



MAYO 2005
ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME
SOCIAL
Nº 91**

**UNA NUEVA MIRADA
A LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE**

**Rodrigo Castro F.*
Rafael Sánchez F.****

* Director Programa Social, Libertad y Desarrollo. Ingeniero Comercial, mención Economía, Master en Economía y Ph.D. (c) en Economía, Georgetown University.

** Ingeniero Comercial, mención Economía y Master en Economía, mención Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

UNA NUEVA MIRADA A LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE

Resumen Ejecutivo

La realidad de la distribución del ingreso en nuestro país y su evolución sigue inquietando a diversos actores. Es comprensible que todos busquen vivir en una sociedad más igualitaria; pero modificar la desigualdad de un país no es una tarea fácil. No se puede negar que la demanda por igualdad está latente, pero tampoco se quiere descuidar el progreso económico. Ambas demandas se confunden y entremezclan. La población indudablemente percibe las fuertes desigualdades de ingreso y en este sentido los actores políticos legítimamente aspiran a corregirlas. Ese esfuerzo, sin embargo, si no está bien pensado muchas veces termina castigando el crecimiento económico, también la recaudación fiscal y con ello la acción del Estado dirigida hacia los más pobres. De ahí la importancia de evaluar las políticas públicas más adecuadas para corregir la desigualdad.

Este documento tiene como objetivo revisar la evidencia sobre la evolución de la distribución del ingreso, pero mirándola desde otro punto de vista.

En primer lugar, comenzamos describiendo los antecedentes básicos y la evidencia empírica acerca de la desigualdad de ingresos, destacando las principales causas de dicho problema.

En segundo lugar, se profundiza el debate sobre la relación entre crecimiento y desigualdad, y su efecto en el bienestar de la sociedad, concluyéndose que el crecimiento ha sido fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En tercer lugar destacamos el hecho positivo de que la sociedad chilena sea una sociedad móvil desde el punto de vista de los ingresos, ya que de esa manera es más fácil entender las políticas públicas relevantes que se deberían implementar, las cuales serían muy diferentes si la sociedad chilena fuera rígida. A este antecedente se suma otro fenómeno nuevo: la movilidad intergeneracional.

Comparando el quintil de ingreso en que estaban los padres cuando sus hijos nacieron y el quintil de ingreso actual de esos hijos, se obtiene que los padres que estaban en el quintil más bajo, o sea, en la pobreza, el 31% de sus hijos se ubica en el mismo quintil, pero un 21% sube un quintil, otro 21% sube dos, un 19% sube tres y un 7%, cuatro. Eso significa que el 26% de los hijos de los más pobres logran, en definitiva, subir a los dos quintiles más altos.

Asimismo, de acuerdo a nueva evidencia, se constata una tendencia marcada a que cada generación tenga un coeficiente de Gini menor a la anterior. En efecto, se observa una tendencia a que la distribución del ingreso intrageneracional vaya disminuyendo gradualmente.

Finalmente, analizamos las principales políticas públicas aplicadas en Chile para mejorar la distribución del ingreso, concluyendo que estas no han estado bien enfocadas. Por ello se proponen políticas alternativas, que permitirían una mayor igualdad de oportunidades.

INDICE

	Página
I. Introducción	4
1.1. Antecedentes	4
1.2. Evolución de la Distribución del Ingreso	6
1.3. Factores que afectan la Distribución del Ingreso	8
II. Desarrollo Económico	11
2.1. Antecedentes Teóricos	11
2.2. Evidencia Empírica	11
III. Un Nuevo Enfoque sobre la Distribución del Ingreso	15
3.1. Distribución del Bienestar	15
3.2. Movilidad Social, Movilidad Intergeneracional y Distribución del Ingreso Inter e Intrageneracional	28
IV. Propuestas de Política Pública	33
4.1. Necesidad de Repensar la Política Social	33
4.2. Potenciar el Capital Humano	34
4.3. Promover el Empleo de la Mujer	36
4.4. Reducir el Salario Mínimo para el Tramo entre 18 y 24 años	37
V. Conclusiones	38
VI. Referencias Bibliográficas	42

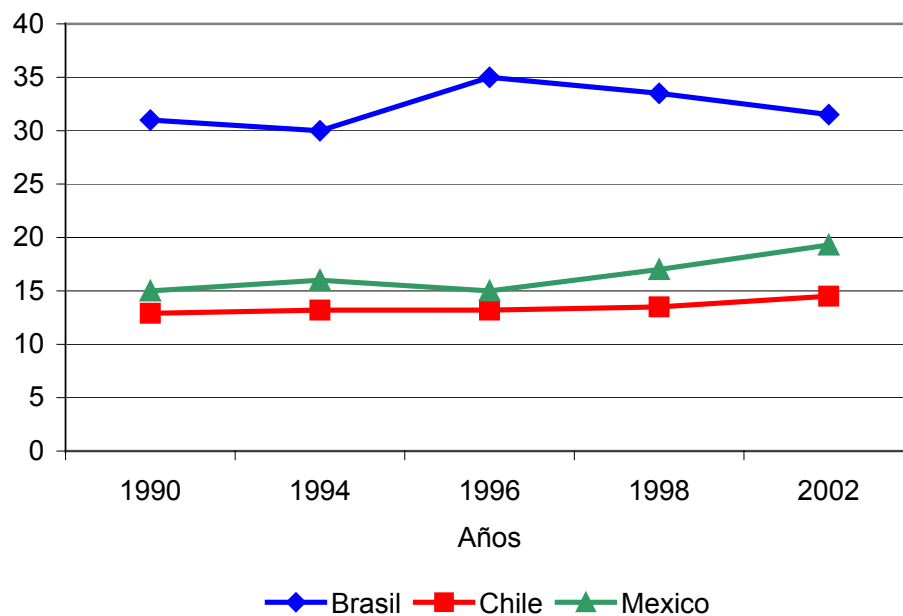
I. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

La realidad de la distribución del ingreso en nuestro país y su evolución sigue inquietando a diversos actores. Es comprensible que todos busquen vivir en una sociedad más igualitaria; pero modificar la desigualdad de un país no es una tarea fácil. No se puede negar que la demanda por igualdad está latente, pero tampoco se quiere descuidar el progreso económico. Ambas demandas se confunden y entremezclan. La población indudablemente percibe las fuertes desigualdades de ingreso y en este sentido los actores políticos legítimamente aspiran a corregirlas.

Ese esfuerzo, sin embargo, si no está bien pensado termina muchas veces castigando el crecimiento económico, también la recaudación fiscal y con ello la acción del Estado dirigida hacia los más pobres. De ahí la importancia de evaluar las políticas públicas más adecuadas para corregir la desigualdad.

Cuadro N°1
Desigualdad en diferentes países (1990-2002, Quintil 5/Quintil 1)



Detrás de esta preocupación por la desigualdad hay una manifiesta voluntad de superar la pobreza lo más rápido posible. En efecto, si Chile tuviese un ingreso per cápita equivalente al actual, pero la desigualdad de Corea del Sur, el nivel de pobreza no superaría el 16%, es decir en Chile habría casi un millón de pobres menos. Por ello es imprescindible tener un panorama claro de la distribución del ingreso nacional e internacional y de los cambios ocurridos en los últimos años. Los distintos países que se presentan en el Gráfico N° 1 no han visto modificados sus niveles de desigualdad en mucho tiempo. Esto es especialmente claro cuando la desigualdad se mide con el coeficiente de Gini¹. En el caso de las razones entre las participaciones de los quintiles de mayores y menores ingresos en el ingreso nacional se obtiene una mayor variabilidad, pero no se puede olvidar que este indicador es sensible a pequeños cambios en dichas participaciones². Cabe destacar que dentro de América Latina, Chile se ubica en la mitad más desigual³.

Ahora bien, si en el caso de Chile se agrega al ingreso autónomo el gasto del Estado en transferencias monetarias hacia los hogares de menores ingresos, tales como pensiones asistenciales, subsidios únicos familiares y asignaciones familiares, se comprueba una leve mejoría en la distribución del ingreso durante la última década, pero de todas maneras la brecha entre los ingresos que obtiene el 20% de los hogares más ricos y aquellos percibidos por el 20% de los hogares más pobres (Quintil 5/Quintil 1) sigue siendo alta, superando las 14 veces en el año 2003. Sin embargo, son fundamentalmente los subsidios en salud y educación los que explican la diferencia, y que representan cerca del 83% del gasto fiscal social (sin previsión). Es así como si se considera el ingreso que en definitiva obtienen las personas, esto es, el ingreso monetario (ingreso autónomo más subsidios monetarios) más los subsidios de salud y educación, la dispersión entre lo que gana el quintil más rico versus lo que gana el quintil más pobre se reduce a poco más de la mitad en relación al ingreso autónomo.

No debería sorprender que dado que el gasto fiscal redistributivo es considerable, la determinación previa de los ingresos es más

¹ Indicador de desigualdad que fluctúa entre 0 (completa igualdad de ingresos) y 1 (máxima desigualdad, todo el ingreso se concentra en un hogar o en un individuo)

² Beyer (2003) "Pobreza y Desigualdad en Chile. ¿Qué se puede hacer?" en "Chile sin Pobreza. Un Sueño Posible". Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast.

