stato spiazzato dalla diminuzione dei risparmi nei settori pubblici e privati, tuttavia, rende incerto il suo effetto netto sul tasso di risparmio totale.<sup>11</sup>

Un altro elemento che ha influito sui risparmi nazionali è il Fondo di Stabilizzazione del Rame (FSR),<sup>12</sup> introdotto nel 1981 per evitare gli effetti della volatilità dei prezzi internazionali e diventato importante con l'aumento del prezzo del rame nel 1988.

Fino alla crisi del debito gli investimenti hanno seguito un sentiero abbastanza diverso da quello dei risparmi; con le perdite di risparmio estero quale fonte di finanziamento, però, gli investimenti nazionali sono stati forzati a eguagliare il risparmio. Con l'avvento del governo democratico sono state introdotte ulteriori misure per incrementare gli incentivi al risparmio.

Il programma di aggiustamento degli anni '90 ha condotto ad una rapida ripresa degli investimenti che raggiungono un livello record nel 1993 (il tasso di crescita medio del periodo 1990-99 è del 27.8% - Riquadro II-3). Durante lo stesso decennio, il tasso di risparmio nazionale raggiunge una media del 22%, la più alta negli ultimi tre decenni, e molto più elevata che il 16.5% ottenuto nel 1985-89; con ciò si ottiene di finanziare l'86% degli investimenti nazionali. Il rapporto fra investimento lordo in capitale fisso e PIL aumenta in modo sostenuto, dopo aver raggiunto il suo punto minimo a metà degli anni '80, dal 15% nel 1983-84 a più del 30% nel 1995-98.

Un'altra riforma fiscale alza in questi anni l'imposta sul reddito e l'IVA, e riduce trattamenti fiscali speciali per il settore agricolo, minerario e dei trasporti, ottenendo un incremento del risparmio pubblico.

---

<sup>11</sup> Bitran e Sáez, (1994).

<sup>12</sup> Con il FSR il settore pubblico fissa un prezzo di riferimento del rame ed è forzato a risparmiare parte o tutto il suo reddito extra durante i periodi in cui i prezzi internazionali eccedono il prezzo stabilito.

### Riquadro II-3

#### **Risparmi e investimenti , 1974-99** (% del PIL)<sup>a</sup>

	<b>Investimenti Nazionali</b>	<b>Investimenti fissi lordi</b>	<b>Risparmio nazionale</b>	<b>Risparmio estero</b>
1974-81	18,8	17,8	11,8	5,0
1982-89	18,6	18,2	11,5	6,2
1990-99	29,9	27,9*	21,7	3,6*

Fonte: Banco Central de Chile, Cuentas Nacionales.

<sup>a</sup> Le colonne 1 e 2 sono calcolate a prezzi costanti del 1986, le colonne 3 e 4 a prezzi correnti.

\* Valori fino a 1998.

Anche alla politica monetaria cilena degli anni '90, destinata a restringere le entrate di capitali (soprattutto di breve periodo) e moderare l'apprezzamento del tasso di cambio, può attribuirsi una parte significativa del successo ottenuto nei tassi di investimento, risparmio e crescita.

Nonostante i recenti valori positivi di queste ultime variabili, tuttavia, il Cile ha ancora bisogno di trovare forme migliori di risparmio di lungo periodo (che si diriga soprattutto verso imprese nazionali, in particolare la piccola e media impresa) e di finanziamento per l'innovazione produttiva.

#### **4. Verso la costruzione di un'economia di libero mercato**

Il fine ultimo del programma economico militare degli anni '70 è la conversione del Cile in un'economia di libero mercato, il mezzo sono le politiche ortodosse dei "Chicago boys". Uno dei caratteri distintivi dell'implementazione delle politiche liberiste è il "globalismo". Esso sembra ignorare problemi di natura settoriale, l'eterogeneità della struttura produttiva e dell'accesso al potere dei diversi settori, così come pure le difficoltà di diffusione dell'informazione fra

gli agenti economici, che possono facilitare o impedire il conseguimento degli obiettivi di politica pubblica. In altre parole si potrebbe dire che le politiche monetariste di liberalizzazione dell'economia abbiano sottovalutato la presenza frequente di processi di aggiustamento destabilizzanti, ritardi ed *overshootings*. L'esistenza di tali elementi costituisce un grande ostacolo perché politiche economiche "globali", neutrali e indirette si rivelino, da sole, efficienti per un paese in via di sviluppo.

Le aree in cui il governo assegna un ruolo guida a tali politiche sono diverse (si potrebbe dire tutte): si assiste alla liberalizzazione del mercato finanziario interno, la liberalizzazione dei prezzi, la riduzione della dimensione del settore pubblico, la privatizzazione delle imprese statali e la liberalizzazione del settore esterno (sia le partite correnti che il conto capitale della bilancia dei pagamenti).

È importante sottolineare che questi processi si sono sviluppati più velocemente della creazione di regole o meccanismi regolatori, sia formali che informali, creando così situazioni caotiche e sfavorevoli all'economia intera.

In questa sezione analizziamo la liberalizzazione del commercio estero e quella del mercato dei capitali, nella prossima il processo di privatizzazione delle imprese statali e, a questo strettamente legato, la trasformazione del ruolo dello Stato all'interno della nuova economia di mercato.

#### **4.1. Politiche export-oriented**

Una delle misure di politica economica più drastiche adottata dal regime militare è stata aprire il commercio internazionale e passare dalla strategia dell'*import-substitution*, caratteristica di tutta l'America Latina dal dopoguerra agli anni '70, a quella *export-oriented*. In un quinquennio sono stati eliminati tutti gli impedimenti quantitativi al commercio, e le tariffe di importazione sono state ridotte da una media di circa il 100% ad un livello del 10%. Questa riduzione

delle tariffe e delle quote avviene in due tappe. La prima si realizza all'interno del *Mercado Común Andino* (Accordo di Cartagena) in cui le tariffe vengono ridotte ad un livello fra il 10% e il 55%. La seconda comincia con il ritiro del Cile dall'Accordo di Cartagena, e con la riduzione ulteriore delle tariffe.

All'inizio il processo di riduzione tariffaria si complementa con una politica del tasso di cambio diretta a mantenere, quando non elevare, il tasso di cambio reale. L'obiettivo di tale politica è quello di compensare la perdita di competitività dei settori di sostituzione di importazione derivata dalla riduzione delle tariffe. Tuttavia, come già si è detto in precedenza, verso metà del 1976 il tasso di cambio si è convertito nel principale strumento di stabilizzazione dei prezzi ed il tasso di svalutazione è stato mantenuto intenzionalmente al di sotto dell'inflazione interna. Dal 1976 il tasso di cambio ha continuato a scendere fino a quando, nel 1979, viene adottato il sistema del cambio nominale fisso, ancorato al dollaro.

Il processo di riduzione delle tariffe e la concomitante politica cambiaria hanno influenzato ampiamente la struttura produttiva e la crescita del Cile. Inizialmente i maggiori beneficiati del processo sono stati le esportazioni non tradizionali (diversi dal rame), le quali, nel 1980, hanno aumentato del 34% il totale delle esportazioni. Il settore manifatturiero, invece, non ha giovato molto dell'apertura commerciale e quelle industrie che avevano tradizionalmente goduto di un alto livello di protezione, hanno sofferto grandi perdite di produzione, con il fallimento di molte imprese.<sup>13</sup> Sette dei venti sotto-settori manifatturieri producono meno nel 1980 che nel 1970. I maggiori benefici, invece, della riduzione del protezionismo sono riscontrabili nella categoria dei beni di consumo (in particolare bibite, carta, tabacco) e nel settore dei servizi finanziari.

In termini generali si può dire che durante tutti gli anni '70 la riforma commerciale ha implicato un cambiamento nella struttura produttiva, ha

---

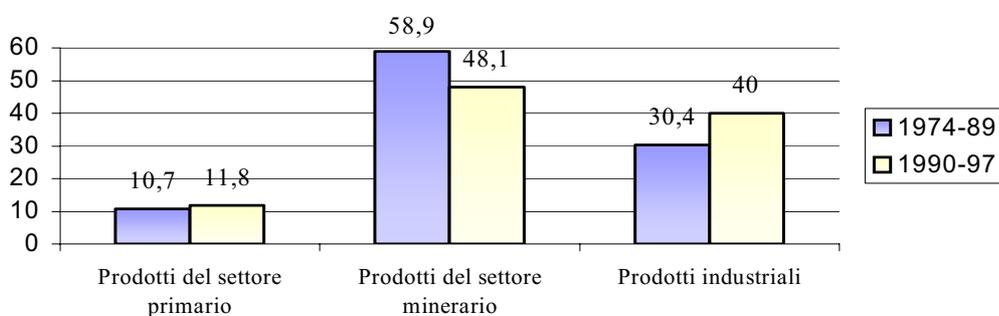
<sup>13</sup>. Si veda Vergara (1981), Edwards (1984a).

influenzato la crescita e la riallocazione delle risorse verso i settori competitivi e ha migliorato il grado di efficienza dei settori *tradables*.

Tuttavia, esiste una pesante critica al processo di liberalizzazione, difficilmente confutabile, ovvero che le esportazioni, in continua espansione in questi anni, corrispondono prevalentemente a settori intensivi in risorse naturali. L'espansione delle esportazioni non-tradizionali, in Cile, generalmente riguarda risorse naturali in abbondanza e capacità installata sotto-utilizzata, e proprio quest'ultima ha reso possibile l'incremento delle esportazioni senza la creazione di investimenti significativi. Il Grafico 3 mostra l'importanza delle esportazioni minerarie sul totale; esse costituivano il 60% delle esportazioni totali nel periodo 1974-89, mentre nell'ultimo decennio sono diminuite, relativamente all'aumento delle esportazioni di prodotti industriali.

Grafico 3

**Composizione delle esportazioni 1974-97, secondo i settori  
(percentuale sul totale)**



Fonte: Banco Central de Chile.

La linea politica sostenitrice, a metà degli anni '70, della strategia *export-oriented*, sosteneva che le risorse sarebbero state allocate concordemente con i "vantaggi comparati", e che l'operare del mercato, libero da interferenze dello Stato, avrebbe raggiunto tale obiettivo. Questa posizione teorica, che rappresenta un estremo fra i diversi approcci economici esistenti, implica una "concezione idealizzata e semplicistica dei vantaggi comparati" (Ffrench-Davis,

1983). Questi ultimi, infatti, all'interno del mercato dipendono dal livello e dalla stabilità del tasso di cambio, dal grado di attività nazionale ed internazionale, dalle fluttuazioni dei prezzi nei mercati esteri e da molti altri fattori. In altre parole, i vantaggi comparati del mercato sono diversi da quelli sociali, a causa degli squilibri e distorsioni caratteristiche dei paesi in via di sviluppo. Le differenze possono essere significative in un paese, come il Cile, che affronta un violento cambiamento di politica economica, con un settore pubblico che improvvisamente abbandona il suo ruolo di guida dell'attività produttiva. La liberalizzazione del mercato, inoltre, è stata promossa ad una velocità altissima, e i suoi effetti negativi sono stati rinforzati dalla drastica rivalutazione del tasso di cambio. Accentuando la sua severità, questa politica è stata implementata in un contesto di domanda interna profondamente depressa e un tasso di disoccupazione straordinariamente alto. Di conseguenza, il contesto macroeconomico era difficilmente propizio a identificare i vantaggi comparati e le corrispondenti opportunità di investimento. I risultati, infatti, sono stati bassi livelli di investimento, insieme ad una sotto-utilizzazione della capacità installata e della forza lavoro.

Il processo di liberalizzazione subisce un rallentamento agli inizi degli anni '80, con la crisi del debito. Le importazioni aumentano ad un tasso maggiore rispetto alle esportazioni e il deficit della bilancia dei pagamenti viene finanziato dai flussi crescenti di capitale straniero. Questi ultimi dunque non vanno a finanziare investimenti produttivi, ma vengono destinati ad aumentare, nel breve periodo, l'eccessiva liberalizzazione delle importazioni, il consumo, e l'apprezzamento del tasso di cambio. La situazione degenera nel 1982 con una brusca svalutazione del tasso di cambio, dopo aver vissuto mesi di costosi aggiustamenti automatici.

Al fine di combattere la recessione, la maggior parte delle tariffe aumenta a un livello uniforme del 20%, nel 1983, e al 35% nel 1984, e vengono fissate

della bande di prezzo per alcuni prodotti (grano, olio, zucchero). Dal 1985 in poi vengono nuovamente abbassate le tariffe e, nel 1991, sono pari all'11%.<sup>14</sup>

Le esportazioni cilene, negli ultimi anni, hanno sperimentato un significativo aumento (più precisamente fino al 1997 in cui il tasso di crescita annuale era pari al 10.1%, mentre l'anno dopo era pari al 5.9%), e un considerevole cambiamento della loro composizione settoriale.<sup>15</sup> Anche le importazioni aumentano e se fra il 1974 e il 1989 rappresentano il 25% del PIL, fra il 1989 e il 1996 questa proporzione arriva al 28.5%. La loro composizione vede diminuire, negli anni '90, il peso dei beni di consumo, mentre aumenta quello dei beni capitali e dei beni intermedi.

La riforma commerciale cilena è caratterizzata, fino agli anni '90, da un'apertura unilaterale, mantenendo, però, una partecipazione attiva nelle negoziazioni multilaterali. Durante gli anni '90 la riforma ha subito un cambio di orientamento diretto verso accordi bilaterali (in particolare con i paesi della *Asociación Latinoamericana de Integración*, ALADI) e plurilaterali (*Mercado Común del Cono Sur*, MERCOSUR, e *Comunidad Económica del Asia Pacifico*, APEC). Il rafforzamento del vincolo commerciale con i paesi ALADI avviene in un periodo in cui vengono generalizzati e approfonditi i processi di apertura della regione. Nel 1995 viene sottoscritta una dichiarazione congiunta che istituzionalizza il dialogo fra il Cile e l'Unione Europea al fine di avanzare verso la creazione di una associazione bilaterale di carattere politico ed economico, che faciliterebbe l'entrata sul mercato europeo di prodotti cileni. Il primo passo è stato fatto nel 1996, con la firma di un accordo in cui si enfatizza la cooperazione nei campi scientifico e tecnologico.

---

<sup>14</sup> Come già accennato precedentemente, un principio importante della strategia di apertura è stato il carattere non discriminatorio della politica commerciale, con l'eccezione però di qualche settore (come...)

<sup>15</sup> Fra il 1974 e il 1989 le esportazioni minerarie sono il 58.9% del totale, mentre fra il 1990 e il 1996 la loro partecipazione scende al 48% de totale. Allo stesso modo, le esportazioni di tipo industriale, fra il 1974 e il 1989 rappresentano il 31.4% del totale esportato, mentre fra il 1990 e il 1996 raggiungono il 40.1%.

## 4.2. I mercati, nazionali ed internazionali, dei capitali

Lo liberalizzazione dei mercati finanziari e la riorganizzazione del sistema bancario sono, nel 1980, gli elementi centrali dell'amministrazione economica, mentre il controllo e la gestione attiva dei flussi di capitale estero sono l'attività predominante degli anni '90.

Alla fine del 1973 le banche commerciali sono prevalentemente di proprietà dello Stato, come risultato del processo di nazionalizzazione del sistema bancario promosso dal governo Allende, ma nel 1975 la maggior parte di esse sono già vendute all'asta al settore privato. Prima di ciò, nel 1974, viene data l'autorizzazione alla privatizzazione delle società finanziarie, che possono prendere e dare a prestito stabilendo liberamente i loro tassi di interesse. Le banche, invece, continuano ad essere soggette ad un tasso di interesse massimo, fissato per legge, fino a metà del 1975. Queste ed altre forme di discriminazione contro le banche, mentre sono ancora nelle mani dello Stato, favoriscono la nascita di nuove società finanziarie. Discriminazioni simili sono dirette contro le associazioni di risparmi e prestiti, che costituivano una parte importante del settore finanziario tradizionale; nel 1974 esse possono effettuare prestiti e raccogliere risparmi senza restrizioni sul tasso di interesse ma qualche mese dopo il governo pone delle restrizioni sui prelievi dai conti di risparmio. Poiché le nuove società e le banche private effettuavano le stesse attività senza restrizioni, cala la fiducia dei risparmiatori nelle associazioni di risparmio e nel giro di poco tempo queste si riducono drasticamente fino a scomparire del tutto nel 1980.<sup>16</sup>

Nel 1975 vengono anche aboliti i controlli quantitativi sul credito in valuta nazionale, e insieme ad essi viene eliminato il sistema con cui si selezionavano le richieste di riserve da parte delle banche, favorendo quelle per finanziare investimenti piuttosto che per il consumo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Il sistema dei prestiti per l'acquisto di una casa (*Sistema Nacional Prestamós, SINAPI*) vede diminuire i suoi fondi dal 28% di tutte le attività finanziarie, nel 1973, al 7%, nel 1977. In questo modo, i prestiti per la casa potenzialmente spariscono dai settori a reddito medio.

<sup>17</sup> Nel 1978, il monopolio goduto in passato dalla Banca Centrale nel finanziamento di attività produttive attraverso prestiti preferenziali ha termine e il sistema bancario privato ha accesso ad attività simili.

La possibilità di fissare liberamente il tasso di interesse, l'eliminazione di restrizioni sui termini o sui periodi delle operazioni bancarie, l'uniformità delle operazioni permesse e delle condizioni delle stesse e l'abolizione dei controlli sulla destinazione dei prestiti hanno degli effetti di notevole rilevanza.

L'obiettivo della liberalizzazione del mercato finanziario interno, accompagnata da una graduale apertura finanziaria esterna, doveva essere quello di aumentare il risparmio nazionale e la qualità degli investimenti, sopprimendo il sistema dei sussidi e lasciando i fruitori del credito liberi da regole discriminatorie. La realtà, però, si è rivelata estremamente diversa dalle intenzioni, mettendo la riforma finanziaria interna e l'amministrazione ufficiale del settore esterno al centro della crisi economica del 1982.

Le due più note caratteristiche del funzionamento del mercato interno dei capitali sono state le condizioni e i tassi di interesse, che hanno predominato durante i sette anni di applicazione della riforma e hanno contribuito alla segmentazione del mercato del credito.<sup>18</sup> Il tasso d'interesse medio reale (scontato per l'inflazione), nel periodo 1975-81, è nell'ordine del 40% all'anno, oscillando però, con un alto grado di variabilità, fra il 12% e il 120%. Solo nel 1980 questa variabile mostra una diminuzione che dura 9 mesi; tale riduzione è associata, da una parte, al congelamento del tasso di cambio durante tutto l'anno e al tasso medio di inflazione interna ancora superiore al 30% all'anno. Il risultato di tale andamento è che il costo reale del credito estero diventa negativo (-8% per coloro che prendono a prestito all'estero). Dall'altra parte, il tasso di interesse interno è influenzato dall'espansione del mercato finanziario internazionale, che nel 1980 aumenta a più del 7% del PIL. In questo modo il volume dei debiti fatti all'estero cresce a dismisura fino ad arrivare all'equivalente di due terzi del finanziamento bancario interno originario, e al 40% del totale.

La liberalizzazione del mercato dei capitali interno ed estero dunque, invece di condurre ad un pareggiamento dei tassi di interesse di entrambi i

mercati, come era negli obiettivi della politica ufficiale di allora, porta ad un gap persistente fra i due tassi di interesse, con un eccesso di 25 punti all'anno, una forte instabilità fra tasso di interesse nominale e reale, una sovra-espansione del credito privato, soprattutto per beni importati non-primari, e, a causa delle condizioni di prestito, spesso a breve termine, una diminuzione degli investimenti produttivi. Il tasso di formazione di capitale (in termini di investimenti nazionali lordi in rapporto al PIL), durante il periodo di implementazione del modello ortodosso, è al di sotto del suo valore storico, con il tasso di crescita dei risparmi ancora più esiguo.

Il debito estero fra il 1979 e il 1982 si duplica, passando da 8.664 milioni di US\$ a 17.159 milioni di US\$. Tale incremento va imputato per il 62% a banche private, per il 21% a imprese private e per il 24% ad imprese pubbliche; le cifre rendono più chiaro il fatto che, in Cile, la crescita del livello di indebitamento con l'estero è quasi totalmente imputabile al settore privato, anche se, quando il problema assume dimensioni troppo grandi, è proprio il governo centrale ad assumersene la responsabilità, rilevando tutto il debito privato.

Dal 1981 al 1984, hanno predominato condizioni economiche di emergenza; i tassi di interesse aumentano ancora, le riserve nazionali diminuiscono, e il prezzo del dollaro raddoppiato peggiora la crisi<sup>19</sup>, costringendo il governo ad una inversione completa della politica originaria. Fra il 1983 e il 1985, 14 delle 26 banche nazionali e 8 delle 17 istituzioni finanziarie passano sotto il controllo dello Stato e i loro debiti vengono venduti alla Banca Centrale. Alla fine del 1985 i depositi delle banche e delle istituzioni che erano state rilevate dallo Stato erano il 98% dei depositi della Banca Centrale e il 30% dei depositi del sistema bancario nazionale. Parallelamente iniziano le negoziazioni per rivendere le istituzioni finanziarie, rilevate dallo Stato, al settore privato. Infine, il regime militare abbandona la sua fiducia nella totale

---

<sup>19</sup> Durante questi anni, solo i grandi gruppi economici o quelli collegati alle banche commerciali possono accedere al prestito. Solo a metà del 1982, con lo scoppio della crisi, è stato reso noto che le banche dei grandi gruppi possedevano una gran parte dei loro stessi debiti.

deregolamentazione del sistema finanziario ed inizia un periodo di stretto controllo e vigilanza. La nuova legislazione bancaria, approvata nel 1986, stabilisce dei limiti alle garanzie statali sui depositi e allo stesso tempo assegna ampi poteri di supervisione al soprintendente delle banche e della finanza. Altri elementi di controllo prudenziale comprendono il monitoraggio continuo della qualità delle attività bancarie; limiti rigidi alla concessione di prestiti da parte di banche collegate all'impresa; l'esistenza di meccanismi automatici di aggiustamento del capitale bancario quando il valore del mercato del capitale cade al di sotto dei limiti stabiliti dai regolatori; e la facoltà di congelare le operazioni bancarie, impedire che le banche in difficoltà trasferiscano fondi a terzi e restringere il pagamento dei dividendi nelle istituzioni che non rispettano le condizioni minime di capitale.

Il capitale straniero, soprattutto privato, che comincia a rientrare in Cile a partire dal 1986, all'inizio è vincolato quasi esclusivamente al programma di capitalizzazione del debito. A partire dal 1990, il ritorno del regime democratico conduce all'adozione di un insieme di politiche macroeconomiche attive, in particolare orientate alla regolamentazione dei flussi di capitale.

I dati rivelano che le entrate di capitale, espresse come proporzione del PIL, sono state quantitativamente molto più importanti nell'ultimo decennio che negli anni '60 e, sorprendentemente, poco di più che negli anni 1982-89; tuttavia, poiché il livello del PIL oggi è molto più alto che in periodi precedenti, in termini assoluti le entrate di capitali sono di dimensioni molto maggiori. Le autorità monetarie cilene, d'altro canto, hanno dispiegato in questi anni un'ampia gamma di politiche per regolare l'entrata di capitale finanziario: da una parte, il *Banco Central* ha fatto in modo di scoraggiare l'entrata di capitali di breve periodo e speculativi, mantenendo invece aperto l'accesso per gli investimenti stranieri diretti. Dall'altra parte, ha cercato di moderare gli impatti sull'economia nazionale

---

<sup>19</sup> La stessa crisi del debito ha condotto, nel periodo 1982-85, ad una drastica svalutazione reale del *peso* cileno.

delle ondate di capitale, intervenendo nel mercato cambiario al fine di impedire che l'eccesso di offerta di divise apprezzasse troppo il tipo di cambio reale, e sterilizzando quasi totalmente gli effetti monetari della rapida accumulazione di riserve internazionali.

Anche l'implementazione di una politica fiscale prudente (che negli anni '90 ha registrato un aumento della spesa sociale finanziato dalle imposte e un surplus medio del bilancio pubblico equivalente a 1% o 2% del PIL), la quale comprende l'osservanza delle norme del Fondo di Stabilizzazione del Rame, ha facilitato il compito delle autorità monetarie.

Durante l'intero decennio, inoltre, vengono perfezionate le norme di regolamentazione del sistema bancario, introdotte dopo la crisi del 1982-83 e, di conseguenza, diventa più difficile che le entrate di capitali scatenino un *boom* creditizio da parte delle banche commerciali, e questo, a sua volta, facilita il compito di mantenere il deficit di conto corrente e il tipo di cambio all'interno dei limiti sostenibili fino al 1996.

Nel 1997, invece, durante una nuova ondata di flussi alle economie emergenti, le entrate di capitale in Cile superano la capacità delle autorità di limitarle e il *Banco Central* non è in grado di impedire un notevole apprezzamento del *peso*, nonostante ingenti acquisti di divisa. Tale apprezzamento contribuisce ad ampliare il deficit della bilancia dei pagamenti, che supera il 5% del PIL. Successivamente, l'economia sperimenta la controparte delle grandi entrate finanziarie: le uscite di capitale iniziano nel 1997 e accelerano nel 1998-99, con un deprezzamento del tipo di cambio nominale. Tuttavia, grazie alla gestione attiva delle entrate nella prima metà degli anni '90, il deficit accumulato in conto capitale durante il decennio è moderato, con uno stock di obbligazioni esterne relativamente basso, e la partecipazione dei fondi volatili è esigua. Questo, sommato a considerevoli riserve internazionali, ha permesso al Cile di affrontare, meglio di altri paesi della regione latino-americana, la crisi asiatica. Ciò nonostante, il costo sociale ed economico nel

1999 è stato significativo, con un calo della produzione e un aumento della disoccupazione.

## **5. La proprietà dei mezzi di produzione e lo "Stato sussidiario"**

E' innegabile che nel 1973 in Cile ci fossero dei sostanziali squilibri macroeconomici che andavano corretti. Allo stesso tempo, l'economia era sovracontrollata con un eccesso di interventi microeconomici nel settore privato - e pubblico. La dimensione dello squilibrio e la natura disorganizzata dell'intervento pubblico - sebbene questa non sia una giustificazione, mentre i motivi del cambiamento sono sia strutturali che congiunturali - aprono la strada all'approccio monetarista-ortodosso, che viene imposto in Cile nel 1973 nella sua versione più estrema e che induce dei cambiamenti anche nell'ambito della proprietà dei mezzi di produzione.

La profonda opera di privatizzazione dei mezzi di produzione e il ridimensionamento drastico del ruolo del settore pubblico nell'attività economica sono parte integrante del modello di sviluppo cileno e hanno influito significativamente sulla crescita dell'economia in questione e sul benessere sociale.

North (1990) sostiene che la spiegazione principale dei contrasti fra l'esperienza di sviluppo economico dei paesi avanzati e in via di sviluppo è radicata nelle diverse traiettorie che il cambiamento istituzionale ha avuto nel corso della loro storia. L'incertezza istituzionale, tradizionalmente molto elevata in America Latina, è stata una delle cause principali dell'arretratezza economica della regione. Il Cile è stato il pioniere delle riforme istituzionali, e ha vissuto

cambiamenti strutturali importanti nel corso di un processo non ancora terminato, nel quale esistono tuttora delle carenze.<sup>20</sup>

Dagli anni '20 fino agli anni '70, in pieno "strutturalismo latino-americano", in Cile è esistito il modello dello Stato-imprenditore; quest'ultimo aveva la diretta responsabilità della creazione di nuove fonti di produzione, occupazione e ricchezza, oltre che la proprietà della maggior parte delle imprese, soprattutto nei settori "strategici" (acciaio, energia elettrica, telecomunicazioni, rame, cellulosa, zucchero ecc.). L'intensa lotta per il potere degli anni '60 e l'aspirazione alla massima razionalizzazione dell'azione dello Stato, porta il governo di *Unidad Popular* (1970-73) a creare "l'area di proprietà sociale"; il numero di imprese statali così aumentato avrebbe dovuto convertirsi nella base di appoggio per incrementare gli investimenti e la crescita. Tuttavia, le due logiche che ispiravano l'azione dello Stato, ovvero la lotta per il potere e la modernizzazione dell'economia, sono incompatibili fra loro e trasformano lo Stato nel fuoco irradiatore di disequilibri e antagonismi che si trasmettono a tutta la società.

La crisi democratica e lo Stato neoliberale imposto il governo militare trasformano radicalmente la struttura e il ruolo dell'attore pubblico. Avendo risolto il problema del potere con la forza militare, adesso la modernizzazione viene intesa come il riscatto del mercato quale meccanismo moderatore e stabilizzatore. L'imprenditore, libero da legami e restrizioni, è visto come l'agente modernizzatore per eccellenza. Lo Stato deve solo garantire l'ambiente adeguato basato sulla legge, l'ordine, la proprietà e la stabilità. In questo senso, il

---

<sup>20</sup> La teoria tradizionale della crescita focalizza il problema del ruolo delle istituzioni in funzione della incorporazione dei fattori produttivi e delle innovazioni tecnologiche. Queste ultime si possono acquisire sui mercati internazionali, necessitano di una capacità tecnologica endogena e implicano un processo sostenuto di acquisizione di conoscenza, apprendimento pratico e accumulazione di tale conoscenza. Il carattere cumulativo del progresso tecnologico si lega in modo decisivo allo sviluppo istituzionale. La regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale, la formazione di capitale umano e la diffusione dell'istruzione sono solo alcuni aspetti che legano il processo di innovazione tecnologica alla partecipazione attiva dello Stato e alla crescita sostenibile di un'economia (Coase, 1960). Un altro argomento a favore dell'intervento dello Stato è l'esistenza di "fallimenti del mercato", i quali, per un'assegnazione efficiente delle risorse, richiedono per l'appunto l'intervento dell'attore pubblico (Stiglitz, 1989).

neoliberismo cileno è fondamentalmente un progetto di lungo periodo che ha come obiettivo immediato il ripiegamento dello Stato alle funzioni minime e la privatizzazione sia delle sue attività che delle sue decisioni nell'ambito dell'assegnazione delle risorse, l'investimento produttivo e la determinazione dei prezzi e dei redditi. L'obiettivo ultimo è raggiungere il primato del settore privato e strutturare una società di mercato. In questa visione dello Stato scompare la nozione di politica industriale, che nel dopoguerra era stata concepita come lo strumento pubblico che doveva trasmettere al mercato le priorità per l'assegnazione delle risorse e degli investimenti.

Inoltre, nella corsa alla privatizzazione dell'economia, il governo fa poca attenzione a questioni come la concentrazione della proprietà delle neo-privatizzate imprese e banche, e fallisce nello stabilire un sistema di supervisione del mercato finanziario paragonabile a quello di altre economie di mercato.

Il concetto di *Estado Subsidiario* si esplica, dal 1973 al 1990, attraverso diverse ondate di privatizzazioni e riforme strutturali dei servizi sociali. Durante la prima fase (1973-74), le imprese che erano state rese di proprietà di *Unidad Popular*, vengono restituite ai loro proprietari originari. Allo stesso tempo vengono date delle compensazioni, pari a 3 miliardi di US\$ ai prezzi del 1988, alle multinazionali del Nord America, in particolare a quelle del rame e del settore delle telecomunicazioni, colpite da espropriazione.

La seconda fase (1975-82) è concomitante con la liberalizzazione del sistema finanziario e commerciale. CORFO (*Corporación de Fomento de la Producción*), l'agenzia pubblica responsabile dell'amministrazione delle imprese pubbliche, vende all'asta le sue quote a 135 società, incrementando la centralizzazione del capitale e consolidando alcuni gruppi economici nazionali. Tuttavia, all'inizio del 1980, le società pubbliche sono ancora presenti all'interno dell'economia e sei delle dieci più grandi società del paese appartengono allo Stato.

La terza fase (1983-85) rappresenta un passo indietro nel programma di privatizzazione, dal momento che la crisi del debito porta alla bancarotta i gruppi economici che avevano preso il controllo della maggior parte delle banche privatizzate e delle imprese. Lo Stato interviene nel sistema finanziario e in numerose grandi società, sebbene, poco dopo, inizi a riprivatizzare le banche che aveva risanato, attraverso l'assunzione delle loro passività da parte della Banca Centrale. In realtà, quest'operazione crea un debito che rimane nei libri contabili per un tempo indefinito.

La quarta fase (1985-89) coinvolge due tipi di imprese: quello che erano state soggette all'intervento pubblico durante la crisi del debito e i grandi servizi pubblici.

Le procedure seguite durante le nuove privatizzazioni sono simili a quelle degli altri paesi dell'America Latina e permettono la partecipazione di capitale straniero, che comincia ad investire come mai prima, traendo vantaggio dal periodo del cosiddetto "capitalismo popolare". Le varie forme di privatizzazione vanno dal sistema classico delle offerte da parte dei gruppi economici alla conversione del debito con l'estero alla vendita diretta delle quote agli individui.

La quarta ondata di privatizzazioni comprende anche imprese statali che, fino alla metà del 1980, erano considerate efficienti e generavano avanzi per lo Stato. Alcune di queste società (per esempio quella telefonica o elettrica) erano state create tra il 1940 e il 1950 con lo scopo di giocare un ruolo fondamentale nello sviluppo nazionale. Durante il periodo fra il 1985 e il 1990, e persino dopo il plebiscito del 1988, qualcosa come 30 società leaders nel settore minerario, dell'acciaio, elettrico e delle telecomunicazioni vengono rapidamente trasferite al settore privato.<sup>21</sup> Per alcuni di questi settori, tuttavia, sono sorti dei problemi relazionati al loro carattere di monopolio naturale (in particolare il settore elettrico e delle telecomunicazioni), i quali stanno richiedendo un più massiccio ruolo regolatorio dello Stato.

Alla fine del 1989 ci sono 45 imprese pubbliche nel paese, in rapporto alle più di 200 esistenti nel 1974 e le 75 che c'erano nel 1970. Durante tutti gli anni '90, il nuovo governo democratico diminuisce il ritmo e modifica il contenuto del programma di privatizzazione: si vendono al settore privato solo il controllo di un numero limitato di piccole imprese pubbliche mentre altre grandi imprese pubbliche vendono pacchetti minoritari. In questo periodo, sebbene la maggior parte delle imprese pubbliche di grandi dimensioni siano già state privatizzate, rimangono ancora di proprietà dello Stato alcune imprese molto importanti. In primo luogo vi è la CODELCO (*Corporación del Cobre*), impresa che genera il 40.5% delle esportazioni totali e contribuisce significativamente al bilancio fiscale.<sup>22</sup> Il tema della sua privatizzazione è affrontato periodicamente dalla classe dirigente, ma implicherebbe una grossa perdita per le entrate del settore pubblico.

Vi è una contraddizione insita nel "dogma" delle privatizzazioni: il governo ha sempre incoraggiato lo sviluppo di altre miniere di rame finanziato da imprese straniere e, paradossalmente, i risultati economici di queste, sebbene positivi nel contesto globale, sono nettamente inferiori a quelli di CODELCO - ancora di più considerando che a quest'ultima non è stato permesso di sfruttare a pieno le sue potenzialità. Poiché la dimensione del processo di privatizzazione dell'economia è andata aumentando negli anni, sembra che "il dogma delle privatizzazioni abbia provato di essere più forte della ricerca dell'efficienza economica" (French-Davis, 1983).

Altre imprese pubbliche presenti oggi sono ENAP, che ha il monopolio dell'estrazione e raffinazione del petrolio e ENAMI, impresa chiave per il

---

<sup>21</sup> Lo Stato ha subito grandi perdite dalle vendite, ed è stato stimato che sono state effettuate alla metà del loro valore reale. Bisogna inoltre considerare, oltre le entrate derivanti dalle privatizzazioni, la perdita per lo Stato del reddito proveniente dalle imprese statali.

<sup>22</sup> CODELCO realizza apporti di risorse al Fisco attraverso tre meccanismi: in primo luogo, attraverso l'apporto previsto dalla Legge Riservata del Rame N°13.196, in base alla quale si stabilisce che una percentuale delle vendite lorde di CODELCO deve andare in beneficio delle Forze Armate, fissando un apporto minimo; in secondo luogo, attraverso il trasferimento al Fisco dei profitti e delle eccedenze; in terzo luogo, attraverso il pagamento di un'imposta sulla rendita, che coincide con quella di qualsiasi altra impresa cilena, più un'imposta speciale che viene fatta rientrare in questa categoria. Da ciò si apprende che gli apporti di CODELCO al bilancio del settore pubblico sono quantitativamente importanti.

mantenimento della piccola e media impresa nel settore minerario. I principali porti del paese non sono stati privatizzati, essendo amministrati da un'impresa pubblica (EMPORCHI). Nel settore elettrico, lo Stato ha collocato, attraverso il CORFO, un'impresa generatrice nella zona centrale, un'altra nella zona nord, anch'essa proprietaria della trasmissione nel *Sistema Interconectado del Norte Grande*, e un'impresa di dimensioni minori nel sud.

