

# **POBREZA, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LINEA DE DIGNIDAD**

*Jacobo Schatan W.*

## **INTRODUCCION**

La pobreza, aunque rasgo prevaeciente en las diferentes sociedades a través de las épocas, no es una manifestación natural de la ausencia de recursos disponibles en los ecosistemas, sino más bien una manifestación de las actitudes de ciertos grupos sociales, que se han posesionado de una proporción excesiva del poder económico, muchas veces apoyados por políticas de Estado afincadas en paradigmas de corte liberal o neoliberal, y en una visión del desarrollo que no tiene en cuenta las necesidades y aspiraciones de vastos conglomerados humanos. Este es el caso de los países de América Latina que, disponiendo de vastos recursos naturales, los están explotando en beneficio casi exclusivo de los grupos dominantes, alimentando sus pautas de consumo excesivo y despilfarrador, a la vez que generando profundas desigualdades sociales y, lo que no es menor, destruyendo ese patrimonio natural.

Uno de los objetivos de la presente investigación, cuyos resultados iniciales se entregan en este Informe, es ahondar en las raíces de la pobreza y la inequidad que se registra en Chile, sus características principales, y una imagen fotográfica de su evolución en el curso de la última década. Para ello se han llevado a cabo investigaciones y análisis críticos sobre las metodologías usadas usualmente para medir el grado de pobreza de la población, sus causas inmediatas y remotas, incluyendo las principales políticas públicas, así como para determinar los grados de inequidad que han prevaecido en este país.

Dado que, como se apreciará en el Informe, las actuales Líneas de Pobreza, en sus dos elementos centrales de Indigencia y Pobreza No Indigente, revelan un panorama desolador para muchos millones de chilenos y chilenas, que ocultan la situación real de otros millones más, que artificialmente se presentan como No Pobres, se ha procurado establecer una Línea de Dignidad, como meta a alcanzar por aquella parte de la población que se encuentra verdaderamente en situación de pobreza, y que le permita alcanzar la satisfacción de sus legítimas necesidades, disminuyendo las brechas que la separan del resto de la sociedad, a la vez que haciéndolo de un modo que no implique el ulterior agotamiento de los recursos naturales disponibles.

La relación entre distribución del ingreso, cierre de las brechas existentes en diversos campos y sus efectos sobre el medio ambiente, pasa necesariamente por estudios más detallados sobre los patrones de consumo de la población – actuales y deseados – y su relación con la utilización de recursos materiales, considerando las tecnologías productivas en uso y las que se usan en otros países, como algunos europeos, por ejemplo, que tienen mayor conciencia acerca de los problemas ambientales causados por la utilización excesiva de recursos físicos. Este es un trabajo que resulta indispensable acometer en el futuro, a fin de determinar con mayor precisión el significado de la “Línea de Dignidad”, así como de una probable “Línea de Exceso”, que marquen lo que, en otros términos, podríamos denominar como Piso y Techo Ambiental, respectivamente.

Estos conceptos de contenido no solamente técnico y económico, sino también ético-valórico, conllevan la necesidad de un gran cambio cultural, que habrá de explicitarse en dicha investigación. Demás está señalar que los antecedentes y propuestas contenidos en el presente Informe, constituyen una sólida base para emprender la fundamental tarea que se ha enunciado.

## **I. LA POBREZA**

### **I.1 INDICADORES DE POBREZA**

Aunque internacionalmente se utilizan diversos indicadores para medir el grado de pobreza de una población dada, a la vez que se constata una gran diversidad de situaciones de pobreza y de factores que en ella inciden, algunos de carácter material y por tanto cuantificables, y otros de naturaleza eminentemente cualitativa – y por ende difíciles de medir en términos numéricos – el método más usado en América Latina es el de las Líneas de Ingreso, más conocidas como Líneas de Pobreza (LP) y Líneas de Indigencia (LI), las cuales, a su vez, están construidas con base en el concepto de la Canasta Alimentaria Básica (CAB), que analizaremos críticamente en la sección I.3.

De otra parte, hay métodos como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que utilizan como criterio, más que el ingreso monetario, la disponibilidad de ciertos bienes básicos en el hogar, o el acceso a determinados servicios indispensables; otros, combinan los métodos de ingreso y NBI. Estos métodos se explican en la sección I.4. Por último, cabe mencionar los indicadores de Desarrollo Humano y de Pobreza Humana, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que consisten básicamente en la combinación de diversos índices, como el de esperanza de vida, escolaridad y otros, que permiten visualizar, de modo muy global, la posición relativa de cada país en materia social, dentro del contexto mundial. Su utilidad, sin embargo, nos parece limitada, por lo que no los analizaremos en este trabajo.

Aparte de éstos u otros indicadores numéricos, científicos sociales de diversos países u organizaciones se esfuerzan por desarrollar explicaciones del fenómeno de la pobreza que tengan en cuenta también elementos difícilmente mensurables, que apuntan más bien a señalar condiciones de vida que pueden considerarse no deseables o no dignas para los seres humanos, especialmente en relación con patrones vigentes para otros estratos sociales del mismo país o de otros. Así, por ejemplo, la privación de ciertos derechos mínimos (como la libertad de expresión, o de reunión, o de circulación, por ejemplo), o la exclusión, la marginación y la discriminación social, por razones de diversa índole, son fenómenos que pueden constituir un problema de “pobreza”, aun cuando el nivel de ingreso monetario pueda tal vez superar las líneas fronterizas establecidas por los métodos cuantitativos.

En el presente trabajo nos concentraremos en el examen del método cuantitativo de las Líneas de Pobreza, que, como dijimos, es el que se usa de manera preferente en los países latinoamericanos, incluyendo a Chile. Agregaremos algunas consideraciones sobre ciertos factores comúnmente asociados al fenómeno o condición de pobreza de las familias.

## I.2 ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACION DE POBREZA EN AMERICA LATINA..

De acuerdo con datos de la CEPAL, la población pobre de América Latina superaba los 210 millones de personas hacia mediados de la presente década, la última del siglo XX, o sea alrededor del 43% de la población regional total. Esa cifra era alrededor de un 50% más elevada que en 1980, y la totalidad del incremento correspondió a la pobreza urbana, como puede apreciarse en el cuadro 1. Ello se debió, principalmente, a las grandes oleadas migratorias del campo a las ciudades, que ocurrieron como consecuencia de la gran crisis económica que afectó a la región latinoamericana durante la década de los años 80, derivada en gran medida del problema de la deuda externa, y que la CEPAL bautizara como “la década perdida” (aunque nunca se definiera con precisión cuales fueron los grandes perdedores, cosa que el presente trabajo pretende establecer). De hecho, ese fenómeno de estancamiento de la pobreza rural no significó otra cosa que la “urbanización” de la miseria rural. Hay que advertir, sin embargo, como se comprueba en el mismo cuadro 1, que los habitantes rurales más pobres, los indigentes, los que no pudieron “escapar”, aumentaron en dicho período tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 55% de la población rural pobre en 1980 al 63% en 1994. En medida algo menor esto también se produjo en el sector urbano, donde la relación indigentes/urbanos pobres totales urbanos subió de 36 a 38% en el mismo período (según se explica en la sección I.3, la metodología en uso divide al total de pobres entre “indigentes” y “pobres no indigentes”). Entre las razones que explican este aumento de la pobreza extrema o indigencia, tanto en el campo como en los centros urbanos, están las políticas de ajuste estructural “post-deuda”, que significaron una fuerte disminución del gasto público destinado a atender programas sociales. Dicho recorte de fondos afectó severamente los programas en materia de salud, educación, seguridad e infraestructura social.

Cuadro N°1						
América Latina y el Caribe a/ Población Pobre e Indigente.						
(en miles de personas)						
1980 - 1994						
Años	Pobre b/			Indigente c/		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	135. 900	62. 900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	197. 200	120. 800	76.400	91.900	45.400	46.500
1994	209. 300	135. 400	73.900	98. 300	51.900	46.400

a) Estimación correspondiente a 19 países de América Latina.  
b) Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.  
c) Personas en hogares en situación de indigencia.  
**Fuente: CEPAL, La Brecha de la Equidad, Cuadro I. 4.**

Aunque muchos de los migrantes, y de los que quedaron en el campo, se integraron a la economía informal, y continuaron trabajando de alguna manera, a causa de su baja productividad, las dificultades de acceso al crédito, a las nuevas tecnologías y a los mercados compradores en condiciones razonables, sus ingresos continuaron siendo mínimos, absolutamente insuficientes para asegurarles una calidad de vida mínimamente aceptable. Pero entre los pobres también se cuentan muchas personas que tienen un empleo, sea como asalariados o como trabajadores por cuenta propia. Así, en 1994 alrededor de un tercio de todas las personas ocupadas en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela eran miembros de hogares con ingresos por debajo de la LP, mientras que en Chile, Panamá y Paraguay ese porcentaje fluctuaba entre un

quinto y un cuarto del total. En los extremos se encontraban Honduras, con alrededor de dos tercios, y Argentina y Uruguay con un 5% (cabe advertir que la situación económica argentina empeoró mucho después de ese año, con un incremento notable de las cifras de desempleo, lo cual significó, sin duda, una modificación hacia arriba de la proporción señalada).

### **I.3 EL METODO DE LA LINEA DE POBREZA (LP).**

Reconociendo que el problema de la pobreza es multidimensional y sujeto, por tanto, a diferentes conceptualizaciones, ( ver sección I.5 ), nos pareció más útil, sin embargo, concentrar nuestro análisis en el método de medición de la LP , que se realiza mediante la medición de ingresos de los hogares, el cual, como indicamos anteriormente, es el más usado en América Latina. La razón principal de esta elección radica no sólo en su grado de utilización regional, sino porque la disponibilidad o no de un determinado volumen de ingreso monetario es la que permite o impide – según sea el caso – tener acceso a servicios y bienes básicos para la satisfacción de necesidades esenciales de todo ser humano. Si bien tales necesidades pueden variar de una persona a otra, o de un grupo social a otro, sea por razones culturales, geográficas, biológicas u otras, que no es el caso discutir aquí, y que muchas situaciones de pobreza social, exclusión, marginación o discriminación – que pueden dar todas ellas lugar a altos grados de sufrimiento y privación - no pueden estudiarse exclusiva o principalmente a través de mediciones cuantitativas ligadas al nivel de ingreso monetario de las familias, no cabe duda de que en la mayoría de los casos se constata una relación estrecha entre nivel económico y satisfacción de necesidades básicas. Ello se comprobará con mayor fuerza cuando examinemos más adelante la pobreza relativa, que es distinta a la pobreza absoluta que examinaremos en esta sección, aunque ambas ligadas al factor ingreso monetario. La pobreza relativa tiene que ver más con “deseos” que con “necesidades reales”, deseos que son estimulados tanto por la brecha de ingreso y de poder de compra que separa a los miembros de un estrato de los estratos que se encuentran más arriba en la escala socio-económica, como la que los separa de la masa de bienes y servicios que se les ofrece constantemente a través de los diversos medios de comunicación masiva, y que ellos no están en situación de adquirir. Esa distancia, generalmente insuperable ni siquiera mediante el endeudamiento masivo, crea traumas e infelicidad entre los rezagados , haciéndoles sentir “pobres”, aunque en términos estrictamente monetarios no lo sean, por encontrarse por encima de la LP.

