

## **Miradas País vol. 6**

Crecimiento económico o  
reducción de la desigualdad:  
¿Un falso dilema de cara a la  
superación de la pobreza?

Área Propuestas País

## **Miradas País vol. 6**

Crecimiento económico o  
reducción de la desigualdad:  
¿Un falso dilema de cara a la  
superación de la pobreza?

SERIE MIRADAS PAÍS, VOLUMEN N°6

**CRECIMIENTO ECONÓMICO O REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD ¿UN FALSO DILEMA DE CARA A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA?**

©Fundación Superación de la Pobreza, 2018.

ISSN 0719-9058 versión en línea

COORDINADOR DEL PROYECTO

Juan Carlos Feres

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN<sup>1</sup>

Juan Carlos Feres

Fernando Medina

EDITORA

María José Rubio

DISEÑO

Carlos Valenzuela

<sup>1</sup>Los autores agradecen el aporte de Marco Galván en el procesamiento de los datos utilizados para la elaboración de este documento.

# ÍNDICE

■	Presentación .....	4
■	I - Introducción .....	6
■	II - Tendencias del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad .....	9
■	III - Factores detrás de la reducción de la pobreza monetaria: crecimiento económico y redistribución del ingreso .....	13
■	IV - Eficiencia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza monetaria .....	16
■	V - Elasticidad ingreso y desigualdad de los índices de pobreza: una medición complementaria .....	21
■	VI - Desagregación de la pobreza por regiones .....	25
■	VII - Conclusiones .....	30
■	VIII - Bibliografía .....	34

# PRESENTACIÓN

En los últimos años la Fundación se ha especializado en realizar estudios cualitativos con fuerte vocación territorial. Desde su creación en 1994 ha sido fundamental para la institución dar visibilidad a las voces que emergen de los territorios, que son las voces de los habitantes de la ruralidad, de comunas alejadas de los centros de poder y del dinamismo económico, de personas que participan del circuito de la pobreza y sobrellevan con diversas estrategias, tanto carencias como desigualdades en contextos donde también existen oportunidades de desarrollo.

No obstante esta fuerte vocación por lo cualitativo, también hemos atendido con especial interés el avance de Chile en sus diversos indicadores. Primero promoviendo activamente la actualización de la metodología para estimar la pobreza por ingresos, y segundo, participando en la promoción y discusión sobre la incorporación de la medición de la pobreza multidimensional al cálculo oficial de pobreza en Chile. Sin duda, ambos avances serán claves para la definición de políticas sociales más pertinentes y eficaces en los próximos años.

En este sentido, que el crecimiento económico por sí sólo es capaz de superar la pobreza, es una premisa de larga data en Chile. Tan larga como los disensos que genera en los diferentes sectores. El impulso de otorgarle tal potencia al crecimiento emana de una concepción propia de una sociedad con una economía de mercado, donde es este el sector que tiene la función de proveer bienes y servicios básicos a la mayor parte de la población, así como la de generar recursos para llevar adelante las políticas públicas desde el Estado.

En nuestro país las políticas sociales se diseñan y ejecutan, más allá de las diversas discusiones ideológicas, posturas éticas o énfasis de los distintos gobiernos, con un marcado rol subsidiario

que se traduce en una acción supletoria del Estado ahí donde el mercado no es capaz o no provee determinadas prestaciones sociales.

No obstante este rol marcadamente subsidiario del Estado vigente desde la dictadura en adelante y considerando también la tradición caritativa de la incipiente sociedad civil de inicios de la República, Chile ha implementado ininterrumpidamente, con mayor o menor eficacia, oportunidad y calidad, políticas sociales en forma de servicios, programas y ayudas, que han permitido que la población acumule, con una alta desigualdad, diversos capitales (humano, físico, social o monetario). Esta enorme acumulación de desventajas en algunos, queda escondida en las cifras macroeconómicas y promedios nacionales que reflejan más bien un país ad portas del desarrollo, escondiendo una parte importante de nuestra realidad. Por ello, al desagregar y mirar con atención los datos del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, se pueden establecer interesantes relaciones que permiten iluminar ciertas decisiones de política pública.

Algunos están convencidos de que la mejor opción de desarrollo se centra en el crecimiento económico. Sin embargo, tales convicciones no necesariamente se ocupan de las consecuencias de la mala calidad del empleo ni de los claros antecedentes que existen respecto del crecimiento sostenido en un marco de altísima desigualdad. En definitiva, lo que importa es el bienestar de todos los habitantes de esta tierra.

El presente análisis remira las estadísticas nacionales respecto de la pobreza y el crecimiento económico desde 1990, para las que Chile parece ser ejemplo en la región, y las pone en tensión incorporando un tercer factor en el que no hemos sido exitosos: la redistribución de la riqueza.

Acercarse nuevamente a “los datos duros”, por lo tanto, es un ejercicio muy necesario y válido para los tiempos que corren, y de esta manera dar cuenta de que en un país como el nuestro, es recomendable centrar los esfuerzos en redistribuir oportunidades y que el crecimiento económico que se impulse potencie dicha redistribución y, por el contrario, no provoque mayor desigualdad. Como tantas veces hemos dicho desde la Fundación, el principal desafío de un país no sólo es producir riqueza, sino saber distribuirla.

# I - INTRODUCCIÓN

El comportamiento de los índices de pobreza monetaria está íntimamente ligado a la evolución del ingreso promedio de los hogares y a los cambios en su distribución<sup>2</sup>. Es importante, por ende, profundizar en la relación entre estos tres factores, puesto que ello debiera dar luces no solo acerca de la “eficiencia” del crecimiento económico en la reducción de la pobreza en Chile en épocas pasadas, sino además, aportar a un mejor diseño de las políticas económicas y sociales que se instrumenten tras este objetivo en el futuro. A esos dos propósitos pretende contribuir este documento.

Una conclusión que se desprende del estudio realizado, que si bien no es novedosa ahora se respalda en abundante evidencia empírica, es que más allá de las diferencias en cuanto a la importancia relativa que han tenido estos dos factores, crecimiento y redistribución del ingreso, en explicar la disminución de la pobreza en distintos momentos del tiempo, ambos son absolutamente esenciales a la hora de fortalecer la capacidad del país para avanzar acelerada y sostenidamente hacia el logro de ese objetivo.

De los datos presentados no se puede concluir, sin embargo, que crecimiento versus redistribución sea un falso dilema, al menos no desde el punto de vista de la toma de decisiones ex ante. Esto porque pueden existir ventajas y desventajas o *trade-offs* entre ir por una ruta u otra: un programa redistributivo fuerte puede generar menos crecimiento, y un crecimiento muy concentrado en sectores de alta productividad, aumentará la desigualdad. Un esquema de simulación como el que se presenta en esta publicación no toma en cuenta dichos *trade-offs* ni otras externalidades.

Por otra parte, el ejercicio muestra que ambos factores pueden reducir pobreza, y que su desempeño relativo varía entre los dos períodos más gruesos considerados (1990-2000 y 2000

---

<sup>2</sup> Se advierte de entrada que este texto se enmarca exclusivamente en el análisis de la pobreza monetaria (ingreso de los hogares versus costo de satisfacción de las necesidades básicas). Si bien los factores crecimiento económico y distribución del ingreso son también esenciales en el ámbito de la, así llamada, medición multidimensional de la pobreza (educación, salud, vivienda, empleo y previsión y cohesión social), su forma de incidir y la temporalidad de sus efectos en los respectivos indicadores es claramente distinta.

en adelante). Dado esto, la pregunta es qué combinación de ambos factores se ajusta mejor a la realidad del país, es decir, ¿cuánto debe pesar el crecimiento y cuánto la redistribución? O más precisamente: ¿qué importancia debe tener la redistribución en nuestra estrategia de desarrollo? Esta definición estratégica requiere también precisar qué tipo de pobreza estamos tratando de reducir: absoluta o relativa.

