

**DISTRIBUCIÓN Y POBREZA EN CHILE:  
¿ESTAMOS MAL? ¿HA HABIDO PROGRESOS?  
¿HEMOS RETROCEDIDO?\***

**Kevin Cowan y José De Gregorio**

En este trabajo se sostiene que es erróneo juzgar los logros y fracasos de una política económico-social sobre la sola base de la distribución del ingreso entre familias. En efecto, se señala, cuando otras dimensiones son incorporadas en el análisis, se obtienen resultados muy diferentes.

Así, de un análisis de los datos sobre distribución de ingresos, impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso, índices de reducción de la pobreza y de indicadores relativos a la evolución de la calidad de vida de la población, se concluye que si bien persiste todavía en Chile una situación histórica de desigualdad de ingresos, la pobreza se ha reducido a una tasa acelerada, los niveles de consumo son más equiparados y los indicadores de calidad de vida sitúan al país en un lugar destacado.

---

KEVIN COWAN. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Asesor del Ministerio de Hacienda.

JOSÉ DE GREGORIO. Ingeniero Civil Industrial y Magister en Ingeniería Económica de la Universidad de Chile. Doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Actualmente es Coordinador de Políticas Económicas del Ministerio de Hacienda y Profesor de Macroeconomía en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Previamente ha sido economista en el Departamento de Investigaciones del FMI e investigador de CIEPLAN. Ha sido también Consultor para el Banco Mundial y el BID.

\* Preparado para la Conferencia sobre Crecimiento Económico y Equidad Social organizada por el BID y Ministerio de Hacienda, julio 1996. Agradecemos los valiosos comentarios de Héctor Casanueva, Osvaldo Larrañaga, Andrés Sanfuentes, Arístides Torche y Rodrigo Vergara. Agradecemos además a Carmen Celedón y Mario Marcel de quienes hemos aprendido sobre los temas que discutimos en el trabajo. No obstante, el contenido de este documento es de nuestra exclusiva responsabilidad.

## 1. Introducción

**E**l tema social y de la equidad ha adquirido cada vez una mayor preponderancia en la discusión pública. A raíz de la reciente encuesta CASEN y a 6 años de inaugurada la estrategia de crecimiento con equidad surgen muchas críticas. Por un lado, están quienes argumentan que esta estrategia ha sido mal diseñada, carece de coherencia y no se ha traducido en mejoras sustantivas en la calidad de vida de los más pobres. Para ellos, el avance en la superación de la pobreza se debe en su mayoría al crecimiento económico y, por lo tanto, mayores niveles de gasto público e impuestos no sólo no benefician a los más desposeídos sino que, en la medida que reducen el crecimiento económico, los perjudican. De las declaraciones que aparecen en la prensa se puede concluir que desde esta perspectiva se sugiere que hay que concentrarse en fomentar el crecimiento y esperar a que sus beneficios lleguen a toda la población. Por otro lado, están quienes han caído en el pesimismo y piensan que los éxitos económicos no están llegando a toda la población. En particular, esta crítica se basa en las cifras de distribución del ingreso, asociando equidad a una mayor igualdad en los ingresos monetarios. La aparente ausencia de cambios importantes en materia distributiva en los últimos cinco años apuntarían al fracaso de la estrategia de crecimiento con equidad. Este pesimismo, en su versión más extrema, lleva a algunos a concluir que la política y el modelo económico son incapaces de producir las mejoras necesarias y que, por lo tanto, deberían haber cambios más profundos, estructurales, en el actual sistema económico.

Para avanzar en un debate constructivo en este tema es necesario analizar con cierta detención lo que las cifras nos dicen. En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar la situación distributiva y social actual, la evolución en años recientes y las perspectivas de mediano plazo, así como situar la discusión sobre el progreso social en un contexto más amplio que simplemente la distribución del ingreso entre hogares. No se pretende dar una explicación de las variadas causas económicas, culturales o históricas que han llevado a la actual situación distributiva en Chile.

Para comenzar, se debe precisar que el tema del progreso económico-social, o de la equidad en general, se puede separar en dos grandes áreas. La primera es el tema de “niveles” de ingreso y de calidad de vida que alcanza la población en su conjunto. En este contexto se inscribe de manera destacada el tema de la pobreza, el que más que un asunto distributivo tiene que ver con los niveles de ingresos de los grupos de menores

recursos, así como con la satisfacción de sus necesidades básicas. La segunda gran área es el tema de la “distribución”. En esta área se debe reconocer al menos tres dimensiones: (i) distribución del ingreso; (ii) distribución en los niveles de consumo o gasto; e (iii) igualdad de oportunidades. En este trabajo intentaremos cubrir y graficar la situación actual de progreso social tanto en el tema de niveles como en el tema de la distribución, y, dentro de este último, abordar los temas de distribución de ingresos y distribución del gasto.

En Chile existe, o se intenta que exista, una percepción de que el desarrollo sólo llega a algunos sectores, estando los demás en condiciones menoscabadas. Al mismo tiempo, existe la impresión que hay un cierto grado de descontento y desazón producto de esta situación. Debemos advertir desde el comienzo que este trabajo no pretende explicar dichas percepciones, ni tampoco por qué el ambiente puede aparecer discordante con las cifras. Nuestro objetivo es más básico y consiste en analizar las cifras para dimensionar efectivamente las condiciones distributivas y de calidad de vida.

A modo de resumen y para ordenar la discusión en las secciones siguientes, a continuación se presentan las principales conclusiones de este trabajo, o más bien, las principales proposiciones que este trabajo pretende demostrar:

- P.1 *En una perspectiva internacional Chile no se destaca por la equidad de su distribución del ingreso.* De acuerdo a la información histórica de que disponemos, se puede afirmar también que la distribución del ingreso en Chile ha sido tradicionalmente desigual.
- P.2 *En materia de distribución de ingresos los avances son lentos, y por lo menos en un horizonte de unos 5 años no se puede esperar cambios significativos.* Es por ello que, en el futuro, análisis realistas deberían “des-obsesionarse” con la evolución a corto plazo de las cifras de distribución de ingreso, para evitar la depresión que ocurre y seguirá ocurriendo cada vez que se conozcan nuevos resultados de futuras encuestas CASEN.
- P.3 *El leve retroceso de la distribución de ingresos monetarios ocurrido entre 1992 y 1994 se debe en gran medida a cambios en el mercado laboral producidos por variaciones cíclicas de la actividad económica y, por lo tanto, no deberían interpretarse como una tendencia estructural.* De hecho, la distribución de sueldos y salarios por trabajador se mantiene estable entre 1992 y 1994.

- P.4 *La política fiscal, a través del gasto público en educación y salud, ha tendido a compensar de manera creciente la desigual distribución del ingreso.* Mientras los ingresos monetarios del 20% más rico son aproximadamente 13 veces los del 20% más pobre, una vez que se ajusta por la incidencia del gasto social se llega a que esta fracción es menor a 9. De hecho, asumiendo que la focalización en 1994 es la misma que la focalización en 1992 se llega a una razón igual a 8,6, cifra que se ha reducido desde un nivel igual a 9 en 1990.
- P.5 *Un área donde los progresos han sido destacables es en el campo de la pobreza.* La sostenida reducción de la pobreza es el resultado de una combinación del sólido proceso de crecimiento económico y las políticas económicas y sociales. Más aún, el crecimiento ha sido más eficiente en la reducción de la pobreza en el período 1990-1994 que durante 1987-1990: en el período 1990-1994, por cada punto de crecimiento del PIB la población pobre se redujo en 0,4 puntos porcentuales, mientras que en 1987-1990 se reducía sólo en 0,2 puntos. De mantenerse un ritmo de crecimiento elevado es posible que hacia el año 2000 haya un 17% de la población viviendo en condiciones de pobreza, y sólo un 3% en extrema pobreza. Si bien se podría decir que el crecimiento ha sido el factor más importante en la reducción de la pobreza, no se puede desconocer que el crecimiento está vinculado con la calidad de las políticas económicas y sociales, así como con la mantención de un clima de paz social y tranquilidad económica que estimulen un sano proceso de expansión económica. Es por ello que no creemos que la contribución exclusiva del crecimiento pueda separarse de la contribución exclusiva de otros factores. No es técnicamente posible efectuar esta descomposición sin recurrir a supuestos arbitrarios.
- P.6 *En el campo social también ha habido avances notables.* Los indicadores de calidad de vida de los chilenos muestran avances importantes, y la posición de Chile en el contexto internacional es mucho mejor que la obtenida de la simple comparación de cifras de distribución de ingresos.

De la evidencia expuesta en este trabajo, concluimos que una política económico-social realista no debería basar la evaluación de sus éxitos o fracasos en la tradicional medición de la distribución del ingreso, porque es muy difícil percibir cambios en el corto y mediano plazo y porque la distribución de ingresos es tal vez la dimensión de la equidad que menos

se puede afectar con políticas directas. Más aún, la distribución de ingresos es sólo una dimensión del desarrollo económico y no considera otros objetivos de una política social, como son la generación de igualdad de oportunidades, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población, y la asistencia a quienes necesitan de una acción prioritaria.

Este trabajo prosigue en cinco secciones. En las secciones 2 y 3 se analizan, respectivamente, la distribución de ingresos y el impacto de la política fiscal en la distribución del gasto. Luego, en la sección 4, se analiza el tema de niveles en el progreso económico-social, esto es, los avances en materia de reducción de pobreza y otros indicadores que reflejan la calidad de vida de la población. La sección 5 presenta algunas conclusiones.