Pasemos, pues, a examinar el método de la Línea de Pobreza en su aplicación para Chile. Construido por la CEPAL a mediados de la década de los 80, este indicador, con base en la estructura y magnitud del consumo de alimentos, en conformidad con los datos obtenidos de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares (1987-88), elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas cada diez años, aproximadamente, consta de dos pasos fundamentales: el primero consiste en la elaboración de una Canasta Alimentaria Básica (CAB), compuesta por un conjunto de bienes alimenticios de uso común (los de mayor frecuencia o ponderación dentro del gasto alimentario total de las familias de menores ingresos ), que cumplan con los requerimientos calóricos mínimos establecidos por la OMS y la FAO (alrededor de 2.150 calorías diarias para el individuo promedio del grupo familiar). Cuando un hogar tiene un ingreso promedio per capita igual o inferior al valor de una CAB se le considera en situación de indigencia o pobreza extrema.

El segundo paso consiste en determinar la Línea de Pobreza. Los hogares urbanos con un ingreso promedio per capita igual o inferior a dos CAB, pero mayores que una CAB, se consideran Pobres No Indigentes. Es decir, la LP urbana se ubica en el valor actualizado correspondiente a dos CAB. Para los hogares rurales la LP se ubica a la altura de 1.75 CAB a precios rurales. Se hace esta distinción porque los precios que se contabilizan para el cálculo del valor de la Canasta Básica son diferentes para los habitantes de áreas rurales que para los urbanos. Para los rurales se estima un valor menor, tal vez porque muchos de ellos producen algunos de sus propios alimentos probablemente a costos menores que los registrados en las tiendas. O sea, para el conjunto de la población la LP variará de altura según la proporción de habitantes rurales, y el número de pobres totales ( indigentes y no indigentes ) variará según sea la cantidad de hogares y personas que vayan superando con el tiempo la LP en función las modificaciones experimentadas por sus respectivos ingresos y por los precios de los alimentos.

En el caso de Chile, con un 18% de población rural aproximadamente, el valor promedio de una CAB nacional podría estimarse en la actualidad (finales de 1998) en unos \$ 17.335, cifra calculada de la siguiente manera:

$$1 \text{ CAB urbana} = \$ 18.500 \times 82\% = \$ 15.170$$

$$1 \text{ CAB rural} * = \$ 12.025 \times 18\% = \$ 2.165$$

$$1 \text{ CAB nacional} = \$ 17.335 = \text{LI p/c nacional}$$

- Los valores utilizados estiman que la CAB rural vale alrededor de 35% menos que la CAB urbana.

La Línea de Pobreza, por su parte, se estima, como se dijo en dos CAB para la población urbana y en 1.75 CAB para la rural. Ponderando estas cantidades por la proporción de población rural y urbana, nos resultarían los siguientes valores:

$$2 \text{ CAB urbanas} = \$ 37.000 \times 82\% = \$ 30.340$$

$$1.75 \text{ CAB rural} = \$ 21.044 \times 18\% = \$ 3.788$$

$$\text{LP nacional} = \$ 34.128 = 1.97 \text{ LI p/c nacional, que redondearemos en } 2 \text{ LI o } 2 \text{ CAB.}$$

La Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN) que realiza el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) desde 1987 (hubo una anterior en 1985 pero ella no se considera como punto de partida de la serie estadística sobre esta materia), con base en la metodología de la CEPAL ya indicada y cuyos últimos resultados disponibles corresponden al año 1996 (los datos de la encuesta de noviembre de 1998 se encuentran en la fase inicial de procesamiento), constituye el instrumento que se utiliza oficialmente para medir la pobreza en Chile. Los antecedentes publicados hasta la fecha arrojan los resultados que se consignan en el cuadro 2 que sigue:

<b>Cuadro 2</b>						
<b>Porcentaje de personas pobres e indigentes en Chile. 1987-1996</b>						
	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998 (prel)</b>
	%	%	%	%	%	%
Total Pobres	45.1	38.6	32.6	27.5	23.2	21.7
Indigentes	17.4	12.9	8.8	7.6	5.8	5.6
Pobres No Indigentes	27.7	25.7	23.8	19.9	17.4	16.1

**Fuente: MIDEPLAN**

Las cifras consignadas muestran una caída persistente en el número de pobres e indigentes, producto del elevado crecimiento económico que se registró en dicho período y que se tradujo en un incremento de los puestos de trabajo y en las remuneraciones reales de los trabajadores. Es necesario recordar, a este respecto, que la cesantía abierta había llegado a mediados de los años 80 a 30% o más de la fuerza de trabajo y que en una década ese porcentaje había descendido a alrededor de 5-6%. Es decir, el número de perceptores de ingreso por hogar subió apreciablemente en este período. Al mismo tiempo, las remuneraciones reales de los asalariados también subieron de manera persistente en esos años, por lo cual no es de extrañar que en esa década de recuperación económica las cifras relativas al número de pobres hayan mostrado un descenso notable.

Sin embargo, esas cifras pueden llamar a engaño por las debilidades de las bases metodológicas que las sustentan, e inclusive su evolución en el tiempo también puede estar viciada por las mismas causas, que pasamos a examinar de inmediato. Veamos primeramente la altura a que se ubica la LP, de dos CAB en áreas urbanas y de 1.75 CAB en zonas rurales, con valores para la CAB rural bastante inferiores a los de la CAB urbana, cosa que señalamos en un pasaje anterior. Examinemos cada uno de estos elementos y su justificación y/o verosimilitud.

a) Costo rural vs costo de una CAB en la capital.

El supuesto central en que se basa tal discriminación es la idea, como dijimos, que los alimentos son más baratos en el campo que en la ciudad por el hecho de que algunos de tales alimentos son producidos por los propios campesinos para auto-consumo. Pero esto constituye una verdad a medias.. Primero, porque, al menos en Chile, la población campesina productora de alimentos es sólo una parte de la población rural total, que, aunque importante, no es representativa del universo rural, que incluye población minera, pesquera, forestal, de servicios diversos, etc. Segundo, los alimentos producidos para auto-consumo probablemente no cubren, en la mayoría de los casos, más que una fracción de la Canasta Básica. Algunos producen frutas y verduras, o leguminosas y chacras, o carne y leche, pero sería extremadamente raro que produjeran bienes industrializados, como arroz, azúcar, aceites y grasas, sal, té o café, para citar algunos productos de consumo común. Por lo general, tales productos envasados tienden a ser bastante más caros en las áreas rurales, especialmente en las más alejadas, que son a la vez las más pobres, que en la ciudad capital, que es el lugar donde se relevan los precios para valorizar la CAB. Sería necesario efectuar mediciones especiales o estudios de casos, con muestras ad hoc para verificar los costos “reales” de la CAB rural; y no sería de extrañar que resultase ser inclusive mayor que aquel registrado en Santiago, dados los mayores costos de transporte y la

situación de virtual monopolio que detentan las tiendas expendedoras de alimentos en los pequeños poblados .

b) LP rural compuesta por sólo 1.75 CAB.

Si bien en el caso de Chile la población rural representa apenas un sexto de la población total, siendo su influencia en el valor promedio nacional de la CAB de una importancia mínima ( como apreciamos en el ejemplo citado más arriba ), la situación cambia notablemente en aquellos países en los cuales la población rural representa una proporción mayor . Pero aún en el caso chileno la situación sería bastante diferente a la registrada oficialmente si el costo de la CAB rural se valorizara a precios más acordes con la realidad, probablemente cercanos a los de la ciudad capital, y si se considerara que el costo para un habitante rural de satisfacer sus necesidades básicas no alimenticias – transporte, vestuario, alquiler, electricidad y servicios varios – es superior a tres cuartos del valor de una CAB . Probablemente, tal como en el caso de los precios de los alimentos, se incurre en un serio error de subestimación de los costos de tales artículos y servicios en las regiones rurales. Es probable que el consumo por persona de muchos de tales bienes y servicios sea menor en el campo que en la ciudad, pero ello podría estar compensado de sobra por la diferencia de precios unitarios. Este es un punto que también debería ser resuelto por investigaciones especiales a través de estudios de casos . En todo caso hemos realizado un ejercicio simple para estimar la diferencia de ubicación de la LP según sea la valorización de la CAB rural y la proporción que corresponda a los gastos no alimenticios. Hemos supuesto que los costos de la CAB rural son iguales a los de la CAB urbana y que la LP rural equivale a dos CAB, tal como en las áreas urbanas. En tal caso, el valor de una CAB nacional sería de \$ 18.500 (ver cifras más arriba ) y la LP alcanzaría a \$37.000, o sea una altura casi 10% mayor que la utilizada oficialmente. Esta mayor altura de la frontera entre pobreza y no pobreza significaría que alrededor de medio millón de personas adicionales quedaría bajo la LP ( 3.8 millones en lugar de los 3.3 computados para 1996 ). Sin embargo, aún esta corrección es insuficiente, como pasamos a demostrar en el apartado c) que sigue.

c) Proporción del gasto alimentario en el gasto total de las familias.

Hasta hace algunos años, las familias de menores ingresos destinaban una proporción muy alta de sus ingresos al gasto en alimentación. Para Chile, con base en las encuestas de presupuestos familiares de décadas anteriores, se estimaba que tal proporción llegaba a alrededor de un 50% para las familias urbanas. De allí que se supusiera que, doblando el valor de una canasta alimentaria que cubriera las necesidades nutricionales mínimas, se establecería también el valor de lo que podríamos denominar Canasta Mínima Global o Línea de Pobreza . Pero cifras preliminares de la V Encuesta, de 1998 , revelan que la proporción del gasto en alimentos ha descendido notablemente para todos los estratos de la población, incluyendo los de menores ingresos, para los cuales dicha fracción sería de apenas un tercio del total. En tal caso, la Canasta Mínima Global debería ser de tres CAB , en lugar de dos. Como veremos en el capítulo II, esta relación correspondería a la que mostraban en 1996 segmentos ubicados hacia la mitad de la escala socio-económica y no más abajo, como sucede con las cifras que oficialmente se barajan. Ello, de aceptarse, significaría que el número real de pobres en Chile habría sido en 1996 de casi 7 millones de personas en lugar de los 3.3 millones contabilizados. Es decir, más del doble.