En efecto, en un país con una altísima incidencia de pobreza absoluta (por ej. 80%) y una estructura productiva precaria, no existirá mucho margen para distribuir. Además la situación de los habitantes en pobreza extrema probablemente sea de tal gravedad que lo más razonable resulte ser una estrategia centrada en promover el crecimiento. Un ejemplo de ello puede ser China en la década de 1970. En cambio, en un país de ingresos medio-altos como Chile (según la clasificación del Banco Mundial, 2016), con una pobreza absoluta baja y con elevados niveles de pobreza relativa, una estrategia donde la redistribución tenga un mayor peso parece ser inexorable. Esto no solo teniendo en perspectiva la disminución de la pobreza (relativa), sino también considerando como horizonte una mayor integración (cohesión social) y un desarrollo sostenible.

Los datos que se presentan en el presente trabajo apuntan en la dirección planteada. En una primera etapa (1990-2000), el crecimiento pesó más que la redistribución en la reducción de la pobreza, lo cual encuentra su explicación en el alto dinamismo económico del período, en el escaso peso de los programas redistributivos (tanto asistenciales como aquellos generados por pactos sociales más amplios) y en las altas tasas de pobreza absoluta inicial. En la segunda etapa, el ritmo de crecimiento se deteriora y la redistribución del ingreso pesa más en la reducción de la pobreza que, además, ya no es la misma que existía a inicios de los noventa.

De esta forma, si el camino seleccionado es más redistribución, las preguntas relevantes tendrán que ver con la identificación de los mecanismos a través de los cuales ella tendrá lugar (ampliación de la oferta sectorial de bienes y servicios a precios subsidiados, transferencias de ingreso por fuera del mercado de trabajo asalariado, pactos laborales para aumentar productividad y salarios, y otros.), con las condiciones políticas necesarias para implementar ese programa y con los límites fiscales de la redistribución.

Este documento se centra en el examen de los coeficientes de elasticidad (relación que se establece en el cambio relativo entre las variables pobreza, ingreso y redistribución), calculados siguiendo el criterio de utilizar distintas variantes metodológicas en su proceso de estimación.



Todos los datos provienen de la misma fuente, que en este caso es la serie de archivos oficiales de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) del periodo 1990-2015.

En lo que se refiere específicamente a los indicadores de pobreza y distribución del ingreso, se utilizó tanto la **metodología tradicional** (período 1990-2013) como la **nueva metodología** (2006-2015), de acuerdo a la denominación adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social. En el marco de esta última, y sólo para el propósito de descomponer el efecto del crecimiento del ingreso medio de los hogares y los cambios en la distribución del ingreso en la reducción de la pobreza, se utilizó como métrica monetaria el ingreso per cápita del hogar y no el ingreso adulto equivalente definido por el ministerio<sup>3</sup>.

En un primer acápite se presentan, a manera de contexto, las cifras que dan cuenta de las tendencias que han prevalecido en el país desde 1990 en adelante, tanto en materia de crecimiento de la economía como de los indicadores de pobreza y desigualdad. A continuación se examina la importancia relativa que han tenido, en los diferentes períodos, los dos factores que más directamente están detrás de la reducción de la pobreza monetaria, vale decir, el crecimiento del ingreso medio de los hogares y la redistribución del ingreso entre ellos. Luego se analiza la “eficiencia” del crecimiento económico en cuanto a su capacidad para impulsar la disminución de los índices de pobreza, vinculando para cada par de años la tasa de variación del producto interno bruto per cápita, según las cuentas nacionales, con el cambio porcentual en las tasas de indigencia y pobreza calculadas en base a los datos de la encuesta Casen (elasticidades arco).

En el acápite siguiente se complementan estos resultados mediante la aplicación de un método distinto, que utiliza más intensamente la información proveniente de la encuesta y que, en vez de operar sólo con promedios, se desplaza por la distribución del ingreso medida en cada año, simulando un probable impacto futuro del cambio en el ingreso de los hogares y en su distribución sobre los índices de pobreza. Este es propiamente un análisis de sensibilidad de dichos índices ante variaciones esperadas o provocadas en los factores determinantes. Este mismo análisis se replica luego en forma desagregada para las distintas regiones del país. Finalmente, se resumen algunas conclusiones que se desprenden de la evidencia examinada.

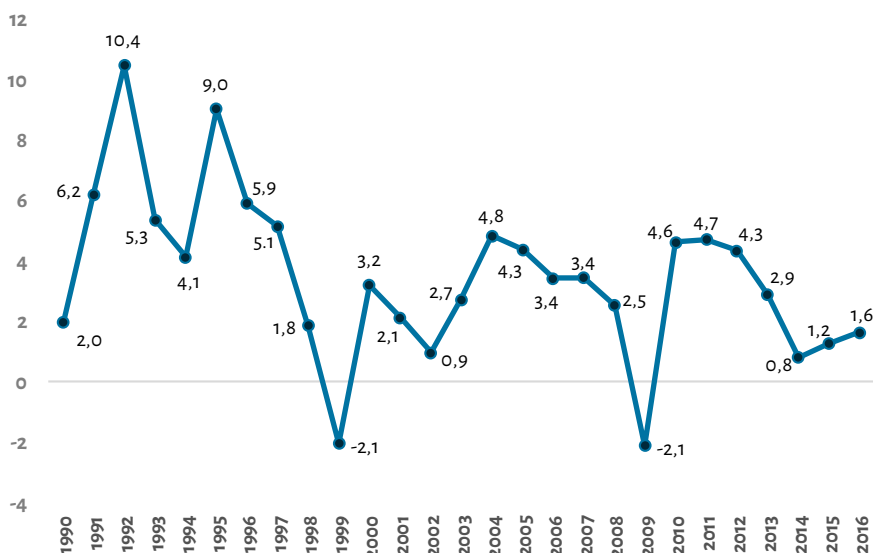
---

<sup>3</sup> El Ministerio de Desarrollo Social adoptó una fórmula particular para calcular el denominado ingreso adulto equivalente del hogar, el que luego utilizó para estimar la nueva serie de indicadores de indigencia y pobreza. No obstante, para computar los indicadores de desigualdad mantuvo el criterio de usar el ingreso per cápita del hogar. Esta dualidad, de no ser subsanada, genera resultados inconsistentes y contraintuitivos al momento de llevar a cabo la descomposición del cambio en el indicador de pobreza según los efectos ingreso y desigualdad, así como cuando se aplica el algoritmo que calcula las elasticidades haciendo uso de toda la distribución del ingreso.

## II.- TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Durante el periodo 1990-2016 la economía chilena se expandió a una tasa promedio anual de 3.4%, acompañada de variaciones del Producto Interno Bruto per cápita (PIB pc) muy dispares a lo largo de esos años. En el decenio de 1990, por ejemplo, la actividad económica aumentó a un ritmo promedio de 4.7%, con algunos registros notables de crecimiento del PIB pc, como los de 1992 y 1995 (10,4 y 9%, respectivamente), seguidos de una sostenida desaceleración que remató en 1999 en una caída del producto por persona de -2,1%, por la llamada Crisis Asiática. Una tendencia similar de desaceleración se reiteró luego entre 2004 y 2009 (de 4,8 a -2,1%, por la crisis internacional) y, aunque esta vez sin episodios recesivos, también entre 2011 y 2014 (de 4,7 a 0,8%). Véase el gráfico 1.

