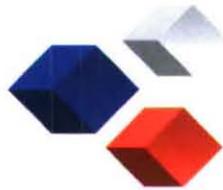
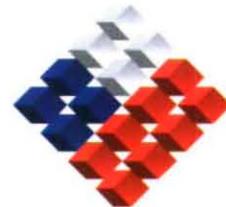


# PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

---



UNIDAD DE ESTUDIOS  
PROSPECTIVOS  
MIDEPLAN



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE  
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

M665pp  
2001  
c.1

1000

1000

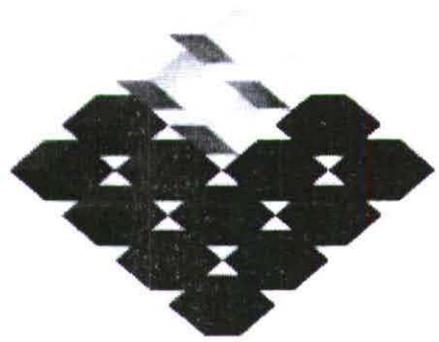
10

MFN  
6002

M665p  
2001  
c.1

5 - DIC 2000

5 - DIC 2001



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE  
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

MINISTERIO DE  
PLANIFICACION  
Y COOPERACION  
BIBLIOTECA

*Propuestas de Políticas para mejorar la  
Distribución del Ingreso*

*Unidad de Estudios Prospectivos  
Junio del 2001*

**Propuestas de Políticas para mejorar la Distribución del Ingreso**

ISBN 956-7463-77-8

Inscripción N° 122305

Primera Edición

Número de Ejemplares: 500

Ministerio de Planificación y Cooperación

Derechos Reservados.

El texto es de exclusiva responsabilidad de los Autores.

Editor: Luis Alejandro Díaz Silva

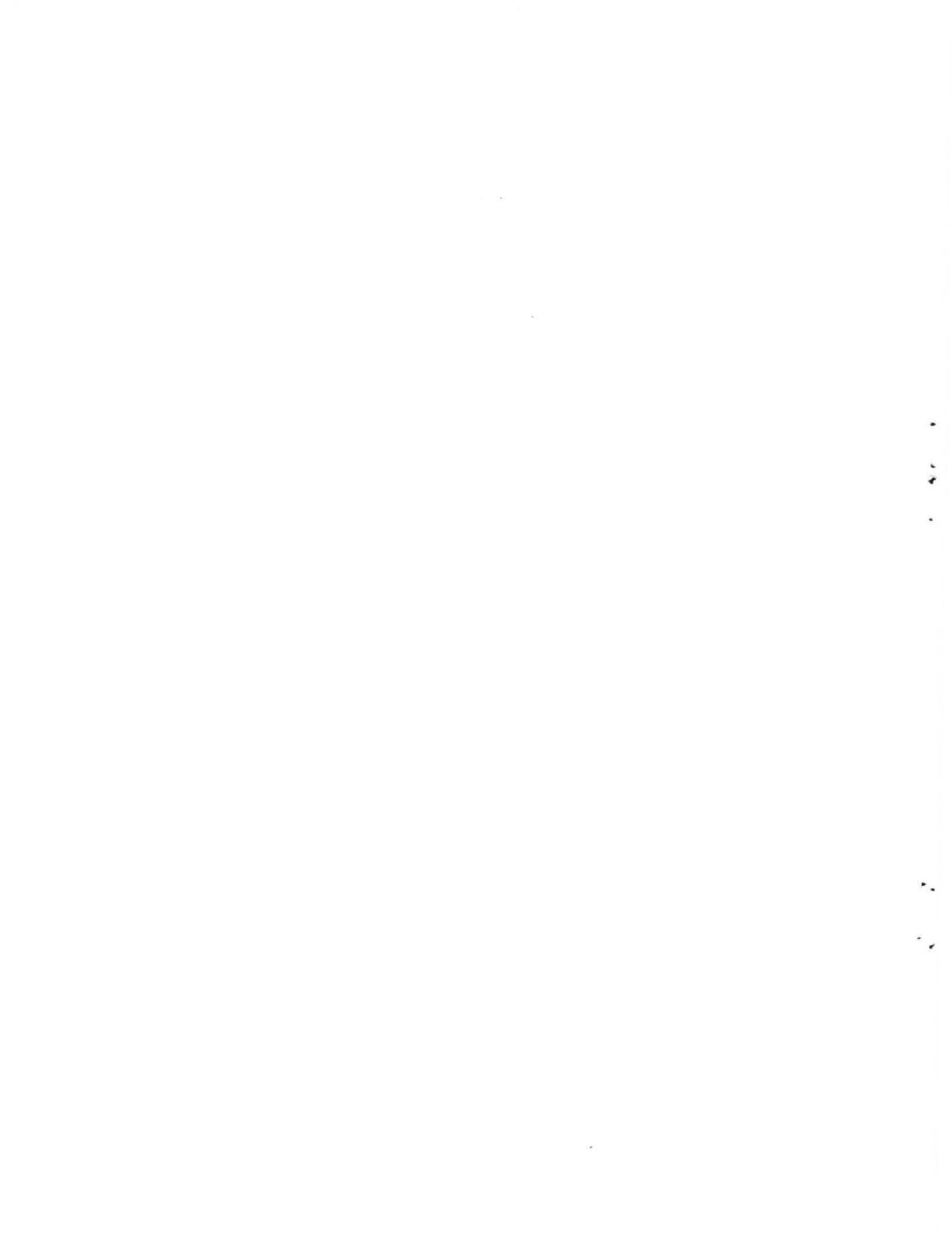
Diseño y Producción Gráfica: Ana Luz Zurita.

## Índice



### Presentación

La distribución del ingreso en Chile: Antecedentes para el debate Luis Alejandro Díaz S.	1
Distribución del ingreso y pobreza en Chile Ricardo French-Davis	23
Estrategia de desarrollo y distribución del ingreso Oscar Landerretche Gacitúa	45
Distribución de ingresos y educación en Chile Osvaldo Larrañaga	71
La esquivia igualdad Harald Beyer	93
Síntesis y Conclusiones	115
Documento anexo	121
¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el bicentenario? Arturo León	123



## **Presentación**

El fuerte y sostenido crecimiento experimentado por la economía chilena desde mediados de los años ochenta hasta el año 1998, en que la trayectoria se quiebra a consecuencia de los efectos de la crisis asiática que impactó sobre la mayor parte de las economías de la región, ha permitido una mejora sustantiva en la mayoría de los indicadores económicos y sociales. Sin embargo y sin ser un fenómeno nuevo, no ha sido posible avanzar en materia de reducción de las desigualdades. Los altos niveles de desigualdad distributiva que caracterizan a la sociedad chilena sitúan al país entre los de mayor desigualdad a nivel mundial y, por lo tanto, su reducción constituye además de un imperativo ético, una necesidad para mantener la senda de crecimiento y desarrollo del país en un contexto de igualdad de oportunidades e incorporación creciente de toda la población nacional a los beneficios del mayor desarrollo.

En este contexto, y acogiendo el postulado del crecimiento con igualdad de oportunidades como única vía que permitiría al país alcanzar mayores niveles de equidad económica y social, el Ministerio de Planificación y Cooperación a través de la Unidad de Estudios Prospectivos decidió convocar a participar en un Seminario-Taller a un grupo de expertos de alto nivel y de diferentes instituciones y visiones políticas para iniciar la reflexión y discusión respecto de cuál es el conjunto de políticas públicas que de implementarse contribuirían, en un contexto de mediano y largo plazo, a mejorar los niveles de equidad o reducir la desigualdad distributiva.

Estamos convencidos de que junto con avanzar en los estudios de carácter explicativo respecto de las fuentes y causas de la desigualdad en la distribución del ingreso o de oportunidades que permitirían avanzar en una mayor profundidad y detalle respecto de las características específicas de las políticas que se deben implementar, existen suficientes antecedentes para avanzar en paralelo respecto de líneas gruesas de tipos de políticas que se necesitan aplicar o reforzar.

La presente publicación, denominada “Propuestas de Políticas para mejorar la Distribución del Ingreso” pone a disposición de los usuarios, públicos y privados, los documentos preparados por los expositores que participaron del Seminario – Taller antes mencionado, siendo estos de completa responsabilidad de sus autores. Además, se publica como documento anexo un texto que fue enviado por el autor al Seminario

La coordinación del taller y la edición de la publicación estuvo a cargo de Luis Alejandro Díaz, economista e investigador de la Unidad de Estudios Prospectivos de este Ministerio.



## La distribución de Ingreso en Chile: Antecedentes para el debate

Luis Alejandro Díaz S.\*

### Introducción

Si bien el tema que nos reúne en esta oportunidad es el relativo a la distribución del ingreso y en particular, el de iniciar una reflexión y discusión tendiente a explorar la factibilidad de encontrar un conjunto de políticas que sean, por una parte, técnica y políticamente viables, y por otra, capaces de alterar de manera positiva y significativa, en un contexto de mediano y largo plazo, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso que caracterizan a la economía chilena, es útil iniciar la discusión revisando una serie de antecedentes teóricos y empíricos que nos ayuden a situar tanto la magnitud de la problemática como la urgencia de abordarla.

Si se revisa el comportamiento económico del país en los últimos 30 años, se observa, no sin tropiezos, una trayectoria de crecimiento económico a tasas importantes, las que incluso se aceleraron durante la segunda mitad de los años ochenta y los primeros ocho años de los noventa<sup>1</sup>. Este importante crecimiento ha traído enormes beneficios a la mayor parte de la población al permitir, entre otros, importantes incrementos en los niveles de ingreso y salarios, reducción fuerte en las tasas de pobreza e indigencia, más y mejor acceso a una serie de servicios sociales básicos y menores tasas de desempleo.

Sin embargo, y a pesar de la positiva evolución de los indicadores antes señalados, diversos estudios comparativos tanto en el ámbito internacional como de la evolución de la distribución del ingreso en el contexto nacional, concluyen que Chile no solo es un país de alta desigualdad, sino que también los avances en esta materia han sido prácticamente nulos.

Existe, en los tiempos actuales, suficiente consenso en amplios sectores políticos y académicos, respecto de la excesiva desigualdad que experimenta el país, consensos que se diluyen en parte, cuando se discute respecto de la urgencia de abordar y enfrentar la problemática.

Los argumentos esgrimidos por las diferentes posiciones son diversos y de distinta fortaleza. Por una parte están quienes piensan que lo más urgente es reducir al máximo la pobreza y que la desigualdad puede esperar. Para lograr este propósito lo primordial es el crecimiento de los ingresos, para lo cual se deben priorizar aquellas políticas que garanticen un crecimiento alto y sostenido, con el convencimiento de que históricamente los Estados

---

\* El autor es economista de la Universidad de Chile y actualmente se desempeña como investigador de la Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación.

<sup>1</sup>/ Luego de 15 años de crecimiento sostenido y a consecuencia de diferentes efectos entre los que probablemente fue más determinante la crisis asiática, la economía chilena experimentó el año 1999 una baja en su actividad económica del 1,1%.

que han implementado políticas redistributivas no solo no han logrado su propósito de reducir la inequidad sino que también han terminado dañando de manera importante el dinamismo de la economía. Por otra parte, están los convencidos de que el crecimiento económico y la equidad no son objetivos contrapuestos y, en consecuencia, si se definen las políticas adecuadas, éstas pueden contribuir a ambos logros. El bienestar de la población aumentaría más rápido y lo mismo la reducción de la pobreza, si es posible avanzar paralelamente en crecimiento económico y reducción de la desigualdad.

Lo que sí está claro y debiera ser compartido por ambas vertientes o posiciones es que en un contexto de reducción importante y acelerada de las tasas de pobreza e indigencia, el tema de la pobreza relativa o de la desigualdad en la distribución del ingreso adquiere creciente importancia. El argumento de priorizar la reducción de las tasas de pobreza puede ser válido en un contexto de altas tasas y no cuando estas han caído a los niveles observados en Chile<sup>2</sup>.

En consideración al objetivo de este documento, que no es más que estimular la reflexión respecto de la importancia de reducir los niveles de desigualdad y fomentar el necesario debate respecto del conjunto de políticas que sería necesario implementar, de manera de alcanzar en un contexto de mediano y largo plazo una sociedad con mayor bienestar y más equidad, se presentan algunos antecedentes teóricos y empíricos vinculados a la temática de la distribución del ingreso, especialmente para el caso chileno

Para cumplir con su propósito el documento se estructura en 3 capítulos. El primero, denominado antecedentes previos, está orientado, por una parte, a reconocer la discusión existente respecto de cuál es la mejor forma de medir y cuantificar la desigualdad, en consideración la existencia de diferencias conceptuales y una amplia variedad de indicadores y variables a partir de las cuales se puede cuantificar el fenómeno; y por otra, a entregar los primeros antecedentes teórico-conceptuales respecto de los determinantes o fuentes de desigualdad en la generación y distribución del ingreso. El segundo capítulo entrega antecedentes concretos, extraídos de diferentes estudios, respecto de la distribución del ingreso en Chile, observada tanto desde una óptica comparativa como de evolución en el tiempo. El capítulo 3 se orienta a plantear el desafío, tanto del seminario taller como de la sociedad en su conjunto si lo que se busca es reducir la desigualdad en un contexto de aumento de los niveles de bienestar.

---

<sup>2</sup>/ El argumento sostenido por quienes promueven el priorizar la reducción de la pobreza por sobre la desigualdad puede recuperar cierta fortaleza si a consecuencia de los problemas que enfrenta la economía a partir del año 1999, los resultados de la encuesta CASEN del año 2000 indican un estancamiento en la reducción de la pobreza o en su defecto un incremento de ésta.

## 1 Antecedentes previos

### 1.1 *Distribución del ingreso versus distribución del consumo*

Si se acepta que el fin último de las políticas públicas es aumentar los niveles de bienestar de la sociedad, lo correcto es que los indicadores agregados de equidad se orienten a este objetivo, señalo esto porque, a pesar de existir una importante controversia respecto de cual es el mejor indicador para medir bienestar, como consecuencia de las múltiples dimensiones que el concepto involucra y no siendo todas ellas cuantificables, desde el punto de vista teórico y práctico, parece razonable asociarlo más a niveles y distribución del consumo de bienes y servicios que a niveles y distribución del ingreso. ¿Da lo mismo estimar la desigualdad considerando distribución del consumo o distribución del ingreso?, ¿Son las diferencias suficientemente importantes como para cambiar las conclusiones respecto de la desigualdad que existe en Chile?

Un estudio realizado por Contreras y Cáceres (1998) concluye que existe una alta consistencia entre las medidas de pobreza utilizando datos de ingreso o de consumo<sup>3</sup>, pero que se producen diferencias en los grados de desigualdad utilizando una u otra variable. En particular, los niveles de desigualdad son mayores cuando se utilizan datos de ingreso que cuando se utilizan datos de consumo.

El mismo estudio concluye que al desagregar por partidas de gastos, la menor desigualdad se observa en el consumo de aquellos bienes orientados a satisfacer las necesidades básicas (alimentos) y las mayores en el consumo de bienes durables y de servicios asociados a la acumulación de capital humano como son educación y salud, que son los que finalmente pueden contribuir a perpetuar o no en el tiempo los niveles de desigualdad.

En la misma línea argumental anterior, existen estudios que realizan un esfuerzo por corregir las estimaciones de distribución del ingreso, incorporando imputaciones asociadas a los bienes y servicios en especie que reciben los hogares como consecuencia del gasto social. En este sentido, un estudio realizado por Contreras, Bravo y Millán (1994), concluye que luego de imputar como ingreso los subsidios en especie que reciben los hogares, particularmente en salud, educación y vivienda, los niveles de desigualdad se reducen de manera importante.

Sin embargo, a pesar de utilizar indicadores de consumo (gasto en consumo) y/o corregir la distribución del ingreso imputando los subsidios en especie que entrega el

---

<sup>3</sup> / Como la fuente de información para los datos de consumo corresponde a las encuestas de presupuestos familiares, los datos reportados corresponde a gastos de los hogares en el sentido de desembolsos de ingresos, por lo que queda fuera el consumo al que pueden acceder los hogares de menores ingresos como consecuencia de las políticas sociales que involucran subsidios en especies, tales como: el acceso a la educación gratuita, a los servicios de salud pública en condiciones preferenciales y subsidios de vivienda.

Estado, las conclusiones respecto del importante nivel de desigualdad que caracteriza a la economía chilena no varían significativamente y se sigue observando un alto nivel de correlación positiva entre los diferentes indicadores, situación que tiende a validar los análisis sobre la base de indicadores de ingreso, a pesar de que estos puedan estar sobreestimando en alguna medida los niveles de desigualdad.

## ***1.2 Metodologías, indicadores y variables utilizadas para medir la distribución del ingreso***

Es también común encontrar controversia respecto de cuál es la mejor forma de medir la distribución del ingreso en lo que se refiere a indicadores utilizados y a definiciones de ingreso consideradas. Así es como se puede observar que diferentes investigadores optan, en la realización de sus estudios, por alternativas distintas.

Sin entrar en una discusión detallada de cuales alternativas podrían ser superiores, es útil mencionar algunas de las existentes y como ellas afectan los resultados obtenidos.

Como se señala en Díaz, Luis (2001), al plantear un estudio para medir la desigualdad, la primera interrogante a dilucidar es que aspecto se desea medir. Existen tres conceptos asociados a la idea de desigualdad y que pueden ser aplicados a una variable tanto para el estudio del comportamiento intertemporal como para la comparación en un mismo momento del tiempo entre diferentes unidades territoriales o de otro tipo. Estos son: nivel de la variable, grado o nivel de concentración y forma de la desigualdad.

Existen diversos indicadores a partir de los cuales es posible recoger los aspectos antes señalados, sin embargo, no todos ellos son igualmente adecuados<sup>4</sup>.

Algunos de los indicadores más comunes o más ampliamente utilizados para medir la distribución del ingreso son la distribución del ingreso por quintiles o deciles, el coeficiente de Gini, el índice entrópico de Theil, la varianza relativa y la varianza de los logaritmos.

El indicador de distribución de ingreso por quintiles o deciles presenta como principal ventaja la fácil interpretación y visualización de resultados, pero, como contrapartida, sus desventajas son el no cumplir con las propiedades que caracterizan a los

---

<sup>4</sup> / Las propiedades mínimas que caracterizan los buenos indicadores de distribución de ingresos son:

- i) La medida debe ser insensible a las transformaciones proporcionales o cambios de escala.
- ii) La medida debe cumplir con la condición Pigou - Dalton. Esta condición exige que para calificar una medida de desigualdad como buen indicador, ésta debe marcar una caída sistemática siempre que se aproxime a través de redistribuciones sucesivas a la equidistribución.
- iii) La medida debe satisfacer la condición de cambio relativo. Este requisito exige de los indicadores una sensibilidad diferencial para marcar los cambios en los grados de concentración según el nivel en que se realicen las transferencias. Esta condición esta asociada a la forma de la desigualdad.

buenos indicadores de concentración y esconder información respecto de lo que ocurre al interior de los quintiles o deciles en cuanto a dispersión de los niveles de ingreso<sup>5</sup>.

Los indicadores de coeficiente de Gini y varianza relativa se caracterizan por cumplir dos de las tres condiciones que caracterizan a los buenos indicadores, esto es, ser insensible a los cambios de escala y cumplir con el criterio de Pigou – Dalton<sup>6</sup>.

Los indicadores medida entrópica de Theil y varianza de los logaritmos, cumplen con las tres condiciones que caracterizan a los buenos indicadores de desigualdad<sup>7</sup>.

En relación a la variable a utilizar en la distribución del ingreso existe también más de una alternativa. Se puede considerar estudiar la distribución del ingreso de los hogares o la distribución del ingreso de las personas, en este segundo caso se consideraría como ingreso de las personas el ingreso per cápita del hogar. Y, dependiendo de la fuente de información, lo más probable es que se disponga de una serie de definiciones de ingreso que pueden ser aplicadas al hogar o a las personas. Por ejemplo en el caso de la información proporcionada por la encuesta CASEN<sup>8</sup> se puede estimar la distribución del ingreso considerando las definiciones de ingreso autónomo, ingreso monetario y/o ingreso total del hogar<sup>9</sup>.

En general es ampliamente aceptado que los indicadores de coeficiente de Gini, medida entrópica de Theil, varianza relativa y varianza de los logaritmos son buenos indicadores de desigualdad y si bien es razonable encontrar diferencias en los resultados obtenidos utilizando cada uno de ellos, estas se explican fundamentalmente por corresponder a funciones matemáticas diferentes y, de todas maneras, las conclusiones que se obtienen de uno u otro son bastante consistentes<sup>10</sup>. En el caso del indicador de distribución del ingreso por quintiles o deciles, éste es claramente una opción inferior respecto de los otros indicadores señalados.

En cuanto a estimar la distribución del ingreso de los hogares y no de las personas, el problema se produce a raíz de que no se está considerando el hecho de que para similares

---

<sup>5</sup> / Ver Cortés y Rubalcava (1984)

<sup>6</sup> / Ver Cortés y Rubalcava (1984)

<sup>7</sup> / Ver Cortés y Rubalcava (1984)

<sup>8</sup> / Encuesta de Caracterización Socio-económica nacional. Esta encuesta, que es elaborada por el Ministerio de Planificación y Cooperación, se aplica cada dos años a partir de 1990 existiendo una primera versión para el año 1987.

<sup>9</sup> / La diferencia entre ingreso autónomo e ingreso monetario es que este último considera las transferencias monetarias del Estado hacia las personas o familias y en el caso del ingreso total, este corresponde al ingreso monetario más una imputación de arriendo para aquellos hogares que habitan una vivienda propia.

<sup>10</sup> / Ver Díaz, Luis (2001)

niveles de ingreso de los hogares diferencias en el número de integrantes redundan en distintos niveles de bienestar para los miembros de uno u otro hogar. Si se considera además que en el caso chileno los hogares de menores ingresos están compuestos en promedio por un número mayor de integrantes que los hogares de mayores ingresos, el resultado es que utilizar esta opción significa obtener menores niveles de desigualdad en la distribución.

Respecto de esto último, dos aspectos que son también necesarios de tomar en cuenta y que algunos investigadores incorporan en sus estudios es el ajuste por adulto equivalente y por economías de escala en el consumo al interior de los hogares<sup>11</sup>. Estos aspectos si bien no alteran la distribución del ingreso, si modifican la distribución del bienestar<sup>12</sup>, como consecuencia de diferencias en el tamaño y composición de los hogares.

En cuanto a la utilización de una u otra definición de ingresos, es razonable esperar que en la medida que los subsidios monetarios se encuentran focalizados hacia la población y hogares de menores recursos, la distribución de ingreso resultara mejorada si se considera como variable el ingreso monetario en comparación al resultado de utilizar ingreso autónomo. Y, esta diferencia dependerá tanto del grado de focalización como del monto involucrado en los subsidios monetarios. Al utilizar el ingreso total, no queda claro si es esperable una mayor o menor desigualdad, dado que esto guarda relación con la proporción en que afecta la imputación del arriendo a los diferentes tramos o niveles de ingreso.

Independiente de la metodología utilizada y de la validez que pueda tener una u otra alternativa las conclusiones extraídas de los estudios disponibles no varían sustancialmente. Con algunas diferencias en los resultados encontrados en cuanto al nivel preciso de la desigualdad en la distribución del ingreso, sea de los hogares o de las personas, incluyendo o no los subsidios monetarios, ajustando o no por adulto equivalente y economías de escala, e incluso si se considera distribución del consumo o se realizan ajustes por los subsidios en especie que entrega el Estado, los niveles de desigualdad que caracterizan a la sociedad chilena son definitivamente elevados y no se aprecian avances demasiado relevantes en su reducción.

### **1.3 Determinantes de la distribución del ingreso**

Sin duda que en un sistema económico como el chileno, la distribución del ingreso dependerá fundamentalmente de cómo se distribuye el capital entre las personas, entendido este como capital físico, financiero y humano. Esto fundamentalmente porque las principales fuentes de ingresos de las personas o de los hogares (dejando fuera las transferencias del Estado en forma de subsidios monetarios por representar magnitudes en

---

<sup>11</sup> / Para mayor detalle a este respecto, una discusión teórica y empírica puede ser encontrada en Contreras, Dante y Ruíz -Tagle, Jaime (1996).

<sup>12</sup> / Para mayor detalle a este respecto, una discusión teórica y empírica puede ser encontrada en Contreras, Dante y Ruíz -Tagle, Jaime (1996).

términos relativos menores) radican en las rentas asociadas a la propiedad y productividad del capital físico o financiero y a la capacidad de las personas de obtener ingreso en forma de remuneración como consecuencia de la participación en el mercado del trabajo.

En este sentido, es razonable esperar una muy desigual distribución del ingreso en aquellas sociedades en donde:

- El capital sea relativamente escaso, con lo cual los retornos serán elevados y además este altamente concentrado en unas pocas personas;
- El capital humano sea heterogéneo y con predominancia de la mano de obra no calificada, con lo cual los retornos asociados a la acumulación de capital humano o mano de obra calificada sean sustantivos;
- Exista una correlación positiva importante entre quienes concentran el capital físico y financiero y quienes detentan la mayor acumulación de capital humano.

Y, por el contrario, los niveles de desigualdad serán reducidos en aquellas sociedades en donde:

- El capital físico o financiero es abundante y/o esta homogéneamente distribuido entre las personas u hogares;
- Exista un alto nivel de capital humano promedio acumulado, con una fracción más pequeña de mano de obra no calificada, permitiendo diferencias moderadas en los ingresos provenientes del trabajo.

Además de la excesiva concentración de la propiedad del capital físico y financiero, y de la abundancia relativa de mano obra no calificada respecto de la calificada, ambos elementos que atentan contra una menos desigual distribución del ingreso, la evidencia empírica agrega dos elementos adicionales al caso chileno.

El primero, señalado en Larrañaga (2001), dice relación con la estructura productiva de la economía chilena. La heterogeneidad estructural, caracterizada por la coexistencia de sectores dinámicos, con mucha tecnología, altamente intensivos en capital y con una demanda de mano de obra asociada fundamentalmente a la explotación de recursos naturales y servicios; y otros que utilizan tecnología más retrasadas como es el caso de gran parte de la industria manufacturera. A lo anterior se agrega la fuerte correlación positiva entre frontera tecnológica, dinamismo del sector, intensidad de uso del factor capital y demanda de mano de obra calificada; lo que explica el que se acentúen las brechas de remuneraciones entre obreros calificados y no calificados.

El segundo elemento dice relación con el número promedio de perceptores de ingreso por hogar. Diversos estudios realizados basados fundamentalmente en antecedentes de la encuesta CASEN, demuestran que en los hogares de mayores recursos económicos no

sólo los perceptores de ingresos reciben de manera individual un ingreso más alto, sino que también, en promedio, existe un mayor número de perceptores de ingreso, situación que tiende a reforzar y acentuar la desigualdad de ingresos.

### **3 La distribución del ingreso en Chile**

Con el fin de disponer de una mirada respecto del nivel y comportamiento de la distribución del ingreso en Chile, a continuación se presentan antecedentes para esta variable tanto en un contexto comparativo internacional como de evolución en el tiempo y en el ámbito de regiones de Chile. Adicionalmente y con el fin de completar en parte la información, se presentan otros antecedentes extraídos de diversos estudios.

#### **3.1 La distribución del ingreso en Chile para el año 1998**

Si se analiza la información disponible en Díaz, Luis (2001) en que se estima, a través de diversos indicadores, la distribución del ingreso de las personas, considerando la definición de ingreso monetario del hogar per cápita – Ver Cuadro N° 1- se observa el importante nivel de desigualdad vigente en la sociedad chilena.

Si bien la mayor parte de los indicadores cobra relevancia a través de su comparación transversal o de evolución intertemporal, es posible, a partir de los valores obtenidos, formarse una idea de los niveles de desigualdad. Considerando el indicador de distribución del ingreso por quintiles, que es el de más sencilla interpretación, se observa que para el año 1998 el 20% más pobre de la población obtiene solo el 3,1% del total de ingresos monetarios, mientras que el 20% más rico se lleva el 62,4%. Esta diferencia equivale, según el indicador 20/20 entre el 5° y 1° quintil, a 20,1 veces. En otras palabras, el 20% más rico de la población percibe un ingreso promedio equivalente a 20,1 veces el que obtiene en promedio el 20% más pobre. En el Cuadro N° 1 se presenta también el indicador 20/20 para el 4° y 1° quintil, de cuya diferencia con los resultados obtenidos al comparar el 5° y 1° quintil se obtienen antecedentes respecto del significativo aporte a la desigualdad del 20% más rico de la población. En efecto, al comparar el 4° y 1° quintil la diferencia se reduce a 5,7 veces, valor muy inferior al obtenido en la comparación 5°/1°, que es de 20,1 veces.

#### **3.2 Chile en el contexto internacional**

Los altos niveles de desigualdad que caracterizan a la sociedad chilena quedan de manifiesto al recurrir a los antecedentes expuestos en estudios comparativos internacionales. Según información del Banco Mundial<sup>13</sup>, presentada en el Cuadro N° 2,

---

<sup>13</sup> / World Development Indicators 1999-2000, Washington D.C.

entre los países en desarrollo para los que existen datos, América Latina sería el continente de mayor desigualdad en la distribución del ingreso, superando al continente Africano y muy por sobre el continente Asiático. De un total de 56 países incluidos en el estudio, de los cuales 26 corresponden a África, 14 al continente Asiático y 16 a América Latina, Chile ocupa el 9° lugar en mayor desigualdad superando solo a Sierra Leone, Zimbabwe, Sudáfrica, Guatemala, Paraguay, Colombia, Panamá y Brasil. En el contexto Latinoamericano, Chile se ubica en el 6° lugar en cuanto a mayor desigualdad distributiva.

En otras palabras y aun reconociendo que muchas veces la información disponible en diferentes países no es estrictamente comparable tanto por la metodología de recolección de información como por la cobertura de la misma, queda bastante claro que la desigualdad distributiva que experimenta Chile es una de las más altas del mundo<sup>14</sup>.

### **3.3 Evolución de la distribución del ingreso**

El fenómeno de la desigualdad distributiva en Chile no es nuevo y diferentes estudios tienden a corroborar esta realidad. En efecto, sumada a la desfavorable posición relativa que experimenta Chile en el contexto internacional al aparecer como uno de los países de mayor desigualdad en el mundo se agrega el hecho de que en los últimos años no se observan indicios de mejoramiento. Según el estudio de Díaz (2001) cuya información se presenta en el Cuadro N° 3 y N° 4, entre los años 1990 y 1998 la distribución del ingreso ha sido bastante estable, lo que no se condice con el mejoramiento sustantivo en otros indicadores sociales. Efectivamente, el porcentaje del total de ingreso monetario que captura el 20% más pobre de la población es levemente superior a 3% tanto en 1990 como en 1998, mientras que el porcentaje del ingreso que obtiene el 20% de la población de mayores ingresos se sitúa sobre el 62% en ambos años.

La razón 20/20 entre el 5° y 1° quintil aumenta levemente desde 18,9 veces en 1990 a 20,1 veces en 1998, mientras que la razón entre el 4° y 1° quintil pasa desde 5,3 a 5,7 veces.

Los indicadores de Coeficiente de Gini y Medida entrópica de Theil confirman la situación anterior. En el primer caso el coeficiente se mantiene en alrededor de 0,57 entre 1990 y 1998 y en el segundo en alrededor de 0,30. Sólo la varianza Relativa indicaría una leve reducción de la desigualdad durante el periodo de análisis.

---

<sup>14</sup> / Es necesario señalar que las dificultades que se producen al comparar cifras que podrían no ser estrictamente comparables no significa que la posición relativa de Chile sea mejor en el contexto internacional, sino que esta podría ser distinta, en cualquiera de las dos direcciones.

### **3.4 Distribución del ingreso por regiones**

En el Cuadro N°5 y N° 6, extraídos de Díaz (2001), se presentan antecedentes respecto de la distribución del ingreso por regiones para el año 1998. En el Cuadro N° 6 se presenta la distribución del ingreso por quintiles y en el Cuadro N° 7 la distribución del ingreso según las medidas de Varianza Relativa, Gini y Theil.

En el contexto regional se producen algunas diferencias en los niveles de desigualdad que exhiben las diferentes regiones. Considerando la información para el año 1998 y el indicador de distribución del ingreso por quintiles, la mayor desigualdad la experimenta la IX Región en la cual el 20% más pobre de la población obtiene sólo el 2,8% de los ingresos mientras el 20% más rico se lleva el 65,4%.

Si se considera el indicador 20/20 entre el 5° y 1° quintil, la mayor desigualdad corresponde a las regiones IX, VIII y Metropolitana, todas ellas regiones en las cuales el porcentaje del ingreso monetario total que captura el 5° quintil o 20% de la población de mayores ingresos supera en más de 20 veces el porcentaje del ingreso que obtiene el 1° quintil de población.

Las regiones con menor desigualdad corresponderían a la I, VII, VI, III, II y XII con razones entre el 5° y 1° quintil inferiores a 14,6 veces.

Considerando los indicadores de Varianza Relativa, Coeficiente de Gini y Medida entrópica de Theil, consistentemente las regiones con mayor desigualdad serían la XI, la IX, la VIII, Metropolitana y XII.

En general los menores niveles de desigualdad son exhibidos por las regiones I, III, V y VI.

En síntesis, Chile no sólo es un país de alta desigualdad en la distribución del ingreso sino que también los niveles de desigualdad muestran diferencias importantes entre las regiones. En general los menores niveles de desigualdad corresponden a regiones del norte de Chile mientras que los mayores niveles de desigualdad se experimentan desde la VIII región hacia el sur (con la sola excepción de la X Región), además de la región Metropolitana.

### **3.4 Distribución de ingreso y crecimiento**

Los esfuerzos para encontrar alguna relación teórica y/o empírica respecto de la causalidad que va desde la distribución del ingreso hacia el crecimiento son cuantiosos y van en diferentes direcciones. Sin embargo, las constataciones empíricas más robustas apuntan a que existe una relación causal positiva que va desde la equidad hacia el crecimiento, aun cuando las explicaciones no son totalmente satisfactorias.

El argumento más razonable, planteado en Agosin (2000), sostiene que en sociedades muy inequitativas, quienes detentan el poder son los grupos de elevados ingresos y como consecuencia de ello, las tasas de impuestos y gastos públicos son bajas como proporción del PIB. En cambio, al aumentar la equidad, aumenta también el poder político de la clase media, lo que induce a aumentos en el gasto público por presión de los grupos medios por mayor educación, mejoría en los servicios de salud y aumento de la inversión en infraestructura básica, con el consecuente efecto favorable sobre el crecimiento y la equidad.

En el caso chileno, la evidencia para la década de los 90 s señala de manera bastante categórica las bondades del crecimiento económico en materia de reducción de las tasas de pobreza, como se visualiza en el Gráfico N° 1, pero, con igual fuerza, muestra la incapacidad por corregir la desigual distribución del ingreso.

¿Qué explicaría que en la década de los 90s, a pesar del fuerte y sostenido crecimiento experimentado por la economía, los aumentos sustantivos del ingreso mínimo y las bajas tasas de desempleo, no se observan avances en materia de desigualdad de ingresos?. La explicación parece ir por el lado de las características del crecimiento económico, como señala Larrañaga (2001). Mientras los sectores más dinámicos son, en términos relativos intensivos en capital y, la proporción de mano de obra calificada es muy reducida respecto de la no calificada, quienes más aumentaron sus ingresos fueron quienes poseían una mayor acumulación de capital humano, incrementándose sus remuneraciones a una velocidad mayor que el de la mano de obra no calificada, con los consecuentes efectos nocivos sobre la equidad en materia distributiva.

### **3.5 Otros antecedentes sobre la distribución del ingreso**

Diversos estudios enfocados al análisis de la distribución del ingreso, tanto para la realidad chilena como en el contexto internacional y considerando diferentes extensiones de los periodos de estudio, nos entregan antecedentes adicionales respecto del comportamiento de esta variable que es necesario tener en cuenta. Algunos de estos elementos son los siguientes:

- Inestabilidad de la distribución del ingreso en el corto plazo y estabilidad a largo plazo.

En estudios elaborados por Ruiz –Tagle, Jaime (1998) y Contreras (1999), para el periodo 1957-1997, y utilizando información para el Gran Santiago a partir de datos de ingresos de la encuesta de ocupación de la Universidad de Chile, se concluye que en el largo plazo la distribución del ingreso ha sido bastante estable, apreciándose sólo una tendencia moderada hacia el aumento en la concentración, pero, sin embargo, esta ha padecido de fluctuaciones en el corto plazo.

- Aumento en la desigualdad durante el régimen militar.

Diferentes estudios, entre los que se puede contar Contreras 1999; Ruiz-Tagle, J. 1998 y Marcel y Solimano 1994, encuentran evidencia indicativa de que fue durante el Gobierno Militar que se alcanzó la mayor desigualdad en materia distributiva. Sin duda que esto se explica de manera importante por el deficiente desempeño económico de la época, que como consecuencia de dos fuertes recesiones, terminó con una tasa de crecimiento promedio per cápita levemente superior al 1%; y por la introducción de una serie de reformas económicas, la mayor parte de ellas necesarias, pero que muchas de ellas implicaron una concentración de los costos en los estratos de menores ingresos.

- Deterioro en la distribución del ingreso en periodos recesivos de los ciclos económicos.

Evidencia extraída de la experiencia internacional y nacional demuestran que los shocks económicos producen retroceso en materia distributiva, lo que se puede recuperar sólo muy lentamente a través del tiempo. Lustig (1998) concluye que en la mayor parte de los países latinoamericanos la desigualdad se incrementó como consecuencia de la crisis de los 80s. Y lo mismo ocurrió en el caso chileno después de las crisis de 1975 y 1981.

Lo anterior cobra particular relevancia en los tiempos actuales debido a que Chile viene saliendo de una crisis económica, que si bien no es de la magnitud de las experimentadas por la economía a mediados de los 70 y principios de los ochenta, no sería extraño que a partir de nueva información disponible para el año 2000, se aprecie un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.

#### **4 El desafío pendiente**

En general existe bastante consenso y coincidencia en relación a que no existen políticas sanas y factibles de implementar que puedan alterar positivamente y en el corto plazo la desigual distribución del ingreso. Enfrentar con seriedad el tema de la desigualdad implica reflexionar sobre un conjunto de políticas que puedan, por una parte, ir mejorando gradualmente y en un contexto de mediano plazo la distribución del ingreso y; por otra, que contribuyan a reforzar y/o recuperar el dinamismo de la economía.

