

**POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
EN UNA ECONOMÍA DE ALTO CRECIMIENTO:  
CHILE, 1987-1995\***

**Alberto Valdés**

El artículo presenta un análisis cuantitativo de la evolución de la pobreza y distribución del ingreso en Chile entre 1987 y 1995. Para dicho análisis se reprocesó totalmente la encuesta CASEN a partir de 1987, introduciéndose diversos ajustes que difieren de estimaciones anteriores. Se concluye que el ingreso per cápita de todos los grupos sociales ha crecido; sin embargo, la distribución de ingresos se ha mantenido relativamente estable. Esta regularidad en la forma de la distribución habría sido acompañada por una compresión de los ingresos de los grupos más pobres y una mayor dispersión entre los grupos más ricos.

En lo referido a la pobreza, se muestra que ésta se ha reducido significativamente entre ambos años, aunque se advierte que en períodos de desaceleración del crecimiento económico se hace más difícil reducir la pobreza y, especialmente, la indigencia. Esta última, de hecho, habría aumentado entre 1992 y 1994 como conse-

---

ALBERTO VALDÉS. Senior Adviser, Banco Mundial.

\* Este estudio se basa en un informe del Banco Mundial (1997) preparado por un equipo dirigido por Alberto Valdés e integrado por Francisco H. G. Ferreira e Indermit Gill, del Banco Mundial; Dante Contreras y Osvaldo Larrañaga, de la Universidad de Chile (Santiago); el profesor Ramón López, de la Universidad de Maryland; el profesor Tony Shorrocks, de la Universidad de Essex (Gran Bretaña); y Julie A. Litchfield, de la London School of Economics (Gran Bretaña). El trabajo fue preparado para la conferencia "Chile Development Lessons and Challenges", Banco Mundial, Washington, D.C., 17-18 de diciembre de 1997.

cuencia del mayor desempleo que habría traído el menor crecimiento de 1994 respecto de 1992. Justamente es la integración de los grupos más pobres al mercado laboral un componente importante de la reducción de la pobreza. Así queda de manifiesto en aquella parte del estudio que identifica el perfil de los pobres con el objeto de deducir estrategias de política para la superación de la pobreza.

Para confeccionar este perfil se definen grupos vulnerables de acuerdo al riesgo que tenían de ser pobres en 1987. Se identifican 18 grupos con un riesgo superior al promedio. Se constata una importante reducción en la vulnerabilidad de estos grupos en el período bajo análisis. A mismo tiempo se concluye que la vulnerabilidad está asociada a condiciones específicas de una localidad, como la situación general de la economía local y factores idiosincráticos.

En cuanto a los principales factores que han ayudado a la reducción de la pobreza, se concluye que los ingresos laborales han tenido un impacto significativo en la disminución de la pobreza, no así los ingresos que no provienen del trabajo. Se argumenta también que la reducción en la dependencia del ingreso nacional de la producción derivada de los recursos naturales ha ayudado a disminuir la pobreza en nuestro país. Se estima, por otra parte, que en el pasado el alza del salario mínimo habría contribuido a reducir la pobreza, cuando éste representaba un nivel bajo respecto a salarios de mercado y a la productividad laboral, pero se advierte sobre el impacto negativo que podrían tener alzas adicionales (aproximadamente a partir de 1994) en los grupos más pobres al reducir sus posibilidades de empleo.

También se analizan otros aspectos de política laboral y sus implicancias en el ingreso de los asalariados. Específicamente, se examina el efecto de la educación, el desempleo y la inseguridad en el trabajo, entre otros. Como consecuencia de este análisis se sugieren algunas implicaciones de política laboral.

Asimismo, se estudian los efectos distributivos del gasto social y se examina su focalización. Aquí se presentan los resultados de una simulación para evaluar el impacto distributivo de una reasignación del gasto social y de cambios selectivos en la política tributaria.

El artículo finaliza con una síntesis de los resultados del análisis empírico y de las principales conclusiones para una política social.

**P**or más de una década, Chile ha mantenido una impresionante tasa de crecimiento económico. El ingreso per cápita creció a una tasa de alrededor de 5,8% anual entre 1987 y 1994. Este crecimiento se logró en el marco de una política orientada hacia el mercado, con una intervención gubernamental directa relativamente pequeña y un régimen muy abierto al comercio exterior. Dentro de este contexto, Chile ha aplicado un sistema de asistencia social altamente focalizado en áreas tales como salud, educación

y vivienda, recurriendo también a las transferencias directas de ingresos. Desde el restablecimiento de la democracia en 1990, el Gobierno ha puesto en práctica una estrategia explícita de “crecimiento con equidad”, al tiempo que ha mantenido un marco de políticas orientadas hacia el mercado. En la Tabla N° 1 aparecen indicadores económicos claves para el período 1985-1995.

Pese al rápido crecimiento económico y los persistentes esfuerzos del Gobierno para aumentar el grado de igualdad social, en Chile existe la percepción de que algunos grupos se han quedado atrás y que la distribución del ingreso ha empeorado. Utilizando modernas técnicas analíticas y estadísticas para examinar la evolución desde 1987, nos hemos propuesto determinar el grado de validez de estas preocupaciones. Asimismo, hemos intentado identificar opciones de políticas plausibles para reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos y, al mismo tiempo, mantener el potencial de crecimiento de la economía.

El trabajo comienza con un panorama estadístico de la distribución del ingreso y de la pobreza durante el período 1987-1994, seguido de un perfil de la pobreza y un análisis de los cambios observados en el nivel de vida de grupos vulnerables durante el mismo período. La pregunta que formulamos en la segunda sección es si la reducción de la pobreza ha tenido un alcance general o si algunos grupos sociales se han quedado rezagados. Luego presentamos un análisis cuantitativo de la evolución de la pobreza en todas las regiones. En la cuarta sección se examinan temas

TABLA N° 1: INDICADORES ECONÓMICOS CLAVES, 1985-1995

Año	PIB	Exportaciones	Inflación	Salario real por hora	Desempleo	Ahorros
Tasas de cambio anual (%)				Tasa (%)		
1985	2,4	6,9	26,4	-4,5	12,0	7,8
1986	5,7	10,1	17,4	2,0	8,8	11,5
1987	6,6	6,7	21,5	-0,2	7,9	17,3
1988	7,3	11,6	12,7	6,5	6,3	22,3
1989	9,9	16,1	21,4	1,9	5,3	23,7
1990	3,3	9,7	27,3	1,8	5,7	24,2
1991	7,3	10,7	18,7	4,9	5,3	24,1
1992	11,0	13,5	12,7	4,5	4,4	24,8
1993	6,3	4,2	12,2	3,2	4,5	23,9
1994	4,2	8,2	8,9	5,0	5,9	25,4
1995	8,5	11,4	8,2	4,1	4,7	27,6

Fuente: MIDEPLAN (1996).

relativos al mercado laboral que se consideran esenciales para explicar la desigualdad de ingresos y la pobreza, y para evaluar las repercusiones de las políticas. En la quinta sección se estudian los efectos distributivos de las políticas tributarias y de gastos, e identificamos políticas sociales en que los beneficios obtenidos del crecimiento pueden repartirse más equitativamente. En la última sección presentamos nuestras principales conclusiones y las implicancias para políticas sociales.

### **Distribución del ingreso y pobreza: Panorama estadístico**

¿De qué manera el rápido crecimiento económico y las políticas sociales han influido en la pobreza, el bienestar y la distribución del ingreso en Chile desde 1987? ¿Ha disminuido significativamente la pobreza? ¿Se ha reducido el grado de desigualdad? En esta sección se proporciona un análisis cuantitativo para responder a estas interrogantes.

#### **Bases empíricas del análisis**

El análisis se basa en cuatro series de microdatos obtenidas mediante una encuesta de hogares, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), realizada en 1987, 1990, 1992 y 1994<sup>1</sup>. En 1994 la muestra abarcó 45.993 hogares. La encuesta domiciliaria CASEN es un estudio representativo de carácter nacional y regional llevado a cabo por MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) a través del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. La encuesta persigue dos objetivos: generar una caracterización confiable de las condiciones socioeconómicas en todo el país, y realizar un seguimiento del efecto y la eficacia de los programas sociales gubernamentales. Una vez completada cada encuesta, el procesamiento de los datos se encomienda a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), que realiza los ajustes para los ítems no contestados, para los valores de ingreso faltantes, y para la notificación incompleta o excesiva de distintas categorías de ingreso. Para realizar este ajuste se utiliza como referencia el Sistema de Cuentas Nacionales.

---

<sup>1</sup> En agosto de 1997, cuando se completó el análisis cuantitativo, el equipo del Banco Mundial no tuvo acceso a los datos de la encuesta CASEN de 1996 referentes a los hogares, y por tanto no pudo incorporarlos en su análisis.

La serie de datos para este estudio fue sometida a varios ajustes adicionales, los que difieren de los efectuados en trabajos anteriores basados en la encuesta CASEN. Nuestro análisis se basa en el ingreso familiar por adulto equivalente (y no en el mero ingreso per cápita) como indicador de ingreso, y presentamos la proporción de *individuos* (y no de hogares) por debajo de la línea de pobreza. También corregimos por las diferencias en niveles de precio promedio entre las distintas regiones del país, lo mismo que en lo relativo al servicio doméstico puertas adentro. A diferencia de la mayoría de los análisis de estos datos, no se realizó ningún ajuste para bajar la línea de pobreza en las áreas rurales debido a la ausencia de información de precios en dichas áreas.

La variable de ingreso utilizada es el ingreso familiar total reajustado e incluye todos los ingresos primarios en efectivo y en especie, transferencias monetarias (tales como asignación familiar, pensiones asistenciales, subsidios familiares, subsidios de agua y subsidios de cesantía), al igual que arriendos imputados y donaciones. La medición del ingreso no contempla, sin embargo, las transferencias en especie que las familias reciben del Estado por medio de programas de educación, salud y vivienda. Aunque las imputaciones del valor de estos programas estaban disponibles por quintil en MIDEPLAN (1994), no se disponía de datos a nivel de hogares. Por lo tanto, en nuestra medición del ingreso por persona se excluye el valor de estos servicios, con lo cual se subestima el ingreso de los beneficiarios de estos programas gubernamentales —especialmente familias de bajos ingresos. De manera indirecta, el nivel de vida de las familias de escasos recursos también ha mejorado, ya que el desarrollo general beneficia a la sociedad en su conjunto. El acceso a la electricidad, al agua potable, a un mayor espacio por persona en la vivienda, a mejores sistemas de alcantarillado, el mayor acceso a los servicios telefónicos, y a otros servicios de infraestructura que aumentan la calidad de vida, han mejorado significativamente en Chile, pero no son captados por nuestros indicadores ‘dinerométricos’.

¿Ha aumentado la desigualdad?

Utilizamos los siguientes criterios para medir la desigualdad: el coeficiente Gini, indiscutiblemente el indicador más conocido; el índice Theil  $E(0)$ ; la desviación logarítmica promedio  $E(1)$ , y una transformación del coeficiente de variación  $E(2)$ . La Tabla N° 2 presenta las medias y los ingresos mensuales promedio para cada año de nuestra muestra, al igual que las cuatro mediciones de la desigualdad. Si bien las cuatro se derivan de la suma de las diferencias entre los ingresos, son sensibles a distintos segmentos de la distribución del ingreso (por ejemplo, bajo, medio, alto).

TABLA N° 2: INGRESO DEL GRUPO FAMILIAR POR ADULTO EQUIVALENTE, 1987-1994 (pesos 1994)

Distribución del ingreso	1987	1990	1992	1994
Ingreso promedio <sup>a</sup>	67.232	75.007	90.797	93.981
Mediana <sup>a</sup>	36.265	42.455	50.212	53.196
Coefficiente Gini	0,5468	0,5322	0,5362	0,5298
E(0)	0,5266	0,4945	0,4891	0,4846
E(1)	0,6053	0,5842	0,6151	0,5858
E(2)	1,3007	1,3992	1,5050	1,5634

<sup>a</sup> Expresado en pesos de Santiago de 1994, ingreso mensual.