## **2. Distribución del ingreso**

### **2.1. La distribución en una perspectiva histórica e internacional**

Como lo demuestra el Cuadro N° 1, la distribución del ingreso ha cambiado muy poco entre los años 1990 y 1994, aunque el ingreso per cápita promedio era 24% mayor en 1994 que en 1990. Esto se puede corroborar al examinar tres índices usualmente analizados para evaluar la situación distributiva. El coeficiente de GINI mide, aproximadamente, cuán lejos está la distribución efectiva de una distribución uniforme, y toma valores entre 0 y 1, correspondiendo el cero a una situación donde la participación de todos los quintiles es la misma. Por lo tanto, mientras mayor es el coeficiente de GINI mayor es la desigualdad de ingresos. Otro indicador comúnmente usado es la fracción del ingreso total recibida por los grupos de ingreso medio-bajo (MID): esto es, la participación del ingreso de los segundo y tercer quintiles en el ingreso total. Finalmente, también se presenta en el Cuadro N° 1 la razón entre el ingreso del último y del primer quintil (RAZ). Estos tres indicadores muestran un leve deterioro en 1994 con respecto a 1992, y una situación algo mejor o algo peor, de acuerdo al índice que se use, entre 1994 y 1990. Si bien existen diferencias metodológicas entre las distintas encuestas CASEN, en especial debido a que los datos de 1990 no son compatibles con las nuevas cuentas nacionales, se puede afirmar que entre 1990 y 1994 la distribución del ingreso prácticamente no ha cambiado.

CUADRO N° 1 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR HOGAR

Quintil	1990	1992	1994	2000*
1	4,2	4,8	4,5	5,2
2	8,8	8,6	8,3	9,1
3	12,9	12,3	12,1	12,6
4	19,0	18,3	18,2	17,9
5	55,1	56,0	56,9	55,2
RAZ (5/1)	13,1	11,7	12,6	10,6
MID (2+3)	21,7	20,9	20,4	21,7
GINI	0,448	0,448	0,459	0,435

Notas: Los datos de 1990 no han sido corregidos por la nueva serie de Cuentas Nacionales.

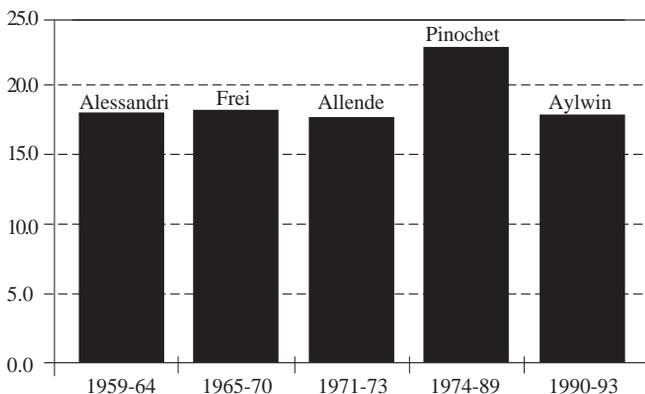
La definición de ingreso utilizada no incluye una imputación por arriendo propio.

La cifra de GINI es una aproximación en base a datos por quintil.

2000\* corresponde a un escenario de crecimiento diferenciado. (Véase texto).

Fuente: Encuesta CASEN 1992 y 1994.

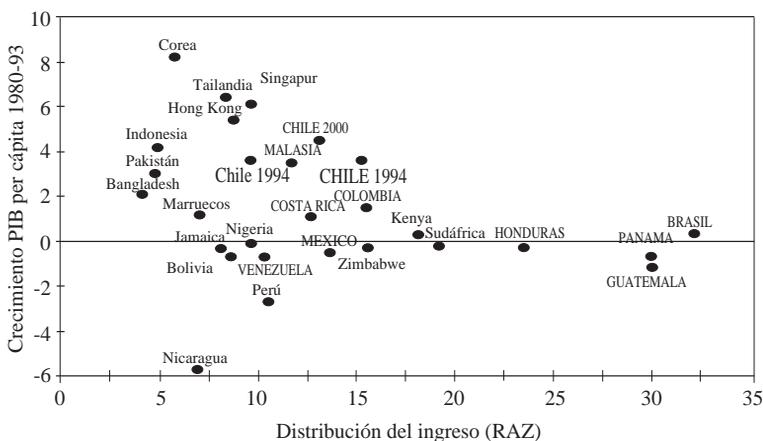
Los antecedentes históricos basados en encuestas homogéneas de la Universidad de Chile para el Gran Santiago (véase Marcel y Solimano, 1994) muestran también que desde una perspectiva de largo plazo, los cambios en la distribución del ingreso no han sido substanciales. Como lo muestra el Gráfico N° 1, salvo el período 1974-1989, las fluctuaciones entre períodos presidenciales son menores. Dado lo disímil de las experiencias económicas, llama la atención la poca diferencia en la distribución de ingresos entre períodos. Esto confirma que la distribución del ingreso depende principalmente de factores estructurales que no son alterables fácilmente en plazos cortos.

GRÁFICO N° 1 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL TIEMPO  
RAZ para Chile 1959-1992

Fuente: Marcel y Solimano (1994).

Para tener una impresión de la posición relativa de Chile en el contexto internacional, el Gráfico N° 2 muestra comparativamente a Chile, en materia de distribución de ingresos y crecimiento, con otros países del mundo. El eje “x” muestra la variable RAZ (razón entre los ingresos del primer y quinto quintiles) mientras que el eje “y” corresponde a la tasa de crecimiento del PIB per cápita promedio en el período 1980-1993.

GRÁFICO N° 2 CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN  
Países en desarrollo



Notas: La distribución del ingreso corresponde a la variable RAZ descrita en el texto. Los datos en mayúscula (minúscula) corresponden a la distribución del ingreso (consumo) por individuos.

CHILE 1994 corresponde a la distribución del ingreso para personas en base a la CASEN 1994.

CHILE 2000 corresponde al escenario de crecimiento con redistribución descrito en el texto. El crecimiento corresponde al crecimiento 1996-2000.

Chile 1994 corresponde a una estimación de la distribución de consumo e incorpora los efectos del gasto social.

Fuente: *World Development Report 1995*, World Bank; Banco Central; y estimaciones propias en base a CASEN 1994 y datos de la Dirección de Presupuestos.

Antes de discutir las cifras, se debe advertir que las comparaciones internacionales son difíciles de hacer con precisión, y por eso se debe ser cuidadoso con las conclusiones que de ahí se obtienen<sup>1</sup>. Una de las dificul-

<sup>1</sup> Para una mayor discusión sobre comparaciones internacionales, véase Deininger y Squire (1995a).

tades más importantes es si la distribución del ingreso se mide a nivel de individuos o a nivel de hogares. Puesto que los hogares más pobres tienen un mayor número de miembros, las cifras de distribución que se construyen a nivel de individuos tienden a mostrar un panorama más desigual que aquellas que se fijan en los hogares<sup>2</sup>. Así, en 1994, el primer quintil de hogares recibía en Chile el 4,5% de ingresos, mientras el primer quintil de individuos recibía sólo el 3,5%. Análogamente, el quintil más rico de los hogares recibía el 56,9% de los ingresos, mientras el quintil más rico en términos de individuos recibía una cantidad mayor, 61,2%.

Otra diferencia importante en comparaciones internacionales es si los datos se refieren a ingreso o a consumo (gasto). Hay dos aspectos que hacen pensar que la distribución del ingreso debería ser más desigual que la distribución del consumo. En primer lugar, mientras mayor es el nivel de ingreso, mayor es la proporción de dicho ingreso que no es consumida, o sea la tasa de ahorro. Por lo tanto, el ahorro se produce principalmente en los sectores de ingresos altos, y, por lo tanto, el consumo tendería a ser más igualitario. En segundo lugar, en la medida que se pueda valorar el consumo de la población que es pagado por el sector público, por ejemplo, educación pública y salud, y en la medida que la política fiscal sea focalizada<sup>3</sup> en los sectores de más bajos ingresos, el consumo tendería a estar mejor distribuido que el ingreso. En el Gráfico N° 2 se usan letras minúsculas para países con datos de gasto, mientras que se usan mayúsculas para países con cifras de ingreso. Con las salvedades que hemos hecho se puede hacer una comparación internacional, en el entendido que ella permite tener una visión general de la situación de Chile en un contexto internacional.

El Gráfico N° 2 muestra, en primer lugar, que utilizando las cifras de distribución de ingresos construidas en base a la encuesta CASEN (CHILE 1994), Chile no se destaca en materia de distribución como sí ocurre con sus éxitos en materia de crecimiento: es decir, en materia de distribución Chile es un país mediocre. No obstante, como veremos en la sección 3.3., la posición de Chile mejora si se trabaja con una aproximación a la distribución de gasto en vez de ingreso (Chile 1994).

¿Cuánto puede mejorar la distribución del ingreso en un plazo razonable? Supongamos que la distribución del ingreso “estructural” es un promedio entre las distribuciones de 1992 y 1994, y esa es la distribución

---

<sup>2</sup> La razón es que el X% de hogares más pobres tiene más individuos que el X% de la población más pobre, lo que aumenta el ingreso de esa fracción de hogares con respecto a igual fracción de individuos.