**Gráfico 1: Tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto per cápita, 1990-2016.**

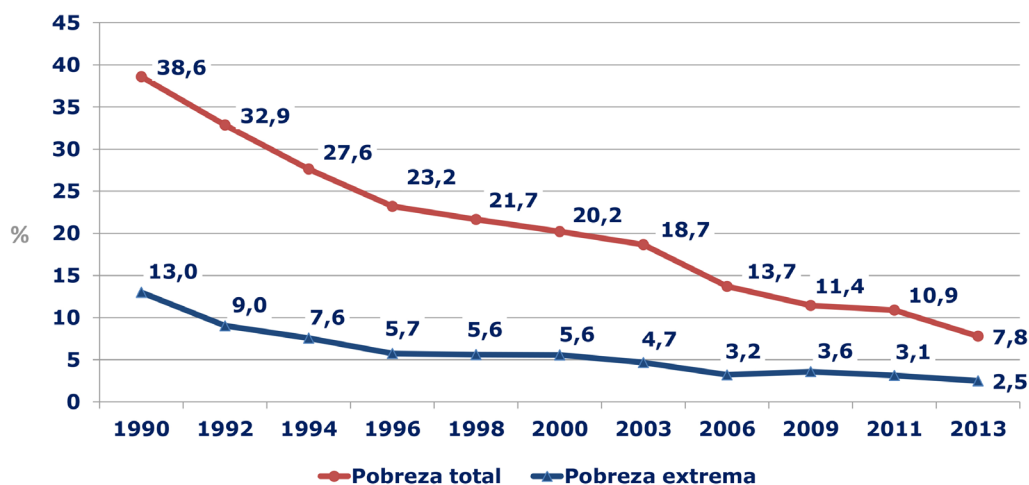


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile.

En materia de pobreza, en tanto, en ese mismo período los indicadores mostraron una sostenida tendencia a la baja. De acuerdo a las estimaciones oficiales, la pobreza monetaria evidenció una reducción importante ya sea que se mida con la metodología antigua del Ministerio de Desarrollo Social, que cubre de 1990 a 2013 (véase el gráfico 2), o bien, con la metodología nueva, que presenta datos de 2006 a 2015 (gráfico 3)<sup>4</sup>. En efecto, ese último año 2015 la pobreza alcanzó al 11,7% de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y al 3,5% bajo la línea de pobreza extrema (indigencia).

A su vez, como se advierte en la comparación de las cifras de ambos gráficos, para aquellos años en que se dispone de las dos series de datos, el nivel reportado sobre la base de la nueva metodología es más alto que el anterior debido a la adopción de parámetros de medición más exigentes, como así también al efecto neto de ciertos cambios en el tratamiento de la información, especialmente respecto de los ingresos<sup>5</sup>.

**Gráfico 2: Porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria (1990-2013).**  
**Metodología tradicional.**



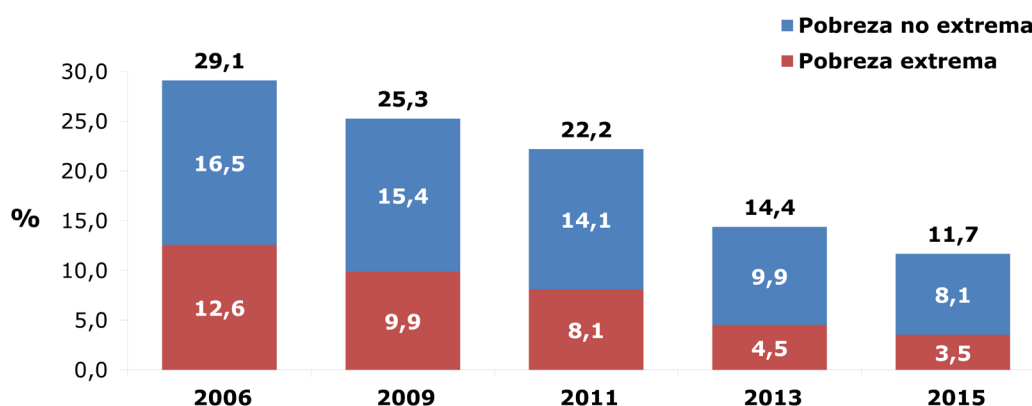
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 1990-2013.

<sup>4</sup> En el 2014 el Ministerio de Desarrollo Social realizó una actualización de la metodología de medición de la pobreza monetaria, la que fue aplicada tanto a la medición de 2013 como al recalcu de los indicadores de la serie 2006-2011. Por su parte, los datos basados en la antigua metodología cubren el período 1990-2013, siendo discontinuados a partir de ese año.

<sup>5</sup> inclusive un reciente estudio del PNUD, que presenta un empalme de la serie nueva hacia atrás de modo de compatibilizar metodológicamente ambas mediciones, arroja para 1990 una incidencia de pobreza de 68%, muy por encima del 38,6% de la serie antigua. Véase PNUD (2017), “Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile”.

Ahora bien, dentro de esta tendencia general a la baja, refrendada con ambas metodologías, también acá la medición da cuenta de ritmos diversos en la reducción de la pobreza en los diferentes subperíodos. Así, en lo que se refiere al presente decenio, cuando más se redujo la pobreza por ingresos fue entre 2011 y 2013, cayendo de 22,2 a 14,4%, es decir, 3,9 puntos porcentuales por año. En el bienio subsiguiente, en tanto, esa disminución fue de 14,4 a 11,7%, es decir, 1,35 puntos porcentuales. Esto guarda relación con un conjunto de circunstancias y de políticas propias de esos períodos, pero dada la naturaleza de la medida es evidente el vínculo estrecho, aunque no exclusivo, entre el comportamiento de este indicador y los cambios en el nivel de actividad económica.

**Gráfico 3: Porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria (2006-2015).  
Nueva metodología.**



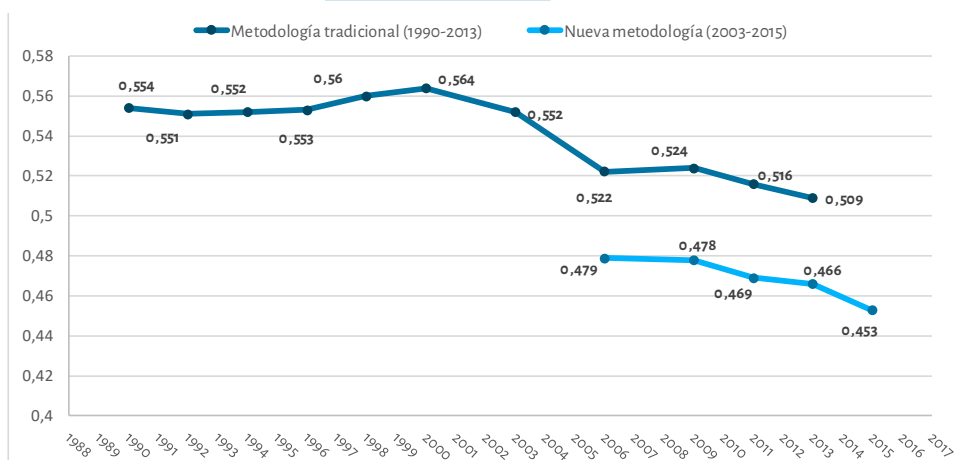
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2015.