*Fuente:* Encuestas familiares CASEN de 1987, 1990, 1992 y 1994.

Las distintas mediciones de desigualdad cambian muy poco en el período, lo cual se aprecia particularmente en el caso del coeficiente Gini y el índice Theil. La desviación logarítmica promedio cae monótonicamente, mientras que E(2) sube.

El cuadro general que surge del análisis puede describirse por medio de tres observaciones. En primer lugar, toda la función de distribución se ha estado desplazando hacia la derecha, y casi toda la gente percibe ingresos más altos en las mismas categorías relativas. Este fenómeno obedece claramente al crecimiento económico. En segundo lugar, la dispersión de la distribución parece haberse mantenido relativamente estable mientras se desplazaba hacia la derecha durante el período. Sólo se observa una ligera reducción en la desigualdad general, aunque no se producen cambios significativos e inequívocos a lo largo de los años. En tercer lugar, en la medida en que se producen cambios discernibles en la forma de la función de densidad, parece haberse producido una ligera compresión en el extremo inferior y un leve alargamiento en el extremo superior (lo cual sugiere que la desigualdad entre los pobres disminuyó, y la desigualdad entre los muy ricos aumentó). Esta observación es robusta para cada uno de los conceptos de ingreso utilizados (ingreso familiar per cápita e ingreso familiar por adulto equivalente).

La conclusión de que existe una distribución estable del ingreso a través del tiempo coincide con evidencia de otros países. En un reciente informe que analiza las mediciones de la desigualdad en 108 países, se concluyó que, a pesar de que entre los países hay diferencias substanciales

en cuanto a desigualdad, los cambios distributivos a lo largo del tiempo en cualquier país son muy leves (Deininger y Squire, 1996). El informe del Banco Mundial sobre este estudio (1997, Vol. 2, Anexo 1) presenta los cambios distributivos experimentados por algunos países del Este de Asia con un rápido crecimiento.

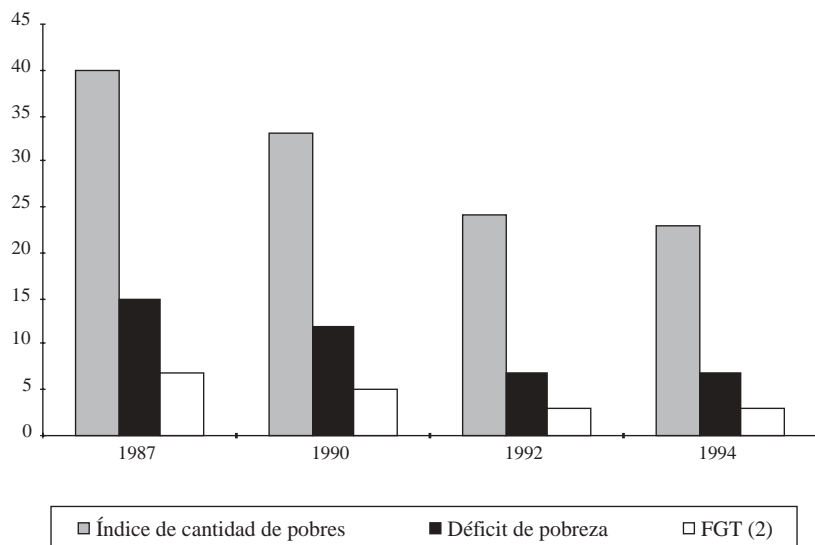
### La evolución de la pobreza

Empleamos tres líneas de pobreza (absoluta) en nuestras mediciones, todas ellas expresadas en pesos de Santiago de 1994. Ellas fueron la línea de indigencia, una línea de pobreza inferior, y una línea de pobreza superior. Las dos primeras corresponden a los índices de medición oficiales utilizados ampliamente en Chile. El primero se deriva del costo de una canasta de alimentos estándar para un adulto promedio, y el segundo se obtiene al duplicar la línea de indigencia para llegar a una línea de pobreza que da cuenta de los gastos en vivienda, vestuario, etc. La tercera línea toma en cuenta los arriendos imputados como parte del ingreso.

Para cada línea de pobreza se presentan tres indicadores. El más sencillo y común es el índice de cantidad de pobres (la proporción de individuos que perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza). No indica que tan severa es la pobreza de las personas de escasos recursos, ni tampoco varía cuando una persona indigente se vuelve más pobre. Un segundo criterio de medición es el índice de déficit de pobreza (una cifra global de los déficit de ingresos de los pobres en relación con la línea de pobreza, dividida por el tamaño de la población), que refleja la intensidad de pobreza. Bajo este índice, una familia que se encuentra apenas por debajo de la línea de pobreza no contribuye mucho a aumentar el índice de brecha de pobreza, pero una familia que se encuentra en condiciones de extrema necesidad sí contribuye a que éste aumente. El tercer indicador es el índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT), que proporciona un criterio de medición sensible a la distribución que otorga más peso a los déficit más pronunciados, y por tanto es más sensible a la extrema pobreza.

Como una manera de ilustrar la vasta diferencia entre estos indicadores, el Gráfico N° 1 presenta la evolución de la pobreza en Chile desde 1987 a 1994 utilizando estos tres índices de pobreza. Como cabría esperar, los tres indicadores revelan la misma tendencia; a saber, una significativa reducción en el nivel de pobreza; sin embargo, el índice de cantidad de pobres ('headcount') muestra una tasa de pobreza mucho mayor (casi el doble) que los dos otros criterios de medición. Como lo indican los índices de brecha de pobreza y FGT, entre 1987 y 1992 tuvo lugar una notoria

GRÁFICO N° 1: DISTINTOS TIPOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE, 1987-1994



*Nota:* El indicador de ingreso es el ingreso familiar por adulto equivalente.

*Fuente:* Banco Mundial (1997).

reducción de la pobreza entre las familias más indigentes, mientras que entre 1992 y 1994 no se observó prácticamente ningún grado de disminución.

Nuestro análisis confirma que entre 1987 y 1994 se produjo una alza sostenida en el ingreso promedio por persona en todos los deciles (Tabla N° 3), lo cual ilustra el poderoso y beneficioso efecto del crecimiento en toda la distribución del ingreso en Chile. El alza sostenida en el ingreso promedio por decil para todos los deciles revela que el crecimiento en las medias y los ingresos promedio efectivamente se extendió a la mayoría de los chilenos. La participación en el ingreso nacional de la mayoría de los deciles cambió poco a lo largo del período (Banco Mundial, 1997, Vol. 1, Tabla N° 3). De acuerdo con los tres índices de medición, tanto la pobreza como la extrema pobreza disminuyeron notablemente entre 1987 y 1994. Los índices de cantidad de pobres y de déficit de pobreza se redujeron a la mitad durante este período. Mientras en 1987 el 41% de la población vivía en condiciones de pobreza, en 1994 esta cifra había bajado a 23%. La



TABLA N° 3: INGRESO PROMEDIO POR DECIL: INGRESOS FAMILIARES POR ADULTO EQUIVALENTE, 1987-1994  
(en miles de pesos mensuales de 1994)

Decil	1987	1990	1992	1994
Decil 1	9,0	10,4	13,8	13,5
Decil 2	16,2	19,2	23,6	24,1
Decil 3	21,3	25,0	30,7	31,6
Decil 4	26,7	31,4	37,7	39,3
Decil 5	32,8	38,6	45,8	48,3
Decil 6	40,6	47,1	55,9	59,5
Decil 7	51,5	59,4	70,2	74,5
Decil 8	68,8	78,0	92,2	99,2
Decil 9	105,6	116,4	134,6	148,1
Decil 10	299,7	324,6	403,4	402,1

*Fuente:* Banco Mundial (1997).

incidencia de la indigencia cayó de 13% en 1987 a 5% en 1994. Las reducciones fueron mayores durante los años de crecimiento más rápido, entre 1987 y 1992, y menores en los años de crecimiento lento, entre 1992 y 1994.

Las únicas excepciones a estas alzas sostenidas en los ingresos promedio se registraron en 1994, en los deciles superiores e inferiores. Pese al crecimiento en el ingreso promedio global desde 1992, estos dos grupos perdieron en términos absolutos. La razón de la pérdida para el decil inferior tuvo que ver con una desaceleración cíclica en el crecimiento del PIB en 1994, la cual trajo consigo un aumento en el desempleo total de 4,8% a 6,5% en 1994. Sin embargo, la tasa de desempleo fue mucho mayor en el quintil más pobre, pues subió de 18% a 22% (Cowan y de Gregorio, 1996).

Otras evidencias de la reducción substancial de la pobreza provienen del análisis de dominancia estocástica. Tanto en 1994 como en 1992 la pobreza fue inequívocamente menor que en 1987 o 1990. El resultado es independiente del criterio de medición específico utilizado, y válido para una amplia gama de líneas de pobreza.

A pesar de estos logros en la reducción de la pobreza global, y del descenso en la indigencia durante el período 1987-1992, esta última parece haber empeorado entre 1992 y 1994. El índice de la cantidad de personas en condiciones de indigencia se elevó de 4,7% en 1992 a 5,1% en 1994. Lo anterior fue el resultado directo de las pérdidas en el ingreso que afectaron al decil más bajo, asociadas a una disminución del ritmo de crecimiento (de

11,0 en 1992 a 4,2 en 1994) y a un aumento del desempleo (de 4,4% a 5,9%, respectivamente). Por inferencia, con mayor crecimiento y menos desempleo, es muy probable que la indigencia haya declinado significativamente entre 1994 y 1997.

### **El perfil de la pobreza**

Estos índices de medición globales de la pobreza revelan el nivel general y la intensidad de la misma. Con todo, si se pretende elaborar una estrategia de alivio de la pobreza resulta esencial discernir un perfil de la pobreza que identifique las características de la población más estrechamente asociadas a la probabilidad de ser pobre. ¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde están situados? ¿Cuál es su ocupación? ¿De qué manera se relaciona la pobreza con género y edad? El perfil de la pobreza trazado en esta sección identifica los grupos más vulnerables a la privación constante de medios, y luego analiza la evolución de los niveles de vida de estos grupos durante el período 1987-1994.

#### **El enfoque**

En este estudio, los grupos vulnerables fueron definidos como aquellos que en 1987 estaban expuestos a un riesgo mayor de ser pobres que el promedio; los índices de cantidad de pobres superaban el 38% (sobre el 50% en los grupos altamente vulnerables). La definición operativa de pobreza es la misma aplicada en la sección anterior, con la excepción de que la unidad de análisis es el grupo familiar y no el individuo, con el objeto de captar las características pertinentes de cada familia. Utilizando los datos de la encuesta CASEN, los grupos familiares fueron clasificados en grupos vulnerables y no vulnerables mutuamente excluyentes, y se calculó un modelo de regresión Probit para identificar características relevantes de los hogares.

En 1987, dieciocho grupos mutuamente excluyentes fueron identificados como vulnerables, de acuerdo con la tipificación socioeconómica del jefe de hogar. Se utilizó un análisis de descomposición dinámica para descomponer los cambios en la pobreza global entre efectos intra e inter-subgrupales. Entre los principales atributos de vulnerabilidad del jefe de hogar se incluyeron condiciones como género, escolaridad, edad (menor de 35 años, entre 35 y 64 años, y mayor), condición dentro de la fuerza laboral (empleado, desempleado o no participa en la fuerza laboral), sector econó-

mico (agricultura, transables excluyendo agricultura, o no transables) y residencia (rural o urbana).

### Evolución de la vulnerabilidad

Sobre la base del indicador de la cantidad de pobres ('headcount'), la proporción de grupos familiares pertenecientes a grupos vulnerables disminuyó espectacularmente entre 1987 y 1992, desde un 53% a un 11,3% en 1992, subiendo levemente a 11,3% en 1992 (Banco Mundial, 1997, Tabla 3.2). Del mismo modo, la cantidad de grupos familiares considerados altamente vulnerables descendió de 29% en 1987 a 3,7% en 1992 (con un pequeño aumento a 4,1% en 1994). La definición de vulnerabilidad parece sólida para los tres indicadores de pobreza (índice de cantidad de pobres, índice de déficit de pobreza e índice FGT), ya que cada uno de ellos arroja resultados similares.

