

LOGROS EN POBREZA, ¿FRUSTRACIÓN EN LA IGUALDAD?*

Harald Beyer

La superación de la pobreza es una aspiración ampliamente compartida por la élite y la población de nuestro país. La evidencia disponible indica que se ha avanzado enormemente en esta tarea, aunque todavía resta mucho por hacer y de ahí la importancia que tiene persistir en ella. Mas, cuando entran a tallar las cifras de distribución del ingreso —se señala en estas páginas—, ese objetivo se diluye.

En efecto, la distribución del ingreso en Chile se ha mantenido constante a través del tiempo, y esto molesta, porque se lo considera insatisfactorio. Se afirma, en consecuencia, que sería posible crecer con mayor equidad, y se piensa en políticas que ayudarían a conseguirlo. Pero ese análisis pierde relevancia —sostiene el autor del presente estudio— cuando se analizan los datos en forma más cuidadosa. Así, lo primero que salta a la vista es que los ingresos percibidos

HARALD BEYER. M.A. en Economía, Universidad de California, Los Ángeles. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

* Este estudio tiene su origen en el trabajo del mismo nombre publicado en la serie *Puntos de Referencia* N° 159 (octubre 1995), editada por el Centro de Estudios Públicos. Ese texto inicial fue escrito en conjunto con Ignacio Irarrázaval cuyas ideas, las que por supuesto se agradecen, están de alguna manera plasmadas también en el presente trabajo. Naturalmente, Ignacio Irarrázaval no tiene responsabilidad alguna por los errores que esta nueva versión pudiere contener.

por los más ricos y los más pobres se han acercado. Sin embargo, a su vez, esto no se ha materializado en una distribución del ingreso más igualitaria, ya que la desigual participación laboral de la mujer lo impediría. Por otra parte —se agrega—, sugerir que es posible crecer más equitativamente de lo que Chile lo está haciendo, porque otros países lo han logrado, significa desconocer la historia de esos otros países. La evidencia indica que esos países, en efecto, siempre han sido más equitativos que el nuestro; de hecho, lo que llama la atención es lo estable de la distribución del ingreso a través del tiempo en cada uno de ellos. Asimismo, la imposibilidad de validar empíricamente las políticas redistributivas sugeridas en la literatura tiene que ver, seguramente, con lo difícil que es afectar la distribución del ingreso cuando ésta se determina no sólo por factores económicos, sino también por factores culturales, históricos o sociales. En síntesis —sostiene el autor—, las políticas de superación de la pobreza están mucho mejor definidas que las políticas redistributivas, y ellas tienen una razón beneficio/costo claramente positiva que las medidas redistributivas, en cambio, no siempre poseen.

Todos los antecedentes disponibles muestran que la pobreza está disminuyendo en Chile. Sin embargo, el tema de la desigualdad ha comenzado a adquirir relevancia en la discusión pública, ya que los datos muestran que los estratos socioeconómicos de menores ingresos, a pesar de estar saliendo de la pobreza, mantienen una participación baja y estable en el ingreso nacional.

La pobreza constituye una preocupación permanente en nuestro país. Existe interés en la opinión pública en saber cómo se avanza en la superación de la misma. Para la mayoría de la población, la solución de este problema es uno de los requisitos fundamentales para salir del subdesarrollo. La pobreza tiende, sin embargo, a confundirse con la desigualdad de ingresos. Esta confusión se traduce muchas veces en discursos confusos con pocas referencias o implicancias prácticas.

Cuando uno se refiere a pobreza y desigualdad de ingresos enfrenta dos categorizaciones distintas. Mientras que la pobreza es claramente un problema público, la distribución del ingreso no lo es. La pobreza se puede medir y sentir. Definir una distribución de ingresos particular como más o menos igualitaria supone, sin embargo, un juicio normativo. Significa, además, desconocer que ella es generalmente el producto de transacciones y

acuerdos libres y voluntarios.¹ Por otra parte, superar la pobreza requiere aumentar los ingresos de aquellos que viven en esa condición. Un crecimiento económico sano, estable y sostenido es clave en el logro de este objetivo. La distribución del ingreso, en cambio, no es fácil de modificar. La experiencia indica que ésta depende de numerosos factores difíciles de aislar y que muchas veces van en direcciones opuestas. También la evidencia aconseja ser prudentes en el diseño de políticas redistributivas.

No existen en la literatura recomendaciones concretas de políticas redistributivas exitosas. Se ha planteado, sin embargo, que sería posible crecer con mayor igualdad. Con todo, no se han identificado los elementos que serían claves para el logro de este objetivo.² Un defecto de esta literatura es que no hay un seguimiento de la evolución de la distribución del ingreso en el tiempo. Ocurre, entonces, que al comparar países con niveles de ingreso per cápita similar y distribuciones del ingreso diferentes se argumenta que habría una forma más equitativa de crecimiento.³ Estos estudios se basan, sin embargo, en información de corte transversal, es decir, en comparaciones entre países en un momento en el tiempo y que son de dudosa calidad.⁴

La influencia de elementos históricos, culturales y sociales en la distribución del ingreso no se puede desconocer y, de hecho en Chile, como veremos más adelante, factores culturales parecen intervenir a su vez en el reparto de ingresos. Si elementos no económicos pesan en la distribución del ingreso, no sería raro encontrar que ésta es estable a través del tiempo, con algún grado de independencia de cómo se comporte la economía a través del tiempo.