Por último, consignemos que en lo que respecta a la distribución de los ingresos, las tendencias describen una situación algo distinta. Es claro que en este ámbito el país también ha exhibido cierto progreso, pero muy insuficiente sobre todo si se le contrasta con los esfuerzos de los últimos años en que se han introducido transformaciones y adoptado políticas abiertamente orientadas a reducir la “resistente” desigualdad económica y social<sup>6</sup>, no sólo en materia de ingresos sino especialmente de acceso a bienes públicos de calidad (educación, salud, infraestructura, pensiones, seguridad, etc.).

<sup>6</sup> Como se señala en Feres (2017), en comparación con 1990 se podría concluir que ha habido una reducción de la desigualdad de ingresos, medida en términos relativos, pero al mismo tiempo se agregan un par de consideraciones que conviene tener en cuenta. “La primera es que igualmente han crecido, y muchísimo, las distancias absolutas de ingreso, con el impacto diferencial que ello tiene en la capacidad de consumo y, por ende, en los estilos de vida de los distintos grupos socioeconómicos. Y la segunda es que los índices de concentración divulgados a nivel oficial derivan de una distribución que responde al concepto de ingreso corriente susceptible de ser medido en la encuesta de hogares (Casen). Si este se completa con información de los registros tributarios, incorporando básicamente las utilidades no distribuidas, los niveles de concentración -de por sí todavía muy altos- se vuelven alarmantemente elevados”. Para datos sobre esto último, véase PNUD, 2017 (Feres, 2017).

El gráfico 4 muestra la evolución del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso<sup>7</sup>. Después de un relativo estancamiento en los primeros años del decenio de 1990 (y hasta 1996), este índice aumentó ligeramente durante el siguiente cuatrienio alcanzando un valor de 0.564 en el 2000, el registro más alto observado en todo el periodo en estudio. A partir de ese año se advierte una caída persistente como resultado, entre otros factores, de la reducción en la brecha de ingresos provenientes del trabajo y el aumento de las transferencias monetarias recibidas por los hogares beneficiarios de la política social<sup>8</sup>. Con todo, los actuales niveles de desigualdad continúan siendo elevados en comparación a los que exhiben otros países de América Latina, y más aún comparados con los países de la OCDE<sup>9</sup>.

**Gráfico 4: Coeficiente de desigualdad de Gini. Metodología tradicional (1990-2013) y nueva metodología (2006-2015).**



Fuente: estimaciones de la Cepal, divulgadas en su publicación *Panorama Social de América Latina*, diversos años, basadas en datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen). En todos los años y para ambas series, el ingreso de los hogares incluye el alquiler imputado por uso de una vivienda propia.

<sup>7</sup>Al examinar la desigualdad de ingresos a partir de la evolución del coeficiente de Gini, téngase presente que este indicador es particularmente sensible a los cambios de ingresos que se producen en la zona media de la distribución. Por tal razón, es posible por ejemplo, que ante un crecimiento del PIB que favorece a los hogares ubicados más cerca de la base de la distribución del ingreso, este indicador se modifique solo muy levemente. Con el propósito de disponer de una medida más sensible a los cambios que se dan en la parte baja de la curva de ingresos, es preferible utilizar, entre otros, el cociente entre la participación del decil más rico y la participación del decil más pobre (D10/D1) o de los cuatro deciles más pobres (D10/(D4-D1)).

<sup>8</sup>Cabe reiterar que a partir del año 2014, con aplicación retroactiva a las mediciones de 2006 en adelante, el Ministerio de Desarrollo Social utiliza una metodología distinta para la medición de la pobreza, que incluye entre sus modificaciones un nuevo cómputo del ingreso de los hogares. Este cambio se tradujo finalmente en valores bastante más bajos de los índices de concentración del ingreso comparado con los obtenidos mediante la aplicación de la metodología tradicional.

<sup>9</sup>OCDE (2018).

# III.- FACTORES DETRÁS DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Evaluar la situación de pobreza de un hogar en términos monetarios significa evidenciar que su ingreso resulta insuficiente para atender las necesidades básicas de sus miembros, definidas como un umbral normativo expresado en el valor de la línea de pobreza (indigencia y pobreza total). Superar dicha situación depende, por lo tanto, de la capacidad que desarrolle ese hogar para aumentar sus recursos hasta situarlos por encima del umbral de la línea. A nivel agregado, la evolución del ingreso suele representarse por los cambios en el Producto Interno Bruto per cápita, cuya variación promedio probablemente beneficiará en mayor medida a quienes experimentan pobreza si al mismo tiempo va acompañada de un cambio progresivo en la distribución del ingreso, y viceversa.

De allí que se argumente que el crecimiento económico juega un rol esencial en las posibilidades de reducción de la pobreza absoluta. Tal argumento es correcto por muchas razones, sin embargo la experiencia demuestra que no siempre el crecimiento beneficia por igual a toda la población, pudiendo en ciertos casos resultar neutro para los sectores en pobreza, o bien ralentizar su progreso e incluso hacerlo negativo en escenarios en que prevalece una tendencia regresiva en la distribución del ingreso<sup>10</sup>. Es importante, por ende, tanto para fines analíticos como de diseño e implementación de políticas, descomponer los cambios de la pobreza en cada momento del tiempo según el impacto relativo que puedan haber tenido crecimiento económico y distribución del ingreso, en el entendido, eso sí, que de ninguna manera debieran asumirse como factores excluyentes o contrapuestos, sino de refuerzo mutuo en el desafío de avanzar hacia la superación de la pobreza.

Además, como se adelantó en la introducción, el interés por la relación crecimiento - distribución también se justifica por cuestiones sustantivas que tienen que ver, por ejemplo, con potenciales *trade-offs* entre ambos: un programa fuertemente redistributivo puede afectar el crecimiento y,

---

<sup>10</sup> De esta simple constatación empírica no es dable colegir que lo esperable sea que el crecimiento beneficie a todos por igual, puesto que es evidente que las personas u hogares no están igualmente dotadas de los capitales (físico, financiero, humano, social, ambiental, etc.) necesarios para aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento económico.

a la inversa, una estrategia centrada fundamentalmente en el crecimiento podría tener fuertes costos medioambientales y sociales, sobre todo si la desigualdad se incrementa a niveles que exceden ciertos umbrales de tolerancia que la sociedad está dispuesta a aceptar. A ello se agrega que colocar en la balanza los efectos crecimiento versus la distribución también tiene sentido cuando hay quienes sostienen que sólo importa uno de ellos, o bien, piensan que el efecto de alguno de esos factores es marginal. Este último debate suele girar en torno a la eficacia y sostenibilidad de ciertas políticas, con argumentos tales como que el efecto de los programas sociales redistributivos es de corto plazo pero efímero, o que el verdadero desarrollo de la capacidad de generación de ingreso autónomo de los hogares sólo se da en plazos largos y vinculado al crecimiento de la economía.

La descomposición de los cambios de la pobreza en el tiempo es susceptible de hacerse con apoyo de ciertas técnicas disponibles (véase, por ejemplo, Datt y Ravallion, 1992), y los resultados de este ejercicio se resumen en el cuadro 1.

Durante el decenio de 1990 sobresale el hecho que la reducción de la indigencia y de la pobreza se explica en mayor medida por el crecimiento del ingreso de los hogares, situación que no obstante tiende a revertirse en el curso de los años siguientes. Así, de acuerdo a los datos de pobreza según la metodología tradicional, en la primera mitad de los 2000 el crecimiento del PIB pc dio cuenta nada más de un tercio de la reducción de la tasa de pobreza total, subiendo a dos tercios en el período 2006-2013. En esos mismos años, el mejoramiento en la distribución del ingreso tuvo un impacto aún mayor en lo que dice relación con la disminución en los niveles de pobreza extrema o indigencia, llegando incluso a explicar en el período 2006-2013, la totalidad de la caída en el índice correspondiente.