## I.4 EL METODO DE LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y EL METODO INTEGRADO

### I.4.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

En primer término se definen las necesidades básicas de la población y sus componentes principales, para luego seleccionar variables que permitan medir el grado de satisfacción de cada una de tales necesidades. Finalmente, se determina un nivel mínimo para cada indicador, clasificándose como pobres a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas. Con este tipo de información se suelen elaborar los llamados Mapas de Pobreza, que permiten caracterizar las diferentes áreas geográficas según sus carencias y calidad de vida, así como precisar los perfiles característicos de los grupos pobres. Para elaborar los Mapas de Pobreza, se utilizan usualmente elementos relacionados con el grado de acceso a servicios e infraestructura disponible en los hogares, considerando los siguientes indicadores: (i) hacinamiento; (ii) viviendas improvisadas o inadecuadas por sus materiales; (iii) abastecimiento inadecuado de agua; (iv) carencia o inadecuación de servicios sanitarios para el desecho de excretas; (v) inasistencia a escuelas primarias de los menores; (vi) un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

Si una familia presenta carencias en una o más de estas variables, se la considera como carenciada o en situación de pobreza. Es decir, este método, que se asocia a la calidad de los bienes y servicios de que dispone el hogar, presenta una especie de fotografía de la situación en un momento dado, pero no da cuenta de la evolución que ha tenido la situación de carencias a lo largo del tiempo y tampoco permite medir con mayor precisión las carencias en otros ámbitos, como alimentación, transporte, etc., que requieren necesariamente un enfoque de ingresos monetarios..

### I.4.2 El Método Integrado

Este método, propuesto por las Naciones Unidas y CEPAL a comienzos de los años 90, consiste en combinar el de la LP con el de las NBI. Para utilizar este método primero se debe determinar el nivel mínimo de cada indicador de carencias y luego se clasifican los hogares de acuerdo con las líneas de pobreza según sus niveles de ingreso. Con estos datos se puede construir el siguiente diagrama:

<b>Tipo de ingresos</b>	<b>Con al menos una carencia</b>	<b>Ausencia de Carencias</b>
Ingreso bajo LP	Hogares con pobreza crónica*	Hogares con pobreza reciente***
Ingreso sobre LP	Hogares con carencias inerciales**	Hogares en condiciones de integración social****
<i>*Los hogares que tienen ingresos por debajo de la LP y que tienen una o más carencias de infraestructura habitacional. Son los grupos más vulnerables de la sociedad.</i>		
<i>** Son los hogares que tienen ingresos sobre la LP y que tienen una o más carencias de infraestructura.</i>		
<i>*** Son aquellos que tienen ingresos por debajo de la LP y que no tienen carencias de infraestructura</i>		
<i>**** Son hogares que tienen ingresos sobre la LP y que no presentan carencias de infraestructura.</i>		



El método integrado, si bien combina los dos métodos anteriores, sirve más que nada para tener una fotografía muy general del cuadro social, tanto a nivel nacional como regional o comunal, y amplía de algún modo la información sobre ingresos de las familias, al incorporar los elementos de infraestructura del hogar, no tiene la ductilidad del método de ingresos. Sin embargo, es más completo que el de las NBI tomadas aisladamente.

## **I.5 FACTORES ASOCIADOS A LA SITUACION DE POBREZA DE LAS FAMILIAS.\***

En el caso de las familias pobres urbanas, que en un buen número viven en poblaciones, asentamientos o campamentos de muy precaria naturaleza, con severas carencias materiales, un entorno social donde la violencia es frecuente y comienza a sentar sus reales el narcotráfico, podemos destacar los siguientes factores asociados estrechamente a la condición de pobreza. En muchos casos son causa de la misma, aunque en otros son un producto derivado de ella, y en no pocas son causa y efecto a la vez.. Entre ellos citaremos:

- a) Grado de desocupación del jefe de hogar. El estudio realizado por Hidalgo \* en dos poblaciones urbanas pobres (antes de la crisis actual), muestra que en más de un tercio de los hogares catalogados como indigentes los jefes se encontraban desocupados, porcentaje que disminuía a alrededor de un quinto o menos en el caso de los hogares pobres no indigentes. A la calidad de cesante del jefe de hogar se añade el hecho de que en los hogares más pobres el número de perceptores de ingreso es más bajo que en estratos socio-económicos más altos. Es decir, la acción combinada de estas dos vías hace que el flujo de recursos económicos a tales hogares sea más restringido.
- b) Nivel de remuneraciones. La remuneración promedia en los hogares no pobres en las dos poblaciones del estudio superaba en casi 60% la del tramo de pobres no indigentes y en unas dos y media veces la de las familias indigentes. Pero esta situación se ve agravada por el hecho de que los más pobres por lo general no realizan o no tienen acceso a la posibilidad de realizar una actividad económica complementaria a la del trabajo principal. En el mencionado estudio se encontró que, mientras las familias indigentes no realizaban actividades económicas complementarias, alrededor de un cuarto de los hogares pobres no indigentes sí las llevaban a cabo, porcentaje que llegaba a 75% en el caso de las familias no pobres.
- c) Condiciones laborales. También influye la naturaleza del contrato de trabajo del jefe de hogar así como su nivel educacional. En general, es menor el porcentaje de pobreza e indigencia entre los hogares de quienes tienen contrato, respecto de los que no lo tienen, y, en el segmento de los primeros, menor entre las familias de quienes tienen contratos de plazo indefinido y plazo fijo respecto de las de quienes trabajan por obra o trato, por temporada o prestan servicios a honorarios. En cuanto al nivel educacional, se ha demostrado ampliamente que quienes han

---

\* Los antecedentes de esta sección están tomados principalmente de Luis Hidalgo V. "Factores asociados a la condición de pobreza. Antecedentes a partir de estudios territoriales", en PET, ECONOMIA Y TRABAJO EN CHILE, Informe Anual No. 8, 1998.

alcanzado un nivel más elevado reciben una remuneración más elevada. Los datos obtenidos en el estudio señalan que, en las dos poblaciones, los individuos con grado universitario o aun con educación incompleta en dicho nivel percibían una remuneración promedio que era casi el doble de aquella percibida por quienes tenían sólo educación básica, completa o incompleta. Sin embargo, llama la atención el hecho de que en los estratos más instruidos la tasa de desocupación era de 33% frente a un 18% en el caso de los menos instruidos. Ello indica la situación desventajosa de los jóvenes para acceder a buenos empleos, no obstante los estudios realizados, situación que se complica para los jóvenes que habitan tales poblaciones periféricas, como los de la investigación de marras, puesto que el mero hecho de habitar en tales lugares suele constituir un serio obstáculo para ser considerados como candidatos aptos para los puestos ofertados. En otras palabras, la situación de pobreza se convierte en una de “auto-regeneración y fortalecimiento”.

- d) De igual manera, la discriminación de género es otro factor asociado, ya que los hogares cuyo jefe es de sexo femenino suelen tener ingresos mucho más bajos que aquellos encabezados por varones. En las poblaciones estudiadas, el nivel de indigencia de los hogares con jefe femenino era más del doble que aquel de los hogares con jefe varón.

## **II. POBREZA RELATIVA Y EQUIDAD DISTRIBUTIVA.**

Como se señaló más arriba, la insuficiencia del ingreso monetario de las familias constituye uno de los elementos centrales en la configuración y grado de severidad del fenómeno de la pobreza. Dicho elemento se encuentra determinado, a su vez, por una serie de factores, algunos de los cuales son de naturaleza autorreproductiva; esto último significa que la pobreza engendra pobreza, como sería el caso de quienes, por vivir en una zona de extrema pobreza, son discriminados en el trabajo o relegados a labores remuneradas con ingresos más bajos. Entre tales factores quisiéramos destacar uno en particular, al cual le dedicaremos los próximos acápites: se trata de la estructura distributiva de los ingresos nacionales, producto del esfuerzo y la actividad combinados de toda o casi toda la sociedad chilena, la cual determina la participación que distintos estratos de la sociedad tienen en la repartición o adjudicación de esos ingresos. Ello no solamente establece los niveles absolutos de ingreso monetario que recibe cada cual, sino también la distancia que los separa de quienes lo anteceden en la escala socioeconómica, la cual opera tanto como un mecanismo impulsor de las aspiraciones de mejoramiento económico de los grupos rezagados, como un factor de frustración y resentimiento de los miembros de tales grupos.

Examinaremos con detención las características del proceso distributivo en Chile, con una profusión de datos estadísticos – todos ellos de origen oficial - que nos permitirán verificar el grado de concentración de los ingresos, o sea, el grado de inequidad prevaleciente, así como el empequeñecimiento que resulta de las magnitudes absolutas y la ampliación de los niveles reales de pobreza. Al determinar las distancias que separan a unos grupos de otros, podremos establecer también algunos otros hitos importantes: por ejemplo, el número de años que tomaría a los segmentos más pobres alcanzar un nivel más adecuado de ingresos (que podríamos bautizar como la Línea de la Dignidad o LD), con base en diversos supuestos de crecimiento económico global y de diferentes supuestos en cuanto a la estructura distributiva; o las diferencias regionales o aquellas que se constatan entre hombres y mujeres en materia de remuneraciones. El análisis de todas estas situaciones permite, a su vez, establecer

lineamientos de política tendientes a la solución de los problemas que inciden en la desigualdad distributiva y sus efectos sociales. Veremos, también, algunos esquemas tentativos de redistribución, mirados desde el punto de vista de lo que podrían significar tanto para los pobres como para los estratos más ricos, y esbozaremos algunas hipótesis respecto al cierre de las brechas y de posibles mecanismos de transferencia y de financiamiento del costo de cerrar tales brechas.

## **II.1 DIAGNOSTICO DE LA SITUACION DISTRIBUTIVA EN CHILE**

### **II.1.1 Nivel nacional/global.**

Chile experimentó un importante crecimiento económico durante más de una década, luego de haber salido de la profunda crisis que afectó a toda la región latinoamericana a comienzos de los años 80, como consecuencia de los problemas derivados de la crisis deuda externa, que afectó a toda la región latinoamericana. Entre 1985 y 1996 el Producto Bruto Interno de Chile creció en un total de 110%, lo que equivale a una tasa promedio anual de 7% . Si bien ese elevado crecimiento permitió mejorar los índices de pobreza, según se indicó en el capítulo I, no fue acompañado de un esfuerzo redistributivo que permitiera a los más pobres recuperar el terreno perdido desde 1974 – cuando se comenzaron a aplicar las severas políticas de ajuste económico -con una rapidez mayor a la del promedio. Por el contrario, la estructura distributiva, una de las más regresivas del mundo, a permanecido prácticamente sin variación alguna hasta el día de hoy. Según los datos que aparecen en el cuadro 3, que muestra la situación distributiva para el período 1987-1996, la distribución por hogares o por personas se mantuvo igualmente mala al principio y al final del período (datos preliminares para 1998 muestran que la rigidez distributiva se ha mantenido). El 10% más pobre de los hogares recibía apenas el 1.5% del ingreso nacional disponible, mientras que el 10% más rico se adjudicaba el 41.3%, o sea 28 veces más. Cuando se efectúa la estratificación por deciles de personas , para registrar de manera más palpable el efecto de la mayor densidad demográfica en los hogares pobres con relación a los hogares más ricos, el contraste resulta ser bastante mayor, de 36 veces (1.26% versus 45.54%, ver mismo cuadro 3 ).