I servizi di opere sanitarie sono state trasformate in società anonime nel 1989, però nessuno è stato privatizzato completamente.

Nel settore dei trasporti, sono ancora pubbliche le imprese marittime, la metropolitana di Santiago e le ferrovie (EFE e Ferronor); inoltre CORFO è proprietaria di una percentuale minoritaria di LAN-Chile e di diverse imprese in diversi settori. Infine ci sono una serie di imprese pubbliche di dimensioni medie come l'amministrazione di una zona franca, un'impresa di servizi relazionati con l'Isola di Pasqua, una di gioco d'azzardo e lotterie e una che commercializza grano.

Nel settore finanziario, il governo mantiene la proprietà di una banca commerciale, del *Banco del Estado*, sebbene anche CORFO realizzi operazioni creditizi all'interno di programmi specifici.

Fra le più importanti modernizzazioni intraprese dal regime autoritario vi è la riforma del sistema previdenziale del 1981. Quest'ultimo, da pubblico, viene trasformato in un sistema di risparmi privati amministrati dal capitale privato. E' interessante notare che tale riforma non viene promossa dal Ministero dell'Economia o della Finanza, bensì da quello del Lavoro, diretto a quel tempo da J. Piñera un economista uscito da Harvard. Le disposizioni di Piñera sono quelle di eliminare le responsabilità condivise e l'amministrazione pubblica del sistema pensionistico. In questo modo, ogni singolo lavoratore sarebbe stato obbligato a risparmiare una parte rilevante del suo reddito - non meno del 10% - e consegnarla a un'entità privata, una AFPs (*Administración de Fondos Pensiones*), che sarebbe stata responsabile dell'investimento della stessa. Queste

AFPs devono garantire con le loro proprie attività i fondi depositati, dando così ai lavoratori un certo grado di sicurezza. Lo Stato si riserva un ruolo minimo di regolazione dell'operatività del sistema, e garantisce una pensione minima per quei lavoratori che non possono finanziarsi la contribuzione base durante la loro vita lavorativa. I fondi pensione vengono centralizzati in mani private poiché si riteneva che questa fosse la miglior garanzia per i lavoratori.

Sorprendentemente, i lavoratori sono passati al nuovo sistema pensionistico con estrema facilità. In un solo anno, il 30% di loro ha operato il cambiamento. Non è chiaro se ciò sia dovuto all'efficienza del sistema o piuttosto alla promessa dello Stato, nel contesto recessivo di redditi e pensioni basse del 1980, di un aumento dello stipendio del 10% a chi avesse effettuato il cambio. I vecchi fondi di risparmio, inoltre, impedivano l'iscrizione di nuovi membri, e solo a coloro che avevano raggiunto un'età avanzata veniva permesso di rimanere all'interno dei vecchi programmi.

Un anno più tardi, la crisi economica forza lo Stato a rilevare le AFPs ma già poco dopo vengono vendute nuovamente ed avvengono anche delle fusioni, permettendo l'entrata a capitali stranieri. Così, delle 14 AFPs del Cile, più della metà sono controllate da consorzi stranieri. Allo stesso tempo, due AFPs controllano più del 60% del capitale totale accumulato.

La riforma della sicurezza sociale permette, dunque, alle ingenti risorse create da lavoratori attivi di essere convogliate nel settore privato e dirette da esso. Se però per tutti gli anni '80 la debolezza del sistema finanziario era tale che l'attività delle AFPs doveva essere strettamente controllata dalle autorità, con gli anni '90 la riforma del mercato dei capitali ha permesso di allargare le opportunità di investimento delle AFPs, limitando l'esercizio del controllo monopolistico e incentivando la possibilità che il contribuente sia informato dei suoi investimenti e sia coinvolto nelle responsabilità amministrative.

## 6. L'evoluzione dell'occupazione e del mercato del lavoro

La politica di stabilizzazione condotta dal regime militare ha l'effetto immediato di generare, dal lato della produzione, una forte riduzione nel livello di attività economica; nel 1975 il tasso di crescita del PIL si riduce del 12.9% e il tasso di disoccupazione nel settembre dello stesso anno si avvicina al 20%. Sebbene dopo il 1975 l'economia cominci a riprendersi e il PIL arriva nel 1977 al suo livello del 1974, la disoccupazione si mantiene a livelli straordinariamente elevati durante tutto il periodo.<sup>23</sup> La disoccupazione aperta, infatti, ovvero quella che esclude il *Programa de Empleo Minimo (PEM)* - che consiste in un programma di opere pubbliche a basso salario finalizzato a far fronte al problema della disoccupazione -, non è mai scesa sotto il 10% e fa un salto drammatico nel 1982. L'alto tasso di disoccupazione della fine degli anni '70 si deve a vari motivi, fra cui l'effetto negativo che ha avuto il programma di stabilizzazione sulla domanda aggregata, la riduzione del settore pubblico che ha condotto al licenziamenti di più di 100.000 impiegati, e la liberalizzazione del commercio estero, che ha determinato una riduzione dell'occupazione nei settori penalizzati, in particolare quello manifatturiero.<sup>24</sup> Dal lato delle remunerazioni, fra il 1976 e il 1980, gli stipendi e i salari reali aumentano lentamente e nel 1981 superano il livello del 1970.

Nella prima metà degli anni '80 si assiste ad una crescita esplosiva della disoccupazione aperta, retaggio della combinazione dell'aggiustamento strutturale con l'aggiustamento fiscale e monetario della metà degli anni '70, e generata **dagli errori (dalle scelte)** di politica macroeconomica di stabilizzazione che sono culminati con il fallimento della parità cambiaria e con la crisi del

---

<sup>23</sup> La lieve diminuzione del tasso di disoccupazione fra il 1975 e il 1980 si deve plausibilmente alla profondità della crisi precedente e alla possibilità di recuperare occupazione con l'eccesso di offerta di capacità produttiva

<sup>24</sup> Gli studi sulla relazione fra esportazioni e disoccupazione in Cile mostrano che il risultato netto della apertura commerciale è stato un incremento della disoccupazione, con effetti particolarmente importanti nel settore tessile e di macchinari non elettrici. Tuttavia questi effetti sono diminuiti con il tempo e con gli aggiustamenti nel sistema industriale. Si veda Valdes (1992), Edwards e Edwards (1991) e Meller e Repetto (1996).

debito estero del 1981. In risposta a tale situazione viene aggiunto al PEM il *Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH)*; entrambi i programmi hanno contribuito alla creazione di occupazione nell'ordine del 12% della forza lavoro.

Già nel 1986 il processo di recupero è ad uno stadio abbastanza avanzato ma solo nel 1988 il tasso di disoccupazione scende al di sotto del 10% della forza lavoro.

A partire dal 1990, l'andamento del mercato del lavoro cileno è globalmente positivo. I rallentamenti nella diminuzione della disoccupazione del 1991 e 1994, per molti, stanno a dimostrare sia la stretta correlazione fra tasso di crescita e livello di occupazione, sia un cambiamento qualitativo del lavoro. Si assiste ad una forte caduta dell'elasticità occupazione-prodotto, che sembra essere associata al tipo di crescita con elevata e, soprattutto, crescente concorrenza esterna - dovuto al ritardo cambiario che permette di ridurre l'inflazione ma genera una significativa erosione della competitività nella produzione di beni commerciabili.

Esiste anche un'apprezzabile differenza fra il tasso di disoccupazione aggregata e quello disaggregato per sesso ed età. Il tasso di disoccupazione aperta nel caso dei giovani, per esempio, è più del doppio della media aggregata, e il tasso di disoccupazione degli uomini di età compresa fra i 15 e i 24 anni è stato, nel periodo 1986-96, in media del 11.6%, mentre quello delle donne della stessa età è stato in media del 14.9%. Nel periodo 1990-98, però, sono stati creati 969 mila posti di lavoro, con una crescita dell'occupazione femminile del 3.6%, e di quella maschile pari a 1.6%.

Un altro aspetto importante della disoccupazione, indipendente dal tasso di crescita sperimentato dall'economia, è che il settore informale continua a rappresentare un terzo dell'occupazione, ed è ancora più importante considerando che gli occupati in questo settore sono sovra-rappresentati fra le famiglie più povere.

La generazione di lavoro produttivo, tuttavia, dipende anche dai fattori istituzionali che regolano il funzionamento del mercato del lavoro. Le caratteristiche più importanti del comportamento di tale mercato nel periodo del regime sono la fissazione di un salario minimo e il sistema di indicizzazione salariale. Fra il 1975 e il 1978 il salario minimo aumenta di quasi il 20%, in termini reali, ma nel 1979 diminuisce del 25.8%. Non c'è dubbio che la presenza di questa legge deve aggiungersi alla lista dei motivi della persistenza di elevati tassi di disoccupazione durante il processo di ripresa economica.<sup>25</sup> Inoltre, durante lo stesso periodo, è esistito in Cile un sistema di indicizzazione salariale, che si traduceva nell'aggiustamento periodico e automatico del salario nominale all'inflazione dei mesi precedenti. Questo metodo viene stabilito implicitamente durante il primo anno del regime e più tardi, nel 1979, viene incorporato ufficialmente nel diritto del lavoro. Una delle caratteristiche principali di un sistema di aggiustamento rispetto al passato è sicuramente che in una situazione caratterizzata da una inflazione decrescente i salari reali aumentano automaticamente in virtù del meccanismo di indicizzazione. In Cile è avvenuto questo, in special modo fra il 1980 e il 1982.

Dopo la violenta repressione dei primi mesi e anni del governo militare, c'è un lungo periodo in cui la regolamentazione del mercato del lavoro implica l'esclusione dei sindacati e della contrattazione collettiva. La nuova disciplina, imposta alla forza lavoro, si basa su misure di repressione quali lo scioglimento dei sindacati, l'eliminazione degli aumenti dei salari indicizzati, la fine dei contributi statali ai sindacati, e la proibizione delle negoziazioni collettive. Questa situazione è rinforzata dal contesto di alta disoccupazione in cui lo stato, per arginare gli effetti della scarsa domanda di lavoro, interviene attraverso

---

<sup>25</sup> Molti giovani percepivano il salario minimo ma alcuni di essi avrebbero guadagnato meno, se questo fosse stato consentito. Di conseguenza ridurre il salario minimo sarebbe potuto essere un modo per ridurre il tasso di disoccupazione fra i giovani. Sul tema, in Cile, si veda Edwards (1980) e Castañeda (1983a).

l'implementazione dei programmi di occupazione d'emergenza, finanziati dallo stesso attore pubblico, già citati in precedenza.

Nel 1979, il periodo di "deregolamentazione selvaggia" conduce ad una nuova deregolamentazione, ovvero il *Plano Laboral*, che andava a sostituire il vecchio codice del lavoro del 1931. Il piano riconosce il diritto a riunirsi in sindacati, alla negoziazione collettiva e allo sciopero. Tuttavia questi diritti sono limitati da altri regolamenti favorevoli ai datori di lavoro. Così, l'affiliazione ai sindacati non è obbligatoria (e ancora oggi non lo è), e i datori di lavoro hanno l'autorità di licenziare senza fornire la motivazione. Se è riconosciuto il diritto di sciopero, lo è anche la serrata; inoltre, nei periodi di sciopero, i datori di lavoro possono contrattare del personale temporaneo, e quindi non pagare gli scioperanti. Infine, dopo un certo numero di giorni i lavoratori devono tornare a lavorare, accettando l'ultima offerta fatta o subendo il licenziamento. Contemporaneamente all'introduzione del piano di lavoro, i vecchi tribunali industriali, che difendevano i diritti dei lavoratori vengono aboliti. Similmente, le organizzazioni centrali dei sindacati che avevano cercato di sopravvivere vengono abolite nel 1981 e alcuni sindacati leaders vengono eliminati.

I sindacati si adattano alla nuova legislazione dal momento che è comunque meglio dell'assoluta deregolamentazione esistita fino al 1979. Il numero dei lavoratori membri di sindacati scende, comunque, al di sotto del 10% della forza lavoro, mentre la dimensione media dei sindacati si riduce di un terzo. La situazione non mostra di migliorare fino al 1988.

Con la nuova legislazione, si voleva incrementare il grado di flessibilità del mercato del lavoro del settore formale dell'economia cilena. Conclusosi il sistema dei contratti collettivi e sviluppatosi il modello dei contratti flessibili individuali (con l'eccezione dei lavoratori dell'industria statale del rame e della Banca Centrale), sarebbe dovuta aumentare la possibilità delle imprese di imporre cambiamenti a livello organizzativo. Le conseguenze reali, però, della impossibilità dei sindacati di organizzarsi sono una riduzione delle differenziazioni funzionali, l'aumento dei sub-contratti e dei contratti temporanei

o a tempo determinato, e uno spazio di manovra maggiore per i datori di lavori e per le variazioni del costo del lavoro.

La deregolamentazione del 1982 costituisce un punto di rottura con il sistema precedente, sebbene ne conservi alcune caratteristiche. Viene mantenuto il salario minimo a livello nazionale e la negoziazione collettiva a livello di impresa (in cui può avvenire più di una negoziazione, ma i risultati non sono estendibili ai lavoratori che non hanno firmato); tuttavia, vengono eliminati gli interventi statali diretti (in particolare le regole di indicizzazione obbligatoria), così come l'estensione degli aggiustamenti salariali del settore pubblico a quei settori che non negoziano in forma collettiva. Il risultato di questi cambiamenti si può riassumere nella perdita del ruolo di leader della settore pubblico nella determinazione salariale e nell'aumento della flessibilità del sistema nella sua globalità.

In termini di remunerazioni, si può affermare che sia il salario minimo che le remunerazioni reali cominciano a mostrare tassi di crescita positivi solo a partire dal 1988 (fino al 1982 mostrano tassi di crescita positivi perché sono indicizzati all'inflazione passata). Bisogna considerare, tuttavia, che questi valori positivi hanno luogo dopo una profonda caduta sperimentata negli anni immediatamente precedenti (durante il periodo 1983-87 mostrano tassi fortemente negativi negativi o vicini allo zero)). E' così che il livello dell'indice delle remunerazioni del 1981 si riprodurrà solo un decennio più tardi, mentre che il livello del salario minimo del 1981-82 sarà recuperato solo nel 1996<sup>26</sup>.

Concentrandosi sul periodo 1986-98, salta alla vista un importante aumento nel tasso di crescita delle remunerazioni, quasi allo stesso livello della produttività a partire dal 1990 (Riquadro II-4).

#### Riquadro II-4

---

<sup>26</sup>. Questo tema verrà trattato più approfonditamente nel capitolo III.

**Crescita delle remunerazioni reali, salario minimo e produttività, 1986-98**  
(percentuali)

	<b>1986-90</b>	<b>1990-98</b>	<b>1986-98</b>
Remunerazioni reali	2,4	4,2	3,4
Salario minimo reale	3	5	4,2
Produttività	3,8	5,2	4,7

Fonte: Mideplan, INE.

I due periodi in cui sono stati suddivisi questi 11 anni corrispondono a diversi momenti nella politica antinflazionistica. Mentre il periodo 1986-90 può essere definito come ad inflazione alta e fluttuante, il periodo che comincia nel 1990 è caratterizzato da inflazione decrescente. Quest'ultimo costituisce, senza dubbio, un circolo virtuoso che in materia di remunerazioni ha reso possibile una crescita reale maggiore rispetto al periodo precedente. La divisione nei due sottoperiodi, però, considera anche le diverse politiche economiche. A partire da marzo 1990, il nuovo governo democratico fa in modo di coniugare crescita con maggiore uguaglianza. Questo obiettivo si materializza nel *Acuerdo Marco*, firmato dal governo e dai rappresentanti dei lavoratori iscritti ai sindacati e degli imprenditori nel 1990, che ha permesso un aumento del salario minimo reale del 24% fra il 1989 e il 1993.<sup>27</sup> Nell'aprile del 1991, attraverso un altro accordo, viene stabilito che, dopo questa fase di recupero, i futuri aumenti reali del salario minimo avrebbero dovuto rapportarsi ai miglioramenti della produttività del lavoro e che si sarebbe usato come criterio per un suo aggiustamento nominale l'inflazione futura attesa invece di quella passata. Ciò nonostante, nel 1998 e 1999 vengono stabiliti aggiustamenti reali addizionali.

Questi sforzi costruttivi rientrano nella tendenza a trovare un compromesso fra equilibrio macroeconomico e sociale e manifestano la volontà politica di introdurre maggior equità in un sistema economico caratterizzato da alti tassi di crescita; in che misura questo obiettivo sia stato raggiunto dal punto

---

<sup>27</sup> Il salario minimo copriva il 12% della forza lavoro.

di vista dei salari e dei redditi e quali siano stati gli ostacoli incontrati, lo approfondiremo nel prossimo capitolo.

## **7. Le politiche sociali attraverso i regimi economici**

Le riforme strutturali, che caratterizzano gli ultimi tre decenni della storia economica cilena, riguardano anche il settore pubblico e la fornitura di servizi sociali di base; i cambiamenti che avvengono nel settore pubblico, infatti, sono parte integrante della sostenibilità di lungo periodo delle riforme economiche implementate nel paese.

Il Cile ha iniziato a fornire servizi sociali agli inizi degli anni '20, emanando una legislazione basica in materia di istruzione primaria, sanità pubblica, regolamentazione del lavoro, e sicurezza sociale.<sup>28</sup> Lo sviluppo dei sindacati e la rapida urbanizzazione mettono pressione allo Stato per espandere i servizi sociali. Il finanziamento per i neo-nati servizi sociali e per l'ampliamento dell'occupazione pubblica deriva essenzialmente dalle industrie di nitrato e rame, che costituiscono un'importante fonte di entrate per il settore pubblico (Marcel e Solimano, 1994).

### 1960-73: POLITICHE SOCIALI E REDISTRIBUTIVE "ESTESE"

Il periodo precedente il 1973 è caratterizzato da una crescita graduale della spesa pubblica sociale all'aumentare della copertura dei servizi, e della quantità di benefici forniti. Fra il 1961 e il 1970 la spesa sociale in termini reali quasi raddoppia, richiedendo una quota crescente del PIL e della spesa totale del governo. L'istruzione e la sicurezza sociale sono le componenti principali, rappresentando circa i due terzi della spesa sociale. Della crescita di questi

---

<sup>28</sup> Arellano (1985).

settori, la metà è dovuta ad un aumento dell'iscrizione scolastica, che cresce ad un tasso annuale medio del 5.5%, e del numero di pensionati (10.3%).

Questa tendenza degli anni '60 si accentua durante il governo Allende, ma la sua efficacia viene decisamente limitata dal deficit fiscale di questo periodo e dal fatto che la capacità operativa del settore pubblico è sempre più ostacolata dalla domanda di nuove nazionalizzazioni di imprese, banche e miniere.

I governi di Frei prima, e di Allende poi inseriscono l'aumento della spesa sociale per istruzione, sanità ed edilizia pubblica all'interno del loro programma di redistribuzione del reddito. Il "welfare state" si amplia per soddisfare la domanda dei tradizionalmente ben organizzati gruppi sociali così che, nel 1970, la spesa sociale arriva a rappresentare il 20% del PIL. Tale espansione, tuttavia, non è coerente con il finanziamento necessario, originando problemi cronici di deficit fiscale.

In realtà, la tendenza all'espansione di questi anni delle spesa sociale non è sempre la risposta ad un piano coordinato di politica, ma anche il risultato di pressioni di organizzazioni o gruppi sociali emergenti, sia dei settori poveri che della classe media, che conducono ad un sistema segmentato e carente di coerenza interna. I tentativi di razionalizzare il sistema si traducono nella creazione di apparati statali centralizzati e di grandi dimensioni, all'interno di uno Stato benefattore che procurava beni e servizi a tutta la popolazione (Baytelman, Cowan e De Gregorio, 1999).

Al di là dei problemi menzionati, in questo periodo si registrano significativi miglioramenti negli indicatori tradizionali di sviluppo umano e nella fornitura di infrastrutture sociali basiche. I diritti acquisiti aumentano significativamente in aree quali la casa, il livello d'istruzione e l'assicurazione sanitaria.

1974-89: RIGIDITÀ FISCALE E RIDEFINIZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI

Dopo il golpe militare del 1973, le priorità del governo cambiano. Gli obiettivi di aggiustamento macroeconomico e riforme strutturali, e la ridefinizione del ruolo dello Stato prendono il sopravvento sulle politiche sociali<sup>29</sup>.

Il principale obiettivo della politica sociale in questo periodo è di abbassare il livello di povertà estrema e assicurare l'accesso a tutta la popolazione di beni e servizi considerati minimi. I più poveri, e in particolare il segmento materno-infantile, sono i gruppi principali verso i quali si cerca di focalizzare la spesa sociale (Baytelman, Cowan e De Gregorio, 1999).

Il risultato dei cambiamenti nelle priorità unito alle fluttuazioni macroeconomiche è che la spesa sociale in questo periodo segue un sentiero alquanto instabile.

Inizialmente, durante il programma di stabilizzazione del 1975, parte della riduzione della spesa pubblica si concentra sui tagli alla spesa sociale; quest'ultima, infatti, durante la recessione del 1975, diminuisce più del PIL e della spesa pubblica totale. Diversamente, durante la recessione del 1982-83, viene fatto uno sforzo per mantenere ed ampliare la spesa sociale, in particolare per sostenere i disoccupati attraverso sussidi, programmi di occupazione di emergenza (PEM), e trasferimenti monetari diretti ai gruppi a basso reddito; in entrambi questi periodi, tuttavia, i risultati in termini di sviluppo sociale e distribuzione del reddito sono tutt'altro che positivi.

Negli ultimi anni '70 viene dato inizio ad importanti riforme istituzionali nella aree della sicurezza sociale, dell'istruzione e del sistema di sanità primaria. I principi base di tali riforme sono: decentralizzazione dell'amministrazione dei programmi sociali che viene spostata dal governo centrale ai governi locali (municipalità); conversione della spesa sociale da un programma a copertura ampia ad uno focalizzato sui gruppi sociali più vulnerabili; cambiamento del finanziamento dei servizi sociali, da una fornitura diretta dei servizi a sussidi alla

---

<sup>29</sup> Ffrench-Davis, 1999; Marcel e Solimano, 1994; Angell e Grahman, 1995.

domanda degli utenti; e l'incoraggiamento del settore privato a partecipare alla fornitura dei servizi sociali.<sup>30</sup>

Il sistema previdenziale - come abbiamo visto parlando di privatizzazioni (paragrafo 5) - viene trasformato da uno schema a ripartizione ad uno a capitalizzazione privata. In tale sistema lo Stato assume due funzioni: la regolazione e la supervisione delle AFP e assicurare una pensione minima.

Le scuole pubbliche vengono trasferite alle municipalità e consolidate secondo uno schema standard di borsa-per-studente, ponendo le basi per un'ulteriore fornitura privata dell'istruzione.

Nel settore della sanità, per ciò che concerne il finanziamento, viene creata, da una parte, una istituzione finanziaria pubblica, FONASA, che concentra i fondi stanziati dallo Stato e i contributi obbligatori effettuati dai lavoratori che partecipano al sistema pubblico, e, dall'altra, una rete di istituzioni private (ISAPRES) che competono fra loro, funzionando come compagnie di assicurazione. Dal lato delle cure mediche (includendo i programmi di nutrimento), viene creato un sistema a due livelli in cui i servizi forniti privatamente, che operano attraverso le ISAPRES - in cui i pazienti solitamente pagano un contributo maggiore della quota prevista dal sistema pubblico - coesistono con il servizio pubblico per i gruppi a basso reddito che non possono pagarsi le cure mediche<sup>31</sup>, che è decentralizzato in ventisei *Servicios de Salud* regionali autonomi.<sup>32</sup>

Nonostante i progressi fatti in alcune aree, la tendenza della spesa sociale nel suo insieme durante il periodo in esame è decrescente. La spesa pubblica in istruzione, sanità, previdenza sociale ed edilizia pubblica, fra il 1975 e 1976, diminuisce del 16%, e fra il 1983 e 1987 del 12.7%, mai recuperando il livello del 1970, sia come percentuale del PIL che in termini reali pro capite (Grafico 4).

---

<sup>30</sup> Si veda Raczynski e Romaguera (1992).

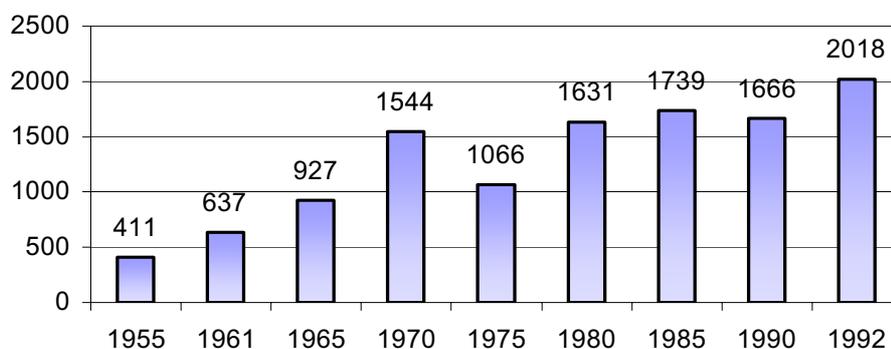
<sup>31</sup> Si veda Raczynski e Romaguera (1992) per una discussione dettagliata delle riforme in quest'area; si veda anche Castañeda (1990).

<sup>32</sup> Precedentemente a tale riforma, la sanità si finanziava, per una parte importante, con un'imposta sulle remunerazioni. La riforma implica che fino al 1987 l'11% dei beneficiari si sarebbe trasferito al nuovo sistema di ISAPRES, con il 48% di rendimento dei contributi sanitari (Ffrench-Davis, 1999).

La riduzione della spesa sociale è particolarmente marcata nel settore sanitario, dell'edilizia pubblica e nei trasferimenti non focalizzati (Marcel e Solimano, 1994). Quando si comparano questi valori con il numero crescente dei fruitori dei programmi sociali durante il periodo del regime, gli effetti della tendenza restrittiva sono ancora più evidenti, come illustra il Riquadro III-5 per gli anni '80.

Grafico 4

**Spesa sociale, 1955-92**  
(miliardi di pesos del 1992)



Fonte: Arellano (1985), Contraloría General de la República, e Dirección de Presupuestos.

Riquadro 1

**Spesa pubblica, 1980-91**  
(tasso di crescita annuale medio)

	Spesa totale a/	Spesa pro capite b/	Spesa per beneficiario c/
1980-85	2,5	0,8	-0,5
1988-89	0,5	-1,2	-0,4
1989-91	2,8	1,2	4,2

a/ Include istruzione primaria e secondaria, sanità, e pensioni

b/ Spesa totale/popolazione totale

c/ Spesa totale/beneficiari dei programmi sociali

Fonte: Marcel e Solimano (1994)

La grande crisi degli anni '80, con la massiva perdita di occupazione e reddito pro capite e gli aggiustamenti fiscali necessari per superare la crisi,

creano un enorme deficit in materia sociale. La qualità dei servizi sanitari ed educativi si deteriora, e vengono eliminati i sussidi all'acquisto della casa, congelate le pensioni e accentuata la disuguaglianza geografica.

#### 1990-98: DEBITO ED INVESIMENTO SOCIALE

Il governo di Aylwin ha inizio sulla base di due principali impegni nella sfera sociale: la restaurazione dei benefici per i gruppi a reddito medio-basso, e lo sviluppo di nuovi programmi sociali focalizzati sui gruppi a più alto rischio, e che migliorino la qualità dei servizi sociali basici. Il primo impegno viene visto come "il pagamento del debito sociale" ed il secondo come "investimento sociale" (Marcel e Solimano, 1994). Raggiungere tali obiettivi richiede una notevole quantità di risorse che sarebbero state raccolte attraverso imposte più alte, allora ad un minimo storico rispetto al PIL.

L'esteso consenso politico, che emerge in Cile durante la transizione alla democrazia, sulla necessità di aumentare lo sforzo sociale, facilita un primo accordo su questi temi, e la riforma fiscale viene attuata in tempo record entro la metà degli anni '90. Nella prima fase, che va dal 1990 al 1991, le politiche del "debito sociale" hanno la priorità: le pensioni e i sussidi sociali vengono aumentati, e vengono lanciati gli schemi di rilevazione del debito (per il debito sulla casa dei gruppi a basso reddito, per esempio). Alla fine di questo periodo, tuttavia, la politica pubblica inizia a muoversi verso l'"investimento sociale". Alla fine del 1991 alcuni programmi in materia di istruzione elementare, infrastrutture sanitarie, formazione professionale dei giovani, e progetti di alleviamento della povertà, sono già in atto, e nei due anni successivi raddoppiano la loro proporzione all'interno della spesa sociale totale.

I principali cambiamenti realizzati dal governo democratico in ambito sociale sono stati il naturale risultato della revisione degli obiettivi generali che lo Stato si proponeva nel settore sociale; uno Stato che non è più esclusivamente "sussidiario", ma si propone di intervenire attivamente per raggiungere le mete dell'equità e della giustizia sociale. Il governo di Aylwin, tuttavia, non rovescia i

cambiamenti istituzionali che erano stati fatti negli anni '80. La sicurezza sociale rimane un sistema a capitalizzazione privata, e il governo sostiene e promuove ulteriormente la decentralizzazione dell'istruzione e del sistema sanitario.

All'aiuto assistenziale, tipico del governo militare, si privilegia l'investimento sociale e la focalizzazione, oltre che ai gruppi materno-infantile e degli indigenti, si dirige anche a nuovi gruppi quali le donne, i giovani, gli indigeni, gli anziani e gli incapaci, per i quali si creano una serie di programmi e istituzioni nuove<sup>33</sup>. Se questo aumenta, senza dubbio, la copertura dell'assistenza sociale, allo stesso tempo si creano programmi di dubbia efficacia e difficili da eliminare.<sup>34</sup>

Davanti alla grandezza del deficit sociale ereditato dal regime Pinochet, era necessario incrementare notevolmente la quantità di risorse assegnate alle funzioni sociali. La riforma fiscale del 1990, per esempio, aumenta le entrate del settore pubblico e la riallocazione delle risorse pubbliche, associata ad una rapida crescita, permette alla spesa sociale per abitante di sperimentare in questo periodo un tasso di crescita medio annuale del 6.5%, senza insidiare l'equilibrio fiscale (Grafico 5).

La crescente importanza assegnata alla spesa sociale in Cile, come strumento addizionale alla crescita per raggiungere livelli di sviluppo ed equità elevati, si riflette nel fatto che attualmente questa rappresenta il 68% della spesa totale del governo (al netto degli interessi). Il Riquadro 2 mostra che durante gli anni '90 la partecipazione della spesa sociale è stata crescente, nonostante il fatto la spesa pubblica, come percentuale del PIL, sia stata relativamente costante, attorno al 21% del PIL. In particolare sono andate aumentando la spesa sanitaria e in educazione, dovuto alla priorità accordata a tali politiche al fine di favorire un aumento della produttività e, di conseguenza, un maggiore sviluppo

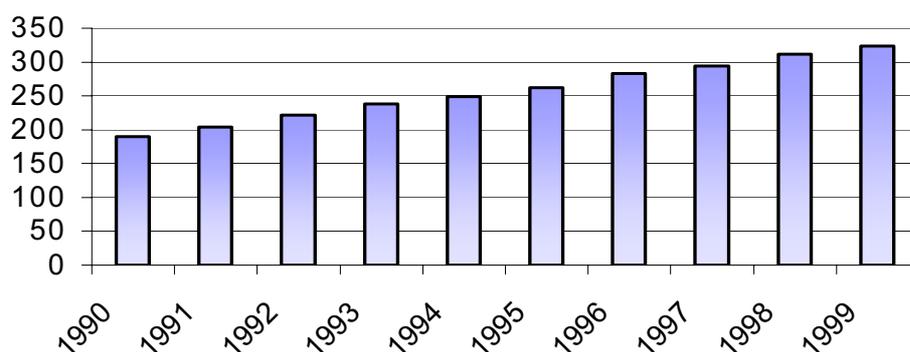
---

<sup>33</sup> Per esempio, viene creato l' *Instituto Nacional de la Juventud (IJJ)*, il *Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)* e la *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)*.

<sup>34</sup> Nel 1996 il numero di programmi esistenti è di 125, 75% dei quali creati dopo il 1990 (MIDEPLAN, 1997); questo crea anche un problema di sovrapposizione e dei programmi e duplicazione degli sforzi.

economico e sociale.<sup>35</sup> In questo senso, la spesa del Governo Centrale in educazione è aumentata del 112% fra il 1990 e il 1998, rappresentando in quest'ultimo anno il 3.3% del PIL.

Grafico 5  
**Spesa sociale per abitante<sup>a</sup>, 1990-99.**  
(migliaia di pesos del 1998)



<sup>a</sup> Comprende la spesa per istruzione, sanità, previdenza sociale ed edilizia pubblica, per abitante.

Fonte: Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las finanzas Públicas; CIEPLAN.

La necessità di intervenire a sostegno del sistema educativo pubblico deriva dalla situazione ereditata del regime di Pinochet, caratterizzata da elevati tassi di immatricolazione al ciclo di studi elementari<sup>36</sup>, ma, a partire dalle scuole medie, da un basso tasso di copertura del sistema educativo, soprattutto relativamente alle classi povere. Per sopperire a tale deficienza, i governi democratici decidono di aumentare l'impegno pubblico nell'area educativa, investendo in infrastrutture ed in personale delle scuole medie-superiori (oltre che elementari ed università), mantenendo ed incentivando contemporaneamente la decentralizzazione di tale servizio.

<sup>35</sup> Questo punto verrà ampliato meglio nel prossimo capitolo.

<sup>36</sup> A questo proposito è necessario spiegare che il sistema di educazione cileno prevede tre livelli: l'elementare, con frequenza obbligatoria, per i bambini dai 6 ai 14 anni; il medio facoltativo, di durata differente per la specializzazione scientifico-umanistica (4 anni) e tecnico professionale (5 anni), universitario.

Riquadro 2

**Classificazione funzionale della spesa del Governo Centrale, 1989-98**  
(percentuale della spesa totale)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Funzioni generali</b>	20,01	20,18	20,12	19,37	18,87	18,18	18,01	17,57	17,87	18,17
Governo	3,83	3,82	4,31	4,28	4,18	4,01	4,02	3,91	3,98	4,1
Difesa	11,34	11,53	10,79	9,92	9,41	8,99	8,65	8,19	8,34	8,39
Giustizia e sicurezza	4,83	4,83	5,01	5,18	5,27	5,18	5,34	5,48	5,55	5,68
<b>Funzioni sociali</b>	64,75	67,6	67,17	65,94	66,96	67,05	67,83	67,88	67,05	67,83
Salute	10,25	10,31	11,04	11,45	11,9	12,38	12,12	12	11,91	12,15
Edilizia pubblica	5,18	5,45	5,89	5,74	5,78	5,76	5,69	5,79	5,19	4,99
Previdenza	30,9	33,14	31,31	29,47	29,62	28,9	28,79	28,28	27,7	27,68
Educazione	13,07	13,17	13,39	13,65	13,77	14,16	14,87	15,31	15,8	16,59
Programmi di occupazione	0,17	0,14	0,13	0,11	0,11	0,1	0,1	0,1	0,11	0,11
Altro	5,17	5,39	5,42	5,5	5,79	5,75	6,25	6,39	6,33	6,31
<b>Funzioni economiche</b>	15,25	12,21	12,71	14,69	14,17	14,76	14,16	14,55	15,08	14
Promozione e regolazione dell'attività produttiva	9,87	6,91	6,9	8,92	8,22	8,15	6,78	6,61	6,88	6,05
Infrastrutture	5,37	5,3	5,81	5,76	5,95	6,62	7,38	7,94	8,2	7,95
<b>Spesa totale (senza interessi)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ministerio de Hacienda, Direccion de Presupuestos.

Questa politica ottiene dei risultati solo parzialmente positivi, non cogliendo appieno quei problemi non risolvibili solo attraverso un aumento del livello della spesa: in particolare viene inizialmente sottovalutata la necessità di migliorare la qualità dell'educazione, che nella grande maggioranza dei casi risulta maggiore nelle scuole private che in quelle pubbliche.

In questo senso alcuni passi in avanti vengono compiuti nel 1996 con l'introduzione della nuova *Reforma Educacional*; questo programma pretende di dare maggior efficacia alle politiche educative esistenti, attraverso tre azioni

principali: la riforma dei programmi scolastici relativi all'educazione primaria e secondaria, l'estensione dell'orario giornaliero di scuola e la creazione di corsi di aggiornamento per i docenti.