**Cuadro 1: Efectos ingreso y redistribución en el cambio de la pobreza monetaria. 1990-2015<sup>1/</sup>**

Periodo	Pobreza extrema					Pobreza total				
	Nivel Inicial (%)	Nivel Final (%)	Cambio Absoluto (pp)	Efecto		Nivel Inicial (%)	Nivel Final (%)	Cambio Absoluto (pp)	Efecto	
				Ingreso	Redistribución				Ingreso	Redistribución
<b>Metodología tradicional</b>										
1990-1996	13,0	5,7	-7,3	95,8	4,2	38,6	23,2	-15,4	94,0	6,0
1996-2000	5,7	5,6	-0,1	719,0	-619,0	23,2	20,2	-3,0	131,0	-31,0
2000-2006	5,6	3,2	-2,4	22,0	78,0	20,2	13,7	-6,5	33,0	67,0
2006-2013	3,2	2,5	-0,7	-9,0	109,0	13,7	7,8	-5,9	66,0	34,0
<b>Nueva metodología</b>										
2006-2009	12,6	9,9	-2,7	63,0	37,0	29,1	25,3	-3,8	71,4	28,6
2009-2011	9,9	8,1	-1,8	53,0	47,0	25,3	22,2	-3,1	59,0	41,0
2011-2013	8,1	4,5	-3,6	84,0	16,0	22,2	14,4	-7,8	89,0	11,0
2013-2015	4,5	3,5	-1,0	46,0	54,0	14,4	11,7	-2,7	53,0	47,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de las cifras oficiales de pobreza del Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen 1990-2015.

<sup>1/</sup>Para el ejercicio de descomposición se utilizó como métrica la variable ingreso per cápita del hogar.

**Nota:** El cambio en la tasa de pobreza extrema (indigencia) entre 1996 y 2000 (-0.1 puntos porcentuales) no resultó estadísticamente significativo. En el resto de los periodos, en tanto, y para ambos tipos de pobreza, las variaciones fueron estadísticamente significativas al 1%. El indicador de pobreza total incluye a los indigentes y a los pobres no indigentes.

El análisis de descomposición del cambio en los indicadores de indigencia y pobreza asociados a los efectos ingreso y redistribución no se altera mayormente en sus conclusiones al aplicarlo a los resultados de la nueva serie de pobreza divulgada por el Ministerio de Desarrollo Social. A grandes rasgos, tiende más bien a reforzarse la relevancia que ha adquirido en algunos períodos de nuestra historia reciente la mejora distributiva en apoyo a la reducción de la pobreza y, muy especialmente, de la indigencia. Lo anterior se advierte sobre todo en aquellos años en que el crecimiento económico se ha movido de forma más pausada, como por ejemplo en el período 2013-2015, donde no se detuvo la tendencia a la reducción de la pobreza, pero la misma fue impulsada preferentemente por el cambio redistributivo. Algo similar sucedió en el período 2009-2011.

Por el contrario, podría afirmarse que en términos generales cuando el país ha alcanzado ritmos de crecimiento económico más acelerado, ha sido el mejoramiento del ingreso promedio el factor que más ha contribuido a la reducción de la pobreza (durante la década del 90 y en el período 2011-2013).



## IV.- EFICIENCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA

Desde la óptica de las políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza, una de las preocupaciones permanentes está referida a la capacidad del crecimiento económico, alcanzado en el marco del modelo imperante en el país en los últimos 25 años, para continuar siendo la base que impulse la reducción de la indigencia y la pobreza en el futuro. Sobre todo si se asume la perspectiva que proyecta una dificultad creciente en cuanto a mantener altas tasas de aumento del producto, por ejemplo, cercanas o por encima del 5% anual, como sí se obtuvieron en diversos episodios de nuestro pasado reciente. Esto lleva, por ende, a prestar cada vez mayor atención al tipo y calidad del crecimiento que se logre, reflejado entre otras cosas en la distribución de sus frutos y no solo en su tasa de variación, dado que de ello depende centralmente su contribución a la mejora de las condiciones económicas y sociales de amplios sectores de la población y, de manera particular, a la disminución de la pobreza.

Ahora bien, una forma sencilla y directa de evaluar en el registro histórico la “eficiencia” mostrada por el crecimiento económico en la reducción de la pobreza monetaria en diferentes períodos, es mediante la relación que se establece entre ambas variables, en este caso, en el cambio porcentual en la tasa de pobreza vis a vis la tasa de crecimiento del producto interno bruto per cápita<sup>11</sup>.

Los resultados de las elasticidades correspondientes, conocidas también como “elasticidades arco”, para los diferentes subperíodos de la serie oficial de medición de la pobreza, se muestran en el cuadro 2.

---

<sup>11</sup> Cabe tener presente que hay múltiples maneras de establecer esas elasticidades, según las variables que se escojan para construir la relación entre ellas. En este caso se ha tomado en el numerador la variación porcentual en la tasa de pobreza (indigencia), pero también se podría haber usado, por ejemplo, la variación porcentual en el número de personas u hogares en pobreza. Los valores a que se llegue bajo una u otra fórmula muy probablemente serán distintos.

**Cuadro 2: elasticidad de la indigencia y pobreza con respecto al PIB per cápita. 1990-2015**

Periodo	Variación porcentual (promedio anual)			Elasticidad	
	PIB p/c	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Indigencia / PIBp/c	Pobreza / PIBp/c
<b>Metodología tradicional</b>					
1990-1992	8,3	-16,8	-7,7	-2,03	-0,93
1992-1994	4,7	-8,1	-8,4	-1,72	-1,79
1994-1996	7,4	-13,4	-8,3	-1,80	-1,12
1996-1998	3,4	-0,9	-3,3	-0,26	-0,96
1998-2000	0,5	0,0	-3,5	0,00	-6,77
2000-2003	1,9	-5,7	-2,5	-2,99	-1,34
2003-2006	4,2	-12,0	-9,9	-2,88	-2,36
2006-2009	1,0	4,0	-5,9	3,96	-5,88
2009-2011	4,7	-7,2	-2,2	-1,55	-0,48
2011-2013	3,6	-10,2	-15,4	-2,83	-4,28
<b>Nueva metodología</b>					
2006-2009	1,0	-7,7	-4,6	-7,57	-4,47
2009-2011	4,7	-9,5	-6,3	-2,03	-1,35
2011-2013	3,6	-25,5	-19,5	-7,11	-5,44
2013-2015	1,0	-11,8	-9,9	-11,69	-9,76

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los gráficos 1 al 3.

El signo negativo (-) asociado a los cambios en las tasas de indigencia y pobreza denota que en estos años se observó una reducción en el nivel de ambos indicadores, con la sola excepción de la pobreza extrema en el período 1998-2000 en que se mantuvo y en el 2006-2009 en que aumentó, aunque este último solo según el dato basado en la metodología tradicional. Se configura, por ende, una tendencia sostenida ya por un cuarto de siglo hacia la persistente disminución de los niveles de pobreza monetaria, incluso superando las vicisitudes y fluctuaciones propias del desenvolvimiento económico del país en estos años.

A su vez, las dos últimas columnas del cuadro ilustran la relación que ha existido entre las variables que se comparan. Destaca, en primer lugar, que las elasticidades no parecen seguir un patrón establecido ni mucho menos uniforme, reflejando así la multiplicidad de factores que subyacen a la evolución de la pobreza y su relación con el crecimiento económico. Esto se observa en ambas series de datos, tanto en la que proviene de la metodología tradicional como en la nueva.