**Cuadro N°3**  
**Distribución Personal del Ingreso 1987-1996**  
*(en % del Total Nacional)*

Deciles	1987		1990		1992		1994		1996	
	H*	P*	H	P	H	P	H	P	H	P
1	1.5	1.22	1.5	1.28	1.7	1.42	1.6	1.31	1.5	1.26
2	2.8	2.12	2.9	2.22	2.9	2.29	2.9	2.30	2.7	2.13
3	3.5	2.88	3.7	3.02	3.8	3.08	3.8	3.11	3.7	2.93
4	4.4	3.70	4.5	3.89	4.7	3.88	4.7	3.96	4.5	3.76
5	5.3	4.61	5.5	4.79	5.6	4.79	5.7	4.97	5.4	4.68
6	6.2	5.81	6.9	6.01	6.6	6.00	6.7	6.21	6.5	5.89
7	8.2	7.56	7.8	7.63	8.0	7.69	8.3	7.95	8.1	7.61
8	10.9	10.37	10.3	10.28	10.4	10.24	10.8	10.72	11.0	10.43
9	15.9	16.35	15.1	15.77	14.7	15.30	15.8	16.23	15.3	15.77
10	41.3	47.19	41.9	45.14	41.6	45.30	39.7	43.24	41.3	45.54
<b>Total Quintiles</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1	4.3	3.3	4.4	3.5	4.6	3.7	4.5	3.6	4.2	3.4
2	7.9	6.6	8.2	6.9	8.5	7.0	8.5	7.1	8.2	6.7
3	11.5	10.4	12.4	10.8	12.2	10.8	11.2	11.2	11.9	10.6
4	19.1	17.9	18.1	17.9	18.4	17.9	18.6	18.6	19.1	18.0
5	57.2	63.5	57.0	60.9	56.3	60.6	59.5	59.5	56.6	61.3

H\*: Hogares.

P\*: Personas.

Nota: La construcción de estratos por persona se hizo de la siguiente manera: se dividió la población total en diez estratos iguales y se aplicó a cada estrato (o porción de estrato cuando la población de un decil de hogares superaba la del decil de personas) el ingreso promedio per cápita del hogar correspondiente.

**Fuente: Datos básicos de la CASEN, MIDEPLAN, con elaboración del autor.**

La inequidad se torna más nítida aún a medida que la estratificación de los segmentos sociales se hace más fina. Así, como se demuestra en el cuadro 4, que se construyó en base a 20 estratos de 5% cada uno, la relación entre los extremos en el año 1996 era de casi 100 veces. Al mismo tiempo, se puede advertir que la curva distributiva – independientemente del tamaño de los estratos – cambia abruptamente de forma al pasar del penúltimo al último estrato. En casi todas las estratificaciones estudiadas, inclusive una de 100 estratos, la curva más o menos suave se quiebra al llegar a la cúspide, donde se produce un salto brusco: el ingreso promedio del último estrato resultaba ser en 1996 2.8 veces mayor que el penúltimo en la escala por deciles, y 2.7 veces en la escala de veintiles (2.9 veces en la escala por personas).

**Cuadro N° 4**  
**Chile: Distribución del Ingreso Monetario por Veintiles de Hogares, 1996**

Veintil Total	Ingreso Total Estrato (anual)		Población	Ingreso Anual Per Capita		Equivalente
	Mil Millones \$	%	Miles	Miles pesos	índice	CAB*
1	76,5	0,43	800,1	95,6	100	0.483
2	179,6	1,02	884,3	203,1	212	1.025
3	199,5	1,14	764,3	261,0	273	1.318
4	259,4	1,48	826,2	313,9	328	1.585
5	293,3	1,67	794,3	369,3	382	1.865
6	339,0	1,93	799,6	424,0	444	2.141
7	365,1	2,08	156,5	487,7	505	2.463
8	420,7	2,40	773,4	554,0	569	2.747
9	451,9	2,57	738,3	612,1	640	3.091
10	481,9	2,57	699,1	689,4	721	3.482
11	528,7	3,01	685,1	771,7	807	3.897
12	585,1	3,33	675,6	866,0	906	4.374
13	672,3	3,83	681,7	986,2	1.032	4.981
14	733,3	4,18	643,7	1.139,1	1.192	5.753
15	873,3	4,98	658,2	1.326,8	1.388	6.701
16	1.026,9	5,85	641,6	1.600,5	1.674	8.083
17	1.193,3	6,81	615,2	1.943,0	2.033	9.813
18	1.448,8	8,25	580,8	2.494,5	2.610	12.598
19	2.127,5	12,12	586,6	3.626,9	3.794	18.318
20	5.295,2	30,17	553,2	9.571,9	10.013	48.343
Total	17.553,4	100,00	14.157,8	1.239,8	1.297	6.262

\* una CAB = \$198.000 anual (promedio urbano - rural)

Fuente: Encuesta CASEN 1996, Cálculos del autor.

La magnitud de las brechas de ingreso se aprecia todavía mejor al visualizarlas en términos de CAB Utilizando los valores promedios nacionales, se transformaron los ingresos mensuales en CAB, con los resultados que se consignan en el cuadro 3, cuyos valores extremos son de aproximadamente 0.48 CAB per capita para el veintil más pobre y de alrededor de 48 CAB para el veintil más rico. Es decir, una relación en torno a 100 veces. Para que un individuo promedio del grupo de 800 mil personas que en 1996 se encontraban en esa situación pudiera sobrepasar la LP de dos CAB, sin redistribución del ingreso – es decir, conservando intacta la misma estructura distributiva de esa fecha, probablemente igual a la de hoy, tres años más tarde – y bajo el supuesto de que la economía podría crecer a un ritmo global de 4.5% anual, o 3% per capita, (satisfactorio pero no tan brillante como el de los años anteriores a la actual crisis económica), tendría que esperar alrededor de 48 años. ¡ Dos generaciones completas para pasar de la subindigencia actual a la magra línea de dos canastas alimentarias, que divide a la pobreza de la no-pobreza ¡ ¡ Y unos 65 años, casi tres generaciones, si la LP se ubicase a la altura de las 3.3 Canastas, o Línea de Dignidad ¡

En esos mismos períodos de 48 y 65 años, respectivamente, el estrato veintil más rico vería subir sus ingresos per capita, expresados en términos de CAB, a 200 y 330 (recordemos que los porcentajes de aumento son iguales para todos los estratos, dado el supuesto de no redistribución). En términos absolutos, pues, las diferencias entre los extremos, que eran de unas 47,5 CAB al inicio, pasan a ser de casi 200 y alrededor de 327, respectivamente. En otras palabras, el incremento de la diferencia absoluta sería de tal magnitud, que una sociedad medianamente equilibrada difícilmente podría tolerar. Como veremos con mayor detalle más adelante, no queda otra salida para evitar un tipo “canceroso” de crecimiento económico que adoptar medidas para una redistribución sustantiva del ingreso nacional entre los diferentes componentes de la sociedad.

## II.1.2 Nivel territorial

La inequidad severa prevaleciente en Chile se aprecia con igual o mayor claridad todavía, cuando se desagregan los datos por regiones administrativas, En los cuadros 5 y 6 se presentan cifras sobre distribución al interior de cada región por deciles de hogares y una comparación entre regiones, respectivamente. En el segundo de estos cuadros se ha establecido la jerarquía de los ingresos por medio de índices; puede apreciarse allí que la diferencia entre el estrato decil más pobre ( Decil 1 de la IX Región) y el más rico ( Decil 10 de la Región Metropolitana) era de 56.4 veces, el doble que la relación observada a nivel nacional . Un cálculo similar efectuado para 1987 muestra que la diferencia entre los extremos (Decil 1 de la VIII Región y Decil 10 de la R.M.) era de 42.2 veces. Este aumento de la distancia entre los extremos se repite, en alguna medida, para el conjunto de las cifras regionales, considerando índices de diferencias intrarregionales como interregionales. Un simple ejercicio permite determinar que el promedio aritmético entre los dos tipos de índices habría crecido en un 17% entre 1987 y 1996, lo que indica que el grado general de inequidad se había incrementado en una proporción semejante.

<b>Cuadro N° 5</b>										
<b>Distribución del Ingreso Monetario por Hogar Según Región por Decil Monetario</b>										
<b>Per Capita Regional CASEN 1996</b>										
<b>Decil Per Capita Monetario Regional</b>										
<b>Región</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	1,8	3,0	4,2	5,4	6,6	8,3	10,3	11,1	13,1	36,3
II	1,8	3,4	4,7	5,6	7,2	8,7	9,5	11,9	13,9	33,1
III	1,6	2,6	3,6	4,3	5,1	6,6	8,3	9,5	14,3	44,2
IV	2,0	3,1	4,5	5,5	6,2	7,1	7,7	10,6	16,4	37,0
V	1,9	3,5	4,9	5,5	6,3	7,2	9,4	12,3	15,9	33,1
VI	1,9	3,0	4,4	5,4	6,0	7,4	8,9	9,8	15,6	37,7
VII	1,7	3,1	4,1	4,9	6,3	7,0	8,2	9,7	14,6	40,5
VIII	1,4	2,8	3,5	4,5	5,5	6,4	8,0	10,5	15,4	42,0
IX	1,5	3,0	3,8	5,0	6,0	7,0	8,7	10,2	16,8	38,1
X	1,8	3,1	4,1	4,8	5,9	6,9	7,8	9,9	14,8	40,9
XI	2,0	3,2	4,4	5,5	6,4	8,4	9,1	11,9	15,5	33,7
XII	2,0	3,4	4,6	5,9	6,3	8,0	8,3	13,2	15,3	33,1
R.M	1,6	,28	3,7	4,4	5,2	6,3	8,2	10,6	15,9	41,4

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1996

<b>Cuadro N° 6</b>										
<b>Brechas del Ingreso Monetario Regional Por Deciles</b>										
<b>Indices Para el Conjunto, 1996</b>										
<b>(Ingreso Hogar Primer Decil IX R= 100)</b>										
<b>Región</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
I	181	279	421	532	659	834	1024	1133	1296	3633
II	219	411	561	676	853	1008	1168	1419	1654	3927
III	165	275	387	453	539	698	887	1010	1535	4659
IV	155	238	339	415	472	540	581	810	1236	2823
V	166	299	427	469	540	628	814	1062	1379	2863
VI	139	222	325	396	438	545	656	728	1144	2779
VII	117	211	277	341	438	484	565	670	1006	2814
VIII	116	222	280	360	445	508	640	840	1236	3370
IX	100	197	247	323	391	460	564	664	1093	2493
X	127	222	295	343	419	496	561	708	1063	2928
XI	177	383	400	493	575	769	822	1091	14001	3057
XII	218	376	499	631	689	854	883	1347	1807	3592
R.M.	213	373	513	583	713	851	1119	1433	2146	5644

### II.1.3 Distribución del Ingreso según sexo del jefe de hogar.

Para comprender mejor aún la inequidad intrínseca del modelo de desarrollo chileno se examinaron también las diferencias de ingreso según el sexo del o la jefe del hogar. Según se aprecia en el cuadro 7 la diferencia entre estratos pobres y ricos se verifica de manera marcada tanto en los hogares con jefe varón como femenino, siendo mayor en el primero ( 43 veces contra 33 veces ). Según las cifras de dicho cuadro, tomadas de la encuesta CASEN 1996, no pareciera haber una discrepancia muy significativa entre los sexos en materia de distribución de ingresos. Sin embargo, al considerarse los niveles de ingreso medio mensual de la población ocupada y asalariada, por sexo, se verifica que los hombres aparecen obteniendo un ingreso bastante superior al de las mujeres en todas las regiones del país, con un promedio nacional de diferencia de 25% para los asalariados y de 60% para los ocupados, (ver cuadro 8).