En Chile, en particular, la población tendría clara esa discusión. Mientras que la pobreza aparece como una preocupación permanente de la sociedad,⁵ el tema de la desigualdad de ingresos no asoma con la misma

¹ Al respecto, véase Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (Nueva York: Basic Books, Inc., 1974), capítulo 7. Una traducción de la primera parte de este capítulo puede encontrarse en *Estudios Públicos*, 26 (otoño 1987), pp. 5-37.

² Para una revisión de estos argumentos y de la literatura pertinente, véase Manuel Marfán, "Reflexiones Teóricas sobre Crecimiento y Equidad", *Colección Estudios CIEPLAN*, 37 (junio 1993), pp. 77-99.

³ Implícita en esta idea está la hipótesis de Kuznets de que los países al desarrollarse pasan por una etapa en la cual la distribución del ingreso se hace menos igualitaria. Esta situación se revertiría a niveles altos de ingreso per cápita. De este modo, países de similar desarrollo económico, pero que presentaran una distribución del ingreso más igualitaria que otros, mostrarían que es posible tener un crecimiento "mejor".

⁴ Al respecto, véase, por ejemplo, Deepak Lal, *The Poverty of Development Economics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985), pp. 91-94.

⁵ Diversos estudios de opinión pública han posicionado a la pobreza como un tema de alta prioridad para los chilenos. De hecho, los últimos tres estudios nacionales de opinión pública del Centro de Estudios Públicos indican que la pobreza es la principal preocupación que tienen los chilenos. Esta inquietud es compartida por todos los sectores políticos y sociales.

fuerza. Por un lado, frente a la opción de elegir entre “desarrollo económico” e “igualdad de oportunidades y justicia social”, se opta por el primer concepto.⁶ Por otro lado, según la opinión de los sectores de menores recursos, las causas de la pobreza hay que buscarlas en “las pocas oportunidades de empleo”, “la falta de educación”, “la flojera y falta de iniciativa” y en “los vicios y el alcoholismo” y no “en los abusos o injusticias del sistema económico” o “porque los padres también eran pobres”.⁷ Al mismo tiempo, los pobres estiman que los factores que explican el éxito económico son el “trabajo responsable” y el “nivel educacional alcanzado” y no “la situación económica de los padres”, “la ayuda económica del Estado” y “hacer dinero a la mala”.⁸ Aquellos que se preocupan por la distribución del ingreso en Chile lo hacen porque ven algo de injusticia en la misma. Los que reciben la menor proporción del ingreso nacional, sin embargo, no ven un problema de injusticia o exclusión. Muy por el contrario, las demandas son muy concretas: educación y una economía que genere empleos.

De este modo, aunque cualquier observador objetivo de la realidad nacional puede constatar que, de alguna forma, la problemática de la distribución del ingreso tiñe la discusión sobre los avances sociales del país, la aspiración por una mayor igualdad no parece ser una preocupación ni de la sociedad en su conjunto ni de los más pobres.

Pobreza y desigualdad:

Conceptos distintos y no necesariamente complementarios

Un elemento importante en la discusión sobre pobreza y desigualdad es el significado de estos conceptos y la manera en que ambos fenómenos se miden. En el caso de la pobreza, la situación no es tan compleja, ya que se ha llegado a una suerte de acuerdo que legitima su medición a partir de los ingresos.⁹ De este modo, son hogares pobres aquellos cuyos ingresos no les

Véanse *Documento de Trabajo* N° 227 (enero 1995), N° 236 (agosto 1995) y N° 241 (enero 1996).

⁶ Véase, Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 1 (Tercera Serie), noviembre-diciembre 1994”, *Documento de Trabajo*, N° 227 (enero 1995).

⁷ Véase, Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública N°2 (Tercera Serie), mayo-junio 1995”, *Documento de Trabajo*, N° 236 (agosto 1995), p. 88.

⁸ *Ibíd.*, p. 89.

⁹ Las cifras de pobreza que la opinión pública maneja se han calculado sobre la base de ingresos. Con todo, los ingresos tienen un componente de transitoriedad ausentes en otras mediciones de pobreza que apuntan a medir activos más que flujos. Esta alternativa se fundamenta en la idea de que los activos de una persona reflejan su potencial de ingresos y, por lo

alcanzan para adquirir dos canastas básicas de alimentos.¹⁰ Como veremos más adelante, aplicando esta definición, la pobreza en Chile ha disminuido significativamente.

En el caso de la desigualdad, la discusión se torna muy confusa, ya que en este ámbito estamos lejos de una medición de consenso. Sabemos que algunos sectores consideran que la actual distribución del ingreso es deficiente y aspiran a una mayor igualdad. Lo que se desconoce son los niveles aceptados de desigualdad. Esta pregunta adquiere relevancia porque el objetivo buscado no es la igualdad absoluta. También es conocido que no se quiere renunciar al desarrollo. Ambos elementos parecen llevarnos naturalmente a “un crecimiento con equidad”, lo que supone que hay formas alternativas de crecer o bien de que hay distintas combinaciones de crecimiento y equidad a las que un país puede aspirar.¹¹ Una vez que se considera esta discusión, la operacionalización del concepto de igualdad se torna confusa y juicios valóricos nublan el debate. Preguntas tales como ¿qué porcentaje de los ingresos debe captar el 20% más pobre para que una sociedad sea considerada equitativa?, nunca tienen una respuesta clara.

