

# CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

## NOTAS SOBRE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO

PREPARADAS POR LOS SERVICIOS DE INFORMACION

N° 612 Febrero 1998

PARA USO INFORMATIVO; NO ES DOCUMENTO OFICIAL

# IDEAS PARA UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- La concentración del ingreso se redujo en Colombia, aumentó en Argentina, Brasil y México, y se mantuvo con ciertas oscilaciones en Chile, según estudio de la CEPAL que abarca entre 1980 a 1992.
- El trabajo demuestra que los beneficios del crecimiento no se traducen fácilmente en ganancia distributiva, aún cuando se reduzca la pobreza, como lo prueba el caso de Chile.
- Una metodología común identifica regularidades en el comportamiento de las variables relevantes, lo que permite sugerir lineamientos de política para promover una equidad distributiva.
- Las estrategias para mejorar la distribución del ingreso propuestas en el estudio de la CEPAL exceden los límites individuales de las políticas de crecimiento, laborales y de población. Su éxito será resultado, más bien, del avance conjunto de ellas.

El documento "*Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva*", de Luis Felipe Jiménez, economista, y Nora Ruedi, experta en estadística y demografía, ambos de la CEPAL, entrega interesantes datos sobre las dificultades existentes para avanzar hacia una distribución del ingreso más equitativa.

El estudio forma parte de un proyecto del gobierno de Holanda y la CEPAL para indagar acerca de la influencia que ejercen sobre la distribución del ingreso aspectos de la coyuntura económica y elementos de más largo plazo.

Empleando una metodología común, se analizaron encuestas de hogares disponibles entre 1979 y 1992 en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

Durante el período analizado, la concentración del ingreso se redujo en Colombia, aumentó en tres países (Argentina, Brasil y México) y se mantuvo con ciertas oscilaciones en Chile.

En el caso de Colombia se aprecia una redistribución de alrededor del 7% del

ingreso desde el grupo superior hacia los grupos medios altos. La participación de los grupos de menores ingresos se eleva en una proporción muy reducida. Se concluye que allí se dió un proceso redistributivo, pero que éste no alcanzó significativamente a los estratos pobres.

En los países en que aumentó la concentración (Argentina, Brasil y México) se observan reducciones en la participación del estrato más bajo y, en ciertos casos, significativas redistribuciones en favor del estrato superior, incrementos en las diferencias de ingreso per cápita entre el grupo de menores y de mayores ingresos respecto del promedio, pérdidas de ingreso real en el grupo más pobre y aumentos en la incidencia de la pobreza.

En el caso de Chile, el ingreso del estrato con ingresos menores se expande a una tasa superior al promedio, y se produce una reducción del porcentaje de hogares en situación de pobreza. Sin embargo, el nivel de ingresos más altos exhibe mejoras superiores al promedio, contrarrestando así una posible mejoría en la distribución.

La experiencia chilena muestra un proceso de crecimiento con reducción de la pobreza y bajo contenido redistributivo.

El documento destaca la persistencia en el tiempo de las bajas participaciones en el ingreso entre los grupos pobres, fenómeno que se repite en los países, otorgándole una gran inercia a la distribución.

### Conclusiones

La distribución del ingreso en los cinco países examinados resulta de la interacción de un conjunto de factores.

En primer lugar, los ingresos promedios de los grupos de menor ingreso per cápita son sustancialmente inferiores a los de estratos más altos. En el caso de los ingresos provenientes del trabajo, esto se presenta asociado a importantes diferencias en los niveles educacionales alcanzados. Aún más, los sectores de menores ingresos se insertan en segmentos de baja productividad del mercado del trabajo.

En segundo lugar, las tasas de ocupación de los grupos más pobres son sistemáticamente inferiores al promedio.