Si el objetivo es permitir a la población nacional mejorar de manera significativa sus niveles de bienestar, no se debe olvidar que, por la vertiente de ingresos, este depende tanto de los niveles de ingresos del país como de la forma en que estos se distribuyan entre la población y, por lo tanto, el desafío es precisamente encontrar un conjunto de políticas que permitan a la sociedad chilena avanzar hacia menores niveles de desigualdad en un contexto de un crecimiento fuerte y sostenido. En otras palabras, que las políticas económicas implementadas contribuyan directa y/o indirectamente y de manera simultánea,

tanto a reforzar el crecimiento económico como hacia la igualdad de oportunidades, siendo esto último, sin duda, un elemento crucial para afectar positivamente la distribución del ingreso.

## Referencias Bibliográficas

- Agosin R., Manuel (2000). "Posibilidades y limitaciones de las políticas económicas redistributivas: perspectiva de largo plazo". Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación. Noviembre del 2000. Santiago-Chile.
- Bravo, D. y A. Marinović (1998), "Wage Inequality in Chile: 40 Years of Evidence", manuscrito no publicado.
- Banco Mundial, World Development Indicators 1999-2000, Washington, D.C.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle V. (1997), "¿Cómo medir la distribución de ingresos en Chile?" *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, verano.
- \_\_\_\_\_ y Cáceres, J. (1998). "Consumo versus ingreso como medidas de bienestar". Borrador preliminar proyecto FONDECYT N° 1981179 y Fondo de Políticas Públicas.
- \_\_\_\_\_, D. Bravo y I. Millán. (1999). "El Impacto de las Políticas Sociales sobre la Distribución del Ingreso en Chile", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Chile, Agosto.
- Cortes, Fernando y Rosa Rubalcava (1984). "Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social". El Colegio de México y Flacso. Ciudad de México-México
- Díaz, Luis Alejandro (2001). "Pobreza, desigualdad y convergencia regional: un análisis para el período 1990-1998". Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación. Enero del 2001. Santiago-Chile.
- \_\_\_\_\_ y Noemí Herrera (1999). "Desigualdad de Ingresos y Bienestar 1990-1996: análisis comparativo desde un enfoque nacional /regional". Documentos Regionales N° 47. Documentos MIDEPLAN, Serie Regional, Enero de 1999. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago-Chile.
- Larrañaga, Osvaldo (2000). "Estudio sobre la distribución del ingreso: estructura funcional en 1987-1996 y proyecciones". Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación. Noviembre del 2000. Santiago-Chile.
- Lustig, Nora, Arianna Legovini and Cesar Bouillon (1998). "Economics Schocks, Inequality and Poverty: the Need for Safety Nets", to be presented at the Conference on Social Protection and the Poor, Washington, D.C., February 1999.

- Marcel, M. y A. Solimano (1994). "The Distribution of Income and Economic Adjustment", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy – Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Ruiz-Tagle V., J. (1999), "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Tesis para optar al grado de Magíster en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

**Cuadro N° 1**  
**Disribución del Ingreso en Chile año 1998**  
 Ingreso Monetario del Hogar per cápita

1. Distribución del ingreso por quintiles	
Quintil	% del ingreso monet. total que captura cada quintil de población
1	3,1
2	6,5
3	10,4
4	17,6
5	62,4
Total	100
2. Razón 20/20 : 5° / 1° quintil	20,1 veces
4° / 1° quintil	5,7 veces
3. Coeficiente de Gini	0,570
4. Varianza Relativa	3,630
5. Médida Entrópica de Theil	0,300

Fuente: Díaz, Luis (2001). "Pobreza, Desigualdad y Convergencia Regional: Un análisis para el periodo 1990-1998.

**Cuadro N° 2**  
**Distribución del Ingreso**  
Chile en el contexto internacional

<b>Países en desarrollo: Coeficiente de Gini en los años 90</b>					
<b>Africa</b>		Egipto	32,0	Malasia	48,4
<b>Pais</b>	<b>Gini</b>	Marruecos	39,2		
Etiopía	40,0	Argelia	35,3	<b>Promedio</b>	<b>36,7</b>
Tanzania	38,2	Túnez	40,2		
<b>Sierra leone</b>	<b>62,9</b>	<b>Sudáfrica</b>	<b>59,3</b>	<b>América Latina</b>	
Rwanda	28,9			<b>Pais</b>	<b>Gini</b>
Mali	50,5	<b>Promedio</b>	<b>44,9</b>	Nicaragua	50,3
Burkina Faso	48,2			Honduras	53,7
Niger	50,5	<b>Asia</b>		Bolivia	42,0
Madagascar	43,4	<b>Pais</b>	<b>Gini</b>	Perú	46,2
Iganda	39,2	Nepal	36,7	<b>Guatemala</b>	<b>59,6</b>
Guinea -Bissau	56,2	Vietnam	35,7	<b>Paraguay</b>	<b>59,1</b>
Nigeria	45,0	Bangladesh	28,3	Ecuador	46,6
Kenya	44,5	India	29,7	R. Dominicana	50,5
Ghana	32,7	Laos	30,4	Jamaica	41,1
Zambia	49,8	Pakistán	31,2	<b>Colombia</b>	<b>57,2</b>
Gambia	47,8	China	41,5	Costa Rica	47,0
Mauritania	38,9	Mongolia	33,2	<b>Panamá</b>	<b>57,1</b>
<b>Zimbabwe</b>	<b>56,8</b>	Sri Lanka	30,1	Venezuela	46,8
Guinea -Bissau	40,3	Indonesia	36,5	México	53,7
Senegal	53,8	Filipinas	42,9	<b>Brasil</b>	<b>60,1</b>
Costa de Marfil	36,9	Jordania	43,4	<b>Chile</b>	<b>56,5</b>
Leshoto	56,0	Tailandia	46,2		
				<b>Promedio</b>	<b>51,7</b>

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 1999-2000, Washington, D.C.

Nota: Los países están ordenados de menor a mayor PIB per cápita.

**Cuadro N° 3**  
**Evolución de la Distribución del ingreso en Chile 1990-1998**

Porcentaje del ingreso monetario total que capturan los  
diferentes quintiles de población

Quintil	1990	1996	1998
1	3,3	3,3	3,1
2	6,7	6,6	6,5
3	10,5	10,4	10,4
4	17,4	17,6	17,6
5	62,2	62,2	62,4
Total	100,0	100,0	100,0
<b>2. Razón 20/20</b>			
5° / 1° quintil	18,85	18,85	20,13
4° / 1° quintil	5,27	5,33	5,68

Fuente: Díaz, Luis (2001) y Díaz, L. y Herrera, N. (1999). En base a datos de las respectivas encuestas CASEN.

**Cuadro N° 4**  
**Evolución de la Distribución del Ingreso en Chile 1990-1998**

Diferentes indicadores

Indicador	1990	1992	1994	1996	1998
Varianza Relativa	4,08	3,58	3,74	3,78	3,63
Coefficiente de Gini	0,571	0,572	0,571	0,572	0,570
Medida Entrópica de Theil	0,31	0,30	0,29	0,30	0,30

Fuente: Díaz, Luis (2001). En base a datos de las respectivas encuestas CASEN.

**Cuadro N° 5**

**Distribución del ingreso por regiones año 1998**

Quintiles de población según ingreso monetario del hogar per cápita

Porcentaje sobre el total de ingreso monetario y hogares que representa cada uno de los quintiles

Región / Quintil	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	País
1	4,0	4,1	3,9	3,8	3,8	4,2	4,2	3,1	2,8	3,7	3,6	4,0	3,1	3,1
2	8,2	8,1	8,0	7,5	7,6	8,1	7,8	6,4	5,9	7,3	6,6	7,8	6,4	6,5
3	13,1	11,3	12,5	11,5	11,6	11,7	11,9	10,2	9,2	11,6	10,6	11,6	10,2	10,4
4	21,1	18,7	20,9	17,9	19,3	17,9	18,5	17,6	16,7	18,5	16,5	18,2	17,3	17,6
5	53,6	57,8	54,7	59,3	57,7	58,1	57,6	62,8	65,4	58,9	62,7	58,5	63,0	62,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Razón 20/20 5°/1° quintil	13,4	14,1	14,0	15,6	15,2	13,8	13,7	20,3	23,4	15,9	17,4	14,6	20,3	20,1
4°/1° quintil	5,3	4,6	5,4	4,7	5,1	4,3	4,4	5,7	6,0	5,0	4,6	4,6	5,6	5,7

Fuente: Díaz, Luis (2001). En base a datos de las respectivas encuestas CASEN

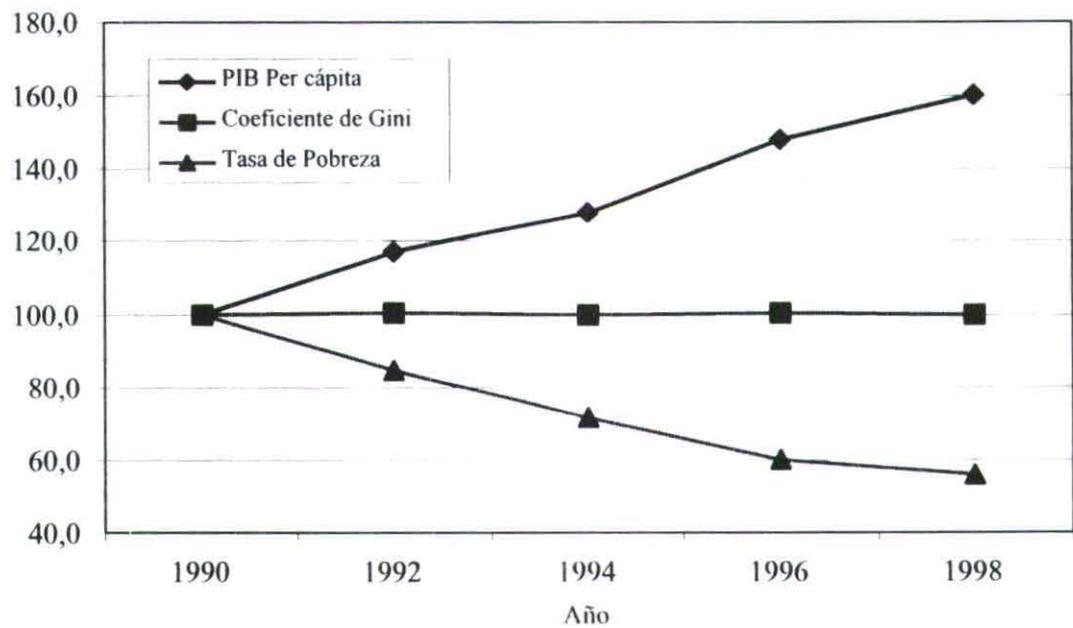
**Cuadro N° 6**  
**Distribución del ingreso por regiones año 1998**

Diferentes indicadores

Región	Varianza Relativa		Coeficiente de Gini		Índice de Theil	
	Valor	Orden	Valor	Orden	Valor	Orden
I	1,240	13	0,484	13	0,182	13
II	2,664	8	0,521	8	0,247	8
III	1,542	12	0,495	12	0,193	12
IV	2,955	6	0,537	6	0,265	6
V	1,759	11	0,519	9	0,222	11
VI	2,301	10	0,517	11	0,238	10
VII	2,665	7	0,518	10	0,240	9
VIII	4,031	3	0,573	4	0,311	4
IX	4,995	2	0,600	1	0,361	2
X	2,394	9	0,532	7	0,252	7
XI	7,674	1	0,577	2	0,379	1
XII	3,815	4	0,548	5	0,343	3
RM	3,547	5	0,575	3	0,307	5
Pais	3,629		0,570		0,300	

Fuente: Díaz, Luis (2001). En base a datos de las respectivas encuestas C'ASEN

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de PIB per cápita, Tasa de Pobreza y Coeficiente de Gini 1990-1998**  
Índice 1990=100



•  
•  
•

•  
•

El tema de la distribución del ingreso se ha reactivado fuertemente en Chile. Ello es saludable, pues los problemas no se pueden comprender y resolver si su existencia no se reconoce. Al margen de la efectividad de los esfuerzos hechos en los noventa para corregir el deterioro registrado en los años setenta y ochenta, la pobreza es aun una realidad para uno de cada cinco chilenos, y subsiste una manifiesta desigualdad de oportunidades e ingresos. Predomina una evidente falta de equidad en la economía y en la sociedad chilena.

Se han registrado cambios distributivos significativos a través de los últimos treinta años. Un análisis integral de las distintas fuentes de información –la encuesta CASEN, la encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE y la encuesta de Empleo de la Universidad de Chile– indica que: i) en los noventa se detuvo la tendencia al deterioro observada durante el régimen de Pinochet; ii) la distribución del ingreso de los noventa fue menos desigual que en los ochenta; iii) la pobreza se redujo sustancialmente; pero, a pesar de este cambio de tendencia en los noventa, iv) el balance neto en estos treinta años muestra que Chile retrocedió en vez de avanzar hacia mayor equidad. La equidad es parte esencial de la modernización.

En este artículo pasamos revista a los rasgos sobresalientes de la evolución distributiva en los últimos decenios. Ponemos énfasis en tres dimensiones. Dos estructurales, que son la necesidad de: i) profundizar en la cantidad y calidad de la inversión en la gente, o capital humano, y ii) fortalecer la inversión productiva y su asociación con el empleo productivo; ambos contribuyen a difundir la productividad a través de la sociedad, y así a ampliar las oportunidades a segmentos más amplios de la fuerza laboral. La tercera dimensión, a la que le damos una enorme importancia, es el logro de equilibrios macroeconómicos sostenibles; en tal sentido, lo eficiente para los efectos de lograr crecimiento y equidad, es una definición integral de los equilibrios macroeconómicos. Ello incluye, mucho más allá que una inflación baja y un equilibrio fiscal estructural (ambos convenientes y necesarios), el equilibrio de la economía real: esto es, pleno uso de la capacidad disponible, evitar tipos de cambio y tasas de interés demasiado fluctuantes y desalineadas, y un entorno macroeconómico favorable para la inversión productiva.

Enfatizamos, con fuerza, que los más grandes deterioros distributivos, así como la expansión de la pobreza, han estado asociados a desequilibrios macroeconómicos críticos: la hiperinflación de 1973, y las recesiones de 1975 y 1982. A ello se adicionan los casos de

---

\* Extractado del capítulo VIII de R. Ffrench-Davis, *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*, Dolmen Ediciones, 2a edición, Santiago, 2001. Agradezco la valiosa colaboración de Heriberto Tapia.

\*\* Asesor Regional Principal de la CEPAL y Profesor de Economía de la Universidad de Chile.

“equilibrios” macroeconómicos logrados a expensas de otros equilibrios, como los desajustes macrosociales en 1985-87, y externos en 1996-97. En el último episodio, la consiguiente pérdida de producción en 1998-2000, aunque muy moderada en comparación con 1975 y 1982, representó un traspie grave, con costos sociales, económicos y políticos. Hemos argumentado que se debilitó la consistencia entre diversos planos, la que es esencial para que los equilibrios macroeconómicos sean sostenibles en el tiempo, y resulten funcionales para el desarrollo socioeconómico (véase Ffrench-Davis, 1999, cap. VI).

## **1. Tendencias de la distribución del ingreso y la pobreza**

### ***1.1 El récord histórico hasta 1973***

Al inicio de los años setenta, Chile se situaba entre los países de América Latina con mayor desarrollo social. El nivel educacional, el sistema nacional de salud, la organización para la construcción de viviendas populares y un programa masivo de alimentación para escolares eran de los más adelantados de la región. Asimismo, se había desarrollado un amplio segmento de clase media, aunque concentrado inicialmente en las áreas urbanas. El progreso se extendió también a los obreros organizados sindicalmente y al sector rural, fenómeno asociado a la reforma agraria realizada entre 1965 y 1973 (Ffrench-Davis, 1973).

No obstante los avances sociales registrados en los años cincuenta y sesenta, la distribución existente hacia 1970 era considerada claramente insatisfactoria. Por ello, en los partidos de centro e izquierda se postulaban diversas propuestas para mejorar la situación distributiva. Varias de ellas se pusieron en práctica durante el gobierno del Presidente Allende. De este modo, los ingresos laborales (salarios mínimos y medios) y el gasto social (pensiones, asignaciones familiares, presupuestos de educación y salud, etc.) se incrementaron masivamente en 1971, aunque de una manera no sostenible. El desborde inflacionario de 1972-73 con tasas anuales superiores a 200% y 600%, respectivamente, involucró drásticos retrocesos distributivos, en varios de estos frentes, respecto de 1970 (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. I).

## 1.2 Avances y retrocesos durante el régimen de Pinochet, 1973-89

Algunos indicadores sociales continuaron mejorando durante el régimen de Pinochet, en tanto que otros se deterioraron fuertemente.

El índice de analfabetismo, ya reducido a 20% en 1952, disminuyó a 10% hacia 1973 y a menos de 6% en 1989; en tanto que el número de estudiantes registrados en la educación primaria, como porcentaje de la población de 6 a 14 años, subió de 65% a cerca de 100% en 1973, para mantenerse hasta inicios de los años ochenta en ese nivel. Sin embargo, en la segunda mitad de los ochenta, la cobertura descendió a 95%, lo que sugiere un problema de deserción escolar a consecuencia de la crisis de 1982. En cuanto a la educación secundaria, ésta daba acceso a 10% de los jóvenes de 15 a 18 años en 1952, cifra que se elevó a 51% en 1973 y a 75% en 1989.

También hubo una evolución muy positiva en lo referente a expectativas de vida y a mortalidad general e infantil, que acentuó la tendencia que estos indicadores ya exhibían en los años cincuenta y sesenta. En particular, se redujo muy marcadamente la mortalidad infantil, con lo que Chile se situó en los años ochenta en los niveles más bajos de América Latina, junto a Costa Rica, Cuba y el Caribe de habla inglesa. Este buen desempeño obedeció a los esfuerzos públicos de atención materno-infantil —incluidos los innovadores programas de nutrición a los niños lactantes y desnutridos—, al descenso del número de nacimientos, y a factores de naturaleza irreversible como el aumento en el nivel educacional de las madres (Monckeberg, 1998; Raczynski y Oyarzo, 1981).

Otros indicadores, en cambio, muestran un desempeño negativo (véase el cuadro 1). Ellos reflejan, en definitiva, *la fuerte inestabilidad macroeconómica*, la baja tasa de inversión bruta por trabajador (con el consiguiente impacto negativo sobre la productividad por persona ocupada) y las leyes laborales sesgadas contra los trabajadores. En consecuencia, las remuneraciones promedio se situaron en 1989 un 8% por debajo de 1970. Es decir, en casi dos decenios, los salarios promedios, en vez de crecer, que es lo natural, disminuyeron; algo similar aconteció con las pensiones. Asimismo, el ingreso mínimo se deterioró en un porcentaje parecido en el mismo período y su cobertura se redujo sustancialmente. Del mismo modo, las asignaciones familiares, que habían jugado un papel progresivo, creciendo continuamente en importancia hasta inicios de los años setenta (Ffrench-Davis, 1973), después de 1974 experimentaron un persistente descenso, hasta situarse, en 1989, 72% por debajo del nivel de 1970.

El gasto público en salud, educación y vivienda por habitante también decreció. La magnitud de la baja de esos tres componentes alcanzó a 22% respecto de 1970. No puede dejar de mencionarse el notable deterioro sufrido por el Servicio Nacional de Salud. Sólo el gasto previsional muestra un aumento, asociado a un número creciente de pensionados. Sin embargo, hubo una mayor focalización de una parte (minoritaria) del gasto social en los más pobres, lo que habría paliado parcialmente la caída de sus ingresos laborales<sup>15</sup>. Muchos

<sup>15</sup> / Otras veces, la mala focalización resultó en el empeoramiento de la situación de la clase media.

de estos indicadores se deterioraron durante los setenta, se recuperaron parcialmente en 1979-81, y empeoraron, otra vez, entre 1982 y fines de ese decenio (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990); las remuneraciones promedio y el salario mínimo tomaron una senda ascendente recién en 1988, las asignaciones familiares en 1990, y el gasto social público en 1991.

El retroceso registrado en los ingresos laborales y en los gastos sociales monetarios, así como la regresividad de las reformas tributarias de esos años, se refleja en el deterioro observado en la distribución de los gastos de consumo. La información más sistemática disponible corresponde a las EPF, realizadas en el Gran Santiago.<sup>16</sup> En general, se reconoce que estas encuestas son de alta calidad. Estas indican, para 1969, 1978 y 1988, un deterioro continuo en los hogares situados en los tres quintiles inferiores de gasto. Más aun, el deterioro es más acentuado cuanto más pobre es el sector de la población (véase el cuadro 2). Por ejemplo, el 40% más pobre de los hogares (quintiles I y II) perdió participación: de 19,4% en 1969 cayó a 12,6% en 1988; es decir, su cuota, en el gasto total de las familias santiaguinas, se redujo en un tercio. En cambio, el quintil más rico mejoró su posición relativa consistentemente, subiendo su participación de 44,5% en 1969, a 51,0% en 1978, y a 54,9% en 1988. Además, éste es el único quintil cuyo nivel de gasto real por familia se elevó entre 1969 y 1988.

Estos antecedentes sobre la distribución del gasto indican que el segundo ciclo del gobierno de Pinochet (1982-89) también fue regresivo, acentuándose así la concentración de la riqueza y del ingreso observada durante el primer ciclo, correspondiente a 1974-81. Antecedentes de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, también para el Gran Santiago, muestran, asimismo, un deterioro de la distribución del ingreso, aunque de diferente intensidad y con grandes fluctuaciones año a año. Entre 1974 y 1987 se observa un persistente empeoramiento, sólo detenido durante el auge de 1977-80, culminando con 1987 como el año de peor distribución, sea medida por el Gini o por la razón quintil V/quintil I (Ruiz-Tagle V., 1999).

Las reformas y políticas del gobierno militar fueron determinantes en el agravamiento de las severas crisis enfrentadas por Chile. El enfoque dogmático que imperó en su ejecución, particularmente en su primera mitad, acentuó la vulnerabilidad frente a shocks externos y agravó las pérdidas que generan. Dentro de las consecuencias de las recesiones, destaca el prolongado desempleo predominante en el país (véase el gráfico 1). Ya en 1975 el porcentaje de desocupados se elevó a 15,7% (17,6% con el PEM y el POJH). En 1983, el número de desempleados llegó a 740 mil (19% de la fuerza de trabajo); adicionalmente, los programas de empleo de emergencia absorbieron a más de 500 mil (13% de la fuerza de trabajo); esto es, un total de 31,3%. Más tarde, la recuperación alivió el problema, pero sólo en 1989 se retornó a una tasa de un dígito, con 7,9% de desempleo abierto. En un marco en que la desocupación afecta con mayor fuerza a los grupos de

---

<sup>16</sup> / Hemos procurado chequear por el eventual sesgo en las EPF, asociado a que Santiago abarca sólo el 40% de la población de Chile y es esencialmente urbano. Comparando los resultados de la CASEN para Santiago y todo el país, se constatan coeficientes de concentración relativamente similares en las 5 encuestas de los noventa, con un Gini promedio de 57,2% y 57,4%, para Santiago y Chile, respectivamente (Feres, 2001).

menores ingresos, con carencia de un seguro de desempleo adecuado y el debilitamiento de los instrumentos de apoyo públicos, es comprensible el deterioro registrado en las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

### **1.3 Distribución del ingreso y pobreza en el retorno a la democracia, 1990-2000**

El retorno a la democracia trajo de vuelta una preocupación mayor, de parte del Estado, por los temas de equidad y pobreza, entendiéndose que, junto con los esfuerzos para conseguir equilibrios macroeconómicos, era necesario perseguir equilibrios macrosociales. De allí la propuesta de “crecimiento con equidad”. En consecuencia, en los años noventa, las autoridades emprendieron esfuerzos sistemáticos para mejorar la situación social e introducir *reformas a las reformas* en operación (Ffrench-Davis, 1999, cap. VII). Se hizo una reestructuración del gasto público para destinar más recursos al área social, y se aumentaron los ingresos fiscales para tal efecto, mediante una reforma tributaria que elevó la tasa del IVA y la tributación progresiva. En la esfera laboral se alcanzaron importantes acuerdos para mejorar considerablemente el salario mínimo, así como para introducir reformas tendientes a reducir el desequilibrio entre el poder de trabajadores y empresarios. Asimismo, las reformas a la manera de hacer macroeconomía tuvieron repercusiones muy significativas sobre el empleo productivo y la sostenibilidad de los equilibrios. En ello, la aplicación del encaje y otros mecanismos de regulación prudencial sobre los ingresos de capitales volátiles jugó un papel determinante (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX).

Fruto del conjunto de políticas fue un crecimiento significativo de las remuneraciones reales medias, que en el 2000 superaban en 35% el nivel de 1970 y en 47% el deprimido monto de 1989; un salario mínimo 86% mayor que el de 1989, y reajustes en asignaciones familiares que han significado recuperar parte del terreno perdido durante los años ochenta (véase el cuadro 1); la tasa de desempleo también exhibió una mejora significativa, promediando 7,3% en los noventa, en comparación con 18,1% en 1974-89 (gráfico 1) y 7,9% en 1989. Naturalmente, la coyuntura macroeconómica tiene una gran incidencia sobre la desocupación. Ello es ilustrado por la tasa de 6,1% en el auge de 1997 y por el 10,2% en el deprimido 1999-2000.<sup>17</sup>

Puede afirmarse que estas políticas, junto con la mayor eficiencia en la gestión macroeconómica durante la mayoría de la década —que favoreció un acelerado crecimiento y una gran creación de empleos—, hicieron posible una reducción drástica de la pobreza e indigencia hasta 1998. En 1987, los chilenos, en condición de pobreza, representaban 45,1% de la población. Las sucesivas mediciones de la encuesta CASEN, dan cuenta del constante progreso en esta área, llegando en 1998 a 21,7% de la población.

La reducción de la pobreza es evidente en los noventa. ¿Qué pasa con la distribución del ingreso? El resultado es más difuso y con ciertas contradicciones: varios

---

<sup>17</sup> / El desempleo, a su vez, es una variable fuerte en la determinación de la pobreza: en 1996, la tasa de desempleo del quintil I era 15%; en 1998 ya se había empinado a 28% (MIDEPLAN, 1999).

antecedentes muestran mejoras y otros indican cambios no significativos o constancia; hay predominio de un cambio positivo en los primeros años e inflexión posterior según algunas fuentes. Sin embargo, en general los antecedentes indican una mejoría con respecto a los ochenta, aunque es evidente que la distribución continúa siendo muy regresiva. En consecuencia, se requiere un gran esfuerzo nacional para corregirla sistemáticamente.

La información más sólida sobre distribución sigue siendo la de las EPF efectuadas por el INE, para el gran Santiago. Una nueva encuesta se efectuó en 1997, cuyos primeros resultados se publicaron en 1999 (INE, 1999). Estos resultados no son comparables con la serie de tres encuestas anteriores, debido a diferencias metodológicas<sup>18</sup>. Estas diferencias destacan la importancia de ser extremadamente cuidadoso en el procesamiento y comparación de encuestas. Por ejemplo, la misma encuesta de 1997 da para el quintil I participaciones de 3,93% del gasto por hogar, sin alquiler imputado, ordenado según gasto por hogar, y de 8,80% del mismo gasto más alquiler imputado, ordenado según ingreso per cápita. Asimismo, el Gini computado según diferentes criterios de ordenamiento y desagregación varía hasta en nueve puntos (Feres, 2001). Esta enorme sensibilidad tiene implicancias menores cuando hay cambios drásticos en la distribución, como el gran deterioro en los setenta y ochenta. Por el contrario, ante variaciones moderadas, como en los noventa, la clasificación que se adopte puede implicar un cambio de signo.

La disponibilidad de estimaciones de alquiler imputado por la vivienda propia es un avance importante disponible desde la encuesta de 1988. Dado el progreso alcanzado por Chile en la construcción de viviendas populares, reviste una significación creciente para el quintil I: eleva notoriamente su participación entre 0,5 y 1,5 puntos, entre 1988 y 1997, y le imprime un signo positivo o refuerza el cambio distributivo registrado entre ambas encuestas (cuadro 3); la falta de esa imputación representaba un vacío o error grave para la estimación del bienestar de los hogares pobres que se habían convertido en propietarios de su vivienda.

La variable demográfica también ha experimentado modificaciones que no deben ignorarse. El número promedio de miembros de los hogares en cada uno de los cinco quintiles se redujo entre 1988 y 1997, y el promedio total lo hizo en 6% (de 4,09 a 3,84); en los hogares del quintil I se redujo, en general, en mayor proporción que en el quintil V. Por consiguiente, operar con datos per cápita resulta más preciso que con los datos por hogar. Por lo tanto, nos inclinamos por la opción técnica de usar cifras per cápita y con alquiler imputado. En las seis formas diferentes de clasificar la información con alquiler imputado, presentadas en el Cuadro N°3, se constata una mejor distribución en 1997 que en 1988. El Cuadro N°3 presenta, además, seis casos de cifras sin alquiler imputado; en ellas, hay dos casos donde el Gini y la razón quintil V/quintil I muestran un empeoramiento, mientras los cuatro casos restantes registran una mejor distribución en 1997. En consecuencia, el conjunto de antecedentes se inclina fuertemente hacia mostrar una mejora distributiva entre ambas encuestas.

---

<sup>18</sup> / Estas tres encuestas están clasificadas por hogares según nivel de gastos pagados, excluyendo alquiler imputado en las dos primeras. La encuesta de 1997 contabiliza el gasto adquirido a diferencia del pagado y contiene información desagregada sobre alquiler imputado.

La información de ingresos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, para el Gran Santiago, entrega antecedentes consistentes con los de las EPF del INE. El coeficiente quintil V/quintil I de los ingresos indica una mejoría estadísticamente significativa en los noventa (promedio de 16,3 en 1991-97) respecto de los ochenta (promedio de 20,3 en 1982-90). Es también mejor que en los setenta (17,1 en 1976-81) aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. Sin embargo, a pesar de la mejoría en los noventa, la distribución del ingreso todavía es significativamente más concentrada que en los sesenta (13,4).<sup>19</sup>

Con cautela, se puede afirmar que en los años noventa se habría recuperado una parte del deterioro de los ochenta, acercándose a la distribución registrada a finales de los setenta. Por consiguiente, el fuerte retroceso constatado en los setenta seguiría totalmente vigente.

Hasta 1992, la mayoría de los indicadores evidenciaba una mejoría. El más conocido, la encuesta CASEN, señala un aumento de la participación en el ingreso monetario del quintil más pobre de los hogares entre 1987 y 1992, y una disminución de los ingresos del quintil más rico. Sin embargo, a partir de allí las cifras basadas en esta encuesta muestran un estancamiento, e incluso algún retroceso. Sin embargo, aun en 1996 la información con alquiler imputado, tanto la original como la ajustada, ordenada según ingreso por hogar y según ingreso per cápita, muestra siempre una mejora del 40% más pobre de los hogares (y en la mayoría de los casos, del quintil I) y una caída del quintil más rico, mientras el coeficiente Gini había mejorado en todos los casos en comparación con 1987 (véase Feres, 2001). En 1998, un año en que se inicia un ajuste recesivo, —ya evidente en el mes de noviembre, en que se efectuó la encuesta—, se observa un deterioro distributivo en algunos indicadores respecto de la encuesta de 1996. No obstante, estos cambios aun son de escasa significación estadística. El balance general es una mejora de los noventa respecto de la muestra de 1987.

La inflexión distributiva durante el curso de los noventa también se verifica en la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para Santiago, con deterioros en 1994 y 1996-97, luego de importantes mejoramientos en la primera parte de los años noventa; el de 1994 se explica en parte porque fue un año de miniajuste contractivo (véase Cowan y De Gregorio, 1996), pero 1996-97 fueron años de auge (con el déficit externo más que duplicándose respecto del primer quinquenio de los noventa; véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX). A éste lo podemos interpretar como un auge no sostenible del gasto, con macroprecios fuera de línea, liderados por un volumen de ingresos de capitales insostenible. Estos capitales naturalmente llegan en fuerte proporción a sectores de altos ingresos, incluidos los “asalariados” en esos tramos; el *chorreo* nunca es progresivo. Es interesante que el auge (espectacularmente mayor) del gasto en 1980-81 también estuvo asociado a un impacto regresivo sobre los ingresos (véase Larrañaga, 1999, gráficos 1 y 2).

---

<sup>19</sup> / Las cifras corresponden a una clasificación según los ingresos per cápita del hogar elaboradas por Ruiz-Tagle V., J. (1999).

Así, las mejoras distributivas se concentraron en los primeros años, cuando se realizaron las mencionadas *reformas a las reformas*; ellas le insertaron una dosis de equidad a la herencia neoliberal regresiva. En el segundo quinquenio las mejoras salariales se moderaron (un alza anual promedio de 3,1% en 1996-98 versus 4,9% en 1991-95) y el desempleo alcanzó a exhibir algún deterioro ya en 1998.<sup>20</sup>

La principal variable explicativa de la insuficiencia de progreso sostenido estaría en el mercado del trabajo, donde la elevación del nivel de empleo y el aumento de las asignaciones públicas sería compensada por la desigualdad salarial que habría aumentado, principalmente asociada a las diferencias educacionales (Beyer, 1997; Bravo y Marinovic, 1998; Larrañaga, 1999).

Los gobiernos de la Concertación han impulsado políticas de largo plazo de “inversión en la gente”, con una importante reforma educacional. Sin embargo, la fuerza de las *reformas a las reformas* en los noventa ha sido débil, por tres razones. Por una parte, porque los principales proyectos de los dos primeros gobiernos democráticos enfrentaron oposición en el Senado; por ello debieron negociarse, lográndose al final reformas a medias (Cortázar y Vial, 1998). Segundo, porque la institucionalidad –capacidad instalada del Estado para liderar la acción contra la pobreza y la desigualdad– estaba deteriorada o desarticulada, como en el caso de la salud y la educación públicas. Tercero, porque se incurrió en contradicciones, a veces dejándose arrastrar por la moda neoliberal, como ser el cambio en política macroeconómica en 1996-97, y el debilitamiento relativo en la regulación de los ingresos de capitales de corto plazo. La sostenibilidad macroeconómica se deterioró desde 1996 (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX); Chile se tornó así, nuevamente, más vulnerable, situación en que ha debido enfrentar la crisis asiática, con evidentes efectos regresivos sobre el empleo y la pobreza en 1999-2000.

Finalmente, debe tenerse presente que los efectos de la inversión en la gente tardan en sentirse. Por ello, es interesante observar qué acontece con la distribución si a los ingresos monetarios se le imputan los servicios gratuitos que entrega el Estado y cuyo producto emerge a largo plazo.

Como se aprecia en el Cuadro N°1, se ha producido un aumento sustancial en el gasto público per cápita entregado a través de la provisión de servicios como la educación y la salud, dirigidos esencialmente a los quintiles más pobres. Si se corrige por los aportes públicos, la distribución del ingreso mejora considerablemente, haciendo bajar la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre desde 15,5 veces a 8,5 para la CASEN 98. Como el gasto social se elevó en los noventa y se procuró mejorar su focalización, su contribución a la reducción de la desigualdad se acentuó. Ello se constata en antecedentes elaborados por Bravo y Contreras (1999, cuadro 7); en 1990 la entrega pública de ingresos monetarios más bienes y servicios al quintil I representaba un complemento de 49% del ingreso factorial per

<sup>20</sup> / En contraposición, hubo mejoras sustanciales en pensiones y salario mínimo en 1998-2000, recogiendo la creciente toma de conciencia del problema distributivo, pero también la expectativa frustrada de que la inversión y el PIB seguirían creciendo alrededor de 7% anual. El alza efectiva del PIB promedió 2,7% en este trienio y la inversión decreció 14% entre 1998 y 2000 (alrededor de 5 puntos del PIB), lo que dejó una huella persistente en el mercado laboral.

cápita, lo que se había elevado a 75% en 1996. Estos datos reflejan la importancia de la entrega gratuita de salud y educación. Una variable clave es que el mayor gasto social esté efectivamente asociado a un aumento del volumen de servicios y/o una mejor calidad de ellos<sup>21</sup>. De allí la necesidad de exigencias efectivas de productividad y mejor servicio a los beneficiarios.

En la actualidad, aun cuando haya mejorado la distribución del ingreso en los noventa, sería aun peor que hacia 1970. Esta es una base para la insatisfacción, y para fortalecer la acción y su eficacia.

## **2. Factores que determinan la pobreza y la concentración**

### **2.1 El papel de las reformas neoliberales**

Las reformas económicas aplicadas en Chile en las últimas décadas tuvieron repercusiones notables en el campo social. Por una parte, hubo fuertes efectos directos negativos sobre diversos indicadores sociales, producto del paso de un modelo que consideraba a la distribución del ingreso y lucha contra la pobreza como objetivos de primer orden, a uno que concentró sus metas en la neutralidad de sus políticas. Por otra, la aplicación extrema de los principios neoliberales y la omisión de consideraciones sobre la heterogeneidad de los agentes, la segmentación y fallas de los mercados, se tradujeron en costosos procesos de ajuste y severas recesiones, en un marco caracterizado por una escasa inversión productiva y un alto desempleo (Ffrench-Davis, 1999, cap. I). Así, estas políticas tuvieron un impacto negativo indirecto sobre una población desprotegida. Por esto, no son extraños el evidente empeoramiento de la distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza que predominaron durante el gobierno de Pinochet.

Dentro del marco de reformas, una de las mayores transformaciones se ubicó en el campo fiscal. En 1975 se realizó un cambio del sistema tributario. La reforma impositiva incluyó la eliminación de gravámenes sobre la riqueza y las ganancias de capital y una reducción substancial de la carga tributaria sobre las utilidades. Por otro lado, se adoptó un impuesto al valor agregado (IVA), suprimiéndose las exenciones existentes para los bienes de consumo básico.<sup>22</sup> El objetivo de estos cambios era reducir la carga impositiva y

---

<sup>21</sup> / Es preciso tener en consideración el hecho que parte significativa del aumento del gasto social, en los noventa, correspondió a reajustes de las remuneraciones de profesores y personal del Sistema Nacional de Salud. En 1990 las remuneraciones estaban extremadamente desalineadas con el mercado y bajo el mínimo requerido para un funcionamiento más eficiente. Desafortunadamente, luego del deterioro de la calidad de los servicios, asociada a la caída de las remuneraciones y del *status* social de la función, la recuperación de los ingresos no es seguida automáticamente por una recuperación de la calidad.