Si bien la medición de la desigualdad no está bien precisada, se opta en general por medirla a través de la distribución de los ingresos por hogares: es decir, se compara el porcentaje del ingreso nacional recibido por cada decil o quintil de ingreso (10 ó 20% de hogares). Esto, a su vez, intensifica la discusión acerca de lo que debe entenderse por una sociedad menos desigual. El debate se presenta en este caso en términos de cuál es el porcentaje del ingreso nacional que debería recibir el 20% más pobre de la población. Se produce entonces una discusión interminable que no tiene una solución única. Además, se supone que la distribución de ingresos que origina la discusión es de alguna manera injusta, lo que da pie a otro debate valórico interminable.¹² Indudablemente, estas controversias se mezclan con el tema de la pobreza. Sin

tanto, son una medida menos variable de pobreza. El Mapa de la Extrema Pobreza es un esfuerzo en este sentido.

¹⁰ Hogares indigentes son aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir una vez el costo de la canasta básica de alimentos.

¹¹ Por ejemplo, se podría argumentar que existe un *trade-off* entre crecimiento y equidad. Esto es, que se podría crecer un poco menos y tener una distribución del ingreso más igualitaria. Es decir, una especie de Curva de Phillips entre crecimiento y equidad.

¹² Para Nozick, *op. cit.*, no existe una distribución de ingresos injusta, cualquiera que ésta sea, si la misma es el producto de acuerdos libres y voluntarios. Claro que dicho esto, la discusión se dará en términos de hasta qué punto las personas son libres y tienen la capacidad de negarse a ciertos acuerdos. Esta es una larga discusión en filosofía política que no vamos a discutir en este trabajo. Con todo, las sociedades democráticas contemporáneas asumen implícitamente la libertad en términos negativos, lo que si se extiende al campo de los acuerdos

embargo, es importante tener presente que desigualdad y pobreza no son sinónimos. De hecho, es posible concebir una situación de desigualdad relativa con niveles muy bajos de pobreza. Al mismo tiempo, la disminución de la pobreza no garantiza una disminución de la desigualdad.

Más dramático sea tal vez el hecho de que una mayor igualdad no es un indicador de menor pobreza. Muchas veces ocurre todo lo contrario. De acuerdo al *Informe de desarrollo humano* (1994) de las Naciones Unidas, Túnez, Perú, Filipinas, Indonesia, Marruecos, Pakistán, e incluso Bangladesh, Uganda y Etiopía, son países más “equitativos” que Chile, ya que en todos ellos el 40% más pobre de los hogares acumula una mayor proporción del ingreso nacional. Sin embargo, Chile aparece como un país con menor incidencia de pobreza que todos ellos y con un Índice de Desarrollo Humano mucho más alto. Claramente, los pobres parecen estar en mejores condiciones en un país poco “equitativo” pero en el cual las condiciones absolutas de pobreza desaparecen gradualmente.

Ahora bien, hasta cierto punto es natural que en el contexto del sistema político, social y económico en el que vivimos resulte difícil definir un concepto de igualdad o equidad. Estamos insertos en una sociedad abierta en la que coexisten diversos criterios de distribución de ingresos. No reconocer esta situación es no entender el funcionamiento de una economía abierta. Esta economía “premia” a sus participantes en las formas más diversas e inesperadas. Ello ocurre porque el mercado constituye un reflejo fiel de los gustos de la comunidad. Y es esta comunidad, entonces, la que decide los “premios” que se otorgarán a los distintos actores del proceso económico. Ahora, puesto que la comunidad va cambiando sus gustos, los criterios de distribución también van variando.

Por lo anteriormente expuesto, avanzar hacia una determinada distribución del ingreso significará, con toda probabilidad, limitar alguno de los criterios de distribución existentes. Pero, ¿cuáles? Y, ¿de qué forma? ¿Qué sucede si los criterios elegidos pierden relevancia? ¿Cuáles otros se limitarán? Son estas dificultades prácticas las que la sociedad visualiza y las que hacen difícil alcanzar consensos en esta línea. El problema de la superación de la pobreza, en cambio, no está afecto a esta problemática. Y, probablemente, por ello goza del consenso descrito más arriba.

Además del inconveniente de los múltiples criterios de distribución, hay que reconocer que algunas decisiones tomadas por los agentes económicos y que forman parte del proceso normal del desarrollo de una economía o parte del conjunto de valores que comparte la sociedad chilena pueden afectar la distribución del ingreso. Estas decisiones, en general, son tomadas libremente por las personas y muchas veces tienen que ver con elementos

culturales, históricos y sociales profundamente arraigados en la población. De este modo, cualquier intento de un gobierno por desincentivarlas, por el posible impacto que pudieran tener sobre la forma en que se reparte el ingreso, significaría una injerencia indebida en la vida de las personas. Más adelante se presentará evidencia que sugiere cuáles de esas medidas son las que pueden estar obstaculizando el avance hacia una distribución del ingreso más igualitaria en Chile.

La superación de la pobreza en Chile

La economía chilena ha venido creciendo en los últimos años a tasas muy significativas, superiores al 6 por ciento promedio anual. Tal como se aprecia en el Cuadro N° 1, ello se ha traducido en una disminución importante de la pobreza.

CUADRO N° 1 LA POBREZA EN CHILE
(como porcentaje del total)

	1987	1990	1992	1994
Hogares				
Pobres	38,2	34,6	27,8	24,1
Indigentes	13,5	11,6	7,3	6,6
Personas				
Pobres	44,4	40,1	32,8	28,5
Indigentes	16,8	13,8	8,9	8,0

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación.

La diferencia observada entre hogares y personas refleja el hecho de que los hogares pobres son relativamente más numerosos que los hogares que no están en pobreza. No cabe duda que si bien la pobreza en nuestro país es importante, ésta ha estado disminuyendo en los últimos años. Esta disminución se explica principalmente por el aumento en el empleo registrado en el periodo bajo análisis.¹³

en la esfera económica, hace difícil argumentar en contra de la validez de las transacciones resultantes.