Per ciò che riguarda il settore sanitario, fra il 1990 e il 1998 la spesa pubblica sanitaria ha registrato un aumento, in termini reali, del 104% (83% in termini pro capite). Anche questo incremento è dovuto principalmente alla situazione deteriorata in cui si trovavano sia le infrastrutture fisiche che le attrezzature mediche, che aveva condotto ad un'evidente dicotomia fra servizi sanitari pubblici e privati.

A metà degli anni '90 viene implementato un sistema di finanziamento per i servizi primari basato sulla quota di prestazioni pro capite - diversamente dal vecchio sistema, basato sul numero di prestazioni fornite in un periodo determinato.<sup>37</sup> Il nuovo sistema finanzia le prestazioni sanitarie secondo la popolazione iscritta in ogni comune, differenziando i pagamenti secondo il livello di povertà e il carattere urbano o rurale dei comuni; in questo modo, si cerca di rendere il sistema più equitativo.

Nonostante ciò, anche gli interventi effettuati dai governi democratici in area sanitaria non sono stati esenti da critiche; in sostanza, si ritiene che la riforma del sistema sanitario pubblico debba aumentare ulteriormente la qualità dei suoi servizi in modo da essere realmente efficiente e competitivo con il sistema privato. Inoltre occorrerebbe accordare maggiore importanza, a parità di spesa, alla medicina preventiva, oltre quella curativa.

Una delle principali necessità basiche non ancora soddisfatte è costituita dalla disponibilità di case popolari. Il 15% circa della popolazione si trova ancora

---

<sup>37</sup> Secondo il vecchio sistema, maggiore era il numero di prestazioni fatturate per un servizio sanitario, maggiore era la quantità di risorse che riceveva il servizio stesso; tale sistema non possedeva nessun incentivo alla assegnazione efficiente delle risorse, significando per il governo grandi perdite di risorse.

oggi a vivere in condizioni molto precarie<sup>38</sup>; nonostante ci sia stato un miglioramento rispetto alle condizioni esistenti all'inizio del decennio (23% della popolazione, nel 1990), si riconosce che in questo campo resta ancora molto da fare.

---

<sup>38</sup> Per "precarie" si intende, per definizione, quando 3 o più persone dormono nella stessa stanza (esclusi bagno e cucina), nelle zone urbane, e 4 o più persone nelle zone rurali.

## **CAPITOLO III**

### ***LA DINAMICA FRA CRESCITA E DISTRIBUZIONE DEL REDDITO***

#### **1. Introduzione**

Nel corso degli ultimi 40 anni, il Cile ha vissuto diverse situazioni economiche, come conseguenza delle contingenze internazionali e delle politiche interne implementate. All'interno di questa storia di sviluppo economico - che abbiamo tracciato nel capitolo precedente - è necessario evidenziare anche il ruolo attribuito alla distribuzione del reddito dai diversi attori che hanno condotto i cambiamenti economici e politici durante quei decenni. L'aspetto dell'equità sociale condiziona gli scenari delle decisioni economiche ed il corso della crescita futura e come tale dovrebbe costituire una parte importante del dibattito politico.

La letteratura che ha posto l'enfasi sulle "forme" della crescita di un'economia, da una parte, e l'esperienza di singoli paesi, dall'altra, dimostrano che esistono diversi modi di crescere, alcuni più egualitari di altri; tralasciando l'aspetto normativo di tale approccio, ciò che andremo ad analizzare in questo capitolo è se all'interno della strategia di sviluppo cilena sono stati inseriti obiettivi, oltre che macro-economici, anche macro-sociali.

Essendo quello della distribuzione del reddito un problema di lungo periodo - vale a dire che non si riscontrano cambiamenti significativi di breve periodo, a meno di catastrofi naturali o politiche fortemente "mirate"-, quello di cui abbiamo bisogno è una serie storica della distribuzione del reddito in Cile, che ci permetta di analizzare quali siano stati, in termini sociali, i costi e benefici

delle politiche economiche implementate; facendo coincidere l'inizio del processo di sviluppo con l'adozione della riforme strutturali, avvenute durante il regime Pinochet, concentreremo il nostro studio sull'impatto a livello individuale dei cambiamenti nella struttura economica cilena avvenuti a partire dal 1973.

La tendenza di lungo periodo della distribuzione del reddito cilena mostra un peggioramento, rispetto agli anni '60, che dura fino alla fine degli anni '80; solo all'inizio del decennio scorso si registra un miglioramento che, sebbene sia significativo, non permette di raggiungere i livelli di uguaglianza di quarant'anni prima.

Successivamente all'analisi dei dati, cercheremo di individuare quali sono state le variabili o quelle che chiameremo "connessioni", che, attraverso il mercato e le istituzioni, hanno influito (positivamente o negativamente) sulla distribuzione del reddito. Per mezzo di un'analisi sistemica iniziale, individueremo tre "livelli" attraverso cui gli effetti della crescita si trasferiscono alla sfera sociale, di cui il primo contiene gli altri due: gli "effetti indiretti" attraverso il mercato, che è il primo grande livello, gli effetti delle riforme strutturali e gli "effetti diretti" attraverso le politiche sociali. Lo studio dell'interazione fra i diversi livelli e fra le forze che a questi soggiacciono (fattori del mercato, soprattutto del mercato del lavoro, variabili macroeconomiche e fattori istituzionali) ci porterà ad individuare, anche alla luce di recenti studi empirici, una stretta relazione (per lo più negativa) fra la *natura* della crescita economica cilena degli ultimi tre decenni e la distribuzione del reddito.

Nel secondo paragrafo discuteremo come si è svolto il dibattito sulle caratteristiche di complementarietà ed esclusione delle variabili crescita e distribuzione del reddito in Cile, evidenziando come, all'interno del modello di sviluppo, sia stato inserito l'obiettivo di assicurare un livello minimo di reddito, piuttosto che quello di aumentare l'uguaglianza. Nella terza sezione descriveremo dettagliatamente l'evoluzione della disuguaglianza attraverso indicatori sociali,

indici aggregati e le quote di reddito nazionale percepite dai diversi gruppi ordinali della popolazione.

Nelle ultime due sezioni andremo ad indagare la relazione fra crescita e distribuzione del reddito, alla luce di una visione schematica del processo di formazione di quest'ultima variabile.

Nonostante l'andamento del PIL pro capite e dell'indice di Gini mostrino una relazione ad U-rovesciata non si può concludere che il caso cileno sia una conferma della teoria di Kuznets; le specificità di tale contesto ci spingono ad indagare oltre quali siano le determinanti della distribuzione del reddito e quali i canali attraverso cui la crescita si trasferisce sulla sfera sociale. In particolare, indagheremo gli effetti delle forze che regolano il mercato del lavoro, l'impatto delle riforme strutturali e della politiche macroeconomiche di aggiustamento e l'incidenza delle politiche sociali sulla disuguaglianza del reddito.

## **2. Disuguaglianza e crescita: complementarità ed esclusività**

La relazione fra crescita economica e distribuzione del reddito è di fondamentale importanza per capire la dinamica di sviluppo vigente in un paese e per anticipare le tendenze future in materia di disuguaglianza. Il tema di equità sociale dovrebbe costituire una parte importante del dibattito politico e come tale condizionare gli scenari delle decisioni economiche e il corso della crescita degli anni futuri. Non sempre, tuttavia, e non ovunque i governi hanno incorporato negli obiettivi di politica economica indicatori di povertà e disuguaglianza, e molti economisti sono d'accordo nell'includere il Cile in questa categoria di paesi (Garreton, 1999, Beyer, 1997, Solimano 1998).

Una questione, tuttavia, che si pone a priori è se "si debba o si possa" avanzare verso una distribuzione del reddito più egualitaria. La risposta a "se si debba" ha una chiara connotazione normativa. Innanzitutto, non è chiaro che

raggiungere una determinata distribuzione del reddito debba essere una meta per un governo, ma questo tema apre un'ampia discussione nella letteratura di varie discipline che va oltre la portata del nostro studio<sup>1</sup>. Ciò che ci sembra interessante evidenziare in questo sede, invece, è che questo dibattito, in Cile, si è sviluppato in termini di obiettivi sia di politiche economiche che di politiche sociali.<sup>2</sup>

La letteratura che ha posto enfasi sulle "forme" di crescita di un'economia ha argomentato che ci sono diversi modi di crescere, alcuni più egualitari di altri.<sup>3</sup> L'idea che soggiace a questa impostazione è che esistono dei modelli di sviluppo diversi che danno origine a combinazioni diverse di crescita ed uguaglianza. Il sostegno empirico di questa tesi risiederebbe nell'osservazione del processo di sviluppo di alcuni paesi che sono riusciti a crescere con distribuzioni del reddito relativamente egualitarie (per esempio alcuni paesi dell'est asiatico), e di altri che non hanno avuto gli stessi esiti (per esempio, i paesi dell'America Latina). Dal punto di vista delle politiche economiche, questa letteratura sembrerebbe suggerire una imitazione delle condizioni ed azioni dei paesi che hanno sperimentato una "crescita equa". Tale approccio, però, presenta, fra gli altri, un problema basilare e di difficile controllo: non c'è chiarezza rispetto alla situazione di partenza dei paesi con i quali si tenta di esemplificare le situazioni di crescita alta e disuguaglianza bassa.

Le condizioni in cui ha inizio il processo di sviluppo possono essere determinanti sull'evoluzione dello stesso. Per esempio, il periodo che seguì la seconda guerra mondiale fu di crescita senza precedenti a livello mondiale; in qualche modo tutti i paesi ebbero l'opportunità di beneficiare di questa fase, sebbene le differenze nel grado di integrazione commerciale e l'insieme delle politiche implementate nei diversi paesi impedirono ad alcuni di giovare al pari di altri di questo processo. Importanti sono anche le politiche pubbliche seguite nel passato e la storia del paese. Nei paesi dell'OCSE, per esempio, il livello di

---

<sup>1</sup> Per un'analisi di diverse teorie distributive si veda Roemer, 1996 e Solomon e Murphy, eds., 1990.

<sup>2</sup> In realtà si è sviluppato prima fra gli economisti e solo negli ultimi anni fra i policy-makers.

istruzione, nel 1950, raggiungeva una media di 10.24 anni; il Cile aveva, nel 1952, una media di anni di istruzione pari a 4.72. Otto anni più tardi tale media era ancora al di sotto dei 5 anni di istruzione. Inoltre, anche le differenze nella qualità dell'istruzione erano notevoli. L'impatto della crescita economica mondiale sulla distribuzione del reddito, quindi, deve essere stato sicuramente diverso nelle due situazioni. Questa però è solo una linea di argomentazione, contrapposta ad un'altra che considera anche il "modello di sviluppo" che un paese "decide" di adottare. Un conto, infatti, è l'impatto che la crescita può avere sull'uguaglianza, e un conto è la strategia di sviluppo che ogni singolo paese sceglie di seguire - o è "costretto" a seguire per ragioni strutturali (Beyer, 1997).

Senza negare che la disuguaglianza è un fenomeno di lungo periodo che dipende anche da fattori strutturali non modificabili nel breve, ai fini del nostro studio ci incliniamo verso la seconda linea di analisi, andando ad approfondire, all'interno del contesto cileno, se c'è stata la volontà o la possibilità di cambiare la distribuzione del reddito.

L'idea che è possibile scegliere un modello di sviluppo permea, in un modo o nell'altro, la letteratura sulla crescita economica. Per ciò che concerne l'America Latina, l'Economic Commission for Latin America and Caribbean (ECLAC,1992) sostiene che i governi possono combinare le politiche economiche in modo ampio e che ogni combinazione ha degli effetti distributivi diversi. In questo modo traccia quello che chiama "approccio integrato", in cui si propone di scegliere politiche economiche che favoriscano non solo la crescita economica ma anche l'equità, e si enfatizzano politiche sociali che non solo prendano in considerazione i loro effetti sull'uguaglianza ma anche sulla produttività e sull'efficienza. A questi "suggerimenti" e alle difficoltà di metterli in pratica i *policy-makers* cileni, a partire dagli anni '70, rispondono che il migliore strumento di collocazione delle risorse è il mercato; tuttavia, se prevedere l'impatto di un'insieme di politiche economiche sulla distribuzione del

---

<sup>3</sup>. Si veda Marfán (1993).

reddito è già molto difficile, lo è ancor di più se ci si affida totalmente al mercato (Beyer, 1997).<sup>4</sup>

Per ciò che concerne le politiche sociali, il dibattito sulla connotazione normativa della distribuzione del reddito si è sviluppato attorno all'alternativa fra gli obiettivi di assicurare un livello minimo di reddito o di ottenere una maggiore uguaglianza.<sup>5</sup> Tale scelta è sempre stata in fondo alla discussione sul ruolo dello Stato cileno in campo sociale. Nella pratica, tuttavia, l'azione del governo è stata diretta ad elevare le condizioni dei più poveri e sebbene in queste politiche può esserci un elemento redistributivo, non è il loro obiettivo primario avanzare verso una distribuzione del reddito più egualitaria. È opinione di molti<sup>6</sup> che, anche storicamente, la politica sociale cilena abbia avuto come obiettivo principale lo stabilimento di un livello minimo di reddito, che si traduce negli obiettivi di alleviamento della povertà e assicurazione di chi lavora. Infatti, la concezione che impregnava la prima legislazione sociale (riconosciuta come tale) approvata nel 1954 durante il governo Alessandri, era la "protezione" del lavoratore. Durante i governi radicali, i settori medi ottennero numerose conquiste sociali che avevano la loro origine nella pressione dei gruppi di interesse e che avevano poco a che fare con conquiste sociali in quanto tali. Il governo della *Democrazia Cristiana* si impose come obiettivo quello di avanzare verso una migliore distribuzione del reddito, sebbene nella pratica la sua politica sociale si focalizzò nell'incorporare i contadini e le categorie marginali urbane nel tessuto sociale e ad aumentare le risorse dei programmi sociali esistenti. Entrambe le politiche possono avere avuto un effetto redistributivo, però in sé non avevano come obiettivo quello di raggiungere una determinata distribuzione del reddito (sebbene la riforma agraria di quel governo possa considerarsi una politica

---

<sup>4</sup> Esiste una dimensione politica del sistema economico e delle strategie di sviluppo, ma questo ha anche a che vedere con la capacità di una società di tollerare certe disuguaglianze nell'ambito sociale e culturale; ci sono società che culturalmente esigono più uguaglianza e altre che ne esigono meno (Beyer, 1997).

<sup>5</sup> L'idea di fondo è che i concetti di povertà e distribuzione del reddito sono relazionati ma anche separati; relazionati poiché, per esempio, la disuguaglianza estrema - come quella sudamericana - rende probabile che una parte della popolazione cada sotto la "linea della povertà"; separati perché un aumento della disuguaglianza, indicato per esempio da un aumento del coefficiente di Gini, non significa un corrispondente aumento nella povertà (Reynolds 1996).

sociale redistributiva). Il governo della *Unidad Popular*, invece, ebbe un chiaro obiettivo redistributivo, però non attraverso politiche sociali ma piuttosto per mezzo della redistribuzione delle attività.

Negli anni del regime Pinochet, invece, le politiche sociali sono state senza dubbio focalizzate sui poveri, non favorendo gli *spillovers* sulla classe media. Castañeda (1990) sostiene che, nonostante i tagli alla spesa pubblica operati in questi anni, la spesa totale per i decili più poveri è aumentata. CIEPLAN e ECLAC non sono d'accordo con questa visione mostrando che la spesa totale come percentuale del PIL è diminuita e che i successi ottenuti dalla focalizzazione di questa sui più poveri sono il risultato di tendenza di lungo periodo (che risale al 1940).

Da un altro punto di vista, non è chiaro che un paese che presenta ancora livelli alti di povertà debba centrare la sua politica sociale su questioni di uguaglianza prima che di povertà, o su entrambe simultaneamente. Avanzare verso un'economia più egualitaria potrebbe rendere più difficile il superamento della povertà. Il meccanismo più ovvio sarebbe l'impatto negativo che la ricerca di una maggiore uguaglianza potrebbe avere sulla crescita economica, considerato che in Cile la crescita economica sembra essere il principale strumento di lotta contro la povertà (Larrañaga, 1994, e Contreras, 1996)<sup>7</sup>.

Dal momento, tuttavia, che pressoché l'intera letteratura recente<sup>8</sup>, sia teorica che empirica, in tema di distribuzione del reddito è concorde nell'affermare che una maggiore uguaglianza favorisce la crescita, ecco che politiche redistributive avrebbero effetti positivi anche sulla povertà.

In questa discussione, tuttavia, non bisogna dimenticare che l'azione sociale del governo ha di fatto un impatto redistributivo, sebbene teoricamente sia concepita per sostenere un livello minimo di benefici sociali per più poveri. Questo punto è particolarmente importante nel medio e lungo periodo, se si

---

<sup>6</sup> Beyer (1997), Solimano (1998).

<sup>7</sup> L'interpretazione di questa conclusione non è molto diretta, specialmente se la spesa del governo in capitale umano (per esempio, educazione e salute) hanno qualche effetto sulla crescita.

considera che una parte importante della spesa sociale (in particolare istruzione e sanità) è diretta ad aumentare la produttività del lavoro della persone. Se si consegue tale obiettivo, l'impatto sulla distribuzione del reddito dovrebbe essere positivo; nel breve periodo, poiché questi programmi si concentrano sulle persone a reddito minore, l'incorporazione nel reddito familiare di detti sussidi porta ad una distribuzione più egualitaria.

È chiaro, dunque, che la distribuzione del reddito migliora sensibilmente dopo aver incorporato i programmi sociali, in particolare in educazione e salute.

I trasferimenti di reddito, invece, se da una parte hanno un impatto redistributivo, dall'altra non contribuiscono ad incrementare la produttività delle persone e, quindi, non sembrerebbero la soluzione di lungo periodo al problema della povertà e della disuguaglianza.

D'altra parte però, il solo aumento di risorse in area sociale non costituisce di per sé una garanzia di impatto redistributivo. Aumentare, per esempio, la spesa in educazione - e non anche la qualità della stessa - non aumenta da solo il rendimento degli studenti e nemmeno le loro prestazioni nel mercato del lavoro (Garretón 1999).

Le imposte sono state viste abitualmente come un importante strumento redistributivo, soprattutto quelle dirette; tutti i paesi contano su un certo grado di progressività nelle imposte individuali e su imposte sulle imprese e sui redditi da capitale relativamente alte. L'obiettivo è, senza dubbio, redistributivo, sebbene anche qui esistano dei contro-effetti ambigui o distorsivi.<sup>9</sup>

Se si può supporre che esiste un certo grado di conflittualità fra le politiche del governo che puntano a migliorare la distribuzione del reddito e quelle che sono dirette a ridurre la povertà, questo è molto limitato in una prospettiva di lungo periodo e si riduce ad aspetti specifici della politica

---

<sup>8</sup> Per esempio Alesina e Rodrik (1994), Persson e Tabellini (1994), Bertola (1993), Larraín e Vergara (1992).

<sup>9</sup> Per esempio è stato osservato che l'aumento delle imposte sugli utili di imprese aumenta di finanziamento delle stesse attraverso l'indebitamento (Beyer, 1997).

economica.<sup>10</sup> L'evidenza, infatti, mostra che l'effetto di queste politiche sulla disuguaglianza non è immediato e che l'aumento delle risorse destinate, attraverso le politiche sociali, ad aumentare la produttività del lavoro non è sufficiente da solo ad ottenere un impatto significativo sulla disuguaglianza.

In effetti, l'analisi dei dati e studi statistici preliminari (Ruiz-Tangle. 1999) mostrano che la distribuzione del reddito non sembra subire alterazioni significative nel breve periodo. Ciò da modo di dedurre che politiche specifiche momentanee non sono efficaci per un miglioramento della disuguaglianza - come del resto è emerso anche dagli studi teorici ed empirici degli ultimi decenni, da noi analizzati nel capitolo I - però sì potrebbero esserlo insieme a politiche di lungo periodo e alla struttura economica imperante. Per questo ci sembra necessario focalizzare l'analisi della distribuzione del reddito del Cile sul lungo periodo e disporre di una serie storica di misure della disuguaglianza che ci permetta di studiare il problema considerando tutti i fattori che possono aver influito su di essa nel corso dei decenni.

### **3. Evoluzione storica della disuguaglianza in Cile**

La distribuzione del reddito in Cile non è mai stata egualitaria, come del resto in pressoché tutta la regione latino-americana (con l'eccezione, in qualche misura, dell'Uruguay); a differenza di altri paesi, però, negli ultimi 40 anni la disuguaglianza in Cile è andata aumentando, mostrando solo all'inizio degli anni '90 una diminuzione discreta, per poi rimanere stabilmente ad un livello relativamente alto per tutto il corso del decennio passato.

---

<sup>10</sup> L'investimento in capitale umano ha in generale rendimenti decrescenti e, per lo meno quello formale, ha un limite massimo oltre il quale non può essere accumulato in una singola persona; in questo modo quello che lo Stato fa per aumentare i livelli di capitale umano dei più poveri dovrebbe ridurre le dispersioni dello stesso attraverso la popolazione cilena (e quindi anche la dispersione dei redditi, come vedremo più oltre).

Il fatto, che emerge dall'analisi dei dati, che non sia facile modificare la struttura della distribuzione del reddito nel breve periodo, potrebbe confermare l'intuizione economica che suggerisce che in un'economia di mercato la distribuzione delle risorse è quella che determina la distribuzione del reddito (Ruiz-Tangle, 1999). Possiamo concentrare le risorse economiche nel possesso di terra, capitale fisico e capitale umano. Maddison (1989) ha argomentato che nella regione latino-americana la disuguaglianza è un vecchio retaggio del sistema di colonizzazione che concentrò la proprietà della terra nella mani di pochi. La distribuzione della proprietà della terra in Cile, di fatto, a parte la *Reforma Agraria* compiuta alla fine degli anni '60 e inizi degli anni '70, non ha sofferto di grandi cambiamenti nel corso del tempo e rimane ancora oggi molto concentrata. Un accesso ristretto all'educazione di una percentuale esigua della popolazione, per lo meno fino agli anni '60, ha anch'esso giocato un ruolo decisivo nella determinazione della disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Ramos (1996) concorda con tale valutazione ed aggiunge che nel periodo successivo all'indipendenza la proprietà continuò ad essere molto concentrata, non solo della terra ma anche dei minerali e del capitale fisico. Evidenzia, come fattori addizionali che spiegano la iniqua distribuzione del reddito, la lenta diffusione di tecnologie moderne e una concentrazione della domanda di beni di consumo sofisticati.<sup>11</sup> Questi ultimi fattori, tuttavia, sarebbero la conseguenza della disuguaglianza nella distribuzione della proprietà del capitale fisico e umano.

Quello della distribuzione della proprietà (o degli stocks), tuttavia, è solo un aspetto del problema della disuguaglianza in America Latina, ed in Cile nella fattispecie. Gli altri due fattori che influenzano la distribuzione del reddito, e sui quali ci concentreremo, sono il reddito da lavoro ed i salari (i flussi), e le istituzioni (le relazioni nel mercato del lavoro, il sistema di educazione, il sistema sanitario ecc.). Qualunque sia stato l'impatto della proprietà sulla concentrazione

---

<sup>11</sup> Fajnzylber, F. (1996), sottolineando l'affanno dei paesi latino-americani nel voler riprodurre il modo di vita dei paesi avanzati, evidenzia la densità di consumo di un bene caro quale l'automobile fra coloro che potevano pagarne il costo, molto più alta che in qualsiasi altro paese di industrializzazione tardiva e con un livello di reddito comparabile.

del reddito monetario familiare, quest'ultima nell'attualità è determinata fondamentalmente dai redditi da lavoro.<sup>12</sup> Beyer (1997) stima che anche se tutti i redditi da capitale fossero redistribuiti verso il 40% più povero della popolazione, la frazione di reddito totale percepita dal quintile di reddito più ricco continuerebbe ad essere superiore al 50%.<sup>13</sup> Per questo, cambiamenti radicali nella distribuzione del reddito in Cile saranno il risultato di cambiamenti nella distribuzione e nei rendimenti del capitale umano, più che cambiamenti nella proprietà di attività fisiche.

Il fatto, comunque, che la distribuzione iniqua dei redditi derivanti dagli stocks non sia determinante nella formazione del reddito personale, non esclude che il processo di redistribuzione non andrebbe ad "intaccare" anche la proprietà; questa, tuttavia, è una questione che coinvolge, fra gli altri, un problema politico di regolamentazione e di ruolo delle istituzioni che necessita, in democrazia, di un forte consenso - che in Cile forse non c'è mai stato (Vega, 1999).

Al fine di analizzare la relazione fra crescita e distribuzione del reddito, focalizzeremo il nostro studio sulla tendenza di lungo periodo della distribuzione dei "flussi", la quale ci permette di concentrarci sui redditi primari che non solo sono i più rilevanti per comparazioni di tipo benessereistico, ma sono anche quelli che contribuiscono alla produzione e che sono più strettamente correlati alle forze della domanda e dell'offerta. Accanto a tali redditi, andremo ad osservare la tendenza di lungo periodo del consumo e di altri indicatori del livello di benessere sociale (o di qualità della vita) ed infine discuteremo come la spesa sociale o altre politiche del governo influenzino la distribuzione del reddito totale (familiare o individuale).

Poiché esistono, tuttavia, vari e diversi criteri di classificazione dei redditi e di misurazione della disuguaglianza, ci sembra necessario, innanzitutto, illustrare quali essi siano e quali siano le fonti di rilevazione in Cile.

---

<sup>12</sup> Beyer (1997), Ruiz-Tangle (1998).

<sup>13</sup> In questi casi, tuttavia, esiste un grande problema di sotto-stima dei redditi da capitale.

Le misure della povertà e della distribuzione del reddito incontrano grandi difficoltà, derivanti soprattutto dalla raccolta dei dati iniziale. La definizione di povertà è convenzionale ed è stata generalizzata come "coloro che hanno un reddito pro capite inferiore a due panieri di alimenti e necessità non alimentari basiche" (ECLAC, 1997).<sup>14</sup> Tale definizione non è un indicatore di distribuzione e non ci dice quanti non poveri escono dalla linea della povertà da un anno all'altro (e quanti ci ritornano), però è utile per definire la frontiera fra poveri e non poveri nelle indagini sulla distribuzione del reddito. Quello di povertà, inoltre, è un concetto relativo, in quanto gli individui si possono sentire poveri non solo in termini assoluti, ovvero a causa del loro basso livello di consumo, ma anche perché altre persone nella comunità sono visibilmente più ricche (Reynolds, 1996), il che ci riporta alla disuguaglianza come fatto centrale oggetto di analisi.

La distribuzione del reddito è molto più difficile da misurare, in particolare gli estremi più poveri e più ricchi. Inoltre, anche quando le cifre disponibili sono corrette, ci sono molte forme alternative di organizzare le informazioni; per esempio, secondo il reddito o il consumo familiare, per membro della famiglia o per "adulto equivalente", e le differenze sono notevoli.<sup>15</sup> Una volta classificate le informazioni, ci sono anche diversi modi di misurare la distribuzione; si passa da indicatori più criptici (come il tradizionale indice di Gini) ad altri più semplici come il rapporto fra la partecipazione del decile o quintile più ricco e più povero, o fra i percentili mediani.

Ci sono diverse fonti di informazione sulla distribuzione del reddito in Cile. La più antica è la *Encuesta de Ocupación y Desocupación* della

---

<sup>14</sup> Coloro che hanno un reddito pro capite insufficiente per l'acquisto di un paniere di necessità basiche sono definiti indigenti. Il valore della linea di indigenza a novembre del 1998 era di 18.944 pesos cileni nella zona urbana e 14.598 pesos nella zona rurale (il valore della linea di povertà è il doppio di quella di indigenza urbana e il 75% di quella di indigenza rurale).

<sup>15</sup> Operare un aggiustamento per il numero dei membri della famiglia sembra ragionevole, però sorgono due problemi che vanno affrontati: le necessità del consumo variano con l'età (e ciò va corretto lavorando con un "adulto equivalente" come unità di riferimento) e ci sono "economie di scala" all'interno della famiglia. (Contreras e Ruiz-Tangle V., 1997). L'evidenza ci mostra che le famiglie a reddito inferiore, al meno in Cile, hanno solitamente un maggior numero di componenti che quelle a reddito più alto, il che

*Universidad de Chile*, che una volta all'anno dal 1957 raccoglie informazioni sui redditi nel Gran Santiago. Il MIDEPLAN (*Ministerio de Cooperación y Planificación*) realizza in tutto il Cile la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN), disponibile per il 1987 ed ogni due anni dal 1990; la copertura e l'inchiesta sono andate perfezionandosi negli anni '90 così che la comparabilità con il 1987 è limitata. L'*Instituto Nacional de Estadística* (INE), approssimativamente ogni dieci anni, effettua uno studio dettagliato dei bilanci familiari nel Gran Santiago, che è disponibile per il 1969, 1978, 1988 e 1997.

Alcuni risultati differiscono radicalmente fra le diverse fonti, essendoci contemporaneamente valutazioni divergenti rispetto ai pregi di ognuna di esse. La CASEN presenta il grande vantaggio di avere rappresentatività nazionale (il campione utilizzato è costruito in modo da rappresentare la popolazione sia urbana che rurale delle 13 regioni cilene), di distinguere all'interno del reddito complessivo diverse categorie quali gli affitti impliciti, i redditi da capitale, da lavoro, da rendite e da trasferimenti pubblici, e di correggere la variabile reddito per variabili strumentali (per esempio educazione, accesso ai servizi pubblici, condizioni sanitarie, ecc.). I dati emersi dall'indagine, inoltre, subiscono da parte dell'ECLAC due tipi di aggiustamento: il primo per tenere in conto le "non risposte", ovvero quelle relative a persone che si dichiarano lavoratori ma senza riportare alcun reddito proveniente dall'occupazione principale, persone che dichiarano di ricevere un sussidio pubblico ma non ne riportano il valore, e persone che vivono in case di loro proprietà ma non dichiarano alcun valore per il relativo affitto implicito;<sup>16</sup> il secondo aggiustamento serve a correggere la sovra- o sotto-dichiarazione delle differenti categorie di reddito, e a tal fine viene

---

vuol dire che la misura del reddito pro capite dovrebbe condurre a rilevare una disuguaglianza maggiore che se consideriamo il reddito familiare totale.

<sup>16</sup> La metodologia del processo di correzione delle "non risposte" da parte dell'ECLAC consiste nel selezionare, all'interno della stessa inchiesta, quegli individui con un vettore di caratteristiche socioeconomiche simili (sesso, tipo di occupazione, settore economico, età, educazione, esperienza lavorativa, ecc.), calcolare il reddito medio di questi e imputarlo all'individuo di cui non è chiaro il reddito. Questo metodo tende ad omogeneizzare il campione lavorando in base a medie, ma anche così è una soluzione abbastanza accettata.

usato come riferimento per il valore dei flussi totali di reddito *Las Cuentas de Gastos e Ingresos de Hogares*, de *Las Cuentas Nacionales*, che il *Banco Central de Chile* produce annualmente. Lo svantaggio di uno studio della disuguaglianza basato esclusivamente sulla CASEN, tuttavia, è quello di non consentire un'analisi di lungo periodo del problema, giungendo alla conclusione prevedibile - considerando ciò che abbiamo evidenziato sopra, ovvero che la distribuzione del reddito non è soggetta a variazioni significative nel breve periodo - che il grado di disuguaglianza in Cile negli ultimi anni non è cambiato. Per questo motivo ci è parso necessario esaminare, accanto alla CASEN, gli altri studi sulla distribuzione del reddito (dell'*Univesidad de Chile* e dell'INE), i quali, nonostante siano svolti solo per il Gran Santiago<sup>17</sup>, dove vive il 40% della popolazione totale, hanno il pregio di coprire un periodo temporale più ampio e di essere svolti secondo un formato che si è mantenuto costante nel tempo. Entrambe tali indagini, tuttavia, non considerano le correzioni e gli aggiustamenti sulla variabile reddito, che invece opera la CASEN. Questo potrebbe essere motivo di non comparabilità fra le diverse indagini; è necessario tuttavia notare che, se la *Encuesta de Ocupación* prende in esame solo i redditi da lavoro, sommati alle pensioni ed altri trasferimenti speciali (reddito primario o autonomo)<sup>18</sup>, e non ricomprende in tale variabile gli affitti impliciti, i redditi da capitale, i sussidi monetari ecc. (reddito monetario)<sup>19</sup>, questi ultimi redditi non sono tanto importanti come i redditi provenienti dal lavoro. Nel Riquadro III-1 si osserva che, prendendo in considerazione i redditi raccolti dalla CASEN negli ultimi anni, i redditi da lavoro corrispondono a più del 75% dei redditi familiari totali.

---

<sup>17</sup> Le inchieste sulla distribuzione del reddito nel Gran Santiago tendono a sotto-stimare il grado di disuguaglianza in quanto non considerano le aree rurali, in cui la distribuzione del reddito tende ad essere più sperequata; tuttavia, poiché il nostro obiettivo è quello di osservare la tendenza di lungo periodo della distribuzione del reddito, la quale, secondo le diverse inchieste degli ultimi 40 anni è inizialmente peggiorata per poi stabilizzarsi ad un livello relativamente basso nell'ultimo decennio, siamo indotti a pensare che prendendo in considerazione anche le aree rurali questa tendenza "negativa" si sarebbe accentuata, ma sicuramente non invertita o migliorata.

<sup>18</sup> I redditi da lavoro corrispondono a 4/5 dei redditi autonomi.

<sup>19</sup> Il reddito familiare monetario si definisce come la somma del reddito primario e i trasferimenti monetari che la famiglia riceve dallo Stato. Il reddito primario (o autonomo), si definisce come tutti i pagamenti che riceve la famiglia come risultato del possesso di fattori produttivi; include stipendi, salari, reddito da lavoro indipendente, rendite, interessi, pensioni.

### Riquadro III-1

#### **Reddito medio familiare e da lavoro** (pesos di ogni anno)

	1990	1992	1994	1996	1998
Reddito familiare (1)	181.314	269.569	351.14	460.965	511.005
Reddito da lavoro (2)	141.564	219.607	286.74	379.631	415.856
Percentuale (2/1)	78%	81%	82%	82%	81%

Fonte: Ruiz-Tangle (1999) e Encuesta CASEN 98.

Lo studio di Ruiz-Tangle V. (1999), inoltre, permette di aggiustare la serie dei redditi della *Encuesta de Ocupación* per il problema delle non risposte, ovvero per la "non dichiarazione" del reddito e per la dichiarazione di reddito uguale a zero. Questi problemi non sono di poca importanza se l'obbiettivo è studiare l'evoluzione dei redditi di tutto il campione in questione (in questo caso il Gran Santiago).<sup>20</sup> La metodologia per gli aggiustamenti della serie dei redditi consiste, in definitiva, nel selezionare aleatoriamente, fra le famiglie con dati di reddito completi, un campione che sostituisca quelle osservazioni con problemi di "non dichiarazione" e nell'eliminare aleatoriamente le osservazioni con reddito dichiarato uguale a zero fino ad arrivare ad una percentuale accettabile di tali osservazioni, dove per "accettabile" si intende la media a partire dal 1987 (anno in cui migliora la raccolta di informazioni), che è pari a 0.6%.<sup>21</sup>

Risolti i suddetti problemi, si ottiene una serie di redditi omogenea ed affidabile, a partire dalla quale procederemo a studiare gli indicatori di

<sup>20</sup> È stato verificato che il problema della "non dichiarazione" si riscontra maggiormente nei comuni a più alto reddito; ciò significa che la distribuzione del reddito che non tiene conto di tale problema non sta considerando una parte di redditi presumibilmente alti, e ciò provocherebbe una sotto-stima del grado di disuguaglianza dei redditi. Allo stesso modo la dichiarazione di un reddito pari a zero è poco plausibile (è possibile solo se provato da livelli bassissimi di consumo e reddito anteriori) e non correggere l'indicatore di disuguaglianza in tal senso significherebbe ottenere una sovra-stima dello stesso.

<sup>21</sup> In questo studio non è possibile applicare la stessa metodologia di correzione delle "non risposte" della CASEN in quanto si lavora con un numero inferiore di osservazioni (la CASEN ha circa 13.000 osservazioni, la *Encuesta de Ocupacion* circa 12.000), che fa sì che le medie siano calcolate con troppo poche osservazioni. Per maggiori dettagli sulla metodologia si veda Ruiz-Tangle, 1999.

disuguaglianza e la tendenza di questi nel corso degli anni; a partire dal 1987 potremo confrontare tale tendenza con quella che emerge dalla CASEN.