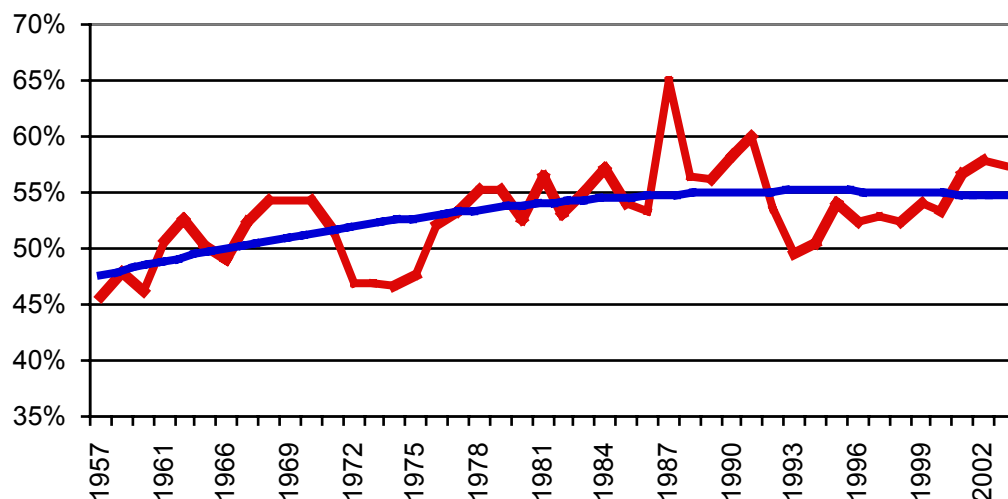
³ Las variaciones observadas se encuentran dentro de los márgenes de error propios de este tipo de estudios.

desigual que la que existiría sin dicha intervención. En otras palabras, en vista que el gasto fiscal social está operando en forma de subsidios relativamente focalizados, el ingreso autónomo tiende a ser más desigual, porque el sistema internaliza en el mercado laboral el hecho de que la gente recibe otros ingresos de manera lateral.

1.2. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En el Gráfico N° 2 se puede observar la evolución del índice Gini (toma el valor cero si hay perfecta igualdad y el valor uno si existe perfecta desigualdad entre los ingresos obtenidos por las personas) para Chile entre 1957 hasta el año 2003. Desde el año 1957 hasta fines de la década del 60, la desigualdad tuvo una tendencia al alza. Sin embargo, en la primera mitad de la década del 70 se aprecia una disminución de la desigualdad, lo que coincide con la implementación de un conjunto de políticas, tales como la profundización de la reforma agraria, nacionalización del cobre, etc. Se puede apreciar también que esta disminución de desigualdad se mantiene en la segunda mitad de los 70's, lo que se justificaría, según Ruiz-Tagle (1999), debido a las fijaciones de precios implementadas durante la primera mitad de los 70's y por tanto, por los rezagos en la liberación de dichos precios.

Gráfico N° 2
Evolución del coeficiente de Gini (1957-2003)



Fuente: Encuesta de Empleo Universidad de Chile, varios años.

A partir del año 1975 se comenzó con la liberalización de precios, la apertura comercial y la reestructuración del aparato estatal, lo que afectó negativamente la desigualdad salarial. Al liberalizarse la economía los ingresos retomaron los valores que deberían haber tenido sin la manifiesta intervención estatal. Es así como se alcanzan los niveles de desigualdad de fines de los años 60's e incluso se superan, llegando a su nivel máximo en el año 1987. A lo anterior también se le debe sumar el efecto que tuvo la recesión de 1982. Según Ruiz-Tagle (1999), los altos niveles de desempleo, producto de la crisis económica, y las reformas en el sector público tendientes a disminuir el tamaño del Estado, junto con una declinación sostenida de los salarios de este sector, parecen haber sido determinantes en el desempeño de la equidad.

Luego del nivel alcanzado en 1987 viene un periodo de estabilización y una leve caída de la desigualdad, la que se revierte a fines de la década de los 90's. Cabe destacar que durante estos años Chile enfrentó otra crisis económica, derivada de los problemas en Asia, México y Argentina, lo cual podría haber afectado la desigualdad salarial, aunque esto es solo una hipótesis, ya que no está cuantificado.

En una mirada de largo plazo pareciera que existe algún grado de inercia en los niveles de desigualdad, por lo que generar cambios significativos en dicha distribución solo puede ser producto de una serie de condiciones que tienen que permanecer en el tiempo para lograr sus efectos, como es el caso de la educación.

Ahora bien, es importante preguntarse si la evolución observada de la desigualdad es común o no a todos los grupos de ingreso (en percentiles). Bravo y Marinovic (1997) muestran que gran parte de la desigualdad proviene de la brecha entre los percentiles 75 y 95, vale decir, de las personas de mayores ingresos.

Asimismo, se comprueba que los aumentos de la desigualdad se explican, en parte, porque aunque los más pobres ven aumentar su ingreso (en un 3% para la década del 60), los más ricos tienen un aumento más que proporcional (6%). A raíz de esto, se señala (Beyer, 2003) que la relativamente mayor desigualdad que se observa en los 90's respecto de principios de los 60's no se puede atribuir a las transformaciones económicas iniciadas después de 1973 o a las fuertes contracciones económicas de 1975 y de 1982-1983, sino que es el resultado de fuerzas que ya estaban presentes en los años 60's.

Por otro lado, Bravo y Marinovic (1997) buscan explicar qué porcentaje de los cambios en la distribución se puede explicar a través de variables tales como educación y experiencia, de acuerdo a la teoría de capital humano. Los autores concluyen que entre 2/3 (en períodos de disminución de la desigualdad) y 3/4 (en períodos de aumento en la desigualdad) se explica por variables como las señaladas anteriormente, destacando la variable educación.

Al analizar qué sucede entre los distintos grupos educacionales, se encuentra que, en general, los salarios de las personas con un mayor nivel educacional aumentan más que los salarios de las personas con un menor nivel. Asimismo, hay una relación directa entre el nivel de experiencia y la desigualdad.

En los estudios de oferta de trabajo se encuentran resultados similares a los anteriormente descritos. Sin embargo, dado el aumento de la oferta de trabajo en Chile, debe existir otra razón que explique el comportamiento de los salarios, ya que esta por sí misma es incapaz de explicar el mayor crecimiento relativo de los salarios de las personas con mayor educación. Esta hipótesis se investiga en diversos estudios (Beyer y Le Foulon, 2002; Contreras, 1999, Bravo y Marinovic, 1997, entre otros) y se concluye que el responsable de la mayor parte del comportamiento de los salarios en Chile es la demanda de trabajo, en especial la de los de mayor calificación. Ante esto cabe preguntarse sobre los factores que aumentan la demanda relativa por trabajo más calificado y que ha generado un aumento en la desigualdad salarial.

1.3. FACTORES QUE AFECTAN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En Larrañaga (2001) se explican algunos de los determinantes de la distribución del ingreso, concluyendo que mientras mayor sea la tasa de desocupación, la participación laboral de la mujer y el salario relativo entre trabajadores más y menos calificados, mas elevada resulta ser la desigualdad de ingreso de los hogares. Asimismo, el autor encuentra que entre 1987 y 2000 la desigualdad sigue una trayectoria de “U”, esto es, entre 1987 y 1992, la desigualdad disminuye para luego revertir dicha tendencia y terminar el período con niveles de desigualdad similares a su inicio.

Beyer (2003) presenta una descomposición de los cambios en las desigualdades salariales observadas en las últimas cuatro décadas. La

descomposición se hace a partir de un modelo de capital humano que incluye, entre otras variables, educación y experiencia.

Beyer encuentra que entre 1960 y el año 2000 los principales cambios ocurrieron en la parte superior de la distribución. Como resultado encuentra que la principal fuerza detrás del aumento en la desigualdad salarial es el comportamiento de los premios a habilidades observables como la educación. Por lo tanto, el principal responsable de los cambios en la desigualdad salarial son los retornos a la educación. Es decir, las personas con menor nivel educativo han acortado la brecha salarial respecto de las personas que tienen un nivel de educación media, pero que se han alejado de las personas que han seguido estudios superiores.

Respecto al salario relativo entre trabajadores más y menos calificados, Sánchez (2004) evalúa los posibles factores que habrían provocado los aumentos en la demanda por trabajadores más calificados desde 1975 hasta el año 2000 (que, según la literatura, sería la principal responsable de la desigual distribución del ingreso en Chile). Los resultados señalan que los principales factores que afectan la demanda por trabajo calificado durante el período 1975-2000 en Chile han sido: el nivel de producto, los precios de los sustitutos del empleo (tales como el costo del capital que es complemento del trabajo calificado y sustituto del no calificado), la apertura comercial y el salario mínimo.

Al observar estos resultados resaltan dos conclusiones, en relación a las políticas públicas que se deben implementar. En primer lugar, y por la importancia de los tres primeros factores, se debe generar un aumento de la proporción de personas con educación superior (tanto universitaria como técnica). Lo anterior no implica necesariamente aumentar los subsidios a este nivel educacional, ya que, claramente, lo que sucede en la actualidad lleva a que estos subsidios lleguen en general a personas que no son pobres. Ahora bien, sería más razonable aumentar la proporción de personas en educación superior, bajo un marco de igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, dado que el salario mínimo explica parte importante de la disminución de la demanda por trabajo (menos calificado), una alternativa de política sería disminuirlo o congelarlo. Ahora bien, se deben evaluar las restricciones de economía política detrás de este tipo de medidas, por lo que pensar en un aumento de este salario por debajo del salario promedio de la economía, con el fin de que sea menos restrictivo, sería lo más adecuado. Adicionalmente, se debe pensar en un



esquema de salario mínimo escalonado por edad, en donde los más jóvenes (18 a 24 años) enfrenten un salario mínimo más bajo que el resto de los trabajadores.

II. DESARROLLO ECONÓMICO

2.1. ANTECEDENTES TEÓRICOS

Las investigaciones teóricas y empíricas de Kuznets (1955) permiten obtener una relación entre crecimiento económico y desigualdad. De acuerdo a los resultados de Kuznets, si la desigualdad entre el sector de baja y alta productividad fuese sustancialmente mayor que aquella que se produce dentro de cada sector, entonces en una primera etapa el crecimiento (desde bajos niveles de ingreso que se asocian en general a sociedades preeminentemente agrícolas) se traducirá en un aumento de la desigualdad (mientras la población se desplaza entre ambos sectores). En una segunda etapa, el mayor crecimiento permitiría una disminución de la desigualdad. Esto se lograría cuando la mayoría de la población se encuentre en el nuevo sector (el de alta productividad) o cuando la economía haya alcanzado un punto donde no existen incentivos a moverse entre sectores.