¹³ En efecto, un estudio indica que el 80% de la disminución en la pobreza tiene su origen en el crecimiento económico que se materializó en una creación importante de empleos. Véase Osvaldo Larrañaga, "Pobreza, crecimiento y desigualdad", *Serie Investigación*, 1-77 (Santiago de Chile: Ilades-Georgetown, mayo 1994). Indudablemente, al no tener teorías completamente satisfactorias de cómo crecen las economías, se podría sostener que parte importante de ese crecimiento lo explican, por ejemplo, anteriores políticas sociales de inversión en capital humano. Con todo, empíricamente, el gasto de gobierno no parece tener un efecto importante en el crecimiento económico. Al respecto, véase R. Levine y D. Renelt "A

Los mayores avances en esta materia se produjeron entre los años 1990 y 1992. El período 1992-1994, si bien refleja una disminución en la pobreza, muestra un cambio menor al observado en el período inmediatamente anterior. Esto no significa necesariamente que hemos entrado en una etapa en la cual la superación de la pobreza se hace más difícil,¹⁴ sino que muestra la importancia de la política macroeconómica en la lucha contra la pobreza. Esta afirmación se esclarece al observar algunos indicadores económicos del período.¹⁵

CUADRO N° 2 INDICADORES ECONÓMICOS

	1987	1990	1992	1994
Crec. anual PIB	6,6	3,3	11,0	4,2
Crec. anual construcción	9,7	4,5	12,8	2,0
Desempleo (Oct - Dic)	9,9	5,7	4,4	5,9
Variación real Índice general de Remunerac.*		9,8	9,1	7,7
Variación real salario mínimo*		31,9	10,5	10,7

*Variación entre encuestas CASEN.

Fuente: Elaborado a base de información de Banco Central e Instituto Nacional de Estadísticas.

Sin duda, la economía ha evolucionado en términos favorables. Hemos dicho que esa evolución ha afectado positivamente la lucha contra la pobreza. Como este efecto es muy importante, variaciones en la tasa de crecimiento deben afectar la tasa a la que la pobreza disminuye. Este factor es el que se refleja en el período 1992-1994. De hecho, el desempleo aumentó entre 1992 y 1994. Puesto que el empleo es la principal fuente de ingresos de los más pobres, y puesto que la medición de la pobreza se basa en los ingresos, el aumento del desempleo reducirá las probabilidades de

Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, Vol. 82, N° 4 (septiembre 1992), pp. 942-963.

¹⁴ Esta tesis ha sido planteada, por ejemplo, en José Bengoa, "Chile: Equidad y exclusión", *Temas Sociales*, 9 (octubre 1995), Santiago de Chile, Sur Centro de Estudios Sociales y Educación.

¹⁵ Es importante tener en consideración que la información que se utiliza para analizar la situación de la pobreza en Chile proviene principalmente de la Encuesta de Caracterización

que los pobres abandonen tal condición. El año 1994 no sólo fue un año de bajo crecimiento relativo sino que también de alzas significativas en el salario mínimo. Ambos efectos pueden haber influido en la evolución del empleo. Esta posibilidad aumenta si se observa el bajo crecimiento de la construcción, un sector intensivo en mano de obra de baja calificación. El Cuadro N° 3 presenta la evolución del desempleo en el período bajo análisis, por quintil de ingresos.

CUADRO N°3 DESEMPLEO POR QUINTIL DE INGRESOS A JUNIO DE CADA AÑO
(como porcentaje de la población mayor de 14 años)
Gran Santiago

	Quintil				
	I	II	III	IV	V
1987	33,0	17,3	11,7	5,9	2,9
1990	24,7	13,1	6,8	3,4	2,4
1992	12,8	9,2	5,6	2,6	1,8
1994	16,4	8,6	4,2	3,0	0,8

Fuente: Encuestas de Empleo, Universidad de Chile.

En el primer quintil se observa que después de 1992 hay un claro aumento del desempleo mientras que en los otros quintiles la tendencia es a la baja. Sólo en el cuarto quintil se visualiza un cambio de tendencia que, sin embargo, no es estadísticamente significativo. El ajuste que el país experimentó durante 1994 afectó claramente la evolución de la pobreza. Ésta disminuyó menos que en el período anterior, seguramente por el efecto negativo que el ajuste económico del año 1994 tuvo sobre el empleo de los más pobres. La lucha contra la pobreza pasa también por una política macroeconómica sólida. Con seguridad, el alza del salario mínimo en un período de ajuste debió haber contribuido muy poco en la tarea de combatir la pobreza, más aún si se tiene en consideración que el crecimiento real del salario mínimo fue mayor que el del promedio general de remuneraciones. En el período anterior, su evolución fue prácticamente equivalente a la de las demás remuneraciones de la economía. En el período 1987-1990 hubo un alza significativa en el salario mínimo que no parece haber tenido un impacto importante en la evolución del empleo. Con todo, cabe hacer notar que los niveles de partida eran relativamente bajos, porque la economía

venía saliendo de una crisis que había llevado el desempleo a niveles históricos, por lo que la autoridad económica de ese entonces había decidido mantener el salario mínimo deprimido. En este primer período, el desempleo del primer quintil evoluciona en proporción similar al de los demás quintiles. En el lapso que va de 1990 a 1992, en cambio, el sector de menores ingresos fue el que más vio disminuir su desempleo. Este factor es, con toda seguridad, esencial en la explicación de la positiva evolución de la pobreza en dicho período.