<b>Cuadro N° 7</b>								
<b>Distribución de Hogares, Población y Promedio Mensual de Ingreso Per Capita Monetario por Sexo del Jefe de Hogar Según decil de Ingreso Monetario Nacional</b>								
<b>Decil Monetario</b>	<b>HOMBRES</b>				<b>MUJERES</b>			
	N° de Hogares	Población	Ingreso Total Hogares		N° de Hogares	Población	Ingreso Total Hogares	
			millones de pesos	%			millones de pesos	%
1	275.884	1.356.123	3.556	1,07	82.858	328.292	910	1,04
2	279.544	1.282.910	6.735	2,00	78.997	307.567	1.863	2,14
3	286.335	1.297.394	9.469	2,82	72.614	296.532	2.394	2,75
4	279.648	1.238.169	11.962	3,55	79.108	291.722	3.385	3,89
5	277.145	1.173.062	15.005	4,46	81.630	264.307	4.448	5,11
6	278.715	1.131.268	19.008	5,65	79.837	228.854	5.456	6,27
7	275.043	1.077.083	24.359	7,24	83.874	249.718	7.426	8,53
8	286.194	1.084.585	34.848	10,36	72.009	207.415	8.824	10,14
9	274.698	982.692	50.571	15,03	84.372	219.509	15.766	18,11
10	288.573	971.620	160.838	47,82	70.543	168.944	36.576	42,01
<b>Total Nacional</b>	<b>2.801.779</b>	<b>11.594.906</b>	<b>336.351</b>	<b>100,00</b>	<b>785.842</b>	<b>2.562.860</b>	<b>87.048</b>	<b>100,00</b>

**Cuadro N° 8**  
**Ingreso Medio Mensual de los Ocupados y Asalariados Por Sexo Según Región**  
**(Octubre-Diciembre 1995)**

	Ingreso Medio de los Ocupados (\$ de Octubre)			Ingreso Medio de los Asalariados (\$ de Octubre)		
	Total	Mujeres	Hombre	Total	Mujeres	Hombres
<b>Total País</b>	<b>227.780</b>	<b>162.655</b>	<b>260.571</b>	<b>166.556</b>	<b>143.485</b>	<b>179.196</b>
I	207.293	134.977	245.588	166.329	128.677	185.827
II	239.930	163.542	273.974	219.463	155.322	245.588
III	216.094	133.276	248.309	190.870	117.011	224.134
IV	155.736	136.655	163.018	114.737	106.147	118.336
V	171.672	114.219	201.670	132.580	108.061	146.125
VI	162.298	126.780	176.658	124.688	106.359	132.171
VII	137.945	109.644	151.005	104.798	98.373	107.925
VIII	154.985	126.780	167.680	128.065	113.172	135.153
IX	140.643	121.286	145.899	126.230	118.887	129.101
X	141.624	111.423	153.413	120.970	105.624	128.505
XI	221.037	140.710	261.511	158.424	119.053	180.307
XII	279.039	190.137	317.780	192.718	132.049	220.306
R.M.	306.932	201.503	370.586	202.809	172.825	222.109

Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE, Cuadros N° 10 y N° 11

## II.2 ORIGENES DE LA INEQUIDAD

Si bien es cierto que Chile, a través de su historia, se ha caracterizado por la gran desigualdad entre sus distintas clases sociales, el grado y severidad que este fenómeno ha alcanzado en las últimas décadas puede atribuirse en buena medida a la implantación en este país del sistema económico neoliberal, o de capitalismo salvaje como algunos tratadistas prefieren denominarlo, a partir de la instalación sangrienta de una dictadura militar hacia finales del año 1973. Después de un largo período democrático, con la preeminencia de una economía mixta, en la cual el Estado y el sector privado conjugaban sus esfuerzos por avanzar en la senda del desarrollo, particularmente después de la Depresión de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial, y tenía lugar el surgimiento con gran fuerza de una poderosa clase media, se rompe ese entendimiento Estado-Mercado, para dar lugar a una economía progresivamente dominada por las fuerzas del Mercado, vale decir por los intereses empresariales, protegidos por las fuerzas militares reinantes. En aquel período anterior, muy al comienzo, hacia mediados de los años 40, comienza la construcción de las grandes obras del Estado en áreas fundamentales para el desarrollo económico de la nación: la energía eléctrica, la explotación del petróleo, las plantas de acero, la explotación de la remolacha azucarera y la cadena de plantas de producción de azúcar. Más adelante se realizan reformas agrarias de progresiva profundidad, con el objeto de transformar la actividad agropecuaria y terminar con el arcaico sistema latifundiarío, y se nacionalizan las grandes minas de cobre, de propiedad estadounidense, que proveían al país de la mayor parte de los recursos de moneda extranjera para subvenir las importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo final que el país requería para su desarrollo.



La implantación de un régimen neoliberal a ultranza, con propósitos de apertura irrestricta al exterior y de progresiva disminución del rol del Estado en la conducción y marcha de la economía: eliminación de toda regulación sobre precios y salarios, la entrada masiva de capitales externos, la eliminación de subsidios y de otras medidas de protección a los segmentos más débiles de la sociedad, significó una ampliación considerable de la inequidad en Chile. Pero con la crisis de la deuda externa, que se hizo extensiva a todos los países de América Latina, a comienzos de los años 80, y que golpeó a Chile con una fuerza inusitada ( el PIB cayó en más de 14% en un solo año ), tal situación se agudizó severamente, en especial por la aplicación de políticas de ajuste económico impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como parte de los esquemas de tratamiento de la deuda externa. El desempleo aumentó de manera considerable, llegando a mediados de los años 80 a una cifra de aproximadamente 30%. El tenor de esta cifra se revela claramente cuando se la compara con las prevalecientes hacia fines de los años 60 y comienzos de los 70, cuando no superaba el rango de entre 4 y 6%. Junto con la caída del empleo se registra un paralelo de descenso del salario mínimo urbano, especialmente hacia 1984 y años siguientes. A ello debemos sumar la eliminación de subsidios a servicios básicos, el aumento de las tarifas del sector público y el aumento más que proporcional de los precios de bienes de consumo popular, puede concluirse que la situación social de la mitad más pobre del país ( y la de otras naciones de la región latinoamericana ) se tornó verdaderamente trágicas en aquellos años, como consecuencia directa que se dio al tratamiento del problema de la deuda externa, y a la acción deliberada de transformar la correlación de fuerzas en lo económico y lo político.

Dicha estrategia de concentrar el poder en pocas manos – militares y civiles – se vio acompañada, y reforzada, por la creciente privatización de las grandes empresas del Estado, a precios muy castigados. Con ello, se efectuó el traspaso a grupos económicos privados de una parte considerable del patrimonio nacional, lo cual habría necesariamente de repercutir en la estructura distributiva del ingreso, que llegó a ser en Chile una de las peores del mundo, como se ha señalado.

Uno de los efectos más negativos de las políticas de ajuste post-deuda externa (efectos que fueron buscados deliberadamente) fue el de flexibilización y precarización del mercado laboral. De una parte, se generó una vasta franja de personas ocupadas empobrecidas, ubicadas en empleos precarios con bajos niveles de protección , que promueven la incorporación de otros miembros del grupo familiar al mercado del trabajo a fin de suplementar los ingresos familiares, generalmente en empleos de carácter temporal, con lo cual se elevaba la oferta de mano de obra barata, presionando los salarios a una baja ulterior. Esto pudo apreciarse con mucha claridad en el desarrollo de la industria frutícola de exportación, que adquirió gran auge a partir de mediados de los años 80, y que originó la creación de muchos puestos de trabajo. Debido al carácter estacional de la producción frutícola la contratación de mano de obra – femenina en su mayor parte – también adquirió un carácter temporal. La precariedad de su situación se ha manifestado por las diferencias de remuneración con respecto de los trabajadores permanentes. De otra parte, enfrentan enormes dificultades para sindicalizarse y poder negociar más favorablemente con los empresarios. Ello ha tenido también incidencia en lo que se refiere a la salud, ya que los trabajadores de la fruta sufren con mayor frecuencia que en otras ocupaciones enfermedades asociadas al uso muy intensivo de productos químicos altamente tóxicos. La modalidad del proceso de trabajo, basada en ritmos intensos, el pago a destajo y jornadas extensas, atenta contra las posibilidades de acceso oportuno a la atención médica, aspecto que es todavía más grave en el caso de las mujeres.

El deterioro en las zonas de agricultura tradicional fue tan intenso que la expulsión de fuerza de trabajo dio lugar a la aparición en los campos de un tipo de “marginal rural”, sin domicilio permanente y que habita en diferentes sitios, según donde encuentre trabajo temporal. Surgieron así las poblaciones “callampa” en cruces de caminos vecinales, cuasi-viviendas hechas con cualquier tipo de material, que estuvieran al alcance de estos paupérrimos migrantes.

Por último, para terminar con un cuadro que es de todos modos incompleto, debemos mencionar la libertad total de precios que se estableció a partir de mediados de los años 70 como uno de los factores principales en la creciente concentración del ingreso. Tal libertad no funcionó de la misma manera para los precios de los bienes y servicios transados comercialmente que para el precio del trabajo humano, es decir, para las remuneraciones de los asalariados. Ello, básicamente porque el precio de ambos elementos los fija normalmente el capitalista: los precios de lo que vende pueden subir libremente, sin control de ningún tipo, mientras que los salarios son fijados, pesando de preferencia los intereses patronales en dicha fijación. Lo mismo ocurre en relación con los consumidores, sobre todo cuando se trata de consumidores cautivos, como son todos los consumidores de servicios básicos – electricidad, gas, agua, teléfonos y otros – cuyas tarifas encierran enormes márgenes de ganancia, así como aquellos consumidores de préstamos financieros, sean éstos otorgados por entidades bancarias que por empresas comerciales. Las tasas de interés son usualmente muy elevadas, lo que constituye un rubro de altas ganancias para tales empresas.