2.2. EVIDENCIA EMPÍRICA

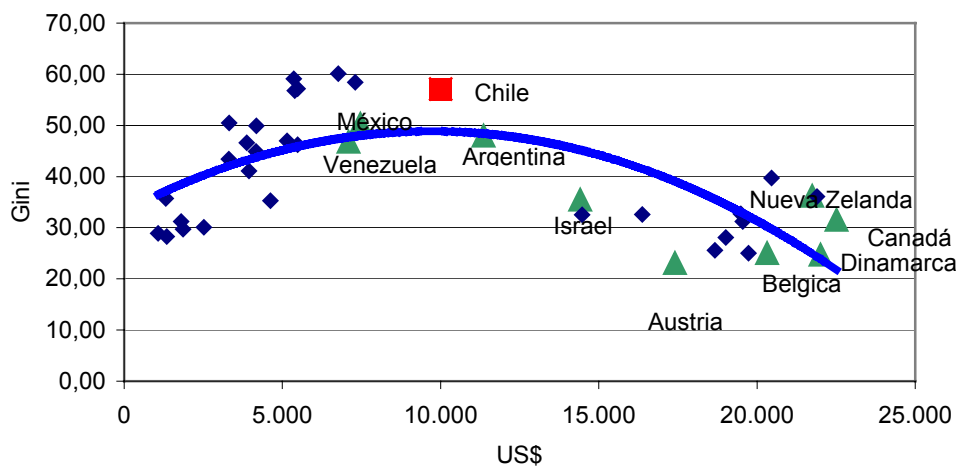
En el Gráfico N° 3 se presenta la relación entre el coeficiente de Gini y el ingreso per cápita (ajustado por paridad de poder compra) de diferentes países. Con estos datos se comprueba la relación empírica de Kuznets.

La línea de tendencia nos dice que Chile, de acuerdo a su nivel de desarrollo (ingreso per cápita en PPP), presenta un nivel de desigualdad superior al que debiera tener, es decir deberíamos estar como los países que aunque tienen un ingreso similar están más cerca de la línea y, en consecuencia, tienen un menor nivel de desigualdad, como sería el caso de Argentina, que está 10 puntos más abajo. Esto implica que el Gini de Chile al 2003 debería ser de 0.47 y no el 0.57 actual.

Ante esta evidencia cabe preguntarse ¿cómo hacer que Chile aumente su ingreso per cápita y simultáneamente disminuya su desigualdad de ingresos? Esto evidentemente no es fácil de responder; por ello vale la pena observar que países, con características similares a Chile, han podido avanzar en este sentido. Uno de ellos es Nueva Zelanda, que aumentó su ingreso per cápita (en paridad de poder de compra) de US\$10.000 en 1990 a US\$22.000 en 2002, disminuyendo su

desigualdad desde un Gini de 0.44 hasta 0.36. Esta transformación se explica por diversas razones, pero las principales fueron el uso de mecanismos de mercado que facilitaron el desarrollo de la actividad privada, tales como mejoras en la calidad de la educación, claridad en las reglas del juego, seriedad fiscal, modernización del Estado, mayor apertura al comercio internacional, etc. De especial importancia fue el cambio al sistema educativo. La educación evolucionó desde una estructura centralizada hacia una estructura en la cual las escuelas primarias, secundarias y las instituciones de educación superior tienen una responsabilidad considerable en cuanto a su autogobierno y gestión dentro del marco de los lineamientos, requisitos y el financiamiento establecidos por el gobierno central y administrados a través de sus organismos. El sistema educativo neozelandés se basa en varios principios fundamentales, entre los cuales se incluye: servicios preescolares culturalmente apropiados, educación primaria y secundaria gratuita para los ciudadanos y residentes permanentes en Nueva Zelanda; acceso igualitario y asequible a la educación superior; y títulos académicos con calidad garantizada y validez internacional.

Gráfico N°3
Curva empírica de Kuznets



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Cuando se intenta dar explicaciones del por qué se produce el punto de inflexión, se encuentran diferentes respuestas, demostrando que no existe un patrón común en el tema de la desigualdad. Acemoglu y Robinson (2002), por ejemplo, desarrollan un modelo con el cual señalan que el segmento decreciente de la curva (que es donde se reduce la desigualdad) se alcanza luego de la implementación de reformas políticas y sociales. Más aun, los autores señalan que estos cambios políticos son inducidos por aumentos en la tensión social e inestabilidad política que surgen del aumento en la desigualdad en el segmento creciente de la curva. Sin embargo, los autores muestran evidencia empírica que sugiere que la curva de Kuznets no es característica de todos los patrones de desarrollo de los diferentes países. Su modelo sugiere dos circunstancias donde el desarrollo no sigue la curva de Kuznets. En primer lugar, si inicialmente la desigualdad es muy baja de manera tal que todos los agentes pudieran invertir, entonces se produciría desarrollo sin mayores tensiones sociales ni necesidad de reformas políticas.

Según los autores, los países que tengan estas características deberían experimentar un rápido crecimiento económico sin aumentos en la desigualdad, tales como serían algunos de los países del Este asiático después de la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, si la sociedad no es muy móvil, ni siquiera una gran desigualdad puede ser suficiente para forzar a que se produzcan reformas políticas. Los países con estas características verán aumentos en su desigualdad, bajo crecimiento económico y no ocurrirán reformas políticas. Según los autores, esta situación mostraría lo que sucede en los países sub-saharianos y en algunos países de Asia como Filipinas.

Un punto a destacar, según ellos, es que un instrumento para lograr la disminución de la desigualdad es la democracia. Esto, porque en democracia, una sociedad con alta desigualdad presentará una gran tensión social e inestabilidad política, las cuales se pueden manifestar, lo que repercutirá en una baja de la desigualdad salarial. Bajo este escenario, ¿como se entendería entonces que con la democratización de los países de Europa del Este ellos hayan visto aumentar su desigualdad? Según los autores, esta es una zona bastante especial, ya que la meta acá no era la distribución del ingreso, sino que la libertad política en sí misma. Debido a ello, los autores señalan que para capturar ese fenómeno, sería necesario extender su modelo para así considerar las preferencias sobre aspectos no materiales de los regímenes.

Ahora bien, otros trabajos como el de Deininger y Squire (1996) han estudiado la hipótesis de Kuznets, y han encontrado que los

episodios de crecimiento no generarían una mayor desigualdad, por lo tanto no existiría dicha curva. Esta versión ha sido apoyada por Ravallion y Chen (1997), autores que destacan una serie de errores que se han cometido en numerosos estudios (Adelman y Morris 1972, Van Ginnek y Park 1984, Psacharopoulos 1992, entre otros) que intentan medir la desigualdad salarial y la pobreza.

Adicionalmente, Ravallion y Chen (1997) plantean que al parecer no existiría una relación sistemática entre crecimiento y desigualdad, ya que esta relación estaría fuertemente afectada por la situación particular de cada país y región. En particular, los autores recogen datos de encuestas nacionales, para 67 países, separándolos por zonas geográficas, como, Asia del Este, Europa del Este y Asia Central, Latinoamérica, etc. Se encuentra un efecto negativo del crecimiento en la desigualdad, esto es, un mayor consumo promedio afecta negativamente la desigualdad.

Finalmente, Ravallion y Chen (1997) concluyen que existe una fuerte asociación entre la tasa de crecimiento de los estándares de vida promedio y la tasa a la cual la pobreza absoluta cae, lo que coincide con Deininger y Squire (1996). Además, estos últimos encuentran que más allá de si los ingresos aumentan o disminuyen, los cambios en la desigualdad tienden a ser pequeños. Asimismo, encuentran que para la mayoría de los episodios de crecimiento, el incremento del ingreso promedio, incluso aunque no vaya acompañado por grandes cambios en la desigualdad salarial, se traduce en un mejoramiento en el bienestar de los quintiles inferiores por medio de un aumento en sus ingresos.

III. UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

3.1. DISTRIBUCIÓN DEL BIENESTAR

La historia, economía y ciencia política han estudiado con bastante profundidad las transformaciones económicas de los últimos 30 años, como asimismo la ruptura del régimen institucional, el gobierno militar y la transición a la democracia. Pero, la historia y la sociología no se han hecho cargo de igual manera, sino en forma muy incipiente, de los cambios evidentes que ha experimentado la estructura social de Chile, entre otras razones como resultado de aquellas transformaciones económicas.

Así, por ejemplo, el problema de desigualdad se ha analizado desde la perspectiva de la distribución del ingreso. Atendido que los rangos de distribución varían muy poco desde los 60's hasta hoy, el reflejo que arroja sobre la sociedad chilena tiende a ser el de una sociedad muy estática, donde nada parece cambiar en la situación de ricos y pobres. Esto no da cuenta ni permite vislumbrar, más bien oscurece, los profundos cambios que se han producido al interior de la sociedad chilena en este periodo que podrían salir a la luz, por ejemplo, si se sustituye la distribución del ingreso por una categoría diferente, como la distribución del bienestar. En toda sociedad, las recompensas (e.g ingresos, prestigio, estatus y ciertas formas de poder o dominio sobre otros) se distribuyen en forma desigual.

Los criterios que se utilizan para determinar las diferentes formas de jerarquización varían según lo que una sociedad valora y estima útil en un determinado momento histórico (e.g virtudes militares en ciertas épocas del medioevo, una cierta capacidad política cuando las recompensas, el dinero, los empleos y el poder son dispensados por los gobiernos o las habilidades que permiten generar riqueza cuando es el mercado el que asigna los recursos y distribuye las recompensas).

Desde la revolución industrial, la forma más común de intentar explicar la desigualdad se refirió al concepto de clases

sociales, ya sea en términos dicotómicos, como Marx (burguesía y el proletariado) o bien tripartitos: clase alta, media y baja.

Al margen de la posición que se tenga frente a la desigualdad, todo indica que los seres humanos consideran que no todas sus formas son igualmente legítimas y que aquellas que son sólo el producto de factores heredados (origen social) son menos legítimas y menos útiles, que aquellas que responden al mérito y la capacidad personal⁴.