Cuadro 1  
INDICADORES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CINCO PAÍSES DE LA REGIÓN

	Año	Coeficiente de Gini	Participación del primer decil en el ingreso total	Participación del decil superior en el ingreso total	Razón entre el ingreso per cápita medio del primer decil y el promedio total	Razón entre el ingreso per cápita medio del decil superior y el promedio total	Índice real del ingreso per cápita promedio			Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza <sup>a</sup> (total urbano)
							Total de la muestra	Primer decil	Decil superior	
Argentina (Buenos Aires)	1980	0.365	3.0	30.6	22.0	360.0	100.0	100.0	100.0	5 <sup>b</sup>
	1986	0.393	2.6	34.0	19.2	407.2	104.6	91.2	118.3	9 <sup>b</sup>
	1990	0.422	2.3	34.2	15.4	411.9	92.3	64.5	105.6	16 <sup>b</sup>
	1992	0.408	2.3	31.6	15.6	399.5	89.1	63.3	98.9	10 <sup>b</sup>
Brasil (São Paulo y Rio de Janeiro)	1979	0.448	2.1	36.1	12.9	432.3	100.0	100.0	100.0	30
	1987	0.526	1.4	44.0	9.7	529.1	115.0	86.8	140.8	34
	1990	0.503	1.5	37.6	9.7	467.2	99.7	75.2	107.7	37
Colombia (Bogotá)	1980	0.520	1.3	40.8	8.9	489.2	100.0	100.0	100.0	36
	1985	0.457	1.5	36.2	10.5	443.6	121.4	142.5	110.0	36
	1990	0.478	1.4	36.0	10.3	437.1	120.9	139.2	108.0	35
	1992	0.448	1.8	34.0	12.0	433.8	124.8	168.2	110.7	38
Chile (Gran Santiago)	1987	0.507	1.4	40.0	9.9	471.9	100.0	100.0	100.0	38
	1990	0.487	1.7	39.6	12.3	440.5	110.6	138.2	103.3	33
	1992	0.512	1.7	44.4	12.4	489.3	136.0	170.3	141.1	28
México (Zona de alta densidad)	1984	0.324	3.1	26.7	18.2	358.3	100.0	100.0	100.0	28
	1989	0.432	2.4	37.6	14.7	460.8	101.4	82.0	130.4	34
	1992	0.426	2.4	36.2	15.4	424.4	114.1	96.4	135.1	30

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Fuente CEPAL 1997. <sup>b</sup> Áreas metropolitanas.

**“El costo de oportunidad de participar en el mercado del trabajo es más alto para las mujeres pobres”.**

En tercer lugar, existen importantes diferencias en el grado de participación en la fuerza de trabajo. Sistemáticamente se observan menores tasas de participación entre los grupos menos acomodados. La contrapartida son mayores tasas de inactividad, especialmente entre los cónyuges y en un grado menor, entre los jefes de hogar.

Diversos indicadores demuestran que la población en edad de trabajar es menor en los hogares más pobres. La proporción de menores por adulto es mayor en ellos, haciendo que éstos soporten una mayor carga de cuidado de menores, lo que eleva el costo de oportunidad de participar en el mercado de trabajo para las mujeres. Se suma dicho mayor costo a los menores beneficios de participar en este mercado, factor relacionado con los niveles educacionales alcanzados.

Por último, el estudio señala que ninguno de los factores individuales considerado en forma aislada logra dar cuenta completa de la distribución prevaleciente y sus cambios. Sus efectos son más bien multiplicadores que aditivos.

### Sugerencias de políticas

Los expertos de la CEPAL sostienen que las estrategias orientadas a afectar la distribución del ingreso debieran actuar conjuntamente en cuatro áreas:

- Generación de empleo productivo y aumento de la demanda de trabajo menos calificado.
- Políticas para aumentar y mantener los ingresos de los más pobres.
- Reducción de las barreras a la incorporación al mercado de trabajo entre éstos.
- Aspectos relacionados con la dinámica demográfica.

La CEPAL sostiene que la creación de empleo productivo a través del crecimiento económico sostenido, es una de las condiciones para el logro de una mayor equidad en el tiempo.