En fin, la suma de estos y otros factores - que sería largo enumerar -dio lugar a la situación de enorme inequidad distributiva de los años recientes, cuyas características esenciales examinaremos en las secciones que siguen.

### **II.3 CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LA INEQUITATIVA DISTRIBUCION ACTUAL DEL INGRESO.**

El importante crecimiento del PIB registrado en Chile en los últimos doce años no fue acompañado de un cambio en la estructura distributiva de los ingresos, una de las más regresivas de la región latinoamericana, según pudimos ver en el cuadro 3.

En dicho cuadro sumamos los deciles de dos en dos, para conformar los quintiles o estratos de 20% -que son los que se usan con mayor frecuencia ya que disimulan mejor las disparidades– y pudimos comprobar con mayor claridad el grado de concentración del ingreso en Chile, ya que el 20% más rico controla el 60% o más del ingreso nacional a lo largo de todo el período, a la vez que la mitad más pobre apenas logra adjudicarse un 18%, con el 30% restante llevándose el otro 22%. Mirado de otra manera, dicho cuadro nos indica que si ponemos como promedio distributivo por decil la cifra de 10% (equidistribución), encontraríamos que los primeros siete deciles estarían por debajo de la media, el octavo estaría bordeando la media, el noveno la superaría en un 50% y el décimo decil, el más rico, la sobrepasaría en más de cuatro veces.

De otra parte, el cuadro 9 nos permite apreciar con claridad cómo se van ampliando las distancias absolutas entre los distintos estratos, especialmente con respecto al más rico. Allí se consignan los valores monetarios mensuales de los ingresos per cápita, tanto en valores corrientes como constantes ( a precios de 1990 )y se expresan las

diferencias para cada estrato en cada intervalo ( precios constantes). Podemos ver allí, por ejemplo, que mientras el primer decil aumentó su ingreso real per cápita en apenas tres mil pesos mensuales entre 1987 y 1996 (o unos diez mil pesos a valores corrientes), el individuo promedio del décimo decil incrementó el suyo en unos 113 mil pesos a precios constantes ( o 425 mil pesos a valor corriente ). Es decir, por cada peso adicional ganado por los más pobres, los ricos ganaban casi 40 pesos.

<b>Cuadro N° 9</b>										
<b>A. Ingreso Monetario Mensual Per Capita 1987-1996</b>										
<i>(en valores nominales y constantes a precios 1990*)</i>										
<b>Deciles</b>	<b>Valores Nominales</b>					<b>Precios Constantes</b>				
	<b>(miles de pesos)</b>					<b>(miles de pesos 1990)</b>				
	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>
1	2.2	4.8	8.4	10.0	12.9	3.9	4.8	6.3	6.2	6.9
2	4.3	9.3	14.9	19.3	24.0	7.4	9.3	11.1	11.9	12.9
3	5.8	12.6	20.1	26.1	33.1	10.1	12.6	15.1	16.1	17.7
4	7.4	16.1	25.5	33.5	42.8	12.9	16.1	19.0	20.7	22.9
5	9.4	20.3	32.1	42.4	54.1	16.4	20.3	24.0	26.2	29.0
6	11.9	25.6	40.7	53.0	68.2	20.7	25.7	30.4	32.7	36.5
7	15.5	32.8	51.8	67.7	88.3	27.0	32.8	38.7	41.8	47.3
8	21.6	43.7	68.8	91.9	121.8	37.5	43.7	51.4	56.7	65.3
9	34.5	67.7	103.8	138.7	184.4	60.0	67.7	77.6	85.6	98.8
10	95.5	193.2	312.6	375.2	520.5	165.4	193.2	233.6	231.6	278.8
<b>B. Diferencias Absolutas Entre Valores Constantes</b>										
<i>(miles de pesos 1990)</i>										
<b>Deciles</b>	<b>1987-90</b>	<b>1990-92</b>	<b>1992-94</b>	<b>1994-96</b>	<b>1987-1996</b>	<b>% Incremento 87-96</b>				
1	0.97	1.46	-0.14	0.77	3.06	79				
2	1.86	1.83	0.79	0.96	5.43	73				
3	2.48	2.45	1.03	1.63	7.60	75				
4	3.20	2.91	1.63	2.26	10.00	77				
5	3.85	3.74	2.17	2.83	12.58	77				
6	4.96	4.75	2.32	3.83	15.85	77				
7	5.86	5.89	3.04	5.55	20.34	75				
8	6.18	7.69	5.35	8.52	27.74	74				
9	7.77	9.84	8.05	13.16	38.81	65				
10	27.83	40.40	-2.04	47.22	113.41	69				
Totales	64.96	80.96	22.20	47.22	254.82	70				

(\*): Valores deflactados por el IPC. Fuente: Cálculos del autor con base en datos de CASEN.

### II.3 LA INEQUIDAD SALARIAL

La inequidad al interior del mundo laboral es muy grande, sea que ella se mida por funciones al interior de las empresas, por ramas de actividad o por sexo de los asalariados. No disponemos de información actualizada en cuanto al nivel de remuneraciones por tipos de funciones al interior de las empresas, como por ejemplo entre el personal directivo y altamente calificado y el personal de base. Como puede observarse en el cuadro 10, la categoría de mayores ingresos – Gerentes y Directivos – tenía una remuneración promedia mensual a comienzos de 1998 que era alrededor de ocho veces la de Obreros y Jornaleros, y de Trabajadores en Servicios Personales, aunque es probable que la diferencia sea bastante mayor, dado que usualmente los directivos reciben bonificaciones y asignaciones especiales no registradas. Llama la atención en dicho cuadro la enorme desigualdad que se registra entre las percepciones de hombres y mujeres en las mismas categorías, fenómeno que se hace más visible en los tramos de mayor remuneración. En la categoría de Gerentes, etc. la diferencia es de

2 a 1 y en la de Profesionales llega a 2.2 veces, mientras que en la de Obreros y Jornaleros es de sólo 10%.

<b>Cuadro 10</b>			
<b>REMUNERACIONES MEDIAS A NIVEL NACIONAL POR GRUPO DE OCUPACION</b>			
<b>(pesos de marzo de 1998)</b>			
<b>Grupos de Ocupación</b>	<b>Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Total	209.360	172.548	229.625
Profesionales, Técnicos y Afines	508.635	327.409	727.924
Gerentes, Administradores y Directivos	856.500	480.755	950.307
Empleados de Oficina	248.251	208.900	285.462
Vendedores y Afines	187.858	155.525	220.046
Artesanos y Operarios	170.199	108.026	179.518
Obreros y Jornaleros	115.715	107.226	116.987
Trabajadores en Servicios Personales	113.323	100.273	142.111
Trabajadores en Ocupaciones no Identificadas	294.465	339.696	292.216

**Fuente: Patricio Escobar (Inédito) con base en datos del INE**

Otras informaciones nos permiten determinar que más del 85% de la población asalariada percibía en 1996 menos de cuatro salarios mínimos netos, equivalente en la actualidad (junio 1999) a \$ 288.000 por mes \* cifra que es equivalente a unas 3,4 CAB para un hogar de 4.5 personas, o de 3.9 CAB para un hogar de 4 personas. Debemos señalar que, de acuerdo con los cálculos que hemos presentado en secciones anteriores, el primer nivel corresponde aproximadamente al promedio del estrato veintil 10, con una población acumulada del 51%, mientras que el segundo último correspondería al promedio del veintil 11, con una población acumulada del 60%. La diferencia entre ambos grupos de cifras (85% para los asalariados y 51 o 60% para la población en su conjunto, según densidad demográfica por hogar, que estarían por debajo de la frontera de los 4 salarios mínimos netos), nos estaría indicando una situación desventajosa para los asalariados en relación con la población en su conjunto. En otras palabras, habría una proporción mayor de asalariados por debajo de la Línea de Dignidad (que explicaremos posteriormente) que de población asalariada y no asalariada tomada en su conjunto. Ello se explica de manera sencilla: los estratos ricos, que concentran la mayor parte del ingreso, contienen una menor proporción de asalariados que los estratos más pobres.

Una forma diferente de medir el grado de inequidad, en la distribución del ingreso, especialmente entre asalariados y dueños del capital, se encuentra al comparar la evolución de dos importantes componentes del Producto Interno Bruto, la masa de remuneraciones y la masa de excedentes de capital, que en conjunto representan alrededor de las cuatro quintas partes del PIB. Los otros dos componentes son el consumo de capital fijo o depreciación y los impuestos indirectos netos. Esto es lo que se llama la **distribución funcional** del ingreso. El Banco Central de Chile, que tiene a su cargo la confección y publicación de las Cuentas Nacionales, incluyó hasta el año 1993 las cifras correspondientes a los cuatro elementos mencionados.

Tomando sólo los dos rubros que nos interesan y haciendo de su suma un índice igual a 100, podemos comprobar con mayor facilidad cuan diversamente han evolucionado a través de los últimos 30 años. Mientras en 1970 las remuneraciones de los asalariados representaban un 52.5% de ese subtotal, con los excedentes de capital llevándose el

\* Datos tomados de un trabajo (no publicado) de Patricio Escobar del PET, con base en información del INE.

47.5% restante, en 1993 la situación se había revertido: los excedentes de capital se adjudicaban el 56% y las remuneraciones el 44%. Cálculos posteriores\* indicarían que en los años siguientes la relación habría continuado deteriorándose, para convertirse hacia finales de 1997 en una de 58% vs. 42%.

## **II.4 ALGUNOS FACTORES MACROECONOMICOS EXPLICATIVOS DE LA INEQUIDAD**

Para entender apropiadamente el fenómeno de la inequidad en Chile, el curso que ha seguido y sus efectos sociales y ambientales, debemos necesariamente considerar las características de las políticas macroeconómicas, comerciales y financieras que se han venido aplicando en las últimas décadas, especialmente desde que se implantara en este país el sistema de libre mercado, o, simplemente el régimen neoliberal, al amparo del régimen militar instaurado en Septiembre de 1973.