Una visión menos global nos ayuda a comprender mejor qué grupos mejoraron su condición y cuáles se quedaron rezagados durante el período que abarca el estudio. Las tasas de pobreza en todos los grupos vulnerables disminuyeron en 23 puntos porcentuales, y mientras mayor era el grado de pobreza durante el año base, mayor fue la reducción absoluta en el índice (cantidad de pobres) de medición de la pobreza (Tabla N° 4). Los logros en materia de reducción de la pobreza son particularmente notables en los subgrupos de hogares encabezados por personas con bajo nivel de escolaridad y por desempleados, los cuales dan cuenta del 60% de la población de hogares vulnerables en 1987. Esta mejoría indica que el crecimiento económico es un medio importante para reducir la pobreza, al aumentar los ingresos en todos los sectores. Por otra parte, la drástica reducción en el índice de cantidad de pobres en hogares urbanos pobres encabezados por una persona mayor de 65 años (de 40% a 16%) sugiere la importancia que tienen las políticas sociales en el alivio de la pobreza.

En suma, la reducción de la pobreza entre 1987 y 1994 parece haber beneficiado a casi todos los subgrupos vulnerables de la población. Por cierto, lo anterior no implica que 1994 haya sido mejor que 1987 en todos los aspectos. En 1994 el desempleo seguía estando estrechamente relacionado con la pobreza, pero la proporción de grupos familiares con jefes de hogar desempleados disminuyó notoriamente entre 1987 y 1994.

Un examen más detenido de los factores inmediatos que condujeron a la reducción de la pobreza (utilizando un enfoque de descomposición dinámica) demuestra que alrededor del 85% de la disminución obedece a un descenso en el nivel de pobreza intragrupal (cambios en la incidencia de

TABLA N° 4: PROPORCIÓN DE HOGARES QUE PERTENECEN A GRUPOS VULNERABLES Y NO VULNERABLES, 1987-1994

<b>A. Mujer jefa de hogar</b>				
	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
1. Trabajadores, jóvenes (1), bajo nivel de educación (3)*	64%	0,48%	45%	0,29%
2. Jóvenes (1), alto nivel de educación (3)	32%	1,17%	16%	1,56%
3. Trabajadores, adulto (2), bajo nivel de educación (3)**	44%	2,69%	22%	3,11%
4. Trabajadores, adulto (2) alto nivel de educación	15%	2,67%	9%	3,74%
5. Personas que no participan en el mundo laboral, bajo nivel de educación (3)*	56%	5,37%	35%	3,78%
6. Personas que no participan en el mundo laboral, alto nivel de educación (3)*	32%	2,73%	25%	2,22%

**B. Hombres que no participan en el mercado laboral\***

	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
7. Hombre, bajo nivel de educación (3)*	52%	3,78%	31%	2,66%
8. Hombre, alto nivel de educación (3)	23%	3,70%	20%	2,03%

**C. Trabajadores hombres del sector de bienes transables (no agrícolas)**

	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
9. Jóvenes (1), bajo nivel de educación (3)*	64%	0,94%	40%	0,58%
10. Jóvenes (1), alto nivel de educación (3)	32%	3,65%	18%	3,89%
11. Adultos (2), bajo nivel de educación (3)**	40%	3,25%	22%	3,02%
12. Adultos (2), alto nivel de educación (3)	16%	4,53%	10%	4,77%

(continúa)

(continuación Cuadro N° 4)

<b>D. Trabajadores hombres en el sector de bienes no transables</b>				
	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
13. Jóvenes (1), bajo nivel de educación (3)*	61%	1,94%	41%	1,64%
14. Jóvenes (1), alto nivel de educación (3)	28%	9,56%	16%	10,80%
15. Adultos (2), bajo nivel de educación	41%	8,87%	18%	10,19%
16. Adultos (2), alto nivel de educación (3)	15%	13,32%	9%	17,60%

<b>E. Trabajadores hombres en el sector agrícola</b>				
	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
17. Jóvenes (1), bajo nivel de educación (3) (7ª a 9ª regiones)*	77%	1,56%	58%	1,09%
18. Adultos (2), bajo nivel de educación (3) (6ª a 10ª regiones)*	64%	4,74%	42%	4,44%
19. Jóvenes (1), bajo nivel de educación (3) (otras regiones)*	70%	1,14%	54%	0,67%
20. Adultos (2), bajo nivel de educación (3) (otras regiones)**	48%	2,01%	32%	1,64%
21. Jóvenes (1), alto nivel de educación (3) (total para el país)*	53%	2,19%	38%	2,07%
22. Adultos (2), alto nivel de educación (3) (total para el país)	33%	1,59%	26%	1,92%

(continúa)

(continuación Cuadro N° 4)

F. Hombres y mujeres jefes de hogar, mayores de 65 años				
	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
23. Urbanos, bajo nivel de educación (3)**	40%	7,90%	16%	8,08%
24. Rurales, bajo nivel de educación (3)*	57%	2,71%	31%	2,39%
25. Urbanos y rurales, alto nivel de educación (3)*	12%	3,83%	4%	3,55%

G. Hombres y mujeres jefes de hogar, desempleados menores de 65 años				
	1987		1994	
	Índice de cantidad de pobres	Proporción	Índice de cantidad de pobres	Proporción
26. Urbanos, bajo nivel de educación (3)*	77%	1,34%	60%	0,80%
27. Rurales, bajo nivel de educación (3)*	94%	0,32%	80%	0,21%
28. Urbanos y rurales, alto nivel de educación (3)*	72%	2,01%	55%	1,27%

*Nota:* ‘Joven’ se refiere a un jefe de familia menor de 35 años. ‘Adulto’ corresponde a un jefe de familia mayor de 35 años. ‘Bajo nivel de educación’ se refiere a un jefe de hogar con una escolaridad menor que enseñanza básica (8 años de educación); ‘alto nivel de educación’ se refiere a un jefe de hogar con una escolaridad superior a la educación básica.

\* Indica un alto grado de vulnerabilidad: índice de cantidad de pobres de 50% o más.

\*\* Indica una vulnerabilidad del grupo con un índice de cantidad de pobres de 38% (el índice de cantidad de pobres promedio por grupo familiar para 1987).

*Fuente:* Banco Mundial (1997).

la pobreza al interior de cada grupo). El 15% restante puede atribuirse a desplazamientos de los pobres desde grupos de pobreza de alto riesgo a grupos de menor riesgo (variaciones en el tamaño relativo de los grupos). La baja es particularmente pronunciada en los hogares encabezados por personas —tanto hombres como mujeres— que no participan en la fuerza laboral. Así pues, la incorporación de grupos de pobreza de alto riesgo a los mercados laborales ha sido un elemento importante en la reducción de la pobreza.

La vulnerabilidad se asocia cada vez más con condiciones específicas de una localidad, como la ‘salud’ general de la economía local y factores idiosincrásicos. La pobreza en las comunas más pobres no puede explicarse del todo sobre la base de características de cada grupo familiar, como nivel de educación, edad, ocupación, género, sector económico de empleo, o ubicación rural o urbana. De modo que la pobreza, al parecer, se presenta como una constelación asociada al espacio, con un poderoso efecto de ‘vecindad’ o de interacción. En el ingreso familiar no sólo influye el nivel de educación de los jefes de hogar, sino además el nivel de escolaridad, la ocupación y otras variables propias del grupo social relacionado (familia, amigos y vecinos). Para diseñar políticas apropiadas de reducción de la pobreza es fundamental identificar a los grupos más pobres y comprender la naturaleza de esas interrelaciones.

### **Distribución interregional del ingreso: Un patrón convergente**

Al analizar la evolución de la pobreza (basándonos en los datos de la encuesta CASEN con los ajustes señalados anteriormente), observamos que la pobreza se redujo en 12 de las 13 regiones (Tabla N° 5). Aun así, la

TABLA N° 5: POBREZA POR REGIÓN MEDIDA POR LA RAZÓN DE CANTIDAD DE POBRES (Porcentaje línea de pobreza L)

Región	1987	1990	1992	1994	% población total
I	50,3	40,1	37,1	33,9	2,5
II	47,6	40,5	35,1	36,4	3,1
III	49,9	38,1	34,3	39,1	1,7
IV	61,9	57,3	47,3	44,7	3,7
V	47,6	46,4	34,9	32,4	10,4
VI	57,4	48,3	42,8	46,1	5,2
VII	60,2	54,4	48,3	48,3	6,3
VIII	62,6	61,2	48,3	46,2	13,1
IX	69,7	55,7	53,4	43,6	5,8
X	65,6	50,2	42,5	46,8	7,1
XI	35,1	41,3	36,1	38,7	0,6
XII	30,6	40,4	38,6	19,9	1,0
Metropolitana (Santiago)	41,0	32,9	24,7	21,6	39,5
País	51,3	44,3	36,0	33,9	—

*Fuente:* Encuestas domiciliarias CASEN de 1987, 1990, 1992 y 1994. Datos basados en cantidad de pobres (individuos). Véase Banco Mundial (1997, Vol. 2, A Tabla 12)

velocidad de reducción fue desigual, pues en el Gran Santiago se observa una disminución mucho más rápida de la pobreza que en el resto de las regiones (48% contra 25%). Medido por el índice de cantidad de pobres, el fenómeno de disminución de la pobreza en Chile está dominado en gran parte por el descenso del nivel de pobreza en el área del Gran Santiago.

La espectacular baja en el número de pobres en Santiago no va acompañada de una reducción de la pobreza según mediciones basadas en la profundidad o intensidad de la pobreza. Por ende, Santiago ha obtenido claramente mejores resultados en lo que se refiere a la disminución en la cantidad absoluta de pobres. En cuanto a la reducción de la profundidad y gravedad de la pobreza, las cifras de las regiones han sido tan positivas como las de Santiago.

Un análisis en que se comparan el PIB per cápita regional (según datos de las cuentas nacionales) con el ingreso regional (datos de encuesta CASEN) durante el período 1987-1994 revela diversos aspectos importantes. Primero, aunque a nivel regional hay claras disparidades entre ambos indicadores, estas diferencias no son muy grandes. Por ejemplo, el coeficiente Gini para el PIB regional per cápita entre 1987 y 1994 es bastante bajo, no alcanzando nunca un valor superior a 0,3, y es incluso más bajo para el ingreso per cápita, con niveles de 0,14 o menos (Tabla N° 6). Ello significa que la dimensión regional tal vez no sea una causa muy importante de las grandes disparidades en el ingreso individual o familiar. Lo anterior queda confirmado por una descomposición regional de la desigualdad global (Banco Mundial, 1997, Vol. 1, Cap. 2).

En segundo lugar, los tres indicadores de dispersión del ingreso que se emplean (el coeficiente Gini, el índice Theil y el coeficiente de variación) señalan una variabilidad regional del ingreso menor que la del PIB per cápita. Ello sugiere que las transferencias interregionales tienden a suavizar las potenciales variabilidades en el ingreso debidas a diferencias en la capacidad productiva de las regiones. El análisis de regresión también sugiere una convergencia interregional para el PIB per cápita y el ingreso per cápita (aunque en este caso las evidencias son menos concluyentes).