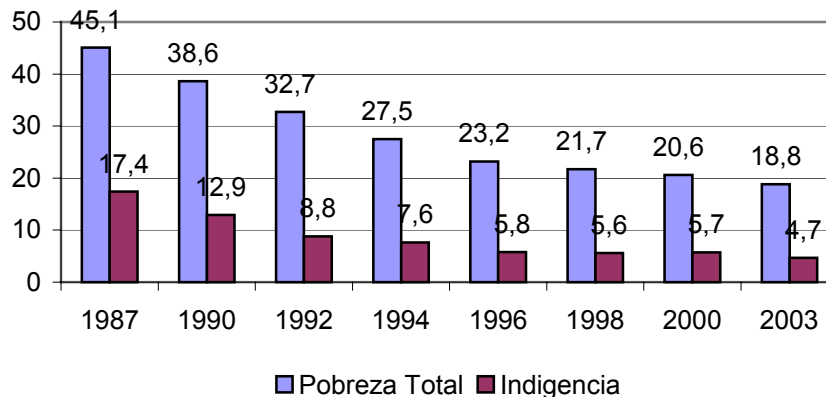
Baste señalar que la experiencia muestra que aquellas sociedades con mayores niveles de movilidad presentan velocidades de crecimiento también mayores, son percibidas como más justas y garantizan mayor estabilidad social y política.

La transición desde una economía cerrada, en la cual el Estado tenía un rol central en la distribución de privilegios y asignación de premios a una economía abierta, en la que las relaciones de mercado pasan a ser cruciales, ha provocado un impacto significativo sobre los procesos de movilidad y ascenso social.

La introducción de políticas económicas de mercado ha conducido a que las principales fuentes de diferenciación y movilidad social respondan cada vez más a criterios meritocráticos, tales como las capacidades y habilidades relativas de las personas para la creación de riqueza, lo cual ha significado una modificación en los criterios de jerarquización y mayor movilidad social.

⁴ La distribución de recompensas ha variado como resultado de la introducción de una economía de mercado. Asimismo, los grados de meritocracia imperantes permiten discernir los niveles de movilidad social que existen en Chile, como también conocer el grado de arbitrariedad entre atributos individuales y premios sociales y los niveles o grados de rigidez en materia de ascenso social.

Gráfico N°4
Evolución de la Pobreza e Indigencia (1987-2003)



Fuente: MIDEPLAN. CASEN años respectivos

Esto no significa postular que hoy criterios tales como el parentesco y las relaciones políticas no cumplan un rol en la probabilidad de ascenso social; de hecho no solo el capital genético se transmite de una generación a otra, sino también la riqueza, el capital humano y el capital social. Tampoco significa que en el pasado los criterios de mercado no fueran considerados al momento de la asignación de recompensas. Sino que los patrones tradicionales de ascenso social han cedido un espacio significativo a criterios de tipo meritocrático, tales como las habilidades propias de los individuos y su desempeño efectivo.

Chile ha experimentado un ciclo de crecimiento económico sostenido a tasas inéditas, lo que ha implicado un aumento significativo de los niveles materiales de vida, y consiguientes cambios en los patrones de consumo y estilos de vida y por lo tanto reducción en los niveles de pobreza e indigencia (Gráfico N° 4). Estas transformaciones radicales de la economía necesariamente han acarreado consecuencias igualmente importantes sobre la estructura social chilena. La prosperidad, el crecimiento y la afluencia que conllevan afectan la velocidad y la intensidad de la movilidad social.

Transformaciones tecnológicas producen cambios radicales en la estructura ocupacional, aumentando el número de ocupaciones no manuales que requieren de personal calificado, el tiempo para acumular riqueza se acorta, los patrones de consumo tienden a la homogenización de los estilos de vida, vestimenta, diversiones, y se amplía el acceso a bienes antes reservados para las minorías exclusivas (viajes, veraneos, etc).

Las transformaciones estructurales de las últimas tres décadas, el crecimiento económico, el aumento del capital cultural y educacional del país, que proviene del incremento sustantivo del número de personas que accede a niveles de educación superior (70% de las personas en la educación superior pertenece a la primera generación que accede a ese beneficio), el debilitamiento de las instituciones del Estado como principal mecanismo de ascenso social y económico y su sustitución por criterios de mercado, todo ello ha cambiado los criterios de jerarquización social, dando mayor prioridad al mérito.

Ahora bien, cabe preguntarse si acaso el importante incremento en capital educacional no ha sido ya amortizado en términos de movilidad social y si no se requiere de avances muy significativos en la calidad del sistema educacional.

A continuación se destacan transformaciones sociales que han ocurrido en Chile entre 1992 y 2002. En esta descripción se resaltan especialmente aquellas que han afectado al 20% más pobre de la población, entre las que sobresalen las mejoras en educación, vivienda y empleo.

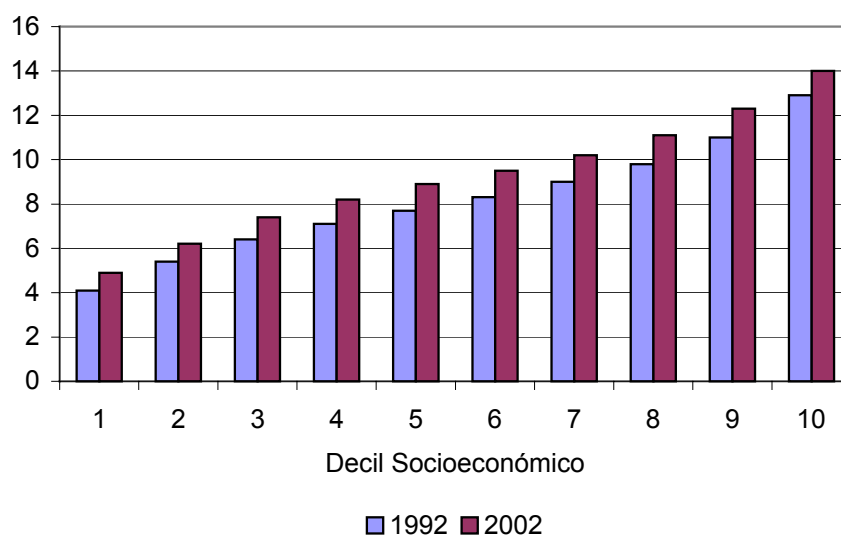
1. Educación

El promedio de años de escolaridad entre las personas de 25 o más años aumentó desde 8,2 años en 1992 a 9,3 años en 2002.

En cuanto a la calidad de la fuerza laboral, se encuentra que la población tiene un bajo nivel educacional. A pesar de ello ha incrementado su nivel educativo promedio en un año entre 1992 y 2002. En este aspecto se debe destacar la brecha a favor de las mujeres que forman parte de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, la mediana aumentó en 2 años entre 1992 y 2002, llegando a 10 años, lo que significa que el 50% de la población tenía al menos segundo medio. En las personas pertenecientes al 20% más pobre (primer quintil), solo una quinta parte de esta población había estudiado 8 años en 1992, lo cual aumenta a un tercio en el año 2002.

Gráfico N°5
Años de escolaridad según decil de ingreso (25 o más años)



Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos (INE, 2004).

En cuanto a la cobertura, vemos que esta ha aumentado casi al doble en la educación superior (de 11% a 21%); se ha producido además un aumento en la educación media y una disminución de la proporción de personas que solo completan la educación básica. La mayor cobertura de la educación superior se explica principalmente por el mayor acceso que han tenido las personas de mayor ingreso (aumento de 23%), mientras que el 20% más pobre solo aumenta en 2 puntos porcentuales. Una situación similar se produce en la educación media, aunque más atenuada, lo que quizás ayudaría a explicar la brecha salarial entre los distintos grupos demográficos.

Cuadro N° 1

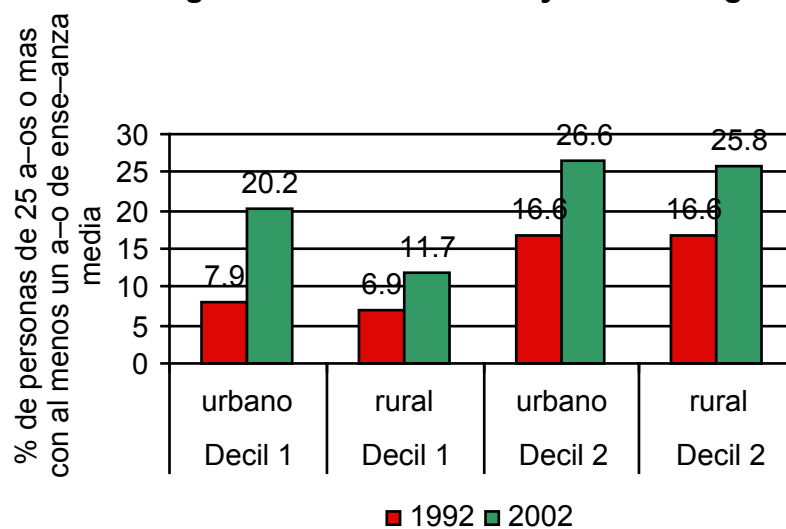
		Quintiles					Total
		I	II	III	IV	V	
1992	Básico	87,9%	69,1%	56,1%	40,8%	18,2%	53,3%
	Medio	11,5%	28,5%	38,5%	48,3%	48,3%	35,6%
	Superior	0,7%	2,4%	5,4%	10,9%	33,5%	11,1%
2002	Básico	79,9%	56,2%	41,1%	24,9%	9,1%	41,1%
	Medio	17,8%	37,4%	47,1%	52,9%	34,7%	38,4%
	Superior	2,3%	6,5%	11,8%	22,2%	56,2%	20,5%

Fuente: Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos (INE, 2004).

Nota: % de personas cuyo grado máximo alcanzado corresponde al menos un año de cada ciclo educacional

Ahora bien, un aspecto destacable es que la mayor urbanización que presentan los hogares del 20% más pobre ha impactado favorablemente en la escolaridad. En efecto, en 1992 las diferencias entre el decil 1 y 2 en cuanto a la cobertura de educación media eran prácticamente iguales en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, en 2002 la situación cambia, de modo que son las personas del decil 1 del sector urbano quienes han obtenido un mayor nivel de escolaridad, desde un 8% con educación media en 1992, a un 20% en 2002.

Gráfico N°6
Enseñanza Media según área de residencia y decil de ingresos



Fuente: Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos (INE, 2004).

Asimismo, el grupo etáreo de 25 a 34, respecto del de 50 a 59 (intergeneracionalmente representa a los padres del primer grupo), muestra una diferencia de escolaridad de más de 3 años en 1992. Esta diferencia disminuye levemente en 2002.