<sup>3</sup> Su distribución debe ser al menos más equitativa que la distribución de ingresos autónomos.

prevaleciente a fines de 1995<sup>4</sup>. Entonces, podemos hacer el siguiente ejercicio: supongamos un escenario de progreso distributivo, en el cual la economía crece en 1996 a una tasa de 6,5%, igual para todos los grupos de ingresos. Después suponemos que se continúa creciendo a un promedio de 6% por año hasta el año 2000, pero el crecimiento es distinto a través de quintiles y mejora paulatinamente la distribución de ingresos. Es así que se asume que el primer quintil crece a 9%, el segundo a 8% y el tercero a 7%. Mientras tanto, el cuarto y quinto quintil lo hacen a una tasa congruente con el crecimiento agregado. Los resultados de esta simulación se encuentran en la última columna del Cuadro N° 1 (2000\*). Ellos muestran claramente que la participación del grupo más pobre en el ingreso a fines del año 2000 cambia, pero que a todas luces la diferencia es pequeña y más de alguien se sentirá frustrado<sup>5</sup>. De hecho, en el Gráfico N° 2 hemos puesto esta simple simulación, llamada “CHILE 2000”, en un contexto internacional. En ella se ve que en términos generales nuestra apariencia con respecto al resto del mundo no cambia de manera significativa.

Los antecedentes expuestos en esta subsección nos permiten concluir P.1 y P.2 de la introducción: tomando en cuenta todas las limitaciones expuestas, la distribución del ingreso en Chile es y ha sido mediocre a nivel internacional. Asimismo, como lo demuestra la evidencia histórica y los ejercicios de simulación, los cambios ocurren de manera muy lenta, de modo que es difícil esperar cambios fundamentales en los próximos 4 o 5 años. Se requiere de un período sostenido de crecimiento diferenciado para lograr avances definitivos en el tema. Surge, entonces, la necesidad de mirar más allá de la distribución del ingreso para analizar la evolución de la equidad en el país y para evaluar el éxito o fracaso de la política social en Chile en los últimos años.

Es difícil identificar, y está fuera de las pretensiones de este trabajo, los elementos principales que explicarían la desigual distribución del ingreso en Chile. Sin embargo, cabe destacar que América Latina en su conjunto es usualmente caracterizada como una región de distribución desigual del ingreso. Por lo tanto, hay elementos comunes, que tienen que ver con décadas y tal vez siglos de desarrollo económico, que explicarían esta característica estructural de las economías de América Latina.

---

<sup>4</sup> En la siguiente subsección se discute porque las cifras de 1992 y 1994 tienen un importante componente cíclico, de modo que la distribución que elimine estos componentes cíclicos debería ubicarse en una situación intermedia.

<sup>5</sup> Nuestros resultados son congruentes con los de Agosin (1995), quien presenta simulaciones en que en un escenario “optimista” desde el punto de vista de redistribución, el 30% más pobre aumentaría su participación en el ingreso total de 6,2 % en 1994 a 8,8% el año 2010.

## 2.2. El deterioro 1992-1994

Sin duda que entre 1992 y 1994 hubo un deterioro, aunque menor, en la distribución del ingreso. En este mismo período el ingreso per cápita del decil más bajo cayó en un 3,9%, desde \$ 11.582 a \$ 11.131 (en moneda de noviembre de 1994). ¿Qué explica estos cambios? ¿Son el reflejo de un fenómeno estructural de inequidad creciente, o son una consecuencia del ciclo económico? ¿Indican el fracaso de la estrategia de crecimiento con equidad? Esta sección busca demostrar que el deterioro de la distribución entre 1992 y 1994 y la caída en el ingreso del primer decil son fenómenos relacionados, que se pueden explicar principalmente por cambios en el mercado laboral asociados al ciclo económico que guardan poca relación con cambios de carácter estructural y que, por lo tanto, no son indicativos de un fracaso de la política económico-social ni del esquema económico.

Se debe recordar que a pesar de un desempeño económico favorable en todo el período 1990-1994, la posición dentro del ciclo económico en que se encontraba la economía en 1992 era muy distinta a la que se vivía a fines de 1994. En 1992 la economía chilena estaba en un período de sobreexpansión. La tasa de crecimiento del PIB durante el segundo semestre de 1992 se elevó a 11,8%. En cambio, en 1994 la economía se encontraba finalizando un período de ajuste, y así el crecimiento del PIB durante el segundo semestre de 1994 fue de 4,3%. Asimismo, la tasa de desempleo calculada por el INE para el trimestre terminado en noviembre de 1992 (mes en que se elaboró la CASEN 1992) era 4,8%, mientras que en igual período de 1994 era de 6,5%.

Existe un conjunto de evidencia internacional que muestra cómo el ciclo económico y las fluctuaciones de corto plazo de actividad e inflación afectan la distribución del ingreso<sup>6</sup>. Por un lado, la inflación afecta de manera más importante a los grupos de bajos ingresos, los que tienen menos posibilidades de proteger sus ingresos contra la erosión inflacionaria. Por otra parte, estos estudios también destacan la importancia del nivel y calidad de empleo en la transmisión de las fluctuaciones de actividad a la distribución del ingreso<sup>7</sup>. Para el caso chileno, Marcel y Solimano (1994) encuentran que uno de los principales factores que explican las caídas en la participación en el ingreso nacional de los quintiles más pobres es el aumento en las tasas de desempleo. Cabría esperar, entonces, que gran parte de las diferencias en la distribución y la caída en los ingresos de los más pobres entre 1992 y 1994 se pueda explicar por cambios en el mercado laboral:

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Blejer y Guerrero (1990), Cardoso, Paes de Barros y Urani (1995), y De Gregorio (1995).

<sup>7</sup> En particular, véase Blank y otros (1993).

CUADRO N° 2 DESEMPLEO SEGÚN GRUPO DE INGRESO

País	Año	Total	Primer quintil (1)	Quinto quintil (2)	Distribución desempleo (1)/(2)
Chile	1987	10,9	26,5	2,7	9,8
	1994	6,8	17,9	2,0	9,0
Argentina	1986	6,6	24,3	1,3	18,7
	1992	6,7	18,6	1,2	15,5
Bolivia	1992	5,5	16,6	1,9	8,7
Brasil	1990	4,5	11,9	1,4	8,5
Colombia	1986	13,1	27,4	3,8	7,2
	1992	9,1	19,7	3,0	6,6
Costa Rica	1992	4,2	15,5	0,6	25,8
Honduras	1992	5,1	11,3	1,4	8,1
México	1992	4,3	7,1	2,8	2,5
Panamá	1986	12,4	23,1	2,4	9,6
	1991	18,6	35,2	6,1	5,8
Paraguay	1992	5,0	13,5	1,8	7,5
Uruguay	1986	9,0	18,4	2,9	6,3
	1992	8,4	15,9	3,0	5,3
Venezuela	1986	11,3	33,4	2,4	13,9
	1992	7,3	26,0	1,4	18,6

Fuente: CEPAL 1995.

*Desempleo:* La tasa de desempleo es mayor en los grupos de más bajos ingresos. En el Cuadro N° 2 se ve que esto no es un fenómeno exclusivo de Chile, sino que ocurre en toda Sudamérica. Esto es, en parte, una tautología. Los desempleados, por definición, no tienen ingresos del trabajo, de manera que en los grupos más pobres de la población habrá más desempleados. Asimismo, aumentos transitorios en el desempleo tenderán a concentrar un mayor número de desempleados en los quintiles más bajos. Por ejemplo, podría ocurrir que alguien que pertenece al segundo quintil pierde su empleo y pasa al primer quintil, aumentando el desempleo en el grupo de más bajos

ingresos<sup>8</sup>. En consecuencia, el ingreso de los más pobres no sólo baja porque el desempleo aumenta dentro de este grupo, sino que además se incorporan a él quienes perteneciendo originalmente a quintiles superiores pierden sus empleos<sup>9</sup>. Por esto, no debería causar sorpresa que el desempleo en el primer quintil haya aumentado entre 1992 y 1994 de 18% a 22%.

*Calidad del empleo asalariado y aumento de la informalidad:* Otro aspecto del mercado laboral que redundaba en una reducción de la participación en el ingreso total de los sectores más pobres cuando la actividad económica se desacelera es el aumento de los empleos informales y de baja calidad.

- Con respecto a la *calidad del empleo asalariado*, las cifras de la CASEN muestran que la proporción de asalariados que recibía ingresos menores al salario mínimo en el primer decil subió de 48% en 1992 a 67% en 1994. Esto implica que, además de mayor desempleo, las horas trabajadas por ocupado se redujeron. Lo anterior explicaría por qué, a pesar de que el salario mínimo subió en 11,7% en el período, los ingresos per cápita por trabajo asalariado del primer decil subieron un 1,8%. Más aún, entre 1992 y 1994 todas las categorías de trabajadores muestran un aumento en su salario real. Por ejemplo, los salarios de los trabajadores no especializados —la categoría de asalariados de menor calificación— subieron un 11% entre noviembre de 1992 y noviembre de 1994, cifra superior a la del crecimiento per cápita de la economía. Asimismo, los cargos ejecutivos y profesionales, así como los administrativos y vendedores crecieron un 10%. Por último, los trabajadores especializados crecieron un 7%.
- Finalmente, *aumenta el autoempleo o empleo informal*: el porcentaje de asalariados en el primer decil cae desde un 83% de los ocupados en 1992 a un 75% en 1994. Este aumento del autoempleo provoca una caída en los ingresos por trabajador, dado que el ingreso medio de los autoempleados del primer decil es sólo un 67% del ingreso de los asalariados. Se suma a lo anterior el hecho que, a diferencia de los salarios del primer decil que suben entre 1992 y 1994, el ingreso promedio por perceptor de los autoempleados del decil cae 1,5%.