<sup>22</sup> / Es indudable que el reemplazo de los impuestos progresivos por un IVA sin exenciones fue regresivo en sí, y además fue acompañado por caídas en el gasto social. Ello no desvirtúa la eficiencia y alto rendimiento del IVA y el hecho de que un alza de tasa destinada a aumentar el gasto social es nitidamente progresiva.

concentrarla en impuestos más “neutrales y eficientes”, dejando en un segundo plano el criterio de progresividad.

El gasto público, como porcentaje del PIB, fue reducido en más de un cuarto con relación a fines de los sesenta, luego de haber crecido exageradamente en 1972-73. Hubo una dramática caída de la inversión pública, que disminuyó en más de la mitad como porcentaje del PIB entre 1970 y 1979. También cayó el apoyo público a actividades productivas privadas, en subsidios y provisión de infraestructura. El gasto social aumentó su participación dentro del gasto público total, aunque, como ya se documentó, en términos per cápita cayó: en 1981 era inferior a lo registrado en 1970, con una reducción de 8% en educación, 25% en salud y 30% en vivienda, todo medido en términos reales (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990). La caída persistió hasta 1990.

También, a mediados de los setenta, se produjo la privatización de gran parte de los medios de producción poseídos por el Estado. El proceso fue conducido en medio de una recesión interna y tasas de interés internas extremadamente altas. Por este motivo, pocos grupos privados tuvieron acceso a su compra, en particular aquellos con mayor disponibilidad de créditos externos, reforzándose así la concentración de la propiedad (véase Ffrench-Davis, 2001, caps. II y V).

Las reformas del mercado financiero, lejos de fortalecer la inversión productiva, se caracterizaron por tasas de interés reales muy altas, gran actividad financiera, con débil contribución a la generación de nueva capacidad productiva y con un desplazamiento del ahorro interno por el externo. Los flujos crecientes de capitales financieros encaminaron a la economía por una senda de gasto insostenible que condujo a la intensa crisis de 1982. El Estado debió intervenir el sistema financiero para evitar su colapso en 1983; el costo de los subsidios resultantes significó una redistribución de riqueza con un sesgo marcadamente regresivo, que estuvo asociado a la reducción del gasto social y de la inversión pública en los ochenta, y contribuyó a prolongar la profunda recesión de los años posteriores a la crisis. Recuérdese que recién durante 1988 se recuperó el PIB por habitante de 1981.

La legislación laboral experimentó también grandes cambios que impactaron negativamente a los trabajadores: el nivel y la cobertura del salario mínimo fueron reducidos, se facilitó el despido de trabajadores junto con la eliminación de los juzgados del trabajo (restablecidos en 1986). Junto con la represión política y la depresión económica, la legislación fue efectiva en reducir el poder de las organizaciones sociales y sus posibilidades para defender sus derechos. Estos factores institucionales aparecen como una importante causa de la informalización y del deterioro de la distribución del ingreso que caracterizaron los años de la dictadura (Bravo y Marinovic, 1998).

En los inicios de los años ochenta, se pusieron en marcha profundas reformas en la arquitectura de la seguridad social, abarcando al sistema de salud y al de pensiones. Hubo dos reformas estructurales de gran significación. Ellas tuvieron un impacto fuerte sobre el presupuesto fiscal, con evidentes efectos distributivos en el momento de la activación de las reformas. Los cambios estructurales en la salud culminaron en la conformación de un sistema dual, con una parte pública que actúa mediante un Fondo Nacional de Salud

(FONASA), y una parte privada, conformada por una red de instituciones de salud previsional (ISAPRES) que compiten entre sí, funcionando como compañías aseguradoras.

La salud se financiaba, en parte importante, con un impuesto a las remuneraciones. La reforma implicó inicialmente que 11% de los beneficiarios se trasladase al nuevo sistema de ISAPRES con el 48% del rendimiento de la cotización de salud (Titelman, 2001). Al margen de cuál sea la calidad de la reforma, ese impacto fue evidentemente una “focalización” regresiva, y estuvo asociada a la profundización de la crisis del sistema de salud pública. En efecto, dentro de los 4 quintiles más pobres prima, en cobertura, el sistema de salud público, mientras que sólo en el quintil más rico las ISAPRES cubren una proporción mayor que el FONASA.

Del mismo modo, en 1981 iniciaron su actividad las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, en lo que marcó el tránsito desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual. Hay diversas consecuencias distributivas. Por una parte, la reducción de jubilaciones prematuras (disponibles sólo para empleados más organizados) y la sujeción de pensiones altas a aportes previos también altos fueron claramente progresivas. Por otra parte, la reforma implicó una merma de los ingresos públicos, que a partir de 1981 pasaron a ser cotizados en las AFP. Como el sector público continuó con la responsabilidad de cubrir el financiamiento de las pensiones vigentes y de los que estaban por pensionarse en los años próximos, el déficit previsional público se elevó desde 2% del PIB en 1980 a 7% en 1983-86. En un período recesivo, ello tensionó más las cuentas fiscales y contribuyó a la restricción del gasto social y a la desarticulación de la inversión en capital humano. Como se aprecia en el Cuadro N° 1, las caídas en el gasto social en educación y salud, entre 1980 (antes de las respectivas reformas) y 1987, fueron espectaculares. Con la reforma no se logró la captación de independientes o informales de menores ingresos. En tanto que 60% de la fuerza laboral cotizaba activamente en la seguridad social en 1974 (79% estaba afiliado), en 1988 ese porcentaje alcanzaba sólo a 55%; entre ambos años, la tasa había caído espectacularmente, situándose en 40% en 1982 (Arellano, 1989). Otra implicancia distributiva significativa es la concentración de poder en los dueños de AFP, quienes, al adquirir acciones con los fondos de los trabajadores, pasan a participar en la designación de los directorios de las empresas.

Por último, las reformas comerciales impulsadas desde mediados de los setenta, aparecen como un agente clave en la explicación de la evolución factorial del ingreso. Por una parte, significaron un gran impacto en la estructura productiva nacional, lo que se tradujo en una apreciable disminución relativa (y muchas veces absoluta) del empleo en algunos sectores (particularmente intensa en la industria) acompañada de un dinamismo menor en los sectores en expansión (Valdés, 1992). El efecto regresivo fue reforzado por la apreciación cambiaria en 1979-82 y por el sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas.

Con la apertura, se ha reforzado un marcado aumento de la rentabilidad de la educación superior que, como ya se señaló, afectó la distribución de los ingresos salariales premiando a la mano de obra calificada. Las fuerzas detrás de este cambio de precios relativos luego de las reformas, radican en un menor requerimiento de trabajadores no calificados, acelerado por la abrupta liberalización de importaciones junto a una baja tasa

de inversión productiva. Por otro lado, la creciente brecha salarial obedecería, parcialmente, a un contexto de creciente demanda por trabajadores calificados, de naturaleza predominantemente exógena (originada en el sesgo del cambio tecnológico y transmitida por la creciente conexión comercial con el resto del mundo, que también exhibe mayor desigualdad salarial), y una composición inflexible de la oferta de trabajo<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, la estructura productiva de los ochenta fue encabezada por un sector exportador intensivo en recursos naturales con baja contratación de trabajo no calificado, lo que mantuvo deprimida la demanda por este grupo, acentuando la desigual distribución salarial.

## 2.2 Factores cruciales

La distribución del ingreso y la pobreza se definen, en una proporción decisiva, en el proceso productivo mismo.<sup>24</sup> De allí la gran importancia de operar una transformación productiva con equidad. Para ello, es esencial tener crecimiento. Es evidente que la disyuntiva no es entre crecimiento o equidad. No se trata sencillamente de escoger el crecimiento, pues no es fácil lograrlo y de manera sostenible. Chile sólo lo ha logrado en períodos excepcionales; uno de ellos corresponde a 1990-97. Por lo tanto, el punto neurálgico es identificar los determinantes del crecimiento, y en la actual etapa de desarrollo de Chile hay complementariedades claves entre fuentes del crecimiento y la equidad; entre los equilibrios macroeconómicos y los macrosociales.

La generación de empleos productivos es el canal principal a través del cual se transmite el progreso económico y social. Esto depende de la oferta y la demanda, nos guste o no; pero ambas son afectadas por las políticas públicas.

Para que haya demanda, es imprescindible que la inversión productiva sea elevada; mucho más de lo que se invirtió durante el régimen neoliberal. Así se hace posible un mayor crecimiento con mayor generación de empleo y mejores remuneraciones. Detrás del hecho de que las remuneraciones promedio de 1989 fueran todavía menores que en 1970, está la baja tasa de inversión registrada en los años setenta y ochenta. Del mismo modo, la elevada inversión observada entre 1992 y 1998 contribuye a explicar la mejora sostenida, aunque insuficiente, de las remuneraciones durante los dos gobiernos democráticos.

---

<sup>23</sup> / La capacitación laboral puede contribuir significativamente a flexibilizar la oferta de trabajo. Hubo avances en este último campo durante los años noventa. El porcentaje de la fuerza de trabajo capacitada mediante la franquicia tributaria SENCE aumentó desde un 4% en 1990, a un 8% en 1998. Sin embargo, sólo un 20% de las empresas hacía uso pleno de este beneficio y la distribución de su gasto era notoriamente regresiva.

<sup>24</sup> / La desigualdad está determinada también por un factor demográfico, como es el número de trabajadores por hogar. En tal sentido, la persistencia de mayores tasas de fecundidad en los sectores de menores recursos, y una relativa menor incorporación de la mujer de los estratos bajos al mercado laboral, refuerzan la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

Pero no basta con la inversión física. Se requiere también aumentar el capital humano, invertir en la gente. Esto se torna aun más necesario en la actualidad, dada la dinámica de la innovación y el progreso tecnológico. La inversión en la gente, en su calidad de factor productivo, es uno de los dos componentes del gasto social. Pero aun más importante es que los gastos de inversión en la gente –en particular, la educación y la salud– capacitan a las personas para insertarse mejor en el mercado y contribuyen a interrumpir la reproducción de la pobreza: hijos de pobres condenados a ser pobres. Mejor nutrición, más educación y de calidad creciente involucran *una oferta laboral más flexible*, que permite ajustarse más eficazmente a los requerimientos de la demanda, en un entorno de globalización.

El otro es el gasto permanente redistributivo, dirigido a compensar a los perdedores en la modernización y que no pueden reinsertarse en el mercado, o a los que ya terminaron su vida laboral y tienen pensiones muy bajas o simplemente no las tienen.

### 2.3 *Estabilidad, inversión y distribución*

La estabilidad integral es un elemento esencial para la equidad del crecimiento económico. Si se examina lo que pasó con los salarios y el empleo en los períodos recesivos en el último cuarto de siglo, se observa que en todos ellos los ingresos laborales declinaron más que proporcionalmente y aumentó la informalidad. Dado que en los procesos de ajuste normalmente se produce este «sobreajuste» en los sectores de menores ingresos y entre los asalariados (con el consiguiente retroceso distributivo), es claro que se debe hacer un esfuerzo por remover los factores de inestabilidad (Rodrik, 2001).

La definición de estabilidad es clave. La estabilidad de precios es muy importante pero sólo constituye un ingrediente de la estabilidad integral, basada principalmente en el comportamiento de la economía *real*. Esta estabilidad implica utilizar la capacidad productiva (PIB potencial), en un marco de precios macroeconómicos *correctos* (véase French-Davis, 1999, caps. I y VI).

Esta conclusión se refuerza cuando se observa el desempeño de la inversión, ya que la inestabilidad también representa un desincentivo para ella. Cuando se tienen firmas produciendo a marcha lenta y cuando hay tierras de cultivo subutilizadas, es obvio que se reducen los incentivos del mercado a invertir en la creación de nueva capacidad productiva (Agosin, 1998). La evidencia empírica muestra que una de las tendencias habituales en los procesos de ajuste recesivo es que la inversión se contraiga: si la demanda agregada se está ajustando hacia abajo, hay capacidad instalada subutilizada; entonces, el inversionista potencial se pregunta ¿para qué seguir creando capacidad productiva? Puesto que la formación de capital no resulta prioritaria en una visión cortoplacista, habitualmente también se reduce la inversión pública y ello desalienta adicionalmente la inversión privada<sup>25</sup>.

Hay dos conceptos de productividad que comúnmente son confundidos. Uno se refiere a cuánto se incrementa o se reduce la producción de un determinado conjunto de recursos porque varía su tasa de utilización. Cuando en el curso de un ciclo económico el producto cae bruscamente –en 14% como ocurrió en Chile en 1982– lo que desciende, en realidad, es la tasa de utilización de los recursos. En un contexto de inestabilidad, esta forma de medir la productividad indica que el mismo trabajo y el mismo capital existente pasan a producir 14% menos que antes. Pero éstas son productividades que se recuperan reutilizando lo existente, cuando la etapa recesiva del ciclo es sucedida por la expansiva, aun cuando el volumen de recursos y la productividad potencial no registren cambios. El otro concepto de productividad alude a los esfuerzos de innovación, a una nueva

---

<sup>25</sup> / Se produce, además, una manifiesta insuficiencia de la inversión de empresas pequeñas y medianas nacionales. La corrección de este desequilibrio es lenta, y ha sido dificultada por los procesos de ajuste recesivo, pues el alza de tasas de interés por sobre niveles “normales” y la restricción de la demanda interna las afectan más intensamente que a las empresas grandes, que son más diversificadas y que pueden conseguir financiamiento por otras vías.

combinación de recursos productivos y a mejoras en su calidad. Este segundo concepto de productividad es un determinante del crecimiento en el largo plazo.

Las economías con grandes altibajos tienden a desincentivar la difusión de la innovación tecnológica, porque la inestabilidad genera grandes pérdidas y también grandes oportunidades de beneficio fácil. Son períodos en los cuales, en general, las ganancias se logran a costa de las pérdidas de otros (en un juego de suma negativa). Si un empresario tiene periódicamente la oportunidad de ganar 10 ó 20% del capital invertido en una operación de corto plazo, es obvio que estará menos preocupado de mejorar, por la vía de complejas innovaciones tecnológicas, la productividad de su empresa al ritmo de 2 ó de 3% por año. Durante los ciclos económicos fuertes se abren grandes oportunidades de generar ganancias desproporcionadas como resultado de cambios bruscos en precios relativos tanto de productos como de activos, sin necesidad de un esfuerzo de innovación empresarial enfocada hacia el largo plazo. Ocurre, entonces, que la inestabilidad de los procesos cíclicos favorece la despreocupación por la productividad de mediano y largo plazo: ¿para qué preocuparse constantemente de ir mejorando la calidad de lo que se produce, la forma en que se produce, el diseño de los productos y nuevas líneas de producción, si están abiertas estas otras oportunidades?.

Evidentemente, la inestabilidad crea ambientes más propicios a la inversión especulativa que a la innovación tecnológica y a la inversión productiva.

En contextos de alta inestabilidad, como los vividos por Chile durante los años setenta y ochenta, tienden a darse otros dos fenómenos cuya repercusión sobre el conjunto de la sociedad es negativo. Por un lado, como hemos observado prácticamente en toda América Latina, se producen reducciones en el gasto social. En las inflexiones cíclicas, el gasto social público ha tendido a «sobreajustarse», es decir, a caer proporcionalmente más que el PIB, aunque las necesidades aumentan durante los períodos de ajuste recesivo. En segundo lugar, en estas situaciones de inestabilidad, tienden a producirse focos de pérdida en sectores productivos o financieros, y emerge la inclinación a generar subsidios del sector público para el sostenimiento de estos sectores. Tenemos a la mano el caso de la banca chilena, cuya crisis de 1983 tuvo un costo fiscal de 35% del PIB de un año. Por lo tanto, en el curso de algunos años, el equivalente a un tercio de la producción anual (o el equivalente a una década del presupuesto público en educación) se transfirió de unos sectores a otros para enfrentar esta crisis bancaria. La magnitud de los problemas que presentaba la banca explica la necesidad de actuar; pero de ningún modo valida las políticas que gestaron esa crisis. Del mismo modo, no cabe duda de que esas transferencias tan cuantiosas pudieron hacerse con un impacto distributivo muy distinto. La mayor parte de las grandes transferencias de riqueza que se produjeron en los setenta y ochenta sólo fue posible en un contexto de alta inestabilidad, reforzada por la arbitrariedad e ideologismo del régimen autoritario.

### 3. Reflexiones finales

Las tendencias marcadamente regresivas de los quinquenios anteriores a 1990, tendieron a revertirse desde ese año en Chile, con las políticas implementadas deliberadamente por los dos gobiernos democráticos. Sin embargo, aunque se ha avanzado notablemente en la reducción de la pobreza e indigencia, luego de un progreso al inicio de los noventa, se observa un estancamiento en la distribución del ingreso, lo que plantea grandes desafíos para las autoridades.

La mejora distributiva estructural es una tarea de largo plazo, donde queda mucho por conocer. Se precisa, entre otros aspectos macro y mesoeconómicos:

- i) Perfeccionar el manejo macroeconómico activo, para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, cuyos efectos son siempre regresivos: frente a la próxima reanudación de flujos, reactivar y perfeccionar la regulación de los flujos de capitales; reconstruir una política cambiaria activa que estabilice las señales para el sector exportador, evitando los dos extremos de tipo de cambio fijo o libre; y establecer una política fiscal sistemáticamente anticíclica.
- ii) Seguir reduciendo filtraciones (elusiones) legales y las evasiones ilegales que atentan contra la equidad tributaria.
- iii) Implementar sistemáticamente la reforma educacional, mejorando y homogeneizando su calidad, perfeccionando programas y a los docentes, con el correspondiente financiamiento.
- iv) Dar un gran salto en la cantidad, funcionalidad y eficiencia de la capacitación laboral, avanzando así en la flexibilización y adaptabilidad de la oferta de los trabajadores.
- v) Elevar significativamente las oportunidades de acceso de la PYME al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, a la capacitación empresarial y laboral, a mercados internos más estables, y a mercados externos más accesibles.
- vi) Reforzar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con mayor valor agregado. La consolidación de los procesos de integración latinoamericana, una política cambiaria activa, capacitación laboral y fomento productivo de la PYME son ingredientes esenciales para el reimpulso exportador y su vinculación más estrecha con el desarrollo nacional.

### *Referencias Bibliográficas*

- Agosin, M. R. (1998), "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", en Ffrench-Davis y Reisen (1998).
- Arellano, J. P. (1989), "La seguridad social en Chile en los años 90", *Colección Estudios CIEPLAN* 27, diciembre.
- Beyer, H. (1997), "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, verano.
- Bravo, D. y A. Marinović (1998), "Wage Inequality in Chile: 40 Years of Evidence", manuscrito no publicado.
- \_\_\_\_\_ y D. Contreras (1999), "La distribución del ingreso en Chile, 1990-96: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- CEPAL (1997), "Evolución reciente de la pobreza en Chile", (LC/R.1773), Santiago, diciembre.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle V. (1997), "¿Cómo medir la distribución de ingresos en Chile?" *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, verano.
- Cortázar, R. y J. Vial (eds.) (1998), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Ediciones Dolmen, Santiago.
- De Gregorio, J. y O. Landerretche (1998), "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en Cortázar y Vial (eds.), *Construyendo opciones*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago.
- Feres, J. C. (2001), "Evidencia empírica en torno a la medición de la desigualdad: algunas advertencias metodológicas", manuscrito, CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (1973), *Políticas económicas en Chile: 1952-70*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Santiago.
- \_\_\_\_\_ y D. Raczynski (1990), "The Impact of Global Recession and National Policies on Living Standards: Chile, 1973-89", *Notas Técnicas* N° 97, tercera edición, CIEPLAN, Santiago, noviembre.

- INE (1999), “V Encuesta de Presupuestos Familiares, 1996-97”, *Serie de Estadísticas Sociales* N° 1, junio.
- Larrañaga, O. (1999), “Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile”, *Documento de Trabajo* N° 35, *Serie Reformas Económicas*, CEPAL, Santiago.
- MIDEPLAN (1999), “Resultados de la VII encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 1998)”, *Documento* N° 1, Santiago, julio.
- Monckeberg, F. (1998), *Jaque al subdesarrollo ahora*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Raczynski, D. (1995), “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”, en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, Santiago.
- \_\_\_\_\_ y C. Oyarzo (1981), “¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?”, *Colección Estudios CIEPLAN* 6, diciembre.
- Rodrik, D. (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL* 73, abril.
- Ruiz-Tagle V., J. (1999), “Chile: 40 años de desigualdad de ingresos”, Tesis para optar al grado de Magister en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Titelman, D. (2001), “Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile”, CEPAL, por aparecer.
- Torche, A. (1987), “Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas”, en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Valdés, R. (1992), “Cuantificación de la reestructuración sectorial generada por la liberalización comercial chilena”, *Colección Estudios CIEPLAN* 35, septiembre.

**Cuadro N° 1**  
**Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-2000**

(índices reales, 1970 = 100)

	Remuneraciones (1)	Ingreso mínimo (2)	Asignación familiar (3)	Gasto social público per cápita		
				Educación (4)	Salud (5)	Total (6)
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	89,0	130,0	81,6	88,6	82,3	90,1
1981	96,8	135,7	80,9	92,1	74,7	97,5
1985	83,2	86,1	54,6	76,0	64,0	90,5
1986	84,6	82,1	45,7	71,5	62,5	86,9
1987	84,3	77,1	38,1	65,7	61,5	84,7
1988	89,8	82,3	33,2	64,1	70,4	86,0
1989	91,6	91,8	28,4	62,5	69,6	83,7
1990	93,3	98,0	33,7	58,8	65,3	81,6
1991	97,8	107,2	41,4	64,7	75,7	87,8
1992	102,2	112,2	42,4	73,1	87,0	95,4
1993	105,9	117,7	43,2	78,2	95,9	102,9
1994	110,7	122,1	43,9	83,9	104,0	107,4
1995	118,3	127,5	45,3	92,3	106,7	113,9
1996	123,2	133,0	47,2	102,7	114,3	123,2
1997	126,1	137,8	49,7	111,6	119,4	128,1
1998	129,5	149,2	51,9	122,6	127,5	135,7
1999	132,6	159,6	53,3	129,4	129,6	144,3
2000	134,4	170,4	53,3	138,4	138,5	151,0

Fuentes: INE y Jadresic (1990) para remuneraciones; Cortázar y Marshall (1980) para IPC corregido; Cabezas (1988) y Dirección de Presupuestos (desde 1986) para gasto social.

Col. (1), Índice General de Remuneraciones hasta abril de 1993 y, posteriormente, Índice de Remuneraciones por hora; el índice de costo de la mano de obra creció 4,8% menos entre abril de 1993 y diciembre de 2000. Col. (2), es el ingreso líquido. Col. (3), asignación familiar del SSS en 1970, luego la asignación única y, posteriormente, la correspondiente al tramo de ingresos menores. Col. (6), incluye gastos en salud, vivienda y previsión. Todos son promedios de cada año.

**Cuadro N° 2**  
**Distribución del gasto por hogares, 1969, 1978 y 1988**  
 (porcentajes sobre el total)

<b>Ordenados según gasto por hogar</b>			
<b>Quintil</b>	<b>1969</b>	<b>1978</b>	<b>1988</b>
I	7,6	5,2	4,4
II	11,8	9,3	8,2
III	15,6	13,6	12,6
IV	20,6	21,0	20,0
V	44,5	51,0	54,9
Total	100,0	100,0	100,0
QV/QI	5,9	9,8	12,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuestas de Presupuestos Familiares*, efectuadas en el Gran Santiago.

**Cuadro N° 3**  
**Gran Santiago: Distribución del gasto y del ingreso de los hogares, por quintiles, 1988 y 1997**  
 (porcentajes)

Quintiles	Distribución del gasto de los hogares				Distribución del ingreso de los hogares				Distribución del gasto de los hogares			
	ordenados según gasto por hogar		ordenados según gasto per cápita		ordenados según ingreso por hogar		ordenados según ingreso per cápita		ordenados según ingreso por hogar		ordenados según ingreso per cápita	
	Sin AI	Con AI	Sin AI	Con AI	Sin AI	Con AI	Sin AI	Con AI	Sin AI	Con AI	Sin AI	Con AI
	E P F 1987 / 88											
I	4,3	4,9	5,9	6,4	3,1	3,8	4,0	4,8	6,5	6,3	7,7	7,6
II	8,2	8,6	9,6	10,2	6,4	7,0	7,9	8,6	9,0	9,3	10,7	10,8
III	12,6	12,8	13,5	13,6	10,6	11,1	11,2	11,8	13,2	13,2	13,5	13,9
IV	20,2	20,1	19,9	19,8	18,4	18,6	18,3	18,6	20,3	20,0	19,8	19,4
V	54,8	53,6	51,2	50,0	61,6	59,5	58,6	56,2	51,0	51,1	48,4	48,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini (1)	0,45	0,44	0,40	0,39	0,52	0,49	0,48	0,45	0,40	0,40	0,36	0,36
QV/QI	12,74	10,94	8,68	7,81	19,87	15,66	14,65	11,71	7,85	8,11	6,29	6,37
	E P F 1996 / 97											
I	3,9	5,1	5,4	6,7	3,8	4,8	5,2	6,3	6,4	6,7	8,3	8,8
II	7,9	8,9	9,1	10,4	7,7	8,5	8,8	10,0	10,2	10,6	11,6	12,3
III	12,4	13,1	13,4	14,2	11,9	12,5	12,7	13,6	13,6	14,0	14,1	14,7
IV	20,1	20,2	20,9	20,4	19,5	19,7	19,7	19,5	20,4	20,4	20,2	19,9
V	55,6	52,8	51,2	48,4	57,1	54,5	53,6	50,6	49,5	48,2	45,9	44,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini (2)	0,46	0,43	0,41	0,37	0,47	0,44	0,43	0,39	0,39	0,37	0,34	0,31
QV/QI	14,26	10,35	9,48	7,22	15,03	11,35	10,31	8,03	7,73	7,19	5,53	5,03
Relación de Gini (2)/(1)	1,02	0,98	1,03	0,97	0,92	0,90	0,90	0,87	0,96	0,92	0,93	0,87

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la IV y V Encuesta de Presupuestos Familiares. Cifras preliminares. Tomado de Feres (2001).

AI = Alquiler imputado por uso de viv. propia.

•  
•  
•

•  
•

### Introducción

No hace tanto tiempo desde que, en 1997, el economista Anthony Atkinson, en su discurso presidencial en la Royal Economic Society hizo un llamado a volver a abordar los temas de la distribución del ingreso en las elaboraciones económicas<sup>26</sup>, preocupado por los aumentos en la desigualdad que se observaban en Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Suecia.

En Chile, desde mediados de los 90 y a consecuencia de lo que variados sectores estimaron como magros resultados distributivos de las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la Concertación (medidos a través de los resultados de las Encuestas CASEN), se fue reabriendo una discusión sobre el grado de desigualdad, sobre su evolución, sobre las cifras mismas, sobre sus implicaciones, sobre la pertinencia del debate, sobre las posibilidades reales de avanzar hacia una distribución más igualitaria y sobre los instrumentos más eficaces<sup>27</sup>.

Como veremos en el análisis que proponemos en este trabajo, luego del ajuste macroeconómico experimentado por el país en 1998-99, los problemas evidenciados durante la recuperación económica, y especialmente las dificultades en lo que se refiere a la generación de nuevos empleos, han replanteado el tema distributivo, ya no sólo como un objetivo o condición que debiera imponerse al crecimiento económico sino, más bien, como una requisito de él, es decir, como un ingrediente de un desarrollo económico que debe dotar a toda la población de los recursos necesarios para aportar de la mejor forma a un dinamismo económico que ya no se basa, o no puede basarse principalmente, ni en la disponibilidad de recursos naturales abundantes y de buena calidad ni en la disponibilidad de mano de obra no calificada relativamente abundante.

---

\* El autor es economista de la Universidad de Chile, Magister en Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, y Doctor en Economía Política de la Universidad de Oxford. Actualmente se desempeña como consultor independiente y es Director del Programa Económico de la Fundación Chile 21.

<sup>26</sup> / Atkinson, (1997).

<sup>27</sup> / Diversos trabajos correspondientes al inicio de este debate público y que contienen distintos puntos de vista y tratamientos, pueden encontrarse en las referencias que se hacen en De Gregorio y Landerretche (1998).

## 1 Equidad, el desarrollo y la democracia<sup>28</sup>

La equidad, como principio, tiene el mismo significado en todo tiempo y lugar. Es darle a cada uno lo que merece, lo que le corresponde. En otras palabras, no es otra cosa que hacer justicia, y en particular, en cuanto al tema de este trabajo, hacer justicia social. Definir qué es lo que cada uno merece, en una sociedad específica y en un período determinado, es un problema más complejo.

Como resultado de su propia historia, gran parte de la sociedad chilena comparte una visión de la democracia como valor fundamental y no como un aspecto meramente instrumental cuya validez sea relativa a la consecución de objetivos superiores. La democracia es parte del concepto de equidad. Los derechos políticos y humanos que ella permite promover y hacer realidad, son parte de lo que cada individuo merece que la sociedad le garantice, en conjunto con los derechos económicos y sociales que ella defina.

Por ello, al explorar un tema como éste desde la perspectiva de las políticas públicas que deben adoptarse, lo relevante es preguntarse cuál es el contenido histórico de la equidad, tal y como surge de las convicciones y opiniones de la abrumadora mayoría de los ciudadanos.

En Chile, la abrumadora mayoría de las ciudadanas y ciudadanos desea perfeccionar las instituciones democráticas, fortalecerlas, vivir en paz y en libertad, asegurar un crecimiento económico dinámico y ofrecerle oportunidades de participación en sus frutos a todos los sectores. En este marco, la equidad no puede ser entendida sino como el ofrecimiento de oportunidades efectivas para que todos los integrantes de la sociedad puedan desarrollarse y participar de los frutos del progreso económico y social en base a su propio esfuerzo. El resultado de ello debiera ser una reducción en las brechas de ingreso y un mayor grado de movilidad social, que proporcione incentivos al esfuerzo personal.

Las injusticias que surgen de la desigualdad de oportunidades son las que resultan menos aceptables desde el punto de vista del ideal democrático. Son aquellas injusticias que surgen de factores que el individuo no puede controlar o alterar, pero que la sociedad, en su conjunto, puede abordar a través de las políticas públicas<sup>29</sup>.

En una economía de mercado competitiva, cada uno participa en el ingreso total de acuerdo a su contribución al esfuerzo productivo del conjunto de la sociedad. Sin embargo, existen imperfecciones en el funcionamiento de los mercados que conspiran en contra de una distribución económicamente justa. Más aun, la marcada desigualdad en la dotación inicial de recursos de que disponen los hogares, constituye un impedimento muy significativo en términos de oportunidades, es decir, en términos de justicia social.

---

<sup>28</sup> / Esta sección se basa, en buena medida, en De Gregorio y Landerretche (1998), pp.152-56.

<sup>29</sup> / Okun, (1975), p. 75.

Por ello es crucial dotar a los sectores más desfavorecidos con servicios complementarios de educación, capacitación, asistencia técnica, salud, vivienda, infraestructura básica, información, orientación y protección, subsidiados por el Estado, que no se reflejarán directamente en los ingresos de los hogares (y por lo tanto no aparecerán en las mediciones usuales de la distribución personal del ingreso, a menos que se traduzcan en subsidios monetarios a la demanda), pero que deben tener una incidencia muy importante en la ampliación de oportunidades.

Por cierto, es necesario asegurar que ese esfuerzo público sea efectivo y eficiente, y que sea compatible con el sostenimiento de altos ritmos de crecimiento económico, lo cual también requiere preservar la creciente estabilidad económica que se ha logrado. Sin los recursos que provee el crecimiento económico, el gran esfuerzo social, que es necesario hacer, no será posible.

Un enfoque democrático de la equidad, que no apela a modelos ideales o absolutos, implica plantear un proceso de equidad creciente, es decir, un proceso en el cual la propia sociedad, en su desarrollo, puede proponerse metas más altas de apoyo a los sectores más desfavorecidos, que impliquen una igualación creciente de las oportunidades.

En consecuencia, una estrategia de desarrollo integradora, que amplíe las oportunidades para los sectores más desfavorecidos, no puede basarse en el exitismo y la autocomplacencia porque no generará el respaldo social y político necesario para enfrentar los problemas pendientes y los nuevos problemas que plantea el desarrollo. Sin embargo, tampoco puede fundarse en la impaciencia excesiva y, mucho menos, en el pesimismo, porque el principal instrumento de las grandes mayorías son los gobiernos democráticos, y los gobiernos no resisten la autoflagelación sistemática.

## **2 Oportunidades y movilidad social**

La igualdad de oportunidades no sólo se expresa en la disponibilidad relativa de ingresos o en la disponibilidades relativa de acceso a bienes y servicios (algunos de los cuales pueden ser total o parcialmente subsidiados). También se expresa en que quienes nacen en un quintil o decil dado tengan mayores posibilidades de movilidad social y por lo tanto de cambiar de quintil o decil con el tiempo.

La distribución de los ingresos que usualmente se mide se refiere en términos estáticos a los diferenciales de ingresos entre distintas personas. En teoría, podrían haber dos economías con la misma distribución de ingresos, pero muy diferentes en cuanto a oportunidades: mientras en la primera, quienes nacen en un grupo de ingresos dado siempre permanecen en él, en la segunda todas las personas (o más bien familias) cambian permanentemente su posición relativa en la escala de ingresos.

Sin duda, la segunda es una economía y una sociedad con mayores grados de equidad. Ello implica avances que trascienden el campo de lo estrictamente económico, avances culturales integradores, que permitan eliminar las diversas formas de exclusión y

discriminación. Sin embargo, también implican un amplio acceso a los mecanismos que permiten obtener una dotación de recursos que permita competir en mejores condiciones y ascender en base al esfuerzo propio. Por ello es que resulta fundamental la educación a todos los niveles y de buena calidad para todos, porque redistribuye el acceso a oportunidades.

### 3 Distribución del ingreso e inserción internacional

La teoría de Heckscher-Ohlin establece que los países se especializan en la producción de bienes y servicios que utilizan, intensivamente, aquellos recursos que son relativamente más abundantes en el país en cuestión, comparando con la disponibilidad existente en el resto del mundo o, si se prefiere, en aquella parte del resto del mundo relevante desde el punto de vista del comercio internacional del país.<sup>30</sup>

En consecuencia, aumentan las exportaciones de los bienes y servicios intensivos en los recursos relativamente abundantes y, como contrapartida, también aumentan las importaciones de bienes y servicios intensivos en aquellos recursos que son relativamente escasos en el país, comparando con la disponibilidad existente en el resto del mundo o, si se prefiere, en los países de origen de esas importaciones. Como resultado de ello, el comercio internacional incrementa, al interior del país, la demanda por recursos relativamente abundantes y reduce la demanda por recursos relativamente escasos: el precio relativo de los primeros tiende a aumentar.

Si los países menos desarrollados se caracterizan por la abundancia de mano de obra no calificada entonces, la apertura de sus economías al comercio internacional, tenderá a reducir los diferenciales salariales dentro del país y, si estos diferenciales inciden de manera importante en la distribución del ingreso de los hogares, como ocurre en Chile, la apertura debería contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Al intensificarse el comercio entre países menos desarrollados y más desarrollados, el precio relativo de los bienes más intensivos en mano de obra menos calificada debería tender a aumentar y la remuneración de estos trabajadores debería aumentar aun más. Este es un resultado del teorema de Stolper-Samuelson<sup>31</sup>.

Sin embargo, si el proceso de apertura se produce en medio de un proceso de globalización de la economía mundial, en el que importantes regiones del mundo, con grandes contingentes de mano de obra aun más barata, se incorporan a los flujos de comercio e inversión internacionales,<sup>32</sup> entonces es razonable esperar que sean otros

<sup>30</sup> / Heckscher (1919), Ohlin (1933).

<sup>31</sup> / Stolper y Samuelson (1941).

<sup>32</sup> / La creciente inserción internacional de China y otros países asiáticos se cita con frecuencia. El tema se aborda en Wood (1994) y (1997).

factores pre-existentes, como por ejemplo las ventajas comparativas surgidas de la disponibilidad de ciertos recursos naturales, las que tengan el rol central en el tipo de especialización y en el tipo de inserción internacional de la economía en cuestión.

Esto puede resultar, incluso, en un deterioro de la distribución del ingreso, si las tecnologías correspondientes a los sectores con ventajas naturales son relativamente intensivas en capital, como sucede con la gran minería y otros sectores exportadores exitosos.

Parece razonable sostener que este ha sido el caso en la experiencia reciente de la economía chilena, es decir, este ha sido el caso durante la primera fase de expansión exportadora dinámica experimentada por esta economía entre mediados de los 80 y fines de los 90, para ser más exactos, hasta que se abre el período de ajuste y transición generado por los efectos de la crisis asiática, en 1998.<sup>33</sup>

En el conjunto de América Latina no hay evidencia clara de que la apertura comercial haya reducido los diferenciales salariales y haya mejorado la distribución del ingreso. Más bien puede encontrarse evidencia en contrario <sup>34</sup>. Esto implicaría que “la ventaja comparativa de América Latina no radica en los productos intensivos en mano de obra no calificada o bien que la apertura ha forzado un cambio tecnológico a favor de una producción más intensiva en capital y conocimientos”.<sup>35</sup>

Lo que importaría, en definitiva, entonces, es la dotación relativa de factores productivos de cada país, considerados de manera desagregada y específica, en relación a la oferta promedio relativa a nivel mundial.<sup>36</sup> En consecuencia, para desplegar un dinamismo sustentable, que no se limite a las posibilidades que ofrecen las ventajas comparativas naturales, se requiere un esfuerzo mucho mayor de construcción de ventajas comparativas, dinámicas, y muy relacionadas con una inversión en capital humano de amplia cobertura y calidad.

---

<sup>33</sup> / Banco Mundial (1995) reporta evidencia de un incremento en los diferenciales salariales en Chile luego de la liberalización comercial, tanto entre sectores como entre niveles de calificación. La magnitud de estas brechas y su evolución posterior a 1995 se analizan en una sección posterior.

<sup>34</sup> / Berry (1998); Bulmer-Thomas (1996). Londoño y Székely (1997), por el contrario, concluyen que las reformas tuvieron un efecto positivo sobre la distribución.

<sup>35</sup> / Morley (2000).

<sup>36</sup> / Spilimbergo, Londoño y Székely (1997).