Ahora bien, las diferencias se aprecian más claramente en educación media (tener al menos un año aprobado en dicho ciclo educativo). En efecto, en 1992 había una diferencia de 30 puntos porcentuales en cuanto a la cobertura de educación media entre el grupo de 50 a 59 años y el de 25 a 34 años. Esta diferencia se estrecha levemente a 28 puntos en 2002. La reducción de la brecha ocurre solo en los quintiles de mayor ingreso, mientras que en el 20% más pobre esta diferencia ha aumentado (Cuadro N° 2).

Cuadro N°2
Cobertura de Educación Media
Quintiles

		I	II	III	IV	V	TOTAL
1992	25-34 años	21,6%	50,2%	66,9%	81,0%	90,7%	62,7%
	50-59 años	5,3%	15,0%	25,0%	40,0%	72,1%	32,3%
	diferencia	16,3	35,2	41,9	41,0	18,6	30,4
2002	25-34 años	36,3%	66,2%	81,1%	90,8%	96,9%	76,0%
	50-59 años	11,8%	29,1%	42,3%	61,3%	86,6%	48,3%
	diferencia	24,5	37,1	38,8	29,5	10,3	27,7

Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos (INE, 2004).

Cabe destacar que las mujeres han aprovechado más las oportunidades educativas de las últimas décadas. En el 20% más pobre, las mujeres tienden a estar más educadas que los hombres. En cambio, en el grupo 50 a 59 años sucede lo contrario: los hombres son quienes están relativamente mejor educados (Cuadro N° 3).

Cuadro N°3
Comparación de años de escolaridad

	1992		2002	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
25-34 años	6,6	6,7	7,6	7,8
50-59 años	3,5	3,2	4,7	4,2
25-34 años	20%	22%	34,50%	37,80%
50-59 años	5,40%	4,40%	12,50%	10,20%

Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. (INE 2004).

2. Vivienda

Entre los mayores avances en las condiciones de vida de la población de mayor vulnerabilidad⁵ destaca la calidad de la vivienda. Un 48% de la población vulnerable en 2002 reside en

⁵ Vulnerabilidad es la condición de riesgo en las condiciones materiales de vida asociada a carencias de activos. Los activos incluyen capitales de tipo físico y humano. Entre los primeros destacan la vivienda, la infraestructura residencial y los bienes de consumo durable. Entre los segundos se cuenta el nivel de escolaridad de las personas y la consiguiente calidad de la inserción laboral.

viviendas que cumplen con estándares adecuados en un conjunto de atributos tales como materialidad y espacio. Esto representa un importante avance respecto del 26,8% que cumplía tales requerimientos en 1992.

Cuadro N° 4
Cobertura de estándares mínimos en la vivienda (personas que no presentan déficit en cada dimensión)

	Muro	Piso	Techo	Tipo	Hacina	Todos
Quintil 1						
1992	83,9	79,4	92,7	79,3	39,2	26,8
2002	89,2	97,4	96,5	86,6	59,7	48
Todos						
1992	92,3	93,9	97,4	92	57,8	51,1
2002	95,3	99,5	99,2	96,4	73,7	68,7

Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. (INE 2004).

En particular, el nivel de hacinamiento se reduce sustancialmente. En efecto, en 1992 el 60% de la población vulnerable residía en viviendas con hacinamiento, mientras que en 2002 este porcentaje era de 40%. Asimismo, en 1992 la población vulnerable estaba retrasada en el acceso a infraestructura residencial. En efecto, las coberturas eran menores a 10% en eliminación de excretas y ducha, mientras que en el 2002 un 17,3% tenía acceso a todas las dimensiones de infraestructura.

Cuadro N°5
Cobertura de estándares mínimos en infraest. residencial
(% de personas que no presentan déficit en cada dimensión)

	Electricidad	Agua Potable	Servicio Higienico	Ducha	Combustible	Todos
Quintil 1						
1992	55,9	38,9	4,9	8	25,9	0,2
2002	87,3	61,4	56,5	50,7	46,1	17,3
Todos						
1992	90,7	86,1	69	70,5	79,3	61,6
2002	97,6	91,6	91,2	89,6	87,2	79,2

Fuente: Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. (INE 2004).

También se puede observar que entre 1992 y 2002 se produce un importante aumento en el acceso a bienes de consumo durable por parte de la población más vulnerable. En efecto, mientras en 1992 la tenencia de activos como lavadora, refrigerador o TV a color era una situación excepcional, con cobertura inferior a un 10%, en el año 2002 estos artefactos formaban parte del patrimonio de alrededor de la mitad de la población vulnerable. También se observan importantes aumentos en la cobertura de bienes como equipos de alta fidelidad y teléfonos celulares (Cuadro N° 6).

Cuadro N°6

	Población Vulnerable		País	
	1992	2002	1992	2002
TV- Color	7,3	56,8	54,3	89,0
Video	0,3	4,4	19,3	38,4
Equipo Hi-Fi	3,2	33,7	32,2	69,5
Lavadora	40,0	51,4	50,0	83,0
Refrigerador	8,2	48,4	55,6	84,3
Microondas	0,0	1,6	4,4	31,3
Celular	0,0	29,8	1,1	53,6
Teléfono	0,1	4,9	23,7	53,2
Vehiculos	5,0	10,2	20,9	32,2
Conexión Cable	n.d	2,1	n.d	25,0
Secadora	n.d	26,4	n.d	45,1
Lava Plato	n.d	1,0	n.d	3,4
Calefont	n.d	5,4	n.d	57,7
Computador	n.d	0,3	n.d	22,2
Internet	n.d	0,0	n.d	10,9

Fuente: INE.

3. Empleo

Según los censos de 1992 y 2002 se observa un fuerte incremento en la tasa de participación de las mujeres, para todos los tramos de edad, acompañados por un incremento en la calidad de la fuerza de trabajo. En el grupo más vulnerable, el aumento en

la participación laboral se concentra mayoritariamente en zonas rurales y agrícolas.

Cuadro N°7
Tasa de participación laboral a nivel nacional, 1992-2002

	1992			2002		
	Promedio	Urbano	Rural	Promedio	Urbano	Rural
Total	49,0%	49,7%	45,5%	52,4%	53,7%	44,2%
Hombres	71,8%	71,1%	74,6%	70,6%	71,2%	67,2%
Mujeres	28,1%	30,8%	12,0%	35,6%	37,9%	18,8%
20% de la Población con menor bienestar socioeconómico						
Total	44,6%	44,5%	44,6%	34,4%	45,7%	41,6%
Hombres	73,6%	71,7%	74,4%	65,9%	67,1%	64,9%
Mujeres	12,1%	17,6%	9,3%	19,2%	24,4%	14,6%

Fuente: INE (2002).

El análisis sobre categoría ocupacional muestra que la población más vulnerable cubre mayoritariamente trabajadores asalariados, de los servicios domésticos o familiares remunerados.

También se puede notar que la población más vulnerable presenta una reducción en la tasa de participación de los potenciales trabajadores. Asimismo, se aprecia una reducción en la tasa de ocupación, la cual se explicaría por el comportamiento de los hombres que han reducido fuertemente su participación, a pesar del fuerte incremento en la participación femenina. La participación laboral masculina se reduce en el periodo 1992-2002, para todas las regiones y tramos de edad, sucediendo lo contrario con las mujeres, especialmente las más jóvenes.

Por otro lado, se observa una mayor participación de los jefes de hogar, independiente del sexo, lo cual se debería a la necesidad de proveer sustento en el hogar. Igualmente, se destaca el aumento del empleo entre los trabajadores que no son jefes de hogar, lo que entrega cierta evidencia a favor de la hipótesis del trabajador adicional, la que señala que si trabaja otra persona que no es jefe de hogar, la probabilidad de que la familia caiga en pobreza es menor; o si la familia es pobre y algún miembro de la

familia (no jefe de hogar) consigue empleo, entonces esa familia ve aumentar fuertemente su probabilidad de salir de la pobreza.

Según Beyer (2003), las diferencias en participación laboral y en empleo son muy significativas en Chile y están correlacionadas positivamente con el ingreso de los hogares. Esto exigiría poner especial atención al mercado del trabajo y a las eventuales barreras que le puede imponer a los trabajadores menos calificados. Un desafío central para el mercado laboral chileno es avanzar hacia una mayor flexibilización. Asimismo, cabe destacar que Chile mantiene una legislación que lo convierte en uno de los países con más altos costos esperados de despido, factor que influye significativamente en la decisión de contratar trabajadores. De hecho, Beyer (2003) utiliza los valores del trabajo de Heckman con Pagés (2000) y calcula los costos de despido esperados en Chile, que después de la reforma del año 2001 se estiman en 3,92 meses, y sostiene que en nuestro país habría unos 400.000 empleos más si los costos esperados de despido se asemejaran a los de los países industrializados. Ahora bien, la falta de empleo no se refleja necesariamente en la tasa de desempleo, sino que muchas veces es a través de una baja tasa de participación laboral. En otras palabras, se afecta la decisión de entrar a la fuerza de trabajo. En Chile esta es relativamente baja, como se aprecia en el Cuadro N° 8.

Cuadro N°8
Proporción de mujeres asalariadas que trabajan menos de 30 horas semanales

Chile	59,8%	Australia	73,8%
Argentina	63,4%	Canadá	76,3%
Brasil	69,3%	Estados Unidos	77,2%
Corea del Sur	64,3%	España	65,3%
México	62,3%	Francia	68,1%
Alemania	72,2%	Rep. Checa	71,3%

Fuente: CEPAL y Employment Outlook.

Esta baja tasa de participación laboral, se explica según Beyer, fundamentalmente por la baja tasa de participación de la mujer en Chile, que se situaría entre las menores del mundo, y

también se relaciona con la inflexibilidad de nuestro mercado laboral. En efecto, Beyer destaca lo notoria que es la baja proporción de mujeres empleadas a tiempo parcial, razón que ayuda a explicar la baja participación laboral femenina en el país.

Cuadro N°9
Proporción de mujeres asalariadas que trabajan menos de 30 horas semanales

Chile	14,7%	Bélgica	34,5%
México	25,6%	Canadá	33,3%
Japón	39,4%	Estados Unidos	40,8%
Australia	40,7%	Irlanda	32,2%
Alemania	33,9%	Holanda	57,2%
Austria	26,4%	Nueva Zelanda	36,5%

Fuente: CASEN 2000 y Employment Outlook.