---

<sup>8</sup> No se debe olvidar que la CASEN no permite hacer un seguimiento de individuos específicos. Por lo anterior, no es posible saber si los individuos que estaban en el primer decil en 1992 eran los mismos que en 1994 y, lo que es más importante, no permite saber si el aumento del desempleo se produce principalmente entre personas que en 1992 ya estaban en el primer decil. Dado lo anterior, a pesar de que es una hipótesis plausible, es incorrecto decir que aumentos en la tasa de desempleo perjudican más a los más pobres.

<sup>9</sup> En todo caso debería haber una salida de personas de este grupo para mantener la proporción constante.

Una manera simple de cuantificar el efecto de cambios en el empleo y la informalidad sobre el cambio en la distribución de ingresos es partir de la distribución del ingreso del trabajo por hogares para 1992 y luego alterar en forma progresiva las variables que cambiaron entre 1992 y 1994, para aislar los efectos de cada uno de esos cambios sobre la distribución de ingresos. Esto se realiza en el Cuadro N° 3. En primer lugar, en la línea 2 se calcula la distribución del ingreso que resulta de asumir para 1992 la misma tasa de desempleo por decil que la efectiva de 1994. En el cuadro se observa que, por ejemplo, RAZ habría sido 12,0 en vez de 11,7, que fue lo efectivamente ocurrido con una menor tasa de desempleo<sup>10</sup>. Este primer escenario aísla el efecto negativo sobre la distribución del ingreso que tuvo el aumento en el nivel de desempleo. En segundo lugar, línea 3, el cuadro muestra la distribución que resulta de agregar al cambio anterior los cambios en la composición del empleo entre asalariados y no asalariados (autoempleados e informales en los grupos de más bajos ingresos). Como muestra la tercera fila del cuadro, el aumento de la informalidad, sumado al desempleo, lleva a un empeoramiento adicional en la distribución que se refleja en aumentos del GINI, el coeficiente RAZ y en una caída en MID. Finalmente, en la fila siguiente se agrega el cambio en el ingreso promedio por perceptor autoempleado, ocurrido a raíz de una reducción en horas trabajadas y de un aumento en la precariedad de los trabajos. Este cambio lleva a que la distribución de ingresos en 1992 —con una tasa de desempleo, composición asalariados-autoempleados y nivel de ingresos de los autoempleados igual a la de 1994— hubiera sido peor a la de 1994. Planteado en otros términos, los factores antes mencionados explicarían más de la totalidad en el empeoramiento de la distribución de ingresos ocurrida entre 1992 y 1994. Esto se confirma también en el panel inferior del Cuadro N° 3, que muestra la estabilidad de la distribución por perceptor de salarios entre 1992 y 1994. Con esto se demuestra lo afirmado en P.3: la evolución de los ingresos por deciles se explica básicamente por las distintas condiciones coyunturales en que se encontraba la economía chilena en los años 1992 y 1994. En la medida que el desempleo y la informalidad se reduzcan, las ganancias en los sectores más pobres se deberían notar más claramente, y suponemos que algo así debería haber ocurrido en 1995 con el fuerte ritmo de crecimiento.

---

<sup>10</sup> Nótese que el efecto desempleo es más marcado cuando se usa el índice RAZ, ya que para MID y GINI el cambio es menor, debido a que el efecto desempleo es particularmente pronunciado en el primer quintil.

CUADRO N° 3 DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y EL MERCADO LABORAL

	RAZ	MID	GINI
<i>Distribución ingreso del trabajo por hogares</i>			
1) <i>Distribución 1992</i>	11,74	0,209	0,450
2) Cambios en desempleo	12,04	0,208	0,452
3) Cambios en informalidad	12,19	0,204	0,457
4) Cambios en ingreso por perceptor informal	13,22	0,194	0,472
5) <i>Distribución 1994</i>	12,81	0,203	0,462
<i>Distribución sueldos y salarios por trabajador</i>			
Ingresos por sueldos y salarios 1992	5,76	0,246	0,350
Ingresos por sueldos y salarios 1994	5,79	0,252	0,345

Nota: Ingresos del trabajo = (sueldos + salarios) + ingresos trabajo independiente.

Partiendo de la distribución de 1992, el cuadro muestra los efectos sobre la distribución de modificar sucesivamente los siguientes parámetros por decil:

1. Tasa de desempleo  $\Rightarrow$  Cambios en desempleo
2. Nivel de informalidad  $\Rightarrow$  Cambios en informalidad
3. Ingreso por perceptor informal  $\Rightarrow$  Cambios en ingreso por perceptor informal.

*Fuente:* Elaboración propia en base a CASEN 1992 y 1994.

También, si se observa la evolución de los sueldos y salarios de los trabajadores asalariados, se ve que su distribución permanece estable entre 1992 y 1994 (Cuadro N° 4). Por ejemplo, el salario promedio de un asalariado del quintil más rico es de 5,8 veces el salario de un trabajador del primer quintil tanto en 1992 como 1994.

Además de explicar el carácter transitorio de la variación en la distribución del ingreso, la discusión anterior demuestra la importancia del acceso a buenos trabajos en los sectores más pobres como manera de mejorar sus condiciones de vida. Puesto en términos simples, en una familia en la que el ingreso del jefe de hogar crece a una tasa elevada de 15%, el ingreso familiar se duplicará al cabo de 5 años. En cambio, en una familia donde trabaja uno y se incorpora un segundo perceptor, el ingreso se podría duplicar en un año. Es por eso que es importante generar condiciones para que más personas de escasos ingresos tengan capacidad de entrar en a la fuerza de trabajo y conseguir empleos. La evidencia a este respecto muestra que, por el momento, la tasa de participación de los quintiles más pobres es considerablemente más baja que el promedio de la economía. Así, en 1994 la tasa de participación de la población indigente llegaba a 42%, mientras que en la población no pobre ésta alcanzaba el 56,6%.

Tenemos, entonces, que en los deciles más pobres menos personas buscan trabajo, de estos que buscan trabajo menos lo encuentran y, finalmente, aquellos que trabajan deben proveer recursos para familias que en promedio son más numerosas que en el resto de la población. Estos tres elementos explican por qué la tasa de dependencia<sup>11</sup> del primer decil era de 4,5 en 1994, mientras que el promedio nacional sólo llegaba a 2,9, y por qué el ingreso per cápita promedio del país es 7 veces mayor que el del primer decil, mientras que si comparamos el ingreso medio por perceptor esta razón se reduce a 4. Estrechamente ligado a la tasa de dependencia de los distintos quintiles aparece el tema de la participación laboral de la mujer. Este punto ha sido analizado por Beyer (1995), quien concluye que a pesar de una mejora en la distribución a nivel de perceptores, como la que presentamos en el Cuadro N° 3, la incorporación relativa más rápida de la mujer de altos ingreso lleva a un deterioro relativo de la distribución del ingreso por hogares. Según Beyer, la menor tasa de participación laboral de las mujeres pobres tiene su origen en factores culturales. En grupos de ingreso más bajo, la mujer saldría a trabajar sólo en condiciones de necesidad extrema, por lo que los efectos positivos sobre la distribución de una caída relativa del desempleo o un aumento relativo de sus ingresos se vería en parte neutralizada por la salida de mujeres de la fuerza laboral. Es importante destacar la implicancia normativa de este fenómeno. No obstante las preferencias que se puedan tener por una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo y por una distribución del ingreso más homogénea, no se puede desconocer que esta decisión es en cierta medida voluntaria y, por lo tanto, implicaría un aumento en el nivel de utilidad de quien tome la decisión. Queda entonces una gran duda sobre la utilidad de las cifras de distribución de ingresos cuando no se controla por los cambios en la participación por género.

### **3. La contribución de la política fiscal a la equidad**

Como se mencionó anteriormente, la política fiscal tiene efectos indirectos sobre la distribución del ingreso y sobre el crecimiento económico. Sin embargo, la política fiscal tiene además efectos directos en el ingreso, el consumo y las oportunidades de las personas. El primero y más obvio se produce vía los subsidios monetarios, los que forman parte de los ingresos totales de las personas. Además, la política social a través de proveer bienes y servicios, como son la atención de salud pública, la educación gratuita y la

---

<sup>11</sup> La tasa de dependencia se define como el número de personas que dependen económicamente de cada perceptor.

inversión en infraestructura básica, complementan el ingreso de quienes reciben estos servicios. En la medida que el gasto social sea focalizado, éste contribuirá efectivamente a la equidad en los niveles de consumo<sup>12</sup>.

No se dispone de cifras definitivas sobre el impacto del gasto social en 1994, por lo que el Cuadro N° 4 muestra una primera aproximación a la distribución del consumo<sup>13</sup>. Para construir el cuadro se supone que la focalización de los programas no varía entre 1992 y 1994 y que, por lo tanto, el gasto social que percibe cada decil crece a la misma tasa del gasto total en

CUADRO N° 4 IMPACTO DEL GASTO SOCIAL  
INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES 1994 (%)

Tipo de ingreso	Quintil					
	1	2	3	4	5	5/1
I. Ingresos autónomos	4,3	8,2	12,0	18,3	57,3	13,3
II. Subsidios monetarios	33,4	27,8	19,6	13,1	6,1	0,2
III. Ingresos monetarios totales (I+II)	4,5	8,3	12,1	18,2	56,9	12,6
IV. Programas sociales	39,1	28,3	20,0	10,4	2,2	0,1
Salud	49,3	33,4	23,5	4,1	-10,3	-0,2
Educación	34,8	26,2	18,5	13,1	7,5	0,2
V. Ingreso total (III+IV)	6,3	9,4	12,5	17,8	54,0	8,6
Ingreso total 1990	5,9	9,8	13,2	18,6	52,5	8,9
Ingreso total 1992	6,4	9,9	13,2	18,3	52,1	8,1
Ingreso total 1994	6,3	9,4	12,5	17,8	54,0	8,6

Nota: El cuadro anterior estima el impacto del gasto social, suponiendo que la focalización del gasto social no cambia entre 1992 y 1994.