### 3 Chile en los 90: ¿dan lo mismo las diversas estrategias y políticas?

El punto de partida de cualquier análisis sobre la evolución reciente de la distribución del ingreso en Chile y en América Latina, puede ser bastante desestimulante. Luego de años de reformas estructurales liberalizadoras y de muchos otros años de ajustes orientados a corregir distorsiones y promover un crecimiento con mayor equidad, las conclusiones oficiales no parecen muy promisorias: “El país mantiene una desigual distribución personal del ingreso que, de acuerdo a la información existente, no ha variado significativamente durante los últimos treinta años”.<sup>37</sup>

Otros análisis de la evolución de la distribución del ingreso comienzan reconociendo la existencia de ese diagnóstico bastante generalizado: “Las distintas mediciones apuntan hacia la misma conclusión. La distribución del ingreso se habría mantenido constante en los últimos 10 años”.<sup>38</sup> Apuntando a un problema estrechamente relacionado, otros autores concluyen: “La desigualdad salarial en Chile se ha mantenido estable entre 1990-1996. Se pudo apreciar que la función de distribución de los salarios no presenta variaciones estadísticamente significativas en el período de estudio. Se puede afirmar que hubo un desplazamiento de dicha función, lo que implica una reducción de la pobreza, pero igual distribución.”<sup>39</sup>

Sin embargo, existe evidencia que tiende a mostrar que la distribución del ingreso no sería tan rígida. En el caso de Chile existe información parcial (series con datos comparables, pero solo referidos al Gran Santiago) que indicarían una evolución más elástica con respecto a los cambios de política y estrategias, en periodos no tan largos (Gráfico 1).

Esta evidencia subraya la importancia de la evolución de los diferenciales salariales en la distribución del ingreso de los hogares y la incidencia negativa (“estructural” o persistente) de las nuevas políticas económicas introducidas a partir de 1974, es decir, las políticas macroeconómicas de estabilización y las reformas estructurales liberalizadoras (Cuadro 1).

Sin embargo, la evidencia también tiende a mostrar que, luego de los mejoramientos alcanzados a comienzos de los 90, sobre la base de la introducción de políticas que apuntaban explícitamente a fortalecer la equidad en el desempeño económico y social del país, no ha habido una tendencia clara en los años posteriores, pero es evidente que no es posible sostener que haya habido un mejoramiento (Gráfico N°1 y Cuadro N°2), y es

---

<sup>37</sup> / MIDEPLAN (2000 a), “Indicadores Económicos y sociales 1990-98”, sección 4.4, “Distribución del Ingreso”.

<sup>38</sup> / Larrañaga (1999), p.25.

<sup>39</sup> / Bravo, Contreras y Rau (1999).

razonable esperar que los resultados de la CASEN 2000, no disponibles al efectuar este análisis, confirmen estas conclusiones.

## **5 Una nota de cautela: cuidado con lo que medimos**

Las comparaciones internacionales más citadas no incluyen los cálculos que introducen los efectos salud y educación en la distribución. Además, en muchos países solo se dispone de encuestas urbanas o distribuciones del consumo que subestiman las desigualdades e invalidan comparaciones.<sup>40</sup>

Se puede mejorar la distribución, de manera espuria, entregando subsidios en vez de servicios subsidiados. Lo mismo ocurriría al relajar el tratamiento de los gastos de las sociedades, en cuanto al consumo de sus directivos. Además, probablemente, en las mediciones basadas en las CASEN, para algunos, los ingresos son netos de impuestos directos, para otros, solo son netos de retenciones.

Se puede empeorar la distribución, de manera espuria, reduciendo la tasa marginal del impuesto global complementario (a las personas) e incrementando la de primera categoría a las empresas, lo suficiente como para que haya menos motivos para retener en las sociedades de personas los ingresos destinados al ahorro de sus propietarios.

El efecto redistributivo del Estado en la distribución es muy importante y no adopta necesariamente la forma de subsidios monetarios, percibidos por el hogar como ingresos adicionales<sup>41</sup>. Ello implica que es extremadamente discutible circunscribir el análisis distributivo, y las comparaciones internacionales, a la distribución de los ingresos monetarios o del consumo que se hace a partir de estos ingresos.

En el caso de Chile, el efecto del Estado es tan importante que, entre 1992 y 1998, permitió contrarrestar tendencias regresivas que se observan en los ingresos “autónomos” (Cuadro N°2).

Además, otros autores han sugerido la necesidad de introducir mediciones que tengan en cuenta las economías de escala que se producen dentro del hogar y que ajusten por el costo de vida relativo involucrado<sup>42</sup>.

Por cierto, la distribución del ingreso de los hogares no incluye buena parte de los ingresos del capital, que se retienen, ahorran y gastan en las empresas. De todas formas los ingresos provenientes de la propiedad de capital distinto del capital humano, son el

---

<sup>40</sup> / Típicamente, puede verse en Banco Mundial (2001), Cuadro 5, pp. 282-83.

<sup>41</sup> / MIDEPLAN (2000 b).

<sup>42</sup> / Contreras y Ruiz-Tagle (1996) proponen corrección de los cálculos per cápita introduciendo el concepto de “adulto equivalente” originalmente planteado por Rothbarth (1943).

componente más concentrado en Chile en la distribución del ingreso de los hogares (Cuadro N°3).

La redistribución de la propiedad no es un componente significativo en las estrategias de desarrollo que se plantean en Chile y en la mayoría de los países del mundo hoy en día. Ello se debe a razones económicas, relacionadas con la revalorización de la función económica de los derechos de propiedad, y políticas, particularmente relacionadas con la herencia de las experiencias de cambio radical intentadas en el siglo XX y la revalorización de formas más estables de convivencia democrática.

En realidad, la propiedad del capital implica un acceso a posiciones de comando y a oportunidades de emprendimiento, que no tienen quienes carecen de esos recursos. Sin embargo, esto es cada vez menos cierto para quienes acceden a niveles de educación y conocimientos más altos.

En cuanto al poder que se desprende de la concentración y centralización de recursos en un sector de la sociedad, reaparece la necesidad de pensar la estrategia democratizadora como algo que trasciende la mera reducción de las brechas distributivas o de acceso a oportunidades. En definitiva, es también necesario que los mercados, los procesos de comunicación masiva y la política, se organicen de una forma efectivamente competitiva, que implique opciones reales e impida la monopolización en todas sus expresiones.

La acumulación de capital no se traduce en mayor consumo sino en crecimiento de las empresas y la expansión económica hacia nuevas actividades, lo cual les permite abordar grandes proyectos de inversión y enfrentar la competencia internacional en mejores condiciones. Que esto sea socialmente beneficioso o perjudicial, desde el punto de vista de la equidad, depende del perfeccionamiento de la competencia leal en los mercados, interna y externa; de la adecuada protección de los derechos de los trabajadores, de los usuarios o consumidores, de los pequeños proveedores y de los accionistas minoritarios; de la regulación efectiva de los monopolios y oligopolios y de la limitación drástica a la influencia del dinero en la opinión publicada y en la política, es decir, con los factores que determinan la existencia o inexistencia de un poder económico que afecte negativamente los derechos de las personas y la eficiencia económica global.<sup>43</sup>

## **7 La heterogeneidad productiva: causa y efecto de la desigualdad**

Un buen desempeño macroeconómico es una condición necesaria, pero no suficiente, para generar un desarrollo que sea sostenido en el tiempo, ambientalmente sustentable, progresivamente integrador, y que aborde adecuadamente las diversas oportunidades y amenazas del entorno internacional. Sin embargo, un buen desempeño macroeconómico

---

<sup>43</sup> / Okun, (1975), pp. 22-28.

evita la recurrencia de crisis y de fases regresivas, que golpean con mucha fuerza a los sectores más débiles, deteriorando la distribución del ingreso y haciendo más difícil el esfuerzo fiscal necesario para contrarrestar estas tendencias con la acción redistributiva del Estado.<sup>44</sup>

Por otro lado, la política social--en su sentido más amplio--tiene un rol muy destacado que jugar en el logro de una sociedad más equitativa, pero no puede recaer exclusivamente en ella la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo y los que no han logrado acceder a un mínimo de oportunidades.

Es fundamental enfrentar la regresividad distributiva en su base productiva<sup>45</sup>, que se refleja, en buena medida, en las grandes diferencias remuneracionales existentes entre trabajadores con niveles similares de calificación o pertenecientes a un mismo grupo ocupacional entre diversas ramas y subramas productivas. Ello se debe a la extraordinaria heterogeneidad productiva que existe en la economía chilena, la cual se traduce en enormes diferencias de productividad que redundan en grandes desigualdades de ingreso entre diversas ramas y entre diversas subramas, las cuales potencian las brechas salariales existentes entre trabajadores más calificados y trabajadores menos calificados.<sup>46</sup>

Las marcadas diferencias en remuneraciones puede ilustrarse analizando la información que se reúne para construir el Índice de Remuneraciones del INE, aunque éste subestima la diversidad existente porque excluye a los sectores informales y a los sectores Silvoagropecuario y Pesca.

Volviendo al tema de los diferenciales salariales, a nivel de ramas<sup>47</sup>, las brechas entre grupos ocupacionales fluctúan entre un mínimo de 6,1 y un máximo de 10,5 veces en 1995, pero los diferenciales se incrementan en el 2000, fluctuando entre 6,8 y 17,3 veces. Se trata de diferenciales entre las remuneraciones promedio de los grupos ocupacionales con menor y con mayor ingreso promedio en cada rama. En la mayor parte de los casos las brechas tienden a acentuarse, con la excepción del Comercio y el Transporte y las Comunicaciones (ver Cuadro 4).

Al interior de los grupos ocupacionales, las diferencias remuneracionales entre las actividades con promedio más bajo y las actividades con promedio más alto fluctúan entre 2,2 (operarios) y 5,4 veces (empleados del comercio) a nivel de rama en 1995, y entre 2,1 (empleados de comercio) y 4,2 veces (trabajadores de servicios personales) en 2000. Parecería que en cada grupo ocupacional las brechas se hubieran reducido moderadamente (siendo un poco sorprendente la evolución del grupo empleados del comercio).

---

<sup>44</sup> / De Gregorio y Landerretche (1998), pp.174-77.

<sup>45</sup> / Bravo y Marinovic (1998), p.56.

<sup>46</sup> / Landerretche (1997); Contreras y Ruiz-Tagle (1996) subrayan la heterogeneidad interregional.

<sup>47</sup> / A un dígito en la clasificación del INE, ver Cuadro 5.

Cuando se consideran las subramas<sup>48</sup> y se identifican las que tienen menor y mayor promedio remuneracional en cada grupo ocupacional se observa que las brechas fluctúan entre 6,8 veces (técnicos) y, sorprendentemente, 20,4 veces (operarios de montaje etc.) en 1995, y entre 4,6 (empleados del comercio) y 18,6 (personal directivo) en 2000.

En suma pareciera haber un empeoramiento moderado cuando el análisis se hace a nivel de ramas y un mejoramiento moderado cuando se hace a nivel de subramas, pero ninguno de los dos cambios parece ser significativo. De cualquier manera, los diferenciales son altos para estándares internacionales.

Existe un enorme campo para incrementar la productividad media de la economía apoyando la transformación productiva de los sectores más rezagados y permitirles que sean capaces de obtener rentabilidades sostenibles, lo cual incluye facilitar la movilidad laboral hacia actividades y sectores con mayor productividad y mejores remuneraciones.

Los niveles extremadamente bajos de productividad laboral que se observan en ciertas actividades como, por ejemplo, la agricultura campesina tradicional (no captada en las cifras del INE antes analizadas), se traducen en bajos ingresos y en un círculo vicioso que tiende a perpetuar la situación de atraso, cuyos mecanismos fundamentales son los bajos niveles de acumulación, innovación y acceso a las oportunidades educativas y de financiamiento que caracterizan a esas actividades.

## **8 Hacia una nueva fase de dinamismo exportador**

La economía chilena ha crecido 2.7% anual en los últimos tres años, luego de crecer un 7.9% anual en 1986-97, si se consideran las Cuentas Nacionales a precios de 1986 aun vigentes (ver Gráfico N°2).

El ritmo de crecimiento (real) de las exportaciones ha sido en torno a 6,5% anual en los últimos 3 años y proyectan tasas aun más bajas, entre 4,6 y 4,8% anual para 2001 y 2002<sup>49</sup>. En el período 1986 – 97, el mismo en que la economía registró un alto dinamismo en su crecimiento, el ritmo de expansión del volumen exportado fue de un 10.5% anual (Gráfico N°3).

El actual escenario exportador no es consistente con ritmos de crecimiento adecuados: no provee la locomotora requerida por el lado de la demanda (que genera ingresos, consumo, utilización de la capacidad existente, expectativas de crecimiento y altas tasas de inversión), ni la capacidad de importar necesaria para mantener los equilibrios en

---

<sup>48</sup> / A dos dígitos en la clasificación del INE.

<sup>49</sup> / Banco Central de Chile, mayo 2001.

Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos a mediano y largo plazo<sup>50</sup>. Una nueva fase de dinamismo exportador, más diversificada, ya no es una mera opción, ahora es una urgencia, una necesidad impostergable.

El régimen cambiario y el rol fundamental de las metas de inflación como “ancla nominal”, plantean limitaciones al ajuste de precios relativos requerido para el despliegue de una nueva fase de dinamismo exportador<sup>51</sup>, aunque las rigideces son mucho menores que las que habría bajo tipo de cambio fijo, como en el caso Argentino. El tipo de cambio real no puede considerarse adecuado mientras persista el actual desempeño exportador, aunque ha logrado, recientemente, una considerable recuperación real, en los primeros 4 meses del presente año, equivalente a la recuperación real de alrededor de 10% que ya se había registrado, gradualmente, en 1999-2000. La recuperación del tipo de cambio real es una condición necesaria pero no suficiente.

No es posible sostener que la economía no volverá a crecer como antes, sin haber completado los esfuerzos de ajuste de precios relativos (tipo de cambio real, tasas de interés efectivas) y de readecuación de las políticas económicas de fomento, capacitación, comercio exterior, promoción de nueva inversión extranjera, etc.

El desarrollo exportador exitoso que se requiere para recuperar y mantener los altos ritmos de crecimiento del pasado reciente, no podrá basarse ni principal, ni exclusivamente, en los rubros tradicionales que aprovecharon las ventajas comparativas naturales de los sectores primarios o semi-primarios. Tampoco podrá basarse en el aprovechamiento de ventajas competitivas relacionadas con la disponibilidad abundante de mano de obra barata, precisamente por las razones que ya se dieron anteriormente y que tienen que ver con las características específicas del proceso de globalización en esta época.

En otras palabras, es razonable sostener que el despliegue de una nueva fase de dinamismo exportador, más diversificada y más basada en la elaboración y la calidad de los productos y servicios ofrecidos, demanda los mismos acelerados avances en términos de oportunidades educativas, formativas y técnicas, que el progreso distributivo también requiere. Ambos procesos deben darse al mismo tiempo, reforzándose mutuamente<sup>52</sup>.

En definitiva, una estrategia de construcción de ventajas comparativas (“dinámicas”), no es sólo una estrategia de inserción competitiva en el proceso de globalización, también es una estrategia de acumulación de capital humano y de redistribución de las oportunidades.

---

<sup>50</sup> / Puede estimarse que la elasticidad-PIB de las importaciones se ubica en el rango 1,4 a 1,6.

<sup>51</sup> / Landerretche (2001).

<sup>52</sup> / Está pendiente “procesar” las conclusiones de Barro (1999) según las cuales el crecimiento es más alto, si la desigualdad es más alta, en los países con ingresos per cápita mayores de 2.000 dólares de 1985. Esto sobre la base de una metodología de panel aplicada a un amplio conjunto de países para el periodo 1960-95.

El resultado de esta estrategia de desarrollo debería facilitar el ingreso en la fase de mejoramiento tendencial de la equidad que debería alcanzarse en estadios superiores del desarrollo si nos atenemos a las implicaciones de la Curva de Kuznets.<sup>53</sup> En línea con su análisis clásico, esta nueva fase de desarrollo de la economía chilena se caracterizaría por la difusión de las prácticas aprendidas en la fase anterior, la reducción de la heterogeneidad productiva y una integración mayor, de variados sectores económicos y sociales, al dinamismo económico.

Por cierto, el hecho de que ahora se requiera un mayor esfuerzo de construcción de ventajas nuevas (“dinámicas”) no implica un contraste absoluto con la fase anterior. La automaticidad absoluta, que a veces se expresa en el imaginario neoliberal, no fue el caso durante el auge exportador que se inicia a mediados de los 80. De hecho, el dinamismo de variados sectores se explica no sólo por las intervenciones liberalizadoras del gobierno sino también por una variada gama de incentivos directos, algunos de ellos implícitos, que fomentaron el desarrollo de tales sectores.

## 9 Empleo, educación y equidad

El análisis de los factores que inciden sobre las desigualdades excesivas que se observan en nuestro país, y que ahora empiezan a incidir en las posibilidades futuras de crecimiento dinámico, permiten concluir que es necesario redoblar los esfuerzos en una serie de líneas fundamentales de políticas públicas:

- i) Es crucial facilitar la participación laboral y la ocupación de los más pobres, incrementando el número de personas que contribuyen a los ingresos del hogar, que apenas supera el promedio de un aportante por hogar, mientras que en los quintiles superiores la cifra se aproxima a dos aportantes por hogar<sup>54</sup>.

Por cierto, es necesario abordar adecuadamente el problema de la desocupación, tratándolo como un desequilibrio tan importante como los que otros que usualmente movilizan, con rapidez, las energías e iniciativas de las autoridades fiscales y monetarias.

- ii) Si la desocupación es persistente, tanto porque tiene un componente estructural, más permanente, como porque tiene un componente coyuntural o cíclico, que ha tomado tiempo en despejarse, y un componente “transicional”, que no es permanente, pero tiende a persistir tanto como demore el despliegue de un nuevo dinamismo exportador<sup>55</sup>, entonces es necesario mantener políticas activas de absorción de los desocupados y no tratar este problema como una “contingencia”.

---

<sup>53</sup> / Kuznets (1955).

<sup>54</sup> / De Gregorio y Landerretche (1998), Cuadro N°6, p.179.

<sup>55</sup> / Landerretche (2001).

Una parte de la desocupación actual, precisamente la más permanente, debe absorberse, sin duda, incrementando, significativamente, la tasa de retención escolar, la tasa de participación en los programas remediales de educación para adultos y la tasa de participación en los programas de capacitación. Absorber desocupación, sea ella “coyuntural” o “estructural”, con iniciativas proactivas, que incluyan un importante componente de educación, capacitación, recalificación o aprendizaje en el trabajo, permite convertir la crisis del empleo en una oportunidad .

- iii) Es urgente ir un paso adelante con la formación de capital humano para desarrollar las nuevas ventajas comparativas y competitivas de la economía chilena y para reducir los diferenciales salariales: Enfatizar la retención escolar, la educación para adultos, la recalificación y la calidad de la educación media masiva, formativa y técnica, para comprimir los excedentes de oferta de no calificados.
- iv) Es crucial asumir, de manera efectiva, los desafíos de coordinación y fomento de la nueva fase de desarrollo que el país deberá desplegar. Repensar el gasto y los instrumentos de fomento productivo.
- v) Es fundamental persistir en los esfuerzos redistributivos del Estado, buscando eficacia y eficiencia, pero sin abandonar aquellos a los que no se les puede exigir efectos inmediatos (un ejemplo es la reforma educacional).
- vi) Y es necesario, y lo será cada vez más, establecer una política migratoria clara, orientada, fundamentalmente a la importación de capital humano y capacidad empresarial mediana y pequeña.
- vii) Por último, pero no porque sea menos importante, es crucial avanzar en los aspectos culturales, para reducir los requerimientos de diferenciación que se traducen en mecanismos de exclusión y ampliar las posibilidades de acceso a las oportunidades que el desarrollo ofrece.

## **9 Lineamientos fundamentales de una estrategia redistributiva**

Es fundamental lograr un crecimiento económico dinámico y estable con fluctuaciones moderadas y altas tasas de inversión productiva.

Las recesiones tienen un efecto regresivo inmediato y es que una proporción de la fuerza de trabajo deja de percibir ingresos. En este caso, y dependiendo de la magnitud de la recesión, es posible que la distribución de ingresos se deteriore dramáticamente. Una vez que la economía se recupera, los cambios ya no son inmediatos y tienen características mucho más estructurales<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> / De Gregorio y Landerretche (1998), p.177.

Asimismo, los logros en materia inflacionaria también tienen beneficios en términos de equidad que no son capturados en las cifras de distribución de ingresos. Es bien conocida la idea que la inflación es un impuesto altamente regresivo, tal vez el más regresivo. La razón es que las personas de ingresos más bajos mantienen una proporción muy alta de sus activos e ingresos en la forma de dinero, el cual es sujeto al impuesto inflación. A medida que suben los ingresos, las personas tienen más formas de evitar el impuesto al dinero, manteniendo su riqueza en activos protegidos por la inflación. Además, la gente de menores ingresos, en especial los trabajadores informales, tiene menos posibilidades de proteger sus ingresos y salarios contra la erosión inflacionaria.

En las condiciones actuales, dadas las dificultades que se han observado en cuanto a recuperar el dinamismo anterior a 1998, es fundamental recuperar un desempeño que implique un ritmo de crecimiento más cercano al 6% anual (o superior), generador de empleos suficientes como para reabsorber la alta desocupación actual, en conjunto con los cambios, más permanentes, en las tasas de deserción escolar, y las tasas de participación en los programas de educación de adultos y en los programas y mecanismos de capacitación.

Se requiere un masivo esfuerzo de educación de adultos, capacitación y recalificación, y una profunda revisión de la educación media para eliminar el exceso de oferta de trabajadores no calificados y generar un exceso de oferta moderado, pero sostenido, de trabajadores más calificados.

El salario mínimo es una señal importante para los trabajadores no calificados que negocian individualmente. Sin embargo, luego de haber sido efectivo en un periodo de recuperación salarial y en el marco de tasas de desocupación decrecientes, a comienzos de los 90, pierde, sin embargo, efectividad cuando se desalinea con la evolución real de la economía como resultado de la desaceleración económica provocada por los efectos de la crisis asiática y el ajuste macroeconómico a partir de 1998. Ello implicó un gran desalineamiento con la evolución de la productividad, cuyo efecto negativo sobre el empleo no fue mayor porque dejó de influir en las remuneraciones promedio de los trabajadores menos calificados.

De hecho, como un anticipo de lo que pueden ser los resultados de la CASEN 2000, las remuneraciones medias de los trabajadores no calificados han permanecido prácticamente estancadas en términos de poder adquisitivo durante los últimos 4 años, rezagándose respecto del salario mínimo, la productividad media y las remuneraciones medias (Gráfico 4).

Por último es crucial cautelar que los avances en la normativa y la estructura tributaria generen eficiencia económica, sean compatibles con un crecimiento alto y sostenido, y permitan generar recursos tributarios adecuados para promover un desarrollo económico y social que aproveche el potencial productivo del país en su conjunto.

**El debate no es cuanto crecer y cuanto redistribuir: el desafío es como crecer de nuevo, como crecer mas; como entrar en una fase de desarrollo mas diversificada e integradora.**

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, A. (1997), "Bringing Income Distribution in From the Cold", *Economic Journal*, 107, pp. 297-321.
- Banco Central de Chile, "*Informe de Política Monetaria*", enero 2001 y mayo 2001.
- Banco Mundial (1995), "Workers in an Integrating World", en *World Development Report 1995*, Oxford University Press, N.York.
- Banco Mundial (2001), *World Development Report 2000-2001*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Barro, R. (1999) "Inequality, Growth, and Investment", NBER Working Paper N° W7038.
- Berry, A. (compilador) (1998), *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*, Boulder.Co, Lynne Rienner.
- Bravo, D. y A. Marinovic (1998) "Wage Inequality in Chile: 40 Years of Evidence", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Bravo, D., D. Contreras y T. Rau (1999) "Wage Inequality and Labor Market in Chile 1990-1996: A Non-Parametric Approach", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Bulmer-Thomas, V. (compilador), (1996), *The New Economic Model in Latina America and the Impact on Income Distribution and Poverty*, Macmillan, Londres.
- Contreras, D. (1996), "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987-1992. Discurso, Metodología y Evidencia Empírica", *Estudios Públicos*, No. 64, 57-94.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle V. (1996), "¿Cómo Medir la Distribución de Ingresos en Chile? ¿Son Distintas Nuestras Regiones? ¿Son Distintas Nuestras Familias?", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996), "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos Mal? ¿Ha Habido Progresos? ¿Hemos Retrocedido?" *Estudios Públicos*, No. 64, 27-56.
- De Gregorio, J. y O. Landerretche G. (1998) " Equidad, distribución y Desarrollo Integrador", en René Cortázar y Joaquín Vial (eds.) *Construyendo Opciones: propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN-Dolmen, Santiago de Chile, pp.151-189.

- Deininger, K. y L. Squire (1996), "A New Data Set Measuring Income Distribution", *The World Bank Economic Review*, 10: 565-591.
- Fields, G. (1994), "Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries", *Journal of Development Economics*, N°44.
- Gottschalk, P. y T. Smeeding (1997), "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature*, 35: 633-687.
- Guardia, A. (1995), "Distribución del Ingreso en Chile 1990-93 según Encuesta de Hogares", *Estadística y Economía*, No.10, pp. 7-32.
- Heckscher, E., (1919) "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", *Ekonomisk Tidskrift*, 21, pp. 497-512, reimpresso en American Economic Association, *Readings in the Theory of International Trade*, Blakiston, Filadelfia, 1949, Ch.13.
- Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, 45 (1).
- Landerretche G. (1997), "Hacia un Fortalecimiento de la Política de Apoyo a la Transformación Productiva", en O. Muñoz G. (ed), *Políticas Públicas para un Desarrollo Competitivo*, Ed. Universidad de Santiago, pp.47-67.
- Landerretche G. (2001), "El Desafío Macroeconómico de la Transición: del ajuste al nuevo impulso exportador" en Oscar Muñoz (ed.) *Mas allá del bosque: transformar el modelo exportador*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Larraín, F. y R. Vergara (1992), "Distribución del Ingreso, Inversión y Crecimiento", *Cuadernos de Economía*, 87, 207-228.
- Larrañaga, O. (1994), "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1987-1992", *Revista de Análisis Económico*, 2, pp. 69-92.
- Larrañaga, O. (1999) "Distribución de Ingresos y Crecimiento Económico en Chile", Serie Reformas Económicas 35, CEPAL, LC/L.1226.
- Litwin, C. (1998) "Trade and Income Distribution in Developing Countries", Working Papers in Economics N° 9, Department of Economics, Göteborg University.
- Londoño, J.L. y M. Székely (1997), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995", OCE Working Paper N°357, BID, Washington D.C.
- MIDEPLAN (2000 a), "*Indicadores Económicos y sociales 1990-2000*", sección 4.4, "Distribución del Ingreso", [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl), Santiago de Chile.

- MIDEPLAN (2000 b), "Impacto Distributivo del Gasto Social", *Resultados encuesta CASEN 1998*, Documento N°14, División Social.
- Morley, S. (2000) *La Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe*, FCE-CEPAL, Santiago de Chile.
- Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 81, pp. 600-619.
- Rothbarth, E. (1943), "Note on a method of determining equivalent income for families of different composition", en Ch. Madge (ed.), *War time pattern of saving and spending*, Cambridge University Press.
- Ruiz-Tagle V., J. (1999), "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Spilimbergo, A., J.L. Londoño y M. Székely, (1997), "Income distribution, Factor Endowments and Trade Openness", OCE Working Paper N°356, BID, Washington D.C.
- Stolper, W.F. y P.A. Samuelson (1941), "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, 9, pp.58-73.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Policy and Income Distribution", presentado al seminario Economic Growth and Equity: International Experiences and Policies, Santiago, julio 12-13, 1996.
- Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford.
- Wood, A. (1997), "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *World Bank Economic Review*, 11(1), pp.33-57.

### Cuadro N°1

Coeficiente de Gini en el Gran Santiago 1957- 97

Período	Gini	Efecto Desempleo	Efecto Diferencial Salarial	Efecto Dummy 1974-97
1957-1963	0.483	0.013	0.157	0
1964-1969	0.506	0.012	0.166	0
1970-1973	0.475	0.007	0.170	0
1974-1981	0.527	0.025	0.167	0.024
1982-1986	0.577	0.037	0.196	0.023
1987-1990	0.586	0.021	0.215	0.024
1991-1996	0.538	0.013	0.189	0.023

Fuente: Basado en O. Larrañaga (1999), p.19.

**Cuadro N° 2**  
Evolución de la Distribución 1990-98

Ingresos autónomos

	1°Q	2°Q	3°Q	4°Q	5°Q	100,0	20 / 20
1990	4,1	8,1	12,3	18,1	57,4	100,0	14,0
1992	4,3	8,3	12,2	18,5	56,7	100,0	13,2
1994	4,0	8,1	11,9	18,7	57,3	100,0	14,3
1996	3,9	8,0	11,7	19,3	57,1	100,0	14,6
1998	3,7	8,0	11,7	19,2	57,4	100,0	15,5

Ingresos totales\*

1990	5,9	9,8	13,2	18,6	52,5	100,0	8,9
1992	6,4	9,9	13,2	18,3	52,2	100,0	8,2
1994	6,3	9,4	12,5	17,8	54,0	100,0	8,6
1996	6,1	9,2	12,3	18,8	53,6	100,0	8,8
1998	6,3	9,3	12,1	18,7	53,6	100,0	8,5

Efecto redistributivo del Estado

1990	1,8	1,7	0,9	0,5	-4,9	0,0
1992	2,1	1,6	1,0	-0,2	-4,5	0,0
1994	2,3	1,3	0,6	-0,9	-3,3	0,0
1996	2,2	1,2	0,6	-0,5	-3,5	0,0
1998	2,6	1,3	0,4	-0,5	-3,8	0,0

\* Ingresos autónomos + subsidios monetarios + subsidios de Salud y Educación

Fuente: CASEN, MIDEPLAN.

**Cuadro N° 3**  
**Estructura de los ingresos monetarios de los hogares**  
**Por quintil de ingreso autónomo nacional (\*)**  
**CASEN 1998**  
**(En porcentaje)**

Tipo de ingreso	Quintil de ingreso					Total
	1°Q	2°Q	3°Q	4°Q	5°Q	
Ingreso del trabajo del hogar	76,8	83,2	82,7	82,7	82,2	82,2
Jubilaciones, pensiones, donaciones	11,9	13,0	14,0	12,4	8,7	10,5
Ingresos del capital	0,6	0,8	2,1	4,5	9,1	6,4
Subsidios	10,6	3,0	1,3	0,4	0,0	0,9
Ingreso monetario del hogar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(\*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1998.

### Cuadro N° 4

#### Diferenciales remuneracionales encuesta INE

Máximo / Mínimo (cuociente)

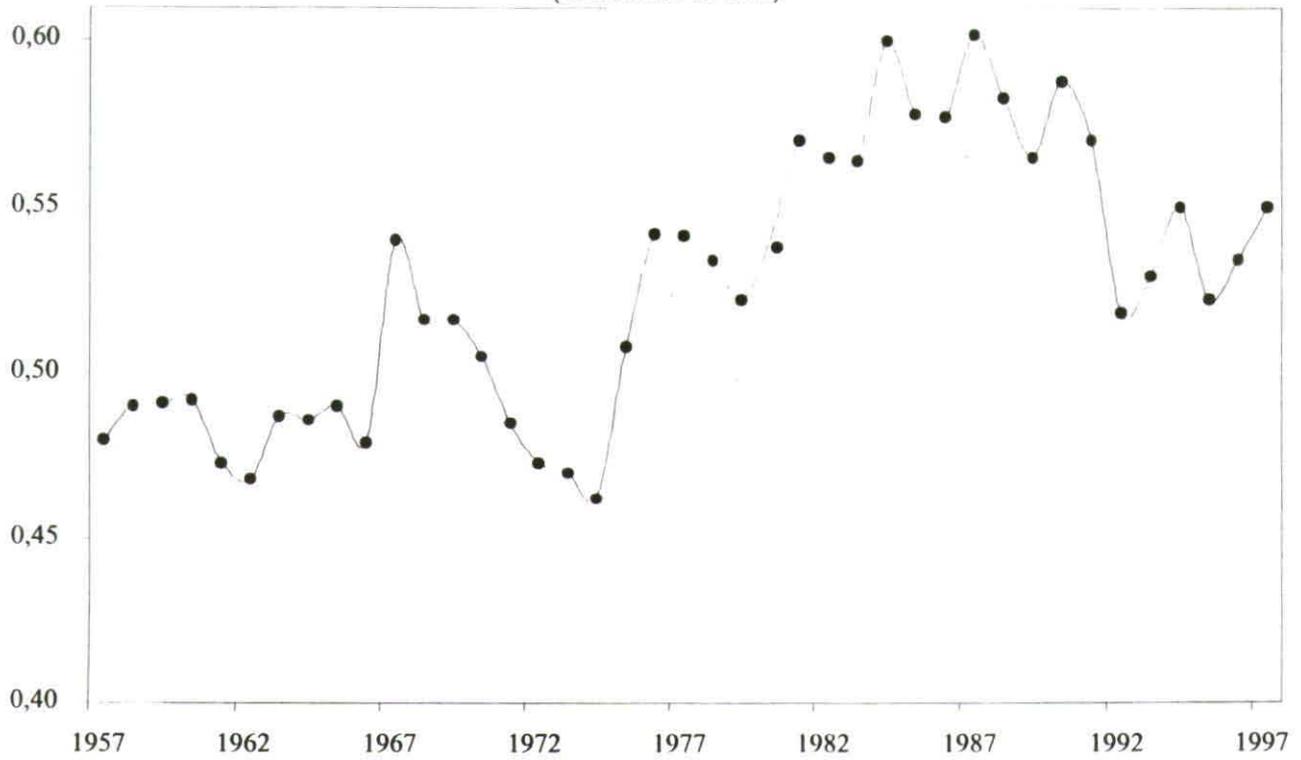
Entre grupos por rama

Entre ramas y subramas por grupo

Ramas	Entre grupos por rama		Grupos	Entre ramas y subramas por grupo		Ramas (8)		Subramas (59)	
	1995	2000		1995	2000	1995	2000	1995	2000
<i>Minería</i>	6,9	7,3	<i>Personal Directivo</i>	3,4	3,3	13,1	18,6		
<i>Ind. Manufacturera</i>	6,1	11,9	<i>Profesional</i>	3,5	2,9	13,3	7,3		
<i>Elec., Gas y Agua</i>	9,2	11,9	<i>Técnico</i>	2,7	2,5	6,8	10,4		
<i>Construcción</i>	10,5	10,2	<i>Personal Administrativo</i>	2,3	2,3	8,4	6,5		
<i>Comercio</i>	7,7	7,2	<i>Trab. Serv. Pers.</i>	3,5	4,2	9,9	10,0		
<i>Trans. y Comunicaciones</i>	8,4	8,3	<i>Empleados Comercio</i>	5,4	2,1	10,3	4,6		
<i>Serv. Financieros</i>	8,0	17,3	<i>Trab. Calificado</i>	2,6	2,4	11,0	7,4		
<i>Serv. Comunes y Sociales</i>	6,9	11,0	<i>Operario</i>	2,9	2,5	20,4	10,8		
			<i>Trab. no Calificado</i>	2,2	2,6	6,9	10,2		
<i>General *</i>	6,2	6,8	<i>Total</i>	2,5	2,9	8,4	8,1		

Fuente: INE y cálculos del autor. \* El índice de remuneraciones INE no incluye al sector agrícola, silvícola y pesca.

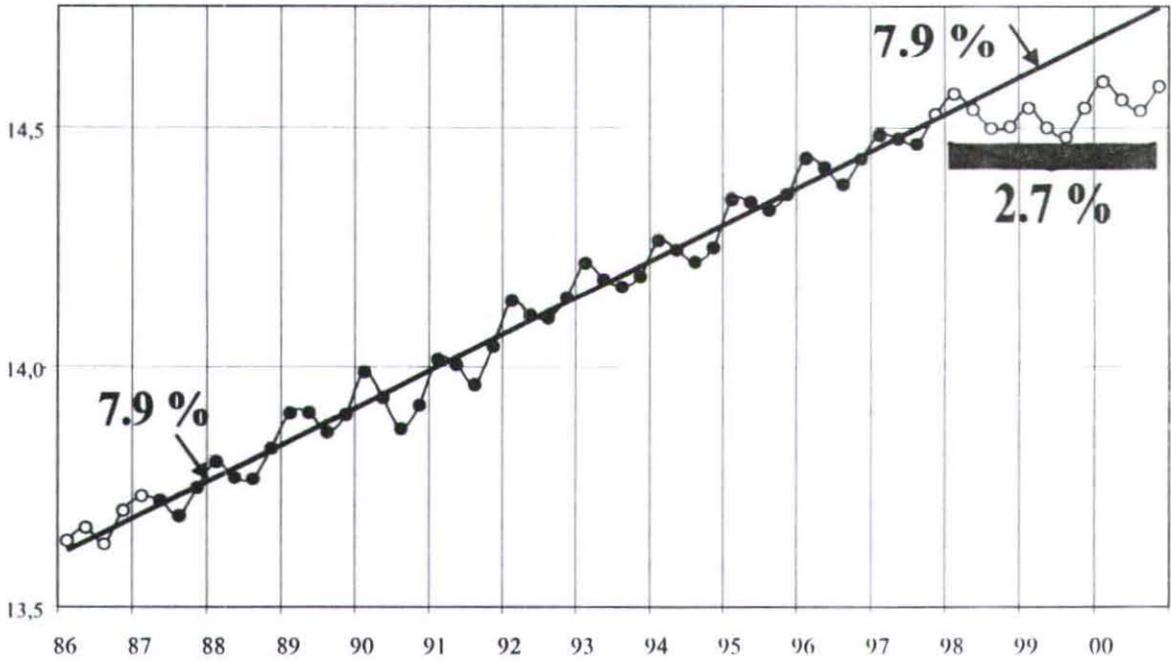
**Gráfico N° 1**  
**Distribucion del ingreso en el Gran Santiago : 1957-1997**  
Con base en la Encuesta de Ocupacion de la Universidad de Chile  
(Coeficiente de Gini)



Fuente: Osvaldo Larrañaga (1999), p.10.