Para el período 1990-2013, que cubre 10 subperíodos (metodología tradicional), el valor promedio del coeficiente de elasticidad pobreza/crecimiento es superior al calculado para indigencia/crecimiento (2,59 versus 1,21)<sup>12</sup>, lo que evidencia que en este lapso hubo una sensibilidad algo más alta de la pobreza total que de la indigencia o pobreza extrema ante las variaciones positivas de la actividad económica. Estos valores representan que por cada punto porcentual en que aumentó el PIB per cápita, se redujo en 2,6% la tasa de pobreza y en 1,2% la de indigencia. En varias oportunidades, sin embargo, el efecto del cambio porcentual del PIB pc fue mayor a estos promedios, y en ocasiones se situó muy por encima, tanto en el caso de la indigencia como de la pobreza.

En el referido cuadro 2 se incluye también los datos correspondientes a la serie actual de pobreza reportada por el Ministerio de Desarrollo Social (nueva metodología), esta vez cubriendo los años 2006 a 2015 (cuatro subperíodos). Allí resaltan algunos episodios en los que se observan resultados que debieran examinarse con detención, con miras a extraer enseñanzas valiosas para el diseño e implementación de políticas económicas y sociales. Por ejemplo, en el trienio 2006-2009 el PIB pc registró un crecimiento promedio anual de 1%, debido principalmente al negativo impacto de la crisis internacional en ese último año. No obstante, fue acompañado de una reducción de la tasa de indigencia de 7,7% y de pobreza de 4,6%.

Esto representó una elasticidad de -7,57 en el caso de la indigencia y de -4,47 en el de la pobreza total, coeficientes más de tres veces superiores al del período siguiente (2009-2011) en que el crecimiento del producto per cápita alcanzó una tasa promedio anual de 4,7%. En otras palabras, el rendimiento de cada punto de crecimiento económico en materia de reducción de la pobreza fue el triple en el primer período respecto del segundo.

Algo similar se advierte al comparar los períodos 2011-2013 y 2013-2015. En este último bienio el crecimiento del producto fue nuevamente de 1% promedio anual, con bajas en las tasas de indigencia y pobreza de 11,8% y 9,9%, respectivamente (elasticidades de -11,7 y -9,8). En el

---

<sup>12</sup> Aun excluyendo del cálculo de la elasticidad promedio indigencia/crecimiento los períodos "anómalos" (1998-2000 y 2006-2009), la elasticidad de la pobreza calculada para esta serie de datos resulta más alta que la de la indigencia.

bienio previo, en tanto, el crecimiento anual fue de 3,7%, al tiempo que las correspondientes elasticidades llegaron a -7,1 y -5,4, ambas más de 40% inferiores a las de 2013-2015.

Cabe consignar, sin embargo, que de cualquier manera los coeficientes de elasticidad promedio asociados a la nueva serie de datos de pobreza, que cubre de 2006 a 2015, vienen siendo marcadamente más altos que los de la serie antigua, que va de 1990 a 2013 (-7,10 contra -1,21 en indigencia y -5,25 contra -2,59 en pobreza)<sup>13</sup>. Más allá de que esto eventualmente pueda derivarse de alguna circunstancia vinculada al cambio metodológico, lo cierto es que -con la calificación ya hecha de los distintos subperíodos- los coeficientes de elasticidad promedio pobreza / crecimiento (y sobre todo indigencia / crecimiento) se han elevado de modo ostensible en los últimos 10 años, cuestión que constituye una constatación muy positiva desde todo punto de vista<sup>14</sup>.

Otra observación que es pertinente hacer, esta vez a modo de cautela, es que uno de los problemas que suele enfrentar la utilización de elasticidades arco es la posible presencia de episodios algo “irregulares”, como de cierta forma podrían considerarse los aludidos más arriba. Lo primero que se debe señalar al respecto, es que para el cálculo de estas elasticidades habitualmente, y así se ha hecho también aquí, se asume que la variación del PIB pc es representativa del cambio observado en el ingreso de los hogares, tal cual este se captó en la encuesta y se utilizó para estimar la incidencia de la pobreza.

No obstante, sabemos que esto no es así, y que entre una y otra variable median diferencias conceptuales, metodológicas y de medición que pueden ser muy significativas<sup>15</sup>. A ello hay que agregarle, además, que los indicadores de pobreza responden a los cambios distributivos en el ingreso de los hogares que revela la encuesta, así como a los ajustes introducidos al valor de la línea para corregir por inflación.

De otro lado, se debe tener presente que la elasticidad pobreza / ingreso mide el cambio porcentual en la incidencia de la pobreza ante una variación de 1% en el ingreso. En tal

---

<sup>13</sup> Agréguese a esto que en la nueva serie se invierte la relación en el valor promedio del coeficiente de elasticidad de la pobreza, por una parte, y de la indigencia, por la otra. Este último pasa a ser ahora superior (7,10) al de la pobreza (5,25), aunque, como se dice en el texto, ambos muy por encima de sus valores previos.

<sup>14</sup> Esta conclusión se refuerza aún más si se comparan las elasticidades promedio obtenidas en el caso de Chile (período 2006-2015) con los valores determinados para el conjunto de los países de América Latina (período 2008-2016), donde estas últimas se sitúan claramente por debajo de las de Chile tanto en indigencia como en pobreza (3,37 v/s 7,10 y 1,41 v/s 5,25, respectivamente) (véase Cepal, Panorama social de América Latina 2017, pp. 92).

<sup>15</sup> Véase nuevamente Cepal, op cit. pp. 93 (gráfico II.3).

sentido, cuando se acumula una alta proporción de población en torno a la línea de indigencia (pobreza), basta un pequeño aumento del ingreso para generar una reducción apreciable en los indicadores de pobreza, con el consiguiente reflejo en coeficientes de elasticidad elevados. Cuestiones como las mencionadas sugieren, por ende, la conveniencia de profundizar más en este tipo de análisis, por ejemplo complementando el uso de elasticidades arco (entre dos puntos) estimadas en base al comportamiento del PIB p/c, con la utilización directa del ingreso efectivo de los hogares, de acuerdo a cómo los mismos son captados en las respectivas encuestas. Esto es perfectamente posible, puesto que se dispone de herramientas analíticas que permiten examinar intensivamente los datos de ingreso registrados en los archivos computacionales de las distintas ediciones de la encuesta Casen.

Como ya se dijo, en la medida que la brecha entre el ingreso de un conjunto importante de hogares y el correspondiente umbral de indigencia o de pobreza sea pequeña, el impacto del crecimiento de ese ingreso –y no del PIB per cápita- podría ser muy considerable en cuanto a reducir los índices de pobreza, tal como ellos son estimados en el marco de las encuestas. Dicha situación puede verificarse incluso en contextos de cierta atonía de la actividad económica, como los que de hecho se observan en algunos de los subperíodos estudiados.

De ahí que en la próxima sección se presentan los resultados de una alternativa metodológica que utiliza más ampliamente la información contenida en la distribución del ingreso, aplicada en este caso a la nueva serie de datos de pobreza puesta en vigor por el Ministerio de Desarrollo Social y que cubre los años 2006 a 2015.