Fuente: MIDEPLAN, "Integración al Desarrollo-Balance de la Política Social 1990-1993"; MIDEPLAN, encuesta CASEN 1994; Ministerio de Hacienda, "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1994".

<sup>12</sup> Se podría argumentar que en un extremo el gasto debería ser 100% focalizado en, por ejemplo, el primer quintil. Esa es una visión muy simple del tema de la focalización. En primer lugar, focalizar tiene costos ya que hay que identificar a los necesitados. Es mucho más barato, pero mal focalizado, repartir leche gratis a la salida de las estaciones del metro. En el otro extremo sería mucho mejor dar leche a quienes cumplan ciertas características de ingreso, condición nutricional, edad, etc., lo que es muy focalizado, pero muy costoso en términos de implementación. Si bien la tendencia es a focalizar, hay un límite racional a dicha focalización. En segundo lugar, excesiva focalización puede tener importantes efectos en la conducta económica de los individuos en el margen de la focalización.

<sup>13</sup> Para una explicación detallada del cálculo de la incidencia del gasto social para 1992, véase MIDEPLAN (1990).

ese programa<sup>14</sup>. Con los supuestos anteriores, se estima el ingreso promedio que se recibe por decil de hogares por concepto de programas sociales y se agrega a los datos sobre ingresos monetarios totales de la CASEN 1994<sup>15</sup>.

Como se observa en la segunda fila del Cuadro N° 4, un tercio de los subsidios monetarios son recibidos por el primer quintil, y, en general, estos subsidios mejoran la distribución del ingreso, aunque no de manera muy significativa ya que estas transferencias representan una fracción pequeña del ingreso total. Por ejemplo, en 1992 en el primer quintil, el promedio de los subsidios monetarios, que representan un tercio del total, fue de 5.249 pesos de 1992, lo que corresponde a un 7,7% del ingreso medio en dicho quintil.

Un efecto más significativo tienen los programas sociales en educación y salud. En el caso de salud, más del 80% es recibido por el 40% más pobre, mientras en educación el 60% es recibido por el 40% más pobre. Estos programas además representan una proporción más importante del gasto total de las familias. Es así como mientras los ingresos autónomos del quinto quintil son en torno a 13 veces los del primer quintil, una vez que se ajusta por la incidencia del gasto social se llega a que esta fracción es en torno a 8,6. También hay un deterioro distributivo entre 1992 y 1994, pero menos pronunciado que en el caso de la distribución de los ingresos autónomos, lo que implicaría que el crecimiento del gasto social, dada la focalización, tendió a compensar en parte el impacto regresivo del ajuste de 1994.

En resumen, la política fiscal ha contribuido a aliviar los bajos ingresos de los sectores más pobres, lo que demuestra la proposición P.4 de la introducción.

#### **4. Más allá de la distribución: pobreza y calidad de vida**

##### **4.1. Pobreza**

En un área donde sí ha habido progresos es en la reducción de la pobreza. En el Cuadro N° 5, así como en el Gráfico N° 3, se ilustran estos avances utilizando la metodología de líneas de pobreza<sup>16</sup>. Otras mediciones, ya sea que incorporen modificaciones a la metodología básica de línea de

---

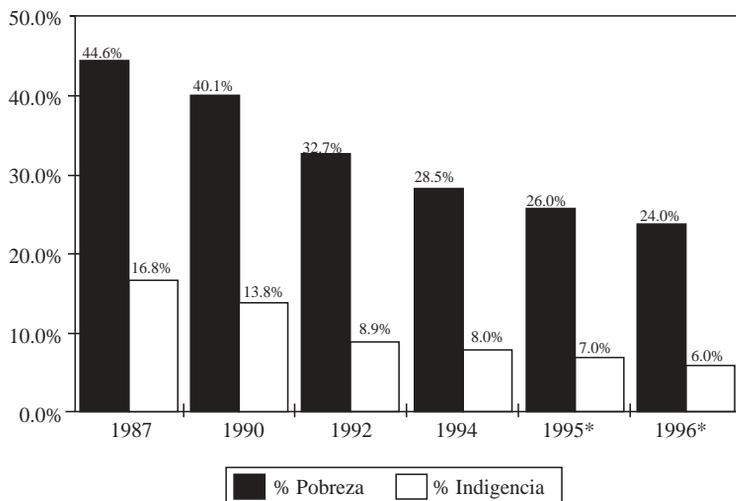
<sup>14</sup> Puesto que estas cifras no sólo tienen los problemas metodológicos tradicionales de las encuestas de distribución de ingresos, sino que además pueden tener problemas en las imputaciones del gasto social, se debe tener cuidado al analizar estas cifras y considerar que pueden estar sujetas a un amplio margen de imprecisión. Para una descripción de la metodología utilizada para imputar el gasto social, véase MIDEPLAN (1990).

<sup>15</sup> Estimaciones preliminares de MIDEPLAN indican una mejoría en la focalización del gasto social entre 1992 y 1994. Dado lo anterior, el quintil más pobre recibe más que el 6,3% del ingreso total que muestra el Cuadro N° 4.

<sup>16</sup> El porcentaje de pobreza se calcula como el porcentaje de la población cuyos ingresos per cápita son menores a una "línea de pobreza". Esta línea generalmente se calcula a

pobreza<sup>17</sup> o utilicen otras mediciones de pobreza en base al ingreso<sup>18</sup>, coinciden en señalar que la pobreza en Chile se ha reducido considerablemente en el período 1987 a 1994. En el Cuadro N° 5 se toman experiencias que el Banco Mundial catalogó en 1990 como de reducción exitosa de pobreza. Hemos agregado las cifras recientes de Chile, que en ese entonces no se destacaba por sus índices de reducción de pobreza. No obstante, las cifras para Chile durante los años 90 muestran que los avances han sido muy importantes, ubicándose como uno de los países de reducción más acelerada de la pobreza<sup>19</sup>.

GRÁFICO N° 3 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA  
% de la población total



Fuente: MIDEPLAN, encuesta CASEN.

\* Estimaciones propias.

partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población y que considera sus hábitos de consumo. En Chile, se denomina línea de indigencia al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes a aquellos que residen en hogares cuyo ingreso per cápita es menor a este valor. La línea de pobreza, por su parte, se obtiene duplicando la línea de indigencia para las zonas urbanas e incrementándola en un 75% para las rurales. En 1994, el costo mensual de la canasta de alimentos se estimó en \$15.050 para zonas urbanas y \$11.597 para zonas rurales.

<sup>17</sup> Irrázaval (1994) incorpora correcciones metodológicas al cálculo del ingreso autónomo y valora el costo de ciertas transferencias de alimentos a los hogares que contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de alimentación. Contreras (1995) estudia la evolución del nivel y grado de pobreza en Chile para el período 1987 a 1992 incorporando canastas básicas regionales y tomando en consideración diferencias de la composición de los hogares.

<sup>18</sup> Véase Larrañaga (1994), Contreras (1995), MIDEPLAN 1995.

<sup>19</sup> Como se verá más adelante, hay que tener cuidado al realizar comparaciones de porcentajes de hogares pobres entre países pues estos se calculan en base a líneas de pobreza particulares para cada país. No debería extrañar entonces que algunos de los países que se incluyen en el cuadro tengan niveles de pobreza bajo el 20% de los hogares.

CUADRO N° 5 REDUCCIÓN DE LA POBREZA

País y período	Reducción anual del % población pobre	Valor inicial pobreza	Crecimiento promedio PIB período respectivo	% reducción pobreza anual	% reducción pobreza por punto de crecimiento PIB
	(1)	(2)	(3)	(1)/(2)	(1)°(3)/2
Chile (1987-1994)	2,3	44,6	7,0	5,2	0,7
Indonesia (1970-1987)	2,3	58,0	6,7	4,0	0,6
Malasia (1973-1987)	1,7	37,0	6,0	4,6	0,8
Brasil (1960-1980)	1,5	50,0	8,3	3,0	0,4
Pakistán (1962-1984)	1,4	54,0	4,2	2,6	0,6
Costa Rica (1971-1986)	1,4	45,0	3,7	3,1	0,8
Colombia (1971-1988)	0,9	41,0	4,4	2,2	0,5

*Fuente:* Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 1990.

Se debe destacar que los períodos cubiertos para otros países son más largos que el considerado para Chile, lo que podría inducir un sesgo en la comparación, ya que es más difícil, y por lo tanto más destacable, reducir la pobreza de manera sistemática por un período prolongado. Un sesgo en la otra dirección se produce por el hecho que, con la excepción de Malasia y Colombia, todos los otros países parten con niveles de pobreza superiores al de Chile. Reducir un punto de pobreza requiere relativamente de menores esfuerzos partiendo de un 50% que de un 20%. Por esta razón, la última columna del Cuadro N° 6 presenta un indicador de “eficiencia” en la reducción de la pobreza que mide cuánto se reduce porcentualmente la fracción de individuos en condiciones de pobreza por cada punto de crecimiento del PIB.

CUADRO N° 6 EFICIENCIA DEL CRECIMIENTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

	Cambio en		Crecimiento PIB (%)	Elasticidad PIB		Eficiencia crecimiento	
	% de			Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
	Pobres	Indigentes					
	(1)	(2)	(3)	(1/3)	(2/3)		
1987-1990	-4,5	-3,0	21,70	-0,21	-0,14	-0,46	-0,82
1990-1992	-7,4	-4,9	19,10	-0,39	-0,26	-0,97	-1,86
1992-1994	-4,2	-0,9	10,8	-0,39	-0,08	-1,19	-0,94

*Fuente:* CASEN 1994 y CASEN 1990; Banco Central de Chile.