Según Beyer, la proporción de mujeres contratadas a tiempo parcial parece estar negativamente correlacionada con diversos indicadores de rigidez del mercado laboral (-0,55 entre ambas variables), lo que significaría que a mayor rigidez del mercado laboral, existe menor proporción de mujeres contratadas a tiempo parcial. Esto obedecería a que los costos de despido (y, en general a las rigideces del mercado laboral) tienen una incidencia muy grande en las decisiones de contratación de trabajadores.

El efecto de un alto nivel de rigidez laboral no siempre se traduce en mayores tasas de desempleo, de modo que no siempre es visible. Lo que tiende a suceder es que hay menor creación de empleo permanente. Como se desalienta el despido, se impide la reasignación eficiente de los recursos productivos, dañando la productividad y el crecimiento de la economía, y con ello el crecimiento futuro del empleo.

3.2. MOVILIDAD SOCIAL, MOVILIDAD INTERGENERACIONAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO INTER INTRAGENERACIONAL

Un estudio de Libertad y Desarrollo⁶ basado en la Encuesta Panel de MIDEPLAN (1996-2001), muestra que esa hipótesis es errada y que detrás del estancamiento de las tasas de pobreza e indigencia que se constata a partir de 1996 se oculta una gran movilidad de familias que entran y salen de la pobreza y de la indigencia. Este nuevo diagnóstico es compartido por un estudio de la Universidad de Chile⁷ y sin duda tiene implicancias de política que deberán ser consideradas para el rediseño de programas sociales a futuro.

La Encuesta Panel constata la situación de una muestra de familias en 1996, y luego, en el 2001. Esto permite comparar la situación de este grupo de familias en dos momentos del tiempo. Según los datos de la Encuesta, la indigencia y la pobreza muestran una movilidad determinada fundamentalmente por la variable empleo. Esto significa que un 78% de los indigentes de 1996 ya no lo era el 2001, y que un porcentaje similar de los indigentes de ese año son “nuevos” en esta situación. De lo anterior surge la necesidad de revisar en forma global la actual política social, elaborada bajo una hipótesis errada, pues solo el 22% de la población indigente es estática y por lo tanto tiene las características que inspiraron el diseño de las políticas asistenciales.

La explicación a esta fuerte caída hacia la pobreza viene dada principalmente por el cambio estructural en la tasa de crecimiento económico a partir de 1998. Como evidencia en el período 1991-1997 Chile obtuvo tasas de crecimiento promedio de 8,2%, mientras que a partir de 1998 se logra solo un 2,6% de crecimiento promedio anual.

⁶ Castro, Rodrigo (2004) “Getting Ahead, falling behind and Standig Still. Income Mobility and Household Poverty Dynamics in Chile” (mimeo). Working Paper, Libertad y Desarrollo.

⁷ Contreras, Dante et al. (2004) “Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001”. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Con anterioridad a 1998, creciendo el 8,2% anual, la tasa de salida de la pobreza era más alta y la de entrada a la pobreza, más baja; en consecuencia, lo que se observaba era una disminución mayor de la pobreza. En cambio entre 1996 y el 2001, con menor crecimiento promedio, los datos de la Encuesta muestran que la tasa de entrada de la pobreza crece y alcanza a los niveles de la tasa de salida.

¿Cuál es la causa de que aumentara la tasa de entrada a la pobreza? Los mismos datos señalan que la principal causa que motivó la entrada hacia la pobreza es la pérdida de empleo de uno o más miembros del hogar generada por la brusca caída del crecimiento a partir del año 1998.

Emerge entonces un desafío distinto, donde el principal problema está dado por la gran cantidad de personas que caen en la pobreza y la precariedad de los ingresos de aquellos que logran superar ese umbral. Estos resultados son consistentes con la estimación de Larrañaga (1994) y Contreras (2001)⁸, que establecen que entre el 85% y 90% de la reducción de la pobreza antes de 1996 está explicado por el crecimiento económico. Sin duda el bajo crecimiento logrado por Chile desde entonces explica gran parte de este aumento en las tasas de “entrada” a la pobreza.

Cuadro N° 10
Evolución de los Hogares por Situación de Pobreza 1996-2001.
Destino de los estratos de Pobreza 1996

1996	2001			
	Indigentes	Pobres	No Pobres	Total
Indigentes	21,7	40,5	37,8	100
Pobres	8,2	32,4	59,5	100
No Pobres	2,6	8,8	88,6	100
Total	4,3	14,0	81,7	100

Fuente: Encuesta Panel 1996-2001, MIDEPLAN.

⁸ Larrañaga, Osvaldo (1994) “Pobreza, Crecimiento y Desigualdad en Chile: 1987-92” y Contreras, Dante (2001) “Economic Growth and Poverty Reduction by Region: Chile 1990-96”.

Analizando las trayectorias positivas, es decir, a quienes superaron la pobreza y/o la indigencia, observamos que un 78,3% de los indigentes y un 59,5% de los pobres mejoraron su situación de ingresos. Más todavía, entre los indigentes de 1996, un 37,8% había pasado incluso el umbral de la pobreza luego de cinco años (Cuadro N° 1). Situados en el año 2001, el Cuadro N°2 mira hacia atrás para evaluar en qué situación se encontraba la población en 1996. Este señala que un 47% de los hogares indigentes al 2001 no era siquiera pobre en 1996.

Cuadro N° 11
Evolución de los hogares por situación de pobreza 1996-2001.
Origen de los estratos de Pobreza 2001

	2001			
1996	Indigentes	Pobres	No Pobres	Total
Indigentes	23,9	13,8	2,2	4,8
Pobres	29,1	35,8	11,3	15,5
No Pobres	47,0	50,3	86,5	79,8
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Panel 1996-2001, MIDEPLAN.

Algo similar sucede con los hogares pobres no indigentes; un 50,3% de ellos es “nuevo” en esta situación producto de una trayectoria negativa. En definitiva, un 32% de la población chilena ha pasado por la pobreza a lo largo del período considerado, esto es aproximadamente 4.828.000 personas, cifra bastante superior al 20% de pobreza que se tiene registrado mediante los indicadores tradicionales. En relación a la indigencia, aproximadamente un 9,5% de la población ha estado en esta situación, esto es aproximadamente 1.450.000 personas.

Ahora bien, desde el punto de vista de la movilidad de los ingresos, uno se podría preguntar qué dirían los datos si Chile fuera una sociedad rígida. Si lo fuera, debiéramos encontrar que todas las personas estarían en la diagonal de la matriz de transición por deciles de ingreso, es decir, todos conservarían su lugar en la distribución del ingreso entre un año y otro. Sin embargo, la matriz de transición está bien lejos de ser una matriz diagonal (solo 22% de la población está sobre la diagonal). Esto muestra que Chile no es una sociedad rígida. La matriz muestra que el 35% de quienes eran pobres (primer decil) en 1996 estaban nuevamente en el

primer decil en el 2001. Eso quiere decir que 65% de estas personas eran más ricas en el 2001. Incluso 8,7% de ellas estaban en la mitad “de arriba” de la distribución del ingreso (en los deciles seis a diez). Si bien los ricos del último decil (decil diez) tenían una alta probabilidad de permanecer en el decil diez (55,6%), 12,7% de ellos pasaba a estar en la mitad “de abajo” de la distribución del ingreso (deciles uno a cinco), mostrando que perfectamente un rico puede pasar a ser pobre en el lapso de cinco años.

A estos antecedentes se suma otro fenómeno nuevo: la movilidad intergeneracional. En un trabajo reciente (Núñez y Risco, 2004) comparan el quintil de ingreso en que estaban los padres cuando sus hijos nacieron y el quintil de ingreso actual de esos hijos. En el caso de los padres que estaban en el quintil más bajo, o sea, en la pobreza, el 31% de sus hijos se ubica en el mismo quintil. Pero un 21% sube un quintil, otro 21% sube dos, un 19% sube tres y un 7%, cuatro. Eso significa que el 26% de los hijos de los más pobres logran, en definitiva, subir a los dos quintiles más altos. Entre los hogares de mayores ingresos destaca a su vez la mayor capacidad de los padres para traspasarles a los hijos su bienestar, puesto que el 50% de los hijos de los más ricos permanecen en el quintil más alto. Otro 50%, sin embargo, baja en la escala social: en un quintil, el 26%; en dos, el 6%; y un 19% va a ir a parar a los dos quintiles más bajos. Esto refleja que sí hay movilidad. En los últimos años, el determinismo social con el cual los hijos enfrentan la vida ha sido más flexible.

Adicionalmente, siguiendo el argumento de Sapelli (2005), el coeficiente de Gini se podría descomponer en la desigualdad intergeneracional y la desigualdad intrageneracional. Respecto a la intergeneracional, se constata que aun hay un porcentaje sustancial de personas con educación básica incompleta, por lo que la distribución del ingreso está anclada en su punta izquierda y como ha habido crecientemente más personas con educación superior completa y sus retornos han sido cada vez mayores –al menos por un tiempo-, no es de sorprender que la distribución del ingreso (de stock) no haya mejorado, porque la desigualdad intergeneracional ha ido creciendo. Respecto a la intrageneracional, se podría esperar que la distribución del ingreso en las generaciones más recientes haya mejorado, ya que ha habido una disminución importante de las personas con básica

incompleta (y cada vez abandonan la educación básica más tarde), en tanto que el máximo de años de educación ha permanecido fijo. Como consecuencia sería compatible un aumento de la desigualdad intergeneracional junto con una caída en la intrageneracional, o un aumento de la desigualdad de stock⁹ junto con una caída de la de flujo o marginal. Asimismo, Sapelli constata una tendencia marcada a que cada generación tenga un coeficiente de Gini menor a la anterior (se observa una mejora sustancial en la distribución del ingreso intrageneracional). Este proceso se acentúa después de la generación nacida en 1963, y nuevamente después del 73. Cabe señalar que un 50% de la población actual nació después de 1963, por lo tanto, si en el margen sigue observándose esta misma tendencia, la predicción que se observa en el coeficiente de Gini es que la distribución del ingreso mejorará marcadamente en unos 20 años, cuando todas las generaciones nacidas antes de principios de los sesenta se retiren.