# V.- ELASTICIDAD INGRESO Y DESIGUALDAD DE LOS ÍNDICES DE POBREZA: UNA MEDICIÓN COMPLEMENTARIA

La metodología aludida permite estimar la sensibilidad de los índices de pobreza ante cambios en el ingreso medio de los hogares y en el nivel de desigualdad<sup>16</sup>. A diferencia de lo mostrado en el acápite anterior, basado en la estimación de elasticidades arco, ahora se hace uso de toda la información de ingreso (niveles y distribución) reportada en la encuesta de cada año analizado<sup>17</sup>. A su vez, siguiendo el método de descomposición que permite separar los cambios en la pobreza monetaria en sus efectos crecimiento del ingreso medio y desigualdad, se calcula la denominada Tasa Marginal Proporcional de Sustitución (TMPS) propuesta por Kakwani<sup>18</sup>, que da cuenta de la importancia relativa de ambos factores. Los resultados de este ejercicio se muestran en el cuadro 3.

En primer lugar, y como era de esperar, los coeficientes de elasticidad ingreso / pobreza muestran signo negativo, confirmando así que aumentos del ingreso sin cambios distributivos normalmente se reflejan en reducción de las tasas de pobreza<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Medina & M. Galvan 2014.

<sup>17</sup> Nótese, además, que más allá de que se utilice la variación interanual del PIB pc (o en su caso el ingreso de los hogares medido en la encuesta) para establecer su relación con el cambio efectivo en la magnitud de la pobreza entre dos años, la diferencia central entre ambos procedimientos estriba en que los datos que se presentan a continuación expresan una simulación del impacto probable en el índice de pobreza, de políticas que inciden ya sea en el crecimiento del ingreso o bien en la mejora distributiva, todo esto basado en la información de un año en particular. Por decirlo así, mientras las elasticidades arco evalúan el comportamiento pasado, este último método sensibiliza y proyecta los efectos de posibles cambios hacia el futuro.

<sup>18</sup> El efecto del crecimiento se computa moviendo el ingreso medio y manteniendo constante la curva de Lorenz. El efecto distribución, en tanto, se aproxima fijando el ingreso medio de la distribución y modificando su asignación entre los hogares. Cuando el crecimiento es positivo (aumenta el ingreso) incide en una baja de la pobreza y viceversa. El efecto desigualdad, en tanto, es más difícil de aproximar debido a que la curva de Lorenz puede cambiar de múltiples maneras. La tasa marginal proporcional de sustitución entre el ingreso promedio y el coeficiente de desigualdad (TMPS), expresa la medida en que debiera crecer el ingreso para compensar el incremento proporcional de la desigualdad, de modo de mantener constante el nivel de pobreza (Kakwani, 1990).

<sup>19</sup> Esto es así siempre y cuando el aumento del ingreso promedio, y por ende también el de la población en situación de pobreza, sea igual o superior en términos reales (descontada la inflación) al valor actualizado de la línea de pobreza; lo que, como veremos luego, se da en todos los períodos analizados.

Por otra parte, se advierte que aumentos marginales en la desigualdad incrementan los índices de indigencia y pobreza. Además, los coeficientes de elasticidad distribución / pobreza asumen mayoritariamente valores superiores a la unidad, sobre todo en el caso de la pobreza extrema.

Al mismo tiempo, se constata que el efecto de la variación del ingreso per cápita del hogar en el valor de los índices de pobreza de la familia de índices propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (FGT), se incrementa en la medida que el indicador de interés posee mejores propiedades teóricas<sup>20</sup>. En efecto, el coeficiente elasticidad ingreso asociado a la incidencia de la pobreza ( $P_0$ ) es en todos los años inferior al que se observa para el indicador  $P_1$  que representa la brecha de ingreso de los 'pobres' con relación al valor de la línea, y éste a su vez es más bajo que el correspondiente a  $P_2$ , indicador que mide la profundidad de la pobreza.

El valor de la elasticidad ingreso para el índice  $P_0$  se ha movido permanentemente al alza durante la década examinada, ubicándose en el caso de la pobreza extrema en el rango -1,56 en 2006 a -2.54 en 2015, y -1,01 a -1.78 en lo que respecta a la pobreza total. En todos los años el valor del coeficiente asociado a esta última se situó por debajo del de la pobreza extrema.

A modo de ejemplo, en ese lapso el ingreso per cápita promedio de los hogares, de acuerdo a los datos de la Casen, se incrementó de manera sostenida, registrándose su mayor avance en el bienio 2011-2013 en que un aumento de 19.3% repercutió finalmente en un coeficiente de elasticidad de la pobreza extrema de -2.41 ese último año. Vale decir que ante un alza de 10% en el ingreso medio de los hogares cabría esperar una reducción en torno al 24% en la tasa de indigencia. En lo que respecta a la pobreza total, en cambio, esa reducción sería de 16%<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Los índices de indigencia y pobreza  $P_\alpha$  son una función monótonica decreciente del parámetro  $\alpha$  que mide la aversión a la pobreza. Por lo tanto, cabe esperar que la elasticidad ingreso / indigencia (pobreza) sea mayor en la medida que se incrementa el valor de  $\alpha$ , de modo de tener en cuenta la brecha de ingreso y la severidad de la pobreza (Medina y Galván, 2014).

<sup>21</sup> Recuérdese eso sí que, tal como se aprecia en el cuadro 3, el año en que los respectivos coeficientes de elasticidad ingreso alcanzan su mayor valor es el 2015 y no el 2013.

**Cuadro 3: Elasticidad ingreso y elasticidad desigualdad de la pobreza, en años determinados del período 2006-2015.**

Periodo	Indice de pobreza FCT	Pobreza extrema		Tasa Marginal	Pobreza total		Tasa Marginal
		Elasticidad Ingreso	Elasticidad Desigualdad	Proporcional de Sustitución	Elasticidad Ingreso	Elasticidad Desigualdad	Proporcional de Sustitución
2006	P <sub>0</sub>	-1,56	1,91	1,23	-1,01	0,49	0,48
	P <sub>1</sub>	-2,02	4,70	2,33	-1,49	2,21	1,48
	P <sub>2</sub>	-2,20	7,15	3,25	-1,78	3,83	2,15
	Gini 0,479						
2009	P <sub>0</sub>	-1,81	2,51	1,39	-1,14	0,68	0,59
	P <sub>1</sub>	-2,17	5,40	2,48	-1,65	2,56	1,56
	P <sub>2</sub>	-2,25	7,89	3,5	-1,92	4,32	2,25
	Gini 0,478						
2011	P <sub>0</sub>	-1,95	2,93	1,50	-1,35	0,90	0,67
	P <sub>1</sub>	-2,37	6,06	2,6	-1,79	2,87	1,60
	P <sub>2</sub>	-2,54	8,83	3,48	-2,09	4,74	2,27
	Gini 0,469						
2013	P <sub>0</sub>	-2,41	4,79	2,0	-1,59	1,58	0,99
	P <sub>1</sub>	-2,65	8,26	3,11	-2,14	4,12	1,92
	P <sub>2</sub>	-2,69	11,33	4,21	-2,41	6,37	2,65
	Gini 0,466						
2015	P <sub>0</sub>	-2,54	5,40	2,1	-1,78	1,93	1,08
	P <sub>1</sub>	-2,83	9,13	3,2	-2,29	4,56	1,99
	P <sub>2</sub>	-2,77	12,12	4,4	-2,53	6,90	2,73
	Gini 0,453						

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Casen 2006-2015, siguiendo la medición del ingreso según nueva metodología. Nota: El valor del coeficiente de Gini se obtuvo a partir de la distribución del ingreso per cápita del hogar, incluido el alquiler imputado por uso de la vivienda propia.