Las comparaciones anteriores tienen el problema de que las cifras para cada país se construyen en base a líneas de pobreza específicas para cada uno de ellos. Existen estudios que buscan solucionar el problema anterior utilizando una línea (o líneas) de pobreza iguales para todos los países<sup>20</sup>. El Cuadro N° 7 muestra los resultados obtenidos por Chen, Datt y Ravallion (1994) para una muestra de 41 países en desarrollo, y estimaciones propias para Chile basados en la encuesta CASEN de 1992<sup>21</sup>. En dicho trabajo se presentan los porcentajes de la población que viven bajo un nivel de ingreso común para todos los países. El cuadro confirma la situación favorable en que se encontraba Chile en 1992 en materia de pobreza a nivel internacional. En particular, si comparamos a Chile con el promedio de Latinoamérica, vemos que el nivel de pobreza es considerablemente más bajo, e incluso se aprecia que la situación es mejor que la del promedio de los países del Este de Asia.

CUADRO N° 7 POBREZA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Región	Año	Porcentaje de la población bajo cada nivel de consumo (US\$/ persona/mes, PPP 1985)				
		21	30	40	50	60
Este Asiático	1990	4,9	14,7	26,8	39,1	49,3
América Latina	1990	17,2	27,8	37,0	45,2	52,1
Sur de Asia	1990	33,3	58,6	74,3	83,8	59,4
África Sub Sahara	1990	33,4	52,9	65,6	74,1	80,0
Total (41 países)	1990	17,8	33,5	46,4	57,0	64,8
Chile	1992	4,3	11,6	20,8	30,9	37,0

*Fuente:* Chen, Datt y Ravallion (1994) y estimaciones propias en base a CASEN 1992.

En el Cuadro N° 6 se observa que la pobreza ha caído más rápido durante los años 90 que entre 1987 y 1990, incluso partiendo de niveles inferiores. Asimismo, entre 1994 y 1992 el impacto del crecimiento ha sido tan eficiente como en el período 1990-1992, y más eficiente que entre 1987-1990. Por cada punto de crecimiento del PIB entre 1987 y 1990 se reducían 0,2 puntos del porcentaje de la población pobre. Entre 1990 y

<sup>20</sup> Los cálculos de porcentaje de pobres se hacen ajustando el tipo de cambio de cada par por paridad de poder de compra para tomar en consideración las diferencias en el costo de vida.

<sup>21</sup> Usamos la CASEN 1992 puesto que para ésta contamos con los datos desagregados para poder efectuar los cálculos. Debido a que la pobreza se redujo entre 1992 y 1994, es de esperar que los cálculos para Chile en 1994 arrojen resultados más favorables.

1994 este coeficiente se duplicó: se reducían 0,4 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento del PIB.

Como se mencionó anteriormente, este tipo de cálculos está afectado por el nivel inicial de pobreza. Repitiendo el cálculo efectuado en la última columna del Cuadro N° 5 para los distintos subperíodos, se obtiene que por cada punto de crecimiento del PIB entre 1987 y 1990, el porcentaje de hogares pobres se reducía un 0,5%, mientras en los períodos 1990-1992 y 1992-1994 este guarismo se eleva a 1,0% y 1,2%, respectivamente.

En el campo de la extrema pobreza los avances entre 1992 y 1994 han sido más lentos que en el bienio anterior. Pero, como la extrema pobreza se encuentra en el primer decil, no es sorpresa que no haya habido avances, por cuanto el ingreso medio en el primer decil, tal como se discutió en la sección previa, cayó un 3,9%<sup>22</sup>.

Basados en la evidencia anterior, y sin necesidad de hacer supuestos radicales respecto del comportamiento de la economía, uno se podría preguntar cuál sería el efecto del crecimiento de 8,5% sobre la pobreza existente a fines de 1995. En la actualidad, por cada punto que aumenta el PIB, la pobreza se reduce entre 50 y 60 mil personas. Tomando como dada la distribución del ingreso existente en 1994, se puede proyectar la evolución de la pobreza haciendo variar el ingreso medio a la misma tasa a la cual crece el PIB per cápita<sup>23</sup>. Los resultados de esta estimación indican que de materializarse un crecimiento de 6,5% en 1996, a fines de este año el porcentaje de pobres se habría reducido a 24% y el porcentaje de indigentes a 6%. De seguir creciendo a un 6%, se llega a que a fines del 2000 habría un 18% de la población viviendo bajo la línea de pobreza y un 3,5% en extrema pobreza.

Los antecedentes presentados en esta subsección nos permiten concluir P.5: los avances en materia de reducción de la pobreza han sido muy importantes, y de mantenerse una situación de crecimiento sostenido con las necesarias políticas sociales, es posible que hacia el año 2000 la pobreza se haya reducido a un 18% de la población y la indigencia a un 3,5%<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Aunque pareciera contradictorio, la caída del ingreso medio en el primer decil no es incompatible con una reducción en el nivel de indigencia. Incluso con una caída en el ingreso per cápita promedio, una distribución más o menos igualitaria dentro del decil puede llevar a menores niveles de pobreza.

<sup>23</sup> Esta metodología ha sido utilizada por Larrañaga (1994). Se supone un crecimiento de la población de 1,5%.

<sup>24</sup> La limitación de este tipo de cálculos es la relatividad del concepto que se busca medir. Una mirada rápida a las líneas de pobreza utilizadas en distintos países revela que, en la medida que crece al ingreso per cápita promedio del país, crece también el costo de las necesidades básicas que definen la línea de pobreza. En estricto rigor, entonces, es incorrecto proyectar fechas en las cuales se "termine" con la pobreza, pues a la vez que crece el ingreso per cápita del país, también lo hará el valor de la línea de pobreza.

#### 4.2. Los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza: una digresión

Como las cifras recién presentadas evidencian, el crecimiento económico es y seguirá siendo fundamental en la erradicación de la pobreza. Motivado por esta idea, varios estudios han buscado cuantificar la importancia relativa del crecimiento económico en la reducción del porcentaje de hogares pobres. Para efectuar esta cuantificación se parte del hecho que la reducción de la pobreza se produce debido a que los ingresos de quienes viven bajo la línea de la pobreza superan dicho umbral. Por lo tanto, la reducción de la pobreza se debe, por definición, al crecimiento del ingreso de los pobres.

Para descomponer el efecto del crecimiento, algunos autores han propuesto, grosso modo, separar el crecimiento del ingreso de los pobres en dos componentes, uno atribuible al crecimiento agregado de la economía y el otro al “resto”, que sería el mayor crecimiento de los ingresos de los pobres por sobre el agregado. Este resto implica un cambio en la distribución del ingreso en la economía. Este tipo de análisis ha sido realizado por Larrañaga (1994), quien concluye que un 80% de la reducción de la pobreza entre 1987 y 1992 se debe al crecimiento del ingreso per cápita medio<sup>25</sup>.

Para entender este tipo de análisis podemos escribir el crecimiento del ingreso de los más pobres ( $g$ ) como la suma de dos componentes: crecimiento agregado ( $g_A$ ), y crecimiento por sobre el ingreso agregado ( $g_E$ )<sup>26</sup>. Así, en la medida que  $g_E$  sea distinto de cero, el ingreso de los más pobres crecerá a una tasa distinta del promedio de la economía y se producirán cambios en la distribución del ingreso.

Si bien el análisis anterior es “contablemente” correcto, usualmente se cometen errores de interpretación. Un primer error consiste en asociar  $g_A$  al crecimiento de tendencia o *laissez faire* de la economía y  $g_E$  a las políticas sociales. Esta interpretación es incorrecta. Por un lado las políticas sociales tienen efectos sobre el crecimiento agregado de la economía. Para una tasa de crecimiento elevada y sostenible es importante un clima de paz y armonía social, así como un adecuado nivel de educación y salud de la población, variables sobre las cuales las políticas sociales juegan un rol

---

<sup>25</sup> Pardo y otros (1992), utilizando una metodología alternativa, encuentran que el crecimiento económico, y en particular el comportamiento del mercado laboral, ha jugado un rol importante en la reducción de la pobreza entre 1987 y 1990.

<sup>26</sup> De este modo  $g = g_A + g_E$ .

importante<sup>27</sup>. En otras palabras la política social (y de hecho la política económica en general) afecta simultáneamente a  $g_A$  y  $g_E$ . Si quisiéramos analizar el efecto total de la política social sobre la pobreza tendríamos que descomponer el crecimiento del ingreso de los más pobres, no en  $g_A$  y  $g_E$ , sino que en el crecimiento de los ingresos efectivamente atribuible a políticas sociales y el resto.