**Gráfico N° 2**  
**PIB trimestral: serie logaritmica -2000**  
 Logaritmo natural de la variable

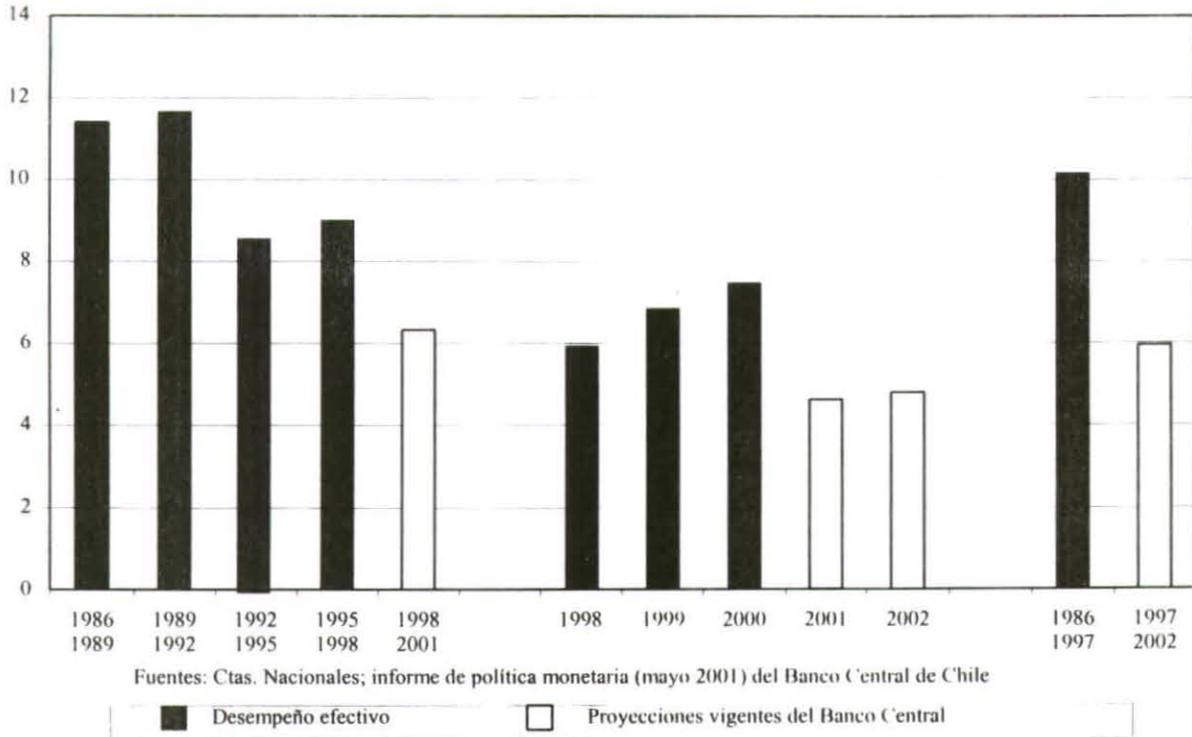
$y = 0,0192x + 13,597$   
 $R^2 = 0,9784$



Fuentes: Bco. Central de Chile y cálculos del autor

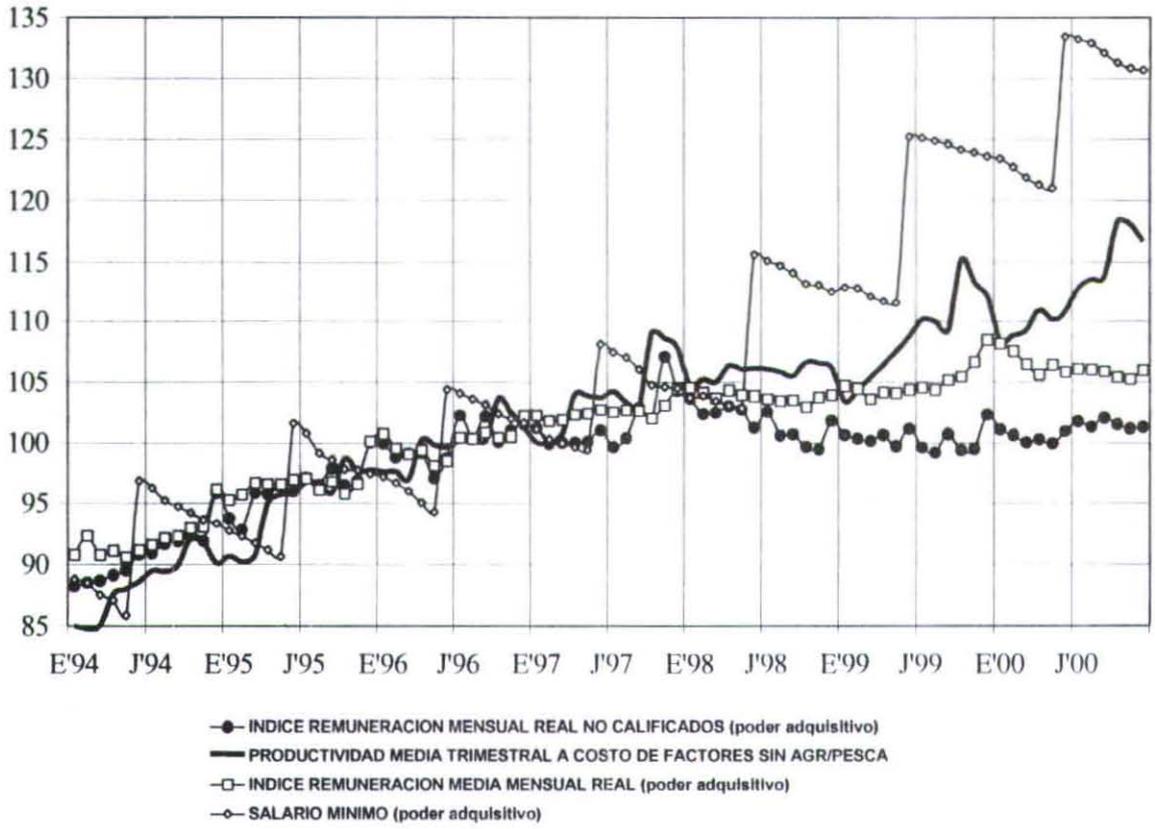


**Gráfico N° 3**  
**Crecimiento real anual de las exportaciones**  
 % de variación a precios constantes de 1986



### Gráfico N°4 Remuneraciones y productividad sin agricultura

Índices 1996 = 100 Fuentes: INE, Bco. Central de Chile



-  
.  
.  
.

.  
.

## Introducción

El objetivo de estas notas es discutir la relación entre la distribución de ingresos y el sistema educativo en Chile, con miras a presentar algunas políticas que pueden modificar la distribución de ingresos en el país. Es importante hacer notar desde el principio que el artículo posee una naturaleza necesariamente parcial, puesto que no intenta realizar una revisión exhaustiva de las políticas que podrían modificar la citada distribución de los ingresos. Ello excede largamente a los alcances del trabajo.

El artículo enfatiza la relación existente entre los resultados de la educación chilena y la distribución de ingresos. La hipótesis que se avanza es que la desigualdad de logros educacionales es un determinante importante de la desigualdad de los ingresos, de manera que las políticas orientadas a modificar las desigualdades en la esfera educacional deben ocupar un rol sustantivo en la estrategia orientada a reducir las desigualdades de los ingresos. Parte de estas acciones poseen impacto en el largo plazo, puesto que afectan aspectos estructurales de la distribución de los ingresos.

En forma previa se revisa la estructura de la desigualdad de ingresos a partir del examen de los determinantes inmediatos del ingreso per cápita de los hogares, que es la variable comúnmente utilizada para evaluar la situación distributiva en el país.

## 1 La Distribución de Ingresos de los Hogares

Esta sección presenta la distribución del ingreso per cápita de los hogares junto a sus determinantes inmediatos. Para tal efecto se utiliza la información provista por la encuesta CASEN del año 1998, aun cuando las conclusiones no se alteran de utilizarse mediciones para otros años de la década del 90.

El Gráfico N°1 presenta la distribución del ingreso per cápita de los hogares según deciles. Allí puede observarse la fuerte desigualdad de ingresos existente en el país, donde la distancia entre el decil 10 y el decil 1 es de 50.5 veces (y de 19.5 veces entre el 20% más rico y el 20% más pobre). Debe observarse, sin embargo, que tales estadísticas están referidas a hogares y en tanto tales sobreestiman las diferencias existentes al nivel de individuos. La razón para ello estriba en que el tamaño del hogar decrece con el nivel de ingresos, de modo que el 10% más rico de los hogares representa menos que el 10% de la población (específicamente, el 10% más rico de los hogares incluye al 7.82% más rico de la

---

\* / El autor es economista y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

población). En cambio, si se calcula la desigualdad a nivel de individuos resulta que la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre es 38.1 veces ( y 18 veces cuando se considera el 20% más rico versus el 20% más pobre).

En el citado gráfico también se ilustra la contribución que realiza el decil más rico a la desigualdad de los ingresos. Como ha sido advertido en otras presentaciones (BID, 1999), la mayor desigualdad que presentan los países de América Latina respecto de naciones más desarrolladas se explica en gran medida por la concentración del ingreso al nivel del decil más rico. En cambio, cuando se comparan la distribución considerando los deciles uno al nueve, la desigualdad de ingresos resultante no es muy distinta a un país como USA.<sup>57</sup>

La distancia que presenta el decil más rico respecto del resto de la población sugiere que las políticas que deseen mejorar la distribución de ingresos en el país deben preguntar respecto del porqué de la citada brecha de ingresos.

Para tal efecto se examinan los determinantes inmediatos de la distribución del ingreso de los hogares; esto es, los factores que directamente explican porqué los hogares disponen de determinado nivel de ingreso per cápita; esto es, la participación laboral de sus miembros, la tasa de ocupación entre quienes participan, los ingresos de la ocupación, los otros ingresos y el tamaño del hogar.

El Gráfico N°2 presenta la tasa de participación laboral al nivel de los hogares clasificados en deciles de ingreso per cápita. Esto es, para cada decil de ingresos se calcula la tasa de participación que en promedio presentan los hogares incluidos en el decil. A su vez, la tasa de participación se define como la proporción de personas que están trabajando o buscando ocupación en relación a la población mayor de quince años.

En el Gráfico N°2 se muestra que la participación laboral crece en forma significativa entre los deciles de ingreso, de modo que parte de las diferencias de ingresos entre los hogares se explica por el comportamiento de esta variable. Nótese, en particular, que mientras en los hogares más pobres la tasa de participación apenas supera el 40%, en el decil más rico supera el 75% (tres de cada cuatro personas en edad de trabajar están en el mercado del trabajo).

Los gráficos N°3 y N°4 muestran la tasa de participación según genero. Es inmediata la constatación que las diferencias arriba descritas se explican por el comportamiento laboral de la mujer, cuya tasa de participación en el decil más alto es cuatro veces más alta que en el 40% de hogares más pobres. En cambio, la participación laboral de los hombres es más pareja entre los distintos tipos de hogares.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> / La brecha de ingresos que presenta el decil 10 tiene implicancias sobre el nivel de ingresos per cápita del país, el cual alcanzaría solo a un 61% de su actual nivel si se excluye el decil 10. Nótese al respecto las deficiencias del ingreso per cápita como medida del desarrollo del país.

<sup>58</sup> / Debe considerarse que incluso la tasa de participación de la mujer de los deciles superiores es baja si se compara con el comportamiento laboral de la mujer en los países más desarrollados.

Se sigue que las políticas que faciliten la participación laboral de la mujer tendrían por efecto la disminución de las desigualdades de ingresos al nivel de los hogares.

El Gráfico N°5 presenta el número promedio de ocupados por hogares, variable que incluye tanto los niveles de participación como la probabilidad de estar empleado. El gráfico muestra que los hogares situados en la mitad superior de la distribución presentan un número similar de ocupados, en torno a 1.5 personas por hogar como promedio del decil, mientras que el número de ocupados es notoriamente más bajo en el caso de los deciles más pobres.

A continuación se presenta en el Gráfico N°6 el ingreso principal del hogar. El cálculo de esta variable se realiza sobre la base de identificar el receptor de ingresos que al interior de cada hogar presenta el nivel más alto de ingreso, para después comparar los hogares según el nivel de la citada variable. Los resultados son claros para mostrar que se trata del factor que determina en lo fundamental las diferencias de ingreso per cápita que presentan los hogares (en particular, la brecha de ingresos entre el decil 10 y el resto de la distribución).

En el Gráfico N°7 se muestra la estructura del ingreso del hogar en términos de tres componentes principales: ingreso del trabajo asalariado, ingreso de la actividad independiente y otros ingresos (incluyendo ingresos del capital, pensiones, transferencias y subsidios).<sup>59</sup> Se observa que la fracción del ingreso independiente aumenta con los deciles de ingreso familiar, el componente salarial representa una proporción relativamente estable del ingreso del hogar en los deciles segundo a noveno, y que los otros ingresos son particularmente importante para los deciles más pobres (transferencias y subsidios).

Finalmente, el Gráfico N°8 presenta el tamaño promedio de los hogares a lo largo de la distribución de ingresos. Así, mientras los hogares más pobres incluyen a un promedio de casi cinco integrantes, los hogares más ricos apenas suben de 3 miembros por hogar (se enfatiza que se trata de promedios). De aquí se sigue que las diferencias en el ingreso per cápita se explican también en parte por los distintos tamaños de los hogares.

Se concluye de la sección que si bien todos los determinantes inmediatos apuntan en la dirección de generar diferencias de ingreso per cápita entre los hogares, es el ingreso individual de la ocupación principal la variable más importante para explicar la desigualdad de los ingresos de los hogares.

## **2 Educación e Ingresos**

La sección anterior mostró que la distribución de ingresos de los hogares tenía como principal determinante inmediato los ingresos de la ocupación. Corresponde por tanto examinar con mayor detalle esta variable para conocer las posibilidades de modificar la desigualdad de ingresos existente en el país.

---

<sup>59</sup> / Al respecto debe tenerse presente que las encuestas de hogares como la Casen no son buenas fuentes de información para los ingresos del capital.

Los estudios realizados en el país han tendido a identificar a la educación como la principal variable detrás de los ingresos de la ocupación.<sup>60</sup> A tal respecto, el gráfico 9 presenta la relación existente entre ambas variables, puesto que muestra el ingreso promedio que ganan los ocupados según los años de educación que han cursado. El grupo de referencia son personas ocupadas que trabajan 30 o más horas a la semana de acuerdo a la encuesta Casen 1998.

El citado gráfico es suficientemente claro para mostrar el impacto que parece tener la educación sobre los ingresos. En particular destaca la gran brecha de ingresos entre quienes tienen educación superior completa – 17 años de estudio – y los egresados de la educación media, así como la estructura relativamente plana de las remuneraciones para las personas ocupadas con menos de doce años de educación.

Para examinar con mayor detalle la relación entre educación e ingresos se procede a agrupar a los ocupados en tramos de escolaridad: educación básica incompleta (0-7 años de estudios), educación básica completa (8 años), educación media incompleta (9 a 11 años), educación media completa (12 años), algún tipo de educación postsecundaria (13 a 16 años) y educación superior (universitaria) completa (17 y más años).

Los resultados se presentan en el Cuadro N°1, que muestra que el salario promedio crece con el nivel de educación – como se presentaba en el gráfico anterior – y que la desigualdad de salarios se explica en grado importante por la distancia existente entre personas de alta educación y el resto de la población.

En el cuadro 1 se presenta también información respecto de la desigualdad existente al interior de las categorías de escolaridad. Así, para cada tramo se muestra la distancia existente entre los percentiles 90/10 de los salarios para quienes comparten ese nivel de escolaridad.

Se sigue que la desigualdad al interior de los tramos es relativamente constante para las primeras categorías de escolaridad, puesto que la distancia al interior de cada tramo es de alrededor de cuatro veces entre los percentiles 90 y 10. En cambio, la desigualdad al interior de los tramos crece para personas con estudios postsecundarios y en particular, para quienes tienen educación superior (universitaria) completa, donde la distancia entre los percentiles 90 y 10 alcanza a 7.5 veces, esto es, casi el doble de los tramos inferiores.

El Cuadro N°2 presenta información similar a la exhibida en el primer cuadro, pero esta vez referida a los ocupados que tienen entre 25 y 36 años de edad. Este grupo representa la cohorte más joven de ocupados y presenta mayor homogeneidad en materia de experiencia laboral y sistema de educación que le cobijó. Sin embargo, las tendencias centrales respecto de la desigualdad de ingresos tienden a replicar las exhibidas por el conjunto de los ocupados. Note eso sí que se trata de un grupo con mayor escolaridad promedio pero con ingresos medios más bajos debido a su menor experiencia laboral.

---

<sup>60</sup> / Una recopilación reciente de la variable distributiva en Chile está en Contreras et al (2001).

¿Cuáles son los hechos relevantes sobre la relación entre educación e ingresos de acuerdo a la información provista en el Cuadro N°1?

- Quienes poseen menos de doce años de educación comprende a un 46.4% de los ocupados y ganaban en 1998 un salario promedio de alrededor de \$ 157.000.
- Quienes completan 12 años de educación representan un 27.4% de los ocupados y ganan en promedio \$ 237.700.
- Con estudios postsecundarios aparece un 16.0% del grupo de referencia, obteniendo un salario promedio de \$ 346.900, y con mayor varianza interna que las categorías anteriores. Aquí se encuentran personas con estudios universitarios incompletos, así como personas con estudios en centros de formación técnica e institutos profesionales.
- Quienes poseen educación universitaria completa es un 10.1% de la población ocupada, ganan en promedio \$ 822.500, pero con fuertes diferencias al interior del grupo reflejando distintos premios según tipo de estudios que han sido cursados.
- El 50% de los ocupados gana menos de \$ 151.500; mientras que un 75% obtiene un ingreso inferior a \$ 281.000. Por otra parte, solo el 10% de los ocupados tiene un ingreso por sobre \$ 547.500.

Las cifras anteriores pueden tener dos tipos de interpretaciones, las cuales conducen a distintos ámbitos de política. Por una parte, se puede enfatizar los altos ingresos que obtiene un porcentaje reducido de la población y centrar la discusión en como redistribuir parte de estos ingresos. Por otra parte, la atención puede ser puesta en los bajos ingresos que ganan una parte mayoritaria de la población y examinar como pueden subir estos niveles de renta.

Si se examina los montos de ingreso considerados resulta evidente que el problema radica en los bajos niveles de ingreso de quienes poseen estudios no superiores. Más allá de la conveniencia de redistribuir ingresos, que es la discusión tributaria, el tema sustantivo en Chile es como incrementar las bajas rentas que prevalecen en la distribución de los ingresos.

La hipótesis que se profundiza en el apartado siguiente es que la baja calidad en la educación chilena es un determinante de los bajos niveles de productividad laboral y de la consiguiente desigual distribución de los ingresos del trabajo.

En cambio, una hipótesis alternativa señala que la raíz del problema podría radicarse en la heterogeneidad de la estructura productiva; esto es, la economía no dispondría de empleos productivos para el conjunto de la fuerza de trabajo (más allá de las competencias laborales de los oferentes de trabajo).

Sin embargo, como se demuestra en Larrañaga (1999), ninguno factor medido por la encuesta Casen aporta una explicación sustantiva a la desigualdad de ingresos laborales superior a la que aporta la variable escolaridad de la fuerza de trabajo (ver Cuadro 3).

## 2.1 *Sobre la calidad de la educación*

La hipótesis de la mala calidad de la educación encuentra fundamentos en un conjunto de antecedentes, que más allá de las cifras de ingresos, cuestionan los logros que se obtienen en el sistema educativo. En particular, es decisora la evidencia que provee las mediciones de logros educacionales tanto en el plano interno - como son las pruebas SIMCE - como en mediciones de carácter internacional: la prueba TIMSS y la encuesta de competencias educacionales de los adultos (SIALS). Todas ellas señalan que existe un problema absoluto de bajos logros de la educación chilena.

Este tipo de evidencia no prueba que la educación sea la única responsable de los bajos salarios y que deba eximirse de responsabilidad a otras variables, como la calidad de los empleos, pero sí muestra que existen insuficiencias fundamentales al nivel de la educación chilena y que impactan tanto sobre la distribución de los ingresos como sobre las perspectivas de desarrollo del país.

Al respecto considere los resultados de la encuesta de alfabetización de adultos SIALS (*Second International Adult Literacy Survey*), que fue realizada por primera vez en Chile el año 1998<sup>61</sup>. En el Cuadro N°4 se presentan los porcentajes de los ocupados por tramo de escolaridad que obtuvieron resultados que les califican el nivel 1 (de un total de cinco) en la citada prueba. Este nivel representa a quienes no entienden lo que leen y que tan solo pueden realizar inferencias muy elementales a partir de instrucciones en documentos.

Se aprecia que un 57% de los ocupados califica en la citada categoría en la dimensión de destrezas de orden cuantitativo, en la dimensión de prosa un 49.3% no supera el nivel uno mientras que un 50.7% no lo hace en la comprensión de documentos.

En otras palabras, alrededor de la mitad de los ocupados en el país están cercanos a la condición de analfabetismo funcional, puesto que no entienden lo que leen, no comprenden instrucciones básicas ni pueden realizar cálculos aritméticos mínimos para la vida diaria.

La cifra impacta en forma particular por los relativos altos niveles de escolaridad que presenta la población de Chile, y que hace que el país figure en lugares elevados en

---

<sup>61</sup> / La prueba es administrada internacionalmente por Statistics Canada y el ETS de Princeton. El Departamento de Economía de la U. de Chile realizó el estudio en el país. Véase D. Bravo y D. Contreras (2001).

comparaciones internacionales que utilizan variables como los años de escolaridad (por ejemplo, el índice de Desarrollo Humano del PNUD).

Los resultados de la encuesta SIALS señalan que las ganancias en escolaridad no es sinónimo de mejores destrezas alfabéticas. Así por ejemplo, un 40% de quienes tienen doce años de educación califica en el nivel 1 de destrezas cuantitativas.

Ahora bien, ¿los bajos logros escolares son responsabilidad del sistema educativo o dependen de factores relacionados con la propia desigualdad de ingresos y su impacto sobre la formación de las habilidades escolares? Es evidente que la discusión de política depende esencialmente de la respuesta a esta pregunta.

Las posibilidades que poseen los sistemas educativos para influenciar los logros que obtienen las personas – sean resultados educacionales o inserción laboral – vis a vis el impacto que poseen los activos sociales o naturales es una materia sujeta a debate en los medios académicos internacionales. Los estudios más recientes (ver Arrow, Bowles y Durlauf, 2000) señalan que los programas educacionales pueden ser efectivos para alterar la distribución de ingresos, compensado por las desigualdades iniciales en materia socioeconómica.<sup>62</sup>

Por otra parte, las encuestas internacionales proveen evidencia que los sistemas educativos pueden funcionar bastante mejor que el caso chileno. Así por ejemplo, la encuesta SIALS reporta que el nivel de logro alcanzado por el percentil 95 de la distribución en Chile es comparable al nivel promedio de la población en los países más avanzados en la materia (Suecia). Este tipo de dato sugiere la existencia de problemas absolutos de baja calidad de la educación en Chile, más allá de las diferencias de nivel socioeconómico.

## 2.2 *Educación e igualdad de oportunidades*

La distribución de ingresos es analizada típicamente desde una perspectiva estática, hecho asociado a que la fuente de información disponible corresponde por lo general a encuestas de corte transversal. Algunas dimensiones del problema de la equidad no quedan bien cubiertas con el citado tipo de análisis. Así por ejemplo, se puede tener dos países con igual desigualdad de ingresos, medido por el coeficiente de Gini, pero que difieran sustancialmente en la movilidad de ingresos que presente cada cual. Claramente, se trata de dos realidades diferentes desde la perspectiva de equidad, aun cuando la desigualdad sea la misma medida en un momento del tiempo.

Una de las principales instituciones que pueden ayudar a la movilidad de ingresos es el sistema educacional. Por tal motivo se dice que la política de igualdad de oportunidades

---

<sup>62</sup> / Para Chile no se dispone de estudios empíricos que establezcan la cuota de responsabilidad de cada tipo de variable que influyen sobre los logros escolares.

está íntimamente relacionada con la política educacional. Un sistema educativo puede reproducir las desigualdades existentes, lo cual ocurre cuando los logros educativos están muy correlacionados con la distribución de ingresos familiar, o bien puede ser un factor que compense y revierta las desigualdades iniciales.

A pesar del amplio consenso que existe en el país en torno a la idea de la educación como campo de igualación de oportunidades, la evidencia en cuanto resultados es claramente poco satisfactoria a este respecto. Un indicador es la distribución de resultados de la Prueba de Aptitud Académica. Esta se presenta en el Cuadro N°5, ordenada según deciles y tipo de establecimiento de egreso de enseñanza media.

Así, la probabilidad de pertenecer al decil más alto de la PAA (equivalente a más de 660 puntos) para un egresado de colegio particular pagado es 4 veces más alta que para un egresado de la educación particular subvencionada y 5.13 veces superior a quién egresa de liceos municipales.

Tales resultados señalan que en el país existe una fuerte desigualdad de las oportunidades, en adición a las desigualdades en la distribución de los ingresos.

### 2.3 *Otros factores*

Estas notas han enfatizado el rol de la educación sobre la distribución de los ingresos y de las oportunidades. Es evidente que existen otros factores que influyen sobre las desigualdades en las citadas esferas, no siendo objeto del presente documento proveer un análisis comprensivo sobre la materia. Sin embargo, existe un ámbito que aparece muy vinculado al impacto que puede tener la educación sobre la desigualdad de ingresos, cual es, la capacidad que exista en la economía para absorber las mayores calificaciones obtenida por la fuerza de trabajo.

La visión más pesimista en la materia imagina la economía como ofreciendo una cantidad dada de puestos de trabajo, los cuales difieren en su dotación de capital y demás factores que determinan la productividad del empleo. Cambios en el sistema educativo tienen un impacto relativamente limitado en esta economía, puesto que los nuevos y mejor educados egresados entran a competir por los mismos puestos de trabajo. De aquí se desprenden conceptos como la “inflación de las calificaciones”, entendida como la necesidad de reunir mayores calificaciones para ganar el mismo ingreso que antes era posible obtener con un menor nivel de preparación.

Es evidente que los puestos de trabajo a lo largo de la economía difieren en materia de dotación de capital, tecnología, acceso a mercados, etc. En particular, hay un sector de empresas que presenta un precario desarrollo de estos factores, y que son objeto de la política pública de desarrollo productivo. Pero resulta también evidente que el desarrollo productivo del país es una función de las capacidades y calificaciones que presenta la fuerza de trabajo. Esto es particularmente cierto en una época que empieza a ser caracterizada como la sociedad del conocimiento, en la cual las calificaciones y el capital

humano de las personas se convierte en el principal factor detrás de las perspectivas de aumentos de la productividad y del crecimiento económico.

Por lo tanto, una visión más apropiada de la estructura económica reconoce su carácter dinámico y endógeno a las demás variables del entorno económico y social, entre las cuales destaca las calificaciones y destrezas de la fuerza de trabajo. Las políticas que expanden estas capacidades, como son las dirigidas a elevar la calidad de la educación, también expanden la capacidad productiva del país.

### **3 Sobre las políticas educacionales con contenido de equidad**

Esta última sección identifica las principales políticas en materia educacional que pueden tener un significativo impacto sobre la variable distributiva. Se trata solo de un listado de iniciativas, puesto que sería largo realizar un detalle de cada cual, que por lo demás aparecen bien documentadas en las referencias bibliográficas que aquí se proporcionan.

#### *3.1 Calidad de la educación escolar.*

Como fuera argumentado más arriba, el principal problema de la educación chilena radica en la mala calidad de la enseñanza provista en los niveles básico y medio. Ello puesto que después de estar expuestos a una innumerable cantidad de horas de clase, una fracción considerable de los egresados de la enseñanza media presenta inmensas lagunas en la dotación de destrezas y calificaciones que resultan necesarias para su adecuada inserción laboral y social.

En este contexto es claro que el principal desafío es aumentar la calidad y pertinencia del sistema educativo chileno. Tal propósito es anterior a objetivos tales como lograr una escolaridad mínima de doce años, puesto que este tipo de iniciativa tiene poco sentido de no mediar ganancias significativas en la calidad de la educación.

El diagnóstico de la insuficiente calidad ha estado presente en las diversas iniciativas que se han desarrollado a lo largo de la última década para mejorar la educación chilena. De esta manera, la reforma educacional en actual curso incluye buena parte de las acciones que parecen necesarias para acometer tal objetivo, entre las cuales destaca los programas MECE de educación básica y media; los programas dirigidos a los profesores y a la renovación de currículum, así como la extensión de la jornada escolar y la inversión asociada de infraestructura escolar (ver MINEDUC, 1998).

Por lo general, existe acuerdo sobre la pertinencia de las políticas enunciadas. Por cierto que existen dudas sobre aspectos puntuales de la reforma educacional, como lo muestran los escritos del Centro de Estudios Públicos sobre textos escolares y las pruebas SIMCE.

La estructura de organización e incentivos presente en el sector municipalizado es también objeto de discusión, puesto que se trataría de una estructura que no es consistente con el funcionamiento de un sistema de financiamiento que supone la competencia entre las escuelas para atraer y retener alumnos sobre la base de brindar un mejor sistema servicio educativo. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no permite concluir en forma definitiva sobre la materia (ver recuento de estudios en Tokman, 2001)

Una política que puede tener un impacto importante sobre la distribución de la calidad de la educación es diferenciar la subvención educacional según nivel socioeconómico de los estudiantes. La política actual de financiamiento consiste en una subvención que no discrimina por la tal variable; sin embargo, la presencia de mecanismos complementarios como son el financiamiento compartido y los aportes municipales configura una distribución final de recursos de carácter regresivo en el sector de escuelas subvencionadas. La subvención diferenciada puede alterar este resultado, además de tratar de compensar el impacto de la distribución de activos iniciales sobre los logros educacionales. (Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, 2000)

### **3.2 *Financiamiento de la educación superior***

En la actualidad los jóvenes de recursos insuficientes que ingresan a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores poseen acceso a créditos y becas que hacen posible el financiamiento de sus estudios. La modalidad de cobro financiado por créditos cuyo retorno es contingente al futuro ingreso es una práctica hoy recomendada internacionalmente, siendo consistente con nociones de equidad y eficiencia deseables de alcanzar. Sin embargo, existen diversos problemas que han tornado crítica la operación del actual mecanismo de crédito: insuficiencia de recursos para las necesidades existentes; mecanismos de identificación y asignación de la ayuda que operan en forma tardía y discriminatoria; administración de la cobranza en manos de las universidades que no poseerían las competencias para tal efecto; indefinición de las demandas de ayuda originadas en políticas arancelarias y de ampliación de vacantes que no internalizan los costos asociados.

Más allá de las insuficiencias en el mecanismo de crédito, hay dos interrogantes adicionales respecto del logro de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Por una parte está la carencia de ayuda estudiantil para los jóvenes que ingresan a instituciones de educación terciaria que no participan del Consejo de Rectores, entre los cuales destacan jóvenes de bajos recursos que siguen o podrían seguir estudios técnicos de corta duración en el nivel terciario. Por otra parte, preocupa la operatoria de los mecanismos de selección de los postulantes a las universidades vis a vis las graves falencias de las etapas previas de educación y que afectan en forma principal a los jóvenes de ingresos medios y bajos (aun cuando se reconoce que la educación superior no es la llamada a compensar las falencias de los niveles previos de la enseñanza).

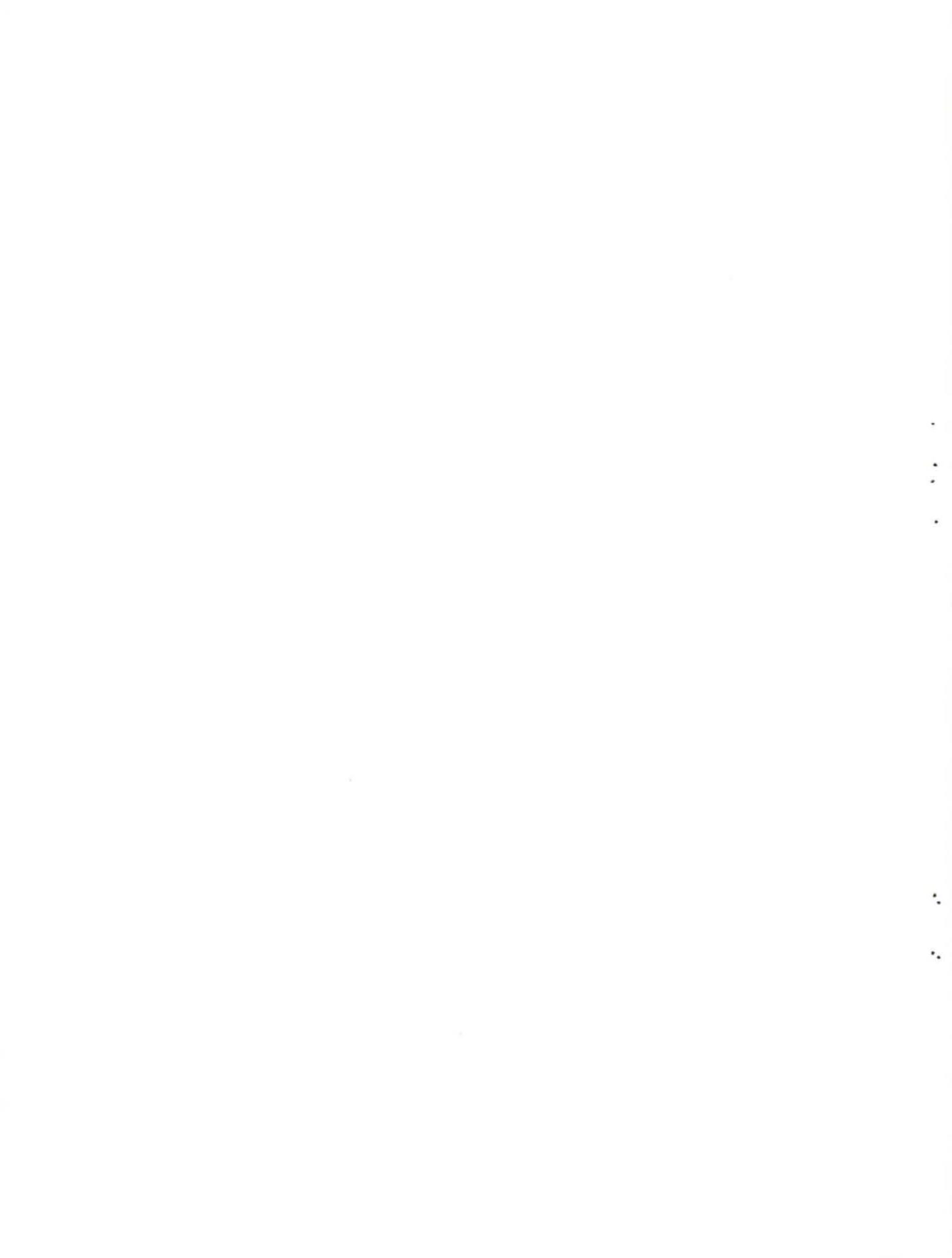
La discusión sobre el acceso de los jóvenes a la educación superior ocurre en un contexto de rápida expansión de la matrícula en el sector. Esta prácticamente se ha duplicado en los últimos diez años, y probablemente ocurrirá otro tanto en el futuro cercano si están disponibles los mecanismos de financiamiento necesarios. Así lo demuestra la experiencia de países que han transitado por la etapa de desarrollo económico que hoy caracteriza a Chile. A ello se suma el hecho que en la llamada sociedad del conocimiento el acceso a la educación parece ser, más que nunca, la clave para el desarrollo de las personas y de los países. Por tanto, es casi seguro predecir que las presiones sobre los mecanismos de financiamiento se acentuarán en el futuro, situación que es exacerbada por una muy desigual distribución del ingreso donde no más de un 20% de la población podría financiar los costos totales de la enseñanza superior a través de medios propios. El 80% restante es demandante potencial de financiamiento estudiantil. Bajo tal expectativa se torna de la mayor urgencia contar con un esquema de crédito que disponga de los recursos necesarios para financiar a todos quiénes haya que financiar, que sea equitativo tanto en la identificación de los beneficiarios como en recuperación posterior de los créditos, y que sea eficiente en la modalidad de administración e intermediación de recursos financieros (ver Larrañaga, 2000).

### **3.3 *Educación a lo largo de la vida***

Los resultados de la encuesta SIALS sobre las competencias y destrezas de la población adulta tornan indispensable incorporar a la agenda de la política pública la educación de la población adulta.

Tal cometido es también un requerimiento de la llamada sociedad de la información, que modifica la relación entre educación y trabajo, desde la norma tradicional donde la educación se concentra en los años previos a la actividad laboral hacia una nueva modalidad donde las acciones de educación y trabajo se distribuyen a lo largo del ciclo completo de vida.

A tal respecto, diferentes países en el mundo han desarrollado estrategias de educación continua que se han plasmado en documentos nacionales sobre cómo enfrentar los desafíos futuros en la materia. En Chile existe un desarrollo aun muy incipiente del tema, a través de un proyecto que está formulando el Ministerio de Educación junto al Banco Mundial. Se trata de uno de los grandes temas de la futura política de educación y trabajo en el país.



## *Referencias Bibliográficas*

- Arrow, K., S Bowles and S Durlaf (eds) *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *América Latina frente a la Desigualdad*, Washington DC, 1988.
- Bravo, D y D. Contreras: *Competencias y Destrezas Básicas de la Población Adulta. Chile:1998*, en prensa , 2001.
- Contreras D, O. Larrañaga, J. Litchfield, A. Valdés: “Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy”, Cuaderno de Economía (en prensa), 2001.
- Fundación Nacional de Superación de la Pobreza: *Una Propuesta para la Futura Política Social*, Santiago, 2000.
- Larrañaga, O: “Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile”, Serie Reformas Económicas N 35, Cepal, 1999.
- Larrañaga, O: “Financiamiento de la Educación Superior: Perspectivas Futuras”, mimeo Depto. de Economía, U de Chile, 2000.
- Ministerio de Educación: *Reforma en Marcha: buena educación para todos*. Santiago, 1998.
- Tokman A: “Increasing Quality and Equity in Education: The Case of Chile”, PhD dissertation, Berkeley, 2001.