De manera sucinta podemos señalar los siguientes rasgos principales de la política macroeconómica y monetaria aplicados en consonancia con la creciente apertura de la economía chilenas y su integración con el mercado mundial: (1) La fijación de metas de inflación decrecientes y el acomodamiento de prácticamente todas las demás políticas económicas y monetarias a dicho objetivo central, lo que significó un fuerte impulso al ingreso de capitales extranjeros, tanto de corto como de largo plazo, lo cual, sumado al creciente retorno de las exportaciones derivó en una revalorización importante del peso; ello, a su vez, provocó la pérdida de competitividad de las producciones chilenas, tanto de aquellas destinadas a la exportación ( por el menor retorno en pesos de las divisas obtenidas) como de las que debían competir con importaciones baratas de toda clase de productos.\*\* A la revalorización del peso se sumó el efecto de la persistente rebaja en los aranceles aduaneros. Esta doble situación, agravada en los años 98 y 99 por efectos de la crisis asiática y sus secuelas en diversas partes del mundo, significó – y continúa significando – la salida del mercado de numerosas empresas manufactureras, agrícolas y pecuarias, mineras, pesqueras, etcétera, especialmente las de menor tamaño, con el consecuente desempleo y deterioro de la calidad de vida de los trabajadores afectados. (2) El avance tecnológico ha favorecido de manera principal a las grandes empresas, lo cual les ha permitido apropiarse de una mayor cuota de mercado y de las ganancias globales generadas por la actividad económica en el país. (3). La tendencia hacia la centralización de las actividades en torno a los grandes centros urbanos, como nuevos polos de desarrollo, los cuales, dominados por grandes empresas y grupos económicos, les ha permitido adjudicarse buena parte del producto generado en el país. (4) Unido a lo anterior, el control de las exportaciones por unos pocos grupos económicos – mezclas de capital nacional y transnacional – ha contribuido a la fuerte concentración de la riqueza y los ingresos. En muchos casos, el control se ha limitado a la gestión de recursos económicos y financieros, como ha sido el caso de los bancos y las empresas administradoras de fondos de pensiones. (5) La liberalización y total desregulación de precios de factores de la producción así como de bienes y servicios, ha permitido aumentar los márgenes de ganancia y elevarlos con mayor rapidez que los salarios. Con una inflación decreciente en forma programada y con los salarios ajustándose a la inflación esperada y no a la efectivamente registrada, los trabajadores han ido

---

\* Datos tomados de CENDA

\*\* En una reciente declaración del presidente del Banco Central (entrevista publicada en El Mercurio con fecha 27 de junio de 1999), una de las razones fundamentales del Banco Central para impedir la devaluación del peso fue la de proteger los intereses de las grandes empresas, que se habían endeudado masivamente en el curso de los últimos años, y evitar así un colapso bancario como el de 1983.

perdiendo año tras año una parte del poder de compra de sus remuneraciones. (6) Por último, sin pretensiones de cubrir todo el espectro de efectos de las políticas macro, habría que referirse a la situación desmedrada en que ha estado permanentemente la pequeña y muy pequeña empresa – tanto urbana como rural – frente a las empresas mayores, nacionales o extranjeras, sea en materia de acceso al crédito y a la asistencia técnica como en cuanto al acceso al mercado. Estos vastos segmentos, que engloban a una parte considerable de la población, sumada a una cantidad similar de gente en la economía informal, subterránea, que se diferencia poco de la cesantía abierta, explica en medida importante el continuado rezago de buena parte de la población chilena, y el aumento de la inequidad imperante en esta sociedad, expresada en los enormes diferenciales de ingresos y de acumulación de activos materiales.

## **II.5 LA POLITICA DE GASTO PUBLICO SOCIAL**

No cabe duda de que el gasto público en áreas sociales, como salud, educación y otras, destinado a beneficiar principalmente a los segmentos más pobres de la población, ha crecido de manera importante en los últimos decenios. Así, mientras en el año 1970 el Gasto Social representaba el 40% del Gasto Fiscal Total (excluido el servicio de la deuda externa), hacia fines de la década de los 80 superaba el 50%, aunque buena parte de este aumento se debía al incremento en el gasto previsional, como resultado de la absorción por parte del Estado de obligaciones correspondientes a las antiguas Cajas de Previsión, que desaparecieron al crearse el nuevo sistema de seguridad social privada ( las Administradoras de Fondos de Pensiones ). Es necesario anotar que el incremento registrado en la proporción del gasto social se produjo dentro del contexto de la aguda crisis económica ocurrida en la primera mitad de los años 80, que creó problemas sociales de gran magnitud, con una cesantía que llegaba a un 30%, y que obligó al gobierno militar a poner en marcha programas de emergencia a favor del empleo mínimo, que significó que en 1985 la proporción del gasto social sobre el gasto fiscal fuese de casi 60%. Por ello no deben llamar a engaño las cifras oficiales. La proporción del gasto público en salud en 1996( alrededor de 10%) era todavía mucho más baja que en 1970 ( cerca de 20%). Lo mismo en educación: algo más de 40% en 1970 contra 27% en 1996.

El gasto social ha tendido a focalizarse cada vez más acentuadamente en los sectores más pobres de la población, lo que es casi obvio. No puede discutirse, por consiguiente, que esos estratos pudieron mejorar su situación real. Pero no es tan seguro que la relación entre ingresos de grupos pobres e ingresos de los grupos más ricos haya variado sustancialmente, como consecuencia del gasto público social según tratan de demostrar algunos cálculos recientes efectuados por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. A comienzos de 1998 se hizo público un estudio realizado por el Ministerio de Planificación, responsable como sabemos de la encuesta CASEN, señalando que en 1996 el gasto público social había contribuido a elevar el ingreso medio per capita del 20% más pobre en alrededor de 75% (de \$75.000 a \$ 131 mil mensuales); con ello, la participación del quintil más pobre habría aumentado su participación en el ingreso total desde 3.8% a un 6.3%, mientras que la del quintil más rico habría descendido de 57.2 a 53.6%. En consecuencia, la brecha de ingresos entre esos grupos extremos habría sido considerablemente menor: 8.5 veces en lugar de 15 veces.

Sin poner en duda la exactitud de las cifras mismas, no es posible concordar, sin embargo, con las conclusiones respecto del estrechamiento de la brecha distributiva, ya que los segmentos más ricos han venido recibiendo del Estado distintos tipos de

subsidios y asignaciones, rebajas tributarias, etc. y deberían haberse agregado a las cifras de ingreso del quinto quintil las percepciones por tales conceptos. No sabemos la magnitud de ese tipo de gasto – que podríamos denominar de “promoción empresarial” – pero podemos suponer que no ha sido pequeña. En todo caso, si se quiere determinar la verdadera relación entre esos estratos, habría que agregar ambos tipos de gastos en los correspondientes platillos de la balanza. El resultado de un ejercicio semejante probablemente estará más cerca del 15:1 original que el de 8.5:1 declarado por los Ministros en marzo de 1998

### **III TAMAÑO Y CIERRE DE LAS BRECHAS SOCIALES: LA LINEA DE DIGNIDAD**

Por el cúmulo de razones entregadas en las secciones anteriores, resulta claro que no puede establecerse como meta para resolver el problema de la pobreza en Chile una frontera ubicada en el nivel de dos canastas básicas alimentarias . Inclusive en esferas oficiales, según declaraciones recientes del Subsecretario de Planificación, ( Junio de 1999 ) se comienza a plantear la necesidad de subir la Línea de Pobreza a 3 CAB. Para los propósitos del presente trabajo, consideramos que dicha frontera debiera colocarse en torno a las 3.3 CAB, que corresponde al promedio de los veintiles 9 y 10 (ver nuevamente cuadro 4). Aunque tal vez no sea un punto óptimo, sí nos parece uno razonable y factible de alcanzar en pocos años , como trataremos de demostrar a continuación. Es a ese punto intermedio que llamamos Línea de Dignidad. El nivel escogido se acerca bastante al que en países europeos se utiliza para determinar la frontera entre pobreza y no pobreza. Allí se consideran pobres todos aquellos que tienen un ingreso inferior a la mitad del promedio nacional; en el caso de Chile esa forma de medir daría una cifra de casi 3.2 CAB para el año 1996, o sea muy cercana a la finalmente escogida.

El concepto de brecha, para este trabajo, lo limitaremos a la distancia que existe entre el ingreso per capita actual (expresado en CAB, para facilitar los cálculos y su presentación ) y la meta escogida, y no consideraremos las distancias entre los extremos. Luego transformaremos los datos CAB a sus expresiones monetarias. Por tal motivo, la tarea es la de cubrir la distancia hasta llegar a la meta de 3.3 CAB para cada uno de los individuos que, en promedio, hoy día se encuentra por debajo de ese nivel. En esa situación se encuentra los veintiles 1 a 9, según se comprueba nuevamente en el cuadro 4. La segunda meta que establecimos fue la de fijar el período de cierre en ocho años, y supusimos una tasa de crecimiento global de la economía en un 4.5% anual o 3% per capita, tasa intermedia entre aquellas muy elevadas del período 1987-1996 y las muy bajas de los últimos dos años y que se estima continuarán en los próximos dos o tres. Para simplificar el ejercicio, trabajamos con cifras de población constante, ya que todos los estratos verían crecer sus respectivas poblaciones en la misma proporción, lo cual nos significó medir el crecimiento del ingreso per capita y del conjunto de cada estrato con una tasa de 3% anual. Para medir el déficit global neto del conjunto de estratos pobres, supusimos que, al no modificarse la estructura distributiva, todos los estratos verían crecer su ingreso per capita en 3% anual. Aplicamos este aporte del crecimiento natural a la magnitud de la brecha y lo descontamos del déficit calculado inicialmente, con lo cual pudimos determinar, para cada estrato, el déficit neto per capita y global en cada estrato que debería ser cubierto por fuentes externas al estrato; ello es, por el resto de la sociedad. El paso siguiente fue el de calcular en cuanto crecería el ingreso de los cuatro veintiles más ricos a razón de 3% anual, o sea sin redistribución alguna, y medir, para el octavo año del período, cual sería el incremento efectivo en CAB. Este cálculo permitió

determinar que ese incremento resultaba ser más del doble del monto del déficit de los primeros veintiles, lo cual autoriza a pensar que es totalmente factible que ese grupo pueda absorber en su totalidad aquel déficit. Dada la enorme disparidad de ingresos entre el veintil 20, el más rico, respecto a los tres precedentes, se procedió a distribuir la carga en forma aproximadamente proporcional a la participación de cada uno de esos cuatro estratos dentro del total. En el cuadro 11 se consignan todos estos cálculos, que incluyen, también, para los efectos de determinar la nueva estructura distributiva, las cifras globales en cada estrato, considerando la población de cada uno. Puede apreciarse allí que es perfectamente factible cubrir con holgura esos déficit, ya que los estratos más ricos seguirían aumentando sus ingresos, aun cuando a tasas menores que el promedio. En nuestro supuesto consideramos que los estratos intermedios, así como el 8 y 9, verán crecer sus ingresos a la tasa promedio de 3% anual.