Un segundo error de interpretación consiste en no considerar las interrelaciones entre  $g_A$  y  $g_E$ . Existe una larga literatura en desarrollo económico, cuyo pionero es Kuznetz (1955), que explica tendencias en la distribución del ingreso en el largo plazo como resultado del crecimiento económico. Sin embargo, no se sabe con exactitud el impacto distributivo en el corto plazo de procesos de expansión acelerada, como el vivido en Chile en los últimos años. Es posible que los desajustes producidos en distintos sectores o regiones durante esta etapa, a pesar de producir un mejoramiento en las condiciones de vida, pueden haber llevado a un deterioro en la distribución del ingreso. Aceptar la hipótesis anterior implica modificar los parámetros en base a los cuales se evalúa la evolución de la distribución del ingreso en Chile: el estancamiento aparente podría ser, entonces, el resultado de una combinación de condiciones que habrían evitado dicho empeoramiento en la distribución. Con todo lo anterior queremos ilustrar que sería un error asociar todos los cambios en distribución exclusivamente a la política social y no tomar en cuenta los efectos del proceso de crecimiento. Asimismo esta relación se da también en la otra dirección, por cuanto la distribución del ingreso tiene efectos sobre el crecimiento; en particular, se ha encontrado que una distribución más equitativa también permite mayor crecimiento<sup>28</sup>. En consecuencia, crecimiento y distribución no son excluyentes sino que más bien se interrelacionan entre sí y exigen, por lo tanto, ver el problema de la distribución y el crecimiento desde una perspectiva más amplia que simplemente un problema de cómo hacer crecer la torta y, separadamente, cómo repartirla.

Considerando que en un contexto de crecimiento equilibrado y elevado la mayoría de los sectores crecen en el corto plazo a tasas no muy distintas, y por ello los cambios en la distribución del ingreso son lentos, es improbable que usando la descomposición anterior para los últimos años, el

---

<sup>27</sup> Véase Barro y Sala-i-Martin (1995) para una discusión detallada sobre los determinantes del crecimiento económico.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Larraín y Vergara (1992), Bertola (1993), Galor y Zeira (1993), Alesina y Rodrik (1994), Persson y Tabellini (1994). Para una revisión reciente de la literatura, véanse Bénabou (1996) y Perotti (1996).

efecto crecimiento sea menos importante que el efecto redistribución. Por ejemplo, entre 1992 y 1994, considerando el deterioro leve en la distribución del ingreso, es probable que una descomposición de ese tipo, de más de un 100% al efecto crecimiento, y un efecto negativo al resto. Concluir de este ejercicio que las políticas sociales tuvieron un impacto negativo en la reducción de la pobreza, y que por lo tanto hubiese sido mejor no hacer nada en términos de gasto social es, sin duda, equivocado.

A estas alturas, cabe preguntarse si es siempre deseable que  $g_E$  sea mayor que cero: ¿Qué es mejor, crecer al 6% parejamente en todos los sectores o crecer al 2% con los pobres creciendo a 6%? En ambos casos, la pobreza se reduciría a la misma velocidad, y en el segundo se podría decir que el efecto redistribución explicaría dos tercios de la reducción de la pobreza, lo que podría llevar a algunos a pensar que la política del gobierno ha tenido un éxito rotundo. Sin embargo, creemos difícil encontrar a alguien que pueda preferir dicho escenario.

### 4.3. Calidad de vida

Los niveles de pobreza son un indicador muy importante para determinar las condiciones de vida de la población, más allá de los elementos de equidad. Sin embargo, existen otros indicadores que reflejan la calidad de vida de la población, y que a su vez están estrechamente ligados a la igualdad de oportunidades.

De hecho, existen dos grandes enfoques para medir la pobreza. El primero de ellos, que incluye aquellas medidas descritas o mencionadas en las secciones anteriores, se basa en el nivel de ingresos monetarios de los hogares. Este método de “líneas de pobreza” tiene como limitación el hecho que la satisfacción de necesidades básicas no depende solamente del ingreso monetario, sino que además depende del acceso a bienes y servicios gubernamentales, del acceso a salud y educación gratuita o a un precio subsidiado y del acceso a la vivienda, y a un nivel de infraestructura básica. En este sentido, al igual que en las mediciones de la distribución del ingreso, gran parte de la política social no se incorpora en las mediciones de pobreza. Una metodología alternativa, más ligada a los niveles de consumo de los hogares, es el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>29</sup>. Des-

---

<sup>29</sup> Este enfoque define, en primer lugar, un conjunto de necesidades básicas, luego se seleccionan variables o indicadores para medir el grado de satisfacción de cada uno de las necesidades. Finalmente se determina un nivel mínimo para cada indicador, clasificando a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas como pobres. Dentro de esta categoría encontramos el Mapa de la Extrema Pobreza (Mujica y Rojas, 1986) y el estudio de Teitelboim (1992.)

afortunadamente no disponemos de datos actualizados de estas mediciones. Sin embargo, como muestra el Cuadro N° 8, la evolución de variables que reflejan la satisfacción de necesidades básicas, tales como el acceso a agua potable, alcantarillado y luz eléctrica, apuntan a una caída de la pobreza definida en términos de consumo de necesidades básicas en el período 1990-1994.

CUADRO N° 8 EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

	1990 %	1994 %	Variación Cambio %
Hogares con electrificación	88,6	93,2	5,2
Hogares con alcantarillado	74,5	78,9	5,9
Hogares con agua potable	72,2	81,3	12,6
Cobertura educación parvularia	20,9	26,9	28,7
Cobertura educación básica	96,8	97,6	0,8
Cobertura educación media	80,3	83,8	4,4

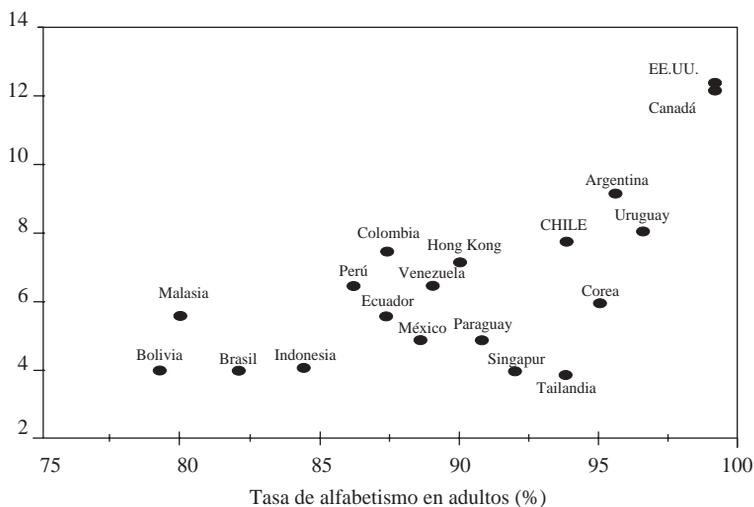
*Fuente:* MIDEPLAN, encuestas CASEN 1990-1994.

En esta área, es clave la cobertura y calidad del sistema educacional. La educación es a la vez un fin, directamente ligado a las oportunidades y calidad de vida de las personas, y un medio que, vía un aumento en el capital humano, incrementa las perspectivas de ingreso de las personas y el potencial de crecimiento futuro del país<sup>30</sup>. Para ver cómo se compara Chile con otros países a nivel agregado, el Gráfico N° 4 muestra la tasa de alfabetismo y el promedio de años de escolaridad para Chile y otros 20 países en 1992. En términos de cobertura, como muestra el gráfico, la tasa de alfabetismo y promedio de años de escolaridad de Chile están entre los más altos de Latinoamérica. Es así como en la actualidad, aproximadamente el 80% de los jóvenes entre 12 y 17 años están matriculados en enseñanza media.

La salud es otro aspecto fundamental para mejorar la calidad de vida e igualdad de oportunidades de las personas. Como muestra el Gráfico N° 5, Chile se encuentra entre los países latinoamericanos con mayores expectativas de vida al nacer, alcanzando 74 años en 1994. Asimismo, la tasa de mortalidad infantil de Chile, actualmente de 11,8 niños por cada mil nacidos es una de las más bajas de los países en desarrollo.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Barro (1991), Corbo y Rojas (1992), King y Levine (1993), De Gregorio (1996).

GRÁFICO Nº 4 INDICADORES DE EDUCACIÓN

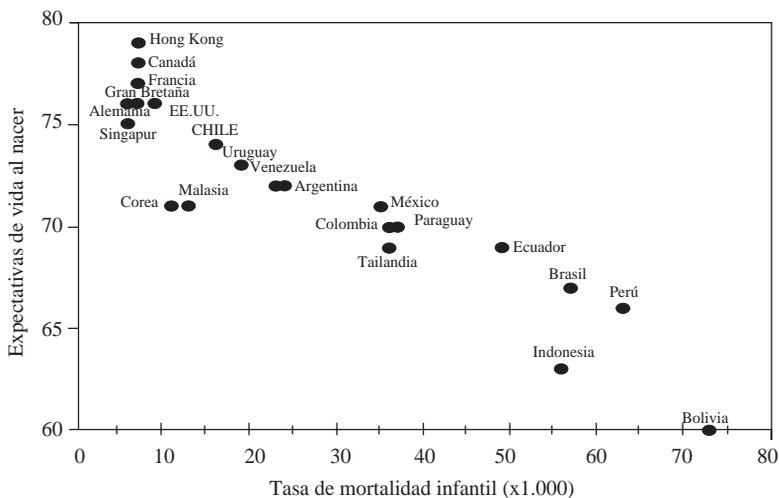


Nota: Datos para 1992.

El gráfico muestra países de Sudamérica, NAFTA y países del Sudeste Asiático.

Fuente: PNUD, Informe del Desarrollo Humano, 1994.

GRAFICO Nº 5 INDICADORES DE SALUD



Nota: Datos para 1992.

El gráfico muestra países de Sudamérica, NAFTA y países del Sudeste Asiático.

Fuente: PNUD, Informe del Desarrollo Humano, 1994.