En tercer lugar, durante todo el período hay regiones que son receptoras netas de transferencias de otras regiones. Se trata de la 9ª, 10ª y Gran Santiago, (la 7ª Región fue receptora entre 1987 y 1992). Como se esperaba, las regiones que generan las más cuantiosas transferencias netas a otras regiones son la 2ª Región, seguida por la 3ª y la 12ª, todas ellas zonas con abundantes recursos naturales. A excepción de Santiago, las regiones que sistemáticamente recibieron transferencias netas se incluían entre las más pobres, como la 9ª y la 10ª en el período inicial; en años recientes su situación mejoró considerablemente. En contraste, la 4ª Región sigue sien-



TABLA N° 6: PIB E INGRESO REGIONALES PER CÁPITA, 1987-1994 (DÓLARES 1994)

Región	PIB	1987 Ingreso	PIB	1990 Ingreso	PIB	1992 Ingreso	PIB	1994 Ingreso	PIB	Ingreso
I	3151	1447	3107	1927	3382	1888	3609	1943	1,5%	4,9%
II	5101	1452	6218	1827	6823	1704	6966	1820	3,6%	3,7%
III	2492	1388	2755	1932	3518	2032	3945	1565	6,3%	3,1%
IV	1558	1055	1883	1277	2083	1469	2216	1547	4,2%	6,0%
V	2074	1618	2457	1577	2623	2085	2848	2027	4,1%	3,9%
VI	2716	1251	2809	1397	3072	1705	3259	1607	2,5%	4,0%
VII	1511	1288	1709	1532	2163	1671	2314	1587	5,4%	3,3%
VIII	1968	1234	2182	1208	2386	1500	2633	1678	4,0%	4,9%
IX	955	1044	1061	1436	1145	1271	1223	1834	4,3%	10,1%
X	1328	1138	1565	1695	1623	1772	1819	1720	4,8%	7,2%
XI	2128	2001	2128	1689	2357	1840	2336	1744	1,9%	-1,7%
XII	6533	1906	6550	1786	6181	1857	5752	2228	-1,3%	2,5%
Metropolitana	2547	2008	2955	2281	3399	2850	3606	2956	4,9%	6,0%
País	2277 (1636)	1582	2603 (1821)	1808	2918 (2105)	2153	3115 (2293)	2237	4,3%	5,3%
Coefficiente de variación	0,58	0,23	0,56	0,17	0,51	0,20	0,47	0,20		
Índice Theil	0,14	0,02	0,13	0,01	0,12	0,02	0,10	0,02		
Coefficiente Gini	0,29	0,13	0,28	0,10	0,26	0,10	0,25	0,09		

*Nota:* Las cifras entre paréntesis corresponden al consumo final per cápita de los grupos familiares, calculados sobre la base de las cuentas nacionales.

*Fuente:* Las mediciones del ingreso se obtuvieron del informe del Banco Mundial (1997), Anexo 1, sobre la base de la encuesta nacional CASEN. Las mediciones del PIB se obtuvieron de las cuentas regionales del Banco Central.

do una de las dos más pobres del país, y al mismo tiempo se mantiene como una fuente de transferencias netas hacia el resto del país.

La asignación de gastos públicos e inversiones por región debe haber influido en la evolución de la distribución del ingreso en todas las regiones. Después de todo, una importante proporción del gasto social en Chile se canaliza a través de las municipalidades. Esta relación no pudo cuantificarse porque los datos relativos al gasto social no incluyen el gasto social por municipalidades para el período estudiado.

Una noción popular en Chile es que la proporción del gasto social público destinado a una región debería ser aproximadamente igual a la contribución de esa región a la pobreza global. Sin embargo, este criterio no coincide necesariamente con una asignación eficiente en función del costo si el costo marginal de la reducción de la pobreza varía considerablemente entre una y otra región. Un criterio socialmente óptimo destinaría un mayor porcentaje del gasto social a regiones donde la pobreza puede reducirse más eficazmente.

### **Mercado laboral y políticas de educación**

Factores políticos claves que influyen en la reducción de la pobreza

En Chile, en un período de rápido crecimiento económico, las políticas y los programas adoptados por gobiernos sucesivos para reducir la pobreza han arrojado frutos positivos. Se han ampliado los programas focalizados de asistencia social, y un porcentaje cada vez mayor del presupuesto se ha destinado a la educación. Desde 1990, el salario mínimo real ha aumentado en forma espectacular. Asimismo, se ha readaptado significativamente la estructura productiva del país, aplicándose de manera sistemática una estrategia de crecimiento orientada hacia fuera. Aprovechando datos de crecimiento a nivel regional, intentamos aislar el efecto de los factores claves, incluidos el crecimiento y la composición del crecimiento y la producción y las variables asociadas a políticas (inversión social, educación y salario mínimo), para así derivar un índice de medición cuantitativo de la importancia de estas variables para los cambios en el nivel de pobreza durante el período 1987-1994.

La modelación de los efectos (netos) de estas variables relacionadas con políticas en la reducción de la pobreza, sugiere lo siguiente:

a) El crecimiento de los ingresos laborales por cápita (sueldos más ingresos por trabajo independiente per cápita) ha influido enormemente en la reducción de la pobreza. En contraste, el crecimiento del ingreso pasivo

(transferencias, pensiones, ingresos por arrendamiento, transferencias gubernamentales) no ha producido un impacto significativo en la disminución de este problema. Al parecer, el crecimiento global acelerado tiene un notorio efecto en la reducción de la pobreza al aumentar los ingresos del trabajo, y la tendencia hacia un aumento gradual de la participación de la mano de obra en el PIB nacional está, por tanto, contribuyendo aliviar la pobreza.

b) La desigualdad de los ingresos se mantiene muy estable a lo largo del tiempo y, en términos generales, no es muy sensible a cambios en la mayoría de las variables consideradas, incluida la educación.

c) Contrariamente a lo que se suele creer, la dinámica del crecimiento en Chile ha permitido que la economía dependa menos de los productos primarios (según lo indican las mediciones de la participación de la agricultura, el sector forestal, la minería y la pesca en el PIB). De acuerdo con nuestro análisis, *ceteris paribus*, las regiones con un mayor porcentaje de producción primaria poseen un mayor índice de pobreza, controlado por otros factores que influyen en la pobreza. Un alto porcentaje de producción primaria indujo una reducción de los ingresos del trabajo, lo cual se tradujo en un incremento de la pobreza. Durante el período 1987-1994 la estrategia de la economía abierta ha reducido el grado en que la economía depende de los productos primarios, lo cual ha influido positivamente en la disminución de la pobreza.

### Salario mínimo

a) El salario mínimo (en cifras reales) aumentó en alrededor del 40% entre 1987 y 1994. En 1987 el salario mínimo correspondía a cerca del 25% del PIB per cápita. En 1996 había crecido a 40% del PIB per cápita, cifra comparable con el porcentaje observado en los Estados Unidos. El efecto neto del salario mínimo en la pobreza durante el período estudiado se determinó sobre la base de tres efectos parciales: (i) el efecto directo, que hizo disminuir la pobreza; (ii) el efecto indirecto a través del empleo, que hizo aumentar la pobreza; y (iii) un efecto indirecto adicional a través de la renta del trabajo per cápita, que también hizo aumentar la pobreza. A medida que crecía el salario mínimo real, el efecto de (i) se debilitaba, mientras que los efectos de (ii) y (iii) se fortalecían<sup>2</sup>.

b) El efecto en el ingreso (i) eleva el ingreso per cápita de los hogares más cercanos a la línea de pobreza, cuyos miembros permanecen

---

<sup>2</sup> El análisis econométrico de estas relaciones se presenta en Banco Mundial (1997), Vol. 2, Anexo 3.

empleados después del aumento en el salario, independientemente de si el salario mínimo se encuentra por encima o por debajo de la línea de pobreza. El efecto en el empleo (ii) es el inverso, ya que aumenta la pobreza. Las familias que en un principio se encontraban ligeramente por sobre la línea de pobreza se vuelven pobres si uno o más de sus miembros pierde el empleo como consecuencia de una menor demanda inducida por el alza en el salario mínimo. El efecto neto del índice de la cantidad de pobres depende de la intensidad relativa de estos dos efectos. Si el salario mínimo es bajo respecto del salario de mercado, el efecto negativo en el empleo podría ser leve porque en este caso sólo una pequeña proporción de la fuerza laboral se ve afectada por el salario mínimo. Además, en este nivel de salarios bajos los empleadores no tienen mayor incentivo para invertir en tecnología que ahorra en mano de obra no calificada. Por otra parte, la supervisión del cumplimiento del salario mínimo resulta más fácil en este nivel de salarios muy bajos, por lo que su efecto en ingresos podría ser mayor. A medida que aumenta el salario mínimo (real), las empresas del sector formal tienen un incentivo más poderoso para invertir en técnicas que ahorran mano de obra, y el efecto en los ingresos se debilita a medida que una mayor proporción de los oficios no especializados son desplazados hacia el sector informal, donde resulta más difícil supervisar la aplicación del salario mínimo.

Por ende, la relación entre pobreza y el salario mínimo real se presenta en forma de U. El momento decisivo en Chile, cuando predomina el efecto (negativo) en el empleo, se sitúa alrededor de 1994. Dado el bajo nivel inicial del salario mínimo, se estima que su aumento en un 40% durante el período 1987-1994 indujo una reducción de 4,4% en el nivel de pobreza (de un total de 34% de reducción de la pobreza)<sup>3</sup>.

c) En Chile existe un virtual consenso en que la elasticidad en demanda de mano de obra respecto del salario promedio es del orden de  $-0,2$ . A comienzos de los años noventa, cerca de un 15% de la fuerza laboral fue afectada directamente por el salario mínimo. En consecuencia, se supone que un aumento del 10% en el salario mínimo redundaría en un alza de alrededor de 1,5% en el salario promedio. El efecto en el empleo es del orden de  $-0,3\%$ . Un salario mínimo más alto en relación con el salario de mercado promedio (o PIB per cápita) afecta a una proporción cada vez mayor de la fuerza laboral, y por tanto repercute más intensamente en el salario promedio. Por ejemplo, si el 30% de la fuerza laboral se ve directa-

---

<sup>3</sup> La posible compensación recíproca entre los efectos directos e indirectos fue analizada usando los indicadores de cantidad de pobres y de intensidad de la pobreza (FGT), no encontrándose ninguna diferencia significativa entre ambos.

mente afectada por el salario mínimo, una alza del 10% en este último producirá un efecto de reducción de los empleos de 0,6% y no de un 0,3%. Lo anterior supone un aumento superior al 10% en la tasa de desempleo, que afecta principalmente a las familias de ingresos más bajos. Cuando esto ocurre, el salario mínimo se transforma en una herramienta contraproducente para reducir la pobreza.

d) En general, la pregunta no es si el salario mínimo es un instrumento inadecuado para reducir la pobreza, sino en qué nivel se torna perjudicial. Un análisis del período comprendido entre 1987 y 1994 indica que el nivel del salario mínimo fue lo suficientemente moderado como para tener un efecto beneficioso. Sin embargo, durante los siguientes dos años el salario mínimo real siguió aumentando más rápidamente que el PIB per cápita, y mantener esta tendencia podría resultar contraproducente para el empleo y las remuneraciones de los grupos más pobres.

### Mercados laborales y desigualdad del ingreso

El análisis de indicadores relevantes del mercado laboral, como el desempleo, las remuneraciones y la seguridad en el empleo e ingresos, permitió llegar a las siguientes conclusiones básicas.

*Ingreso laboral y desigualdad: tendencias recientes.* Utilizando grupos de deciles por ingreso per cápita familiar, primero analizamos las tendencias en las rentas promedio del trabajo por trabajador empleado. Dichas tendencias se ajustan estrechamente a las que se encontraron para el ingreso familiar y el ingreso por adulto equivalente. Entre 1987 y 1990 las rentas del trabajo reales promedio aumentaron en alrededor del 30% para el 10% más pobre de las familias, en cerca del 20% para las familias de clase media, y en aproximadamente 30% para el 10% más rico (Tabla N° 7). La razón de rentas laborales de las familias más ricas/grupos más pobres subió marginalmente a 14,5 en 1990. Entre 1990 y 1992, las remuneraciones reales aumentaron cerca del 16%. Sin embargo, si se desglosa esta cifra las rentas reales subieron en un 28% para el grupo más pobre, aproximadamente un 13% para el grupo de ingresos medios, y un 22% para el 10% más rico. La razón de ingresos de los más ricos/más pobres cayó a 13,9 en 1992. Entre 1992 y 1994, las remuneraciones bajaron para los grupos de quintiles más altos y más bajos, mientras subieron levemente para los grupos intermedios. La razón de remuneraciones de los más ricos/más pobres se mantuvo estable en aproximadamente 14.