### **3.1. Lo sviluppo sociale: alcuni aspetti distributivi**

All'inizio degli anni '70 il Cile si situa fra i paesi dell'America Latina con più alto grado di sviluppo sociale. Il livello dell'istruzione, il sistema sanitario nazionale, l'organizzazione per la costruzione di case popolari e un programma massivo di alimentazione per studenti della scuola primaria sono i più avanzati della regione. Allo stesso tempo, si sviluppa un ampio segmento di classe media, sebbene inizialmente concentrato nelle aree urbane. Il progresso sociale si estende anche agli operai, organizzati in sindacati e al settore rurale, fenomeno quest'ultimo associato alla riforma agraria realizzata fra il 1965 e il 1973. (French-Davis, 1973).

Lo sviluppo sociale, per certi aspetti, prosegue anche durante il regime Pinochet (1974-89), con alcuni indicatori sociali che continuano a migliorare mentre altri si deteriorano fortemente.

L'indice di analfabetismo, già ridotto al 20% nel 1952, diminuisce al 10% fino al 1973 e a meno del 6% nel 1989, mentre il numero di studenti iscritti al livello di istruzione primaria, come percentuale della popolazione dai 6 ai 14 anni, nel 1973 aumenta dal 65% a circa il 100%, per rimanere a questo livello fino all'inizio degli anni '80. Tuttavia, nella seconda metà degli anni '80 la copertura della scuola primaria diminuisce al 95%, fatto questo che nasconde un problema di diserzione scolastica in conseguenza, molto probabilmente, della crisi del 1982. Per ciò che concerne l'istruzione secondaria, nel 1952 questa è frequentata dal 10% dei giovani fra 15 e 18 anni, cifra che aumenta al 51% nel 1973 e al 75% nel 1989.

Negli anni del regime di Pinochet, si assiste anche ad un'evoluzione positiva dei valori della speranza di vita alla nascita e della mortalità generale e

infantile, che accentua la tendenza che questi indicatori già mostravano negli anni '50 e '60. In particolare, si riduce drasticamente la mortalità infantile, con cui il Cile si situa negli anni '80 fra i paesi dell'America Latina con i livelli più bassi.

Questi risultati positivi sono la riposta agli sforzi pubblici di maggior attenzione alla maternità e all'infanzia (includendo fra questi i programmi di nutrimento per i neonati), al calo del numero delle nascite, e a fattori di natura irreversibile come l'aumento del livello d'istruzione delle madri (Hirschman, 1994; Raczynski e Oyarzo, 1981).

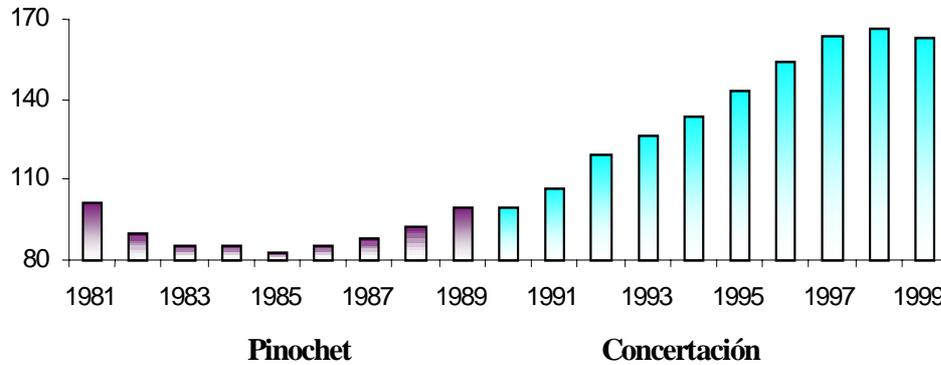
Per quanto concerne gli aspetti distributivi, i risultati sono molto meno positivi. Il consumo per abitante misura la quantità di beni e servizi che consuma in media la popolazione, quindi può essere considerato un indicatore abbastanza illustrativo del tenore di vita delle persone. Se al consumo privato si somma il consumo del settore pubblico, si incorpora la spesa di quest'ultimo che conduce ad un maggiore consumo degli individui (le spese per servizi pubblici, per esempio).

Durante il periodo 1974-89, il consumo totale per abitante non aumenta e considerando solo il sotto-periodo 1981-89, osserviamo che il consumo totale per abitante soffre di una crescita media annuale pari a -0.3% (Grafico 1). Anche il consumo privato per abitante non aumenta e se suddividiamo il periodo in due osserviamo che questo presenta un comportamento simile, con tassi di crescita quasi nulli (Grafico 2).

Il potere d'acquisto dei salari (espresso attraverso l'indice reale degli stipendi e dei salari), durante il periodo 1973-89, cresce ad un tasso medio pari al 2.3%; nella Tabella 1, in Appendice, si osserva una crescita significativa di tale variabile alla fine degli anni '70-inizi '80, seguita da una notevole diminuzione nel 1982-83.

Grafico 1

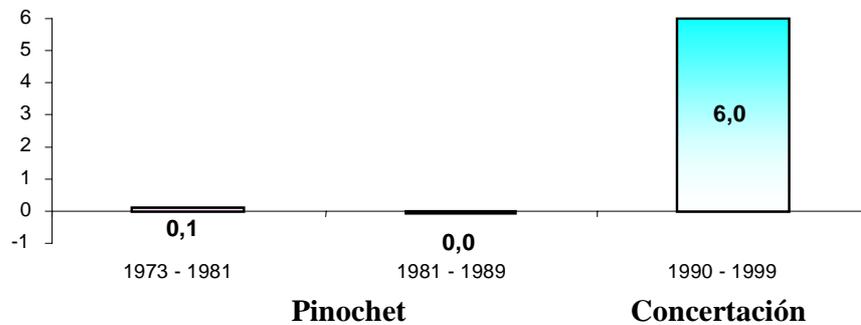
**Consumo totale per abitante**  
(1990=100)



Fonte: INE-Centro Demografico de Latino America (CELADE), Banco Central, Centro de Estudios de Planificación (CIEPLAN).

Grafico 2

**Consumo privato per abitante**  
(tasso di crescita annuale)



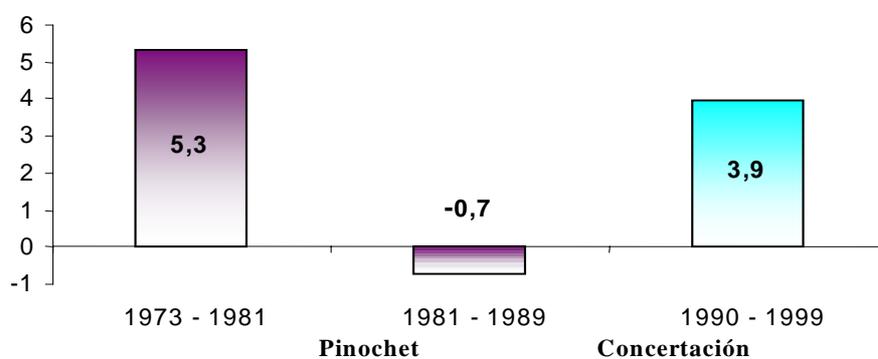
Fonte: INE-Centro Demografico de Latino America (CELADE), Banco Central, Centro de Estudios de Planificación (CIEPLAN).

Dividendo il periodo del governo Pinochet in due sottoperiodi vediamo che i primi otto anni presentano una crescita annuale media del 5.3%, mentre gli ultimi otto mostrano un tasso negativo (Grafico 3).

Allo stesso modo, fra il 1973 e il 1989, la variazione media annuale del salario minimo è stata pari a 0.4% (Tabella 2, in Appendice). Dividendo questo periodo in due, si ottiene un tasso medio annuale del 5.2% per il primo sottoperiodo (1973-1981), e di -4.2% per il secondo (Grafico 4).

Grafico 3

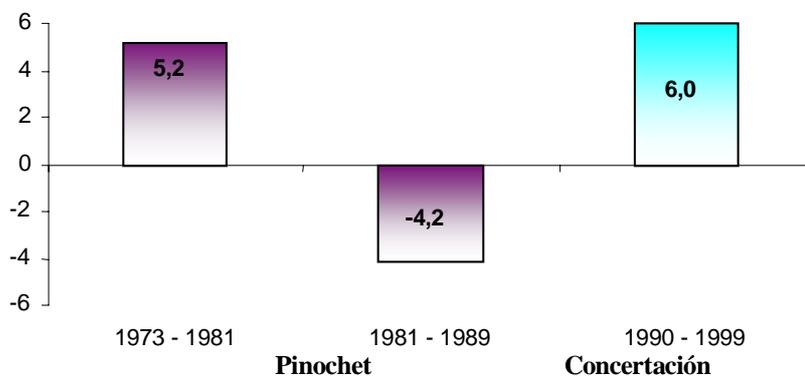
**Potere d'acquisto dei salari**  
(tasso di crescita annuale)



Fonte: si veda Tabella 1 in Appendice.

Grafico 4

**Reddito minimo reale**  
(tasso di crescita annuale)



Fonte: si veda Tabella 2 in Appendice

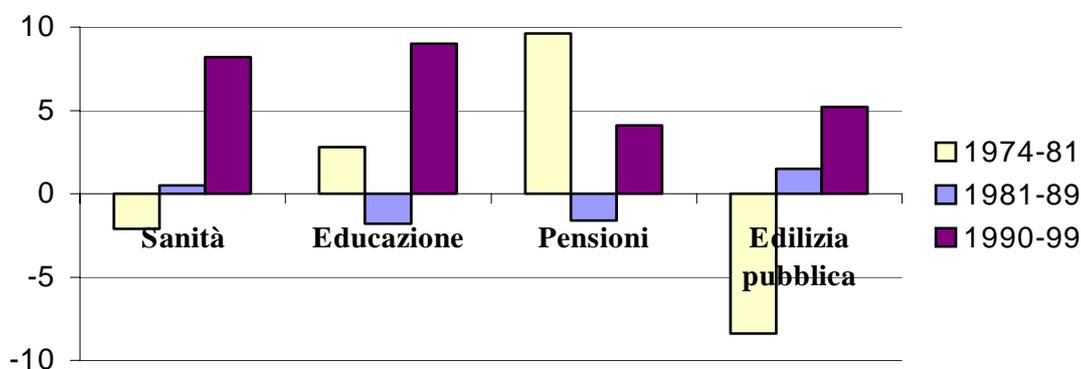
Gli assegni familiari, che avevano giocato un ruolo progressivo crescendo continuamente di importanza fino agli inizi degli anni '70, dopo il 1974 sperimentano un persistente calo, fino a situarsi nel 1989 ad un livello inferiore a quello del 1970 del 72% (Ffrench-Davis, 1973).

Anche la spesa pubblica, in salute, educazione, previdenza sociale ed edilizia pubblica (Tabella 3 in Appendice), per abitante diminuisce in media di circa il 22% rispetto al 1970 (Ffrench-Davis, 1999).

Durante il governo Pinochet, il tasso di crescita medio annuale della spesa sanitaria è di -0.7%. Suddividendo in due periodi di otto anni il periodo 1974-89, si ottiene un tasso di -2.1% seguito da 0.5% (Grafico 5).

Grafico 5

**Spesa sociale per abitante**  
(tasso di crescita annuale)



Fonte: si veda Tabella 3 in Appendice.

Usando come base il 1998 (Riquadro III-2), l'indice reale medio della spesa per l'istruzione è stata di 53.2, mentre il tasso di crescita medio di tale spesa durante il periodo del regime è pari a 0.3%.

Solo la spesa di previdenza sociale mostra un aumento rispetto agli anni '70, sebbene l'indice reale medio per abitante sia di 68 (con 1998=100). Il tasso

annuale medio della spesa in previdenza sociale è pari a 3.5% (9.6% nel periodo 1974-81 e -1.6% nel periodo 1981-89).

La spesa sociale in edilizia pubblica per abitante raggiunge il suo livello più basso nel 1983, con una cifra inferiore al 60% del livello raggiunto nel 1998.

#### Riquadro III-2

#### **Spesa sociale per abitante, 1973-89.**

	<b>Servizi sanitari</b>	<b>Istruzione</b>	<b>Previdenza sociale</b>	<b>Edilizia pubblica</b>
Indice reale medio (1998=100)	50,4	53,2	68	57,3
Tasso di crescita medio (%)	-0,7	0,3	3,5	-3,2

*Fonte:* Interantional Monetary Found, Ministerio de Hacienda, CIEPLAN-Marshall, J. (1981).

Il peggioramento registrato nel consumo, nei redditi da lavoro e nel livello di spesa sociale, durante gli anni del regime Pinochet, si riflette nel peggioramento osservato nella distribuzione del reddito, come vedremo nella prossima sezione.

Il ritorno alla democrazia - come emerge dai dati precedenti - riporta una maggiore preoccupazione dello Stato per i temi di uguaglianza e povertà, comprendendo che insieme agli sforzi per conseguire un equilibrio macroeconomico è necessario perseguire equilibri macro-sociali.<sup>22</sup>

Negli anni '90 le autorità intraprendono sforzi sistematici per migliorare la situazione sociale e introdurre "riforme alle riforme" (Ffrench-Davis, 1999). Durante il periodo dei governi della *concertación* (1990-99) il consumo totale per abitante aumenta sistematicamente, con un tasso di crescita annuale medio pari al 5.6% (il consumo privato cresce ad un tasso pari al 6% in media all'anno).

<sup>22</sup>. Da qui la definizione di questi anni, da parte di molti, come anni di "*crecimiento con equidad*".

Sempre in questo periodo i salari reali aumentano in media del 3.9% ogni anno, mentre la crescita annuale media del salario minimo è pari al 6%. Questi valori sono il risultato dei cambiamenti avvenuti nel mercato del lavoro, che conducono ad un maggiore accordo fra le parti sociali in materia di salari e ad equilibrare il potere (contrattuale) dei lavoratori e degli imprenditori.

L'obiettivo di destinare maggiore attenzione e risorse alla sfera sociale si traduce anche in una ristrutturazione della spesa pubblica, e in una riforma fiscale, la quale, al fine di aumentare le entrate da destinare alle politiche sociali, aumenta il tasso dell'IVA ed il grado di progressività dell'imposizione.<sup>23</sup> Nel Riquadro III-3 sono riassunte le medie degli indici reali ed il tasso medio di crescita annuale della spesa pubblica per categorie, durante il periodo che stiamo considerando.

#### Riquadro III-3

##### Spesa sociale per abitante, 1990-99

	<b>Servizi sanitari</b>	<b>Istruzione</b>	<b>Previdenza sociale</b>	<b>Edilizia pubblica</b>
Indice reale medio (1998=100)	80,6	74,6	86,8	91,2
Tasso di crescita medio (%)	8,2	9	4,1	5,2

Fonte: Interantional Monetary Found, Ministerio de Hacienda, CIEPLAN.

Si noti che la spesa maggiore si colloca nell'area dell'educazione, seguita dai servizi sanitari<sup>24</sup>: sono questi i settori che più direttamente influenzano la distribuzione del reddito. L'educazione è lo strumento più adeguato per aumentare la produttività dei lavoratori, e le politiche in campo sanitario possono

<sup>23</sup> Questi temi verranno approfonditi più avanti.

<sup>24</sup> Si ricorda che la spesa pensionistica diminuisce a seguito della privatizzazione del sistema; il settore pubblico, dopo il 1981, ha il compito di pagare le pensioni dei lavoratori appartenenti al vecchio sistema pubblico fino al 1996 e le pensioni minime.

avere un impatto redistributivo nella misura in cui proteggono le persone a basso reddito dal subire dei danni che influenzino negativamente la loro produttività.<sup>25</sup>

### **3.2. La distribuzione del reddito in Cile nel lungo periodo**

L'eccessiva concentrazione dei redditi è stata una costante nel panorama di sviluppo economico e sociale del Cile negli ultimi 40 anni. Tutte le analisi della distribuzione del reddito di lungo periodo<sup>26</sup> mostrano che i livelli di disuguaglianza sono andati aumentando dalla fine degli anni '50 e solo recentemente, negli anni '90, hanno registrato un miglioramento discreto, non sufficiente però per recuperare i livelli di 40 anni fa. Gli indici aggregati utilizzati per misurare il livello della disuguaglianza sono diversi (il coefficiente di Gini, il coefficiente di variazione<sup>27</sup>, la frazione di reddito totale ricevuta dai gruppi a reddito medio-basso (MID) e il rapporto fra l'ultimo e il primo quintile (20/20)), e diverse sono anche le misure del reddito a partire dalle quali si calcolano i suddetti indici (reddito totale familiare, reddito pro capite e reddito pro capite aggiustato per adulto equivalente ed economie di scala); ognuna di queste misure presentano specifici andamenti che possono alterare alcune conclusioni di breve periodo. Ruiz-Tangle (1999), tuttavia, mostra attraverso un'analisi metodologicamente coerente nel tempo, basata sulla *Encuesta de Ocupación* nel Gran Santiago, che indipendentemente dall'utilizzo dei diversi indicatori o misure di reddito, le analisi di lungo periodo conducono tutte a conclusioni molto simili. Il coefficiente di Gini per il reddito familiare, per esempio, nel periodo 1957-97, ha oscillato fra 0.45 e 0.63<sup>28</sup>, che è una banda abbastanza ampia all'interno di

---

<sup>25</sup> Su questo tema torneremo più avanti

<sup>26</sup> Bravo e Marinovic (1998), Marcel e Solimano (1997), Ruiz-Tangle (1999), Larrañaga (1999).

<sup>27</sup> Il rapporto fra la deviazione standard (scarto quadratico medio) dei redditi e la media.

<sup>28</sup> Il coefficiente di Gini per il reddito familiare non corretto per le "non risposte" mostra dei valori sempre maggiori di 0.01 o 0.02 rispetto ai valori corretti (Ruiz-Tangle V., 1999). Lo stesso indicatore di

livelli che sono elevati se li si compara con gli standards internazionali (IDB, 1998; si veda anche Riquadro III-4). Il periodo più critico si situa nel decennio degli anni '80, dove il punto di maggior disuguaglianza si raggiunge ne 1987.<sup>29</sup>

#### Riquadro III-4

#### Coefficienti di Gini per paesi dell'America Latina, alcuni anni.

Paese	1979-81	1987-89
Cile	0,52	0,53
Argentina	0,41	0,44
Brasile	0,59	0,6
Colombia	0,58	0,53
Costa Rica	0,48	0,42
Guatemala	0,48	0,59
Panama	0,49	0,56
Uruguay	0,44	0,45
Venezuela	0,43	0,44

Fonte: Psacharopoulos, Lee e wood (1992).

Il Grafico 5 mostra l'evoluzione della disuguaglianza in Cile nel periodo 1957-98 attraverso due indici aggregati che, avendo caratteristiche "complementari", ci danno una visione più completa della tendenza di lungo periodo: l'indice di Gini, che è più sensibile a cambiamenti nella parte media della distribuzione, e l'indice 20/20, sensibile (per costruzione) solo a cambiamenti nelle code della distribuzione.<sup>30</sup>

Entrambi gli indicatori mostrano una tendenza simile, indicando un peggioramento della disuguaglianza del reddito fino al 1970, ed un miglioramento fra quest'anno e il 1974; quindi la disuguaglianza aumenta ancora fino alla fine degli anni '80, mentre il decennio scorso indica una riduzione degli

---

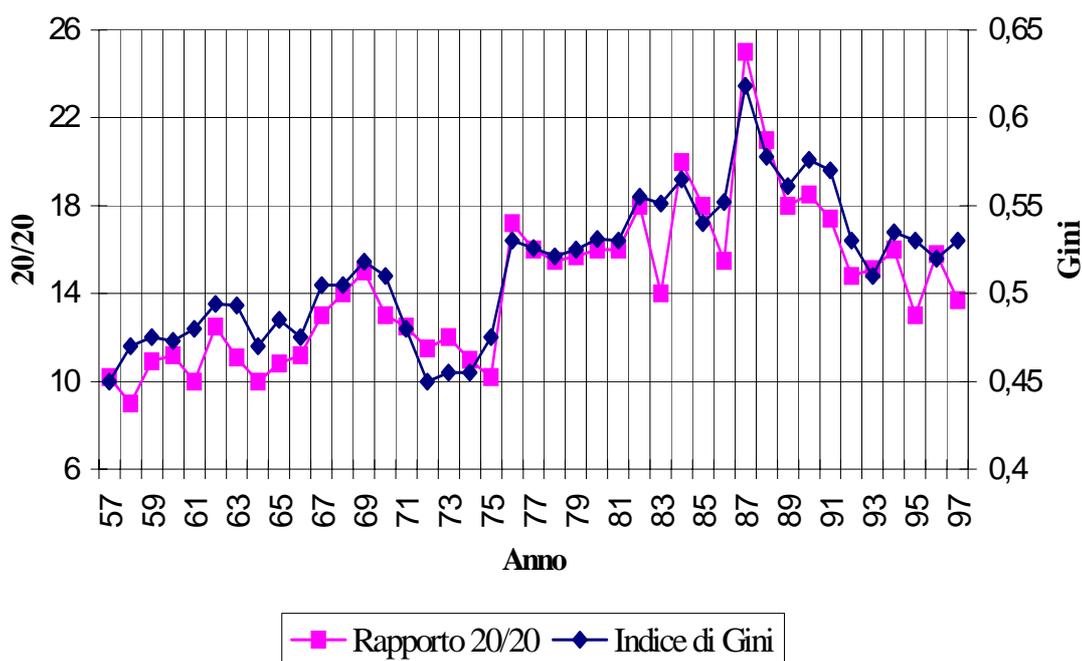
disuguaglianza per il reddito pro capite, invece oscilla nell'intervallo di variazione compreso fra 0.46 e 0.60 (Larrañaga, 1999).

<sup>29</sup> Questi risultati sono validi anche utilizzando errori statistici; a questo proposito si veda Ruiz-Tangle V.(1999).

<sup>30</sup> Sulle caratteristiche degli indici di disuguaglianza si veda Toso (1994).

indici che, sebbene sia significativa, non permette di raggiungere i livelli di uguaglianza dell'inizio del periodo.

Grafico 1  
**Distribuzione del reddito, 1957-98**



Fonte: Ruiz-Tangle V. (1999) -con correzioni per le "non risposte" - sulla base della Encuesta de Ocupación y Desocupación della Univesidad de Chile.

Nota: Entrambi gli indici sono costruiti a partire dal reddito familiare totale.

L'analisi di lungo periodo della distribuzione del reddito di Ruiz-Tangle V. (1999) permette di osservare l'alto grado di inerzia del livello di disuguaglianza in Chile; in questo senso emerge che esiste poca variabilità statistica della disuguaglianza nel breve periodo, però una inevitabile reazione nel lungo periodo di fronte a cambi strutturali e a shocks macroeconomici; rappresentati i primi dai cambiamenti agli inizi degli anni '70 e i secondi dalla crisi economica degli inizio degli anni '80 .

### 3.3. I regimi economici e la disuguaglianza

I progressi menzionati nella sezione 2.1 in materia di sviluppo sono il frutto di un processo continuo che prende forza durante gli anni '20 e che si intensifica con i governi radicali fra il 1939 e 1952 e in seguito con i Presidenti Ibañez, Alessandri, Frei e Allende (1952-73).

Negli anni che vanno dal 1957 al 1963 (governo Alessandri) si registra un livello di disuguaglianza del reddito (misurato sia dall'indice di Gini che dal rapporto fra i quintili quinto e primo) stabile e relativamente basso, se lo si compara agli anni seguenti.

Successivamente, durante il governo riformista di Frei Montalva (1964-70), si osserva un aumento nei livelli di disuguaglianza - l'indice di Gini oscilla attorno a 0.48 fino al 1967 per poi passare a 0.55 nel 1968 -, malgrado il fatto che proprio in questo periodo si introducano una serie di cambiamenti di carattere redistributivo (quali la sindacalizzazione massiva della forza lavoro urbana e rurale, la riforma agraria e l'aumento della spesa pubblica). Il periodo è caratterizzato anche da un aumento del rapporto dei salari relativi fra lavoratori con diversi livelli di istruzione, fatto che sembra strettamente associato all'aumento della disuguaglianza (Larranaga, 1999)<sup>31</sup>.

Malgrado i progressi, dunque, registrati dal punto di vista dello sviluppo sociale nel suo insieme, durante gli anni '50 e '60 la distribuzione del reddito esistente è considerata apertamente insoddisfacente. Conseguentemente, fino al 1970, nei partiti di centro e di sinistra vengono avanzate diverse proposte per migliorare la situazione distributiva e varie di queste si mettono in pratica durante il governo del Presidente Allende. In questo modo, nel 1971 i redditi funzionali (salari minimi e medi) e la spesa sociale (pensioni, assegni familiari, servizi sanitari, ecc.) aumentano significativamente, portando l'indice di Gini ad una notevole riduzione (0.45 nel 1973) che si prolunga anche per un paio di anni durante l'inizio del governo militare.

---

<sup>31</sup>. Più avanti approfondiremo l'analisi di questo tipo di differenziale.

La diminuzione dei livelli di disuguaglianza è, dunque, vincolata alle politiche di espansione della domanda aggregata, di riduzione della disoccupazione e di redistribuzione del reddito che in questo periodo vengono aggressivamente promosse nel paese. Tali politiche, tuttavia, a causa dell'eccesso inflazionistico del 1972-73 e di forti squilibri macroeconomici, si sono rivelate insostenibili (si veda capitolo II).

La politica di stabilizzazione macroeconomica del governo Pinochet (che si traduce nell'obiettivo prioritario di riduzione dell'inflazione ereditata dal governo Allende), sommata ai programmi *market-oriented* e di ristrutturazione dell'apparato statale dei questi anni (1973-89), induce drastici cambiamenti nei livelli di disuguaglianza del reddito e del consumo e in altri indicatori sociali.

Le più sistematiche informazioni disponibili per questi anni sulla distribuzione del reddito corrispondono alle indagini sui bilanci familiari realizzate dall'INE nel Gran Santiago. Queste indicano, per il 1969, 1978 e 1988, un peggioramento continuo del consumo delle famiglie situate nei tre quintili inferiori. Inoltre, il peggioramento è più accentuato quanto più povero è il settore della popolazione (si veda Riquadro III-5).

#### Riquadro III-5

#### Distribuzione del consumo delle famiglie, 1969, 1978, 1988 y 1997 (Percentuali sul totale)

Quintile	1969	1978	1988	1997
I	7,6	5,2	4,4	6,5
II	11,8	9,3	8,2	10,1
III	15,6	13,6	12,6	13,6
IV	20,6	21,0	20,0	20,4
V	44,5	51,0	54,9	49,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INE, *Encuestas de Presupuestos Familiares*, effettuate nel Gran Santiago.

Per esempio, il 40% più povero (quintile I e II) ha perso partecipazione dal 19.4% del consumo nel 1969 al 12.6% nel 1988, ovvero la sua quota nel consumo totale delle famiglie di Santiago si è ridotto di un terzo. Invece, il quintile più ricco ha migliorato la sua posizione relativa in modo consistente, vedendo la sua partecipazione aumentare da 44.5% nel 1969 al 51% nel 1978 e al 54.9% nel 1988. Inoltre questo è l'unico quintile il cui reddito reale per famiglia fra il 1969 e il 1988 è aumentato.

Questi precedenti sulla distribuzione del consumo indicano che anche il secondo ciclo del governo Pinochet (1982-89) - caratterizzato da alti tassi di crescita - è stato regressivo, accentuando la concentrazione della ricchezza e del reddito già osservata durante il primo ciclo (1974-81).<sup>32</sup>

Anche la *Encuesta de Ocupación y Desocupación* nel Gran Santiago della *Universidad de Chile* mostra un deterioramento nella distribuzione del reddito, sebbene di diversa intensità e con grandi fluttuazioni da un anno all'altro (fluttuazioni non riscontrabili nell'inchiesta dell'INE per costruzione, essendo questa a scadenza decennale). Fra il 1974 e il 1987 si osserva un persistente peggioramento - che subisce un arresto solo fra il 1977 e il 1979 - che non solo riporta gli indicatori di disuguaglianza ai livelli degli anni '60, ma dà inizio ad un ciclo sostenuto di crescita della disuguaglianza che culmina con il 1987 come l'anno di peggiore distribuzione, misurato da tutti gli indicatori della disuguaglianza (Larrañaga, 1999; Ruiz-Tangle V. (1999); si veda Riquadro III-8, in fondo alla sezione).

È opinione diffusa<sup>33</sup> che la maggiore attenzione alla sfera sociale degli anni '90 - insieme alla responsabilità macroeconomica mostrata durante la maggior parte del decennio, che ha favorito una crescita accelerata e una forte creazione di occupazione - hanno reso possibile una significativa riduzione della povertà ed indigenza. Nel 1987, i cileni in condizioni di povertà rappresentavano

---

<sup>32</sup> Per maggiori precedenti si veda Ffrench-Davis e Raczynski (1990).

il 45% della popolazione; le successive misurazioni della CASEN, riferite nel Riquadro III-6, danno conto del costante progresso in questa area, arrivando nel 1998 ad un tasso di povertà pari al 22% della popolazione totale.<sup>34</sup>

Riquadro III-6

**Popolazione in condizione di indigenza e povertà**  
(percentuale)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Indigenti	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6
Poveri non indigenti	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1
<b>Totale poveri</b>	<b>45,1</b>	<b>38,6</b>	<b>32,6</b>	<b>27,5</b>	<b>23,3</b>	<b>21,7</b>

Fonte: Mideplan, CASEN.

Questi progressi, tuttavia, sembrano non essere sufficienti per migliorare significativamente i livelli di equità. Al margine dell'efficacia degli sforzi fatti durante gli anni della democrazia per correggere il peggioramento della distribuzione del reddito registrato negli anni '70 e '80, il grado di disuguaglianza alla fine degli anni '90 eguaglia appena quello registrato agli inizi degli anni '80, e continua ad essere superiore a quello osservato nei decenni '60 e '70; inoltre, il fatto che la povertà estrema sia ancora una realtà per uno su cinque cileni, e che sussista una manifesta disuguaglianza delle opportunità non può essere considerato un quadro sociale soddisfacente (French-Davis, 1999).

La distribuzione del reddito nell'ultimo decennio in Cile si è mantenuta praticamente stabile e nessuno dei gruppi ordinali di famiglie ha mostrato una modificazione apprezzabile della sua partecipazione nel reddito totale. In questo modo, nonostante il vigoroso processo di crescita economica ed il significativo

<sup>33</sup> Pressoché tutti gli economisti che abbiamo considerato in questo studio ritengono che la riduzione dei livelli di povertà ed indigenza è il risultato della sostenuta crescita economica e maggior focalizzazione delle politiche sociali, registrate negli anni '90.

<sup>34</sup> Se la povertà fosse calcolata correggendo il paniere basico per i prezzi regionali e si incorporasse il fattore composizione demografica della famiglie, la riduzione della stessa sarebbe molto maggiore di quella che indicano le cifre ufficiali (Contreras, 1996).

aumento della spesa sociale registrato durante questo periodo, gli alti indici di concentrazione del reddito, che il paese presentava già da molti anni, hanno continuato a rimanere stabili; così il valore del coefficiente di Gini, stimato a partire sia dal reddito primario che monetario, è rimasto pressoché stabile attorno a 0.57 (Mideplan, CASEN; secondo l'indagine della *Universidad de Chile*, attorno a 0.54), superato nella regione latino-americana solo dal Brasile e simile a quello della Colombia.

C'è un indicatore apparso recentemente - nel giugno 1999 - e non ancora ben "digerito" negli studi sul tema, ovvero l'analisi dell'INE dei bilanci familiari per il 1997 nel Gran Santiago (si veda Riquadro III-5, più sopra). In tale indagine si registra un significativo miglioramento, fra il 1988 e il 1997, nella distribuzione del consumo familiare, in particolare fra i quintili più estremi. In questo decennio si sarebbe recuperato il peggioramento degli anni '80, però solo una parte del regresso degli anni '70. Con ciò la distribuzione del consumo starebbe in un punto intermedio fra le indagini del 1969 e 1978. Le informazioni sui redditi della stessa indagine mostrano un tasso molto elevato di indebitamento del quintile I, con un consumo che eccede di un terzo il suo reddito, suggerendo che il reddito è più concentrato rispetto al consumo.<sup>35</sup> Ci sono due aspetti, in effetti, che fanno presupporre che la distribuzione del consumo sia più egualitaria di quella del reddito: in primo luogo, maggiore è il livello di reddito, maggiore è la proporzione di tale reddito che non viene consumata, ovvero il tasso di risparmio. Quindi il risparmio si produce soprattutto nei settori ad alto reddito e, di conseguenza, il consumo tenderà ad essere più egualitario. In secondo luogo nella misura in cui si può valutare il consumo della popolazione "pagato" dal settore pubblico (per esempio, istruzione o salute), il consumo tenderà ad essere meglio distribuito rispetto al reddito.

Se fino al 1970 la distribuzione del reddito era considerata insoddisfacente - come abbiamo sottolineato più sopra - attualmente, essendo questa meno

---

<sup>35</sup> La comparazione dei redditi con il consumo della stessa indagine mostra un indebitamento dei decili 1 a 7 e risparmio nei decili 8 a 10 (INE, 1999).

egualitaria rispetto a quegli anni, dovrebbe costituire ancora motivo di insoddisfazione. Alla base di quest'ultima, tuttavia, ci sono due ulteriori ragioni. Una è l'inflessione nella tendenza di vari indicatori sociali registrata fino a metà del decennio. L'altra è il deterioramento, a partire dal 1996, della stabilità macroeconomica; il Cile è tornato ad essere vulnerabile in una situazione in cui ha dovuto affrontare la crisi asiatica e ciò ha avuto evidenti effetti regressivi sull'occupazione e sulla povertà (Ffrench-Davis, 1999).

L'inflessione menzionata emerge dalla distribuzione del reddito rilevata sia dalla *Encuesta de Ocupación* che dalla CASEN (Riquadro III-7), che registrano dei peggioramenti nel 1994 e 1996-97.

#### Riquadro III-7

#### Distribuzione del reddito primario per quintili, 1990-98

Quintile	1990	1992	1994	1996	1998
1	4,1	4,3	4	3,9	3,7
2	8,1	8,3	8,1	8	8
3	14,7	14,7	14,5	14,5	14,7
4	18,1	18,5	18,7	19,3	19,3
5	57,4	56,7	57,3	57,1	57,3
20/20	14	13,2	14,3	14,6	15,5
MID (2+3)	22,8	23	22,6	22,5	22,7

Fonte: Mideplan, CASEN

L'evoluzione mostrata dai sistematici studi (annuali e biennali, rispettivamente per le due indagini) sulla distribuzione del reddito nell'ultimo decennio, non è lineare ma concava. I miglioramenti si concentrano nei primi anni, quando si realizzano le menzionate "riforme alle riforme", mentre nel secondo quinquennio i miglioramenti salariali subiscono un rallentamento (un aumento annuale medio del 3.1% nel 1996-98, contro 4.9% nel 1991-94) e il livello della disoccupazione aumenta. L'inflessione, nel mezzo di un

miglioramento netto rispetto a tutti gli anni '80, si constata in vari dei diversi indicatori della distribuzione annuale.

Più precisamente, fino al 1992 tutti gli indicatori evidenziano un miglioramento. La CASEN segnala un aumento della percentuale del reddito primario<sup>36</sup> del quintile di famiglie più povere, dal 4.1% al 4.3% nel periodo 1990-92, e una diminuzione dei redditi del quintile più ricco da 57.4% a 56.7% (vedi Riquadro III-8). Tuttavia, a partire da quella data, comincia una fase di stasi e poi un peggioramento. Il quintile più povero passa a ricevere il 3.7% nel 1998, mentre quello più ricco arriva a captare il 56.3% del reddito nazionale.

#### Riquadro III-8

#### Distribuzione del reddito primario in Cile (1959-98) (Quote di reddito primario per quintile, in percentuale)

Gruppo	Durante il governo di:							
	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93		Frei R-T. 1994-99	
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(b)	(a)	(b)
1° quintile	3,2	3,2	3,1	2,7	3,4	4,1	3,2	3,9
2° quintile	7,5	7,1	7,5	6,4	6,7	8,2	6,6	8,0
40% più povero	10,7	10,3	10,6	9,1	10,1	12,3	9,8	11,9
3° quintile	11,9	11,4	12,5	10,6	10,5	14,6	10,5	14,6
4° quintile	20,1	19,7	21,5	18,3	17,9	18,4	18,5	19,1
40% mediano	32	31,1	34	28,9	28,4	33,1	28,9	33,7
5° quintile	57,9	58,6	55,4	62	61,5	57,1	61,6	57,2
Rapporto (20/20)	18,1	19,5	17,9	23	18,1	13,8	19,4	14,8
Rapporto 20/20 basato su Ruiz- Tangle (1998)	12,42	14,18	12,62	18,85	16,28			
Indice di Gini	0,48	0,50	0,46	0,54	0,55		0,54	

Fonte: Encuesta de Ocupacion y Desocupacion della Universidad de Chile (a) e CASEN di Mideplan (b), Ruiz-Tangle (1999).