Estudios de la CEPAL señalan que la evolución en materia de ahorro, inversión y crecimiento en la región entre 1990 y 1996 ha sido insuficiente en comparación con lo requerido para inducir aumentos significativos en la generación de empleo. En un estudio de la OIT en 16 países, que incluye las economías más grandes y populosas de América Latina y el Caribe, se observan tendencialmente retrocesos o bien estancamientos en los índices de progreso laboral entre 1990 y 1996.

**“El escenario más probable es un aumento en la concentración del ingreso”.**

Salvo excepciones, no es posible anticipar mejoramientos distributivos significativos en la región. Debido a la influencia de la variable ocupacional sobre la distribución, así como por la mayor incidencia del desempleo entre los estratos más pobres, el escenario más probable es un aumento en la concentración del ingreso en un número importante de países.

### La clave de la educación

El nivel educacional afecta en medida importante la remuneración de aquellos que logran un empleo. Por eso, las medidas que promuevan la ampliación de la cobertura del sistema educacional, incremento en las tasas de retención y mejoras en su calidad, forman parte de toda política que en el largo plazo se oriente a mejorar la distribución del ingreso. En términos distributivos, el resultado de estos esfuerzos sólo se cristalizará en el largo plazo.

Programas de capacitación, orientados a elevar el nivel de calificación de aquellos más pobres, probablemente exhiban un resultado más cercano, en el mediano plazo. Estos programas pueden reforzar la efectividad de las políticas de largo plazo,

por cuanto existen complementariedades intergeneracionales. Por ejemplo, alzas presentes en el ingreso del hogar, como resultado de mejoras salariales asociadas a programas de capacitación, aumentarían la permanencia escolar entre los hijos, evitando su prematura incorporación a empleos de baja remuneración. Con ello, en el futuro estos podrán aspirar a mejorar su situación de ingresos.

Existen también interrelaciones de complementariedad con políticas de otras esferas, como es el caso de la provisión de servicios de salud a la población pobre. Mejoras en ésta refuerzan los efectos de la política de educación al permitir una mayor continuidad de la permanencia en el sistema escolar y un mejor aprovechamiento, en el caso de los menores. A su vez, mayores niveles de educación entre las madres se traducen en menores tasas de morbilidad y mortalidad infantil. En ambos casos sus resultados, en términos distributivos, son de larga maduración. Por ello, la persistencia de estas políticas y del crecimiento económico reviste un carácter clave: reducciones transitorias en los recursos destinados a ellas generan efectos permanentes.

La experiencia de la región en este ámbito tampoco permite anticipar, con algunas excepciones, una evolución distributiva progresiva. Como lo señalan diversos estudios, frecuentemente han sido los recursos destinados a las políticas sociales los que han experimentado las mayores reducciones reales como consecuencia de políticas de ajuste del presupuesto público.

### Elevar y mantener el ingreso de los pobres

Existe consenso en torno a que incrementos salariales que excedan aumentos de productividad tienen efectos distributivos poco claros, pero por lo general negativos en términos de niveles de actividad. En cuanto a los salarios mínimos, la evidencia señala que pérdidas reales se asocian a incrementos en la incidencia de la pobreza y viceversa. En consecuencia, en tanto el crecimiento real de salarios mínimos no exceda el aumento en la productividad media de la economía, es posible anticipar que ello reduciría la incidencia de la pobreza y por ello continúa siendo una importante herramienta de política.

Desafortunadamente, durante la primera mitad de la presente década los salarios mínimos reales urbanos han evolucionado de un modo tal que, al menos por esta vía, no se vislumbran mejoras en esta materia. En promedio para la región el nivel real de 1995 para los salarios mínimos equivale a un 72% aquel de 1980.

Una segunda alternativa de modificación de la distribución del ingreso son las transferencias directas (pensiones, jubilaciones y subsidios). En la experiencia regional, existen experiencias de transferencias de ingresos y subsidios cuyo objetivo es paliar los efectos de ciertos factores causantes de pobreza y distribución regresiva.

Como ha sido documentado por estudios de casos nacionales, uno de los principales factores que originaron la precaria situación de los sistemas de pensiones y jubilaciones fue la falta de correspondencia entre aportes y beneficios, lo que indujo una baja identificación con los propósitos de éstos, e incentivó la evasión de contribuciones al sistema.