Un aspecto que debe considerarse al momento de estudiar la situación de la pobreza en Chile es la composición de los hogares. Dos familias de igual ingreso y similares características presentarán niveles de pobreza distintos en la medida que las edades de los integrantes del grupo familiar difieran significativamente. La idea subyacente es que, por ejemplo, los gastos de una familia de cuatro adultos son distintos a los de una de 2 adultos y 2 niños. Es decir, se trata de incorporar posibles economías de escala que pudiesen existir al interior del hogar. Un primer estudio que incorpora este aspecto para Chile, además de controlar por diferenciales de precios regionales, se presenta en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4 LA POBREZA EN CHILE
(Controla por composición del hogar y precios regionales)

	1987	1990	1992
Pobres (% población)	36,1	23,5	17,7

Fuente: Dante Contreras, "Descomposable Poverty Measures, Robustness of the Poverty Profiles, Welfare and Targeting: Evidence from Chile", *mimeo*, Departamento de Economía UCLA, octubre 1995.

Estas cifras confirman lo expresado anteriormente. Ha habido un gran avance en la lucha contra la pobreza. Y, aunque aún resta mucho por hacer, pareciera que se marcha por buen camino. Más aún, el Cuadro N° 4, aunque supone una metodología no consensuada en el país,¹⁶ nos entrega un antecedente muy valioso: los pobres son tal vez menos de lo que las cifras

Socioeconómica (CASEN) realizada en los meses de noviembre de los años indicados en el Cuadro N° 1.

¹⁶ Con todo, las escalas de equivalencia que Contreras encuentra para Chile son similares a las que otros autores han definido para otros países. Véase la revisión de la

oficiales indican, lo que no sólo es un motivo de alegría sino que un llamado de atención a aquellos que están a cargo de la política social en el país. Pone de relieve, además, la importancia de gastar bien los recursos en quienes realmente lo necesitan.¹⁷

Estamos, entonces, ante una reducción significativa de la pobreza que se explica principalmente por el crecimiento económico que el país ha experimentado en los últimos años. Tales logros parecieran perderse de vista, sin embargo, al enfrentarnos a la evidencia de que éstos no han ido acompañados de una mejora en la distribución del ingreso. En lo que sigue se explora este tema.

La estabilidad de la distribución del ingreso en Chile

Un rasgo que llama la atención en el caso chileno es la estabilidad de la distribución del ingreso a través del tiempo. El Cuadro N° 5 es ilustrativo al respecto.

CUADRO N° 5 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE

Quintil	1978 ¹	1983 ²	1987 ³	1990	1992	1994
1	4,6	3,4	4,0	3,9	5,0	4,6
2	9,5	8,3	8,1	8,5	8,8	8,5
3	14,1	11,8	12,1	12,8	12,4	12,4
4	19,9	19,1	18,8	19,1	18,4	18,4
5	51,9	57,5	57,0	55,7	55,4	56,1

Fuente: 1 Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE.

2 Miguel Basch, a partir de Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile.

3 Este año y los siguientes, Encuesta Casen.

Aunque los estudios utilizados en la confección del Cuadro N° 5 son estrictamente comparables, se puede apreciar la estabilidad de la distribución del ingreso a través del tiempo. Las diferencias son pequeñas y propias de este tipo de estudios de muestreo. (De hecho, las diferencias observadas

literatura en Dante Contreras, "La medición de la pobreza en Chile: Nuevos enfoques", a publicarse próximamente en la serie *Documentos de Trabajo* del Centro de Estudios Públicos.

¹⁷ La evidencia, además, indica que para atacar de una forma más efectiva la pobreza y la indigencia en Chile, se necesitan políticas sociales muy distintas de las que se están actualmente aplicando. Antecedentes en este sentido se entregan en Ignacio Irrázaval, "Habi-

en el primer quintil entre 1992 y 1994 caen dentro del margen de error estadístico.) Tal vez el año 1983 represente un deterioro, estadísticamente significativo, en la distribución del ingreso. Hay que tener claro, sin embargo, que ese año el desempleo había subido a niveles históricos. Este hecho no hace más que subrayar la relevancia que tiene el empleo en la lucha contra la pobreza. En un lapso de casi 20 años no se han experimentado cambios sustanciales en la distribución del ingreso. En el mismo período, el país ha vivido una profunda recesión; pero también ha crecido en forma sostenida a tasas históricamente altas. El ingreso per cápita, medido en dólares, ha alcanzado niveles sin precedentes. ¿Por qué la distribución del ingreso no se hace más igualitaria? ¿Acaso tenemos una forma de crecimiento muy poco equitativa? ¿Existen países que hayan logrado crecer más equitativamente que otros? Antes de esbozar una respuesta a estas interrogantes, una breve aclaración metodológica se hace necesaria.

La información sobre distribución del ingreso generalmente se presenta por hogares,¹⁸ los que son ordenados por quintiles a base de su ingreso total per cápita. Es decir, se suma el total de ingresos de cada hogar y se divide por el número de miembros. Después, se ordenan todos los hogares de menor a mayor ingreso per cápita y se los divide en cinco segmentos de igual número de hogares, de manera que el primer tramo (primer quintil) corresponde al 20% inferior o más pobre de la distribución de ingresos, mientras que el quinto tramo corresponde al 20% superior o más rico de la distribución de ingresos. El hecho de que la distribución del ingreso no haya experimentado grandes cambios provoca preocupación en diversos sectores dado que la brecha entre los ingresos de ricos y pobres no se estaría cerrando.