TABLA N° 7: REMUNERACIONES LABORALES PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES DE 14 A 65 AÑOS (1994 pesos)

Grupo decil	1987	1990	1992	1994
1	22.574	29.090	37.118	35.569
2	33.798	44.492	52.114	51.267
3	38.210	52.682	59.447	58.850
4	48.546	59.115	64.928	66.320
5	52.205	64.512	72.082	72.220
6	61.635	70.784	79.725	82.423
7	68.892	80.801	93.354	94.625
8	87.172	101.781	117.842	119.195
9	123.018	141.508	170.320	173.323
10	322.247	422.844	516.206	494.261
Promedio	99.728	124.650	144.889	142.324
Relación 10:1	14,3	14,5	13,9	13,9

*Nota:* Los grupos de deciles se crearon utilizando el ingreso per cápita por grupo familiar, según la definición del Banco Mundial (1997), Vol. 2, Anexo 1.

Estos resultados sugieren que, en términos generales, la desigualdad permaneció constante entre 1987 y 1992, con cierto grado de redistribución entre 1992 y 1994 hacia los grupos medios y medios altos desde el 10% más rico y el 30% más pobre de los hogares. También parece que las transferencias autónomas evitaron un descenso en el ingreso familiar per cápita para los grupos de deciles 2 y 3, a pesar de bajas en los ingresos reales por trabajador.

*Desigualdad de los salarios: ¿Una brecha que se amplía?* La apertura al comercio internacional y la desigualdad de los salarios se está convirtiendo en un importante y controvertido tema de política económica en Latinoamérica (y en Estados Unidos). La reciente bibliografía sobre la materia trata de determinar si la liberalización del comercio reduce o aumenta la desigualdad de los salarios en los países de ingresos medios (como Chile). Se ha solido pensar, de acuerdo con la experiencia de Asia Oriental, que en los países subdesarrollados la apertura al comercio tiende a aumentar la demanda de mano de obra no calificada respecto de la mano de obra calificada, reduciéndose de este modo la desigualdad en los salarios. No obstante, de acuerdo con Donald Robbins (1994, 1995), la evidencia proporcionada por estudios sobre Latinoamérica, y particularmente sobre Chile, sugiere que la desigualdad en los salarios tiende a aumentar.

Adrian Woods (1997) ha concluido que es difícil establecer un vínculo causal convincente entre la política de apertura y la desigualdad de los salarios en Latinoamérica. Entre los factores que influyen en la evolución de los salarios relativos de los trabajadores calificados versus los no calificados se incluyen: a) la liberalización del comercio; b) la liberalización del mercado laboral; c) la incorporación de países con bajos salarios (como China, India e Indonesia) en el ámbito de las exportaciones mundiales desde comienzos de los años ochenta y en la década de los noventa, y d) cambios tecnológicos (que al parecer favorecen a los trabajadores calificados). Woods (1997) presenta evidencia que contradice lo afirmado por Robbins y otros en cuanto a que ha aumentado la desigualdad de los salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Si bien en Chile la desigualdad de salarios aumentó por algún tiempo en los años ochenta, ello no ocurrió durante un período más largo.

La Tabla N° 8 presenta dos mediciones de la desigualdad de ingresos, en cuyo cálculo se utilizan los salarios por hora de hombres que trabajan en jornada completa (es decir, por lo menos 35 horas semanales). Los datos demuestran que tanto el coeficiente Gini como las mediciones de dispersión 90-10 de las desigualdades en los salarios subieron a un máximo de 0,58 y 4,6, respectivamente, entre 1987 y 1988, y han disminuido desde entonces a 0,45 y 3,3. A partir de 1970, estos índices de medición se siguen uno al otro estrechamente. Ambos, especialmente el coeficiente Gini, presentan una mayor sensibilidad en el corto plazo; por ejemplo, el coeficiente Gini cae abruptamente durante circunstancias económicas desfavorables (1975 y 1982). El año 1987 marca una ruptura con el pasado en cuanto a la orientación y la asociación con la dinámica de la economía. La desigualdad en los salarios comienza a disminuir durante un período de rápido creci-

TABLA N° 8: MEDICIONES DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO PARA TRABAJADORES HOMBRES DE JORNADA COMPLETA, 1960-1996

Medición	1960	1962	1969	1975	1980	1982	1985	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<hr/>															
Coeficiente															
Gini	0,425	0,455	0,480	0,411	0,491	0,512	0,515	0,576	0,539	0,524	0,474	0,454	0,459	0,463	0,454
<hr/>															
Dispersión porcentual															
90-10	2,1	2,5	2,9	3,1	3,3	3,9	3,3	4,6	4,2	3,6	3,8	3,4	3,3	3,2	3,3
<hr/>															

Fuente: Montenegro (1996) basado en Universidad de Chile (encuestas para el Gran Santiago) y CASEN.

miento. En 1996, el coeficiente Gini para desigualdad de los salarios fue el mismo que se observó durante el régimen de Allende, mientras que la dispersión 90-10 sólo fue levemente superior. El período que comienza en 1987 está marcado por un significativo descenso en la desigualdad de las remuneraciones. Este cambio, no advertido anteriormente en la bibliografía sobre la materia, sugiere que el problema de la desigualdad de los salarios no precisa, en realidad, la adopción de urgentes medidas correctivas, como muchos sostienen hoy.

*Retornos a la educación.* Utilizando una función de remuneraciones en función del capital humano, desarrollada por Jacob Mincer (1958), analizamos las tendencias en los retornos a la educación entre 1960 y 1996. Como estas funciones se determinan con mayor exactitud en el caso de aquellos cuya experiencia laboral ha sido adecuadamente medida, los retornos a la educación se calculan sólo para trabajadores masculinos de jornada completa en el área del Gran Santiago.

Las tasas de rentabilidad aumentan de aproximadamente 11% en 1960 a cerca del 17% en el período 1987-1988, pero con posterioridad disminuyen a alrededor del 13% en 1996. Los patrones cíclicos también son similares a los de los índices de medición de la desigualdad en los salarios. Las tasas de rentabilidad caen durante las épocas ‘desfavorables’ (1975-1976 y 1981-1982) y suben durante períodos de prosperidad económica.

La eficacia de la educación depende de si el alto retorno de la escolaridad está disponible para los trabajadores de hogares relativamente desfavorecidos. Para arrojar algo de luz sobre el tema, calculamos tasas de retorno para trabajadores situados en distintas categorías de remuneración. Tres principales resultados quedan de manifiesto. En primer lugar, las tasas de retorno de la escolaridad son sistemáticamente superiores en los cuantiles más altos. En Santiago, las tasas de retorno para los hombres bordean el 10% para las regresiones del cuantil 0,10; el 12% para las del cuantil 0,25; el 15% para las del cuantil 0,75, y el 18% para las del cuantil 0,90. En segundo lugar, para todos los cuantiles las tasas de retorno son superiores en los niveles de educación más altos. Los datos de la encuesta CASEN indican que la tasa de retorno para 0-4 años de instrucción es de 3-5%, y sube a 5-8%, 8-15% y 15-25% para los grupos con 5-8, 9-12 y 13 y más años de instrucción, respectivamente. Por último, las tasas de retorno son superiores para los grupos del cuantil más alto en los niveles de escolaridad que exceden los 4 años. Por ejemplo, mientras las regresiones para el cuantil 0,10 arrojan tasas de retorno que bordean el 4% para 5-8 años de



escolaridad, la tasa correspondiente para el cuantil 0,90 se aproxima a 6-10%. Del mismo modo, la tasa de retorno para 13 y más años de escolaridad es de cerca de 16% para el cuantil 0,10, y de 26% para el cuantil 0,90.

No resulta sorprendente que los trabajadores de familias pobres también posean un bajo nivel de educación. Los niveles de escolaridad promedio han aumentado en 1,25 años en los ocho años que median entre 1987 y 1994, lo cual representa un progreso notable. Los niveles de educación han aumentado para todos los grupos en cada año de la encuesta, excepto para el 10% más pobre de los hogares entre 1992 y 1994. Sin embargo, las diferencias de escolaridad entre grupos no se estrecharon entre 1987 y 1994. Por ejemplo, la dispersión de escolaridad 90-10 permanece por más de 5 años. Los niveles de escolaridad promedio para el grupo del decil más bajo (alrededor de 6-7 años) corresponden a poco más de la mitad de los niveles para el grupo más rico (11-12 años). Lo anterior implica que mientras el promedio de los individuos que recién ingresa al mundo laboral y proviene del tercio más bajo de hogares posee en el mejor de los casos algún grado de educación secundaria, el promedio de los individuos que pertenece al tercio superior de hogares habrá cursado por lo menos algunos años de educación superior.

### Desempleo y desigualdad en los ingresos

El desempleo de los trabajadores es un factor importante que determina la posición relativa de un grupo familiar en la distribución del ingreso per cápita. Como era de esperar, hay una estrecha correlación entre el desempleo y el hecho de vivir en un hogar pobre. Los trabajadores pertenecientes al 10% más pobre de los hogares tienen cuatro veces más posibilidades de encontrarse sin empleo que el trabajador promedio. Esta proporción no varía significativamente con el tiempo, lo cual indica que el desempleo siempre es un factor crítico para determinar el ingreso del grupo familiar. Sin embargo, tratar de explicar las fluctuaciones de corto plazo del desempleo por grupo de deciles es muy complejo. Entre 1987 y 1992, las tasas promedio de desempleo masculino cayeron sostenidamente desde casi 9% a 4,7%, y luego subieron a cerca de un 6%. Si bien las tasas de desempleo femenino son superiores, exhiben tendencias similares. Estos cambios son bastante uniformes entre 1987 y 1992 en todas las clases de ingreso para los hombres. Entre 1992 y 1994, no obstante, las tasas de desempleo masculino aumentaron en un 25% o más para el 1°, 4°, 5°, y 10° decil de ingreso, y aumentaron marginalmente o cayeron en el caso de los

otros grupos. Los patrones observados en mujeres son similares a los de los hombres, aunque las tasas de desempleo femenino para los tres grupos más pobres subió en una proporción aproximadamente similar entre 1992 y 1994.

La menor renta del trabajo percibida por trabajadores de hogares pobres obedece en parte a menores niveles de escolaridad, y en parte a una menor rentabilidad de la misma. Este último fenómeno puede atribuirse a factores relacionados con la educación o a variables relativas al mercado laboral. Para cualquier nivel determinado de escolaridad, el tipo de instrucción recibido por los segmentos pobres de la sociedad podría tener menor rentabilidad. Por ejemplo, hay mayor probabilidad de que los alumnos de hogares pobres se matriculen en escuelas municipales (de menor calidad) en el ciclo primario y secundario, y reciban enseñanza técnico-profesional y no científico-humanista en la educación secundaria. Los datos de la encuesta CASEN indican que para todos los grupos de ingresos las tasas de rentabilidad privadas de la educación son considerablemente más altas para la educación superior (13 o más años de escolaridad) que para los niveles de educación secundaria y primaria, y resulta menos probable que los pobres alcancen ese nivel de educación. La rentabilidad de la educación, para cualquier nivel determinado de escolaridad, es menor para los trabajadores pobres. Aun cuando lo anterior puede explicarse por diferencias en la calidad y en el tipo de la educación, también es posible que se deba a una discriminación del mercado laboral contra personas de familias pobres en busca de empleo. La ‘discriminación’ que sufren los aspirantes a empleos que se encuentran en condiciones desventajosas ocurre en todos los países, pero es difícil de cuantificar. En el caso de Chile, las evidencias anecdóticas parecen indicar que lo anterior puede traducirse en un acceso restringido de los trabajadores de familias pobres a los empleos mejor remunerados.

### Inseguridad laboral

El término ‘precariedad’ se refiere comúnmente al clima de incertidumbre que rodea a un empleo. La manera más precisa de medir el ‘grado de precariedad’ de un empleo consiste en calcular la permanencia esperada en el actual puesto (es decir, la estabilidad del empleo), la cual depende fundamentalmente de la probabilidad de perderlo. De hecho, una variable similar y más significativa de la incertidumbre en el mercado laboral es la ‘precariedad’ de los ingresos (es decir, la que experimenta un trabajador sin ingresos del trabajo y beneficios relacionados). Ella depende en gran medi-

da del tiempo durante el cual es probable que un trabajador permanezca desempleado (la duración de la cesantía). Esa variable puede calcularse mejor como la probabilidad de encontrar un empleo en cierto período, utilizando la muestra de los desempleados que buscan un trabajo. En cualquiera de los casos, como la precariedad se refiere a la posibilidad de que ocurra un cambio en la situación de empleo, los indicadores pertinentes que miden la precariedad son los flujos y no los activos.