**Cuadro N°1**  
 Ingresos del trabajo según escolaridad: 1998  
 (todos los ocupados que trabajan 30 o más horas semanales)

Años de escolaridad	Ingreso promedio	Razón 90/10	% población
0-7	136.300	4.01	21.2
8	151.500	4.85	9.1
9-11	188.500	4.89	16.1
12	237.700	5.01	27.4
13-16	346.900	6.84	16.0
17 y más	822.500	9.49	10.1
Todos	279.500	7.49	100.0

Fuente: Cálculos sobre la base de la encuesta CASEN 1998

**Cuadro N°2**  
 Ingresos del trabajo según escolaridad  
 (ocupados entre 26 y 35 años, CASEN 1998)

Años de escolaridad	Ingreso promedio	Razón 90/10	% población
0-7	105.400	4.4	12.3
8	122.500	3.7	8.7
9-11	138.100	4.0	15.7
12	187.900	3.8	30.3
13-16	278.300	5.1	21.8
17 y más	625.000	7.5	11.2

Fuente: Cálculos sobre la base de la encuesta CASEN 1998

**Cuadro N° 3**

Descomposición desigualdad de ingresos en la Fuerza de Trabajo

<i>Variable de Clasificación</i>	<i>% explicado al interior de las categorías</i>	<i>% explicado entre las categorías</i>
Género	98.0	2.0
Educación	77.9	22.1
Edad	94.1	5.9
Sector económico	92.4	7.6
Región	95.0	5.0
Tamaño de empresa	88.7	11.3

Fuente : Larrañaga (1999) sobre la base de Encuesta CASEN

Nota: (1) Basado en descomposición del índice de Theil

**Cuadro N°4**Porcentaje de ocupados analfabetos funcionales  
(clasificados en nivel 1 por prueba SIALS)

Años de escolaridad	Cuantitativo	Documento	Prosa
0-7	88.5	87.3	83.8
8	76.5	67.0	66.4
9-11	57.2	45.7	49.8
12	40.0	31.3	35.7
13-16	19.0	12.3	15.8
17 y más	6.9	7.5	10.5
Total	55.9	49.3	50.7

Fuente: Tabulaciones prueba SIALS.

**Cuadro N° 5**

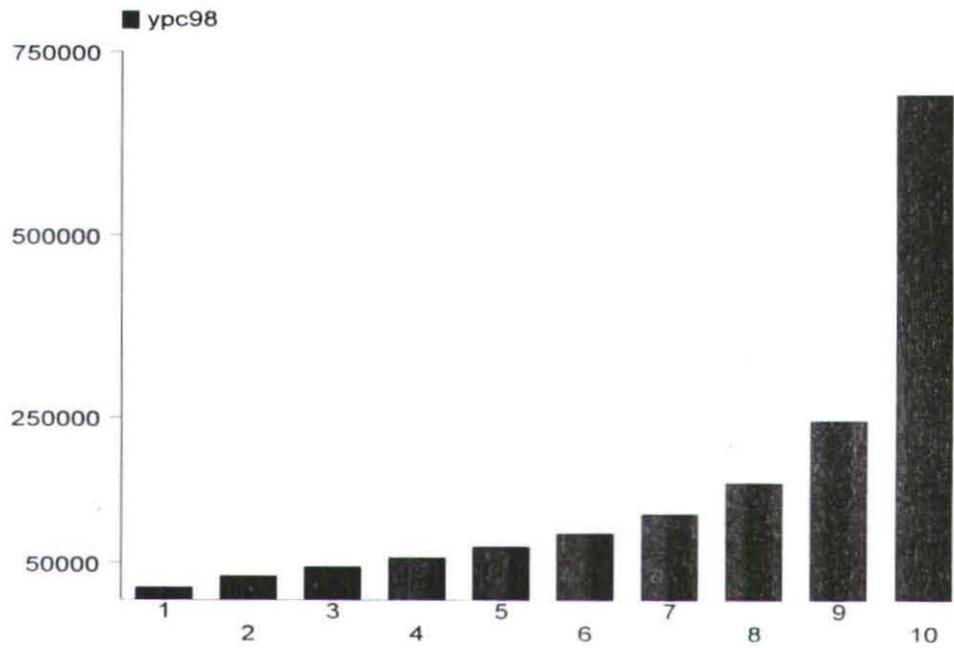
Distribución de egresados según tipo de colegio en deciles de PAA

Decil PAA	Colegio particular pagado	Colegio particular subvencionado	Colegio municipal	Total
1	3.7	9.4	13.4	10.0
2	4.2	9.7	12.9	10.0
3	5.1	10.3	11.9	10.0
4	5.5	11.2	11.3	10.0
5	6.4	11.1	10.7	10.0
6	8.0	11.1	10.1	10.0
7	9.9	10.9	9.3	10.0
8	13.2	10.4	8.1	10.0
9	17.8	9.3	7.0	10.0
10	26.6	6.6	5.1	10.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

*Fuente:* tabulaciones sobre base de datos PAA

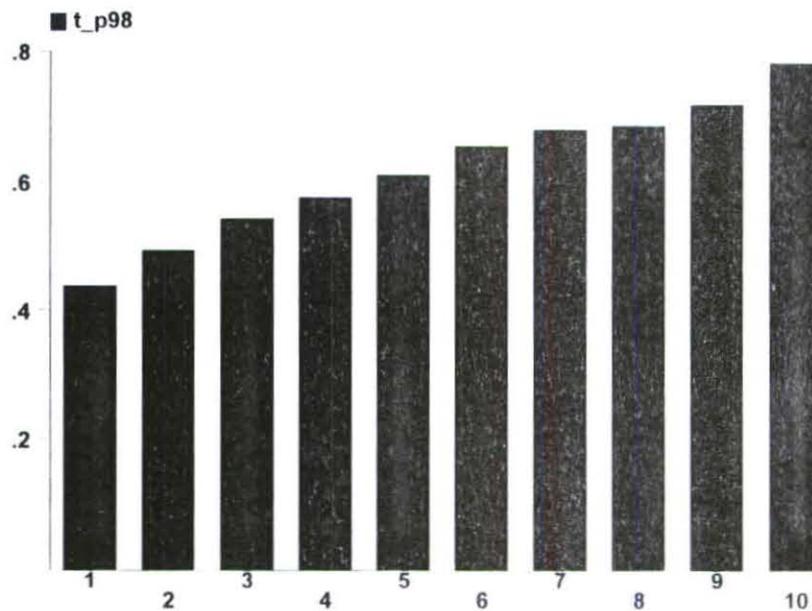
### Gráfico N° 1

Ingreso per cápita del hogar 1998  
(promedio por decil de hogares)

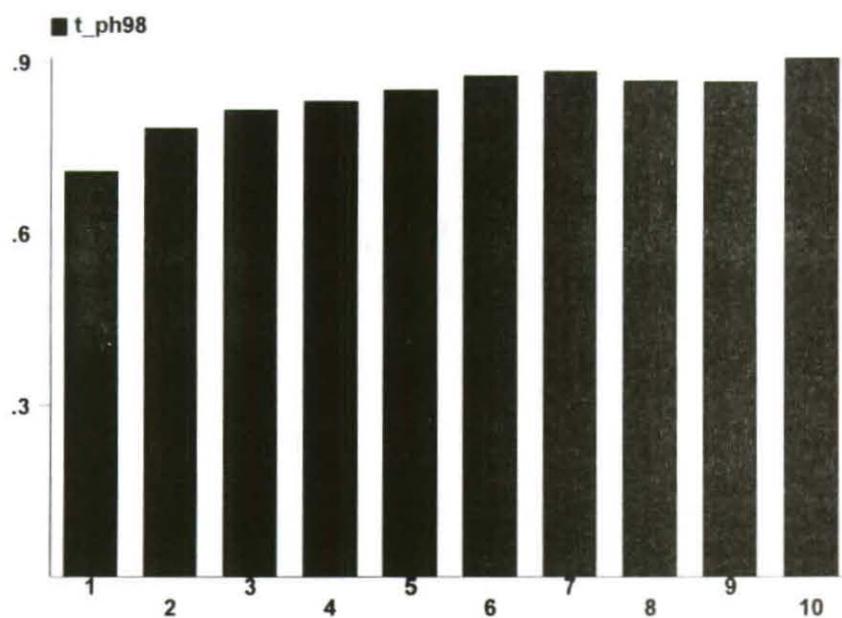


### Gráfico N°2

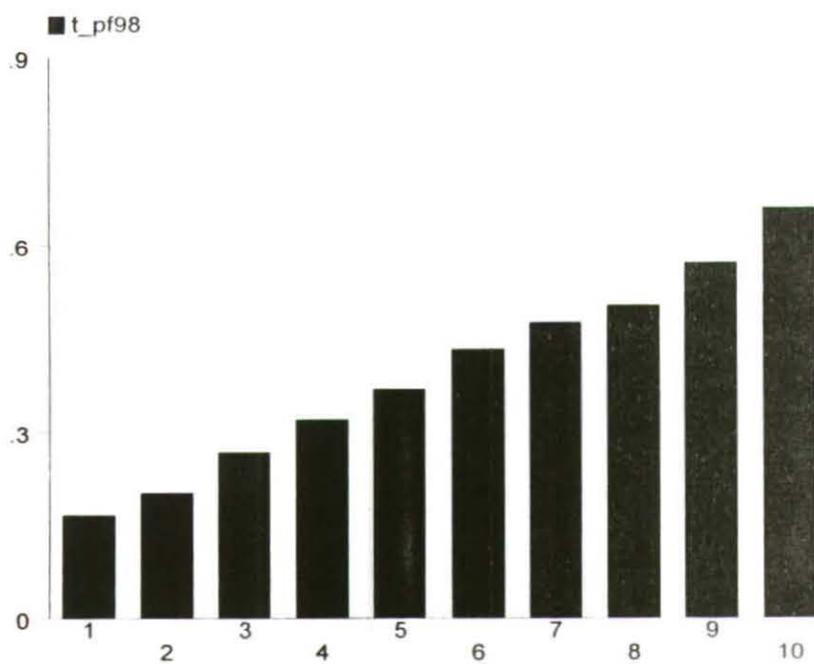
Participación laboral en hogares 1998  
(promedio por decil de ingreso per cápita del hogar)



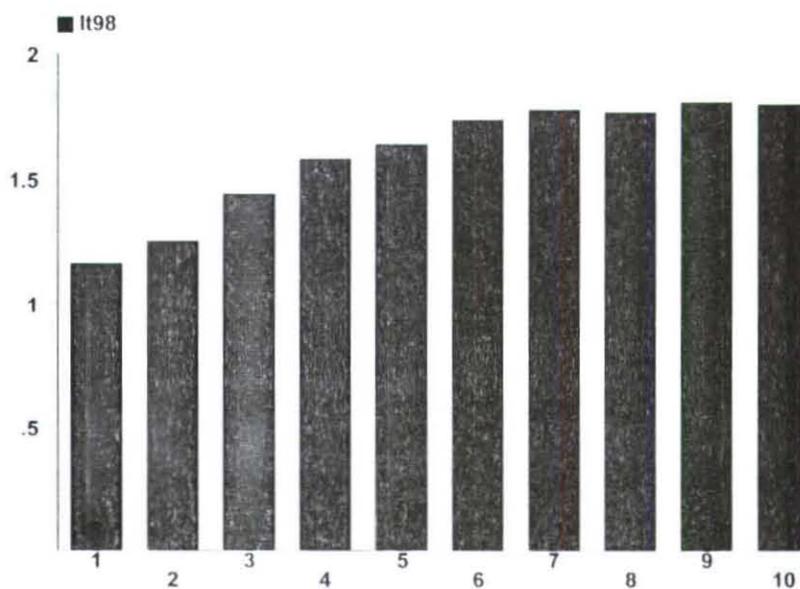
**Gráfico N° 3**  
Tasa de participación hombres 1998  
(promedio deciles de ingreso per cápita)



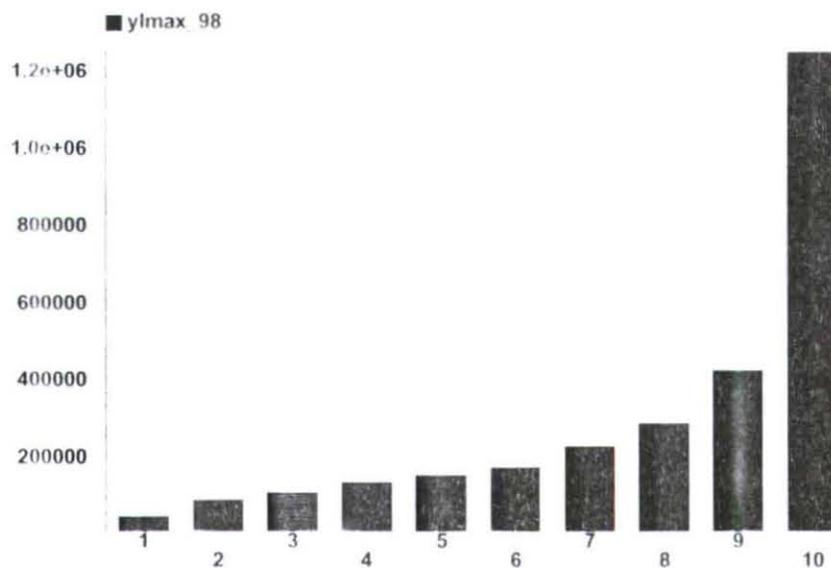
**Gráfico N° 4**  
Tasa de participación mujeres 1998  
(promedio deciles de ingreso per cápita)



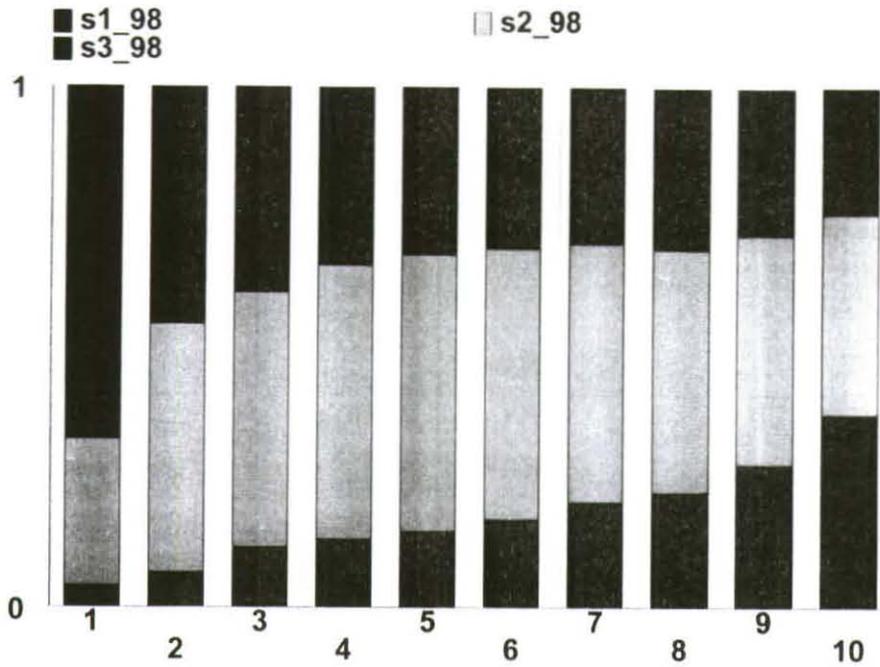
**Gráfico N° 5**  
 Número de ocupados por hogar 1998  
 (promedio hogares por deciles de ingreso per cápita)



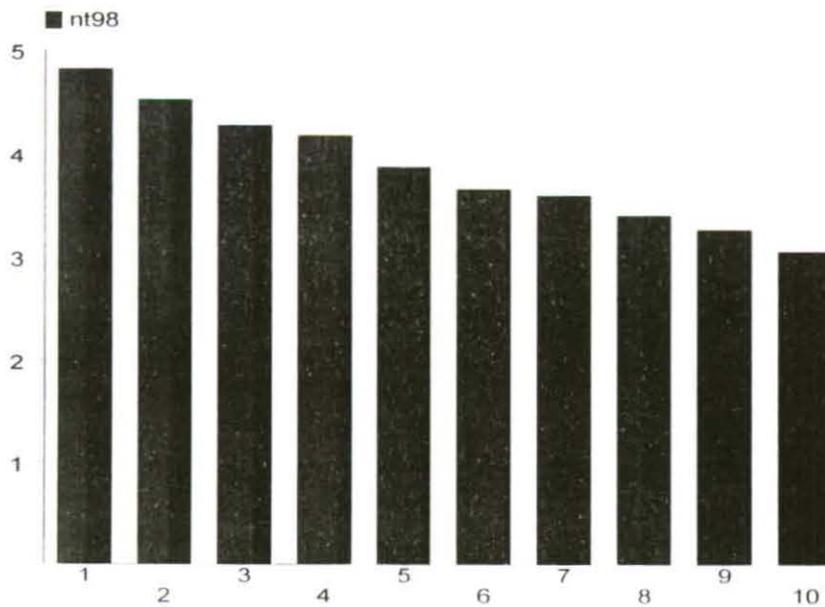
**Gráfico N° 6**  
 Ingreso principal perceptor del hogar 1998  
 (promedio hogares por deciles de ingreso per cápita)



**Gráfico N°7**  
 Número de ocupados por hogar 1998  
 (promedio hogares por deciles de ingreso per cápita)

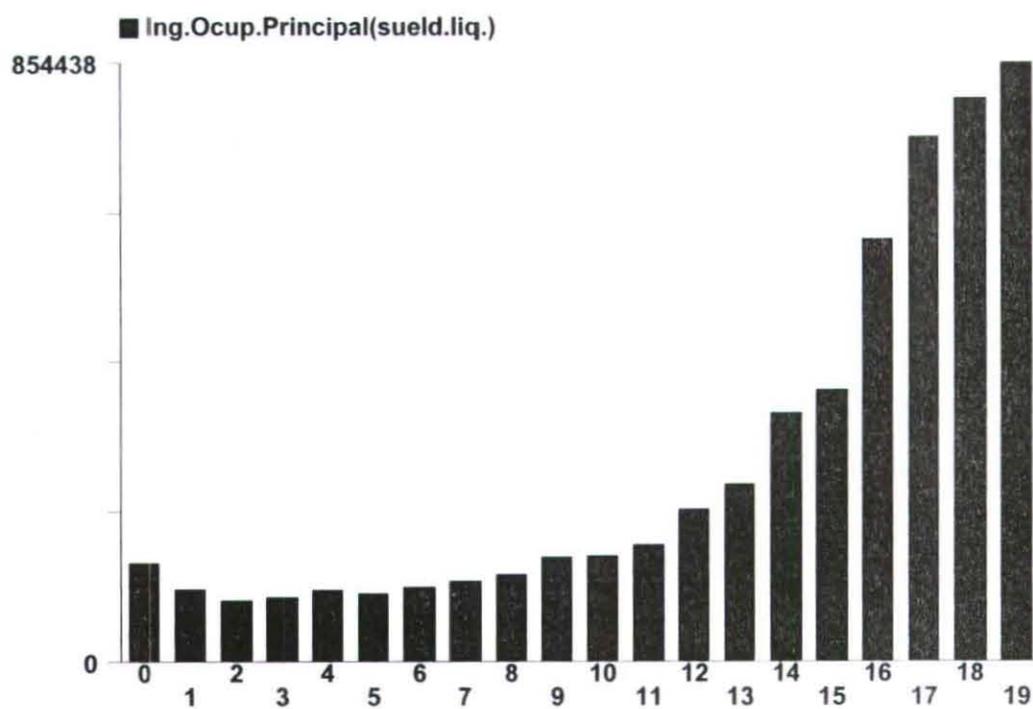


**Gráfico N°8**  
 Número de personas por hogar 1998  
 (promedio hogares por deciles de ingreso per cápita)



### Gráfico N° 9

Ingresos promedios de los ocupados según años de escolaridad 1998



•  
•  
•

•  
•

### Introducción

Diversos indicadores revelan que América Latina es la región más desigual del mundo, incluso algo más que el continente africano. Algunas de las diferencias se explican por diferencias en el nivel de desarrollo de las regiones o por consideraciones metodológicas en la recolección de la información a partir de la cual se construyen esos indicadores. Con todo, una vez que se controla por esas diferencias encontramos que América Latina tiene un coeficiente Gini<sup>63</sup> que es en promedio 10 puntos más elevado que el que tendrían nuestros países si se ubicaran en otra región del globo. Ahora bien, dentro de la región latinoamericana, Chile se ubica en la mitad más desigual. Esto nos hace pensar que el tema de la desigualdad no va a salir fácilmente de la agenda política de nuestro país y tampoco de la región. Detrás de esta preocupación por la desigualdad hay una manifiesta voluntad de superar la pobreza lo más rápido posible. Si Chile tuviese un ingreso per cápita equivalente al actual, pero la desigualdad de Corea del Sur el nivel de pobreza de nuestro país no superaría el 16%, es decir habría casi 1 millón de pobres menos.

Aspirar a un país más igualitario es un objetivo que, entonces, no podemos abandonar. Pero para ello tenemos que entender adecuadamente cuáles son los orígenes de esta desigualdad. Los conflictos distributivos que se acentuaron en nuestro país después de la Gran Depresión de 1929-32 dieron origen a un sinnúmero de políticas que se convirtieron en un lastre para la actividad productiva del país. El ingreso per cápita del país creció a una tasa de 1,9% real anual entre 1945 y 1970 mientras que el ingreso per cápita del resto de América Latina se expandía al 3% anual y el del mundo lo hacía a una tasa anual de 4%. El sacrificio en crecimiento económico, sin embargo, no se tradujo en cambios importantes en la desigualdad de ingresos. Los antecedentes son demasiado dispersos para llegar a una conclusión definitiva, pero todo parece indicar que la desigualdad hacia fines de los 60 no era demasiado distinta de la que existía en el país hacia comienzos de los 40. El lento crecimiento sacaba a pocas personas de su condición de pobreza. Las frustraciones crecían y el país se polarizaba. Los 70 y 80 marcan una profunda división entre los chilenos. El país vive una profunda crisis. Las transformaciones económicas no logran elevar el ingreso per cápita de los chilenos y hacia fines de los 80 el ingreso per cápita era apenas un 11% superior al de 1970. La desigualdad, por otra parte, había aumentado respecto de 1970.

La apertura comercial había permitido, sin embargo, un acceso de las personas a más y mejores bienes. La proporción de hogares con automóvil había aumentado de un

---

\* El autor es economista de la Universidad de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP).

<sup>63</sup> / Un indicador tradicional de desigualdad que va entre 0 y 1 siendo 0 el valor que indica igualdad absoluta.

7,3% en 1970 a un 21,3% en 1990. En el mismo lapso la proporción de hogares con televisión había pasado de 10,3 a 78,6% y la con refrigeradores de un 14,4 a un 44,9%. La posibilidad de acceder a más bienes indudablemente que incrementaba el bienestar de las familias chilenas. Era indispensable que la prosperidad se mantuviese en el tiempo. La democracia tenía que fortalecerse y no cabe duda que el crecimiento económico podía contribuir enormemente a ese fortalecimiento. Las reformas estructurales llevadas a cabo por la dictadura, una conducción económica seria durante los 90, las positivas condiciones internacionales y un clima político relativamente armonioso posibilitaron, entre muchos otros factores, que ese crecimiento económico se diera como nunca antes en nuestra historia. Entre 1985 y 1998 el ingreso de las familias chilenas prácticamente se duplicó. Entre 1987 y 1998 dos millones de chilenos dejaron de ser pobres. Este fuerte crecimiento no fue acompañado, sin embargo, de una reducción en la desigualdad de ingresos. Los cuestionamientos al “modelo de desarrollo” no se hicieron esperar. Estos se han reforzado con la contracción económica de 1999 y el persistente desempleo de los últimos dos años.

No se puede negar que la demanda por igualdad está latente entre los chilenos pero tampoco se quiere sacrificar el progreso económico. Ambas demandas se confunden y entremezclan en la población. Nuestros líderes políticos indudablemente perciben las fuertes desigualdades de ingreso y legítimamente aspiran a corregirlas. Ese esfuerzo, sin embargo, si no está bien pensado muchas veces termina castigando el crecimiento económico (Alesina y Rodrick, 1994). También, como es obvio, la recaudación fiscal y con ello la acción del Estado dirigida hacia los más pobres. Los riesgos de las aventuras redistributivas pueden ser socialmente muy costosas. De ahí la importancia de evaluar adecuadamente los caminos a seguir. Para ello es imprescindible tener un panorama claro de la realidad distributiva nacional y de los cambios ocurridos en los últimos años. Ello permite ir descartando ciertas políticas redistributivas y acentuando otras. Precisamente eso es lo que hacemos en la siguiente sección. A partir de este análisis la tercera sección sugiere caminos más razonables para abordar el problema redistributivo tanto en el corto como en el largo plazo. La sección siguiente evalúa el impacto redistributivo de las acciones propuestas mientras que la última sección concluye.

## **I La realidad distributiva chilena**

Que Chile es un país desigual queda comprobado al revisar la evidencia del Cuadro N°1. Esta realidad indudablemente que produce un impacto en los que se interesan por el tema de la igualdad.

Nos podemos olvidar, sin embargo, que alterar la desigualdad de ingresos en un período breve es prácticamente imposible. Esto queda de manifiesto en el Cuadro N°2.

Las distintas regiones prácticamente no han visto modificados sus niveles de desigualdad en los últimos cuarenta años. Con esto no queremos decir que estos cambios no sean posibles sino que más bien nuestras metas deben ser modestas.

Nuestra realidad de las últimas cuatro décadas apunta en la misma dirección. El Gráfico N°1 presenta la evolución del coeficiente Gini en dicho período para el Gran Santiago. Las grandes fluctuaciones observadas en la primera mitad de los 70 y en los 80 no se mantienen en el tiempo y obedecen a una realidad muy coyuntural. Especialmente queda en evidencia que las contracciones económicas afectan fuertemente la desigualdad. Durante la crisis de los 80 la desigualdad creció significativamente y se demoró en volver a niveles históricos. En los 90 la desigualdad vuelve a los niveles de los 60 quizás un poco por encima. Algo similar se puede concluir si se utilizan los datos de consumo provenientes de las encuestas de presupuestos familiares. Dentro de este panorama que en condiciones normales aparece como relativamente estable hay algunos cambios notables. Estos ocurren especialmente al nivel de los asalariados hombres y se aprecian mejor si se analizan variaciones salariales por percentiles de la distribución. Eso es precisamente la información que se presenta en el Gráfico N°2.

En el marco de un aumento generalizado de los salarios en las últimas décadas hay un aumento algo mayor en los extremos, especialmente en los de más altos ingresos. Esto ha hecho que las diferencias salariales en la parte inferior de la distribución de ingresos se hayan reducido mientras que aumentaron en la parte superior. ¿Qué hay detrás de estos cambios? Para responder esta interrogante, usando una metodología originalmente desarrollada por Juhn et. al. (1993), tratamos de cuantificar la contribución a la evolución de la desigualdad salarial de cambios en cantidades observadas, precios observados y factores no observados. Para aislar los distintos efectos partimos de un modelo sencillo de capital humano como el que se representa en la ecuación (1).

$$(1) \quad Y_{it} = X_{it}\theta + u_{it}$$

donde  $Y_{it}$  es el logaritmo del salario por hora del individuo  $i$  en el año  $t$ .  $X_{it}$  representa una matriz de características individuales que incluye experiencia, educación y estado civil. Finalmente,  $u_{it}$  da cuenta de la parte no observada de la ecuación de salarios. Para efectos del análisis queremos descomponer este factor en dos elementos: el percentil individual en la distribución residual al que llamamos  $\theta_{it}$ , y la función de distribución de los residuos de la ecuación (1) y que llamamos  $F_t(\cdot)$ . Entonces por definición de la función de distribución acumulada lo que tenemos es que

$$(2) \quad u_{it} = F_t^{-1}(\theta_{it}|X_{it})$$

donde  $F_t^{-1}(\cdot|X_{it})$  es la inversa de la distribución de residuos acumulada para los trabajadores con características  $X_{it}$  en el año  $t$ . En este marco los cambios en la desigualdad salarial provienen de tres fuentes: cambios en la distribución de los  $X$ , cambios en los  $\theta$ , y cambios en la distribución de los residuos. Si definimos un precio promedio para los observables sobre todo el período ( $\bar{\theta}$ ) y también una distribución acumulada promedio ( $\bar{F}(\cdot|X_{it})$ ), entonces podemos descomponer la ecuación de salarios en distintos componentes de la manera siguiente:

$$(3) \quad Y_{it} = X_{it} \bar{\theta} + X_{it}(\theta - \bar{\theta}) + [F_t^{-1}(\theta_{it}|X_{it}) - \bar{F}^{-1}(\theta_{it}|X_{it})]$$

El primer término de la ecuación (3) captura el efecto de un cambio de la distribución de los X manteniendo constantes los precios. El segundo término captura el efecto de un cambio en los  $\theta$  manteniendo fijo X. El último término captura el efecto de cambios en la distribución de los residuos de la ecuación de salarios. Esta descomposición permite reconstruir la forma que adoptaría la distribución salarial si cualquiera de sus componentes se mantuviese fijo. Específicamente si dejáramos constantes los precios observables y la distribución de residuos la ecuación de salarios estaría determinada por

$$(4) \quad Y_{it}^1 = X_{it} \bar{\theta} \bar{F}^{-1}(\theta_{it} | X_{it}).$$

Si se calcula la distribución de  $Y_{it}^1$  para cada año podríamos atribuirle el cambio en la desigualdad a los cambios en las cantidades observables. En forma análoga si queremos que tanto los precios como las cantidades observables varíen en el tiempo, pero no la distribución de los residuos podemos estimar la ecuación de salarios de la manera siguiente:

$$(5) \quad Y_{it}^2 = X_{it} \theta \bar{F}^{-1}(\theta_{it} | X_{it}).$$

Si procedemos de la manera señalada la diferencia entre  $Y_{it}^2$  e  $Y_{it}^1$  puede atribuirse a los cambios en precios observables. Finalmente todo cambio adicional en la desigualdad que resulte de comparar la distribución efectiva con  $Y_{it}^2$  debe atribuirse a cambios en la distribución de no observables.

El Cuadro N°3 presenta los resultados de esta descomposición para el período que va desde los años 1957, 1958 y 1959 (valores promedio) hasta los años 1997, 1998 y 1999. Los resultados son interesantes y hasta sorprendentes. El incremento en el diferencial 90-10 esconde cambios significativos al interior de la distribución.

Estas cifras reflejan adecuadamente lo que ya veíamos en el Gráfico N°2. Lo interesante del análisis de descomposición es que los cambios se pueden atribuir fundamentalmente a los cambios en los precios observables y más específicamente (aunque ello no se ve en el Cuadro N°3) a los cambios ocurridos en el premio a la educación. De hecho, si se quiere ser más preciso, y se considera el hecho de que la estructura de premios a la educación ha cambiado fuertemente en Chile en las últimas décadas los cambios en la desigualdad salarial se explican fundamentalmente por la educación<sup>64</sup>. Lo que sorprende de este fenómeno es que está presente hace mucho tiempo en Chile. El Gráfico N°3 presenta los cambios salariales por percentiles para hombres en el período 1958 - 1970.

Si descomponemos los cambios ocurridos en la distribución salarial durante los 60 encontramos una situación muy similar a la que comprobamos para todo el período. Ello se puede ver en el Cuadro N°4.

Mucho de lo que sucede con la desigualdad de ingresos en Chile, entonces, viene hace mucho tiempo. Tiene que ver con importantes diferencias salariales que responden a

<sup>64</sup> / En Beyer y Le Foulon (2001) se indaga más en esta dirección.

factores que tienen mucho que ver con un elevado premio a la educación superior. El Cuadro N°5 lo deja en evidencia.

Aquí está una de las causas originales de la marcada desigualdad de ingresos. Este fenómeno se conecta, además, con diferencias significativas en las tasas de participación y de empleo en cada uno de los quintiles de ingreso. Ello se aprecia en el Cuadro N°6 con claridad. A esta realidad debe agregarse el hecho de que el tamaño de los hogares es mayor mientras menor es el nivel de ingreso per cápita de la familia. Estas variables en su conjunto explican en forma significativa las desigualdades de ingreso en nuestro país.

De esto se desprende que la distribución de ingresos es desigual en Chile porque la distribución de ingresos del trabajo lo es. Para reducir la desigualdad de ingresos en nuestro país se requiere que se reduzcan las brechas salariales. Las implicancias de política son claras. Por ejemplo, no tiene mucho sentido gravar desmedidamente el capital porque esa decisión no corregirá la distribución de ingresos y si puede significar un lastre enorme para la inversión y, por consiguiente, para el crecimiento económico. Un fuerte crecimiento económico, además, permite que aumentos en la desigualdad no vayan acompañados de caídas en los salarios reales como si ha sucedido en Estados Unidos (Juhn et. al., 1993). En Chile afortunadamente el aumento en la desigualdad salarial no ha ido acompañado de reducciones en el salario real de los trabajadores menos capacitados (véase Gráfico N°2). La desigualdad de los ingresos laborales se concentra en la mitad superior de la distribución, esto es la dispersión de los salarios entre el 50% de los chilenos que más gana es muy grande. Entre aquellos que se encuentran en la mitad inferior de la distribución la dispersión salarial es similar a la de países muy igualitarios. Ello queda en evidencia en el Cuadro N° 7. Hay dos implicancias que se desprenden de esta realidad. El fortalecimiento del poder de los trabajadores, tal como se lo entiende habitualmente, no tendría mayores repercusiones sobre la desigualdad salarial. Toda la evidencia disponible sugiere que las instituciones laborales de tener algún impacto sobre la desigualdad lo tienen sobre la parte inferior de la distribución de ingresos. Pero aquí las brechas salariales son similares a las de países igualitarios. No hay mucho que ganar en este campo, pero sí mucho que perder si se tiene en cuenta el impacto que regulaciones de este tipo pueden tener sobre el empleo.

A estas alturas una aclaración parece pertinente. El alto premio a la educación universitaria no se explica porque las remuneraciones de los profesionales universitarios se hayan “escapado” excesivamente. De hecho, un asalariado con educación universitaria completa gana en la actualidad un poco menos de 9 veces lo que gana una persona sin educación y en los 60 esas cifras llegaban a las 11 veces. La educación básica y media no ha estado, entonces, a la altura de los desafíos que supone una economía más competitiva e integrada al exterior. Pero aquí ya entramos en el ámbito de caminos posibles para mejorar la distribución del ingreso.

## 2 Abordando el problema redistributivo

En una perspectiva de mediano y largo plazo no cabe duda que la educación es el principal factor de movilidad social. No sólo ayuda a las personas a salir de la pobreza sino que también tiene un efecto redistributivo significativo. Que la educación no está en buen pie en Chile queda en evidencia al comparar el rendimiento educacional de nuestros alumnos con el de otros países. El Gráfico N° 4 lo deja en evidencia.

Chile tiene un rendimiento que claramente lo sitúa por debajo de lo que nuestro nivel de desarrollo nos debería permitir. Esto tiene efectos sobre nuestra estructura salarial. Creo que el Gráfico N°5 es muy iluminador en esta discusión. Los aumentos en la educación de nuestra población (recuérdese que todavía no supera los 10 años), en este marco, no logran superar en forma importante las brechas salariales. No cabe duda que educación ha estado recibiendo una enorme atención en la última década. Los recursos prácticamente se han triplicado. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Difícilmente se lograrán mejoramientos profundos y permanentes en la educación si las escuelas no se responsabilizan del rendimiento educacional de sus alumnos. Dado que en muchas comunas la oferta educacional está controlada exclusiva o mayoritariamente por las municipalidades -un 54% de los alumnos chilenos en la educación básica asiste a este tipo de establecimientos- son éstas las escuelas donde más diluidas están estas responsabilidades. Contribuye a esta situación el hecho de que los profesores y directores de las escuelas municipales están “exageradamente” protegidos por el estatuto docente.

Hay aquí un desafío significativo y que necesariamente pasa por un desarrollo institucional que permita que las escuelas efectivamente se sometan al escrutinio público y sean responsabilizadas por sus resultados. Para ello es indispensable, en primer lugar, fortalecer los flujos de información hacia los padres respecto del rendimiento de las escuelas en las que tienen a sus hijos. Es crucial transmitirles, además, que deben poner atención en los resultados académicos de las escuelas. Malos resultados tienen que ser satisfactoriamente explicados. Dada la forma en que está organizada la educación chilena, esta realidad debe complementarse con medidas que permitan que los padres tengan algún grado de control sobre la suerte de las escuelas municipales a las que envían a sus hijos.

Una propuesta concreta sería permitirle a los padres “intervenir” las escuelas municipales con rendimientos deficientes. Esa intervención podría producirse, por ejemplo, cuando la escuela municipal obtiene resultados inferiores al promedio nacional o se encuentra en el tercio inferior de rendimiento<sup>65</sup>. Para materializarla la mayoría (o dos tercios de los padres) deben apoyar esta decisión. Operativamente la gestión de la escuela quedaría en manos de los padres. Ellos pueden nombrar un nuevo director. El personal directivo y los profesores perderían algunos de los privilegios que les confiere el estatuto docente: especialmente aquellos que se refieren a la inamovilidad. En este esquema el estatuto docente es un “beneficio” que se mantiene sólo si los resultados de las escuelas son

---

<sup>65</sup> / El criterio específico puede ser otro. Lo importante es que exista, sea transparente y se aplique sin excepciones.

positivos. En caso contrario se pierden a favor de los padres de las niñas y los niños que asisten a esas escuelas.

Esta intervención de los padres en las escuelas de sus hijos se puede combinar con diversos aspectos específicos que habría que ensayar más cuidadosamente. Por ejemplo, se podría permitir a los padres delegar la administración de las escuelas en instituciones especializadas como podrían ser fundaciones, universidades o escuelas privadas. Lo importante es que esas instituciones se comprometan con metas específicas y se sometan al escrutinio público que los padres demanden. También esta propuesta general se puede compatibilizar con medidas más conservadoras. Entre éstas se puede mencionar que los padres puedan reemplazar a los directores de las escuelas intervenidas sólo con nombres que provengan, por ejemplo, de un registro de directores previamente certificados por un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Educación. Ese registro estaría integrado por personas que cumplen ciertos requisitos estimados indispensables para ejercer como director de un establecimiento educacional.

Las medidas propuestas pueden complementarse con premios monetarios a las escuelas que van satisfaciendo los objetivos de logro académico. Estos premios pueden tomar la forma de aumentos salariales permanentes, bonos anuales o una combinación de ambos. Es fundamental que los mismos se diseñen con precisión de modo de tener la certeza que premian los logros deseados. Se debe tener especial cuidado en no premiar logros transitorios. Claro que el camino educacional es de más largo aliento. Pero no debemos descuidarlo para obtener los resultados deseados.