<sup>36</sup> Consideriamo la distribuzione del reddito primario (e non monetario), misurata dalla CASEN, perché è più comparabile alla distribuzione calcolata dalla *Encuesta de Ocupacion*, che prende in esame per l'appunto tale reddito.

Fornendo una visione d'insieme, dall'analisi dei dati appare chiaro che se durante Allende c'è stata una redistribuzione del reddito a favore della classe media, e a scapito di quelle alte, durante il governo Pinochet la distribuzione del reddito è peggiorata per il 40% più povero della popolazione, mentre il grande beneficiario è il 20% più ricco.

I governi democratici, dal canto loro, hanno restaurato la quota di reddito del 40% più basso ma il 20% più alto cattura ancora una grossa fetta del reddito nazionale (attorno al 60%).

#### **4. L'impatto della crescita sulla distribuzione del reddito**

Le determinanti della distribuzione del reddito è un tema complesso che attiene all'interazione fra fattori del mercato (soprattutto il mercato del lavoro), variabili macroeconomiche e fattori strutturali (come l'istruzione o la proprietà dei fattori), tutto questo in un contesto storico influenzato dalla dimensione politica.

Dopo aver osservato l'evoluzione della distribuzione del reddito in Cile negli ultimi 40 anni, vogliamo ora approfondire l'impatto che su questa hanno avuto le riforme economiche di questi decenni, e valutare l'efficacia a livello individuale delle misure di politica economica.

Abbiamo focalizzato la nostra attenzione sulla distribuzione del reddito primario perché è il reddito che contribuisce alla produzione - quello "legato" ai rendimenti dei fattori, ai salari relativi e ai mercati dei fattori, ovvero alla forze di domanda e offerta - e dovrebbe aiutarci a capire l'impatto redistributivo delle riforme economiche. Il canale attraverso cui si trasmette tale impatto, infatti, e da cui non si può prescindere, è il mercato e le relative variazioni di domanda e offerta.

Abbiamo individuato (facendo uno sforzo che potremmo definire tassonomico) tre "livelli" attraverso cui gli effetti della crescita si trasferiscono alla sfera sociale, di cui il primo contiene gli altri due: gli "effetti indiretti" attraverso il mercato, che è il primo grande livello, gli effetti delle riforme strutturali e gli "effetti diretti" attraverso le politiche sociali.

Sulla base di un recente studio di Morley (1999), ci sembra utile fornire una visione schematica del processo distributivo, che ci aiuterà a capire i canali attraverso cui i fattori economici influenzano i redditi primari che a loro volta, attraverso i fattori demografici, influenzano la distribuzione fra le famiglie o gli individui. In questo modo potremo effettuare un'analisi della relazione fra crescita economica e distribuzione del reddito in Cile e, quindi, discuteremo dell'impatto delle riforme strutturali, avvenute a partire dal 1973, sul mercato dei fattori, rendimenti relativi ed equità.

#### **4.1. Un modello schematico del processo distributivo**

Alla luce delle riflessioni teoriche che abbiamo tratto dalla letteratura in materia di sviluppo economico e distribuzione del reddito (capitolo I) e sulla base di un recente studio di Morley (1999) sull'evoluzione dei livelli di diseguaglianza in America Latina, presentiamo in questa sezione una visione schematica delle principali caratteristiche del processo di determinazione della distribuzione del reddito primario, che a sua volta determina il reddito totale delle famiglie.

La crescita economica, guidata da riforme strutturali, politiche macroeconomiche o strategie di sviluppo, influenza la distribuzione del reddito dal lato della domanda, interagendo (nel lungo periodo) con l'offerta dei fattori, che avviene principalmente attraverso l'istruzione, la mobilità e l'esperienza. Abbiamo riassunto le diverse interazioni fra domanda e offerta, determinanti della distribuzione del reddito, nel diagramma di figura 1.

La componente chiave del modello è costituita dai "mercati dei fattori", ovvero quell'insieme di regolamentazioni istituzionali, "contratti di networks", ed accordi che determinano i prezzi di ogni fattore di produzione. I fattori di produzione possono essere diversi poiché, oltre al capitale fisico, al lavoro e alla terra, esistono diversi generi di capitale fisico, ognuno con un rendimento diverso, e molti livelli di lavoro qualificato. Per semplicità - e ricordando che il reddito da lavoro è il determinante primario del reddito familiare totale - consideriamo solo il fattore capitale umano, e più precisamente il lavoro *skilled* e *unskilled*.

Nei mercati dei fattori i prezzi sono determinati dall'interazione dell'offerta di ogni fattore con la domanda; il vettore dei prezzi dei fattori che equilibrano i mercati determina anche i prezzi relativi del lavoro *skilled* e *unskilled*.<sup>37</sup>

Dalla parte della domanda, la crescita economica e le politiche macroeconomiche espansive spostano la curva di domanda di ogni fattore (freccia da quadro 3 a 2, in Figura 1); cosa succede ai prezzi relativi dei fattori dipende dalla natura del processo di crescita economica. Se questo è intensivo in *skills*, i differenziali di skill aumentano; se è guidata da settori tradizionali come quello agricolo, che fa uso prevalentemente di lavoro *unskilled*, succede il contrario.<sup>38</sup> Le riforme strutturali cambiano la composizione dell'output spostando quest'ultimo verso determinati settori e lontano da altri.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Nel mercato del lavoro può succedere, per esempio, che la domanda sia così bassa che molti sono costretti a lavorare part time nel settore informale, o molti siano disoccupati perché il salario minimo previsto legalmente nel settore formale eccede il prodotto marginale della forza lavoro impiegata a tempo pieno. Sull'interazione fra domanda e offerta di lavoro *skilled* si veda Johnson (1997) e anche capitolo I.

<sup>38</sup> Se il processo di crescita è capital intensive aumenta il rendimento del capitale; assumendo che la proprietà del capitale sia concentrata (qual è il caso della maggior parte dei paesi dell'America Latina, Cile incluso) questo determinerebbe un effetto regressivo sulla distribuzione del reddito.

<sup>39</sup> Il lato della domanda determina la posizione delle curve di domanda dei fattori, che uno si aspetta dipendano negativamente dal suo prezzo e dal prezzo di fattori complementari, e positivamente dal prezzo dei sostituiti.

Dalla parte dell'offerta è più difficile capire le dinamiche del processo. Nel breve periodo l'offerta dei fattori è fissa (è costituita da uno stock di fattori che produce flussi di servizi) e può cambiare solo nel corso del tempo. Dividendo artificialmente il tempo in due periodi abbastanza brevi da considerare gli stocks costanti, si suppone che in ognuno di questi ci sia uno stock fisso di fattori determinato dalle decisioni di investimento passate, e un insieme di curve di domanda dei fattori; queste due componenti insieme producono il vettore dei prezzi di breve periodo (freccette che vanno da quadro 1 e 3 a 2 e da quadro 2 a 5).

Mentre questo processo stabilisce il prezzo dei fattori produttivi, anche la distribuzione della proprietà dei fattori della produzione influisce sulla distribuzione dei redditi primari - dal momento che è il proprietario che riceve il pagamento per i servizi del fattore produttivo (freccette da quadro 4 e 5 a quadro 8).<sup>40</sup>

La dinamica del processo deriva dalla parte dell'offerta, in cui ci sono gli elementi che causano il cambiamento dello stock dei fattori nel corso del tempo. Gli investimenti aumentano lo stock di capitale fisico, mentre il sistema di educazione produce lavoratori qualificati che entrano a far parte della forza lavoro e cambiano l'offerta di lavoro sia skilled che unskilled. Anche il training e l'esperienza sul lavoro aumentano lo stock di capitale umano. La mobilità inoltre cambia la posizione delle curve di offerta dei lavoratori sia skilled che unskilled.

Ciò che è importante sottolineare è che non solo l'investimento (sia in capitale fisico che umano) si realizza nel lungo periodo ma che, in un periodo di tempo breve, l'ammontare che può essere aggiunto allo stock di ogni fattore è relativamente piccolo.<sup>41</sup> Questo vuol dire che nel breve periodo è più probabile che siano i cambiamenti che derivano dalla domanda a spiegare i cambiamenti osservati nella distribuzione primaria.

---

<sup>40</sup> Questo aspetto attiene al carattere funzionale della distribuzione del reddito su cui, però, non ci siamo soffermati, focalizzando l'analisi su quello personale.

<sup>41</sup> Così, in un periodo di tempo di un anno, per esempio, è impossibile spostare le curve di offerta dei fattori di più del 3-5% (Morley, 1999).

Quando, nel corso del tempo, gli aumenti di capitale fisico o il miglioramento del livello di istruzione si realizzano, questi determinano un cambiamento negli stocks di fattori (freccia da quadro 7 a 10), che a loro volta, interagendo con le forze dal lato della domanda (che nel frattempo può essersi spostata) determinano i prezzi relativi che osserviamo nel corso del tempo, e quindi la distribuzione del reddito di ogni periodo.

Il fatto che la distribuzione del reddito primario dipenda dall'interazione, iterata nel tempo, ma a diverse velocità, delle forze di domanda e offerta spiega perché possiamo non essere in grado di spiegare qualche relazione storica apparente fra cambiamenti di variabili economiche e reddito familiare.

Un'altra importante caratteristica del processo di distribuzione è la dinamica dei feedbacks dei prezzi dei fattori sui cambiamenti nell'offerta, che operano attraverso gli investimenti (freccia da quadro 5 a 7). L'idea è che i prezzi relativi o i rendimenti del capitale fisico o umano determinati nel mercato dei fattori influenzano le decisioni di investimento ed educazione. Se c'è un aumento nel differenziale salariale fra lavoratori skilled e unskilled ciò tenderà ad aumentare la desiderabilità di un livello d'istruzione alto. Nel corso del tempo tali decisioni aumenteranno l'offerta di lavoro qualificato. Se non ci sono cambiamenti dal lato della domanda, questo aumento dell'offerta di lavoro skilled ridurrebbe i differenziali di skills e quindi dei salari. Si può quindi pensare all'aumento iniziale del differenziale di skills o al rendimento del capitale come "segnali" dinamici che mettono in moto un processo di investimento che alla fine aggiusterà l'offerta di fattori e i prezzi relativi in un equilibrio di lungo periodo - definendo equilibrio il punto in cui gli aumenti dell'offerta sono sufficienti per pareggiare i cambiamenti della domanda dei servizi dei fattori derivanti dalla crescita economica e dal cambio tecnologico.

Dal punto di vista della distribuzione dei redditi primari, quindi, un aumento dei differenziali di skill che tende ad incrementare la disuguaglianza nel

breve periodo, è anche un segnale che, nel lungo periodo, fa aumentare l'offerta di lavoro qualificato o di capitale fisico. Questi cambiamenti di lungo periodo dal lato dell'offerta possono dunque invertire l'aumento di breve periodo della disuguaglianza che li ha indotti, tendendo ad abbassare il tasso di rendimento del capitale, sia umano che fisico.<sup>42</sup>

C'è, dunque, un'importante distinzione o ambiguità fra gli aumenti nei rendimenti dei fattori nel breve o lungo periodo. Come sostengono anche Aghion, Caroli e Peñalosa (1999) (si veda capitolo I), nel breve periodo un aumento dei differenziali di skill è prevalentemente regressivo. Ma nel lungo periodo - lungo abbastanza da permettere al lato dell'offerta di reagire positivamente - il cambiamento potrebbe essere progressivo sia per l'aumento della mobilità verso l'alto, sia per la diminuzione della produttività marginale dei lavoratori skilled rispetto a quelli meno qualificati.<sup>43</sup>

L'ambiguità di cui stiamo discutendo è un esempio specifico della duplice funzione del reddito in sistema di mercato. Da una parte esso determina la distribuzione in ogni momento nel tempo (qualsiasi aumento del reddito dei ricchi è regressivo). Ma dall'altra parte esso è un segnale o un incentivo attraverso il quale gli agenti economici sono incoraggiati a cambiare il loro comportamento. Un aumento nel differenziale di skill fa sì che investimenti in istruzione siano socialmente desiderabili.

Tuttavia, è necessario ricordare anche che esistono importanti fattori inerziali che rallentano gli aggiustamenti dell'offerta. In primo luogo la possibilità degli studenti di incrementare il loro livello d'istruzione, e non andare a lavorare, dipende dal fatto se loro o le loro famiglie sono in grado di finanziare il costo dell'istruzione e il costo opportunità (rinunciare al reddito che

---

<sup>42</sup>. Per ciò che concerne il capitale umano, bisogna ricordare che l'aumento dell'offerta di lavoro qualificato implica un aumento della mobilità verso l'alto dei giovani, maggiore per chi entrerà con un'istruzione universitaria, rispetto a chi avrà un'istruzione primaria o secondaria.

<sup>43</sup>. Si ricorda tuttavia che una politica di miglioramento del livello di istruzione della forza lavoro può anche aumentare la disuguaglianza se ha l'effetto di collocare la maggior parte dei lavoratori in settori dove la precedente esperienza ha una grossa influenza sui salari correnti (si veda capitolo I).

guadagnerebbero nel mercato del lavoro). Queste restrizioni finanziarie sono fortemente determinate dal livello e dalla distribuzione del reddito familiare (fatto che giustifica la freccia da quadro 9 a 7 in figura 1); potrebbe essere che i segnali positivi per una istruzione maggiore, dati dagli aumenti nei tassi di rendimento del capitale umano, siano parzialmente o completamente spiazzati da un aumento nella disuguaglianza dei redditi familiari, derivante dagli stessi segnali. In questo caso l'aggiustamento progressivo di lungo periodo dei fattori produttivi all'aumento dei tassi di rendimento sarà rallentato o fermato.

Il settore pubblico gioca un ruolo importante nel processo di distribuzione.<sup>44</sup> In primo luogo, il governo fornisce direttamente i servizi di istruzione, a tutti i livelli. Se esso espande la capacità del sistema educativo, questo potrebbe aumentare il livello di skills dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; ma allo stesso tempo il governo stabilisce il prezzo dell'istruzione pubblica<sup>45</sup> (tutto ciò è rappresentato dalla freccia che va dal quadro 6 al quadro dell'offerta dei fattori, 7).

Molte altre azioni del governo hanno importanti effetti sulla distribuzione. Per esempio, il governo stabilisce il livello del salario minimo, il quale influenza i prezzi relativi dei fattori e l'occupazione (freccia da quadro 6 a 5). Il settore pubblico opera anche dei trasferimenti (programmi di nutrizione, di previdenza sociale, sussidi alla disoccupazione, ecc.) che influenzano la relazione fra distribuzione del reddito primario e distribuzione del reddito totale - familiare o individuale (tutto questo è rappresentato dalla freccia che va da quadro 6 a 9).

---

<sup>44</sup> Le politiche pubbliche rientrano in questa visione schematica del processo distributivo perchè anch'esse sono legate in qualche modo alla crescita; ne approfondiremo gli effetti sulla disuguaglianza nell'ultima sezione di questo capitolo.

<sup>45</sup> Esiste un acceso dibattito su quanto i beneficiari debbano pagare l'istruzione pubblica, in particolare a livello universitario. Poiché la maggior parte degli studenti universitari provengono da famiglie ad alto reddito, qualsiasi sussidio pubblico che riduce i costi dell'istruzione universitaria è fortemente regressivo. Ma allo stesso tempo, se questi sussidi fossero eliminati senza adottare delle misure complementari, un importante canale di mobilità verso l'alto verrebbe chiuso. Di conseguenza, le risposte progressive dal lato dell'offerta dei fattori, che nel lungo periodo riducono la disuguaglianza dei redditi, sarebbero fortemente smorzate o eliminate del tutto. Paradossalmente, eliminando, poiché iniqui, i sussidi all'istruzione pubblica, aumenterebbe il differenziale di skill e quindi la disuguaglianza del reddito.

Sembra dunque che l'effetto netto della maggior parte dei programmi sociali che hanno lo scopo di trasferire reddito o beni ai membri più poveri, sia di limitare il risultato regressivo che altrimenti si osserva nella soluzione di "mercato puro".

È interessante analizzare come interagiscono le diverse forze (di domanda, offerta e istituzionali) fin qui schematizzate all'interno di un singolo paese. Come emerge già dalla visione teorica non è impresa facile, a causa della quantità di effetti e feedbacks che contribuiscono alla formazione della distribuzione del reddito. Gran parte dell'analisi empirica cross-sectional di tali interazione (capitolo I) ha mostrato una relazione fra crescita e distribuzione del reddito dalla forma ad U-rovesciata, con la parte discendente della funzione più o meno smorzata. Ciò vuol dire che l'effetto delle interazioni fra le forze di domanda e offerta hanno un effetto regressivo nel breve-medio periodo, e progressivo nel lungo. L'ambiguità sul significato di "lungo" e i risultati alternativi - di analisi ulteriori - che smentiscono tale andamento<sup>46</sup>, rendono necessaria un'analisi più adeguata delle suddette interazioni, possibilmente all'interno dei singoli paesi, essendo così importanti anche fattori storici, sociali e culturali.

---

Un soluzione a questo "paradosso" può essere abbinare all'eliminazione dei sussidi un sistema di prestiti o borse di studio per gli studenti, sulla base di tests; tale sistema è adottato anche in Cile.

<sup>46</sup>. Questi risultati sono stati presentati nel capitolo I.

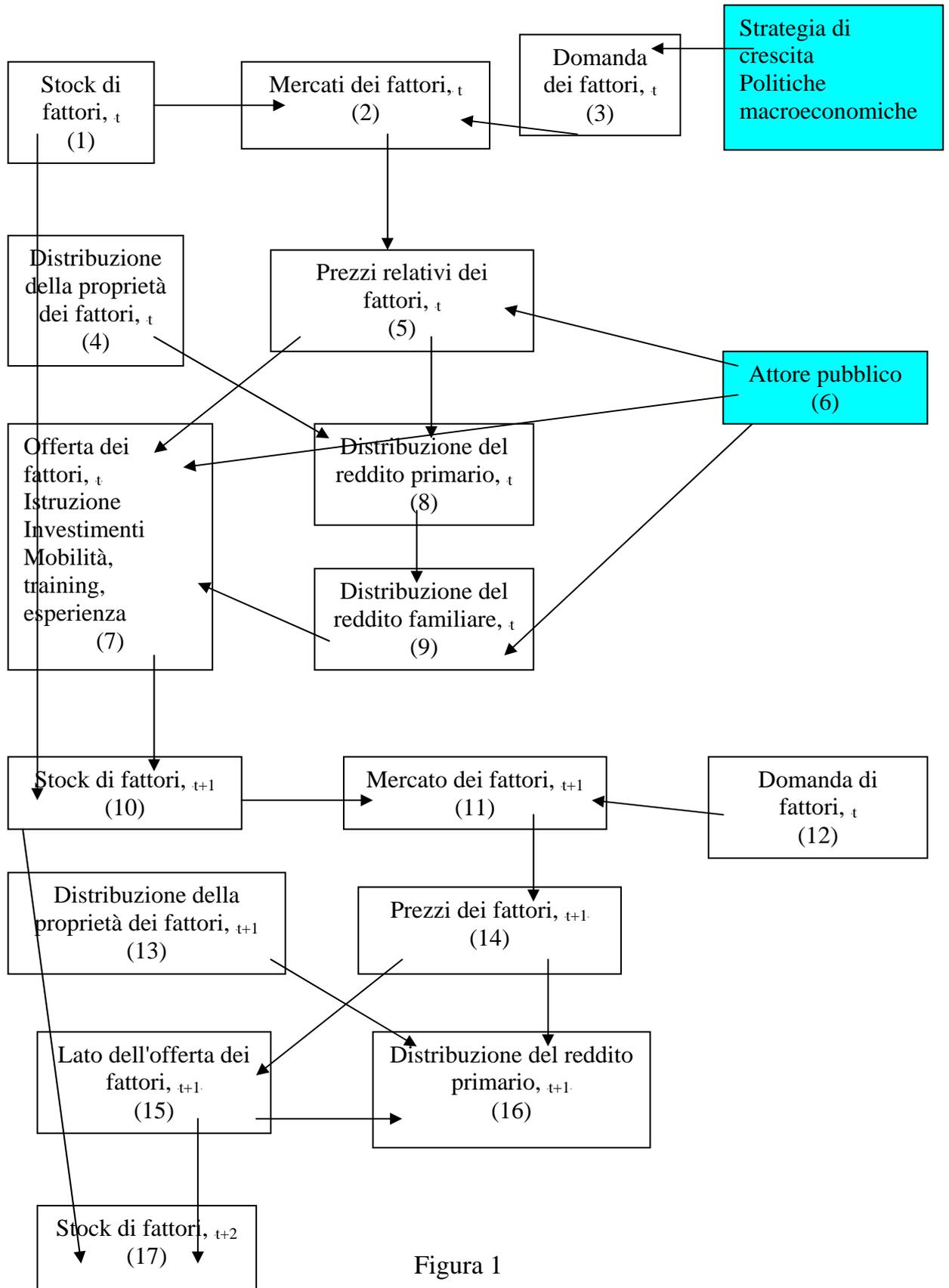


Figura 1

## 4.2. La relazione fra crescita e distribuzione del reddito in Cile

Gli incrementi della disuguaglianza in Cile potrebbero non sorprendere del tutto alla luce dei modelli teorici sia sulla distribuzione del reddito che sulla crescita. La preoccupazione per la distribuzione del reddito nella letteratura sullo sviluppo economico abbiamo visto - nel capitolo I - essere molto segnata dagli studi di Kuznets degli anni '50; egli, ed il filone teorico che a questi segue, sostiene, sulla base di "fatti stilizzati", che alti tassi di crescita economica provocano un aumento dei livelli della disuguaglianza, almeno durante le prime fasi dello sviluppo economico. Questo può succedere perché le economie non crescono in forma paritaria, ovvero l'esistenza di qualche settore economico più avvantaggiato di altri - il "settore trainante" - fa sì che coloro che vi lavorano all'interno ottengano maggiori benefici di altri.<sup>47</sup>

Ampliando questo concetto, possiamo dire che il fondamento logico alla base della relazione non lineare fra crescita e distribuzione del reddito, rappresentata dalla curva ad U-rovesciata di Kuznets, è che la crescita è un processo specifico e non universale; esso parte da un settore, una regione o una città specifica (nell'analisi di Kuznets nasce dalla rivoluzione industriale), per poi diffondersi, nel corso del tempo, al resto dell'economia. In questo modo il processo di crescita, inizialmente, determina un aumento della concentrazione dei redditi nel "settore specifico", ma, nel lungo periodo - superato il "*turning point*" - esso tende a ridurre il numero di poveri e di persone appartenenti ai settori a basso reddito (che vanno ad occupare nuovi posti creati nel settore specifico) e quindi a ridurre la disuguaglianza.

Dalla nostra analisi dell'evoluzione dell'economia cilena negli ultimi 40 anni è emersa, *in media*, una evoluzione positiva del tasso di crescita del PIL (totale e pro capite) e una relativa stabilità nelle misure aggregate della

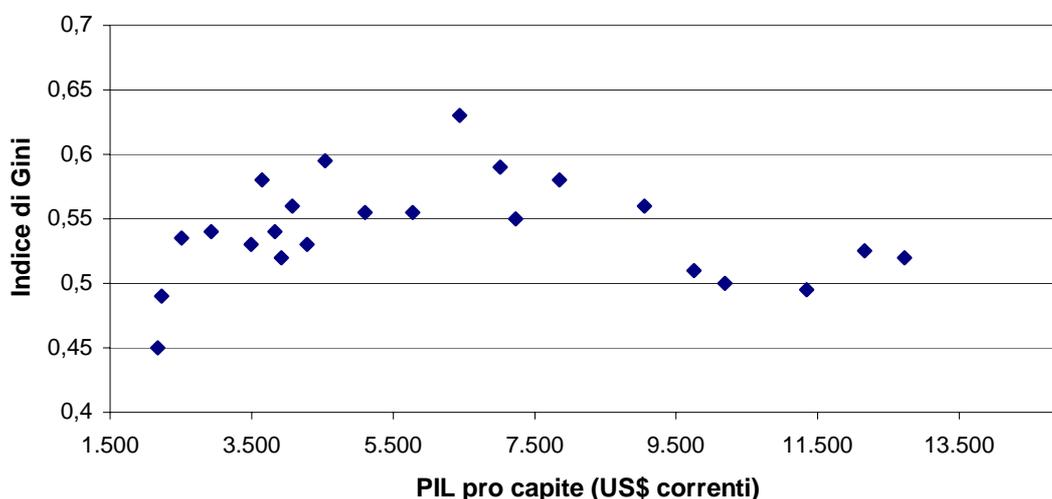
---

<sup>47</sup> All'origine di questa osservazione c'è il modello di economia dualistica, di cui abbiamo trattato nel capitolo I, in cui il settore "moderno" riesce a seguire (e trainare) la crescita economica mentre il settore "tradizionale" rimane indietro rispetto alle tappe della crescita, generandosi in questo modo una tendenza verso una maggiore disuguaglianza del reddito.

disuguaglianza. Quest'ultima osservazione, tuttavia, nasconde nella sua media una discreta variabilità fra i diversi periodi e regimi economici; più precisamente il livello di disuguaglianza è diminuito nei primi anni '70, peggiorato sistematicamente fino agli anni '90, e, seppur con una tendenza alla diminuzione, è rimasto pressoché stabile durante il corso di tutto l'ultimo decennio.

Se facciamo coincidere l'inizio del processo di sviluppo cileno con l'adozione delle riforme strutturali, avvenute durante il regime di Pinochet, potremmo notare una "sorta" di relazione *a la* Kuznets fra crescita economica e distribuzione del reddito (Grafico 6); la distribuzione del reddito tende a peggiorare nella fase iniziale de processo di riforma per poi migliorare (lievemente), precisamente in corrispondenza dell'anno 1988 in cui si registra un livello del PIL pro capite pari a 6.440 US\$ (turning point).

Grafico 6  
**Relazione fra Pil pro capite e indice di Gini, 1975-1998**



Tale relazione, tuttavia, coinvolge tanti e diversi elementi che potrebbero complicarne l'interpretazione. Esistono antecedenti specifici alla curva di

Kuznets cilena che ci spingono ad indagare maggiormente le determinanti della distribuzione del reddito in questo paese.

Innanzitutto è necessario sottolineare che l'intervallo temporale preso in considerazione potrebbe non essere sufficientemente lungo per confermare una tendenza non lineare e concava fra crescita e disuguaglianza. Abbiamo già accennato al fatto che dall'osservazione della serie dei redditi emerge che il processo evolutivo della distribuzione del reddito non subisce cambiamenti evidenti se non nel lungo (lunghissimo) periodo.

Inoltre, i risultati preliminari dell'analisi di Ruiz-Tangle (1999) della distribuzione del reddito in Cile rafforzano statisticamente l'idea che esista un'alta persistenza nei livelli di disuguaglianza, indicandoci che i cambiamenti nella distribuzione del reddito hanno un carattere permanente piuttosto che transitorio. Vale a dire che quando la distribuzione del reddito peggiora a causa di qualche shock, questa tende a rimanere a tale livello di maggior iniquità piuttosto che tornare ai livelli precedenti allo shock.

Un'ulteriore intuizione dall'analisi dei dati è che gli shocks tendono ad aumentare la disuguaglianza in modo relativamente più rapido, mentre gli sforzi per migliorare l'equità sembrano avere risultati molto più lenti. A sostegno di queste osservazioni, la parte discendente ma smorzata del grafico 6, mostra che durante gli anni '90 la distribuzione del reddito in Cile è rimasta piuttosto stabile, nonostante il governo democratico si sia occupato di più dei problemi sociali; questo, però, può essere anche dovuto al fatto che è necessario aspettare ancora un paio di decenni per vedere gli effetti del governo democratico sulla disuguaglianza.

In un recente studio, Marcel e Solimano (1994) osservano, usando un semplice modello econometrico basato sulla serie storica (1960-91) delle quote di reddito per quintile del Cile, che il tasso di crescita del PIL reale ha un effetto positivo e significativo su tutti i quintili tranne l'ultimo (il più ricco), sebbene il coefficiente del terzo e quarto quintile sia inferiore a quello del primo e secondo;

tale risultato suggerisce che la crescita in Cile è stata, in media, progressiva - ovvero ha ridotto i differenziali di reddito beneficiando i gruppi a basso reddito.

Ciò nonostante, dallo stesso studio di Marcel e Solimano e da altri, risulta che altre variabili, diverse dal tasso di crescita del PIL, hanno un effetto progressivo maggiore è più significativo sulle quote di reddito<sup>48</sup>; in altre parole, il tasso di crescita del PIL non è la variabile principale per spiegare l'evoluzione della distribuzione del reddito (lo sono piuttosto variabili attinenti al mercato del lavoro, come vedremo meglio in seguito).

È necessario dunque andare al di là della mera forma della relazione di Kuznets; ci sono, tuttavia, alcuni punti cruciali dell'analisi di quest'ultimo che possono esserci utili nello studio della relazione fra disuguaglianza e crescita in Cile. Il primo è quello che il processo di crescita è specifico e non universale, e il secondo è inerente al concetto di "connessioni" (*linkages*), ovvero quei legami esistenti fra i diversi settori e/o attori economici e il settore in cui avviene la crescita.

Nel caso di Kuznets le connessioni sono quelle esistenti fra settore urbano e rurale e si traducono nel processo di urbanizzazione (in altre parole, la migrazione dal settore tradizionale a quello moderno). Tale forma di "connessione", come abbiamo già avuto modo di osservare nel primo capitolo, è un esempio specifico di un processo generale in cui i benefici della crescita vengono distribuiti all'economia intera; nel caso di Kuznets tali benefici derivano dalla creazione di nuove opportunità di occupazione nel settore moderno.

La crescita economica, tuttavia, è strettamente correlata ad una serie di altri processi - oltre quello dell'urbanizzazione - che individuano altrettante "connessioni" attraverso cui gli effetti della crescita si diffondono alle diverse categorie economiche e sociali. Come abbiamo evidenziato nel capitolo I, alcuni economisti<sup>49</sup> individuano nei processi di progresso tecnologico o apertura

---

<sup>48</sup> Marcel e Solimano (1994), Bravo e Marinovic (1998), Larrañaga (1999).

<sup>49</sup> Ahuwalia (1976), Aghion, Caroli e Peñalosa (1999).

commerciale le determinanti dell'interazione fra le forze di domanda e offerta di fattori, utile per spiegare i cambiamenti nella distribuzione del redditi.

Dal lato dell'offerta, un tipo di *linkage* molto importante, legato al progresso tecnologico, può essere riscontrato nella relazione tra istruzione e disuguaglianza. La crescita *skill-biased* crea lavoro per lavoratori qualificati; i rendimenti dell'istruzione aumentano e c'è una graduale espansione nella proporzione di lavoratori qualificati all'interno della forza lavoro totale. All'inizio, la disuguaglianza aumenta perché c'è un aumento nella varianza nei livelli di educazione della forza lavoro<sup>50</sup>, ma nel medio-lungo periodo, quando la frazione dei lavoratori meno qualificati si riduce a sufficienza, ulteriori aumenti nel numero di lavoratori qualificati tenderà a ridurre i differenziali di skill e quindi dei salari; in questo modo si ripete una relazione tra istruzione e disuguaglianza dalla forma ad U rovesciata.

Bravo e Marinovic (1998) individuano proprio nell'aumento della curva di offerta relativa di lavoro skilled un fattore determinante per spiegare l'evoluzione di lungo periodo dei differenziali di reddito (in particolare dei redditi da lavoro)<sup>51</sup> in Cile. Il suo ruolo nello sviluppo economico cileno è di primaria importanza, considerando la rilevanza in un'economia in crescita di poter contare su sufficienti fattori di produzione<sup>52</sup>.

I *linkages* fra crescita e distribuzione, dunque, non sono solo dati dall'urbanizzazione, ma anche dagli effetti dell'interazione fra domanda e offerta di fattori (in particolare lavoro skilled e unskilled), determinati dalla natura del processo di sviluppo economico; questi stessi *linkages* (di origine kuzneiniana) sono quelli che abbiamo schematizzato più sopra, nel diagramma di figura 1. Abbiamo già visto nel primo capitolo come processi tipici dello sviluppo economico (l'urbanizzazione, movimenti intersettoriali, il commercio

---

<sup>50</sup> Si veda sezione 1.5 in Capitolo I.

<sup>51</sup> Si ricorda che la distribuzione del reddito primario si muove insieme a quella del reddito delle famiglie e degli individui; considerare solo i redditi primari non riduce l'attendibilità dell'analisi (Morley, 1999).

<sup>52</sup> Sulla relazione fra educazione e disuguaglianza torneremo in seguito.

internazionale e il cambiamento tecnologico *skill-biased*) inducano alla spostamento delle curve di domanda e offerta creando degli effetti più o meno inerziali.

Lo scopo della prossime sezioni è quello di andare ad approfondire, all'interno delle "connessioni" evidenziate, quali sono state le determinanti della distribuzione del reddito de Cile e di quali canali di trasmissione ha usufruito la crescita per diffondersi (o meno) nella sfera sociale.

## **5. Le determinanti della distribuzione del reddito in Cile**

L'analisi di lungo periodo della distribuzione del reddito in Cile ci permette di osservare che esiste un alto grado di rigidità nei livelli di disuguaglianza; provocare cambiamenti nella distribuzione del reddito che siano significativi può essere solo il prodotto di una serie di condizioni che devono permanere nel tempo per sortire un effetto.

Sia Larrañaga (1999) che Bravo y Marinovic (1998) evidenziano nei differenziali salariali per diversi livelli di istruzione la variabile principale che influisce sulla tendenza della disuguaglianza dei redditi familiari di lungo periodo (nell'ordine del 60-70%).<sup>53</sup>; le variazioni sperimentate dal rapporto del salario relativo di lavoratori skilled e unskilled raccoglie l'impatto dei fattori di offerta e domanda nel mercato del lavoro.

I Grafici 7 e 8 presentano l'evoluzione di due variabili relazionate con la tendenza secolare del mercato del lavoro, rispettivamente il salario relativo fra lavoratori con diverso livello di qualificazione e il livello medio di istruzione della forza lavoro. La prima variabile è misurata come il rapporto fra il salario

---

<sup>53</sup> I differenziali salariali sono calcolati, sia da Larranaga (1999) che da Bravo e Marinovic (1998), sulla base della *Encuesta de Ocupacion* nel Gran Santiago.

dei lavoratori che hanno 17 anni di istruzione (educazione universitaria) e quelli con meno di 12 anni (educazione media completa).<sup>54</sup>

Grafico 7  
**Salari relativi per livello di qualificazione, 1957-97.**

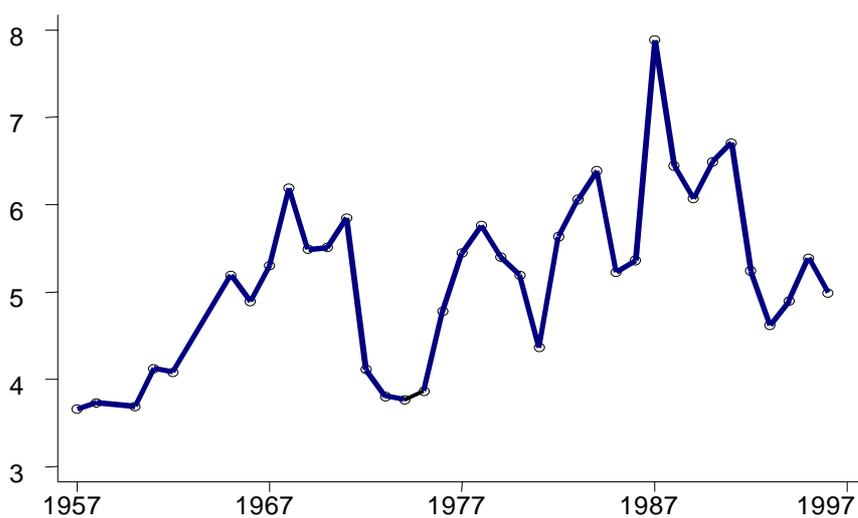
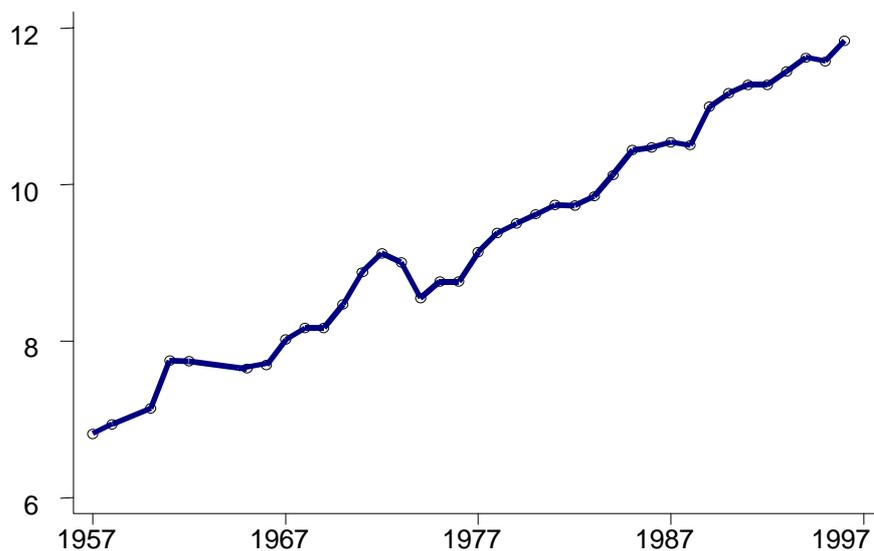


Grafico 8  
**Anni medi di istruzione della forza lavoro, 1957-97.**



Fonte: Sulla base di Larrañaga, 1999.