Utilizando el enfoque sugerido por Haindl (1984), el modelo aplicado para abordar este problema de la precariedad es, por tanto, un modelo de flujo del trabajo, que convierte los datos presentados sobre activos del período actual (por ejemplo, oferta de trabajo, empleo, desempleo) en flujos del período actual (por ejemplo, probabilidad de salir de la condición de cesante) e indicadores de situaciones potenciales como la permanencia esperada en el cargo.

Un análisis de las tasas y la duración del desempleo entre 1962 y 1965, así como de la duración esperada del período de desempleo, revela que las expectativas de permanencia en el empleo bajaron de 7 años en la década de 1960 a 3 años a mediados de los ochenta. De todos modos, a partir de 1987 las expectativas de permanencia en el puesto se habían elevado en un 50% a 4,5 años y dan la impresión de estar aumentando (Banco Mundial, 1997, Vol. 2, Tabla 7, Anexo). Es así que mientras las preocupaciones acerca de la 'precariedad' del empleo parecen haber estado bien fundadas entre 1960 y 1985, desde 1990 a 1997 carecen de justificación.

El descenso en las expectativas de permanencia en el empleo puede explicarse en parte por un aumento sostenido en la cantidad de personas que buscan trabajo por primera vez, la que subió desde alrededor de 25.000 en 1980 a 10.000 en 1985. Estas personas tienen más probabilidades de cambiar de empleo que quienes se reincorporan al mundo laboral. Con una disminución de la cantidad absoluta de personas que se integran al mundo laboral, cabe esperar que las expectativas de permanencia en el empleo continúen aumentando. Finalmente, las fluctuaciones de más corto plazo en las expectativas de permanencia obedecen a fluctuaciones cíclicas en la demanda de mano de obra. Por ejemplo, las expectativas de permanencia en el empleo cayeron durante los períodos recesivos de 1975-1976 y de 1982-1983. Los años de prosperidad económica van asociados a aumentos en las expectativas de permanencia en el empleo, y esta relación básica no ha variado con el paso de los años.

Por consiguiente, cuando se lo mide con precisión, el grado de 'precariedad' del empleo no parece estar aumentando. Si bien resulta legíti-

mo que los trabajadores, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales se preocupen de la permanencia en el empleo, estos resultados proporcionan un argumento sólido para sostener que no es necesario introducir cambios en la legislación laboral para reducir la rotación involuntaria de personal.

Si los cambios de empleo se producen con frecuencia, pero los trabajadores no pasan mucho tiempo cesantes, el empleo puede calificarse de 'precario', pero los ingresos del trabajo pueden ser bastante estables. Para determinar si los trabajadores han sufrido un aumento en la inestabilidad de sus remuneraciones, analizamos los cambios ocurridos en la duración del período de desempleo esperado y la probabilidad de salir de la condición de desempleado (Tabla N° 9). Encontramos que las tasas de desempleo subieron de 5% en 1962 a cerca de 16% entre 1974 y 1975, llegando a un máximo de alrededor del 22% entre 1982 y 1983. Desde entonces las tasas de desempleo han caído abruptamente hasta llegar a menos de un 7%. La duración del desempleo aumentó desde menos de 3

TABLA N° 9: ESTIMACIÓN DE TASAS DE DESEMPLEO Y DE LA DURACIÓN DEL MISMO, 1962-1995

Año	Tasa	Probabilidad de encontrar empleo en				Duración prevista meses
		1 mes %	3 meses %	6 meses %	1 año %	
1962	5,1	26,7	60,6	84,4	97,6	2,7
1969	6,2	20,1	48,9	73,9	93,2	4,0
1975	16,1	9,6	26,2	45,5	70,3	9,4
1980	11,8	16,7	42,2	66,6	88,9	5,0
1982	22,1	8,9	24,5	43,0	67,5	10,2
1985	16,4	12,7	33,6	55,9	80,5	6,8
1987	12,2	15,6	39,8	63,8	86,9	5,4
1988	10,9	19,8	48,4	73,4	92,9	4,0
1989	9,1	21,3	51,3	76,2	94,4	3,7
1990	9,6	23,1	54,6	79,4	95,7	3,3
1991	7,4	23,4	55,0	79,8	95,9	3,3
1992	6,0	25,0	57,9	82,3	96,9	3,0
1993	6,3	26,8	60,9	84,7	97,7	2,7
1994	6,8	26,2	59,8	83,8	97,4	2,8
1995	6,8	26,1	59,7	83,8	97,4	2,8

*Nota:* La tasa de desempleo se promedia para marzo, julio, septiembre y diciembre. Se calcula utilizando el modelo de flujo de trabajo de Haindl.

*Fuente:* Haindl, Gill y Sapelli (1997); calculado usando las encuestas de la Universidad de Chile para el Gran Santiago.

meses a cerca de 10 meses durante las dos décadas posteriores a 1962, y desde entonces ha bajado hasta menos de 3 meses. Las perspectivas de encontrar trabajo son tal vez el mejor indicador de la probabilidad de que una persona reciba o no ingresos del trabajo. La posibilidad de conseguir un empleo en 3 meses o menos bordeaba el 60% en 1962, y cayó a cerca del 30% entre 1982 y 1983, para luego subir otra vez a alrededor de un 60% en 1993. La probabilidad de que un trabajador pase a engrosar las filas de los desempleados de largo plazo (definidos como personas sin trabajo por más de un año) era insignificante en 1962, subió de manera importante en los años setenta y principios de los ochenta, pero descendió casi a cero en 1995.

El resultado más significativo de este análisis es que aumentaron las expectativas de seguridad en el empleo, las tasas de desempleo y la duración del mismo bajaron significativamente, y el desempleo de largo plazo se tornó prácticamente inexistente. Los datos contradicen categóricamente la tesis de que el desempleo y los ingresos del trabajo se volvieron cada vez más inciertos durante la década pasada.

### Implicancias para la política laboral

Aparte de las implicancias obvias de estas conclusiones —que las actuales políticas laborales tienen éxito dado que arrojan resultados positivos—, pueden hacerse las siguientes recomendaciones:

a) Aumentar el costo de los despidos para los empleadores podría resultar contraproducente. En presencia de transferencias monetarias asignadas según el nivel de ingresos de las personas, de un sistema de desahucio obligatorio, y en vista de la corta duración del desempleo en los niveles bajos, no sería necesario aplicar en Chile un sistema de compensación por cesantía.

b) La utilidad de incrementos adicionales en el salario mínimo para reducir la pobreza o la desigualdad de los ingresos está disminuyendo rápidamente.

c) Las mejoras en la *calidad* de la educación parecen tener el doble de eficacia que las mejoras en el *acceso* en lo que se refiere a reducir la brecha entre pobres y no pobres, y los retornos de las mejoras en la calidad de la educación se obtienen en gran medida en los primeros niveles de escolaridad (0 a 8 años).

d) Las tendencias en materia de desigualdad de los salarios y retornos de la educación parecen justificar a primera vista niveles más altos de

escolaridad para reducir la desigualdad. Sin embargo, las mejoras adicionales en el acceso de los pobres a la escolaridad tendrán efectos relativamente modestos en reducir la desigualdad de las remuneraciones y, más importante, sólo a partir del primer año de enseñanza secundaria.

e) La experiencia internacional sugiere que los programas de capacitación públicos no repercuten de manera significativa en la desigualdad de las remuneraciones de los trabajadores con empleo. No obstante, los programas de capacitación adecuadamente focalizados y la asistencia en la búsqueda de empleo pueden ayudar a algunos trabajadores cesantes a encontrar ocupación. Los resultados demuestran que si bien estos programas son siempre costosos, su impacto difiere enormemente de un país a otro. Los programas de capacitación aplicados en Chile están al parecer bien administrados, y algunos de ellos han sido evaluados. Desde el punto de vista de la equidad y de la eficiencia, estos programas de capacitación deberían ser objeto de evaluaciones sistemáticas (utilizando grupos de control), y deberían ser focalizados estrictamente hacia aquellas personas dentro de los sectores pobres que podrían resultar más beneficiadas.

### **Políticas sociales en Chile: Análisis distributivo**

#### **Gasto en programas sociales**

En Chile comúnmente se dan a conocer dos cifras de gasto social: gastos brutos (el monto total desembolsado en programas públicos) y gasto social neto (o fiscal), que excluye los aportes y gastos compartidos con los beneficiarios. El gasto social neto constituye una guía más confiable para determinar los beneficios sociales de los fondos públicos, ya que en áreas como la salud el gasto público da cuenta de menos de la mitad del gasto bruto. En términos generales, la seguridad social es el elemento más importante, que da cuenta del 43% del gasto social bruto total en 1995. El saldo consiste en 22% para educación, 18% para salud, 8% para vivienda, y 9% para otros programas (del gasto social bruto).

Cabe preguntarse si todos los desembolsos en seguridad social deberían considerarse como gasto social. Algunas pensiones, por ejemplo, tienen objetivos que difieren de los de otros programas sociales, y su inclusión en esta categoría podría conducir a una evaluación distorsionada de la magnitud y del impacto distributivo del gasto social. Por este motivo, sugerimos reexaminar la composición de los gastos en seguridad social que aparecen detallados en las Estadísticas de la Hacienda Pública, con el obje-

to de limitar la inclusión de las pensiones en la seguridad social a aquellas claramente identificables con objetivos sociales.

A lo largo del tiempo, el gasto en educación ha representado una proporción relativamente constante del PIB y del gasto social total. El porcentaje del gasto destinado a salud y vivienda ha aumentado en el presupuesto fiscal, compensando así la disminución de los gastos en programas de empleo que fueron eliminados gradualmente a fines de los años ochenta.

### Focalización del gasto social

Aun cuando las tabulaciones de las imputaciones por gasto social en forma de transferencias en especie están disponibles por quintiles de ingreso a través de MIDEPLAN, no fue posible obtener estos datos a nivel de hogares. Como consecuencia de lo anterior, no nos quedó otra alternativa que limitar nuestro análisis a datos publicados sobre quintiles de renta per cápita de grupos familiares. Para estimar el valor de los beneficios recibidos por los grupos familiares se empleó el costo de la prestación de servicios sociales. Este método no refleja con exactitud el impacto de esos beneficios en el nivel de vida de los hogares chilenos.

Al comparar la proporción del gasto de los dos quintiles más pobres con la correspondiente proporción de la población (Tabla N° 10), se obtuvo un índice aproximado de la focalización. Sobre esta base, la educación primaria, la atención de salud y los beneficios en efectivo han sido focalizados de manera adecuada, aunque la focalización ha sido menor de lo que se esperaba dada la política de selectividad hacia familias de bajos ingresos en Chile. (Por ejemplo, el 25% de las transferencias en efectivo las reciben hogares situados en los dos quintiles más altos.) Otras categorías de gasto social no se encuentran adecuadamente focalizadas. La vivienda social es una de esas categorías en que debería analizarse la posibilidad de ajustar los criterios para hacer más estricta la elegibilidad a beneficios, y así mejorar los resultados de la focalización.

Dicho lo anterior, hay evidencias de que el grado de focalización de hecho ha mejorado durante los últimos años. Un informe de A. H. Petrei (citado en Tanzi, 1996) sugiere que la participación del quintil más bajo en el gasto social total subió de un 15% en 1980 a un 19% en 1990. Sin embargo, nuestro análisis sí sugiere que el gasto social podría estar mejor focalizado, en particular si se garantizara una asignación de transferencias sociales en forma más directa, en proporción con las necesidades no satisfechas de los grupos familiares, y no tomando sólo como base el tamaño de la familia.