En el corto plazo hay tres acciones concretas que pueden ayudar a generar un impacto redistributivo importante. La primera consiste en atacar el problema de la baja tasa de empleo de los dos quintiles de menores ingresos en un período relativamente breve. No cabe duda que ésta está influida por el importante desempleo de los más jóvenes poco capacitados. Tomando los antecedentes de la CASEN 1998 se tiene que la tasa de desocupación entre 15-29 años fue de 39,3% para el primer quintil (48,9% para las mujeres y 34,5% para los hombres), en contraste con el 16,7% del total de jóvenes. Asimismo, la tasa de desempleo en el primer quintil fue de 50% para los jóvenes entre 15-19 años y de 45,4% entre 20-24 años, números muy superiores a los del resto de los quintiles. Por otra parte, más allá de la reciente desaceleración en la actividad económica ha habido una tendencia a un aumento relativo en el desempleo juvenil en los 90.

Internacionalmente estas tasas de desempleo relativas son altas. Hay aspectos del mercado laboral chileno que pueden estar afectando la evolución del desempleo juvenil. En particular, el salario mínimo. Este ha crecido un 110% real entre el año 1989 y 2000. Para evaluar esta posibilidad estudiamos la proporción de los trabajadores a los que eventualmente su nivel de capital humano les hace difícil acceder a una remuneración que esté por encima del mínimo<sup>66</sup>. Utilizando un modelo de capital humano simple y

---

<sup>66</sup> / La razón para proceder de esta manera es que es muy difícil estimar el efecto preciso que el salario mínimo está teniendo sobre el desempleo.

reconociendo que la información sobre salarios está truncada<sup>67</sup> estimamos un modelo Tobit corregido para los años 1990, 1994 y 1998 que permite establecer la proporción de nuestros trabajadores que puede estar siendo restringida por el salario mínimo<sup>68</sup>. Nuestros resultados sugieren que los trabajadores restringidos crecieron de un 6,3% en 1990 a un 9,6% en 1994 y a un 19,7% en 1998. Una proyección razonable al presente permite afirmar que en la actualidad esta proporción alcanzaría a un 26,5%. En el año 1998 los “más restringidos” eran los jóvenes menores de 20 años, los que viven en el sector rural y los que tienen entre 20 y 24 años. De aquí se desprende la importancia de flexibilizar el salario mínimo. Una flexibilización, como la que proponemos más adelante, no sólo tiene la virtud de elevar la tasa de empleo de los más jóvenes que provienen de hogares de bajos ingresos sino que también provoca un impacto redistributivo nada de despreciable.

La otra cara del alto desempleo juvenil en los sectores de más bajos ingresos es la deserción escolar. Ésta se concentra en los hogares de menores ingresos e indudablemente reduce las posibilidades de movilidad social para esos jóvenes. La probabilidad que un joven proveniente de un hogar del primer quintil de ingresos esté estudiando en la educación media es un 21% inferior a la de un joven del cuarto quintil<sup>69</sup>. El costo alternativo de esos jóvenes es significativo. La contribución de aquellos que no han terminado su educación media y que están trabajando equivale aproximadamente al tercio de los ingresos autónomos promedios de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles. La realidad socioeconómica de esos jóvenes produce una presión que los induce a desertar. Hay aquí un círculo vicioso que debe detenerse. Un camino posible es subsidiar la permanencia de los niños provenientes de los hogares más pobres (30%) en los establecimientos educacionales a través de un bono por permanencia en la educación media. Esta medida no sólo tiene un efecto redistributivo de corto plazo sino que también eleva la capacidad futura de ingresos de esos jóvenes y permite ir rompiendo el círculo antes mencionado.

Por último, no puede dejar de mencionarse que el gasto social se ha incrementado significativamente en la última década. Ello ha permitido elevar en forma importante la acción redistributiva del Estado. Sin embargo, persisten problemas de focalización de dicho gasto. Dejando de lado el gasto en pensiones una cifra de aproximadamente US\$875 millones se gasta en el 40% de los hogares de mayores ingresos<sup>70</sup>. Parece razonable que se reasigne un 40% (esto es US\$350 millones al 30% más pobre).

---

<sup>67</sup> / Las personas con salario esperado inferior al mínimo no reportan su salario porque no están trabajando.

<sup>68</sup> / El modelo utilizado y los resultados pueden encontrarse en Beyer (2001).

<sup>69</sup> / Calculado a partir de Beyer (1998).

<sup>70</sup> / Esta cifra la hemos calculado a partir de Bravo, Contreras y Millán (2000). Este estudio estima el aumento en pesos y respecto del ingreso per cápita neto de políticas sociales que provoca el gasto social. A partir de esa información se puede estimar el gasto que se destina al 40% más rico.

### 3 El impacto redistributivo

Estimamos el impacto a partir de la Encuesta CASEN 98. La flexibilización del salario mínimo que proponemos es el camino propuesto por Holanda y que se presenta en el Cuadro N°5.

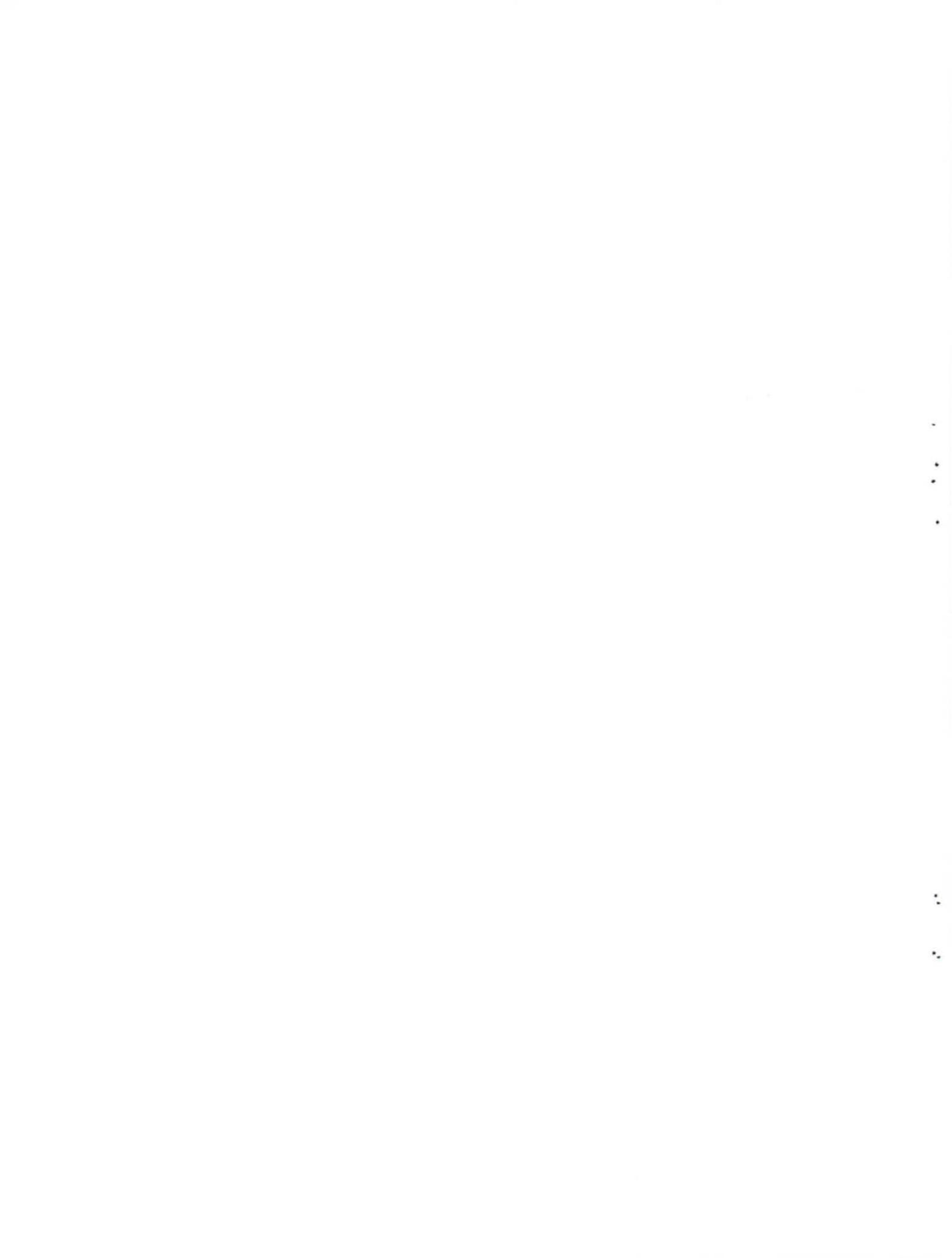
Este camino se siguió en los 80 como consecuencia del alto desempleo de comienzos de la década. Se revisó completamente la regulación de los mercados del trabajo. Por una parte, se flexibilizó la legislación laboral en lo referido a las jornadas de trabajo, a la negociación colectiva y a los aumentos salariales y, por otra, se redujeron los salarios mínimos y se adoptaron nuevos criterios para la fijación de los salarios mínimos de los más jóvenes. Este tratado tripartito conocido como el acuerdo de Wassenaar ha tenido un impacto muy positivo sobre el mercado laboral. Ha permitido, entre otras cosas, que el salario real se haya mantenido relativamente constante en los últimos 15 años, lo que le ha permitido a Holanda enfrentar adecuadamente las presiones sobre el mercado laboral que han afectado a la comunidad europea en la década de los 90<sup>71</sup>. El efecto redistributivo ocurre fundamentalmente a través de las fuentes de trabajo que se crean con esta política. Las estimaciones que realizamos sugieren que el desempleo de los jóvenes del primer quintil se podría reducir a la mitad.

Las becas mensuales de permanencia en la educación media ascenderían a montos de \$18.000, \$20.000, \$22.000 y \$25.000 en 1°, 2°, 3° y 4° medio, respectivamente. Beneficiarían a aproximadamente 380.000 estudiantes.

El Cuadro N°5 resume el efecto redistributivo de estas medidas y del esfuerzo de focalización propuesto. Las medidas sugeridas “elevan” el ingreso autónomo de los hogares del primer quintil en un 44%. En el caso del segundo quintil lo elevan en un 9%. En los demás quintiles las medidas propuestas tienen efectos insignificantes.

---

<sup>71</sup> / Para más detalles véase Scarpetta (1998).



## 5 Conclusiones

No cabe duda que las desigualdades en Chile son abrumadoras. De ahí que debemos aspirar a corregirlas. Tenemos, sin embargo, que ser cuidadosos. Frecuentemente, los sacrificios en términos de crecimiento económico son significativos. Un crecimiento más lento no sólo puede agravar las desigualdades de ingreso sino que puede hacer caer los salarios de los menos calificados. En el caso de Chile, al menos hemos sido testigos de aumentos en los salarios reales de nuestros trabajadores poco calificados. No pueden decir lo mismo los trabajadores poco calificados de Estados Unidos e Inglaterra. En el mediano y largo plazo la educación parece ser la única fuente confiable de reducción en las desigualdades salariales. El gran premio que existe en Chile a la educación superior seguramente tiene su origen en la mala calidad de la educación básica y media. En términos económicos la elasticidad sustitución entre el primer y segundo tipo de educación es muy bajo. La evidencia comparada sugiere que estamos lejos de gozar de una educación aceptable.

En el corto plazo hay espacio para generar políticas redistributivas. Éstas no siempre son las que nos sugiere la intuición. El alto desempleo juvenil especialmente entre los más jóvenes es algo que hay que combatir. Una alternativa razonable consiste en flexibilizar el salario mínimo para los más jóvenes. El empleo para este grupo crecería en forma significativa. Con ello el ingreso de los más pobres. La otra cara del desempleo juvenil es la deserción escolar. Un programa de becas de permanencia en la educación media para los hogares más pobres no sólo rompería el círculo vicioso pobreza – deserción escolar – pobreza que existe en la actualidad sino que también redistribuiría en forma inmediata hacia los más pobres. En esta misma línea una focalización del gasto social podría tener un impacto redistributivo significativo para los hogares más pobres de nuestro país.

•  
•  
•

•  
•

### *Referencias Bibliográficas*

- Alesina, Alberto y Danny Rodrik, 1994, "Distributive politics and economic growth" *Quarterly Journal of Economics*, Vol 109 N°2 mayo.
- Beyer, Harald, 1998, "¿Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar?", *Estudios Públicos*, 71 (invierno).
- Beyer, Harald, 2001, "Salario mínimo y desempleo", *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, Marzo.
- Beyer, Harald y Carmen Le Foulon, 2001, "Desigualdad salarial y educación", borrador, Centro de Estudios Públicos.
- Juhn, C, K. Murphy y B. Pierce, 1993, "Wage inequality and the rise in returns to skill", *Journal of Political Economy*, Vol. 111 N°3, Junio.
- Peracchi, F., 1999, "Inequality in international perspective" , **Universidad de Texas, Austin.**

### Cuadro N°1

Indicadores de desigualdad para diversas regiones

	Gini	Participación en ingreso nacional de quintiles			
		1	2	3 y 4	5
África Sub Sahara	0,47	5,15	8,94	33,54	52,37
América Latina y el Caribe	0,49	4,52	8,70	33,84	52,94
Este de Asia y el Pacífico	0,38	6,84	11,30	37,53	44,33
Asia del Sur	0,32	8,76	12,91	38,42	39,91
Europa del Este	0,29	8,83	13,36	40,01	37,80
Medio Oriente y África Norte	0,38	6,90	10,91	36,84	45,35
Países industrializados	0,34	6,26	12,15	41,80	39,79
<b>Chile</b>	<b>0,56</b>	<b>3,52</b>	<b>6,62</b>	<b>28,91</b>	<b>60,95</b>

Fuente: Deininger and Squire (1996) y actualizaciones posteriores.

### Cuadro N°2

		1960	1970	1980	1990
África al Sur del Sahara	Gini	45,3	49,8	41,6	46,4
	Q5/Q1	<b>12,2</b>	<b>17,5</b>	<b>9,6</b>	<b>12,9</b>
OECD	Gini	34,7	33,6	32,6	33,0
	Q5/Q1	6,94	6,64	6,20	6,49
América Latina	Gini	53,6	50,4	50,1	50,0
	Q5/Q1	21,2	17,0	16,2	13,3
Este de Asia	Gini	37,4	39,0	38,5	39,2
	Q5/Q1	8,28	8,96	7,88	8,14

Fuente: Higgins y Williamson(1999)

**Cuadro N°3****Cambios en la Distribución Salarial  
(1958 – 1998)**

Diferencial	Cambio Total	Cantidades	Precios	No Observables
		Observables	Observables	
90-10	0,333	0,046	0,170	0,116
90-50	0,386	0,085	0,298	-0,073
50-10	-0,087	-0,115	-0,127	0,189

**Cuadro N°4****Cambios en la Distribución Salarial  
(1958 – 1970)**

Diferencial	Cambio Total	Cantidades	Precios	No Observables
		Observables	Observables	
90-10	0,334	0,075	0,134	0,125
90-50	0,305	0,135	0,109	0,062
50-10	0,028	-0,060	0,025	0,063

### Cuadro N°5

#### Razón entre los salarios de universitarios y graduados de básica

(hombres entre 25 y 54 años que trabajan jornada completa)

	Cuartil inferior	Mediana	Cuartil superior
Alemania	1,35	1,58	1,78
Australia	1,46	1,41	1,36
Bélgica	1,39	1,59	1,81
Canadá	1,87	1,74	1,58
Dinamarca	2,48	1,60	1,65
España	1,92	1,83	1,76
Francia	1,72	2,04	2,51
Holanda	1,52	1,60	1,72
Italia <sup>a</sup>	1,73	1,70	2,08
Polonia	1,72	1,89	2,01
Taiwan	1,52	1,59	1,71
Reino Unido	1,53	1,72	1,80
EE. UU.	2,69	2,50	2,44
Chile	3,60	5,50	6,67

Fuente: Peracchi (1999) y elaboración propia a partir de CASEN 1998.

### Cuadro N°6

#### Tasas de Participación y Empleo 1998 en la población de 15 a 64 años

(elaborado a partir de Encuesta CASEN)

	Hombres		Mujeres	
	Tasa Empleo	Tasa Participación	Tasa Empleo	Tasa Participación
I	53,5	69,5	14,5	22,8
II	67,8	74,8	26,9	31,6
III	70,6	75,5	35,7	39,6
IV	73,9	77,2	43,4	46,2
V	74,3	76,1	50,8	52,5
	67,7	74,4	33,7	38,1

## Cuadro N°7

Distribución de salarios para hombres entre 25 y 54 años  
(trabajan jornada completa)

	Decil inferior	Cuartil inferior	Cuartil superior	Decil superior	Gini
Alemania	0,58	0,79	1,30	1,70	0,262
Australia	0,57	0,75	1,28	1,59	0,417
Canadá	0,39	0,68	1,35	1,70	0,277
España	0,48	0,75	1,34	1,78	0,259
Francia	0,67	0,80	1,36	1,97	0,342
Holanda	0,70	0,83	1,25	1,65	0,294
Italia	0,50	0,82	1,27	1,82	0,321
Polonia	0,60	0,76	1,38	1,89	0,331
Suecia	0,56	0,81	1,29	1,72	0,324
Taiwan	0,61	0,79	1,35	1,78	0,308
Reino Unido	0,58	0,74	1,36	1,85	0,324
EE. UU.	0,37	0,61	1,47	2,06	0,379
<b>CHILE</b>	0,53	0,67	1,69	3,12	0,576

Fuente: Peracchi (1999) y elaboración propia a partir de CASEN 1998.  
98.

### Cuadro N°8

Razón entre la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años  
y la tasa general de desempleo

	Razón
1960s	1,6
1970s	1,8
1957-74	1,7
1974-89	1,8
1990-95	2,2
1996-2000	2,4

Fuente : Bonifaz y Bravo (1998) Gran Santiago para  
1957-95. INE, todo el país, 1996-2000.

Nota : 1996 - 2000 hasta junio del 2000.

### Cuadro N° 9

Salarios Mínimos en Chile y Holanda  
(Proporción del salario mínimo de adultos)

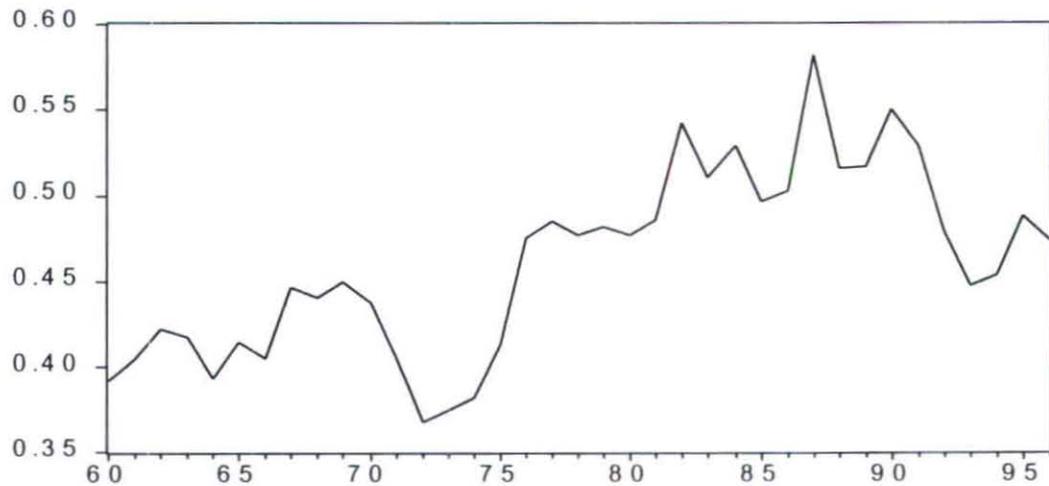
Edad	Chile	Holanda
22	100,0	85,0
21	100,0	72,5
20	100,0	61,5
19	100,0	52,5
18	100,0	45,5
17	77,4	39,5
16	77,4	34,5
15	77,4	30,0

### Cuadro N°10

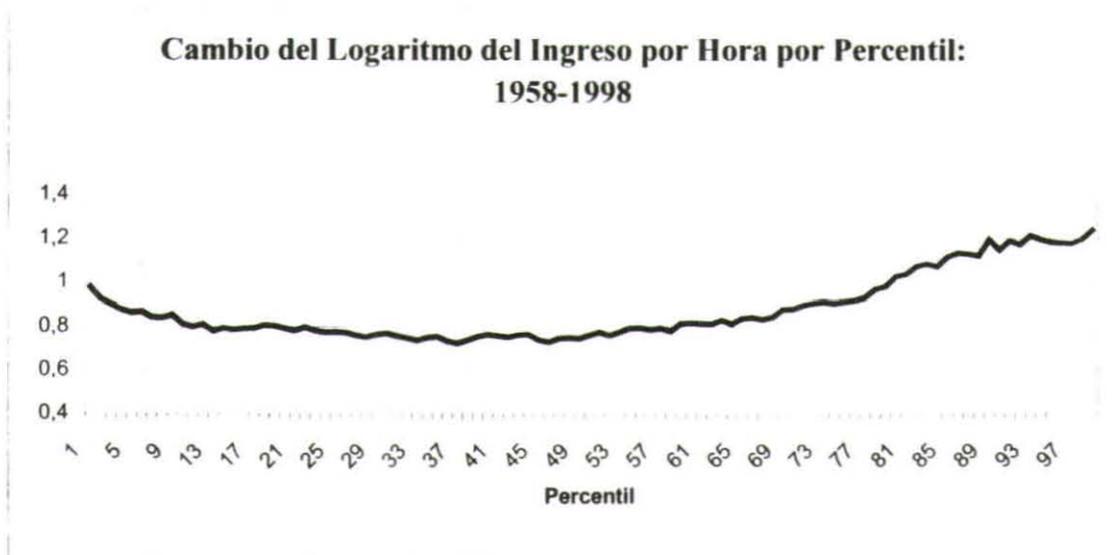
Medidas redistributivas propuestas  
(a base de CASEN 1998, \$ promedio de 1998)

	I	II	III	IV	V
Ingreso Autónomo	84.591	183.327	268.249	441.245	1.315.261
Nuevo salario mínimo	13.606	4.982	1.022	462	188
Becas Educativas	9.199	4.430			
Focalización	14.297	7.149			
<b>Total</b>	<b>37.102</b>	<b>16.561</b>	<b>1.022</b>	<b>462</b>	<b>188</b>

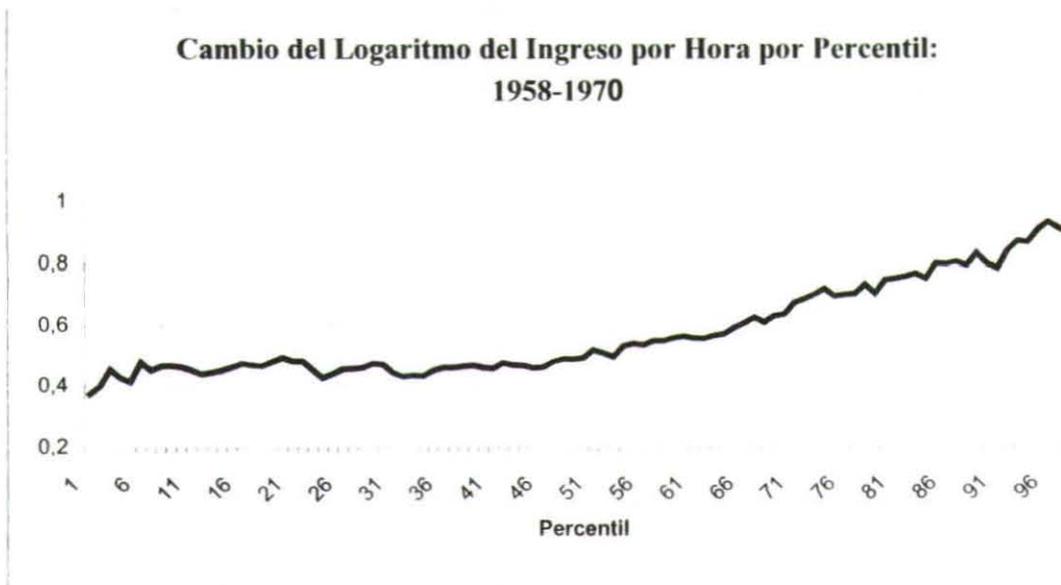
**Gráfico N°1**  
**Coficiente Gini: Gran Santiago**



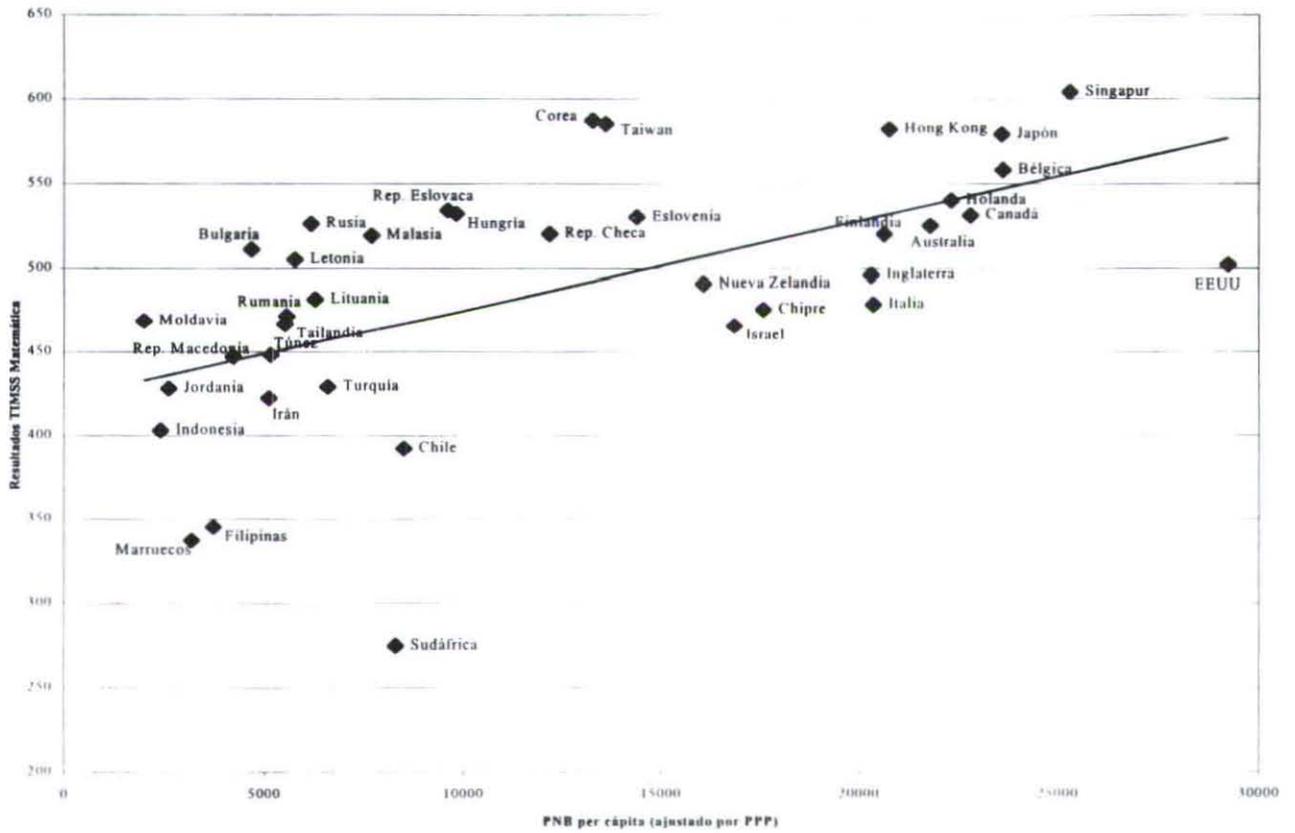
**Gráfico N°2**



**Gráfico N°3**

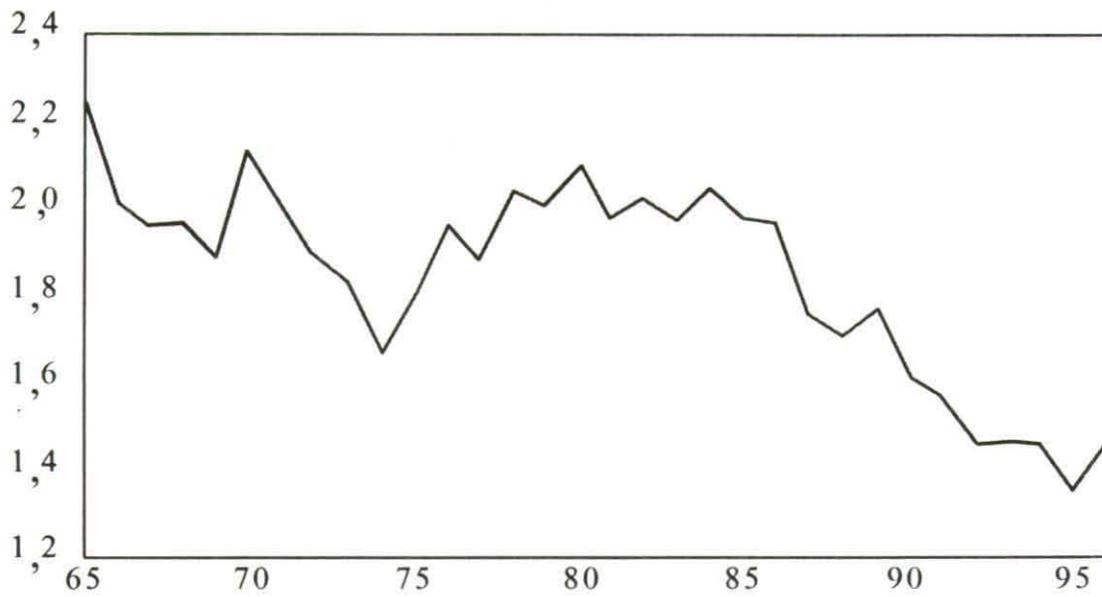


**Gráfico N°4**  
**PIB per cápita ajustado por PPP y rendimiento en matemáticas en la prueba TIMSS**



### Gráfico N°5

Razón de salarios de educación media respecto de educación básica  
(hombres trabajan jornada completa)



## Síntesis y Conclusiones

Para nadie es un misterio que Chile es un país con alta desigualdad en la distribución del ingreso y que además este fenómeno prácticamente no ha cambiado a través del tiempo.

Diversos estudios enfocados al análisis de la distribución del ingreso, tanto para la realidad chilena como en el contexto internacional y considerando diferentes extensiones de los periodos de estudio, nos entregan antecedentes adicionales respecto del comportamiento de esta variable que es necesario tener en cuenta. Algunos de estos elementos son los siguientes:

- En el contexto internacional y basados en un estudio del Banco Mundial, se concluye que entre los países en desarrollo, Latinoamérica es la región de mayor desigualdad. En este mismo estudio, Chile se ubica, dentro de un total de 56 países, en el 9º lugar de mayor desigualdad y en el ámbito latinoamericano en el 6º lugar, sólo superado por Guatemala, Paraguay, Colombia, Panamá y Brasil.
- En Chile la desigual distribución del ingreso ha sido bastante estable en la década de los 90s.
- Inestabilidad de la distribución del ingreso en el corto plazo y estabilidad a largo plazo.
- Aumento en la desigualdad durante el régimen militar.
- Deterioro en la distribución del ingreso en periodos recesivos de los ciclos económicos.

Esto último cobra particular relevancia en los tiempos actuales debido a que Chile viene saliendo de una crisis económica, que si bien no es de la magnitud de las experimentadas por la economía a mediados de los 70 y principios de los ochenta, no sería extraño que a partir de nueva información disponible para el año 2000, se aprecie un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Sin duda que en un sistema económico como el chileno, la distribución del ingreso dependerá fundamentalmente de cómo se distribuye el capital entre las personas, entendido este como capital físico, financiero y humano. Esto fundamentalmente porque las principales fuentes de ingresos de las personas o de los hogares (dejando fuera las transferencias del Estado en forma de subsidios monetarios por representar magnitudes en términos relativos menores) radican en las rentas asociadas a la propiedad y productividad del capital físico o financiero y a la capacidad de las personas de obtener ingreso en forma de remuneración como consecuencia de la participación en el mercado del trabajo.

En este sentido, es razonable esperar una muy desigual distribución del ingreso en aquellas sociedades en donde:

- El capital sea relativamente escaso, con lo cual los retornos serán elevados y además este altamente concentrado en unas pocas personas;
- El capital humano sea heterogéneo y con predominancia de la mano de obra no calificada, con lo cual los retornos asociados a la acumulación de capital humano o mano de obra calificada sean sustantivos;
- Exista una correlación positiva importante entre quienes concentran el capital físico y financiero y quienes detentan la mayor acumulación de capital humano.

Y, por el contrario, los niveles de desigualdad serán reducidos en aquellas sociedades en donde:

- El capital físico o financiero es abundante y/o está homogéneamente distribuido entre las personas u hogares;
- Exista un alto nivel de capital humano promedio acumulado, con una fracción más pequeña de mano de obra no calificada, permitiendo diferencias moderadas en los ingresos provenientes del trabajo.

Además de la excesiva concentración de la propiedad del capital físico y financiero, y de la abundancia relativa de mano de obra no calificada respecto de la calificada, ambos elementos que atentan contra una menor desigual distribución del ingreso, la evidencia empírica agrega dos elementos adicionales al caso chileno.

El primero, señalado en Larrañaga (2001), dice relación con la estructura productiva de la economía chilena. La heterogeneidad estructural, caracterizada por la coexistencia de sectores dinámicos, con mucha tecnología, altamente intensivos en capital y con una demanda de mano de obra asociada fundamentalmente a la explotación de recursos naturales y servicios; y otros que utilizan tecnología más retrasadas como es el caso de gran parte de la industria manufacturera. A lo anterior se agrega la fuerte correlación positiva entre frontera tecnológica, dinamismo del sector, intensidad de uso del factor capital y demanda de mano de obra calificada; lo que explica el que se acentúen las brechas de remuneraciones entre obreros calificados y no calificados.

El segundo elemento dice relación con el número promedio de perceptores de ingreso por hogar. Diversos estudios realizados basados fundamentalmente en antecedentes de la encuesta CASEN, demuestran que en los hogares de mayores recursos económicos no sólo los perceptores de ingresos reciben de manera individual un ingreso más alto, sino que también, en promedio, existe un mayor número de perceptores de ingreso, situación que tiende a reforzar y acentuar la desigualdad de ingresos.

En general hay bastante consenso y coincidencia con relación a que no existen políticas sanas y factibles de implementar que puedan alterar positivamente y en el corto plazo la desigual distribución del ingreso. Enfrentar con seriedad el tema de la desigualdad implica reflexionar sobre un conjunto de políticas que puedan, por una parte, ir mejorando gradualmente y en un contexto de mediano plazo la distribución del ingreso y; por otra, que contribuyan a reforzar y/o recuperar el dinamismo de la economía.

Si el objetivo es permitir a la población nacional mejorar de manera significativa sus niveles de bienestar, no se debe olvidar que, por la vertiente de ingresos, este depende tanto de los niveles de ingresos del país como de la forma en que estos se distribuyan entre la población y, por lo tanto, el desafío es precisamente encontrar un conjunto de políticas que permitan a la sociedad chilena avanzar hacia menores niveles de desigualdad en un contexto de un crecimiento fuerte y sostenido. En otras palabras, que las políticas económicas implementadas contribuyan directa y/o indirectamente y de manera simultánea, tanto a reforzar el crecimiento económico como hacia la igualdad de oportunidades, siendo esto último, sin duda, un elemento crucial para afectar positivamente la distribución del ingreso.

En este contexto, los autores plantean la necesidad de avanzar en las siguientes direcciones:

- i) Dado que los ciclos económicos son regresivos, es importante seguir perfeccionando el manejo macroeconómico activo para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos; reconstruir una política cambiaria activa que estabilice las señales para el sector exportador, evitando los dos extremos de tipo de cambio fijo o libre; y establecer una política fiscal sistemáticamente anticíclica.
- ii) Seguir reduciendo filtraciones (elusiones) legales y las evasiones ilegales que atentan contra la equidad tributaria.
- iii) Implementar sistemáticamente la reforma educacional, mejorando y homogeneizando su calidad, perfeccionando programas y a los docentes, con el correspondiente financiamiento. La evidencia señala que los mayores retornos son a la educación superior, sea esta universitaria o técnico profesional (este último es un segmento bastante olvidado por las políticas), por lo tanto, políticas sólidas en esta dirección permitirían tanto elevar como homogeneizar el capital humano con los consecuentes efectos positivos sobre el crecimiento, los ingresos de las personas y la distribución del ingreso.
- iv) Dar un gran salto en la cantidad, funcionalidad y eficiencia de la capacitación laboral, avanzando así en la flexibilización y adaptabilidad de la oferta de los trabajadores. En este contexto y como elemento nuevo sería importante buscar la manera de ampliar de manera permanente la cobertura de la capacitación hacia los desempleados a objeto de facilitar su reinserción en el mercado del trabajo y en un contexto de mayor productividad e ingresos.
- v) Prácticamente la única forma factible de alterar en parte la concentración del capital físico es permitir y fomentar el desarrollo y crecimiento de la pequeña, mediana e

incluso microempresa, lo que se puede hacer básicamente a través de elevar significativamente las oportunidades de acceso al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, a la capacitación empresarial y laboral, a mercados internos más estables, y a mercados externos más accesibles.

- vi) Reforzar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con mayor valor agregado. La consolidación de los procesos de integración latinoamericana, una política cambiaria activa, capacitación laboral y fomento productivo de la PYME son ingredientes esenciales para el reimpulso exportador y su vinculación más estrecha con el desarrollo nacional.
- vii) Es crucial facilitar la participación laboral y la ocupación de los más pobres, incrementando el número de personas que contribuyen a los ingresos del hogar, que apenas supera el promedio de un aportante por hogar, mientras que en los quintiles superiores la cifra se aproxima a dos aportantes por hogar.  
Por cierto, es necesario abordar adecuadamente el problema de la desocupación, tratándolo como un desequilibrio tan importante como los que otros que usualmente movilizan, con rapidez, las energías e iniciativas de las autoridades fiscales y monetarias.
- viii) Si la desocupación es persistente, tanto porque tiene un componente estructural, más permanente, como porque tiene un componente coyuntural o cíclico, que ha tomado tiempo en despejarse, y un componente “transicional”, que no es permanente, pero tiende a persistir tanto como demore el despliegue de un nuevo dinamismo exportador, entonces es necesario mantener políticas activas de absorción de los desocupados y no tratar este problema como una “contingencia”.