Sin entrar en la discusión de la justicia o injusticia de una determinada distribución de ingresos, lo que los datos nos sugieren es que la brecha entre los hogares no se está cerrando. Es importante, sin embargo, tener en mente la distinción entre hogares e individuos, porque la distribución del ingreso por hogares no se ve afectada sólo por la evolución del ingreso de los trabajadores sino que también por las decisiones que se tomen al interior

litación, pobreza y política social", *Estudios Públicos*, 59 (primavera 1995). Véase también, en la misma publicación, los comentarios a esa investigación.

¹⁸ Uno de los elementos que dificultan la comparación entre países es precisamente la forma en la que se analizan los datos de ingreso. Se pueden obtener resultados distintos si se analiza la información por hogares, perceptores de ingreso, etc. Esto también afecta la comparación a través del tiempo en un país determinado. Por ejemplo, el autor del presente estudio no pudo encontrar con anterioridad a la década del 70 datos de distribución del ingreso por hogar para Suecia. Lo que sí existe es información por perceptores de ingreso. Éstos pueden arrojar resultados distintos de los que se obtendrían al analizar los datos por hogar. Uno se pregunta, entonces, si al comparar a través del tiempo, la tendencia que ese país habría experimentado a

de los hogares. Por ejemplo, la decisión de una persona de retirarse de la fuerza de trabajo reducirá probablemente el ingreso per cápita de ese hogar. Ello ocurrirá así aunque los ingresos de los demás miembros de ese hogar se hayan incrementado. Otro hogar, en el que no se haya producido un retiro de esta naturaleza, verá aumentado su ingreso per cápita aun cuando el incremento en los ingresos de los individuos de este hogar sea proporcionalmente menor que en el primer hogar. En este mundo de dos hogares, la distribución del ingreso será menos igualitaria en la medida que, originalmente, el ingreso per cápita del primer hogar haya sido igual o inferior al del segundo hogar.

Un elemento que se debe considerar es, entonces, la evolución de los ingresos obtenidos por el trabajo.

CUADRO N° 6 INGRESOS LABORES: GRAN SANTIAGO
(Ingreso promedio del quinto quintil/Ingreso promedio del primer quintil)

1987	12,4
1990	9,5
1992	6,9
1994	6,3

Fuente: Encuestas de Empleo, Universidad de Chile.

Claramente, la distancia relativa entre los ingresos laborales del primer y el quinto quintil ha disminuido.¹⁹ Esto es especialmente cierto en los períodos 1987-1990 y 1990-1992. El período 1992-1994, sin embargo, no presenta un acercamiento significativo entre los ingresos de los distintos quintiles. Cabe recordar que el ajuste económico del año 1994 afectó la

una mayor igualización de ingresos no es el resultado de un cambio en la metodología. La información para Chile es a nivel de hogares.

¹⁹ Lo ideal habría sido contar con la información de la Encuesta CASEN. Aparentemente, diferencias metodológicas entre las encuestas de 1987 y 1990 hacen que la información oficial en lo relativo a estas encuestas no incluya la comparación de ingresos laborales por quintil entre esos años. La información oficial respecto de 1994 aún no está disponible en esta área. Por ello, hemos optado por esta fuente de información. Con todo, cabe destacar que la información oficial respecto de 1992 y 1990 va en la misma dirección que lo que señala el Cuadro N° 6. En efecto, entre 1990 y 1992 los ingresos reales del trabajo del primer quintil se habrían incrementado en un 19,9% y los del quinto quintil en un 18,2%. Esto indicaría un acercamiento entre los ingresos de ambos quintiles. Véase Ministerio de Planificación y

evolución de la economía y, con seguridad, incidió en el quiebre de esta tendencia.²⁰ Teniendo estos antecedentes en mente, la pregunta que surge es por qué entre 1987 y 1992 no se avanzó hacia una distribución del ingreso más igualitaria.²¹ Los siguientes cuadros nos ayudan a sugerir una respuesta.

CUADRO N° 7 NÚMERO PROMEDIO DE PERCEPTORES DE INGRESO POR HOGAR Y COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE PERSONAS DEL HOGAR

	Primer quintil		Quinto quintil	
	Perceptores	% Hogar	Perceptores	% Hogar
1987	1,21	24,0%	1,76	51,0%
1990	1,12	23,9%	1,90	56,9%
1992	1,13	24,6%	1,86	57,6%
1994	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación.

En el período 1987-1992, se observan dos fenómenos que indudablemente influyeron en la distribución del ingreso. En primer lugar, el número de perceptores de ingreso por hogar en el primer quintil se redujo en forma importante, aunque el número de perceptores en relación al tamaño del hogar se mantuvo constante. En el quinto quintil, en cambio, se produjo un aumento en el número de perceptores de ingresos y también en la importancia relativa de éstos en el hogar. Si la distancia entre los ingresos laborales se hubiese mantenido constante en el período 1987-1992, la distribución del ingreso habría sido aún menos igualitaria. Sin embargo, los ingresos entre el quinto y primer quintil se acercaron, lo que probablemente evitó que este fenómeno ocurriera.

Ahora bien, ¿qué hay detrás de este cambio en el número de perceptores de ingreso en ambos quintiles? Pareciera que este fenómeno está ligado a la participación laboral de la mujer.

Cooperación, "Evolución del empleo y su incidencia en los niveles de pobreza (CASEN 1990 y 1992)", *Documentos Sociales*, 39 (mayo 1995), pp. 34-35.

²⁰ De hecho, según los antecedentes iniciales de que se disponen, el ingreso promedio por hogar en el primer decil habría caído en términos reales en 5,5 por ciento. Este fenómeno estaría asociado al importante aumento del desempleo en este grupo.