Una característica relevante de las reformas recientemente introducidas a los sistemas de pensiones es un mayor vínculo entre contribuciones y beneficios como mecanismo tendiente a promover su solvencia. Se ha reconocido que la introducción de criterios redistributivos en los sistemas de pensiones puede ejercer una considerable influencia negativa sobre su eficiencia, solvencia y estabilidad financiera. En suma, sería un mecanismo ineficiente de redistribución.

En segundo lugar, en la experiencia regional la cobertura de los sistemas de pensiones suele ser insuficiente, de modo tal que implementar una acción redistributiva a través de ellos, probablemente excluya a una parte mayoritaria de los estratos más pobres, siendo por ello ineficaz.

Esto no invalida alternativas de política tendientes a proveer una pensión mínima a quienes, a pesar de sus contribuciones al sistema, no alcancen cierto nivel de ingreso al momento del retiro de la actividad. Más aún, los perfiles de pobreza señalan una mayor incidencia entre los pensionados. Las medidas tendientes a proveer pensiones mínimas cumplen un

**"El desempleo es un importante factor de concentración del ingreso".**

rol distributivo y paliativo de la pobreza, como también otras de carácter asistencial (ligadas a accidentes, enfermedad y viudez) unidas a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones de las redes de protección social.

Un segundo tipo de transferencias cuya discusión ha suscitado cierto interés recientemente, están vinculadas a la mayor incidencia del desempleo entre los hogares pobres. En el siguiente cuadro se presenta la distribución de los desempleados.

Como se aprecia, los desocupados se concentran en una forma desproporcionada en los primeros deciles de ingresos, aún cuando los países incluidos en la tabla atravesaban por diferentes fases del ciclo.

Dos situaciones de desempleo, que originan políticas distintas, deben ser tenidas en cuenta para explicar lo anterior. En primer lugar, la considerable mayor incidencia del desempleo en el primer decil se originaría en factores causantes de un desempleo crónico, de modo tal que ni las recuperaciones del crecimiento ni su mantención en el tiempo, logran reducirlo significativamente. Se trata en este caso del núcleo duro de la pobreza. Paliar su incidencia requeriría, entre otras cosas, de programas de empleo mínimo.

El segundo tipo de desempleados se asocia con el ciclo económico, incidiendo también en mayor medida entre los grupos más pobres. Transferencias, o bien programas de empleos de emergencia, orientados a reemplazar ingresos que se dejan de percibir debido a situaciones transitorias de desempleo, contribuirían a evitar incrementos en la concentración del ingreso durante períodos recesivos.

Cuadro 2  
**DISTRIBUCIÓN SEGÚN DECILES DE LOS DESOCUPADOS**  
(Porcentajes)

	Argentina 1992 <sup>a</sup>	Brasil 1990 <sup>b</sup>	Colombia 1992 <sup>c</sup>	Chile 1992 <sup>d</sup>	México 1992 <sup>e</sup>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
1	33.6	25.6	18.6	29.0	13.8
2	19.2	13.1	15.4	15.3	17.0
3	9.8	12.2	11.9	14.4	15.2
4	14.0	13.0	11.0	9.2	10.2
5	7.8	9.6	10.6	9.7	11.3
6	5.1	6.7	11.0	5.6	7.4
7	5.2	7.1	6.2	5.8	10.8
8	0.9	5.6	7.0	3.9	2.5
9	2.1	3.4	5.4	4.9	7.5
10	2.4	3.5	2.7	2.2	4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.  
<sup>a</sup> Buenos Aires. <sup>b</sup> São Paulo y Rio de Janeiro. <sup>c</sup> Bogotá. <sup>d</sup> Gran Santiago. <sup>e</sup> Áreas de alta densidad.

Para la efectividad y eficiencia de estos esquemas, revisten gran importancia las modalidades de financiamiento (seguros de desempleo con aportes individuales, fondos públicos), los criterios de elegibilidad así como su duración y el grado en que reemplazan al ingreso perdido.