Una parte de la desocupación actual, precisamente la más permanente, debe absorberse, sin duda, incrementando, significativamente, la tasa de retención escolar, la tasa de participación en los programas remediales de educación para adultos y la tasa de participación en los programas de capacitación. Absorber desocupación, sea ella “coyuntural” o “estructural”, con iniciativas proactivas, que incluyan un importante componente de educación, capacitación, recalificación o aprendizaje en el trabajo, permite convertir la crisis del empleo en una oportunidad .

- ix) Es crucial cautelar que los avances en la normativa y la estructura tributaria generen eficiencia económica, sean compatibles con un crecimiento alto y sostenido, y permitan generar recursos tributarios adecuados para promover un desarrollo económico y social que aproveche el potencial productivo del país en su conjunto. En general existe bastante consenso de que un buen sistema tributario es aquel que distorsiona lo menos posible el funcionamiento de la economía y es eficiente en recaudar los recursos necesarios para financiar las acciones públicas.
- x) No se debe olvidar el aporte significativo en materia de mejora distributiva que realiza el gasto social vía subsidios monetarios, subsidios en salud y vivienda, educación gratuita, que no sólo contribuyen a elevar las oportunidades de los más pobres sino que a mejorar la distribución del bienestar en la medida que se reestima la

distribución del ingreso considerando estos elementos. Pero, para que esta reestimaciones sean correctas y reflejen efectivamente una mejor distribución del bienestar hay que estar seguros que los subsidios en especies se distribuyen con eficiencia y son valorados por los beneficiarios en un monto igual o superior a lo que cuesta entregarlos.

- xi) Por último no se pueden despreciar acciones en la línea de dotar de una mayor equidad y solidaridad al sistema previsional. En la actualidad el sistema previsional presenta una baja cobertura lo que significa que parte importante de la población no podrá acceder a sus benéficos en la vejez y, por otro lado, se han planteado también ideas en la dirección de poder utilizar los fondos de pensiones acumulados por la población más modesta como garantía para acceder a vivienda y/o educación.

•  
•  
•

•  
•

**DOCUMENTO ANEXO**

•  
•  
•

•  
•

## ¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el bicentenario?

Arturo León B.\*

En años recientes se ha escuchado con frecuencia la afirmación de que Chile puede llegar a ser un país desarrollado en el año 2010, año en que celebrará su bicentenario. Se trata de una aspiración que no hace mucho llegó a expresarse de un modo que bordeaba en el ridículo: *bye bye latinoamérica*. Así se resumía esa visión en los años de plena bonanza y que –a juicio de quienes la compartían– encontraba sustento en el dinamismo económico que mostraba el país, cuando el producto interno bruto se expandía a tasas superiores a 6% por año. Haciendo eco de esta *visión-desco-promesa* se llegó incluso a decir que si Chile llegara a parecerse a algún país, ese era Suecia. La idea de que el desarrollo se encuentra a la vuelta de la esquina (o que está a tiro de cañón) no ha perdido fuerza y siguen surgiendo voces tanto desde el Gobierno como de parte de algunos destacados personeros de la oposición que se encargan de recordarnos que si el país retomara el crecimiento económico que alcanzó hasta 1998, Chile podría celebrar el bicentenario integrando el selecto puñado de países que lograron dar el salto al desarrollo.

Esta visión simplista, que no sirve para concitar apoyo ciudadano y llega a ser contraproducente ahora que el país enfrenta un desempleo cercano a 10% que no cede, basa su predicción en un razonamiento que considera el nivel de ingreso por habitante de los países como indicador de desarrollo. A partir de ritmos hipotéticos de aumento de la producción se concluye, por ejemplo, que si Chile creciera a una tasa suficientemente elevada en los próximos 10 años alcanzaría en el año 2010 un ingreso nacional per cápita cercano al de la España actual, que asciende a una cifra cercana a 17 mil dólares anuales<sup>1</sup>. Afirmaciones de este tipo –que por no precisar el contenido del concepto de desarrollo son poco movilizadoras de los esfuerzos nacionales y probablemente no son del gusto de quienes viven con ingresos insuficientes para llevar una vida digna– olvidan una cuestión básica: que la equidad es una característica esencial del desarrollo y que el grado de concentración de la distribución del ingreso es su manifestación principal.

En efecto, si hay algo que caracteriza a las sociedades que han alcanzado el desarrollo es el hecho que su mayor riqueza e ingreso se reparte entre la población mucho más igualitariamente que en los países subdesarrollados. Ello se refleja en una distribución del ingreso notablemente menos concentrada, con una participación más elevada de los estratos bajos en la distribución de la “torta”, y una mucho menor de la élite, o estrato superior, que aquella que logra en los países latinoamericanos<sup>2</sup>. Por ello, desde todo punto de vista es un error afirmar que Chile podría llegar a

---

\* El autor es economista de la CEPAL.

<sup>1</sup> / Las cifras de Ingreso por habitante que utilizamos en esta nota están expresadas en dólares de poder adquisitivo de paridad del año 1999.

<sup>2</sup> / Más que la escasa participación del estrato bajo, lo que diferencia más nitidamente a la distribución del ingreso de los países latinoamericanos en comparación con los países de la OCDE, es la muy elevada fracción del ingreso total que capta el 10% más rico.

ser desarrollado en un futuro no lejano basándose solamente en cifras de crecimiento del ingreso nacional per cápita (guarismo que es un promedio) sin referirse, al mismo tiempo, a la distribución de los frutos de ese crecimiento. Esta consideración resulta decisiva en el caso chileno debido a que nuestro país se encuentra entre los de mayor desigualdad distributiva de América Latina (véanse los gráficos adjuntos). En sus rasgos gruesos esta desigualdad se ha mantenido durante los últimos quince años y no empeorado debido a los esfuerzos realizados desde 1990 para aumentar el gasto público social, y así mejorar los ingresos de los estratos más pobres y de los sectores que más perdieron poder adquisitivo durante los años previos<sup>3</sup>.

El propósito de esta nota es doble. En primer lugar, poner en relieve que nuestro país se distancia de los desarrollados no sólo por su nivel de ingreso, sino también porque presenta un elevado grado de desigualdad en su distribución, lo que se traduce en que cerca de un quinto de su población se encuentra todavía en condiciones de pobreza absoluta y que una fracción no inferior a 40% obtiene ingresos extremadamente bajos, lo que la hace muy vulnerable frente a ciclos económicos recesivos. En segundo lugar, destacar que cualquier afirmación acerca de que Chile podría ser un país desarrollado en los próximos diez años no encuentra sustento alguno en las cifras sobre nivel y distribución del ingreso actuales y aquellas que se alcanzarían bajo hipótesis optimistas. El análisis se basa en datos para un conjunto seleccionado y representativo de países latinoamericanos y de la OCDE<sup>4</sup>.

El examen de los resultados de algunas simulaciones (véanse los cuadros 2 y 3) indican que no hay prácticamente ninguna posibilidad de que al año 2010 nuestro país alcance el nivel de ingreso por habitante de España, el país de ingreso más bajo entre los seleccionados, ni que logre un perfil distributivo del ingreso similar al de los Estados Unidos de Norteamérica, que es el país desarrollado de mayor desigualdad distributiva. En otras palabras, aun si para definir la condición de país desarrollado se adoptan como metas las más "cercanas" a nuestra situación actual, se concluye que no es factible alcanzar esa condición en el próximo decenio. En efecto, si la atención se centra sólo en el nivel de ingreso por habitante, Chile debería crecer en términos per cápita a un ritmo anual de 7.2% durante los próximos diez años para elevar su ingreso nacional de 8.370 a 16.730 dólares (véase el cuadro 2). Esta tasa de crecimiento – que supone un ritmo anual de expansión de la producción cercano a 8.3 % - es mayor que la tasa promedio observada desde mediados de los años ochenta hasta 1998, y superior a la de cualquier subperíodo de más de cinco años dentro de ese lapso.

Ciertamente ese ritmo de crecimiento de la economía es prácticamente inalcanzable. Incluso las predicciones más optimistas para el 2001 (continuamente corregidas "a la baja") ya indican un guarismo muy inferior (de alrededor de 4.0%) y las expectativas de crecimiento para los países centrales, especialmente Estados Unidos, hacen prever que en el próximo trienio Chile enfrentará

---

<sup>3</sup>/ Las políticas públicas y el aumento de la participación laboral en los estratos bajos han tendido a contrarrestar las tendencias concentradoras del mercado de trabajo y evitado que éstas se traduzcan en un aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso entre los hogares.

<sup>4</sup>/ Las cifras de base, tomadas del último Informe del Banco Mundial, se resumen en el cuadro 1. Los cuadros 2 y 3 presentan resultados de simulaciones basadas en diferentes supuestos sobre crecimiento económico y evolución de la distribución del ingreso. Los gráficos 1, 2 y 3 permiten apreciar las diferencias de ingreso y distribución entre los países latinoamericanos y de la OCDE seleccionados. Todas las cifras sobre ingreso están expresadas en dólares de poder adquisitivo de paridad de 1999.

una economía mundial menos dinámica. No cabe adentrarse aquí en las razones por las cuales es altamente probable que el crecimiento chileno se encuentre en los próximos años por debajo del potencial y que éste, a su vez, se mueva por una senda de menor expansión. Así, aunque se mantuviera la concentrada distribución del ingreso actual, Chile no logrará el 2010 el ingreso per cápita que hoy exhibe España. ¿Diremos por eso que fracasamos como país?, ¿lo diríamos si Chile efectivamente creciera sostenidamente en los próximos diez años a una tasa de 5% por habitante (y no de 7.2%), redujera moderadamente la desigualdad distributiva y se lograra mejorar las oportunidades de bienestar de los estratos de bajos ingresos?. Como se argumenta más adelante, no es razonable plantearse metas y objetivos nacionales que desde ya se saben o vislumbran inalcanzables. Aspirar al desarrollo es una meta legítima, pero reducirlo a la mera expansión del ingreso – por importante que sea el crecimiento – y pretender alcanzarlo en el Bicentenario, es conceptual y políticamente errado.

Si avanzar hacia el desarrollo consiste no sólo en elevar el ingreso promedio del país, sino más rápida y sostenidamente el de los estratos más pobres (digamos de la población que integra el quintil más bajo y que hoy en Chile se encuentra por debajo o cerca de la línea de pobreza), entonces cabe preguntarse a qué tasa debería crecer el ingreso promedio de ese 20% más pobre para que en el 2010 iguale el del quintil más pobre de España. Manteniendo la distribución del ingreso, esa tasa debería elevarse a 16.3% por año (véase la simulación 2 en el cuadro 2). Lograr esta meta hacia el bicentenario es todavía más difícil que la anterior. Basta señalar que entre 1987 y 1998 el ingreso del 20% más pobre en Chile creció a una tasa media anual de 5.1%, en un período en que entre otras medidas que beneficiaron notablemente a los hogares en pobreza, se redujo el desempleo abierto a tasas cercanas a la friccional, la inflación disminuyó a menos de 5% por año, se elevaron apreciablemente los ingresos de los pensionados y jubilados y el salario mínimo en términos reales y se mejoraron sustancialmente las transferencias monetarias a los hogares más pobres (SUF y PASIS)<sup>5</sup>.

En realidad, para alcanzar la meta anterior bajo las condiciones de la simulación 1, es decir, creciendo a una tasa de 7.2% por habitante y manteniendo la distribución del ingreso, se necesitarían no diez sino 22 años. En otras palabras, deberían transcurrir dos períodos presidenciales después del bicentenario para llegar a equipararnos con la situación actual de uno de los países de menor ingreso entre los desarrollados y que presenta una distribución del ingreso similar a la promedio de los países de la OCDE (véase la simulación 3 del cuadro 2).

¿Y hay posibilidades de alcanzar una meta más modesta que combine un crecimiento económico más bajo con una mejora distributiva que nos acerque al perfil de la distribución del ingreso de Estados Unidos, el país de mayor desigualdad entre los desarrollados? Los resultados de una simulación con una tasa de crecimiento del ingreso por habitante de 4.5% arrojan aumentos del ingreso de cada uno de los estratos de la distribución que son absolutamente inviables en las condiciones de funcionamiento de nuestra economía, para decirlo de manera rápida. En efecto, como se puede observar en el cuadro 3, el logro de ambas metas al 2010 requiere que el ingreso medio del 20% más pobre crezca a una tasa de 9.4% por año en tanto que el del 20% más rico lo haga a un ritmo de 1.6% por año de modo que al cabo del decenio hayan cambiado las

<sup>5</sup> / Sin mencionar el hecho no menor que recién iniciado el primer gobierno de la Concertación se logró un acuerdo para una reforma tributaria que implicó cambios mayores que los planteados en el proyecto de reforma que busca reducir la evasión tributaria.

proporciones del ingreso nacional que obtiene cada estrato de la población. ¿Es concebible un crecimiento económico sostenido en que el 10% más rico de la población ve aumentar su ingreso en menos de dos puntos porcentuales por año y en cerca de la sexta parte del estrato formado por el 20% más pobre, como se desprende de las hipótesis indicadas más arriba? No.

Naturalmente se podrían hacer muchas otras simulaciones. Por ejemplo, reduciendo aun más las aspiraciones de crecimiento y estableciendo metas menos ambiciosas todavía en materia de equidad distributiva, como sería aspirar a que Chile tuviera un patrón de distribución del ingreso que se ubicara a medio camino entre el promedio latinoamericano y el de los países de la OCDE. No obstante, los guarismos utilizados son suficientes para demostrar la inviabilidad de alcanzar en los próximos diez años la condición de país desarrollado que se pregona, al menos si el desarrollo se concibe en términos de la magnitud absoluta del producto económico generado por un país y las fracciones que de ese producto obtienen los distintos estratos de la población.

Mirar hacia el futuro es una responsabilidad central de los gobernantes y proponerle metas al país es, por eso mismo, una tarea de la mayor importancia. Sin embargo, al tiempo que deben responder a anhelos profundamente sentidos por la mayoría de la población, esas metas deben tener una base de realidad en cuanto a las posibilidades de lograrlas en el horizonte de tiempo estipulado. Los resultados del ejercicio anterior ponen claramente de manifiesto que es necesario y urgente precisar el contenido de la meta de desarrollo al año 2010 que se le ha planteado al país. Por lo pronto, es necesario evitar que "el discurso" insinúe que el desarrollo está al alcance de la mano, y que para conseguirlo basta con retomar el crecimiento económico previo a 1998, porque si así fuera, todavía quedaría mucho por hacer en cuanto a igualar las oportunidades de acceso al bienestar entre los chilenos y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Con el mismo énfasis es preciso rechazar los argumentos que abogan por la urgencia de reducir la pobreza y que señalan que la reducción de la desigualdad tiene una prioridad menor, y que es vista como un fenómeno absolutamente independiente de aquélla, de modo que lo que importaría es lograr un crecimiento rápido, cualesquiera sea la "calidad" o composición del mismo. Pobreza y desigualdad no son fenómenos independientes, especialmente en el largo plazo, a menos que se les conciba en términos puramente estadísticos<sup>6</sup>.

Las dificultades económicas por las que atraviesa el país y el desaliento y pesimismo de los últimos tres años (que afortunadamente parece haber comenzado a disiparse) hacen más ardua la tarea de proponerle al país grandes objetivos para el Bicentenario. Por ello, es conveniente reconocer el importante logro que significó crecer rápida y sostenidamente, con inflación baja y desempleo a un nivel "tolerable", crecimiento que hasta 1998 se caracterizó porque ningún estrato de la población se rezagó perceptiblemente en términos relativos, evitando durante los años noventa un mayor deterioro de la distribución del ingreso<sup>7</sup>. Esto puede parecer un logro menor, sin

---

<sup>6</sup> / Y aún en esos términos no son estrictamente separables. Es obvio que si midiéramos la pobreza absoluta sobre la base de una línea de pobreza establecida en 1940 conforme al nivel de desarrollo que habíamos alcanzado, hoy no habría pobres en Chile. Slogans como "Los pobres no pueden esperar, la desigualdad sí..." son profundamente errados pues desconocen las interrelaciones entre crecimiento, equidad y pobreza.

<sup>7</sup> / Claro está que crecieron las distancias absolutas de ingreso entre el estrato alto y el quintil inferior. Sin embargo, no cabe duda que las mejoras absolutas del estrato bajo fueron importantes, al punto que la pobreza que afectaba a más de dos de cada cinco personas a inicio de los 90 afecta hoy a una de cada cinco personas. A pesar de ello, la percepción predominante en la población parece conceder una importancia menor a este último

embargo no lo es en una economía que se abrió rápidamente al exterior, que privatizó un número importante de empresas y con un Estado que dispuso de muy escasos medios para abogar por los intereses de los sectores económicamente más débiles. ¿Se hubiera alcanzado este resultado si a partir de 1990 no se hubiera elevado sustancialmente el gasto público social; si no se hubiera contado con la capacidad política para acordar una reforma tributaria que facilitó los recursos para que ese mayor gasto fuera viable sin presiones inflacionarias?

Si hasta hace sólo tres años el país obtuvo éxitos no menores, entonces un primer punto de inflexión para otorgarle sentido a las metas que queremos alcanzar al año 2010 es traer a la memoria esos éxitos y colocarlos como objetivo inmediato. Mirar hacia atrás, afirmándose en lo sólido, para poder seguir avanzando. Pero eso no basta. Hay que tomar conciencia que dentro de diez años Chile no habrá pasado del subdesarrollo al desarrollo por arte de magia, y casi con certeza no habrá alcanzado el ingreso por habitante que hoy exhibe España, con una distribución semejante a la que prevalece en los países desarrollados. Sin embargo, hay otros objetivos no menos importantes que son perfectamente alcanzables en la próxima década y en pos de los cuales es posible movilizar a la población. Por ejemplo, en la perspectiva de atender las necesidades básicas del 20% más pobre de la población urbana y rural, eliminar el déficit de viviendas y de acceso a servicios básicos; erradicar efectivamente el trabajo infantil y adolescente; reconocer el carácter multiétnico de la población chilena e incorporar social, económica y culturalmente a todas las etnias. Sin duda éstos y muchos otros objetivos forman parte de los planes y programas en marcha y de los que vendrán. De lo que se trata es de señalarlos como grandes metas para el Bicentenario y de concitar en torno a ellas el más amplio apoyo ciudadano. La promesa para el Bicentenario debe ser convertir a Chile en un país en el que dan ganas de vivir; en un país “vivable” para todos.

---

logro. Tal vez la sensación de malestar frecuentemente constatada encuentra sustento precisamente en el rezago (en términos absolutos) del poder adquisitivo de los estratos bajos que acompañó al rápido aumento del ingreso.

**Cuadro 1**  
**CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**  
**Comparación entre países latinoamericanos y de la OCDE**

País	Año	Coeficiente de Gini (* 100)	Distribución del ingreso										Ingreso Nacional Bruto por habitante, 1999		Nivel de ingreso			
			10% más pobre	20% más pobre	Segundo 20%	Tercer 20%	Cuarto 20%	20% más rico	10% más rico	RAZ 20/20 a/	RAZ 10/10 b/	RAZ 10/20 c/	dólares	Poder Adquisitivo de Paridad (PPP)	Ingreso per cápita del decil de hogares más pobre	Ingreso per cápita del quintil de hogares más pobre	Ingreso per cápita del quintil de hogares más rico	Ingreso per cápita del decil de hogares más rico
<b>Países latinoamericanos</b>																		
Argentina	1994	49,9	1,4	3,9	7,7	12,2	19,7	56,5	40,3	14,5	28,8	20,7	7600	11324	1585	2208	31990	45636
Bolivia	1997	58,1	0,5	1,9	5,7	10,6	18,5	63,4	47,1	33,4	94,2	49,6	1010	2193	110	208	6952	10329
Brasil	1996	60,0	0,9	2,5	5,5	10,0	18,3	63,8	47,6	25,5	52,9	38,1	4420	6317	569	790	20151	30069
<b>Chile</b>	<b>1998</b>	<b>54,6</b>	<b>1,2</b>	<b>3,3</b>	<b>6,7</b>	<b>10,6</b>	<b>17,9</b>	<b>61,5</b>	<b>45,7</b>	<b>18,6</b>	<b>38,1</b>	<b>27,7</b>	<b>4740</b>	<b>8370</b>	1004	1381	25738	38251
Colombia	1996	57,1	1,1	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9	46,1	20,3	41,9	30,7	2250	5709	628	856	17384	26318
Costa Rica	1996	47,0	1,3	4,0	8,8	13,7	21,7	51,8	34,7	13,0	26,7	17,4	2740	5770	750	1154	14944	20022
Honduras	1996	53,7	1,2	3,4	7,1	11,7	19,7	58,0	42,1	17,1	35,1	24,8	760	2254	270	383	6537	9489
Uruguay	1997	42,1	1,9	5,1	9,7	14,6	21,6	48,9	32,8	9,6	17,3	12,9	5900	8280	1573	2111	20245	27158
Venezuela	1996	48,8	1,3	3,7	8,4	13,6	21,2	53,1	37,0	14,4	28,5	20,0	3670	5268	685	975	13987	19492
Promedio simple		52,4	1,2	3,4	7,4	12,0	19,7	57,5	41,5	16,8	34,6	24,2	3677	6165	740	1055	17738	25578
<b>Países de la OCDE</b>																		
Alemania	1994	30,0	3,3	8,2	13,2	17,5	22,7	38,5	23,7	4,7	7,2	5,8	25350	22404	7393	9186	43128	53097
Australia	1994	35,2	2,0	5,9	12,0	17,2	23,6	41,3	25,4	7,0	12,7	8,6	20050	22448	4490	6622	46355	57018
Canadá	1994	31,5	2,8	7,6	12,9	17,2	23,0	39,3	23,8	5,2	8,5	6,3	19320	23725	6643	9016	46620	56466
EE.UU.	1997	40,8	1,8	5,2	10,5	15,6	22,4	46,4	30,5	8,9	16,9	11,7	30600	30600	5508	7956	70992	93330
España	1990	32,5	2,8	7,5	12,6	17,0	22,6	40,3	25,2	5,4	9,0	6,7	14000	16730	4684	6274	33711	42160
Francia	1995	32,7	2,8	7,2	12,6	17,2	22,8	40,2	25,1	5,6	9,0	7,0	23480	21897	6131	7883	44013	54961
Holanda	1994	32,6	2,8	7,3	12,7	17,2	22,8	40,1	25,1	5,5	9,0	6,9	2430	23052	6455	8414	46219	57861
Reino Unido	1991	36,1	2,6	6,6	11,5	16,3	22,7	43,0	27,3	6,5	10,5	8,3	22640	20883	5430	6891	44898	57011
Suecia	1992	25,0	3,7	9,6	14,5	18,1	23,2	34,5	20,1	3,6	5,4	4,2	25040	20824	7705	9996	35921	41856
Promedio simple		32,9	2,7	7,2	12,5	17,0	22,9	40,4	25,1	5,6	9,2	6,9	20323	22507	6152	8140	45464	56568

Fuente: "Selected World Development Indicators", tablas 1 y 5, en **World Development Report 2000-2001. Attacking Poverty**, World Bank, Oxford University Press, 2000, salvo en lo referido a la distribución del ingreso de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, calculadas a partir de encuestas de hogares. En el caso de Chile, las cifras se obtuvieron de la encuesta CASEN 1998.

Notas:

a/ Relación entre ingreso promedio del quintil más rico y el quintil más pobre.

b/ Relación entre ingreso promedio del decil más rico y el decil más pobre.

c/ Relación entre ingreso promedio del decil más rico y el quintil más pobre.

**Cuadro 2**  
**COMPARACIÓN CON LA SITUACIÓN ACTUAL DE ESPAÑA**  
**ALGUNAS SIMULACIONES PARA EL PERÍODO 2001-2010**

	Países								
	Chile	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Honduras	Uruguay	Venezuela
<b>Simulación 1</b> Tasa de crecimiento económico para que el ingreso nacional se iguale al de la España actual, sin cambios	7,2	4,0	22,5	10,2	11,4	11,2	22,2	7,3	12,2
<b>Simulación 2</b> Tasa anual de crecimiento para que el ingreso del 20% más pobre se iguale al del 20% más pobre de la España actual, sin cambios distributivos	16,3	11,0	40,6	23,0	22,0	18,4	32,3	11,5	20,5
<b>Simulación 3</b> Número de años que se requieren para que el ingreso del 20% más pobre se iguale al del 20% más pobre de la España actual, bajo condiciones de simulación 1	22	27	17	21	19	16	14	15	16
<b>Simulación 4</b> Número de años que se requieren para que el ingreso nacional se iguale al de la España actual si la economía creciera al 5,5% anual.	13	7	38	18	20	20	37	13	22
<b>Simulación 5</b> Número de años que se requieren para que el ingreso del 20% más pobre se iguale al del 20% más pobre de la España actual si la economía creciera al 5,5% anual.	28	20	64	39	37	32	52	20	35

Fuente: Cálculos basados en datos del cuadro 1.

Cuadro 3

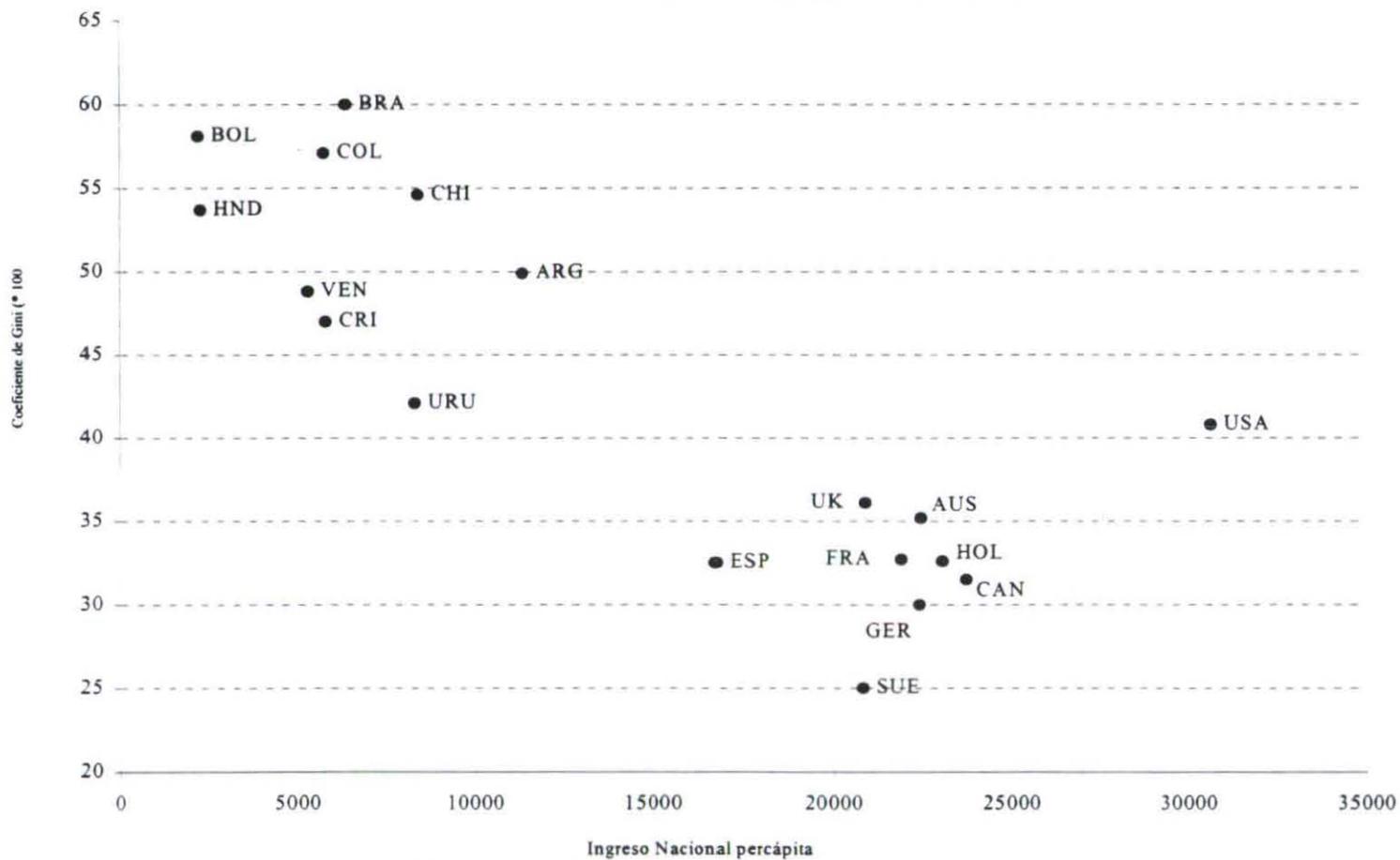
SIMULACIÓN 6 PARA CHILE: RITMO AL QUE DEBERÍA CRECER CADA GRUPO DE INGRESO PARA QUE AL CABO DE 10 AÑOS LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CHILENA SE IGUALE A LA NORTEAMERICANA, SUPONIENDO UN CRECIMIENTO DEL INGRESO POR HABITANTE DE 4,5% POR AÑO

	Estratos de ingreso							Total
	10% más pobre	20% más pobre	Segundo 20%	Tercer 20%	Cuarto 20%	20% más rico	10% más rico	
Distribución actual del ingreso chileno	1,2	3,3	6,7	10,6	17,9	61,5	45,7	100,0
Ingreso medio actual de cada estrato en dólares de 1999 (PPP)	1004	1381	2804	4436	7491	25738	38251	8370
Tasa anual de crecimiento del ingreso registrada entre 1987 y 1998	5,0	5,1	5,4	5,3	5,2	5,0	5,0	5,1
Distribución actual del ingreso de Estados Unidos	1,8	5,2	10,5	15,6	22,4	46,4	30,5	100,0
Ingreso medio de cada estrato que habría que alcanzar para cumplir con las condiciones de la simulación	2340	3380	6824	10139	14558	30156	39645	12998
Tasa anual de crecimiento del ingreso	8,8	9,4	9,3	8,6	6,9	1,6	0,4	4,5

Fuente: Cálculos basados en datos del cuadro 1.

GRÁFICO 1

INGRESO NACIONAL BRUTO PERCÁPITA\* Y COEFICIENTE DE GINI

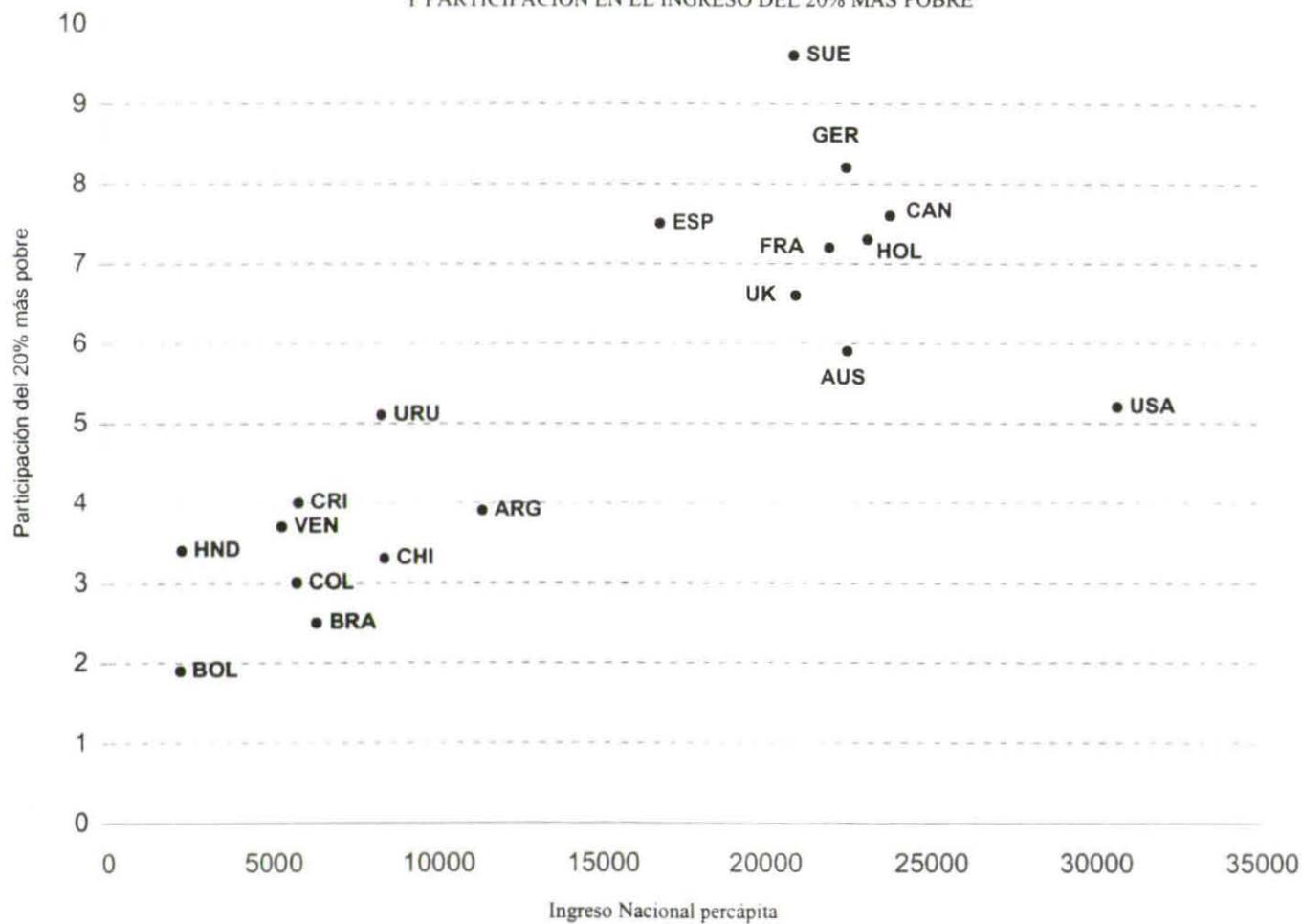


\* Se refiere al Ingreso Nacional Bruto por habitante en poderes de paridad.

Fuente: Cuadro 1.

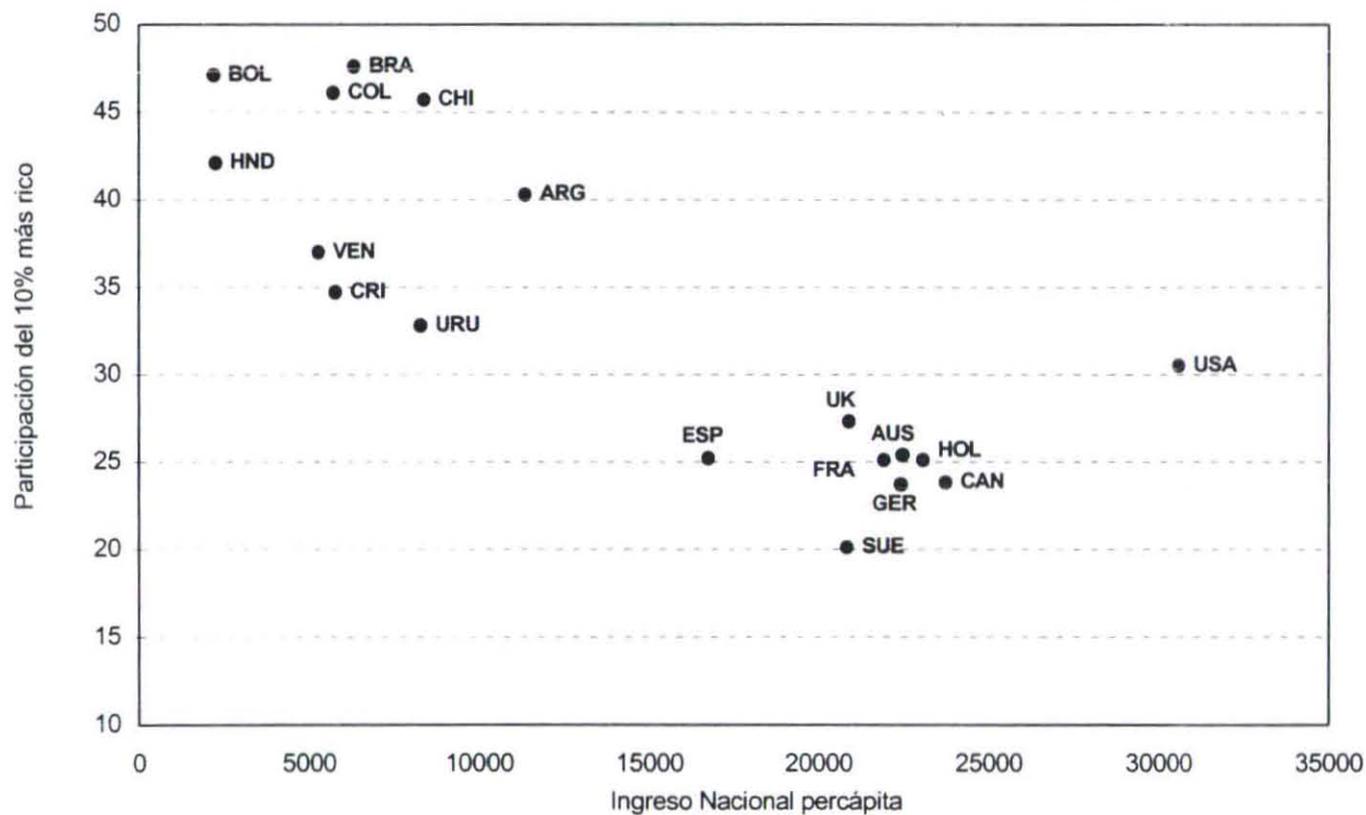
GRÁFICO 2

INGRESO NACIONAL BRUTO PERCÁPITA\*  
Y PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 20% MÁS POBRE



\* Se refiere al Ingreso Nacional Bruto por habitante en poderes de paridad.  
Fuente: Cuadro 1.

GRÁFICO 3  
 INGRESO NACIONAL BRUTO PERCÁPITA\* Y  
 PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 10% MÁS RICO

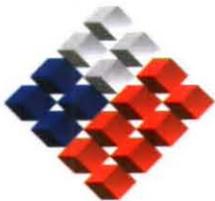
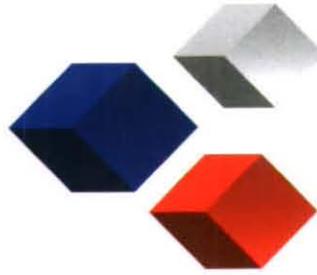


\* Se refiere al Ingreso Nacional Bruto por habitante en poderes de paridad.

Fuente: Cuadro 1.







GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE  
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

---

Ahumada 48 Fono 675 1400 • Santiago de Chile • [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)