²¹ Dado que entre 1992 y 1994 no hay un mayor acercamiento relativo de los ingresos

CUADRO N° 8 TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL RELATIVA
(Primer quintil como porcentaje del quinto quintil)

Año	Total	Hombres	Mujeres
1987	76,9	n.d.	n.d.
1990	70,5	93,7	41,2
1992	69,5	93,3	38,7
1994	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Entre 1987 y 1992, la tasa de participación laboral del primer quintil como proporción de la tasa de participación laboral del quinto quintil disminuyó en forma importante. La explicación de este fenómeno parece estar en la decisión laboral de la mujer. En efecto, mientras la tasa de participación laboral de los hombres del primer quintil respecto de los hombres del quinto quintil se ha mantenido relativamente constante, la de la mujer del primer quintil respecto de la mujer del quinto quintil parece estar disminuyendo. Este resultado se explica porque habría una incorporación relativa más rápida de la mujer de altos ingresos a la fuerza de trabajo que de la mujer de bajos ingresos. Nuestra intuición es que la caída en la participación laboral relativa del primer quintil observada entre 1987 y 1990 tiene su origen en la mujer. Para verificar esta intuición hemos explorado una fuente alternativa de información.

CUADRO N° 9 TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL RELATIVA DEL GRAN SANTIAGO
(Primer quintil como porcentaje del quinto quintil)

Año	Total	Hombres	Mujeres
1987	77,5	93,3	55,9
1990	72,7	93,0	45,3
1992	67,0	92,4	35,6
1994	67,5	88,9	40,8

Fuente: Encuestas de Empleo, Universidad de Chile.

Los datos del Cuadro N° 9 confirman lo señalado anteriormente. Entre 1987 y 1990 se produjo una importante reducción en la participación laboral relativa de la mujer de bajos ingresos, lo que se tradujo en una disminución en la tasa de participación laboral total del primer quintil respecto del quinto quintil.²² Este fenómeno se repitió en el período que va de 1990 a 1992. Su efecto, proablemente, fue anular el sesgo igualitario que hubiera tenido el crecimiento relativo de los ingresos labores de los más pobres sobre la distribución del ingreso. Es este hecho, por tanto, el que habría mantenido la distribución del ingreso relativamente estable en el período 1987-1992.²³ No hay evidencia, entonces, de que la distribución del ingreso se esté manteniendo constante como consecuencia de una brecha de ingresos del trabajo que no se cierra. La explicación hay que buscarla en el número de perceptores de ingreso por hogar, lo que lleva a la desigual participación laboral de las mujeres. Las mujeres de menores ingresos tienen, notoriamente, una menor participación laboral que las mujeres de altos ingresos.²⁴

Todo indica, por otra parte, que la menor participación laboral de la mujer pobre en la fuerza de trabajo tiene su razón de ser en una decisión optimizadora más que en alguna característica sistémica. Esta decisión tendría un componente cultural fuertemente arraigado en los más pobres: se percibe a la mujer como más productiva al interior del hogar que fuera de él. Así, en muchos hogares pobres, la mujer saldría a trabajar sólo en situaciones de extrema necesidad económica. Por ejemplo, una reciente encuesta del Centro de Estudios Públicos indica que, en términos generales, el nivel socioeconómico bajo es el que ve menos positivamente la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo.²⁵ Al mismo tiempo, el trabajo de la mujer es considerado por este mismo grupo como un asunto exclusivamente de necesidad económica, a diferencia de los demás grupos

laborales, todo lo demás constante, no se debería esperar cambios significativos en la distribución del ingreso.

²² Es más, la evidencia indica que la tasa de participación laboral absoluta de la mujer de bajos ingresos disminuyó entre 1987 y 1992.

²³ Es interesante destacar que entre 1992 y 1994 la participación laboral relativa del primer quintil respecto del quinto quintil se mantuvo estable. Además, sabemos que la relación de los ingresos laborales entre quintiles se mantuvo relativamente estable en igual período. Por ello, no habría razón para esperar un cambio en la distribución del ingreso entre dichos años. En efecto, ello es lo que ocurrió, porque las diferencias que se observan son propias de estos estudios de muestreo.

²⁴ De hecho, si se realizara un ejercicio muy simple, y por lo tanto parcial, en el cual el número promedio de ocupados del primer quintil se acercara al número promedio de ocupado de los otros cuatro quintiles, el primer quintil pasaría a recibir un 6% del ingreso nacional. Hoy recibe un 4,6%.

sociales que perciben también en el trabajo un elemento de satisfacción personal.

Da la impresión que el trabajo de la mujer pobre responde fuertemente a la coyuntura económica. Si ellas ven en el mismo una fuente de satisfacción económica más que personal, puede esperarse un comportamiento contracíclico. El incremento entre el año 1992 y el año 1994 en la participación laboral del primer quintil respecto del quinto quintil parecería responder a esta característica. Conviene recordar que 1994 presenta una mayor tasa de desempleo que 1992 en el primer quintil, lo que puede haber motivado el ingreso transitorio de algunas mujeres de bajos ingresos a la fuerza de trabajo.