Estas herramientas, de carácter principalmente compensatorio o paliativo, pueden ser productivamente incorporadas como parte de una política global tendiente a garantizar un nivel de ingreso familiar mínimo, lo que permite superar algunas deficiencias que individualmente ellas poseen. Es necesario pensar en el empleo de un conjunto de herramientas orientadas a lograr cierto nivel mínimo de ingreso familiar, conformado a través de una combinación de salarios y pensiones mínimas, subsidios y/o seguros de desempleo más asignaciones familiares y/o bonos o transferencias directas o en especie distribuidas, por ejemplo, a través del sistema escolar público.

El financiamiento de incrementos del gasto público mediante impuestos indirectos es, desde el punto de vista estrictamente distributivo, la alternativa menos deseable, por la mayor posibilidad de traslación de su incidencia. Desde esta perspectiva, es deseable que futuras reformas incrementen preferentemente la carga tributaria directa antes que la indirecta.

### Reducir las barreras al trabajo

El costo de oportunidad de participar en el mercado de trabajo que enfrentan los hogares de menores ingresos es más alto, lo que se relaciona con la mayor presencia relativa de menores en el hogar. Como se

aprecia en el siguiente cuadro, en el 30% de hogares más pobre se concentra la mayor parte de los niños menores de cinco años, llegando en algunos casos al 50%.

Una política de desarrollo de instancias institucionales para el cuidado de menores, privadas o públicas, favorecería la incorporación de los cónyuges al mercado de trabajo, reduciendo con ello uno de los factores causales de una distribución concentrada del ingreso, como es la menor tasa de participación relativa y las mayores tasas de inactividad de los cónyuges de hogares pobres.

Un segundo segmento del mercado de trabajo que exhibe problemas de acceso son los jóvenes, entre los cuales la incidencia del desempleo es más elevada. La falta de calificación figura como uno de los factores gravitantes. Existen en la región varias experiencias que buscan lograr un mayor vínculo entre la demanda de calificaciones y el contenido de los programas de capacitación.

La flexibilización curricular de la enseñanza debe figurar como un mecanismo tendiente a una formación técnico/profesional más temprana de personas que no deseen o bien no estén en condiciones de ingresar a la educación superior.

### Inequidades en la transición demográfica

Los aspectos demográficos inciden en un grado importante sobre la situación distributiva, inclusive en países como Argentina y Chile, que se considera han avanzado ya en la transición demográfica hacia menores niveles de fecundidad. Los

estratos más pobres tienen hogares con mayor número de personas, mayor presencia relativa de menores y, en consecuencia, la población en edad de trabajar es, en términos comparativos, menor. Viceversa, los hogares más numerosos son más pobres.

Estudios demuestran que el avance en la transición demográfica ha sido más pronunciado entre estratos de ingreso más alto, en tanto los grupos pobres aún exhiben altas tasas de fecundidad, superiores al promedio.

La educación de la madre es una variable que afecta en un grado importante esta situación: en tanto menor su nivel de instrucción, mayor es la tasa de fecundidad observada a la vez que mayor la proporción de ésta que es no deseada. Si tuvieran acceso a los medios apropiados, las madres de menores ingresos reducirían en mayor grado el número de nacimientos. Políticas que faciliten el acceso a la planificación familiar, que enfatizan *ex-ante* la paternidad responsable, forman parte necesaria de una estrategia orientada a una mayor equidad y mejor distribución del ingreso.

Para que los cambios demográficos ocurran es preciso una acción deliberada que promueva un mayor acceso a la planificación familiar, así como también medidas que fortalezcan la generación de ingresos entre los más pobres. De este modo los cambios serán también el resultado de la propia voluntad de los estratos más pobres, adoptando una actitud distinta respecto de su fecundidad, en la confianza de que ello contribuirá a su propio bienestar futuro.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Servicios de Información  
Edificio Naciones Unidas  
Avenida Dag Hammarskjöld  
Casilla 179-D  
Santiago de Chile