<b>Cuadro 11</b>							
<b>BRECHAS DE INGRESO RESPECTO DE LA META DE 3.3 CAB PER CAPITA Y FORMAS DE CERRARLAS EN 8 AÑOS</b>							
Vt.	Año Base		Diferencia p/c Con meta (CAB)	Tasa anual %	Total Ingreso Estrato año 8 (mill. CAB)	Subtotal grupos	
	P/c (CAB)	Total Estrato (mill CAB)				En % año 0	Año 8
1	0.483	0.38	2.817	27.0	2.64		
2	1.025	0.90	2.275	15.5	2.92		
3	1.318	1.00	1.982	12.4	2.52		
4	1.585	1.31	1.715	9.6	2.73		
5	1.865	1.48	1.435	7.5	2.62		
6	2.141	1.71	1.159	5.6	2.64		
7	2.463	1.86	0.837	3.7	2.50		
1-7		8.64			18.57	9.7	16.6
8+9*		4.40	*	3.0	5.57	5.0	5.0
10-16		24.74	-	3.0	31.34	27.9	27.9
17	9.813	6.03	-	2.0	7.06		
18	12.598	7.31	-	1.9	8.52		
19	18.318	10.75	-	1.7	12.30		
20	48.343	26.74	-	1.0	28.95		
17-20		50.83			56.83	57.4	50.5
						100.0	100.0

**\*: El pequeño déficit inicial es superado rápidamente con el crecimiento de 3% anual que se ha supuesto, tal como para los veintiles 10 a 16.**  
**Fuente: Cálculos del autor**

Puede apreciarse en el cuadro 11 cómo una pequeña reducción en la participación del 20% más rico de los hogares desde 57.4% en la actualidad a poco más de 50% en ocho años - porcentaje todavía bastante elevado en el contexto internacional - permitiría mejorar considerablemente los niveles de ingreso y la calidad de vida de la mitad más pobre de la población chilena. No habría despojo de ninguna especie de las clases opulentas; éstas sólo tendrían que ceder una parte de su crecimiento “normal” en un esquema sin redistribución. En este ejercicio, como señalamos, hemos introducido un elemento de “justicia” inclusive al interior del quintil más rico, ya que es el veintil más acomodado el que tendría que ceder más. Sin embargo, aún este estrato, que parte con una ventaja tan grande respecto de los demás, mejoraría todavía más su ingreso, a razón de 1% per cápita por año.

Expresando los valores anteriores en términos monetarios, a razón de US\$ 472 por CAB anual ( tipo de cambio de alrededor de 419 pesos por dólar en 1996 ) tendríamos que el aumento efectivo del ingreso del quintil más rico sería de unos 2.832 millones de dólares entre el año 0 y el año 8, no obstante haber transferido hacia los veintiles



inferiores una suma equivalente a US\$ 3.200 millones, aproximadamente, en el año 8 (los 960 millones de dólares restantes hasta totalizar los 4.160 millones en que habría aumentado el ingreso total del conjunto de veintiles 1 a 7, provendrían del aumento propio de este grupo a razón de 3% anual)

Podría pensarse en una transferencia aún mayor, especialmente si la economía creciese a tasas mayores que las que se han supuesto. Aun en el caso de que ello no llegase a suceder, y se mantuviera constante la tasas de 4.5% global o 3% per capita por muchos años eso sería factible. Por ejemplo, si se transfiriese en su totalidad el incremento efectivo anotado, de US\$ 2.832 millones (lo que implicaría un crecimiento cero para el quinto quintil durante los ocho años del período ) , suma a ser utilizada en la solución integral de los problemas de salud, educación , infraestructura sanitaria y medioambiental, la participación en la distribución del ingreso del quinto quintil descendería a 47%, cifra todavía alta, pero que está más en línea con la que prevalece en países con mayor equidad distributiva. Ello, es claro, requeriría que en Chile pudiera internalizarse una verdadera cultura de la equidad, cosa de la que hoy se está bastante lejos todavía.

#### **IV. MECANISMOS PARA OPERACIONALIZAR LAS TRANSFERENCIAS.**

Hay dos vías principales para llevar a cabo las transferencias anotadas ( cualquiera sea su monto ): una, que se lleva a cabo a través del Estado, mediante el uso de una serie de mecanismos a los que nos referiremos enseguida, y la otra debe desarrollarse al interior del sector privado, o sea a través del propio mercado.

Como vimos en el cuadro 11, y que constituye un axioma matemático, para que dos valores numéricos puedan irse acercando con el correr del tiempo, el número menor debe aumentar a un ritmo más acelerado que el número mayor. Mientras más largo sea el plazo para que se produzca ese acercamiento ( o inclusive el encuentro de ellos, en una hipótesis de lograr la igualdad absoluta ) más lento será el proceso de estrechamiento de las brechas. En el ejemplo que hemos considerado, para lograr una mayor equidad en un plazo de sólo 8 años, que satisfaga el requerimiento esencial de que la mitad de la población alcance la Línea de Dignidad, el grupo veintil más pobre habrá de incrementar sus ingresos a razón de 27% anual, mientras que el más rico lo hará sólo al 1% o inclusive menos. Los instrumentos necesarios para poder viajar por la ruta de la equidad, tanto en el ámbito del Estado como en el del Mercado, son de naturaleza múltiple, muchas veces complementarios. Lamentablemente, no se conocen con precisión las complejas y, a veces, tortuosas rutas por las que se materializa el proceso de concentración de los ingresos; si eso fuese conocido, los instrumentos de la equidad surgirían con prontitud. No obstante, hay algunos mecanismos que no son del todo desconocidos y que nos permiten acercarnos a la solución requerida para llegar a las metas planteadas.

##### **IV. 1 A TRAVES DEL ESTADO**

Una parte de las transferencias debe hacerse necesariamente a través del Estado, para que éste pueda hacer frente a los múltiples compromisos que tiene con la sociedad,

especialmente con su porción más pobre, en materia de pensiones, subsidios, salud, educación, sanidad, vivienda, seguridad social, seguridad ciudadana, agua potable, electricidad, etc.etc., además, naturalmente, de los estipendios que debe pagar a sus propios empleados (civiles y uniformados). Adicionalmente, al Estado le compete velar por la apropiada conservación del patrimonio natural y por la rehabilitación de recursos en vías de agotamiento, y un sinfín de otras tareas que sólo el Estado puede realizar, ya que al Mercado ellas les son indiferentes cuando no antagónicas a sus propósitos de maximizar las ganancias. El instrumento principal, si no único, es el de la tributación, ya que hoy en día el Estado chileno no posee fuentes propias de ingreso ( salvo CODELCO y unas pocas empresas pequeñas que todavía le proporcionan algunas utilidades operacionales ).

En la actualidad el sistema tributario imperante en Chile es altamente regresivo. No solamente los impuestos a la renta son bajos en relación con las ganancias realmente obtenidas, sino que el grado de evasión de los mismos es muy elevado. De otra parte, la mayor parte de los ingresos tributarios corresponde a impuestos indirectos, como el IVA, los derechos aduaneros, entre otros, que gravan el consumo y no el ingreso, lo que los torna muy regresivos. Al mismo tiempo, los asalariados constituyen contribuyentes cautivos, ya que no pueden eludir impuestos, que les son descontados mensualmente de sus remuneraciones. Por el contrario, los empresarios pueden, con mucha facilidad, disimular el monto real de sus ganancias, o, también, son apoyados por mecanismos legales que les permiten efectuar numerosas deducciones, con lo cual terminan pagando menos de lo que debieran.

Uno de los casos más patéticos en materia de desigualdad tributaria lo constituye el de algunas grandes empresas privadas mineras, que han invertido sumas multimillonarias en la explotación de cobre y otros minerales, que son filiales de grandes consorcios transnacionales, y que prácticamente no pagan impuestos.

Mediante acuerdos especiales con sus casas matrices, aparecen con costos técnicos y financieros muy abultados, que derivan en utilidades excesivamente pequeñas o inexistentes. De acuerdo con algunos cálculos confiables, si las empresas privadas del cobre pagaran en la misma proporción que paga CODELCO, deberían ingresar al Fisco alrededor de US\$1.200 millones, en lugar de los aproximadamente 200 millones que erogan en la actualidad. De acuerdo con otros cálculos, si se equipararan los impuestos de estas empresas con los de las empresas no cupríferas en tributos directos, el aumento de ingresos fiscales llegaría a unos dos mil millones de dólares por año, suma suficiente para llenar la mitad de la brecha anual de los veintiles 1 a 7 estimada más arriba. Es decir, podría aumentarse en 4 millones de CAB el ingreso de los más pobres, o una CAB para 4 millones de personas, solamente por este instrumento.

Si, además, se persiguiera con vigor las evasiones de impuestos en otros ámbitos y se fijaran niveles tributarios más elevados a las empresas en general, podrían realmente encontrarse los recursos necesarios para resolver buena parte de los problemas de ingreso desigual de Chile. Al mismo tiempo, el Estado debería disminuir o eliminar los cuantiosos subsidios que entrega a las empresas, como los que se otorga a los forestadores por sus plantaciones de pinos y eucaliptus (D:L: 701).

## **IV.2 AL INTERIOR DEL SECTOR PRIVADO**

Una buena parte del estrechamiento de la brecha de ingresos debe producirse necesariamente por la implantación de mecanismos al interior del propio sector privado, con poca o ninguna injerencia estatal directa. Tres son los principales caminos: (i) el mejoramiento de los salarios reales y una participación más equitativa en la repartición de los beneficios del aumento de productividad en las empresas, entre los dueños y administradores del capital y los trabajadores; esto incluye una disminución de las brechas salariales al interior de las empresas; (ii) el apoyo a la pequeñas y medianas empresas, tanto urbanas como rurales, sea en forma de facilidades de acceso al crédito, a la asistencia técnica y a la colocación de sus productos y servicios en el mercado. Este constituye un grupo enorme, con dos a tres millones de personas que dependen de las actividades – formales e informales – que en ese ámbito se desarrollan. Es el sector que proporciona más empleo en Chile, pero el más rezagado. Es un segmento que “ compra caro y vende barato”, y que necesitaría recibir un trato más equitativo de las empresas mayores que las proveen de insumos o que les compran sus productos, incluyendo el sector financiero. Por ejemplo, uno de los principales problemas que enfrenta la pequeña empresas es la falta de garantías reales para optar a créditos en condiciones similares a las empresas mayores. Con mayores recursos, el Estado podría establecer mecanismos de seguros de garantía, como los que existen en España, Italia y otros países y, de tal manera, facilitar la consecución de crédito barato por los pequeños productores.

Del mismo modo, la disminución de los márgenes comerciales, que actualmente son muy elevados, así como los intereses a los créditos de consumo, tanto de las casas comerciales como de la banca (incluyendo al Banco del Estado ), permitiría a los consumidores de menores ingresos incrementar su poder real de compra.

En fin, estos son algunos de los caminos que se podría seguir para ir acercando los niveles de ingresos entre los diversos grupos de la población. Mas, para poder desarrollar un programa más acabado y preciso, con acciones que sean conocidas por todos, y cuyos efectos puedan ser aquilatados debidamente, sin ahogar a los diversos sectores económicos , es necesario estudiar más a fondo lo que podríamos llamar la “fisiología” del proceso económico, que permitiera determinar con claridad las formas que asume actualmente ese proceso, lo cual ayudaría a determinar los puntos de “intervención” más apropiados y con mayor poder de multiplicación.

Un conocimiento más profundo de estas materias permitirá, también, abordar el otro gran tema que aquí sólo se ha mencionado de paso: el impacto que la desigual distribución de los ingresos tiene sobre las pautas de consumo de la población y, a través de ellas y de los volúmenes producidos y consumidos, los impactos ambientales correspondientes. Pero ello deberá ser tema de otra investigación.

**Jacobo Schatan W.**  
**Julio de 1999**