⁹ La distribución del ingreso de stock es la de todas las generaciones activas (entre 15 y 65 años), mientras que la de flujo es la distribución del ingreso de una cohorte nacida en un año particular. La distribución del ingreso de stock varía lentamente a medida que una cohorte se retira y otra se incorpora a la fuerza laboral, mientras que la distribución del ingreso en una cohorte, puede cambiar en forma más marcada y es sobre la cual opera la política pública.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

A

la luz de los resultados de los diferentes estudios que sustentan el diagnóstico anterior es importante avanzar en el diseño y la implementación de políticas públicas en las siguientes áreas:

4.1. NECESIDAD DE REPENSAR LA POLÍTICA SOCIAL

Es necesario y urgente incorporar la movilidad como eje central de la política social. Con todo, programas sociales como Chile Solidario son necesarios y plausibles para un sector de la población pobre que permanece descolgada a lo largo del tiempo, pero deben revisarse para tomar en cuenta la realidad de la pobreza. Para ello es necesario redefinir la operación del programa Chile Solidario, de tal manera que sea más fluida y menos politizada. Por lo tanto, se requiere traspasar la operación de este programa a los municipios sujetos a la normativa general del gobierno central y permitir que instituciones privadas sin fines de lucro sean operadoras del mismo sobre la base de convenios de gestión. Asimismo, es clave flexibilizar y priorizar los mínimos u objetivos a lograr en el trabajo con las familias.

En este mismo sentido se debe asegurar una estabilidad mínima de beneficios y recursos a las familias que están progresando económicamente, de manera de no producir trampas de pobreza. Por lo tanto, se debe promover la superación de las condiciones socioeconómicas más que el estancamiento. Las personas que se benefician de los subsidios sociales tienen temor a perderlos, porque en la medida en que mejoran sus condiciones pueden perder los beneficios. Por otro lado, interesa que los subsidios se mantengan focalizados. El beneficio consistiría en que a cada familia que se le podría retirar un beneficio o subsidio, se le de un plazo de gracia antes de ello. Alternativamente, se le adelantan los beneficios por el mero hecho de aceptar la salida del programa.

4.2. POTENCIAR EL CAPITAL HUMANO

Un 30% de los niños del quintil más pobre asiste a jardín infantil, mientras que en el quintil más rico, lo hace un 50%. Por su parte, la cobertura preescolar total alcanza a un 35%. La educación parvularia marca una fuerte diferencia para los niños que se traduce en un mejor rendimiento escolar en la educación básica. Diversos estudios muestran que los déficit cognitivos y no cognitivos surgen antes del colegio y que si estos no son corregidos a tiempo, afectarán el proceso de aprendizaje y la productividad de las personas. Es por esto importante que en países con altas desigualdades de ingresos, se desarrollen programas de educación preescolar, los que permitirán disminuir las desventajas iniciales de los niños más pobres. Luego, es importante avanzar hacia 14 años de escolaridad, por medio de dar cobertura universal en el grupo de niños de 4 y 5 años (kinder y pre-kinder). Asimismo, se debe crear una subvención que reemplace el actual sistema de cupos en jardines infantiles que debe ser focalizada hacia los niños menores de 4 años, dando prioridad en el ingreso a jardines y centros de atención preescolar a los niños provenientes de sectores de escasos recursos.

Por otra parte, aunque se ha triplicado el gasto en educación, las brechas de calidad se mantienen. Las escuelas donde asisten los niños más pobres no están cumpliendo su rol de igualadoras de oportunidades. Los resultados del último SIMCE así lo demuestran. Del Cuadro N° 12 se puede concluir que, en promedio, el avance en el rendimiento escolar es nulo. El 2000, las diferencias de puntaje entre el grupo alto y el grupo bajo en lenguaje eran de 69 puntos y en matemáticas, de 79 puntos. El 2004, las diferencias de puntaje entre el grupo alto y bajo en lenguaje eran de 72 puntos y en matemáticas, de 79 puntos. Vale decir, las brechas de calidad se mantienen entre los colegios donde asisten niños de altos y bajos ingresos, a pesar que los de 8° Básico que rindieron el SIMCE 2004 han sido beneficiados por la reforma educacional y por todos los programas de apoyo a la educación que han sido financiados con el mayor gasto en el sector.

Cuadro N° 12
Puntajes promedio en el SIMCE de 8° básico (2004)

	2000	2004	Variación
Nivel Socioeconómico Alto			
Lenguaje	297	301	4
Matemáticas	302	311	9
Nivel Socioeconómico Bajo			
Lenguaje	228	229	1
Matemáticas	230	232	2
Promedio Nacional			
Lenguaje	250	251	1
Matemáticas	250	253	3

Fuente: Ministerio de Educación. SIMCE 2004 8° Básico.

Además de lo anterior, los resultados de la prueba internacional TIMSS que mide el logro y rendimiento escolar, son poco alentadores para Chile. Junto con las diferencias de calidad entre estratos señaladas anteriormente, nuestro nivel de logros es muy bajo al compararnos con otros países. En la categoría inferior que refleja conocimientos inferiores al mínimo que permite describir la prueba TIMSS, se encuentra casi el 60% de los estudiantes chilenos de 8° Básico, porcentaje que duplica el promedio internacional en esa categoría de 26%.

Para avanzar en el cierre de estas brechas se hace necesario el diseño e implementación de una subvención escolar diferenciada (mayor monto a los estudiantes más pobres), medidas encaminadas a hacer más efectivas las escuelas y mejoras de la gestión escolar.

En Chile, la cobertura de educación superior es muy diferente según estratos de ingreso. Actualmente en el país estudia en educación superior un 37,5% de los jóvenes. Sin embargo, en el quintil más pobre el porcentaje es de 14,5% y en el más rico, de 73,7%. Esto ocurre, entre otros aspectos, por las grandes dificultades que enfrentan las familias de los estratos medios y bajos para solventar los costos de la educación superior. Es así que una familia promedio chilena con un nivel de ingresos de \$528.000 mensuales, debe destinar el 25% de su ingreso familiar

mensual a pagar el arancel promedio de universidades (\$129.887) y un 15% al arancel promedio de centros de formación técnica (\$77.000). Esto muestra que a una familia con 2 hijos en edad de asistir a la educación superior y que, por lo general, además debe pagar diviendo por su casa, le es bastante difícil que puedan hacerlo. Si consideramos a las familias del primer quintil, ellos deben pagar el 90% de su ingreso mensual a la universidad y 53% a CFT. En este ámbito, se requiere rediseñar el crédito universitario para todos y para los estudiantes del 40% más pobre se deberían entregar en forma complementaria al crédito, becas de apoyo para cubrir gastos de alimentación, transporte, materiales de estudio y otros.

4.3. PROMOVER EL EMPLEO DE LA MUJER

Una de las causas de la desigualdad de oportunidades es que las mujeres más pobres tienen enormes desigualdades para trabajar. Solo una de cada 4 mujeres del 20% más pobre está incorporada al mercado laboral; en tanto en el quintil más rico lo hace una de cada 2. Las familias en situación de pobreza tienen menos ocupados por hogar, lo que hace que sus ingresos sean menores que en aquellas familias, donde además del jefe de hogar, la mujer u otros miembros del hogar también trabajan. En los hogares pobres hay en promedio 0,7 ocupados por hogar, mientras que en aquellos hogares que han superado la línea de pobreza hay 1,7 ocupados por hogar. Esto hace que en aquellos hogares donde la mujer trabaja, la probabilidad de caer en la pobreza disminuye, gracias a que ambos padres pueden lograr un mayor ingreso familiar. Cuando los dos trabajan, los hogares bajo la línea de pobreza llegan al 7%. Al contrario, cuando sólo trabaja el hombre los hogares bajo la línea de pobreza se elevan al 19%.

Para cerrar estas brechas se requiere diseñar un programa que entregue un subsidio para el cuidado de niños de los sectores más pobres menores de 4 años y cuyas madres trabajen. Este programa podría favorecer a unas 50.000 madres de escasos recursos, cuyos hogares podrían aumentar sus ingresos, en promedio en un 50%.

4.4. REDUCIR EL SALARIO MÍNIMO PARA EL TRAMO ENTRE 18 Y 24 AÑOS

Quienes caen o permanecen en pobreza muestran empleos predominantemente informales, donde el salario mínimo es restrictivo. Cualquiera sea el periodo en análisis, el incremento del salario mínimo ha superado el crecimiento de las remuneraciones promedio en la economía, pero con especial énfasis en los tres últimos años, precisamente cuando la economía ha requerido mayor flexibilidad y capacidad de adaptación del mercado laboral para evitar un ajuste por la vía del desempleo. Tanto la teoría económica como la evidencia empírica sugieren que el salario mínimo tiende a aumentar el desempleo de los jóvenes y de las personas con baja calificación, como también genera incentivos a abandonar el colegio¹⁰. Sin duda que estos efectos se traducen en una mayor proporción de personas y hogares pobres.

En este sentido, entre los menores de 25 años, el empleo asalariado disminuyó en 20,1% entre 1996 y 2000. En este caso, el trabajo informal no permitió revertir esta situación, y el empleo total de los jóvenes cayó en 18%. Asimismo, el empleo asalariado de las personas con ocho o menos años de educación cayó en ese mismo periodo en 8,8%. Debido al impacto negativo del aumento del salario mínimo, principalmente en los más jóvenes, se debiera establecer uno menor para el tramo de edad entre 18 y 24 años.

¹⁰ Neumark and Wascher (1995) "Minimum Wage Effects on Employment and School Enrollment" *Journal of Business and Economic Statistics*. Paredes y Sanhueza (1996), "Minimum Wages and School Dropouts in Chile", mimeo, Universidad de Chile.

V. CONCLUSIONES

El Censo 2002 entregó diversos resultados sobre los cambios socioeconómicos y demográficos en nuestra población, así como en la estructura y características de los hogares chilenos. En general, el significativo mejoramiento de las condiciones de bienestar de todos los hogares debe ser visto como el resultado de un proceso de alto crecimiento económico que se inició en los últimos años de la década de los 80's y se mantuvo hasta el año 1998. Un estudio¹¹ complementa la interpretación de los resultados que se obtienen con un mayor crecimiento económico. En efecto, los pobres de los países en desarrollo (definido como el 45% de personas más pobres en 1980) han percibido un crecimiento mayor que las personas no pobres en los últimos 20 años. En concreto, por cada 10% en el crecimiento del consumo de los no pobres, los pobres han aumentado su consumo en 18%.