TABLA N° 10: INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO DEL GRUPO FAMILIAR, 1992

Porcentaje de:	Quintiles de ingreso del grupo familiar					Q1 + Q2
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	
Grupos familiares	20	20	20	20	20	40
Individuos	24	22	20	18	16	46
Ingreso en dinero	5	9	12	18	55	14
Seguridad social	4	9	15	25	47	13
Educación	27	23	19	16	15	50
- primaria	35	27	18	13	7	62
- secundaria	24	26	22	17	11	50
- superior	9	12	17	24	38	21
Salud	32	26	21	15	6	58
Vivienda	20	18	19	23	19	38
Beneficios en efectivo	33	24	18	13	12	57
Total gasto social	16	16	17	21	30	32
Total excluida la seguridad social	29	24	19	16	16	53

*Fuente:* Larrañaga (1994).

### Simulación de la incidencia de los impuestos del gasto social en 1990

Con el objeto de determinar con mayor precisión el impacto distributivo de los ingresos y gastos públicos, mediante una simulación calculamos el cambio marginal en el valor del índice Gini de desigualdad que habría tenido lugar con posterioridad a los cambios en los impuestos y gasto social (Tabla N° 11). Los resultados sugieren que el gasto social total (excluidas las pensiones) tiene un considerable efecto redistributivo al reducirse el coeficiente Gini en un 53%, la mayor parte del cual corresponde a la educación primaria y secundaria, seguida por la atención primaria de salud. Los resultados de este ejercicio también confirmaron que el impuesto progresivo a la renta y la regresividad del IVA se combinan para dar como resultado una estructura tributaria que no tiene ningún efecto global en la desigualdad.



TABLA N° 11: INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y DEL GASTO SOCIAL POR QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR, 1990

Categoría de gasto	Monto mensual promedio (pesos)	Quintiles de ingreso familiar					Impacto marginal en la desigualdad	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total	Por peso
Grupos familiares								
Individuos		20	20	20	20	20		
Ingreso autónomo	132.788	23	22	20	18	16		
Ingreso en dinero	134.685	4	9	13	19	56	0,000	
		4	9	13	19	55	-0,010	
Impuesto total	19.839	4	9	13	19	56	0,000	0,0
- IV/A	17.729	4	10	14	21	50	0,006	-0,1
- Impuesto a la renta	2.109	0	0	0	1	99	-0,005	0,8
Total gasto social	9.776	36	28	20	12	4	-0,053	1,6
- Beneficios en efectivo	1.897	36	25	19	12	7	-0,010	1,6
- Beneficios no monetarios	7.879	36	28	20	12	3	-0,044	1,6
Beneficios en efectivo								
- Asignación familiar	813	22	26	21	18	14	-0,003	1,2
- PASIS	763	45	22	19	10	3	-0,005	1,8
- SUF	259	51	29	14	5	2	-0,002	2,1
- Seguro de desempleo	62	57	28	8	5	2	-0,000	2,2
Beneficios de educación	5.180	34	27	19	13	8	-0,027	1,5
- Preescolar	433	28	29	20	14	10	-0,002	1,4

(continúa)

(continuación Cuadro 11)

- Básica	2.928	36	27	18	13	7	63	-0,016	1,6
- Secundaria	1.061	24	26	22	17	10	51	-0,005	1,3
- Universitaria	166	23	16	22	20	20	39	-0,001	1,0
- Programa de almuerzos escolares (PAE)	592	52	27	13	5	2	80	-0,004	2,1
Beneficios de salud netos	1.857	50	35	21	6	-12	84	-0,015	2,3
- Atención de salud primaria	3.146	28	25	22	17	9	52	-0,015	1,4
- Beneficios de maternidad	235	2	5	11	20	63	7	0,000	-0,2
- Atención de salud preventiva	304	5	13	17	24	41	18	-0,000	0,3
- Programa de nutrición PNAC	384	38	31	18	10	4	69	-0,002	1,8
- Aportes de FONASA	-2.213	5	13	20	26	36	18	0,003	0,4
Beneficios de vivienda	842	21	23	24	20	13	44	-0,003	1,2
- Subsidios habitacionales	532	16	20	23	23	17	36	-0,002	0,9
- Viviendas sociales	237	29	28	23	14	5	58	-0,001	1,6
- Otros beneficios de vivienda	73	27	28	27	14	4	55	-0,000	1,5

Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en MIDEPLAN (1993) y Sehkolnik (1993).

Una segunda simulación se realizó con un método distinto, expresando el pago de impuestos y la percepción de beneficios de los grupos familiares en cada quintil de ingresos como un porcentaje de sus ingresos autónomos o primarios. Por ejemplo, se estimó que los programas sociales (educación, salud y vivienda) aportan un 72% a los ingresos primarios, o 70% después de deducidos los impuestos. De los componentes individuales, la educación realiza el mayor aporte a los ingresos y produce un impacto de compensación marginal (representado por un cambio de 35 puntos en el índice del coeficiente Gini) mayor que el efecto combinado de las transferencias en efectivo y la tributación. La extrema dependencia en la recaudación impositiva del IVA, y la naturaleza regresiva de este impuesto —si se considera la alta proporción del ingreso que el quintil de menores ingresos desembolsa en impuestos indirectos—, hace que el IVA surja como un factor que obviamente valdría la pena tener en consideración. Sin embargo, este análisis hace abstracción de algunos aspectos complejos que revisten importancia. Sería de utilidad realizar un estudio a fondo de los impuestos, no sólo de su incidencia sino además de los costos de recaudación, el grado de las distorsiones y el impacto en los ahorros.

El análisis de la incidencia de la pobreza presentado en nuestro estudio sugiere que leves modificaciones en los programas de impuestos y gastos pueden alcanzar un grado mayor de focalización y reducir la desigualdad. Este último objetivo puede lograrse utilizando los mayores ingresos previstos por impuesto a la renta (provenientes del crecimiento global y de la eliminación de importantes resquicios tributarios) para reducir la tasa (uniforme) del IVA, eximir del IVA la adquisición de alimentos, o para aumentar el gasto en subsidios en efectivo y otros programas sociales adecuadamente focalizados.

### **Principales conclusiones e implicancias para la política social**

Lo que hemos confirmado

En primer lugar, el estudio ha confirmado que incluso dentro de un período corto (1987-1994) se registró una significativa disminución de la pobreza. El estudio confirma que existe una marcada y significativa correlación entre el alto crecimiento económico y la tendencia declinante de la pobreza. Entre 1992 y 1994, cuando decayó el crecimiento económico, hubo también una desaceleración de la tasa de declinación de la pobreza.

En segundo lugar, para el grupo del decil más pobre, la disminución del ritmo de crecimiento de 11% en 1992 a 4% en 1994, y el alza de 4,5% a 6% en la tasa de desempleo que trajo aparejada, de hecho aumentaron ligeramente el nivel de pobreza de este grupo. En una época más reciente, la reducción del desempleo a tasas cercanas al 4,5% en 1995 probablemente haya reducido el grado de pobreza para este grupo.

En tercer lugar, la desigualdad de los ingresos en Chile es alta para los estándares internacionales. Sin embargo, el crecimiento alto y sostenido se ha traducido en una significativa disminución de la pobreza a pesar del elevado nivel de desigualdad. El éxito de Chile en la reducción de la incidencia de la pobreza durante el período 1987-1994 es comparable con resultados obtenidos por países como Corea, Indonesia y China; cabe hacer notar que estas otras naciones habrían experimentado un aumento de la desigualdad durante el proceso de rápido crecimiento económico.

En cuarto lugar, la reducción de la pobreza entre 1987 y 1994 ha beneficiado a casi todos los grupos clasificados como vulnerables al comienzo del período. Aun cuando resulta obvio que el crecimiento ayudó a los pobres que podían trabajar, las políticas de reducción de la pobreza beneficiaron incluso a quienes no trabajaban: por ejemplo, hombres y mujeres jefes de hogar ancianos, con escasa educación y que vivían en áreas rurales y urbanas, experimentaron una significativa reducción de la probabilidad de ser pobres.

En quinto lugar, la educación es un importante factor que determina los ingresos del trabajo y por ende el ingreso familiar. Las diferencias en el grado de escolaridad explican casi un tercio de la desigualdad en el ingreso global y es lejos el factor explicativo individual más importante.

El estudio confirma que el impuesto a la renta es progresivo, y que el IVA es regresivo. El resultado combinado es una estructura tributaria en gran medida neutral respecto de la desigualdad. Por otra parte, si se excluye el gasto público en pensiones, el gasto social total tiene un considerable impacto redistributivo, la mayor parte del cual es producto de la educación básica y la atención de salud.

En líneas generales, la política de crecimiento con equidad aplicada en Chile en años recientes ha reducido eficazmente la pobreza sin exacerbar la desigualdad de los ingresos. Como ocurre prácticamente con todos los programas, hay posibilidades de mejoramiento marginal; el propósito de este trabajo es derivar algunas alternativas que podrían ser consideradas por las autoridades encargadas de formular la política social en Chile.

## Lo que hemos refutado

En primer lugar, contrariamente a la percepción popular, la desigualdad de los ingresos no aumentó durante el período 1987-1994; de hecho se observa una leve mejoría en la distribución del ingreso evidenciada por un ligero descenso en el coeficiente Gini de 0,55 a 0,53.

En segundo lugar, la desigualdad en los ingresos laborales disminuyó considerablemente durante la década pasada. Mientras el coeficiente Gini para ingresos del trabajo en el área del Gran Santiago entre 1960 y 1987 subió de 0,43 a 0,58, experimentó luego un descenso constante hasta llegar a 0,46 en 1996.

En tercer lugar, el estudio concluye que la seguridad en el empleo y los ingresos han aumentado notoriamente desde 1987, lo cual le resta fundamento al clima de creciente preocupación por la precariedad del empleo y las remuneraciones. El promedio de expectativas de permanencia en el puesto subió de 47 a 55 meses entre 1987 y 1995, y la duración promedio del desempleo disminuyó de 5,5 a 2,8 meses.

En cuarto lugar, respecto a la distribución interregional, el análisis demuestra la existencia de un patrón convergente, despejando así la inquietud de que el crecimiento acelerado pudiera haber exacerbado la disparidad del ingreso regional. Todos los indicadores de dispersión interregional del ingreso muestran una reducción entre 1987 y 1994: el ingreso real per cápita de la región más pobre (la Novena Región) aumentó en un 10%, el doble del promedio nacional para el período estudiado. Resulta tranquilizador comprobar que la reducción de la pobreza ha sido un fenómeno compartido por todas las regiones (excepto la Novena Región, donde se concentra sólo el 0,6% de los habitantes del país), y que estos beneficios no se hayan limitado al área del Gran Santiago. Si bien Santiago obtuvo menores resultados en cuanto a la disminución de la incidencia de la pobreza, otras regiones consiguen logros comparables cuando se utilizan indicadores que miden la profundidad de la pobreza.

Por último, aunque el nivel de escolaridad de todos los grupos de ingresos aumentó entre 1987 y 1994, también aumentó la diferencia en años de escolaridad entre los grupos más ricos y más pobres. Mientras que los años de escolaridad para el 20% más pobre subió en 0,8 años, la escolaridad del 20% más rico subió en 1,3 años.

## Limitaciones de nuestro análisis estadístico

Aparte de los ingresos del trabajo y otros tipos de ingreso (incluida la imputación de arriendos de viviendas ocupadas por sus dueños), entre los índices de medición del ingreso familiar utilizados en este informe se inclu-

yen transferencias monetarias como asignaciones familiares, por vejez, o incapacidad, y otros subsidios asignados en efectivo. Se omiten de nuestra medición del ingreso las mejoras que aumentan el bienestar como la mayor accesibilidad, el menor precio y la mayor calidad de los servicios públicos (teléfono, electricidad, agua potable, etc.), que según se cree han mejorado relativamente más para los grupos familiares pobres que para los no pobres.