<sup>54</sup> In appendice si mostra il livello dei differenziali salariali rispetto a tutte le diverse categorie di qualificazione.

In generale, accanto ad una crescita sistematica del livello medio di istruzione dei lavoratori, che passa da un livello di 6.5 anni nel 1957 ad uno di quasi 12 anni nel 1997, c'è una tendenza significativa all'aumento del differenziale salariale fra lavoratori più e meno qualificati; in particolare (si veda Tabella 4 in Appendice) i lavoratori più qualificati (con 17 o più anni di istruzione) mostrano il tasso di crescita più alto (in media 2% all'anno), che è molto vicino a quello della successiva categoria di lavoratori (13-16 anni di istruzione, 1,9% all'anno). Seguono i lavoratori con un'istruzione inferiore a quella media completa (1,2%) ed infine quelli con 12 anni di istruzione (0,4%); quest'ordine, tuttavia, non è lo stesso per ogni periodo, in quanto, per esempio, il salario dei lavoratori più qualificati diminuisce notevolmente durante il periodo 1971-75, recupera molto nel 1976-80 e 1986-90, e cresce meno di tutte le altre categorie di lavoratori nel 1991-96 (Bravo e Marinovic, 1998).

È interessante notare che la tendenza del gap salariale, fra lavoratori qualificati (17 anni di scuola) e non (12 anni), ad aumentare risulta ancora più accentuata all'interno della categoria dei lavoratori senza esperienza, almeno fino agli anni '80; nell'ultimo decennio invece i differenziali salariali sono inferiori fra i giovani rispetto ai lavoratori più anziani (Bravo e Marinovic, 1998 e Beyer, 1997); ciò suggerisce che nell'ultimo decennio, diversamente dai due decenni precedenti, il *learning by doing* ha contribuito ad aumentare il grado di qualificazione dei lavoratori e ad aumentare il differenziale salariale.

Queste osservazioni suggeriscono che l'istruzione (o la dotazione di *skills*) - che agisce dal lato dell'offerta - costituisce un fattore fondamentale per spiegare la distribuzione del reddito.

Affinché la crescita economica, guidata dalla rapida ed intensa accumulazione di capitale fisico, si traduca effettivamente in un aumento sistematico della produttività totale dei fattori e una maggior competitività internazionale, deve completarsi con un investimento ugualmente intenso in capitale umano, congruente con il progresso tecnico. Questo requisito permette di vincolare positivamente la crescita con l'equità, nella misura in cui significa

ampliare l'accesso effettivo all'istruzione, migliorarne la qualità ed estendere gli sforzi di abilitazione professionale (Lahera, Ramos e Rosales, 1997).

Marcel e Solimano (1994) mostrano, all'interno del loro modello econometrico, che la variabile educazione (misurata come la quota di popolazione maggiore di 14 anni con un'istruzione superiore alla primaria al tempo  $t$ ) non ha effetti positivi sulle quote di reddito - sebbene potrebbe averli sui livelli di reddito - di tutti i quintili tranne il quinto; questo risultato suggerisce che il livello di istruzione oltre la scuola primaria ha favorito, in media, i gruppi a più alto reddito.

È necessario tuttavia evidenziare che la metodologia usata da Marcel e Solimano, che consiste nell'inserire gli anni di scuola come una variabile esplicativa del reddito in un dato momento nel tempo, potrebbe essere modificata per dare risultati più significativi; se si sta cercando di capire come i cicli economici influenzano la distribuzione de reddito, una metodologia alternativa è isolare gli effetti dell'istruzione dalle altre fonti di disuguaglianza del reddito. Sarebbe interessante misurare la disuguaglianza media dei gruppi delle popolazione con diversi livelli di istruzione e da lì calcolare gli effetti delle diverse variabili macroeconomiche sulla disuguaglianza all'interno (*within*) dei gruppi con la stessa istruzione.<sup>55</sup>

Il fatto che il livello di istruzione della forza lavoro, in Cile, sia andato aumentando contemporaneamente ad una tendenza crescente del differenziale salariale fra lavoratori skilled e unskilled, in particolare fra il 1975 e il 1988, indica che la domanda di lavoro skilled in quegli anni è stata superiore all'offerta o, detto in altri termini, che la crescita economica cilena di quegli anni è stata intensiva in skills<sup>56</sup>. Larrañaga (1995) sostiene che fino agli anni '80 è esistito in Cile un eccesso di offerta di lavoratori con istruzione media rispetto a quelli che avevano un'istruzione superiore; questo avrebbe prodotto un ritardo dei primi e

---

<sup>55</sup>. Cardoso et al. (1992) e Cardoso (1993) usano questa metodologia per studiare la variazione ciclica dei redditi in Brasile nel periodo 1982-91.

un miglioramento relativo dei redditi dei secondi, In effetti, guardando ai dati relativi a singoli anni (Riquadro III-9), si osserva che nel periodo 1975-85 ancora il 70% circa della forza lavoro non superava i 12 anni di istruzione; questo dato confermerebbe l'ipotesi che un processo di crescita *skill-intensive* abbia aumentato il gap salariale.

#### Riquadro III-9

#### **Livello di istruzione della popolazione adulta, 1970-95** (% della popolazione adulta totale)

	<b>1970</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>
<b>Nulla</b>	13,1	2,11	2,11
<b>Primaria</b>	61	61,21	61,74
<b>Secondaria</b>	22,2	28,37	30,21
<b>Superiore</b>	3,8	8,31	10,78

*Fonte: Eclac (1996)*

Dal lato dell'offerta, infatti, la disponibilità di lavoro skilled sembrerebbe essere aumentata ma "in ritardo" rispetto alla domanda; la ragione di ciò potrebbe stare nella lentezza strutturale e nei fattori inerziali (che abbiamo spiegato più sopra) che influiscono sull'offerta di lavoro qualificato; oppure, considerando che nell'ultimo decennio il gap salariale è andato riducendosi, potrebbe essere che il periodo di tempo considerato non sia sufficientemente lungo. In questo senso, Bravo e Marinovic (1998) arrivano alla conclusione che i fattori di domanda sono stati i determinanti più attivi nella dinamica che presenta il mercato del lavoro nel periodo 1976-90, quando si produce una forte aumento tanto nel salario relativo come nel livello della disuguaglianza. Invece, gli anni '90 sono dominati da fattori di offerta, come l'incremento nella dotazione di lavoratori ad alta qualificazione che potrebbe spiegare l'inversione di tendenza della

---

<sup>56</sup> Robbins (1994).

disuguaglianza dei redditi, che diminuisce rispetto al livello massimo raggiunto fino al 1987.<sup>57</sup>

Fra le spiegazioni applicabili al Cile delle cause dell'aumento della domanda di lavoro skilled ci sono, come abbiamo avuto modo di illustrare nel capitolo I, i cambiamenti nel commercio internazionale e il cambio tecnologico diretto verso il lavoro qualificato.

Per ciò che concerne il commercio internazionale, la teoria tradizionale sostiene che cambiamenti nei prezzi relativi trasmettono dei "segnali" agli agenti economici circa ciò che è più conveniente produrre.<sup>58</sup> I settori economici, dal canto loro, rispondono espandendo o restringendo la produzione a seconda delle variazioni di prezzo. Questa visione, quindi, si riferisce all'analisi dei movimenti di prezzi e produzione *fra* i settori. Il Tabella 5 in Appendice mostra che l'andamento dei differenziali in Cile è coerente con questo approccio poiché mostra l'esistenza di cambiamenti, dopo l'apertura commerciale, *fra* i settori, verso lavoratori meno qualificati. Tuttavia, se questa ipotesi fosse valida, essa avrebbe un ruolo secondario poiché i dati indicano che i cambiamenti *all'interno* dei settori economici sono molto più importanti rispetto alle variazioni *fra* gli stessi settori, e i primi favoriscono prevalentemente i lavoratori qualificati. Sulla riforma degli scambi internazionali tuttavia torneremo nella prossima sezione

Da un altro punto di vista, l'analisi dei movimenti della domanda conduce, facendo un passo indietro, a considerare anche la struttura produttiva. Sorgono questioni quali la presenza di economie di scala a differenti livelli, cambiamenti tecnologici che influenzano l'input lavoro, e l'internazionalizzazione crescente del processo di produzione. Gli elementi che abbiamo fin qui raccolto fanno pensare che il caso cileno sia coerente con l'esistenza di cambiamenti tecnologici in

---

<sup>57</sup>. Bravo e Marinovic (1998) stimano anche il tasso di rendimento dell'istruzione che, dagli anni '50, mostra una tendenza crescente fino agli anni '90 e poi una diminuzione (che, però, rallenta negli ultimissimi anni). Esso è, rifacendoci alla nostra visione schematica del processo distributivo, un chiaro incentivo per la forza lavoro ad aumentare il loro livello d'istruzione. Tale risultato è coerente che la tendenza dei dati da noi presentati.

<sup>58</sup>. Sulla teoria tradizionale si veda capitolo I.

favore di un uso più intensivo del lavoro qualificato. Come abbiamo già accennato sopra, la domanda crescente di lavoro skilled ha guidato il processo di sviluppo dell'economia cilena almeno fino agli anni '90 (Bravo e Marinovic, 1998) .

La sola analisi, tuttavia, della domanda e dell'offerta non è sufficiente; per esempio, numerosi studi hanno evidenziato che le pressioni derivanti dal commercio internazionale o dal cambio tecnologico sono comuni a molti paesi (avanzati e PVS). Tuttavia, all'interno degli stessi paesi si registrano situazioni totalmente differenti in termini di aumento o riduzione della disuguaglianza. All'interno di tale analisi, quindi, non si può non considerare l'importanza che hanno i cambiamenti istituzionali; questi sono i cambiamenti nella regolamentazione del mercato del lavoro (attinenti al livello del salario minimo, alla contrattazione collettiva, ai sindacati ecc.) e le decisioni del governo che hanno un impatto più esteso (come l'apertura commerciale, la riduzione del ruolo dello Stato, le riforme in materia di istruzione, ecc.). Tali cambiamenti (come abbiamo illustrato anche nella visione schematica del processo distributivo) hanno un effetto diretto sulle forze di domanda e offerta di lavoro; l'offerta di lavoro potrebbe essere stata rallentata dalle forze inerziali che impediscono l'accesso all'istruzione (in altre parole l'impossibilità di finanziarsi l'istruzione). Nel conteso cileno, il tema delle istituzioni attiene alle riforme strutturali avvenute nel paese a metà degli anni '70 ed essendo un tipo di analisi complessa e non ancora compresa a fondo, sarà oggetto di approfondimento in una sezione successiva.

## **5.1. Stabilità macroeconomica ed equità**

La politica macroeconomica è un'altra area d'importanza cruciale attraverso cui la crescita, e le scelte di politica alla base di questa, influenzano la distribuzione dei salari e del reddito. L'evidenza empirica ci suggerisce che i cicli

e la volatilità economica hanno un grande e significativo impatto a livello sociale. Abbiamo visto che nel breve periodo, essendo l'offerta dei fattori fissa, i cambiamenti ciclici nella distribuzione del reddito si spiegano prevalentemente attraverso i cambiamenti dal lato della domanda. La questione, quindi, è se le recessioni riducono la domanda più per il lavoro skilled o unskilled; questo tuttavia sembra essere prevalentemente un problema empirico, che può essere risolto da un esame dell'esperienza dei singoli paesi durante il corso dei loro cicli economici.

Marcel e Solimano (1994) mostrano che il coefficiente di utilizzazione della capacità produttiva (il rapporto fra il PIL effettivo e il PIL potenziale) ha un effetto positivamente significativo sulle quote di reddito del primo, secondo e terzo quintile; ciò suggerisce che le recessioni (la diminuzione del tasso di utilizzazione della capacità) influenzano i gruppi a reddito medio-basso più di quanto influenzino il reddito dei ricchi.

Anche dall'analisi dei dati, appare abbastanza chiaramente che le recessioni vissute dall'economia cilena nel 1975 e 1982-3 sono state fortemente regressive (l'indice di Gini aumenta in entrambi i periodi, e anche le quote di reddito per quintile mostrano un peggioramento).

Abbiamo esaminato nel capitolo precedente l'ampiezza e la pervasività delle politiche economiche di stabilizzazione del governo militare, e il carattere dogmatico della loro esecuzione che ha generato vulnerabilità agli shocks esterni e accentuato le perdite. Fra le conseguenze delle recessioni (sia del 1975 che del 1982) è di primaria importanza per ciò che stiamo analizzando la prolungata disoccupazione predominante nel paese. Già nel 1975 la percentuale di disoccupati aumenta al 15.7% (17.6% con il PEM). Nel 1983 il numero di disoccupati arriva a 740 mila (il 19% della forza lavoro), e i programmi di occupazione di emergenza assorbono più di 500 mila (il 13% della forza lavoro), per un tasso di disoccupazione totale pari al 32% della forza lavoro. Più tardi, la ripresa economica attenua il problema, però solo nel 1989 si ritorna ad un tasso di disoccupazione ad una cifra, con un 8% di disoccupazione aperto.

Il tasso di disoccupazione deve essere strettamente vincolato alla disuguaglianza dei redditi, posto che nei periodi di alta disoccupazione un gruppo di percettori di reddito riduce le sue entrate in forma discreta, soprattutto i gruppi a basso reddito (Ffrench-Davis, 1993). Questo è vero particolarmente in un paese dove la carenza di occupazione significa abbandono e dove l'indebolimento degli strumenti di appoggio pubblico (a parte il caso del PEM introdotto durante le crisi degli anni '80, che però funziona da sussidio e allevia il problema solo in piccola parte.<sup>59</sup>) conduce inevitabilmente al deterioramento delle condizioni di vita di ampi settori della popolazione.

Recenti studi sulla distribuzione del reddito in Cile individuano nella disoccupazione la seconda variabile più importante (dopo i differenziali salariali per livello di istruzione) nella determinazione della distribuzione del reddito in Cile.<sup>60</sup> Marcel e Solimano (1994), all'interno del loro studio econometrico sulla distribuzione del reddito cilena, individuano che la disoccupazione aggregata, colpendo maggiormente i gruppi a più basso reddito (20% e 40% più poveri), ha un effetto regressivo sulla distribuzione.

Meller (1992) evidenzia come gli alti tassi di disoccupazione degli anni 1981-83 abbiano avuto un impatto negativo soprattutto sui quintili più bassi della popolazione; in sintesi più del 50% della disoccupazione ha colpito il 20% delle famiglie più povere, e l'80% il 50% più povero. Negli stessi anni, 300.000 persone incorporate nel PEM hanno ricevuto meno di 30 US\$ al mese, e più di 150.000 persone appartenenti al POJH<sup>61</sup> hanno incassato un sussidio di 60 US\$. Il reddito medio liquido dei lavoratori negli anni 1982-83 è pari a 100 US\$ mensili. In breve, durante gli anni critici dell'aggiustamento post-crisi più del 50% dei disoccupati non riceve sussidi, mentre il 30% riceve un sussidio pari al

---

<sup>59</sup>. Sebbene il disegno iniziale dei programmi di occupazione indicasse una giornata di lavoro di solo 5 ore, nella pratica viene richiesto un lavoro a tempo pieno. Il salario, dal canto suo, è solo una frazione del reddito minimo e senza protezione previdenziale. Il sussidio alla disoccupazione era praticamente inesistente, e il PEM ha funzionato in parte come un sussidio contro un apporto di lavoro (Ffrench-Davis, 1999).

<sup>60</sup>. Larranaga (1999), Bravo e Marinovic (1998), Katz e Murphy (1992), Marcel e Solimano (1994).

60% del reddito minimo (Meller, 1992). Il costo totale dei sussidi alla disoccupazione durante gli anni della crisi è stato di 200 milioni di US\$ nel 1982 e di 300 milioni nel 1983, ovvero fra l'1% e l'1.5% del PIL. Dopo il 1983, il potere d'acquisto reale dei sussidi alla disoccupazione diminuisce circa del 50%, come pure quello dei salari reali (si veda sezione 3.1 Tabella 1 in Appendice).<sup>62</sup>

Gli alti tassi di disoccupazione non si distribuiscono equamente nemmeno fra i diversi livelli di istruzione. In particolare, nel 1981-82 le persone con un livello d'istruzione primaria rappresentano il 43.5% dei disoccupati; quelli con un'istruzione secondaria mostrano un percentuale simile mentre il 13% dei disoccupati hanno un'educazione universitaria.

In generale, le recessioni riducono la domanda di tutti i fattori di produzione; quello che accade ai differenziali di skill dovrebbe dipendere da quale domanda cade di più, se quella di lavoro qualificato o non qualificato. In Cile, nel periodo successivo alla recessione del 1975 (1976-80), il salario dei lavoratori skilled aumenta più di quello dei lavoratori unskilled (10.4% rispetto a 8.1%) - si veda Tabella 4 in Appendice; durante il secondo periodo di recessione (1981-85), i salari dei lavoratori unskilled subiscono una riduzione maggiore rispetto ai lavoratori più qualificati. Entrambe queste osservazioni suggeriscono l'ipotesi che anche durante i periodi di recessione (come negli altri periodi, fino agli anni '90) si sia verificata una caduta della domanda di lavoro unskilled, che determina un aumento, probabilmente ancora più accentuato, dei differenziali salariali, e di conseguenza della disuguaglianza.

Ma molte altre componenti agiscono in questo processo. In primo luogo, ci possono essere restrizioni istituzionali o di altro tipo sulla flessibilità dei salari e, in secondo luogo, le recessioni possono causare la sostituzione dei lavoratori

---

<sup>61</sup> La differenza fra i due programmi speciali di occupazione sta essenzialmente nell'idoneità a partecipare (membri della forza lavoro primaria e secondaria) e nei livelli dei sussidi mensili; si veda capitolo II.

<sup>62</sup> È necessario sottolineare, tuttavia, che gli indici ufficiali dei salari reali sottostimano l'effettivo deterioramento del potere d'acquisto (Meller, 1992).

unskilled da parte di quelli skilled.<sup>63</sup> Alla base della piramide del sistema del lavoro, la rigidità potrebbe derivare anche dal salario minimo o dagli accordi sindacali.<sup>64</sup> Marcel e Solimano (1994) osservano che il salario minimo (ritardato di un periodo) ha un effetto positivo e significativo sulla quota di reddito dei gruppi a basso reddito (primo e secondo quintile) e positivo sull'ultimo; da ciò segue che una riduzione del salario minimo reale redistribuisce reddito al 20 % più ricco della popolazione.<sup>65</sup>

In Cile i salari dei lavoratori unskilled sono sopra il livello di sussistenza e durante le recessioni del 1975 e 1982 diminuiscono in termini reali (nel 1979 diminuisce del 25.8% e nel 1987 è inferiore a quello del 1982 del 41%).

Anche l'inflazione, quindi, è fortemente responsabile delle fluttuazioni dei differenziali salariali e di reddito; i valori alti (seppur inferiori ai primissimi anni '70) mostrati dell'inflazione durante gli anni del regime Pinochet hanno implicazioni importanti per l'equità. Una prima motivazione di tale effetto attiene alla impossibilità dei più poveri di proteggere i loro risparmi dall'inflazione (Morley, 1999). Ma una più significativa osservazione sta nel fatto che i salari reali dei lavoratori unskilled sono strettamente legati al valore reale del salario minimo. Questo era controllato dal governo attraverso la politica di aggiustamento del salario nominale. Inoltre, sebbene sia esistito fino al 1982 il sistema di indicizzazione all'inflazione passata (t-1) (si veda capitolo II), i lavoratori al tempo t vedevano diminuire il loro potere d'acquisto, ovvero subivano una riduzione del valore reale del loro reddito a causa del ritardo dell'aggiustamento.

---

<sup>63</sup> Tipicamente, durante le recessioni i lavoratori skilled non perdono il lavoro ma piuttosto possono andare a coprire anche il lavoro di impiegati unskilled, i quali invece è più probabile che perdano il posto di lavoro.

<sup>64</sup> Questo aspetto verrà approfondito più avanti, quando parleremo degli aspetti strutturali.

<sup>65</sup> L'indice del salario minimo in Cile comprende i salari pagati nelle imprese nazionali (pubbliche e private) e nelle imprese di proprietà straniera che occupano più della metà dei lavoratori. Per questo l'indice non è una proxy molto buona dei gruppi a basso reddito (il primo e secondo quintile) che sono spesso occupati nelle imprese a piccola scala (meno della metà dei lavoratori), nel settore informale ed in quello agricolo (Solimano 1988)

Lo studio di Marcel e Solimano (1994), tuttavia, evidenzia un effetto distributivo ambiguo del tasso di inflazione (risulta con segno opposto e non significativo per i quintili a più basso reddito), indicando che la relazione inflazione-distribuzione riflette diversi effetti competitivi e non è necessariamente negativa. In primo luogo, tale relazione può dipendere dal livello dell'inflazione - per esempio, la relazione può essere non lineare. Al fine di esplorare questa possibilità, Marcel e Solimano stimano il modello aggiungendo come nuova variabile il tasso di inflazione superiore al 40%; il coefficiente di questa variabile risulta negativo per i quintili dal primo al quarto ma è statisticamente non significativo.

In secondo luogo, ci possono essere degli effetti indiretti dell'inflazione sulla distribuzione del reddito, attraverso la variabile di utilizzazione della capacità produttiva (rapporto fra PIL effettivo e PIL potenziale); essendo queste due variabili correlate attraverso la domanda e l'offerta aggregata, il coefficiente di correlazione stimato, che è negativo, suggerisce che ci potrebbe essere un effetto negativo indiretto dell'inflazione sulla distribuzione.

In terzo luogo, il tasso di inflazione è una fonte di entrate per il settore pubblico che potrebbe aver finanziato dei sussidi per i gruppi a basso reddito. In questo caso vi sarebbe una relazione positiva fra inflazione e le quote di reddito dei quintili più bassi.

In quarto luogo, il periodo considerato da Marcel e Solimano include gli anni del governo Allende, in cui la redistribuzione del reddito verso i gruppi a basso reddito ha coinciso con un'accelerazione dell'inflazione, e gli anni di Pinochet in cui un deterioramento nella distribuzione del reddito ha coinciso con un periodo disinflazionistico. Di conseguenza, le quote di reddito del primo e secondo quintile non si muovono nella stessa direzione del tasso di inflazione.

Infine, sia il primo che il quinto quintile corrispondono a gruppi il cui reddito tende ad essere positivamente legato al livello dei prezzi, poiché esso deriva dal lavoro indipendente nel settore informale o dai profitti o alti salari.

Sembra dunque che i programmi di stabilizzazione macroeconomica, attraverso le variabili disoccupazione e inflazione abbiano degli effetti distributivi (progressivi o regressivi); esistono tuttavia strumenti monetari, fiscali, finanziari, del tasso di cambio ed istituzionali destinati ad evitare tali squilibri e che possono favorire sia la crescita che l'equità.

Dall'analisi complessiva dell'andamento della distribuzione del reddito in Cile e del programma di stabilizzazione del governo Pinochet (che ha puntato principalmente sulla riduzione dell'inflazione, creando, di contro, alti tassi di disoccupazione) possiamo concludere che quest'ultimo è stato fortemente regressivo e che gli strumenti per evitare tale effetto, evidentemente, non sono stati usati al meglio. La politica fiscale fortemente restrittiva non ha certo favorito la redistribuzione, così come pure i forti tagli alla spesa pubblica sociale, la riduzione della progressività del sistema impositivo, la regolamentazione del mercato del lavoro che espone i lavoratori alle fluttuazioni della domanda, e la liberalizzazione del mercato dei capitale che favorisce "facili guadagni" a breve termine, a scapito di chi non possiede il capitale (di tutti questi aspetti ci occuperemo nelle prossime sezioni).

È interessante notare, invece, come le riforme "sul modo di fare macroeconomia" degli anni '90, includendo l'applicazione dei limiti all'entrata di capitali volatili e gli altri meccanismi complementari di regolamentazione (si veda capitolo II), abbiano avuto delle importanti ripercussioni sull'occupazione produttiva e sulla sostenibilità degli equilibri, giocando un ruolo determinante nella riduzione della disuguaglianza. Tale riduzione, tuttavia, abbiamo visto che è valida rispetto agli anni '80 ed ha un tendenza stabile; facendo un'analisi più dettagliata, le quote di reddito dei quintili medio-bassi in corrispondenza del 1994, 1996 e 1998 subiscono un lieve peggioramento. Quello del 1994 si spiega in parte perché è stato un anno di mini-aggiustamento restrittivo (Cowan e De Gregorio, 1996). Gli anni 1996-97, però, sono stati di apogeo economico, con un tasso di crescita del PIL pari a 7.5%; tuttavia, vengono interpretati come anni di

espansione non sostenibile della spesa, con macro-prezzi fuori linea, dominati da un volume di redditi da capitale non sostenibile. Questi naturalmente giungono in grande proporzione ai settori ad alto reddito, inclusi i "salariati"<sup>66</sup> di questi rami (il *trickle-down* non è mai progressivo). Queste tuttavia rimangono analisi di breve (brevissimo) periodo e considerate le caratteristiche strutturali e di rigidità del processo distributivo, riteniamo che nei decenni successivi si potrà osservare meglio l'effetto di lungo periodo di tali cambiamenti.<sup>67</sup>

La conclusione che il processo di aggiustamento generi, solitamente, un "sovraggiustamento" nei settori a basso reddito, che si traduce in un effetto regressivo, viene confermata anche se esaminiamo gli aspetti produttivi del sistema economico (quelli di formazione del capitale), poiché l'instabilità scoraggia anche gli investimenti.

L'incremento del risparmio e dell'investimento privato è fondamentale per creare occupazioni maggiori e ben remunerate; in altri termini, perché ci sia domanda (e crescita) è necessario che il tasso di investimento produttivo sia elevato (Lahera, Ramos, Rosales, 1997). Abbiamo già sottolineato (capitolo II) il basso tasso di investimento e risparmio nazionale che ha caratterizzato il modello di crescita imposto in Cile negli anni '70 e '80. Per la gran parte dei due decenni il tasso di formazione di capitale fisso lordo si è aggirato attorno al 15% del PIL, contro più del 20% degli anni precedenti e successivi. Questa media è difficilmente sufficiente a sostenere una crescita media annuale, per lo stesso periodo, pari a 3.4% (French-Davis, 1993).

Quando i fattori di produzione sono sottoutilizzati, gli incentivi ad investire nella creazione di nuova capacità produttiva ovviamente diminuiscono, e così anche la produttività (intesa come tasso di utilizzo delle risorse e come

---

<sup>66</sup> I salariati sono quegli impiegati che lavorano in un sistema di subordinazione e dipendenza nei confronti del datore di lavoro; si includono gli impiegati e gli operai del settore pubblico e privato.

<sup>67</sup> Con ciò non si vuole dire che gli effetti (minimi) di breve sulla distribuzione del reddito non siano importanti; al contrario, il fatto che sia necessario aspettare decenni per poter apprezzare degli effetti significativi delle politiche (macro)economiche sull'uguaglianza, rende ancora più necessario focalizzare l'attenzione sugli strumenti che permettono un miglioramento netto della stessa nel breve periodo.

nuova combinazione di risorse produttive); questo influisce sulla connessione fra presente e futuro, ovvero sulla sostenibilità della crescita (si veda capitolo II).

Il più alto tasso di investimento in capitale fisico osservato negli anni '90, contribuisce quindi (insieme all'investimento in capitale umano e alle politiche sociali, di cui tratteremo più avanti) a spiegare il miglioramento sostenuto, sebbene ancora insufficiente, del livello della disuguaglianza del reddito.

Anche in quest'area tuttavia rivestono un ruolo importante gli aspetti istituzionali, in particolare del mercato dei capitali; è necessaria l'esistenza di regole chiare e sostenute, per evitare la possibilità di profitti altamente volatili (contro attività produttive nei mercati reali e finanziari).

## **5.2. L'adozione delle riforme strutturali**

Alcuni studi econometrici sull'evoluzione di lungo periodo della distribuzione del reddito in Cile evidenziano come una variabile DUMMY per l'anno 1974 aumenti la proporzione del cambiamento della variabile dipendente (indice di Gini o quote di reddito per quintile) che appare associato alle diverse variabili economiche.<sup>68</sup> Ciò evidenzia che i cambiamenti avvenuti nella struttura economica del Cile a partire dal 1974 hanno una influenza significativa sulla disuguaglianza del paese.

Nel capitolo precedente abbiamo già analizzato come il Cile sia stato pioniere in America Latina nell'implementare, nella loro forma più pura, le "riforme strutturali", quali l'apertura dell'economia interna alla competizione internazionale, la razionalizzazione del settore pubblico, attraverso la privatizzazione dei mezzi di produzione e del suo potere decisionale nell'ambito dell'assegnazione delle risorse, la riforma del settore finanziario e del sistema di sicurezza sociale. Sebbene sia un tema non ancora compreso a fondo, che si basa

---

<sup>68</sup> Marcel e Solimano (1994), Larranaga (1999).

prevalentemente su analisi qualitative, anche tali riforme hanno avuto un impatto sulla distribuzione del reddito (Marcel e Solimano, 1994).

Le riforme in materia di commercio hanno eliminato la protezione tariffaria alla produzione domestica, quelle finanziarie e la privatizzazione hanno ridotto l'influenza dell'attore pubblico sull'allocazione delle risorse; la riforma della bilancia dei pagamenti ha integrato i mercati di capitale domestico e straniero e ridotto la capacità del governo di controllare i movimenti di capitale. Infine, la riforma del mercato del lavoro ha aumentato la flessibilità del lavoro e, mettendola in altro modo, ha ridotto la possibilità del lavoratore di difendersi sia dalle fluttuazioni della domanda, sia, alternativamente, dalle riduzioni del salario. Tutto questo, congiuntamente, conduce ad un "salto" in un nuovo mondo in cui è giustificato aspettarsi un aumento di efficienza e crescita economica. Indipendentemente dal fatto se le riforme abbiano avuto questi effetti positivi, è abbastanza chiaro che è stata riservata una attenzione minima ai vincitori e vinti di quel processo o alle implicazioni di quello in termini di distribuzione del reddito (Morley, 1999, Ruiz-Tangle, 1999). Ciò non vuol dire che non ci siano state delle notevoli ripercussioni sulla disuguaglianza, ma molti sono d'accordo nell'affermare che quelli sociali non sono rientrati negli obiettivi dichiarati dei programmi riformisti.

Recenti studi che esaminano la relazione tra le riforme e la distribuzione<sup>69</sup> nella maggior parte dei paesi latino-americani, concordano nel concludere che il periodo delle riforme strutturali è coinciso con un notevole aumento della disuguaglianza.

In Cile, durante gli anni del regime di Pinochet, l'applicazione estrema dei principi neoliberali e l'omissione di considerazioni sull'eterogeneità degli agenti e dei settori, la segmentazione e i fallimenti dei mercati si traducono, come abbiamo visto, in costosi processi di aggiustamento e severe recessioni, in un sistema caratterizzato da uno scarso livello di investimenti produttivi e forte disoccupazione (Ffrench-Davis, 1999). Queste politiche, dunque, hanno avuto un

impatto negativo indiretto sulla popolazione, non protetta, per di più, di fronte all'azione di un governo autoritario. Per questo non risultano sorprendenti il peggioramento della distribuzione del reddito e gli alti livelli di povertà che predominano durante il governo militare.

C'è un letteratura in crescita sul tema degli effetti dell'apertura al commercio internazionale sulla disuguaglianza dei redditi<sup>70</sup>; una conclusione generale di questi lavori è che in quei paesi che hanno aperto i loro mercati interni alla competizione internazionale la disuguaglianza salariale è aumentata.

D'altra parte, nei modelli tradizionali sul commercio internazionale si sostiene che nei paesi in via di sviluppo, durante il processo di apertura commerciale, la domanda di lavoro qualificato cada in termini relativi a quella di lavoro non qualificato<sup>71</sup>. Questo indurrebbe i salari relativi a livellarsi e quindi al miglioramento della distribuzione del reddito.

In Cile, tuttavia, abbiamo visto che sembra accadere il contrario, poiché durante la seconda metà degli anni '70 e per tutti gli anni '80 la disuguaglianza aumenta, guidata dalla domanda di lavoro skilled. All'inizio dell'apertura ai mercati internazionali, infatti, si è registrato un marcato aumento del rendimento degli anni di studio che ha influenzato la distribuzione dei differenziali salariali premiando la manodopera qualificata (Bravo e Marinovic, 1998; Robbins, 1999). Le forze che muovono questo cambiamento dei salari relativi stanno nella diminuzione relativa della domanda di lavoro non qualificato, agendo alla pari con una maggiore richiesta di capitale umano nell'economia dopo le riforme.

---

<sup>69</sup> Berry (1998), Bulmer-Thomas (1996).

<sup>70</sup> Wood (1994 e 1997), Edwards (1997), Ocampo e Taylor (1998).

<sup>71</sup> Wood (1995) afferma che l'esperienza dell'est asiatico negli anni '60 e '70 sostiene la teoria che una maggiore apertura al commercio tende a ridurre il gap fra salari di lavoratori qualificati e non nei PVS. In A.L. dalla metà degli anni '80, invece, la maggiore apertura ha ampliato il gap. Wood (1997) sostiene questo conflitto di evidenza empirica è probabilmente il risultato non delle differenze tra Asia e A.L. ma piuttosto da differenze fra gli anni '60 e '80 (in particolare l'entrata della Cina nel mercato mondiale e forse l'avvento della nuova tecnologia diretta verso il lavoro skilled).

Questi effetti abbiamo visto essere guidati da cambiamenti *fra* i settori<sup>72</sup>, ma soprattutto *all'interno* dei settori economici, che con un effetto congiunto vanno a favorire prevalentemente i lavoratori qualificati (Tabella 5 in Appendice).<sup>73</sup>

Un'altra ragione che spiega la forte influenza della riforma del commercio sulla disuguaglianza consiste nel fatto che tale riforma si è tradotta in un forte impatto sulla struttura produttiva nazionale e, di conseguenza, in una notevole riduzione relativa (e molte volte assoluta) dell'occupazione in alcuni settori (particolarmente intensa in quelli che producevano sostituti alle importazioni, come quello manifatturiero) accompagnata da un minore dinamismo nei settori in espansione (Valdes, 1992).<sup>74</sup> La struttura produttiva degli anni '80, infatti, è capeggiata da un settore esportatore intensivo in risorse naturali con bassa contrattazione del lavoro non qualificato, che ha mantenuto bassa la domanda di lavoro di questa categoria, accentuando la disuguaglianza della distribuzione salariale.<sup>75</sup>

Infine, una questione da non sottovalutare, intrinseca nel concetto di apertura commerciale internazionale, è che gli effetti dal lato della domanda, al contrario di quelli dell'offerta, sono fortemente limitati dai salari e dal costo del lavoro in altri paesi; se, quindi, i vantaggi di una maggiore efficienza nella produzione export-oriented hanno più peso della competizione salariale internazionale, la disuguaglianza salariale del singolo paese avrà la peggio (Morley, 1999, Wood, 1994).

---

<sup>72</sup> Su questo effetto si veda Robbins (1994).