Ahora bien, la realidad de la distribución del ingreso en nuestro país y su evolución siguen inquietando a diversos actores. Pero modificar la desigualdad de un país no es tarea fácil. No se puede negar que la demanda por igualdad está latente, pero tampoco se quiere descuidar el progreso económico. La población indudablemente percibe las fuertes desigualdades de ingreso y en este sentido los diversos actores políticos legítimamente aspiran a corregirlas. Ese esfuerzo, sin embargo, si no está bien pensado muchas veces termina castigando el crecimiento económico, también la recaudación fiscal y con ello la acción del Estado dirigida a los más pobres. De ahí la importancia de evaluar las políticas públicas.

Este trabajo muestra nueva evidencia sobre la distribución del ingreso. En particular se profundiza el debate sobre la relación entre crecimiento y desigualdad, y su efecto en el bienestar de la sociedad, concluyendo que el crecimiento ha sido fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Asimismo, se destaca que la sociedad chilena es altamente móvil, tanto desde el

¹¹ Bhalla (2002) "Imagine there's no Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization". Institute for International Economics.

punto de vista de los ingresos, como intergeneracionalmente. En efecto, Núñez y Risco (2004) al comparar el quintil de ingreso en que estaban los padres cuando sus hijos nacieron y el quintil de ingreso actual de esos hijos, concluyen que de los padres que estaban en el quintil más bajo, o sea, en la pobreza, el 31% de los hijos se ubica en el mismo quintil, pero un 21% sube un quintil, otro 21% sube dos, un 19% sube tres y un 7%, cuatro. Eso significa que el 26% de los hijos de los más pobres logra, en definitiva, subir a los dos quintiles más altos.

Por otro lado, a la luz de la nueva evidencia encontrada por Sapelli (2005), se constata una tendencia marcada a que cada generación tenga un coeficiente de Gini menor a la anterior. En efecto, se observa una tendencia a que la distribución del ingreso intrageneracional vaya disminuyendo gradualmente.

Luego, con esta evidencia empírica se analizan las principales políticas aplicadas en Chile para mejorar la distribución del ingreso, concluyendo que ellas no han estado bien enfocadas. Por ello se proponen políticas alternativas que favorecerían una mayor igualdad de oportunidades.

Así, por ejemplo, es importante repensar la política social, redefiniendo la operación del programa Chile Solidario, de tal manera que sea más fluida y menos politizada. Asimismo, se debe potenciar el capital humano, invirtiendo fuertemente en la edad preescolar, diseñando e implementando una subvención escolar diferenciada, medidas encaminadas a hacer más efectivas las escuelas y mejoras de la gestión escolar y aumentando la cobertura de la educación superior con un mejor sistema de financiamiento.

Por otro lado, de acuerdo a los estándares internacionales, se hace necesaria la promoción del empleo de la mujer, principalmente en los niveles de menores ingresos.

Además se plantea que, debido al impacto negativo del aumento del salario mínimo, principalmente en los más jóvenes, se requiere establecer uno menor para el tramo de edad entre 18 y 24 años.

Con estos antecedentes, se debe enfatizar que no es posible aspirar a un cambio rápido en la distribución de ingresos. Se intenta suponer al menos alteraciones radicales en las estructuras tributaria, de gasto público e incluso productivas de una economía, las que difícilmente pueden llevarse a cabo sin afectar la estabilidad económica, social y política del país. En este sentido, Engel et al. (1998)¹² estiman que cambios bastante más drásticos que aquellos considerados en la discusión pública no afectan de manera importante la distribución del ingreso que se obtiene después de cobrar impuestos pero antes de que estos impuestos financien el gasto fiscal. Por lo tanto, toda iniciativa que pretenda afectar la desigualdad de ingresos tiene que hacerse cargo del hecho que en el corto plazo no tiene posibilidades de éxito. Para abordar este tema se requiere, por una parte, distinguir con claridad los factores que están afectando nuestra situación distributiva, y por otra, aceptar que solo políticas de largo plazo que influyan en el desarrollo de esos factores serán las únicas capaces de alterar los actuales niveles de desigualdad.

Se suele decir que la mala distribución en Chile es bastante estática y que debido al bajo crecimiento económico los índices de pobreza e indigencia se estancaron durante los últimos años, lo cual nos llevaría a pensar en la existencia de una pobreza e indigencia “dura”. No obstante, trabajos recientes han mostrado que existe una alta movilidad social, especialmente en los deciles inferiores de la distribución, lo cual es una buena noticia para Chile, y concuerda con las mejoras en el bienestar exhibidas por la población desde el año 1992 hasta la fecha. Por otro lado, el estancamiento presentado por los índices de pobreza e indigencia se debería a un aumento sustancial en las probabilidades de caer en dichas categorías (a pesar que se mantiene la alta movilidad hacia arriba), las cuales se asociarían a un deterioro en las posibilidades de encontrar y mantener algún empleo.

De lo anterior se desprende que la manera de mejorar la muy desigual distribución del ingreso es disminuyendo la probabilidad de caer en la pobreza e indigencia y manteniendo

¹² Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile. Documento de Trabajo CEA, Universidad de Chile.

altas las probabilidades de subida dentro de la distribución. Para ello se requiere de:

1. **Igualdad de oportunidades**, para que de esa manera todos tengan la posibilidad de surgir mediante sus propios méritos, con lo cual, entre otras cosas, se disminuiría la tensión social.
2. **Mejoramiento del mercado laboral**, ya que Este es el principal factor que ayuda a la disminución de las probabilidades de bajada y al mantenimiento (o aumento) de las probabilidades de subida, para lo cual se requiere remover todas las distorsiones negativas que actualmente se encuentran presente en dicho mercado.
3. **Generar y mantener un alto crecimiento económico**, para que con ello se creen más empleos, y
4. **Mejorar la calidad de la educación**, en especial la pública, ya que así se contará con una fuerza laboral capacitada que nos permitirá tener una mejor calidad de empleos.

Finalmente, cabe recalcar que lo que se busca no es una distribución del ingreso igualitaria per se, ya que las personas somos diferentes; lo que sí se busca es igualdad de oportunidades y una mayor movilidad social fundada en los méritos y las capacidades de las personas, para que todo quien se esfuerce tenga las posibilidades de estudiar o calificarse y de esa manera surgir por sus propios méritos.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. y A. Robinson (2002) "*The Political Economy of the Kuznets Curve*". Review of Development Economics, 6(2), 183-203.

Beyer, H. y C. Le Foulon (2002) "*An Examination of Wage Inequality in Chile*". Estudios Públicos N°85. CEP.

Bravo, D. y A. Marinovic (1997) "*Wage Inequality in Chile: 40 Years of Evidence*". Mimeo. Universidad de Chile.

Card, D. y A. Krueger (1995). "*Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*". Princeton: Princeton University Press.

Castro, R. y F. Kast (2004) "*Movilidad de la Pobreza en Chile: Análisis de la Encuesta Panel 1996-2001*". Serie Informe Social N°85. Instituto Libertad y Desarrollo.

Contreras, D., R. Cooper, J. Herman y C. Nelson (2004) "*Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001*". Mimeo. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Contreras, D. (1999) "*Distribución del Ingreso en Chile: Nueve hechos y algunos mitos*". Perspectivas Vol 2, N°2.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998) "*Tax and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*". NBER Working Paper N°6828.

Hauser, R. y H. Fabig (1997) "*Labor Earnings and Household Income Mobility in Reunified Germany: A comparison of the Eastern and Western States*". Income Security Policy Series. Paper N°15. Center for Policy Research. Syracuse University.

Heckman, J. y C. Pagés (2000) "*The Cost of Job Security Regulation*". Economía. Vol. 1, N°1.

Larrañaga, O. (2001) "*Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001*". Documento de Trabajo N°178. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.

Beyer, H. (2003) "*Chile sin Pobreza, un Sueño Posible*". Instituto Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast.. Cap. 5.

Maloney, W. Y J. Núñez (2001) "*Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*". Working Paper. World Bank.

Neumark, D. y W. Wascher (2001) "*Using the EITC to increase Family Earnings: New Evidence and Comparison with the Minimum Wage*". National Tax Journal. Pp 281-317.

Núñez, J. y C. Risco (2004) *“Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile”*. Documento de Trabajo N°210. Departamento de Economía. Universidad de Chile.

Ramos, J., E. Valenzuela, O. Larrañaga, P. Medrano y V. Gubbins (2004) *“Como ha cambiado la vida de los chilenos”*. INE.

Ravallion, M. y S. Chen (1996) *“What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?”*. Policy Research Working Paper N°1694. World Bank.

Ruiz-Tagle, J. (1999) *“Chile: 40 años de desigualdad de ingresos”*. Mimeo. Universidad de Chile.

Sánchez, R. (2004) *“Factores que afectan la demanda por trabajo y la distribución del ingreso. Evidencia para Chile 1975-2000”*. Tesis Magíster en Economía mención Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sapelli, C. (2005) *“Tasas de Retorno a la Educación y Distribución del Ingreso: Análisis basado en Paneles Sintéticos”* Documento de Trabajo N° xx. Instituto de Economía. Universidad Católica de Chile.

Williams y Mills (2001) *“The Minimum Wage and Teenage Employment: Evidence from Time Series”*. Applied Economics, Vol. 33 issue 3. pp 285-3

SERIE INFORME SOCIAL

Últimas publicaciones

- Nº 88 Cuentas de Ahorro en Salud:
Elementos para el Diagnóstico y Análisis.
Rodrigo Castro y Carlos Kubic O.
Enero 2005.
- Nº 89 Nuevas Causas de la Pobreza.
Políticas Públicas, Familia y Participación
de la Sociedad Civil.
Rosita Camhi (editora).
Enero 2005.
- Nº90 El Fracaso de la Reforma a la Educación
en Chile.
Rodrigo Castro.
Marzo 2005.