Lo que es más importante, en esta medición del ingreso no se incluye el valor de las transferencias gubernamentales en especie, a través de programas públicos de vivienda, salud y educación, que en conjunto representaron un 6,5% del PIB y un 30% del gasto público total en 1994. La no disponibilidad de datos a nivel de grupos familiares para todos los cuatro años de las encuestas respecto de estas transferencias hizo imposible este ajuste. Puesto que la incidencia del gasto público en estos programas se considera progresiva, el resultado es una mayor subestimación del ingreso real de los hogares pobres que de los no pobres<sup>4</sup>.

Las conclusiones analizadas anteriormente, y sus implicancias para la política social, deben considerarse teniendo en cuenta la siguiente advertencia: es probable que nuestros cálculos sobrestimen el nivel de pobreza en Chile y subestimen su reducción durante el período analizado. Para alcanzar el objetivo de ‘superfocalizar’ el gasto público, los responsables de formular las políticas tendrán que corregir esta deficiencia en la recopilación de datos.

### Implicancias para la política laboral

En los últimos años el mercado laboral ha tratado bien a los pobres de Chile. Los ingresos del trabajo han contribuido en mayor medida a reducir la pobreza que los ingresos no relacionados con el trabajo (principalmente transferencias). Mientras los índices de desigualdad a nivel de grupo familiar no han registrado una mejoría, la desigualdad en los ingresos del trabajo ha disminuido significativamente desde 1987. Puede que estas tendencias no justifiquen la inacción, pero sí exigen cautela antes de modificar la política laboral.

Todo parece indicar que una legislación laboral que haga los despidos más costosos para los empleadores será contraproducente y, al igual que en otros países, podría aumentar la tasa de desempleo.

---

<sup>4</sup> El informe del Banco Mundial (1997), Vol. 2, Anexo 1, presenta, sin embargo, imputaciones para los servicios de educación y salud públicas por quintil de grupo familiar hechas por MIDEPLAN.

Un sistema de seguro de desempleo resulta mayormente innecesario en vista de la actual legislación de beneficios por cesantía, la corta duración del desempleo, y la existencia de transferencias según el nivel de ingresos de las personas. Debe evaluarse cuidadosamente la conveniencia de introducir un sistema de seguro de desempleo, teniendo en cuenta las distorsiones que puede crear dicho sistema.

Aunque se podría aumentar el salario mínimo, es probable que incrementos adicionales en la razón salario mínimo/ingreso per cápita redunden en una mayor tasa de desempleo y de hecho empeoren la situación de los pobres.

### Implicancias para la política de educación y capacitación

Comparados con la medición de los efectos de un mayor acceso a la educación (reflejado en los años de escolaridad), los beneficios de una mejor calidad de la educación son difíciles de cuantificar. Nuestros cálculos indican, sin embargo, que el acceso cada vez mayor a la educación primaria y secundaria se traduce en incrementos relativamente menores de las remuneraciones en relación con las mejoras en la calidad de la educación y con un mayor acceso a la educación superior. Incluso el acceso de los pobres a la educación superior se ve facilitado cuando se mejora la calidad de su educación primaria y secundaria. Estos resultados sugieren que los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en las escuelas primarias y secundarias municipalizadas y privadas contribuirían a reducir la pobreza y la desigualdad. En combinación con medidas para mejorar la calidad de la instrucción, la reducción del gasto público en la educación superior (62% del cual va a parar al tercio más rico de las personas), y su asignación al financiamiento de iniciativas para mejorar la calidad en niveles más bajos, podría constituir una eficaz estrategia de mediano plazo para reducir la desigualdad de la educación, y por ende de las rentas.

La condición socioeconómica de los alumnos de educación técnica y profesional es considerablemente más baja que la de los alumnos que se inscriben en programas de educación científico-humanista, y los retornos económicos de la educación profesional secundaria son menores que los de la educación general, porque es más cara. Sin embargo, es probable que cuando se introduzcan mejoras en la calidad de la educación primaria de los pobres, las medidas para mejorar la calidad de las escuelas secundarias de enseñanza profesional redunden en un aumento de la equidad.

La experiencia internacional sugiere que estos programas de capacitación, si están bien diseñados, pueden ayudar a grupos cuidadosamente seleccionados a encontrar un empleo, pero no puede esperarse que reduzcan la desigualdad de las remuneraciones de los trabajadores empleados. Puesto que estos programas son siempre costosos, los programas chilenos de capacitación deben ser evaluados científicamente (utilizando un grupo de control).

### Implicancias para las políticas tributarias y de gasto social

La introducción de tasas de IVA diferenciadas o exenciones para los bienes que abarcan segmentos relativamente grandes del presupuesto de los hogares pobres elevaría los costos administrativos. En consecuencia, resulta justificado estudiar más a fondo el sistema tributario, a pesar del carácter regresivo del actual sistema de IVA.

A pesar de los beneficios que en materia de reducción de la desigualdad podría reportar un mayor énfasis en el impuesto a la renta, la actual estrategia de eliminar los resquicios legales tiene la ventaja de aumentar la equidad e incrementar la eficiencia en la recaudación de impuestos<sup>5</sup>.

Con el fin de hacer un seguimiento más eficaz de la incidencia del gasto social en conjunto, las autoridades de la política social deberían reexaminar la clasificación de lo que constituye el gasto social. El gasto en rubros como pensiones para funcionarios públicos, para los militares y para los cuerpos policiales no debería incluirse en un mismo grupo con rubros claramente identificados como objetivos de políticas sociales.

Pese al éxito que Chile ha obtenido en el pasado en cuanto a mejorar la eficiencia de la focalización, existe un amplio margen para introducir otras mejoras, lo que podría hacerse por dos vías: asignando una mayor proporción del gasto social a programas que tienen un buen historial de focalización (por ejemplo, la educación primaria y la salud, y beneficios en efectivo, en que el 40% más pobre recibe el 60% del gasto) y mejorando la eficiencia de la focalización de programas como los subsidios habitacionales, que básicamente no han sido focalizados.

A pesar de haberse ejercido controles en gran escala a nivel individual y de grupo familiar, el hecho de vivir en una comuna pobre sigue

---

<sup>5</sup> El tema del posible impacto de una reforma tributaria en la distribución del ingreso estaba fuera del ámbito de este estudio. Para un análisis reciente sobre el tema en Chile, véase Engel, Galetovic y Raddatz (1997).



siendo un importante factor que explica la probabilidad de ser pobre. Los poderosos efectos de localización o de ‘vecindario’ merecen un estudio más detallado, porque amplían la gama de medidas potenciales para hacer frente a la pobreza residual o irreductible.

### Conclusión

El debate sobre la pobreza, el bienestar y la distribución del ingreso en Chile es dinámico y complejo. Es dinámico porque aborda temas sensibles relativos a la equidad, con implicancias en la eficiencia y el crecimiento global. Es complejo porque gira en torno al bienestar y al desarrollo humano. La pobreza y la equidad se suelen analizar meramente en términos de ingreso o riqueza. El bienestar y el desarrollo humano son conceptos mucho más amplios, que intentan abarcar la calidad de vida de un grupo familiar, de un individuo o de la población.

El debate es difícil de zanjar, ya que es difícil cuantificar la pobreza y la desigualdad. A ello se suman la existencia de conceptos ampliamente distintos de pobreza, los problemas de la confiabilidad de los datos y las complicaciones metodológicas. Como resultado de lo anterior, las nociones erróneas acerca de la pobreza y la desigualdad son frecuentes. Por ejemplo, existe una percepción generalizada de que la disminución de la pobreza y la desigualdad son lo mismo. Pero un país puede progresar notablemente en la reducción de la pobreza —como ha sido el caso de Chile—, y al mismo tiempo exhibir un progreso moderado o ningún avance en materia de distribución del ingreso según mediciones habituales.

La distribución del ingreso, medida usando el coeficiente Gini y algunas de sus variantes, cambia muy lentamente (Deininger y Squire, 1986). Así pues, el éxito o el fracaso de la política social chilena no debería medirse exclusivamente en términos de distribución del ingreso.

La prioridad es la reducción de la pobreza. El Estado contribuye directamente a aminorar la desventaja de ser pobre al elevar la calidad de la educación para las personas de escasos recursos; al proporcionar atención médica a los grupos familiares pobres; al mejorar las condiciones de viviendas inadecuadas y de los servicios sanitarios (agua potable, alcantarillado) y al incorporar las transferencias en efectivo a personas de edad avanzada.

La pobreza y la distribución del ingreso están englobadas en un concepto más amplio de equidad social, que debe entenderse como el derecho de los niños que nacen en hogares pobres a mayor igualdad de oportu-

nidades. En justicia, los niños pobres deben tener acceso a oportunidades que les permitan poder escapar de las condiciones de pobreza que sufren sus padres.

¿Puede Chile realizar una labor más eficaz que la actual respecto a la distribución del ingreso, y seguir avanzando por el mismo buen camino que ha recorrido hasta ahora en materia de alivio de la pobreza, sin comprometer el potencial de crecimiento de la economía? La distribución del ingreso es hoy producto de la distribución de las capacidades individuales y del patrón de demanda, y por ende es en gran medida resultado de la historia pasada. No es algo que un gobierno pueda ‘determinar’. Reconociendo que la distribución del ingreso está influida fundamentalmente por las fuerzas del mercado, los encargados de formular las políticas deberían preguntarse: ¿qué políticas alternativas razonables y factibles podría ofrecer el gobierno para modificar la distribución final *per se*? Esperamos que el presente estudio arroje luz sobre este complejo problema.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. 1997. “Poverty and Income Distribution High-Growth Economy, Chile 1987-1995”. Informe N° 16377 CH, diciembre.
- CEPAL (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 1995. “La Medición de los ingresos en la perspectiva de los estudios de pobreza: El caso de la encuesta CASEN de Chile: 1987-1994”. CEPAL Working Paper LC/R, 1604. Diciembre.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. 1966. “La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social”. Santiago, agosto.
- Cowan, Kevin; y De Gregorio, J. 1996. “Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?”. Ministerio de Hacienda, Santiago. *Mimeo*.
- Deininger, Klaus; y Lynn, Squire. 1996. “A New Data Set Measuring Income Inequality”. *World Bank Economic Review*, 10, pp. 565-591.
- Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander; y Raddatz, Claudio. 1997. “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”. *Documentos de Trabajo*, N° 41, Serie Economía, Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile, Santiago.
- Ferreira, F. H. G.; y Litchfield, J. A. 1996. “Growing Apart: Inequality and Poverty Trends in Brazil in the 1980s”. LSE STICERD DARP Discussion Paper, 23 (agosto).
- Haindl, Erik. 1984. “Un modelo para la determinación de flujos y parámetros dinámicos en el mercado de trabajo”. Encuentro Anual de Economistas, Santiago.
- Gill, Indermit; y Sapelli, Claudio. 1997. “Is Employment in Chile Becoming More Precarious? Evidence from a Labor Flows Model”. Banco Mundial. Borrador.
- Larrañaga, Osvaldo. 1994. “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile, 1987-1992”. *Revista de Análisis Económico*, 9 (2), pp. 69-92.

- MIDEPLAN. 1993. "Programas sociales: Su impacto en los hogares chilenos". CASEN 1990. Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.
- . 1996. "Balance de seis años de las políticas sociales: 1990-1996".
- Mincer, Jacob. 1958. "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution". *Journal of Political Economy*, 66 (agosto), pp. 281-302.
- Montenegro, Claudio. 1996. "The Structure of Wages in Chile, 1960-1993: An Application of Quantile Regressions". Banco Interamericano del Desarrollo. Borrador.
- Robbins, Donald. 1994. "Relative Wage Structure in Chile, 1957-1992: Changes in the Structure of Demand for Schooling". Estudios de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- . 1995. "Trade, Trade Liberalization, and Inequality in Latin American and East Asia: Synthesis of Seven Countries Studies". Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass. Procesado.
- Schkolnik, Mariana. 1993. "Estudio de incidencia presupuestaria: El caso de Chile". División de Desarrollo Económico. CEPAL, Santiago.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Policy and Income Distribution", presentado al Taller del BID sobre Distribución del Ingreso, Santiago, Chile.
- Woods, Adrian. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom". *World Bank Economic Review*, Vol. 11, N° 1 (enero). □