<sup>73</sup> Anche Larranaga (1999) mostra, sebbene riferendosi solo al periodo 1987-97, che la disuguaglianza totale è spiegata per l'80-90% dalla disuguaglianza intra-settoriale, e per il 10-20% dalla disuguaglianza inter-settoriale.

<sup>74</sup> L'effetto è stato rinforzato dal ritardo del tasso di cambio del 1979-82 e dal contenuto ciclico delle politiche macroeconomiche

<sup>75</sup> Il Cile, come la maggior parte dei paesi dell'America Latina, ha posseduto vantaggi comparativi nella produzione di beni intensivi in risorse naturali. Il suo sfruttamento con mezzi poco intensivi in manodopera implicherebbe un peggioramento nella distribuzione del reddito, al contrario di quello che succede in altri PVS, concentrati nella produzione di beni intensivi in lavoro, come quelli asiatici (Fisher, 1991).

Anche le condizioni del mercato finanziario, durante il regime di Pinochet, sono fonte di forte instabilità: lontane dal rinforzare l'investimento produttivo, sono caratterizzate da tassi di interesse molto alti, un alto tasso di indebitamento e dal debole contributo alla generazione di nuova capacità produttiva. Questo ha portato l'economia su un sentiero di spesa insostenibile che poi ha condotto alla crisi profonda del 1982. L'intervento dello Stato nel sistema finanziario, al fine di evitare un collasso generale, è un'operazione che è costata circa il 35% del PIL (Sanhueza, 1999); nel 1987 più dell'85% del debito estero privato è rilevato dal governo cileno o garantito pubblicamente, mentre, per ciò che concerne il debito nazionale, durante il periodo 1983-85 l'ammontare delle risorse destinate dalla Banca Centrale a salvare dalla bancarotta gran parte del sistema produttivo e finanziario privato è pari a 6 miliardi di US\$ (si veda capitolo II). Questo ha significato che le perdite degli agenti privati cileni sono state "socializzate", mentre i programmi ed i sussidi pubblici per sostenere finanziariamente i debitori in dollari e pesos beneficiano ampiamente i gruppi a reddito alto (che avevano l'accesso più facilitato ai crediti esteri e nazionali).

Sul fronte della liberalizzazione del mercato dei capitali nazionali, inoltre, le discriminazioni condotte dal governo contro le associazioni di risparmi e prestiti, che costituivano una parte importante del settore finanziario tradizionale (si veda capitolo II) creano un alto grado di disuguaglianza delle opportunità e hanno un effetto regressivo; in particolare le discriminazioni contro il sistema dei prestiti per l'acquisto di una casa (*Sistema Nacional Prestamós, SINAPI*), che vede diminuire i suoi fondi dal 28% di tutte le attività finanziarie, nel 1973, al 7%, nel 1977, induce ad un potenziale azzeramento di prestiti per l'acquisto di una casa nei settori a reddito medio (Bosworth, Dornbusch, e Labán, 1994).

Questo effetto redistributivo marcatamente regressivo è associato, negli stessi anni, alla riduzione della spesa sociale e dell'investimento pubblico che ha prolungato la profonda recessione degli anni post-crisi. Si ricorda che solo nel 1988 viene recuperato il livello del PIL per capite del 1981.

L'aggiustamento che segue la crisi del debito (1982-86) è caratterizzato da un forte aumento della disoccupazione e da un peggioramento significativo nel livello del PIL pro capite e della disuguaglianza.

Anche il processo di privatizzazione, della seconda metà degli anni '70, di gran parte dei mezzi di produzione di proprietà dello Stato, incluse le banche commerciali, viene condotto in un ambiente con forti disparità di opportunità; esso avviene nel mezzo di una recessione interna, con tassi di interesse nazionali estremamente alti. Per questo, pochi gruppi all'interno del settore privato hanno avuto accesso all'acquisto - in particolare sono stati sfavoriti quelli con minor accesso al credito (anche esterno) - rinforzandosi così i privilegi di una minoranza e la concentrazione della proprietà (French-Davis, 1999; Muñoz, 1992).

Nel 1992 il 96% delle imprese statali cilene sono state vendute; la grande impresa mineraria CODELCO, però, è ancora di proprietà pubblica, cosicché c'è una variazione molto minore nel valore della quota pubblica della produzione totale, rispetto al numero delle imprese pubbliche.

Il Cile è il primo esportatore mondiale di rame e, come abbiamo visto, l'esportazione di risorse minerarie tende ad aumentare la disuguaglianza poiché la loro produzione richiede relativamente poco lavoro unskilled e perché la proprietà delle risorse minerarie è solitamente molto concentrata. Bourguignon e Morrisson (1989) sostengono che solo quando il governo entra in possesso di gran parte della rendita e la spende "in favore" dei gruppi a basso reddito, allora le esportazioni di minerali possono ridurre la disuguaglianza. Abbiamo già accennato ai grandi tagli compiuti dal governo Pinochet alla spesa pubblica, quindi potremmo concludere che tale reinvestimento della rendita mineraria in spesa sociale non c'è stato.

Una delle maggiori trasformazioni della struttura economica cilena si colloca nella sfera delle riforme fiscali.

Nel 1975 viene realizzato un cambiamento nel sistema fiscale, insieme ad una riduzione della spesa pubblica (con l'eccezione della spesa militare), che include l'eliminazione di imposte sulla ricchezza e sugli utili da capitale e una riduzione sostanziale dell'imposizione fiscale sui profitti. Dall'altra parte, viene adottata l'IVA sopprimendo le esenzioni esistenti per i beni di consumo basico; nonostante l'efficienza e l'alto rendimento di questo tipo di imposta, la sua introduzione senza esenzioni è stata regressiva ed è stata accompagnata da una riduzione della spesa pubblica (Ffrench-Davis, 1999). L'obiettivo di questi cambiamenti è ridurre il carico fiscale e concentrarlo in imposte che siano più "neutrali e efficienti", lasciando in secondo piano il criterio di progressività. Tale sistema impositivo, congiuntamente alla notevole riduzione dei livelli di spesa sociale, durante il regime Pinochet, hanno avuto degli effetti fortemente regressivi.<sup>76</sup>

La riforma fiscale del 1990, invece, viene condotta soprattutto per incrementare le spese in sanità pubblica, istruzione, sicurezza sociale, ed altre aree sociali. Le risorse generate nel corso dell'intero anno ammontano a circa il 2% del PIL.<sup>77</sup> È chiaro che in un paese dove il 20% più ricco della popolazione è responsabile del 55% del consumo annuale, questo provvedimento potrebbe essere significativo.

Se da una parte, però, durante i governi democratici c'è stata una maggior attenzione alle politiche sociali, dall'altra la distribuzione del reddito non è stata una preoccupazione centrale del sistema impositivo; ciò significa che il governo è (implicitamente) convinto che gli obiettivi in termini di equità debbano essere raggiunti in modo più efficiente e sostenibile attraverso la politica sociale (Bayelman, Cowan e De Gregorio, 1999). Il sistema impositivo compie la

---

<sup>76</sup> Engel, Galetovic, e Raddatz (1996) dimostrano con un studio econometrico che nella determinazione della disuguaglianza ha molto più peso la destinazione e il livello della spesa sociale piuttosto che il grado di progressività del sistema fiscale.

<sup>77</sup> La riforma fiscale viene approvata dal Parlamento per un periodo di tempo limitato, poiché è stata abrogata nel 1994. L'opposizione (che ha la maggioranza al Senato con i voti di un numero di militari "designati" nel 1989 da Pinochet) è contraria al rinnovo della riforma, mentre il governo democratico sostiene che è necessario mantenere quei procedimenti fiscali per migliorare le condizioni sociali (Ffrench-Davis, 1999).

funzione di raccogliere le risorse per sostenere la spesa pubblica, ma non con l'obiettivo di modificare direttamente la distribuzione del reddito disponibile.

Il Riquadro III-10 mostra l'impatto diretto delle imposte sulla distribuzione del reddito delle famiglie cilene, nel 1994. Le cifre mostrano che l'impatto del sistema impositivo è neutrale o lievemente regressivo. Inoltre, l'IVA è lievemente regressiva mentre l'imposta sul reddito è progressiva, ma non molto rilevante.

#### Riquadro III-10

##### **Incidenza delle imposte sulla distribuzione del reddito, 1994**

<i>Decili</i>	<b>Distribuzione del reddito</b>		<b>Imposte</b>		
	<b>Pre-imposta</b>	<b>Post-imposta</b>	<b>Imposta sul reddito</b>	<b>IVA</b>	<b>Totale</b>
1	1,4	1,3	0	11,2	16,4
2	2,8	2,7	0	12,5	18,5
3	3,8	3,7	0	11,8	17,5
4	4,6	4,6	0	11,5	17
5	5,8	5,7	0	11,2	16,5
6	6,8	6,8	0	10,9	16,2
7	8,4	8,3	0,1	10,3	15,5
8	10,1	10,6	0,2	9,8	15
9	15,2	15,7	0,6	8,7	14,1
10	41,2	40,6	3,6	7	15
Rapporto 20/20	13,6	14,1			
Gini	0,49	0,492			

*Fonte:* Engel, Galetovic e Raddatz (1998).

La principale spiegazione del basso potenziale redistributivo del sistema fiscale cileno attuale è la forte dipendenza dalle imposte indirette, in particolare l'IVA, e il fatto che le imposte in Cile non sono una frazione molto alta del PIL (Bayelman, Cowan e De Gregorio, 1999).

Sappiamo che anche la legislazione in materia di lavoro sperimenta, durante gli anni del regime, grandi cambiamenti che influiscono per lo più negativamente sulla condizione dei lavoratori (capitolo II); nello studio delle

determinanti della distribuzione del reddito, inoltre, abbiamo visto che le principali variabili esplicative attengono al mercato del lavoro, alle forze che regolano la domanda e l'offerta e quindi anche ai fattori istituzionali che ne determinano il funzionamento.

Durante il governo Pinochet, la copertura del salario minimo viene ridotta (i lavoratori in corso di formazione professionale o fuori dalla fascia di età compresa tra i 21 e i 65 anni vengono esclusi), viene facilitato il licenziamento insieme all'eliminazione dei "tribunali del lavoro" (ristabiliti nel 1986). I sindacati vengono sospesi nel 1973 e autorizzati nuovamente nel 1979 ma con possibilità di azione limitata (viene proibita la formazione di unioni con altri sindacati di altre imprese, limitati i diritti dei leaders sindacali e stimolata la segmentazione di questi gruppi). Insieme alla repressione politica e la depressione economica, la legislazione è efficace nel ridurre il potere delle organizzazioni sociali e la possibilità di difendere i loro diritti (French-Davis e Racynski, 1990).

Questi fattori istituzionali appaiono come una causa fondamentale dell'aumento dell'occupazione del settore informale e del deterioramento relativo (e assoluto per un periodo) delle condizioni salariali dei settori a basso reddito che hanno caratterizzato gli anni del governo militare (Bravo e Marinovic, 1998).

L'idea di base della riforma del mercato del lavoro era aumentare la flessibilità e ridurre le distorsioni. Attraverso la flessibilità i riformatori vogliono rendere la domanda di lavoro più sensibile ai cambiamenti della tecnologia di produzione (Morley, 1999). Per i lavoratori con un posto fisso, la regolamentazione aumenta la sicurezza del lavoro e riduce la competizione con i lavoratori temporanei. Ma allo stesso tempo la regolamentazione ha due effetti costosi. In primo luogo può indurre una sostituzione del lavoro con capitale e trasformare il lavoro in un fattore di produzione "semi-fisso" e quindi rischioso, in un mondo dominato da incertezza (perché i lavoratori, al contrario del capitale, devono essere pagati comunque, anche se la domanda di output non giustifica la loro presenza). Il secondo effetto, e questo regressivo, è che la regolamentazione

crea un mercato del lavoro segmentato e distorto. Un sottogruppo privilegiato di lavoratori continua ad avere un lavoro fisso mentre il resto della forza lavoro prosegue la sua attività in lavori non protetti o temporanei, molti, senza dubbio, nel settore informale.

In termini di distribuzione, si può dire che la riforma avrebbe aiutato il capitale (o i datori di lavoro), aumentando la flessibilità e abbassando i costi di licenziamento e del lavoro.

Durante gli anni '90, il nuovo governo democratico fa in modo di coniugare flessibilità del mercato del lavoro con maggiore uguaglianza. Questo obiettivo si traduce in una serie di accordi fra le parti sociali (si veda capitolo II) che inducono un notevole aumento del salario minimo reale (del 24% fra il 1989 e il 1993).<sup>78</sup> Nell'aprile del 1991, viene stabilito che, dopo questa fase di recupero, i futuri aumenti reali del salario minimo avrebbero dovuto rapportarsi ai miglioramenti della produttività del lavoro e che si sarebbe usato come criterio per un suo aggiustamento nominale l'inflazione futura attesa invece di quella passata. Ciò nonostante, nel 1998 e 1999 vengono stabiliti aggiustamenti reali addizionali.

Al fatto che le "riforme alle riforme" degli anni '90 non hanno sortito un grande effetto nella riduzione della disuguaglianza ci possono essere diverse spiegazioni: se da una parte c'è chi sostiene che potrebbe essere necessario altro tempo (sono effetti di lungo periodo) per poter valutare i risultati, dall'altra c'è chi dà una gran parte della responsabilità al fatto che principali progetti dei due governi democratici hanno dovuto affrontare l'opposizione al Senato<sup>79</sup>, e sono stati il risultato di negoziazioni che hanno portato alla fine a riforme a metà (Cortázar e Vial, 1998; French-Davis, 1999).

### **5.3. L'incidenza delle politiche sociali sulla distribuzione del**

---

<sup>78</sup> Il salario minimo copriva il 12% della forza lavoro.

<sup>79</sup> Si ricorda che in Senato l'opposizione raggiunge la maggioranza attraverso un numero di militari designati (non eletti) da Pinochet.

## reddito

Abbiamo più volte evidenziato che il settore pubblico gioca un ruolo determinante nel processo di formazione della distribuzione del reddito. In particolare, la spesa pubblica ha degli effetti diretti sul reddito, il consumo e le opportunità delle persone, e degli effetti indiretti sulla distribuzione del reddito e sulla crescita economica. Il primo e più ovvio si produce attraverso i sussidi monetari, i quali concorrono alla determinazione dei redditi totali delle persone. Inoltre, la politica sociale, fornendo beni e servizi quali sanità pubblica, istruzione gratuita e investimento in infrastrutture basiche, integrano il reddito di chi riceve tali servizi. Nella misura in cui la spesa sociale è focalizzata sui gruppi sociali a più basso reddito, questa contribuirà effettivamente all'equità nei livelli di consumo individuale.<sup>80</sup>

Al fine di valutare l'impatto distributivo della spesa sociale, è fondamentale, tuttavia, fare un'analisi della incidenza che questa ha avuto all'interno dei diversi quintili di reddito, al fine di poter delucidare se realmente le maggiori risorse sono state focalizzate sulle persone che più lo necessitavano.

Quest'analisi, tuttavia, per gli anni anteriori al 1990, soffre della mancanza di dati dettagliati, poiché non esiste un'indagine sulla distribuzione che calcola le quote di reddito derivanti dai sussidi monetari e dalla spesa sociale.<sup>81</sup> Abbiamo visto, tuttavia, che sia a livello aggregato che pro capite, l'ammontare della spesa sociale negli anni del regime è decisamente inferiore a quello degli anni '90. Pur non disponendo di dati certi, non è difficile immaginare che i profondi tagli alla spesa sociale ereditata dal governo Allende, sommati alla crisi economica della metà degli anni '70, caratterizzata da alti tassi di disoccupazione, siano stati particolarmente gravosi per i gruppi a reddito medio-basso.

---

<sup>80</sup> Poiché la focalizzazione della spesa sociale comporta dei costi (è necessario identificare coloro che necessitano di fruire dei servizi), c'è un limite razionale a detto processo; d'altro canto, un'eccessiva focalizzazione può avere degli effetti distorsivi sul comportamento economico degli individui al margine della focalizzazione.

<sup>81</sup> Abbiamo già evidenziato che le indagini sulla distribuzione del reddito per gli anni anteriori al 1990 (dell'Università del Cile e dell'INE) sono costruite a partire dal reddito primario, mentre la CASEN (1990-98) corregge i redditi anche per le variabili sussidi, spesa in educazione e sanità.

La riduzione della spesa sociale, durante gli anni del regime Pinochet, è particolarmente marcata nel settore sanitario, dell'edilizia pubblica e nei trasferimenti non focalizzati, e tali cambiamenti influenzano in special modo la classe media (Marcel e Solimano, 1994).

Abbiamo già accennato (capitolo II) al fatto che in questo periodo la spesa sociale è fortemente focalizzata sui gruppi più poveri, con il fine di fornire un lavoro (si pensi ai PEM) e delle condizioni di vita minime alle famiglie povere. Questa protezione, tuttavia, se da una parte riduce il tasso di povertà, dall'altro va a discapito di coloro che stanno appena sopra la linea di povertà - il settore medio-basso e la classe di lavoratori salariati - il cui accesso ai benefici pubblici diminuisce, contemporaneamente ad un aumento della concentrazione del reddito (Angell e Graham, 1995).

È nel periodo del regime Pinochet, inoltre, che vengono attuate le principali riforme del sistema educativo, sanitario e pensionistico, finalizzate a decentralizzare ed aumentare l'efficienza dei servizi da questi forniti (si veda capitolo II).

La riforma della sanità, tuttavia, al di là della qualità della stessa, ha un impatto regressivo sulla sfera sociale, evidente nella disuguaglianza che caratterizza l'esistenza di un sistema sanitario per poveri e un altro per ricchi. In effetti, all'interno dei 4 quintili più poveri primeggia la copertura del sistema sanitario pubblico, mentre solo nel quinto quintile, il più ricco, le ISAPRES coprono una proporzione maggiore che il FONASA (French-Davis, 1999). Inoltre, la discriminazione in base al rischio che si applica nel sistema privato, penalizza fortemente le persone della terza età e i più bisognosi dei servizi sanitari, ma soprattutto preme sul servizio pubblico che deve curare la fascia di età più costosa; infatti, se il 60% dei giovani ricchi finanziano le ISAPRES, raggiunta la terza età - quando solitamente diventano più necessarie le cure mediche - passano al sistema pubblico, creando così un forte squilibrio fra i due sistemi (di cui quello pubblico è a carico della maggioranza della popolazione).

Anche la riforma del sistema pensionistico ha avuto degli effetti regressivi. Questa, infatti, ha implicato un calo delle entrate del settore pubblico, che a partire dal 1981 passano a finanziare le AFP. Poiché il servizio pubblico ha continuato ad essere responsabile della copertura delle pensioni vigenti e di coloro che sarebbero andati in pensione entro 15 anni, il deficit previdenziale pubblico aumenta dal 2% del PIL nel 1980, al 7% nel 1983-86. In un periodo recessivo, questo preme sul bilancio pubblico e contribuisce ulteriormente alla restrizione della spesa sociale e alla disarticolazione dell'investimento in capitale umano (Ffrench-Davis, 1999). Come abbiamo visto nel paragrafo 3.1, le riduzioni nella spesa sociale pro capite in educazione e sanità fra il 1980 (prima della riforma) e il 1985 sono state notevoli.

In generale, quindi, la riduzione della spesa sociale degli anni del regime ha colpito maggiormente le famiglie a reddito medio-basso. Il Riquadro III-11 mostra la distribuzione, nel 1982<sup>82</sup>, dei sussidi impliciti nella spesa sociale attraverso i diversi gruppi sociali: circa il 50% della spesa sociale sanitaria ed in educazione è percepito dal 40% della popolazione a più basso reddito; il 77% dei programmi di edilizia pubblica beneficiano il 40% più povero. Con riferimento ai trasferimenti previdenziali, tuttavia, il 20% della popolazione a reddito più alto riceve più del 42% dei pagamenti totali, mentre il 40% più povero riceve meno del 19%. Poiché la spesa previdenziale è molto maggiore rispetto alle restanti spese, la combinazione della spesa in sanità e d educazione e i trasferimenti per la sicurezza sociale determinano una distribuzione finale della spesa sociale a favore dei gruppi a più alto reddito (Meller, 1992).

---

<sup>82</sup> Questo, tuttavia è un anno particolare poiché il Cile si trova all'inizio della crisi del debito (il piano di aggiustamento prevede grossi tagli alla spesa in sanità ed educazione) e perché nel 1981 era stato operato il processo di privatizzazione del sistema previdenziale; essendo tuttavia il 1982 l'anno successivo ai due

Riquadro III-11

**Impatto della spesa sociale sui gruppi familiari a diverso reddito, 1982**  
(percentuale)

Spesa sociale	Importanza relativa nella spesa totale	40% a più basso reddito	40% a reddito medio	40% a più alto reddito
Educazione	29,9	48,1	33,8	18,2
Sanità	10,3	51,3	37,4	11,3
Edilizia Pubblica	5	77	22,4	0,6
Sussidio acqua potabile	1,2	33,4	42,2	24,5
Previdenza sociale	53,6	18,5	39,3	42,3
Percentuale sulla spesa totale	100	10,4	28,6	61

Fonte: Rodriguez (1985), Santafuentes (1989).

I tagli alla spesa pubblica di questo periodo, inoltre, frenano anche altri grandi sviluppi nella politica sociale. Da una parte i progressi nella focalizzazione non necessariamente migliorano la situazione dei gruppi a basso reddito. Nel 1990 il 40% più povero della popolazione percepisce circa i due terzi della spesa pubblica sanitaria e metà della spesa in istruzione. Poiché entrambi i settori, durante gli anni '80, sono soggetti a profondi tagli nei budgets, la maggior parte degli avanzi derivanti dalla minor spesa per i gruppi medio-alti vanno a migliorare la posizione finanziaria del governo piuttosto che ad aumentare i benefici diretti dei poveri.

Dall'altra parte le pressioni finanziarie sui programmi sociali minacciano il successo delle riforme strutturali in quelle aree. Alla fine degli anni '80, la riduzione del valore reale dei trasferimenti pubblici alle scuole decentralizzate, alle Università, e ai centri sanitari si è tradotta in un sistema difficilmente sostenibile, rifiutato da importanti segmenti della popolazione. Questa situazione sociale influenza la stabilità politica del settore pubblico in cui cominciano a

---

"eventi" suddetti, non dovrebbe ancora risentire di grossi conseguenze e rispecchiare abbastanza

riacquistare potere i partiti di centro sinistra, che enfatizzano all'interno dei loro programmi l'importanza delle politiche sociali e redistributive (Franco, Morales e Marfan, 1998).

I governi democratici, oltre all'obiettivo di garantire un livello di vita e di reddito minimo, si pongono anche quello della redistribuzione del reddito e dello sviluppo sociale della classe media.

La disponibilità dei dati, provenienti dalla CASEN, ci permette di studiare più da vicino gli effetti diretti della spesa pubblica sulla distribuzione del reddito dell'ultimo decennio.

Per ciò che concerne i sussidi monetari, questi consistono negli apporti in denaro che lo Stato concede alle persone e che comprendono le pensioni assistenziali (PASIS), sussidi al licenziamento, sussidio unico familiare (SUF), assegni familiari, altri trasferimenti monetari dello Stato alle famiglie ecc. Il Riquadro III-12 mostra la distribuzione del reddito primario (pre-sussidi) e monetario (post-sussidi) familiare, per decili di reddito primario pro capite della famiglia, nel periodo 1990-98; è evidente il miglioramento di questa distribuzione per effetto dei trasferimenti monetari che ricevono le famiglie con minori risorse (in particolare fino al quinto decile).

A seguito dei trasferimenti monetari, il reddito del primo decile aumenta del 22.3 % In particolare, nel 1998, il reddito medio mensile è aumentato da 55.022 pesos cileni (Ch.\$ del 1998) a 67.343 Ch.\$, per il decile più povero, e da 118.207 Ch.\$ a 126.246 Ch.\$ per il secondo decile. È interessante notare che questo aumento è stato superiore rispetto al resto del decennio, nonostante la difficile situazione economica che attraversava il paese<sup>83</sup>.

---

attendibilmente gli anni precedenti.

Riquadro III-12

**Distribuzione del reddito primario e monetario delle famiglie per decile,  
1990-98**  
(percentuale)

Decili *	Reddito primario				
	1990	1992	1994	1996	1998
1	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2
2	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5
3	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5
4	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5
5	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3
6	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4
7	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3
8	10,3	10,4	10,6	11,1	11
9	15,2	14,8	15,4	15,5	16
10	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3

Decili *	Reddito monetario				
	1990	1992	1994	1996	1998
1	1,6	1,7	1,5	1,4	1,4
2	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7
3	3,7	3,8	3,6	3,6	3,6
4	4,5	4,7	4,6	4,6	4,6
5	5,4	5,6	5,6	5,5	5,4
6	6,9	6,6	6,4	6,4	6,4
7	7,8	8,0	8,0	8,1	8,3
8	10,3	10,4	10,5	11,0	10,9
9	15,1	14,7	15,3	15,4	15,9
10	41,8	41,6	41,6	41,3	41,0

\*Decili costruiti a partire dal reddito primario pro capite della famiglia.  
Fonte: Mideplan, indagini CASEN.

L'incidenza dei programmi non monetari è più complessa da calcolare, dovuto all'eterogeneità dei servizi previsti e al valore relativo di ogni servizio per i beneficiari. Attraverso i dati forniti dalla CASEN, riassumiamo nel Riquadro III-13 la distribuzione della spesa sociale per quintile di reddito per l'anno 1994 e il reddito totale dei cinque quintili per ogni anno della suddetta indagine.

<sup>83</sup> Come abbiamo detto in precedenza, il 1998 è stato un anno di mini-aggiustamento in cui il Cile ha

Nel 1994 un terzo dei sussidi monetari sono recepiti dal primo quintile, e, in generale, tali sussidi migliorano la distribuzione del reddito, sebbene non in modo significativo in quanto questi trasferimenti rappresentano una piccola frazione del reddito totale. Per esempio nel 1992 nel primo quintile, la media dei sussidi monetari, che rappresentano un terzo del totale, è pari a 5.249 Ch.\$ del 1992, che corrisponde al 7.7% del reddito medio di detto quintile.

### Riquadro III-13

#### Impatto della spesa sociale sul reddito medio mensile delle famiglie, 1994 (%)

Tipo di reddito	Quintile					
	I	II	III	IV	V	V/I
1.Reddito primario	4,3	8,2	12	18,3	57,3	13,3
2.Sussidi monetari	33,4	27,8	19,6	13,1	6,1	0,2
3.Redditi monetari totali (1+2)	4,5	8,3	12,1	18,2	56,9	12,6
4 Programmi sociali	39,1	28,3	20	10,4	2,2	0,1
Salute	49,3	33,4	23,5	4,1	-10,3	-0,2
Educazione	34,8	26,2	18,5	13,1	7,5	0,2
5.Reddito totale (3+4)	6,3	9,4	12,5	17,8	54	8,6
Reddito totale 1990	5,9	9,8	13,2	18,6	52,5	8,9
Reddito totale 1992	6,4	13,2	13,2	18,3	52,1	8,1
Reddito totale 1994	6,3	12,5	12,5	17,8	54	8,6
Reddito totale 1996	6,1	9,2	12,3	18,8	53,6	8,7

Fonte: Elaborazioni dalla CASEN, 1994.

Un effetto più significativo è dovuto ai programmi sociali in educazione e sanità; nel caso della sanità, più dell'80% della spesa è percepita dal 40% più povero. Questi programmi, inoltre, rappresentano una proporzione importante del consumo totale della famiglia. Così, mentre i redditi primari del quinto quintile sono intorno a 13 volte quelli del primo quintile, una volta operato l'aggiustamento per l'incidenza della spesa sociale, questa frazione arriva a valere 8,6. Dalle quote di reddito totale degli anni '90, è possibile notare anche un peggioramento fra il 1992 e 1994-96, però meno pronunciato che nel caso della

risentito anche della crisi asiatica.

distribuzione dei redditi autonomi, che significherebbe che la crescita della spesa sociale, data la focalizzazione e le "riforme alle riforme"<sup>84</sup>, ha avuto la tendenza a compensare in parte l'impatto regressivo dell'aggiustamento del 1994.

Il Riquadro III-14 mostra l'impatto distributivo della spesa sociale sulle famiglie nel 1998.

#### Riquadro III-14

#### Impatto della spesa sociale sul reddito familiare per quintile, 1998 (percentuale)

Tipo di reddito	Quintili					Totale
	I	II	III	IV	V	
<b>1.Reddito primario</b>	3,7	8	11,7	19,2	57,4	100
<b>2.Sussidi monetari</b>	46,9	26,2	15,7	8,4	2,8	100
PASIS	56,4	23,4	12,2	6	2	100
Sussidio alla disoccupazione	52,4	30,2	11,5	5,9	0	100
SUF	67	21,8	8,4	2,6	0,3	100
Assegno familiare	27,8	31,8	22,3	13	5,1	100
Sussidio acqua potabile	32,2	27,7	23,4	14,1	2,7	100
<b>3.Reddito monetari totali (1+2)</b>	4,2	8,2	11,7	19,1	56,7	100
<b>4.Programma sanitario</b>	55,5	29,9	18,9	4,7	-8,9	100
Servizi sanitari	33,9	24	20,5	14,5	7,1	100
Contributi	7,3	16,9	22,4	26,5	27	100
PNAC	37,6	28,2	18	2,1	4,1	100
<b>5. Programma per educazione</b>	35,1	26,1	18,8	14,1	5,8	100
Educazione materna	36	29,6	19,7	10,8	4	100
Educazione elementare	39,4	26,2	17,3	12,3	4,8	100
Educazione media	23,4	24,4	22,2	20,4	9,7	100
Educazione superiore	24,3	21,3	26,1	22,3	6	100
<b>6.Sussidi in beni e servizi (4+5)</b>	41,3	27,3	18,8	11,3	1,3	100
<b>5.Reddito totale (3+6)</b>	6,3	9,3	12,1	18,7	53,6	100

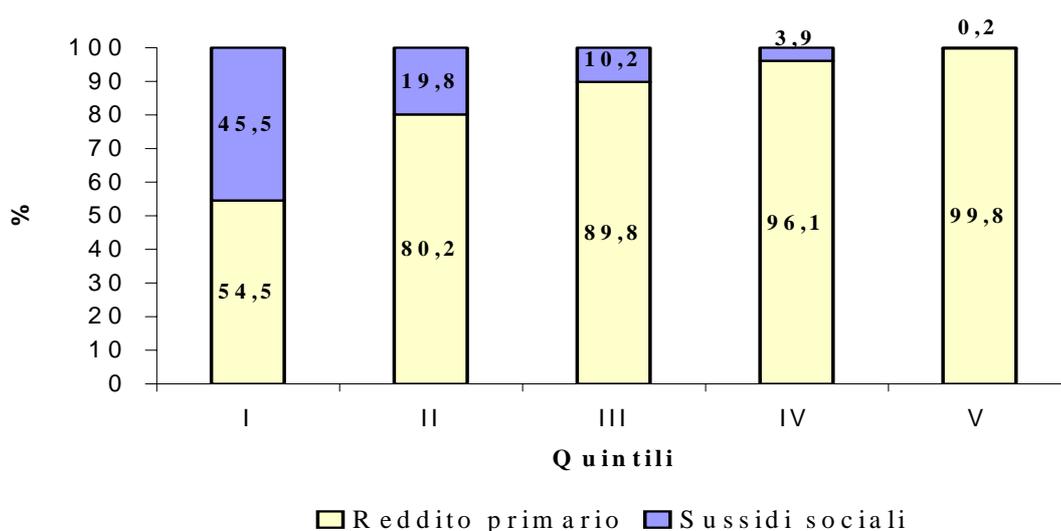
Fonte: Elaborazione da CASEN 1998.

<sup>84</sup> Si ricorda che è di questi anni la *Reforma Educacional* e il rinnovamento del sistema di finanziamento del settore sanitario.

Il 69.4% della spesa pubblica nei principali programmi di sanità, educazione e sussidi monetari è stato orientato al 40% delle famiglie a più basso reddito. L'apporto monetario, rappresentato dai benefici forniti da questi programmi, ha migliorato in modo significativo i redditi delle famiglie più povere, specialmente del primo quintile. Questo apporto è stato, in media per famiglia, di 33.455 Ch.\$ e ha raggiunto 70.730 Ch.\$ per le famiglie del primo quintile (il 45.5% del reddito totale) e 45.323 Ch.\$ per il secondo (19.8% sul totale- Grafico 9)

Grafico 9

**Struttura del reddito totale familiare per quintile, 1998**



Fonte: CASEN 1998

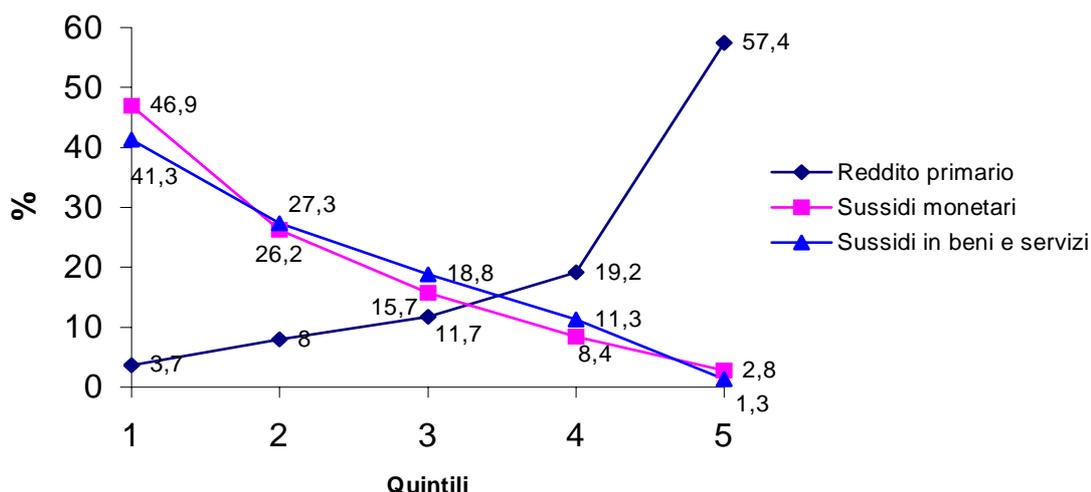
In questo modo il 20% delle famiglie più povere del paese (quintile I) vedono aumentare il loro reddito dell'83.6% e quelle del quintile II del 24.7%. Le famiglie appartenenti al quintile V, ovvero il 20% più ricco della popolazione, hanno un incremento dello 0.2%.

Aggregando, quindi, l'apporto monetario derivante dai benefici forniti dai programmi sociali di educazione, salute e sussidi monetari al reddito delle famiglie, si verifica che il 20% più povero aumenta la sua partecipazione dal 3.7% del reddito primario, al 6.3% del reddito totale, mentre il 20% delle famiglie più ricche vede ridurre la sua quota da 57.4 del reddito primario al 53.6% del reddito totale.

Il miglioramento osservato nella iniqua distribuzione del reddito primario risponde al fatto che sia i sussidi monetari che quelli per servizi sanitari ed istruzione si sono concentrati soprattutto nelle famiglie a reddito minore; così mentre il 20% più povero delle famiglie percepisce solo il 3.7% del reddito primario, riceve il 46.9% della spesa sociale in sussidi monetari e il 41.3% della spesa in servizi sanitari ed educazione (Grafico 10).

Grafico 10

**Distribuzione del reddito primario, con sussidi monetari, e con sussidi sanitari e in educazione, per quintili, 1998**



Il risultato è stata una diminuzione del rapporto fra il reddito medio delle famiglie del V e I quintile, da 15.5, considerando solo il reddito primario, a 8.5, considerando il reddito totale, ovvero includendo i sussidi sociali.

L'analisi della distribuzione della spesa sociale per educazione, sanità e sussidi monetari, durante il 1998, mostra che questa è stata altamente progressiva.

Il 73.1% dei sussidi monetari si sono concentrati nel 40% più povero della popolazione, con una media di 5.715 Ch.\$ per famiglia. Nel primo quintile questa media è stata di 13.389 Ch.\$ e 7.500 Ch.\$ nel secondo.

Per ciò che concerne la spesa sanitaria, l'85.4% del sussidio netto ha beneficiato il 40% delle famiglie di minor reddito; le cifre indicano che mentre il sussidio medio per famiglia è stato di 8.479 Ch.\$, il 20% più povero ha ricevuto in media 23.511 Ch.\$ e le famiglie del quinto quintile hanno contribuito in media per 3.779 Ch.\$. Ciò corrisponde all'alta concentrazione dei sussidi per servizi sanitari e del *Programa Nacional de Alimentación Complementaria* (PNAC) nel 40% più povero delle famiglie (86.7% e 65.8% rispettivamente), e ai maggiori contributi per servizi sanitari effettuati dalle famiglie a più alto reddito.