Un indicador que busca combinar las medidas anteriores junto a las cifras de ingreso per cápita en un solo índice, para así tener un cuadro global del nivel de desarrollo socioeconómico, es el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Éste combina indicadores de esperanza de vida, logros educacionales (tasa de alfabetización y participación escolar) e ingresos per cápita en un índice compuesto de “desarrollo humano”. Según la última versión del IDH, de un total de 128 países en desarrollo Chile se encontraba entre los 10 con mayores niveles de calidad de vida. Si se incluye a los países desarrollados en la muestra, Chile se ubica en el lugar 33 del mundo. Cabe destacar que, comparando sólo los niveles de ingreso per cápita, Chile se ubica en un lugar inferior, lo que muestra que su buen desempeño se debe de manera muy importante a lo positivo de sus indicadores sociales (Cuadro N° 9).

CUADRO N° 9 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 1992

País	Clasificación de acuerdo al IDH	IDH	Clasificación de acuerdo a PIB per cáp.	Esperanza de vida al nacer	Tasa alfabetismo adultos (%)	Porcentaje de participación escolar	PIB real per cápita (PPA)
Canadá	1	0,95	8	77	99	100	20,520
Estados Unidos	2	0,94	1	76	99	95	23,760
Japón	3	0,94	9	80	99	77	20,520
Hong Kong	24	0,91	10	79	91	70	20,340
Bahamas	26	0,89	22	73	98	74	17,360
Costa Rica	28	0,88	60	76	94	66	5,480
Argentina	30	0,88	39	72	96	79	8,860
Corea	31	0,88	38	71	97	79	9,250
Uruguay	32	0,88	53	73	97	77	6,070
Chile	33	0,88	41	74	95	71	8,410
Malta	34	0,88	44	76	87	75	8,281
Singapur	35	0,88	16	75	90	68	18,330
Portugal	36	0,87	34	75	86	77	9,850
Brasil	63	0,80	64	66	82	70	5,240
<i>Países de alto desarrollo humano</i>		0,89		73	96	76	13,605
Perú	93	0,71	94	66	87	79	3,300
Ecuador	68	0,78	73	69	88	71	4,350
Paraguay	87	0,72	90	70	91	59	3,390
Bolivia	113	0,56	112	59	81	66	2,410
<i>Países de desarrollo humano medio</i>		0,63		67	79	59	2,631

Fuente: PNUD, Informe del Desarrollo Humano, 1995.

Por lo tanto, P.6 es confirmada con la evidencia que se presenta en esta sección: los indicadores de calidad de vida muestran no sólo progreso, sino que además demuestran que en Chile la calidad de vida es mejor que lo que reflejan los indicadores de distribución de ingresos.

## 5. Consideraciones finales

Como hemos enfatizado en este trabajo, el tema distributivo tiene al menos tres dimensiones: ingresos, consumo y oportunidades. Las implicancias de política económica de las dos últimas son claras. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación, ampliar el acceso a servicios básicos y de salud, y otorgar asistencia a quienes realmente lo necesitan, permiten que toda la población acceda a niveles de consumo básicos y permiten que una parte creciente de la población tenga acceso a mejores niveles de ingresos.

El hecho que la distribución de ingresos cambia lentamente, así como la existencia de otras dimensiones muy relevantes en el progreso económico social, llevan a concluir que los éxitos y fracasos de la política social no deberían basarse exclusivamente en indicadores de distribución de ingresos. De hecho, cambios en el mercado laboral a raíz de variaciones en el nivel de actividad, producen cambios de corto plazo en la distribución del ingreso. Aunque más duraderos, los fenómenos de carácter estructural aparecen lentamente. Por ejemplo, para que los mejoramientos en la educación se traduzcan en mejoramientos significativos en la distribución del ingreso deberá pasar algún tiempo. En primer lugar, se debe esperar a que los beneficiados ingresen a la fuerza de trabajo, y aún más tiempo hasta que ellos sean una fracción importante de la fuerza de trabajo. En consecuencia, la distribución del ingreso en Chile hoy, más que el resultado de las actuales políticas sociales, es consecuencia de la combinación de políticas sociales, estrategias educacionales, programas de salud, etc., aplicadas en los últimos 2, 3, o más, decenios.

Un asunto clave en el tema de la equidad, y que requiere de mucho mayor análisis, es la distribución de las oportunidades. Con iguales distribuciones de ingresos, se podrían dar dos situaciones extremas: (i) una economía donde el nacer en un determinado grupo social implica permanecer en él, y (ii) otra economía, donde el esfuerzo y la capacidad de las personas son lo que determinará el nivel de ingresos que cada una de ellas pueda alcanzar. Evidentemente, a pesar de que la distribución de ingresos sea la misma, la segunda es una sociedad más equitativa. Lamentablemente no existe información para evaluar con precisión los cambios en la distribución de oportunidades en Chile. Para esto se debería calcular cuán probable es que un niño o niña que nace en un hogar pobre pueda salir de esta condición, para lo que se necesita un seguimiento por un período largo de un conjunto de familias. A pesar de la falta de datos, los niveles de cobertura educacional así como los indicadores en otras áreas sociales permiten suponer que la movilidad social y la igualdad de oportunidades en Chile ha mejorado.

Como hemos pretendido mostrar en este trabajo, a pesar de una distribución de ingresos históricamente desigual en Chile, ha habido importantes avances en el área social. La pobreza se ha reducido a una tasa acelerada, los niveles de consumo son más equiparados cuando se incluye la política fiscal, y los indicadores de calidad de vida muestran a Chile en una situación destacada.

El hecho que los cambios en la distribución de ingresos sean lentos no inválida el diagnóstico que en Chile la distribución de ingresos es desigual, y, por lo tanto, el reciente llamado de atención de la Conferencia Episcopal respecto de este tema cobra mucha relevancia. Los aspectos distributivos así como las otras dimensiones en el tema de la equidad son aspectos importantes en el proceso de desarrollo económico.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M. (1995). "Proyecciones y escenarios de largo plazo para la economía chilena". Osvaldo Sunkel (editor), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*. Santiago, Chile.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994). "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109, pp. 465-490.
- Barro, R. (1991). "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, 104, pp. 407-433.
- \_\_\_\_\_ y X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. McGraw-Hill.
- Bénabou, R. (1996). "Inequality and Growth". Trabajo presentado a la Eleventh Annual Macroeconomic Conference, NBER.
- Bertola, G. (1993). "Factor Shares and Savings in Endogenous Growth". *American Economic Review*, 83, pp. 1184-1198.
- Beyer, H. (1995). "Logros en pobreza, ¿Frustración en la igualdad?". *Estudios Públicos* N° 60, pp. 15-33
- Blank, R. y D. Card (1993). "Poverty, Income Distribution and Growth. Are they Still Connected?". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 286-339.
- Blejer, M.; I. Guerrero (1990). "The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution: An Empirical Study of the Philippines". *Review of Economics and Statistics*, 72, pp. 414-423.
- Cardoso, E., J. Paes de Barros y C. Urani (1995). "Macroeconomic Instability and Income Distribution in Brazil". En R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: The Chicago University Press.
- CEPAL (1995). *Situación de la pobreza en Chile. Encuesta CASEN 1994*.
- Chen, S., G. Datt y M. Ravallion (1994). "Is Poverty Increasing in the Developing World?". *Review of Income and Wealth*, 4, pp. 359-375.
- Contreras, D. (1995). "Poverty Measures, Robustness of the Poverty Profiles, Welfare and Targeting: Evidence from Chile". Mimeo, UCLA.
- Corbo, V. y P. Rojas (1992). "Crecimiento Económico de América Latina". *Cuadernos de Economía*, 87, pp. 265-281.

- De Gregorio, J. (1995). "Comments". En R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: The Chicago University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). "Borrowing Constraints, Education, and Growth". *Journal of Monetary Economics*, 37, pp. 49-71.
- Deininger, K. y L. Squire (1995a). "Measuring Income Distribution: A New Data-Base". Mimeo, Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1995b). "Inequality and Growth: Results from a new Data Set". Mimeo, Banco Mundial.
- Galor, O. y J. Zeira (1993). "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies*, 60, pp. 35-52.
- Irrazával, I. (1994). "Pobreza: La gran tarea". En Felipe Larrín (editor), *Chile hacia el 2000*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Kuznetz, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 45, pp. 1-28.
- Larraín, F. y R. Vergara (1992). "Distribución del ingreso, inversión y crecimiento". *Cuadernos de Economía*, 87, pp. 207-228.
- Larrañaga, O. (1994). "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992". *Revista de Análisis Económico*, 2, pp. 69-92.
- Marcel, M. y A. Solimano (1994). "The Distribution of Income and Economic Adjustment". En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington DC: Brookings.
- MIDEPLAN (1994). *Integración al desarrollo. Balance de la política social 1990-1993*. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Programas sociales: Su impacto en los hogares chilenos. CASEN 1990*. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995a). "Chile: Incidencia e intensidad de la pobreza, 1992-1994". Serie *Documentos Económicos*.
- \_\_\_\_\_ (1995b). *Evolución de los ingresos de los hogares según encuesta CASEN 1992-1994*. Versión preliminar.
- Pardo, L. Balmaceda, F., e I. Irrazával (1992). "Pobreza, crecimiento y políticas sociales". *Comentarios sobre la situación económica 1992*. Taller de coyuntura, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Perotti, R. (1996). "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say?". *Journal of Economic Growth*. Por aparecer.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994). "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence". *American Economic Review*, 81, pp. 600-619.
- Solon, G. (1992). "Intergenerational Mobility in the United States". *American Economic Review*, 82, pp. 393-408.
- Teitelboim, B. (1992). "Dimensión y características de la pobreza". *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza*. Santiago, Chile: MIDEPLAN.
- Zimmerman, D. J. (1992). "Regression Toward Mediocrity in Economic Stature". *American Economic Review*, 82, pp. 409-429. □