Hay aquí, entonces, un elemento que nos permite concluir, al menos en forma preliminar, que la distribución relativamente constante del ingreso por hogares que se observaría en el país no se explica por el hecho de que los ingresos de los pobres se han estado incrementado muy poco, sino porque las mujeres de menores ingresos están participando menos en la fuerza de trabajo que las mujeres de mayores ingresos.²⁶

En consecuencia, al parecer, no son sólo elementos económicos los que determinan la distribución del ingreso. Aquí se ha sugerido que factores culturales cumplen a su vez un papel, pero también se pueden mencionar elementos históricos y sociales, entre otros. La interacción de todos estos factores determinaría la distribución del ingreso, la que dependería entonces sólo parcialmente del desempeño económico de un país. En este contexto, el argumento de que existen formas alternativas de crecer, unas que involucran más igualdad que otras, se desdibuja. Un país puede ser más igualitario que otro no tanto por su estructura económica sino, por ejemplo, debido a razones culturales o históricas. Veamos la distribución del ingreso a través del tiempo de diversos países.

Sin duda, las desigualdades de ingresos son menores en algunos países que en otros. Lo que más llama la atención, sin embargo, es lo estable de la distribución del ingreso en cada uno de los países que se incluyen en el Cuadro N° 10.²⁷ Lamentablemente, no tenemos información

²⁵ Véase "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 2 (Tercera Serie), mayo-junio 1995", *Documento de Trabajo*, 237 (agosto 1995), pp 18-24.

²⁶ Un estudio empírico más acabado ayudaría a determinar de mejor manera las razones que las mujeres de menores ingresos tienen para no ingresar o permanecer en la fuerza de trabajo.

²⁷ En este listado no se ha incluido la información de países más pobres, principalmente por las dudas que ella genera. Con todo, muchos de esos países presentan distribuciones de ingreso relativamente igualitarias. Al comparar entre países, se validaría la hipótesis de Kuznets de que a medida que los países elevan su ingreso per cápita la distribución del ingreso

hacia atrás, pero la evidencia disponible sugiere que la distribución del ingreso puede ser más estable de lo que se suele pensar. Ello, sin duda, hace difícil definir políticas que hagan la distribución del ingreso más igualitaria, porque ésta no sólo pasa por el campo económico.

CUADRO N° 10 COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO³
PARTICIPACIÓN DEL QUINTO QUINTIL EN EL INGRESO NACIONAL/ PARTICIPACIÓN DEL PRIMER QUINTIL EN EL INGRESO NACIONAL
(Número de veces)

	Período				
	50's	60's	70's	80's	90's
Argentina ¹		10,6	11,4		
Brasil ¹		20,9	20,5	24,4	
Chile ²		11,6	11,3	14,3	12,6
Colombia ¹		14,4	14,0		15,5
Costa Rica ¹		10,3	10,6	12,7	
México ¹		15,3	19,6	13,8	
Corea ²		6,3	7,9	5,7	
Hong Kong ²			8,8	8,7	
Japón ²		5,1	4,8	4,3	
Malasia ¹			13,4	11,7	
Tailandia ²		10,1	8,9	8,6	
Alemania ²		5,8	5,0	5,8	
Australia ²			8,7	9,6	
Canadá ²		5,6	7,5	7,1	
España ²		7,6	7,0		
Estados Unidos ²		9,8	9,3	8,9	
Holanda ²		6,6	4,4	4,5	
Israel ²	5,7	5,6	6,7	6,6	
Noruega ²		5,9	6,4	5,9	
Nueva Zelandia ¹		9,8	8,6	8,8	
Suecia ¹	7,4	9,9	8,5		
Suecia ²			5,6	4,6	

Notas:

1 Perceptores de ingresos.

2 Ingreso por hogar.

3 Los datos que se presentan para los diversos países tienen cobertura nacional, con la excepción de Israel donde los datos reflejan la distribución del ingreso urbana y sólo abarca al pueblo judío.

Fuente: Shail Jain, *Size Distribution of Income. A Compilation of Data* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1975). Esta publicación presenta diversas fuentes de información para algunas décadas. En la selección de los datos se ha privilegiado a las fuentes oficiales y, después, a las publicaciones en revistas especializadas.

Banco Mundial. Informe de Desarrollo Humano, varios años

Los diversos países que se presentan en el Cuadro N° 10 han vivido distintas experiencias económicas y, a pesar de ello, mantienen distribuciones de ingreso constantes a través del tiempo. Sostener, entonces, que es posible crecer más equitativamente porque otros países lo han logrado, significa desconocer que esos países han tenido siempre una distribución del ingreso más equitativa.

Conclusión

Por cierto, la pobreza ha disminuido de manera importante en los últimos años. Ello es algo que debe alegrar a los actores políticos, sociales y económicos del país. Aún queda mucho por hacer, pero se está avanzando en la dirección correcta. No obstante, estos adelantos se olvidan cuando se miran las cifras de distribución del ingreso por hogares. Pero ésta es una discusión estéril. No tiene sentido avanzar hacia una distribución del ingreso más igualitaria si ello puede afectar el dinamismo de la economía y detener el progreso en el área de pobreza. Gran parte de la reducción de la pobreza tiene su explicación en el crecimiento económico. De modo que cualquier disminución del crecimiento económico hará más difícil la superación de la pobreza. Esta búsqueda de una mayor igualdad de ingresos pierde aún más sentido si se toma en cuenta que los resultados que observamos bien pueden ser el resultado de factores culturales antes que económicos. En efecto, la economía abierta y dinámica en la que Chile se inserta ha permitido que los ingresos de ricos y pobres se acerquen. Esto, al parecer, no se ha traducido en una distribución de ingresos por hogares más igualitaria debido a que la participación laboral de las mujeres de bajos ingresos ha sido menor que la de las mujeres de altos ingresos. El fenómeno de una distribución del ingreso relativamente estable a través del tiempo en Chile es similar al patrón que se observa en otros países, y por lo tanto constituiría más bien un rasgo de carácter general antes que particular. □