In materia di educazione, nel 1998, il 61.2% di tale spesa ha beneficiato il 40% più povero delle famiglie ed è stato distribuito nel seguente modo: mentre la media per famiglia è stata di 19.261 Ch.\$, il 20% più povero ha ricevuto, in media, 33.830 Ch.\$, e gli appartenenti al quintile V hanno ricevuto in media 5.605 Ch.\$. In particolare educazione materna ed elementare hanno concentrato il 65.6% della spesa nel 40% più povero delle famiglie, mentre la spesa in educazione media e superiore hanno concentrato rispettivamente il 47.8% e il 45.6%.

Dall'analisi dei precedenti dati possiamo concludere che la spesa sociale è altamente progressiva, migliorando in maniera significativa la quota di reddito nazionale percepita dai quintili più bassi; se però si ha una redistribuzione, questa si traduce, in particolare, in un aumento del reddito del 20% più povero della

popolazione, in una diminuzione della quota di reddito del quintile più ricco, mentre i quintili a reddito medio (dal secondo al quarto) non vedono mutare in modo significativo la loro proporzione di reddito. In questo modo, il 20% più ricco della popolazione continua a detenere il 53.6% del reddito nazionale totale.

Osservando congiuntamente la distribuzione del reddito primario, monetario e corretto per le variabili strumentali (sanità ed educazione), emerge con forza l'alto grado di inerzia della distribuzione del reddito, che consente l'elevata concentrazione nell'ultimo decile e quintile. Questo dato conferma ancora una volta che la formazione della distribuzione del reddito è un processo di lungo periodo, fortemente influenzato dalle forze del mercato, da caratteristiche strutturali e dalla distribuzione iniziale de fattori. Abbiamo visto che un maggior sforzo del settore pubblico per aumentare la produttività dei lavoratori, attraverso l'educazione e le politiche in campo sanitario, può avere un impatto redistributivo positivo nel breve periodo, ma non tale da portare i livelli di disuguaglianza a livelli comparabili con i paesi avanzati; come già abbiamo sottolineato, rendere universale l'istruzione primaria e diffondere quella secondaria (ed infine quella universitaria), necessita tempo (nell'ordine di decenni) al fine di produrre miglioramenti significativi nella distribuzione del capitale umano e quindi del reddito.

## Considerazioni conclusive

L'analisi di lungo periodo della distribuzione del reddito mostra che l'economia cilena degli ultimi quarant'anni presenta alti e persistenti livelli di disuguaglianza. Tuttavia, la riduzione delle quote di reddito percepite dalla classe medio-bassa della popolazione cilena in corrispondenza degli anni in cui, in questo paese, è stato implementato un "nuovo" modello di sviluppo economico, ci hanno spinto ad indagare a fondo quali siano stati i canali o *linkages* attraverso cui la crescita si è trasferita sulla sfera sociale.

Dopo un periodo di distribuzione del reddito relativamente stabile nel corso degli anni '60 e una redistribuzione verso i gruppi a basso reddito durante il governo Allende, le politiche economiche del regime Pinochet determinano un peggioramento della distribuzione del reddito per il 40% più povero della popolazione, mentre il grande beneficiario è il 20% più ricco.

Dal nostro studio sulle determinanti della distribuzione del reddito, durante il regime di Pinochet, emerge che un'importante fattore responsabile della riduzione della quota di reddito primario delle famiglie cilene più povere è la debole performance del mercato del lavoro, che si è tradotta in un alto e persistente tasso di disoccupazione e una compressione dei salari reali e del salario minimo. Durante quegli anni, se da una parte le politiche macroeconomiche di aggiustamento e stabilizzazione hanno come obiettivo prioritario quello di abbattere l'inflazione a scapito del livello di disoccupazione, dall'altra la flessibilità o segmentazione del mercato del lavoro introdotta con le "riforme strutturali", espone i lavoratori - in particolare quelli appartenenti alle famiglie più povere - alle fluttuazioni della domanda e ai costi delle stesse politiche economiche. In altre parole il basso grado di "protezione" del lavoratore durante gli anni del regime militare crea degli effetti marcatamente regressivi sulla disuguaglianza sociale.

Negli stessi anni, il mercato del lavoro registra un aumento della disuguaglianza salariale, principalmente associato alle differenze nel livello di istruzione. Questa tendenza ha obbedito, in gran misura, ad un contesto di crescente domanda di lavoratori qualificati, di natura prevalentemente esogena, originata dalla *natura* della crescita economica cilena; sia il cambiamento tecnologico che la crescente connessione commerciale con il resto del mondo generano un aumento dei differenziali salariali - fra i settori ma soprattutto all'interno dei settori - a favore dei lavoratori qualificati. Di contro, l'offerta di lavoro *skilled* è aumentata molto più lentamente rispetto alla domanda, generando un incremento del gap salariale, che è la principale determinante della sperequazione nella distribuzione del reddito primario.

D'altro canto, i forti tagli alla spesa pubblica operati dal governo di Pinochet per colmare gli squilibri macroeconomici, si traducono in riduzioni della spesa sociale, in particolare sanitaria ed in educazione; queste scelte di politica fiscale - seppur associate ad un alto grado di focalizzazione dei sussidi sulla popolazione sotto la linea della povertà - riducono la produttività ed il livello di qualificazione del lavoratore, contribuendo ulteriormente all'incremento della disuguaglianza dei redditi.

Infine, anche i cambiamenti strutturali in materia di privatizzazioni e liberalizzazione dei mercati finanziari determinano un aumento della disuguaglianza sociale, in termini di reddito e di opportunità; possiamo dire che l'applicazione estrema dei principi neoliberali e l'omissione di considerazioni sull'eterogeneità degli agenti e dei settori nell'implementazione delle riforme strutturali porta ad una concentrazione dei benefici ed una "socializzazione" delle perdite.

Se la questione iniziale era in quale misura un regime liberale o un'economia di mercato aperta fosse compatibile con l'equità sociale, l'esperienza cilena degli anni del governo Pinochet ci mostra risultati economici socialmente regressivi. Anche attribuendo parte della responsabilità dell'instabilità economica agli shocks esterni internazionali (quelli del 1973 e 1981-82), i processi di

aggiustamento macroeconomici si traducono in un "sovraggiustamento" per i settori a basso reddito, acuito dai cambiamenti istituzionali socialmente regressivi. Politiche sociali, inoltre, fortemente focalizzate sulle famiglie sotto la linea della povertà, ed azioni del governo determinate a stabilire un livello di reddito minimo, hanno determinato un calo della produttività ed una diminuzione degli incentivi per la creazione di una classe media.

Le politiche economiche dei governi democratici si muovono sostanzialmente su un piano di continuità con il passato e non cambiano l'indirizzo neo-liberista consolidatosi nei quindici anni precedenti. Una differenza, tuttavia, si riscontra nel tentativo di questi governi di trovare un "compromesso" fra il miglioramento dell'efficienza e della capacità produttiva da un lato e la riduzione della disuguaglianza dei redditi dall'altro. Tale tentativo risponde alla revisione degli obiettivi e delle priorità che lo Stato si propone: non più uno Stato che è solo "sussidiario" ma che interviene attivamente dove il mercato fallisce, con lo scopo di raggiungere le mete di equità e giustizia sociale. La maggior attenzione a questi problemi è riscontrabile nell'aumento della spesa sociale, soprattutto in educazione e sanità, che determina un incremento della produttività del lavoro e una riduzione della disuguaglianza salariale e dei redditi.

L'obiettivo di *crecimiento con equidad* dei governi democratici si è tradotto in un aumento delle quote di reddito del 40% più povero della popolazione, recuperando il livello precedente al regime Pinochet; l'ultimo quintile, invece, cattura ancora una percentuale di reddito nazionale che si aggira intorno al 60%, maggiore rispetto alla media storica precedente al 1973. Alla luce degli alti tassi di crescita sperimentati dall'economia cilena negli anni '90 e delle maggiori risorse - in termini di politiche sociali - focalizzate sulle famiglie a reddito più basso, tale risultato non è rassicurante. Da ciò emerge ancora una volta che la crescita da sola non è progressiva e che anche un aumento delle risorse in ambito sociale non è sufficiente se non è accompagnato da un assetto istituzionale che favorisca le "opportunità" degli individui più disagiati di

migliorare la propria condizione. Le "riforme alle riforme" dei governi democratici, che si traducono in maggiori accordi fra le parti sociali, cambiamenti nel sistema educativo e sanitario e creazione di programmi e istituzioni nuove per i diversi gruppi sociali, hanno iniziato un processo di rinnovamento in questo senso: tuttavia, l'opposizione incontrata da tali riforme da parte di alcuni gruppi di interesse e il breve periodo trascorso dalla loro implementazione non consente di valutarne a pieno gli effetti sulla distribuzione del reddito.

## APPENDICE STATISTICA

Tabella 1

### Potere d'acquisto dei salari, 1973-99.

	Indice reale dei salari a/	Variazione annuale (%)
1973	68,7	-29,6
1974	61,4	-10,7
1975	59,6	-2,9
1976	75,3	26,3
1977	76,2	1,2
1978	81,1	6,4
1979	87,8	8,3
1980	95,4	8,7
1981	103,9	8,9
1982	103,7	-0,2
1983	92,6	-10,7
1984	92,7	0,1
1985	88,8	-4,2
1986	90,6	2
1987	90,4	-0,2
1988	96,4	6,6
1989	98,2	1,9
1990	100	1,8
1991	104,9	4,9
1992	109,6	4,5
1993	117,7	7,3
1994	123,8	5,2
1995	130,1	5,1
1996	133,6	2,7
1997	135,3	1,3
1998	139,3	2,9
1999	141,6	1,7
<b>Media del periodo:</b>		
<b>1973-89</b>		<b>2,3</b>
1973-81		5,3
1981-89		-0,7
<b>1990-99</b>		<b>3,9</b>

a/ Indice generale di stipendi e salari.

Fonti:

INE, Indicatori di Remunerazioni e Occupazione  
 CIEPLAN, corretto IPC (Cortazar-Marshall, 1970-78)  
 INE, Indice di Prezzi al Consumo

Tabella 2

**Salario minimo reale**  
 (pesos del 1998)

	<b>Reddito minimo (in pesos del 1998)</b>	<b>Variazione annuale (%)</b>
1973*	45,479	-
1974	46,645	2,6
1975	46,681	0,1
1976	48,517	3,9
1977	51,372	5,9
1978	60,643	18
1979	45,023	-25,8
1980	58,892	30,8
1981	68,064	15,6
1982	68,958	1,3
1983	55,43	-19,6
1984	47,464	-14,4
1985	44,939	-5,3
1986	43,326	-3,6
1987	40,668	-6,1
1988	43,492	6,9
1989	48,405	11,3
1990	51,472	6,3
1991	55,449	7,7
1992	58,298	5,1
1993	61,105	4,8
1994	63,613	4,1
1995	66,499	4,5
1996	69,387	4,3
1997	61,946	3,7
1998	80,5	11,9
1999	87,029	8,1
<b>Media del periodo:</b>		
<b>1973-89</b>		<b>0,4</b>
1973-81		5,2
1981-89		-4,2
<b>1990-99</b>		<b>6</b>

\* Salario minimo stabilito in ottobre 1973

Fonte: INE; Banco Central; Seguridad Social, Estadísticas.

Tabella 3

**Spesa sociale per abitante**  
(migliaia di pesos del 1998)

<b>Anno</b>	<b>Sanità</b>	<b>Istruzione</b>	<b>Previdenza sociale</b>	<b>Edilizia pubblica</b>
1973				
1974	37,3	40,7	60,7	27,8
1975	28,9	32,2	61,7	15,9
1976	27	34,4	61	11,7
1977	29,2	40,2	69,8	13,2
1978	32,3	42,3	83,4	12,3
1979	31,8	46,3	93,3	15,3
1980	35,4	45,2	97	15,2
1981	32,2	49,3	115,1	15,1
1982	34,5	58,5	130,1	10,6
1983	27,4	50,5	120,5	8,8
1984	29	48,8	120,1	10,2
1985	28	48,5	109,9	14
1986	27,3	47,1	106,2	13,2
1987	29,7	45	99,1	14,1
1988	34	43,9	100	18,1
1989	33,6	42,8	101,2	17
1990	31,5	40,3	101,3	16,7
1991	36,5	44,3	103,7	19,5
1992	42	50,1	108,2	21,1
1993	46,4	53,7	115,5	22,5
1994	50,4	57,7	117,7	23,4
1995	51,7	63,5	122,9	24,3
1996	55,4	70,6	130,4	26,7
1997	57,8	76,7	134,5	25,2
1998	61,7	84,2	140,6	25,3
1999	64	87,4	145,9	26,3
<b>Media periodo:</b>				
<b>1974-89</b>	<b>31,1</b>	<b>44,7</b>	<b>95,6</b>	<b>14,5</b>
1974-81	31,8	41,3	80,2	15,8
1981-89	30,6	48,3	111,4	13,4
<b>1990-99</b>	<b>49,8</b>	<b>62,9</b>	<b>122,1</b>	<b>23,1</b>

*Fonte:*

International Monetary Found, Government Finance Statistics Yearbook;  
Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las finanzas Publicas;  
CIEPLAN, J.Marshall (1981)

Tabella 4

**Crescita media annuale dei salari reali per ora (in pesos del 1996)  
(in percentuale)**

	1957-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-96	1957-96
Totale	2,2	5,2	-15,3	8,1	-9,4	7	5,9	1,2
<b>Istruzione</b>								
Inferiore a 12 anni	1,1	4	-12,2	8,1	-10,2	6,4	8,6	1,2
12 anni	0,9	5,3	-16,2	7	-10,3	3,1	6,2	0,4
Fra 12 e 16 anni	4,2	6,3	-16	5	-11,6	4,9	4,8	1,9
17 o più anni	5,1	6,5	-19,2	10,4	-6,1	11,6	2,4	2
<b>Esperienza</b>								
0-5 anni	2,4	4,5	-14,5	9,4	-13,9	7,2	2,9	2,1
6-20 anni	1,9	4,9	-15,1	9,2	-9,8	8,1	5,1	1,1
21 o più anni	2,5	5,6	-15,8	6,9	-8	6	7,4	1,2
<b>Educazione ed esperienza</b>								
<i>meno di 12 anni di scuola</i>								
0-5 anni	1	2,1	-12	14,1	-13,6	2,4	10,3	1,8
6-20 anni	0,7	2,8	-10,9	8	-11,8	8	8,9	1,2
21 o più anni	1,4	4,7	-13	7,9	-9,1	5,7	8,3	1,1
<i>12 anni di scuola</i>								
0-5 anni	0,5	2,3	-14,8	7,3	-12,7	5,8	2,9	0,6
6-20 anni	1,8	5,7	-16,1	7,4	-11,9	5,9	6,1	0,3
21 o più anni	0,1	5,4	-16,6	6,5	-8,1	-0,2	7,3	0,5
<i>Fra 13 e 16 anni di scuola</i>								
0-5 anni	6,8	6,5	-16,2	5,3	-11,1	1,7	4,4	3
6-20 anni	3,2	6,3	-14,8	3,4	-14,7	1,8	0,3	1,2
21 o più anni	5,5	6,3	-18,2	7,9	-7,2	13,3	12,1	2,7
<i>17 o più anni di scuola</i>								
0-5 anni	4,3	6,2	-14,9	10,9	-15,5	11,6	0,4	3,4
6-20 anni	3,1	5,6	-18,9	14,4	-3,4	12,1	2,5	1,6
21 o più anni	8,2	7,9	-21,6	4,3	-4,8	10,8	3,5	2

Fonte: Bravo e Marinovic (1998)



Tabella 5

**Distribuzione delle ore lavorate per settore economico e livello di istruzione**  
(media % per periodo)

Periodo	Inferiore a 12 anni	12 anni	Fra 12 e 16 anni	17 o più anni
<b>Manifattura</b>				
1957-65	93,2	5,1	0,8	0,9
1966-70	89,6	7,2	1,2	1,9
1971-75	82,9	11,3	3,6	2,2
1976-80	76,3	16,7	4,1	3
1981-85	66	25,5	4,4	4,1
1986-90	58,7	31,6	4,3	5,4
1991-96	53,5	35,5	4,7	6,3
<b>Costruzioni</b>				
1957-65	89,4	4,3	1,8	4,6
1966-70	87,2	5,8	1,5	5,5
1971-75	78,7	10,1	3,7	7,5
1976-80	72,9	12,3	3,5	11,3
1981-85	70,1	16,9	2,6	10,9
1986-90	70,2	18	3	8,8
1991-96	66,8	20,7	3,2	9,3
<b>Commercio</b>				
1957-65	83,9	13,9	1,6	0,6
1966-70	80,7	15,7	2,2	1,4
1971-75	74,9	19,8	3,5	1,8
1976-80	66,3	25,5	5	3,2
1981-85	55,9	35,5	5	3,6
1986-90	45,2	45,4	5,2	4,3
1991-96	43,7	44,5	5,7	6,1
<b>Servizi pubblici e finanziari</b>				
1957-65	59	24,6	7	9,5
1966-70	53,9	32,8	5,7	7,5
1971-75	42	38,2	10,6	9,1
1976-80	41,1	36,7	10,4	11,9
1981-85	38,4	38,7	9,4	13,5
1986-90	22,3	39,7	13,7	24,2
1991-96	14,7	42,7	15,1	27,6
<b>Servizi personali e di edilizia</b>				
1957-65	95,6	3,8	0,4	0,2
1966-70	95,9	3,5	0,6	0
1971-75	91,1	6,6	2,2	0,1
1976-80	85,8	13,5	0,6	0,2
1981-85	75,8	22,4	1,3	0,6
1986-90	69,8	27,5	1,9	0,9
1991-96	56,9	39,2	3,2	0,7
<b>Servizi comunali e sociali</b>				
1957-65	63,1	14,9	7,2	14,9
1966-70	52,2	17,9	8	22
1971-75	41,4	22,9	14,5	21,2
1976-80	34,5	22,9	17,2	25,5
1981-85	28,3	28	16	27,6
1986-90	24,8	25,3	15	34,9
1991-96	22,6	26,1	14,7	36,6
<b>Trasporti, comunicazioni, servizi di pubblica utilità</b>				
1957-65	83,1	11,4	1,8	3,7
1966-70	73,8	15,9	3,9	6,4
1971-75	63,4	22,7	5,6	8,3
1976-80	61,8	24,8	6,9	6,5
1981-85	55,6	30,8	6,4	7,3
1986-90	5	29,8	6,8	13,3
1991-96	45,9	35,5	6,3	12,3

Fonte: Bravo e Marinovic (1998).



## BIBLIOGRAFIA

ADELMAN, I. e MORRIS, C. T. (1973), "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries", Stanford University Press, Stanford.

ADELMAN, I. e MORRIS, C. T. (1974), "Quien se beneficia con el desarrollo economico?", in Foxley, A.. "Distribución del ingreso", Fondo de Cultura, Messico.

ADELMAN, I. e ROBINSON, S. (1989), "Income Distribution and Development", in Chenery, H. e Srinivasan, T.N., "Handbook of Development Economics", Vol. II, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

AGHION, P. e BOLTON, P. (1992), "Distribution and Growth in Models of Imperfect Capital Markets", *European Economic Review*, 36.

AGHION, P. e BOLTON, P. (1993), "A Theory of Trickle-Down Growth and Development", Nuffield College and LSE.

AGHION, P., CAROLI, E. e GARCÌA-PEÑALOSA, C. (1999), "Inequality and Economic Growth: the perspective of the new growth theories", mimeo.

AGHION, P., HOWITT, P. e VIOLANTE, G. (1998), "Technology, Knowledge, and Inequality", Mimeo, University College of London.

AHLUWALIA, M.S. (1974), "Dimensions of the Problem", in Chenery H.B. et al., "Redistribution with Growth", Oxford University Press, New York.

AHLUWALIA, M.S. (1976a), "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", *American Economic Review*, 66.

AHLUWALIA, M.S. (1976b), "Inequality, Poverty and Development", in *Journal of Development Economics*, 3.

AHLUWALIA, M.S., CARTER, G. e CHENERY, H.B. (1979), "Growth and Poverty in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 6.

ALESINA, A. e RODRICK, D. (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109.

ANAND, S. e KANBUR, S.M.R. (1992), "The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship", *Journal of Development Economics*, 40.

ANGELL, A. e GRAHAM, C. (1995) "Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela", *Journal of Latin American Studies* 27, Cambridge University Press.

ARELLANO, J.P. (1985) "Políticas Sociales y Desarrollo; Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago.

ATKINSON, A. (1996b), "Seeking to Explain the Distribution of Income", in "New Inequalities" (ed. J. Hills), Cambridge University Press, Cambridge.

ATKINSON, A. (1997), "Bringing Income Distribution in from the Cold", *Economic Journal*, 107.

BALASSA, B. (1988), "Essays in Development Strategy", *Occasional Paper 5*, International Centre of Economic Growth, Panama.

BANERJEE, A. e NEWMAN, A.F. (1991), "Risk-bearing and the theory of income distribution", *Review of Economic Studies*, 58.

BANERJEE, A. e NEWMAN, A.F. (1993), "Occupational Choice and Process of Development", *Review of Political Economy*, 101.

BAYELMAN, Y., COWAN, K. e DE GREGORIO, J. (1999), "Política Económico-social y bienestar: el caso de Chile", Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.

BERRY, A. ed. (1998), "Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America", Lynne Rienner, London.

BERTOLA, G. (1993), "Factor Shares and Savings in Endogenous Growth", *American Economic Review*, 83.

BEYER, H. (1995) "Logros en Pobreza, Frustración en la Igualdad?", in *Estudios Públicos*, 60.

BEYER, H. (1997), "Distribución del Ingreso en Chile: Antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos*, Santiago.

BITRAN, E. e SÁEZ, R. (1994), "Privatization and Regulation in Chile", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

BOURGUIGNON, F. e MORRISSON, C. (1989), "External Trade and Income Distribution, OECD, Paris.

BRAVO, D. e MARINOVIC, A. (1998), "Wage inequality in Chile: 40 years of evidence", *Estudios Publicos*, Santiago.

BRUNO, M., RAVALLION, M. e SQUIRE, L. (1996), "Equity and Growth in Developing Countries", Working Paper 1563, The World Bank, Washington.

BULMER-THOMAS, V. ed. (1996) "The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty", Macmillan, London..

BURTLESS, G. (1995) "International Trade and the Rise in Earnings Inequality", *Journal of Economic Literature*, 33.

CARDOSO, E. (1993) "Cyclical Variations of Earnings Inequality in Brazil", *Revista de Economia Politica* 13.

CARDOSO, E., PAES DE BARROS, R. e URANI, A. (1992) "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980s", in NBER-IDB Conference "Stabilization, Economic Reform and Growth", Washington.

CASTAÑEDA, T. (1983a), "Salarios Mínimos y el Empleo en el Gran Santiago 1976 y 1978", Universidad de Chile, Santiago.

CASTAÑEDA, T. (1990) "Para Combatir la Pobreza, Política Social y Decentralización en Chile durante los '80", Centro de Estudios Publicos, Santiago.

CHAMPERNOWNE, D.G. (1953), "A model of Income Distribution", *Economic Journal*, 63.

CHENERY, H.B. e SYRQUIN, M. (1975), "Patterns of Development: 1950-1970", Oxford University Press, Oxford.

CLARK, J.B. (1899), "The Distribution of Wealth", Macmillan, Londra.

COASE, R. (1960), "The problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*.

CONTRERAS, D. (1996) "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987-1992", *Estudios Publicos* 6, Santiago.

CONTRERAS, D. e RUIZ-TANGLE, J.A. (1996) "Como medir la distribución de ingreso en Chile? Son distintas nuestras regiones? Son distintas nuestras familias?", *Departamento de Economía, Universidad de Chile*, Santiago.

CORBO, V. e FISHER, S. (1994), "Lessons from Chilean Stabilization and Recovery", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

CORTÁZAR, R. e VIAL, J. (1998), "Construyendo Opciones - Propuestas Economicas y Sociales para el Cambio de Siglo", CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

COWAN, K. e DE GREGORIO, J. (1996), "Distribucion y Pobreza en Chile: Estamos mal? Ha habido progresos? Hemos retrocedido?", *Estudios Publicos 64*, Santiago.

DEINENGER, K. e SQUIRE, L., (1996) "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World bank Economic Review* 10.

DORNBUSCH, R. e EDWARDS, S. (1994), "Exchange Rate Policy and Trade Strategy", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

ECLAC (1992), "Equidad y Transformacion Productiva: un Enfoque Integrado", Santiago del Cile.

ECLAC (1996), "Quince anos de desempeno economico. America Latina y el Caribe, 1980-1995", Santiago del Cile.

ECLAC (1999), "Panorama Social de America Latina, 1998", Santiago.

EDWARDS, S. (1980), "El problema del Empleo en Chile: 1975-1980", Depto. Estudios BHC, Santiago.

EDWARDS, S. (1984), "Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre 1973-1983", in *Estudios Públicos* N° 14, Santiago.

EDWARDS, S. (1997), "Trade Policy, Growth and Income Inequality", *American Economic Review Papers and Proceedings* 87.

ENGEL, E., GALETOVIC, A. e RADDATZ, C. (1996), "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *Journal of Development Economics*.

FAJNZYLBBER, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío' ", *Cuadernos de la CEPAL*, ECLAC, Santiago.

FEI, J.C. e RANIS, G. (1997), "Growth and Development from an Evolutionary Perspective", Blackwell Publishers.

FFRENCH-DAVIS, R. (1983), "El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica", *Colección Estudios CIEPLAN N°9*, Santiago.

FFRENCH-DAVIS, R. (1993) "Economic Development and Equity in Chile: Legacies and Challenges in the Return to Democracy", *Institute of Development Studies, Discussion Paper 316*, University of Sussex, Brighton.

FFRENCH-DAVIS, R. (1999), "Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile", Dolmen Ediciones, Santiago.

FFRENCH-DAVIS, R. e RACYNSKI, D. (1990) "The impact of global recession and national policies on living standards: Chile, 1973-89", CIEPLAN.

FFRENCH-DAVIS, R.(1973), "Políticas Económicas en Chile: 1952-1970", CIEPLAN, Santiago.

FIELDS, G.S. (1980), "Poverty, Inequality and Development", Cambridge University Press, New York.

FIELDS, G.S. e JAKUBSON, G.H. (1994), "New Evidence on the Kuznets Curve", mimeo, Cornell University.

FONTAINE, J.A. (1983), "Growth, Recession and Market", in *Estudios Públicos* N° 11, Santiago.

FRANCO, R., MORALES J.A., e MARFAN, M. (1999) "Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro", in *Serie Políticas Sociales*, 26, CEPAL, Santiago.

GALOR, O. e TSIDDON, D. (1997), "Technological Progress, Mobility and Economic Growth", *American Economic Review*, 87.

GALOR, O. e ZEIRA, J. (1993), "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, 60.

GARRETON, M. (1999), "Distribución del Ingreso. Que es lo Justo?", in *Revista MIDEPLAN* N°3.

GOTTSCHALK, P. e SMEEDING T.M. (1997), "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature*, 35.

HARBERGER, A. (1982), "The Chilean Economy in the 1970s: Crisis, Stabilization, Liberalization, Reform", *Carnegie-Rochester Conferences Series on Public Policy*, 17.

IDB, (1998) "Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report", Washington.

JOHNSON, G.E. (1997), "Changes in Earnings Inequality: the Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives*, 11.

JUHN, C., MURPHY K. e PIERCE, B. (1993), "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill", *Journal of Political Economy*, 101.

KALDOR, N. (1956), "Alternative Theories of Distribution", *Review of Economic Studies*, 23.

KALECKI, M. (1971), "Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy", Cambridge University Press, Cambridge.

KATZ, L. e MURPHY, K. (1992), "Changes in the Wage Structure 1963-87: Supply and Demand Factors", *Quarterly Journal of Economics* 107.

KEESING, D.B. (1974), "Income Distribution from Outward-Looking Development Policies", *Pakistan Development Review*, 13/2.

KRUEGER, A.O. (1983), "Trade and Employment in Developing Countries: 3 Synthesis and Conclusions", University of Chicago Press, Chicago.

KUZNETS, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45.

KUZNETS, S. (1963) "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations", *Economic Development and Cultural Change*, 11.

LABÁN, R. e LARRAÍN, F. (1994), "The Chilean Experience with Capital Mobility", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

LAHERA, E., RAMOS J. e ROSALES, O. (1997), "Es posible crecer con equidad y en democracia?", Documento de Trabajo N°. 43, ECLAC, Santiago del Chile.

LARRAÑAGA, O. (1994), "Gasto Social en Chile, Incidencia Distributiva y Incentivos Laborales", *Ilades/ Georgetown Univesity*.

LARRAÑAGA, O. (1995), "Educación y Distribución del Ingreso en Chile", *Serie Políticas Sociales*, ECLAC.

LARRAÑAGA, O. (1999), "Distribución de Ingresos y Crecimiento Económico en Chile", *Serie Reformas Economicas*, ECLAC.

LEWIS, A. (1954), "Development with Unlimited Supplies of Labor", *The Manchester School*, 22.

LOEHR, W. (1980), "Economic Growth, Distribution and Incomes of the Poor", *Journal of Economic Studies*, 7.

MADDISON, A. (1989), "The World Economy in the 20<sup>th</sup> Century", OECD.

MARCEL, M. e SOLIMANO, A. (1994), "The Distribution of Income and Economic Adjustment", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

MARFÁN, M. (1993), "Reflexiones teóricas sobre crecimiento y equidad", *Colección Estudios CIEPLAN*, 37.

MARFÁN, M. e BOSWORTH B.P. (1994), "Saving, Investment and Economy Growth", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

MARSHALL, J. (1981), "Gasto social del Sector Publico en Chile: 1969-1979", CIEPLAN, Santiago.

MEADE, J.E. (1964), "Efficiency, Equality and the Ownership of Property", Allen e Unwin, Londra.

MELLER, P. (1992), "Adjustment and Equity in Chile", OECD, Parigi.

MELLER, P. e REPETTO, A. (1996), "Empleo y remuneraciones en el sector exportador Chileno, in Meller, P. "El modelo exportador chileno; crecimiento y equidad", CIEPLAN, Santiago.

MIDEPLAN (1998), "Evolución de los ingresos de los hogares según encuesta CASEN 1996-98", versione preliminare.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1996), "Balance de seis años de las Políticas Sociales: 1990-1996".

MIDEPLAN (vari anni), "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN", Santiago.

MILLER, H.P. (1964), "Rich man, Poor man", New York.

MORLEY, S.A. (1999), "The Income Distribution Problem of Latin America", mimeo.

MUÑOZ, O. (1992), "Después de las Privatizaciones, hacia el Estado Regulador", CIEPLAN, Santiago..

NORTH, D.C. (1990), "Institutions, Institutional Changes and Economic Performance", Cambridge University Press, Cambridge.

OCAMPO, J.A. e TAYLOR, L. (1998), "Trade Liberalization in Developing Economics: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices and Income Distribution", *Economic Journal*, 108.

OIT (Oficina Internacional de Trabajo) (1998), "Chile: crecimiento, empleo y desafío de la justicia social", Santiago del Chile.

PAPANEEK, G.F. e KYN, O. (1987), "Flattening the Kuznets Curve: the Consequences for Income Distribution of Development Strategy, Government Intervention, Income and the Rate of Growth", *Pakistan Development Review*, 26.

PERROTTI, R. (1992), "Income Distribution, Politics and Growth", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 82.

PERROTTI, R. (1993), "Political Equilibrium, Income Distribution and Growth", *Review of Economic Studies*, 60

PERSSON T. e TABELLINI G. (1994), "Is Inequality Harmful for growth? Theory and Evidence", *American Economic Review*, 84.

PIKETTY, T. (1994), "The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit-Rationing", MIT Discussion Paper.

PSACHAROPOULOS, G., LEE, H. e WOOD, W. (1992), "Poverty and Income Distribution in Latin America: an Update", LATHR, The World Bank, Washington.

RACZYNSKI, D. (1994) "Políticas sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balances y Desafíos", *Colección Estudios, CIEPLAN*, 13.

RACZYNSKI, D. (1998), "Para Combatir la Pobreza en Chile: Esfuerzos del Pasado y Desafíos del Presente", en Cortazar, R. e J.Vial eds. "Construyendo Opciones - Presupuestas económicas y Sociales para el Cambio de Siglo", CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

RAMOS, J. (1996), "Poverty and Inequality in Latin America: a Neostructural Perspective", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, 38.

REYNOLDS, (1996) "Some Sources of Income Inequality in Latin America", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38.

ROBBINS, D. (1994), "Relative Wage Structure in Chile, 1957-1992: Changes in the Structure of Demand for Schooling", *Estudios de Economía*, 21.

RODRIGUEZ, J. (1985), "La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile, 1983", ILADES, Santiago.

ROEMER, J. (1996), "Theories of Distributive Justice", Harvard University Press, Cambridge, Mass.

RUBINSTEIN, Y. e TSIDDON, D. (1998), "Coping with Technological Progress: The role of Ability in Making Inequality So Persistent", mimeo, Tel Aviv University.

RUIZ-TANGLE V., J.A. (1998), "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

SAINT-PAUL, G. e VERDIER, T. (1994), "Education, Democracy and Growth", in *Journal of Development Economics*, 42.

SAITH, A. (1983), "Development and Distribution. A Critique of the Cross-Country U-Hypothesis", *Journal of Development Economics*, 13.

SANTAFUENTES, A. (1989), "Hipótesis acerca de las causas del crecimiento del empleo", Documento de Trabajo I-1, ILADES, Santiago.

- SCHKOLNIK, M.P. (1991), "Evolucion de las Politicas Sociales en Chile: 1920-1991", Ministerio de Planificación e Cooperación (MIDEPLAN) .
- SOLIMANO, A. (1988), "El Impacto Macroeconomico de los Salarios Minimos en Chile", *Revista de Analisis Economico* 3.
- SOLIMANO, A. (1998), "Crecimiento, justicia distributiva y politica social", *Revista de la CEPAL*, 65, Santiago del Cile.
- SOLOMON, R. e MURPHY, M., eds. (1990), "What is Justice?", Oxford University Press.
- SRINIVASAN, T.N. (1979), "Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues", *Food Research Institutes Studies*, 16.
- STIGLITZ (1989), "On the economic role of the state", Basil Blackwell Ltd, Oxford.
- STIGLITZ, J.E. (1969), "Distribution of Income Wealth among Individuals", *Econometrics*, 37.
- TAWNEY, R.H. (1964), "Equality", Unwin Books, Londra.
- TAYLOR, L.E. (1991), "Income Distribution, Inflation, and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory", MIT Press, Cambridge, MA.
- TAYLOR, L.E., BACHA, E., CARDOSO, D. e LYSY, F.J. (1980), "Models of Growth and Distribution for Brazil", Oxford University Press, Londra.
- TINBERGEN, J. (1975), "Income Distribution: Analysis and Policies", North-Holland, Amsterdam.
- TOSO, S. (1994), "Ordinamenti completi ed incompleti nella misurazione della disuguaglianza", *Economia Politica*, 1.
- VALDES, R. (1992), "Una metodologia para evaluar el impacto cuantitativo de una *liberalización comercial*", *Colección estudios CIEPLAN*, Santiago.
- VALDÉS, T. E WEINSTEIN, M. (1992) "Desarrollo con Equidad? Las Pobladoras y el Estado", in *Estudios Sociales*, 34, FLACSO, Santiago.
- VEGA, H. (1999), "Distribucion del Ingreso. Que es lo Justo?", in *Revista MIDEPLAN* N°3.

VELASCO, A. (1994), "The State and Economy Policy: Chile 1952-1992", in Bosworth, B.P., Dornbusch, R. e Labán, R. "The Chilean Economy; Policy Lessons and Challenges", The Brookings Institution, Washington D.C.

VERGARA, P. (1981), "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado de Chile bajo el regimen militar", *Colección Estudios CIEPLAN* N°5, Santiago.

VIOLANTE, G. (1996), "Equipment Investment and Skill Dynamics: A Social to the Wage Dispersion Puzzle?", mimeo, University College of London.

WEISSKOFF, R. (1970), "Income Distribution and Economic Growth in Puerto Rico, Argentina and Mexico", *Review of Income and Wealth*, 16.

WOOD, A. (1994), "North- South Trade, Employment and Inequality", Clarendon Press, Oxford.

WOOD, A. (1995), "How Trade Hurt Unskilled Workers", *Journal of Economic Perspectives*, 9.

WOOD, A. (1997) "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: the Latin American challenge to East Asian Conventional Wisdom", *World Bank Economic Review*, 11.