De otro lado, la simulación confirma que es posible reducir la pobreza a partir de mejoramientos progresivos en la distribución del ingreso, anticipados en este caso mediante la introducción de cambios marginales en la curva de Lorenz. Es más, en lo que se refiere a la pobreza extrema, en todos los años estudiados el coeficiente de elasticidad desigualdad resultó incluso superior al obtenido en materia de crecimiento del ingreso. En el 2006, por ejemplo, ante una baja de 1% en el coeficiente de desigualdad se habría producido una reducción de casi 2% en la incidencia de la pobreza extrema. A su vez, en el 2015 esta variación habría sido de 5.4% (véase nuevamente el cuadro 3).



Como se dijo, una manera de aproximar la eficiencia de la mejora distributiva en la reducción de la pobreza es mediante el cálculo de la tasa marginal de sustitución (TMS) propuesta por Kakwani, que se obtiene a partir del cociente entre la elasticidad desigualdad-pobreza (indigencia) y la respectiva elasticidad ingreso-pobreza (indigencia). Los resultados figuran en la última columna del cuadro 3. Cuando el cociente es mayor que la unidad, el valor del indicador se interpreta como el número de veces en que la reducción de la pobreza, a consecuencia de una mejora distributiva, supera al efecto que se lograría en el evento de un crecimiento del ingreso de los hogares de similar proporción.

Esta tasa ha sido creciente a través de los años y, en el caso de la pobreza extrema, siempre superior a la unidad. Esto no es así, sin embargo, en lo que respecta a la pobreza total, donde se advierten coeficientes más bajos que para la indigencia y, en todos los años salvo el 2015, inferiores a la unidad.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de diferenciar en la orientación y énfasis de determinadas políticas económicas y sociales atendiendo al grupo específico de población que se pretende beneficiar. Si el foco está, por ejemplo, en mejorar las condiciones de vida en términos económicos de las familias en extrema pobreza, no solo se requiere elevar fuertemente su ingreso autónomo real, sino además es de alto impacto impulsar ese mejoramiento bajo una modalidad que incida de manera progresiva en la estructura distributiva, incrementando significativamente la participación en el ingreso de las familias ubicadas en la base de la distribución.

## VI.- DESAGREGACIÓN DE LA POBREZA POR REGIONES

Es posible desagregar el análisis del acápite anterior para considerar la situación específica de cada una de las regiones del país, de modo de dar cuenta de algunos rasgos que no hacen sino confirmar el alto grado de heterogeneidad existente entre ellas. En lo que sigue se muestra primeramente, y como marco general, la contribución de cada región a la pobreza nacional, para luego examinar el valor de los coeficientes de elasticidad estimados en cada caso.

Las cifras del cuadro 4 señalan que en 2015 la región Metropolitana concentraba poco más del 40% de la población total del país, pero reunía un porcentaje algo menor de la población en pobreza (27,2% de población en pobreza extrema y 30,5% de personas en pobreza). De modo que casi uno de cada tres habitantes en situación de pobreza residía en esta zona del país. Le sigue en orden de importancia la región del Biobío, que concentraba el 17,1% de la población indigente y el 15,9% de la pobreza.

Por su parte, la Araucanía reúne el 10,9% y el 8,9% de indigencia y pobreza, respectivamente. En el otro extremo, y en correspondencia con su bajo peso relativo en el total de población del país, la menor concentración en pobreza e indigencia se registraba en las regiones de Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota, que individualmente no llegan al 1%.

**Cuadro 4: Distribución de la población en situación de pobreza e indigencia, por región, 2015.**

Región	% Población	Pobreza Extrema			Pobreza Total		
		Po (%)	P1 (%)	P2 (%)	Po (%)	P1 (%)	P2 (%)
Arica y Parinacota	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9
Tarapacá	1.9	1.2	1.3	1.3	1.5	1.4	1.3
Antofagasta	3.3	1.6	1.6	1.5	1.7	1.6	1.5
Atacama	1.6	1.0	1.0	1.0	1.2	1.1	1.0
Coquímbo	4.3	5.2	5.3	5.2	5.2	5.2	5.2
Valparaíso	10.4	10.5	10.0	9.3	10.4	10.4	10.1
O´Higgins	5.2	5.9	5.6	5.6	6.0	6.0	5.8
Maule	5.9	8.6	8.9	8.7	8.1	8.5	8.6
Biobío	11.8	17.1	17.5	17.8	15.9	16.5	17.0
Araucanía	5.6	10.9	11.7	12.0	8.9	10.2	10.9
Los Ríos	2.1	2.7	2.8	2.8	2.6	2.7	2.7
Los Lagos	4.9	6.5	6.8	6.9	6.3	6.5	6.7
Aysén	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
Magallanes	0.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
Metropolitana	40.6	27.2	26.1	26.4	30.5	28.4	27.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta Casen 2015.

Esta marcada disparidad en la distribución territorial de la pobreza se acompaña de importantes diferencias estructurales (naturales, productivas y sociales) que inciden severamente en el nivel de bienestar de las familias asentadas en las distintas regiones del país. La heterogeneidad en ámbitos como la actividad económica, oportunidades de empleo, remuneraciones, peso del Estado y otros, se refleja finalmente también en los indicadores de ingreso y desigualdad, y en el modo en que estos repercuten en los registros de pobreza e indigencia observados en las regiones.

Los coeficientes de elasticidad ingreso-pobreza extrema que se muestran en el cuadro 5, calculados para el año 2015, permiten afirmar que los efectos esperados del crecimiento del ingreso en el nivel de indigencia no son, sorprendentemente, muy distintos entre regiones. No obstante, mientras las regiones de Atacama, de O´Higgins, de Aysén y Metropolitana tienen

un valor de ese coeficiente que se ubica por encima del promedio nacional, el resto de las regiones —con excepción de la de Valparaíso, donde coinciden los valores— está por debajo de ese promedio, lo que ilustra que el crecimiento del ingreso igualmente ejerce un cierto efecto diferenciado en la reducción de la indigencia dependiendo del territorio en que se habita.

La heterogeneidad se aprecia mejor, sin embargo, cuando se examina el efecto esperado de los cambios en la desigualdad, y no en el ingreso, sobre los guarismos de indigencia. En efecto, en este caso se aprecian diferencias marcadas entre regiones, observándose por ejemplo que en la región Metropolitana una mejora de 1% en la desigualdad propiciaría una reducción en la tasa de indigencia de 7.8%, en tanto que un cambio de la misma magnitud en la región de la Araucanía tendría como consecuencia una baja en la pobreza extrema en torno a 2.5%.

Si resumimos lo anterior en los datos que arroja la Tasa Marginal de Sustitución, es posible afirmar que en todas las regiones la implementación de políticas progresivas en materia de distribución del ingreso entre los hogares debieran generar, comparativamente, un impacto mayor que aquel que reportaría el aumento del ingreso promedio de la población sin un sesgo favorable hacia los más pobres o indigentes (valores de la TMS por encima de la unidad).

Esa disparidad entre regiones a la que se ha hecho referencia se observa también al analizar los efectos de cambios en el ingreso y la desigualdad ahora sobre los índices de pobreza total. En cuanto al primer coeficiente, el de elasticidad ingreso-pobreza, se constata que son de distinta magnitud entre las regiones del país. En Magallanes es donde se observa el coeficiente de elasticidad más alto (-2.36), en tanto que la región de la Araucanía es la que reporta el menor valor (-1.23). Diferencias de este tipo también se advierten en lo que dice relación con el coeficiente de desigualdad, con el agregado eso sí que, ahora en el ámbito de la pobreza total, se verifican situaciones donde el impacto de un eventual aumento en el ingreso promedio de los hogares se perfila como más incidente que aquel derivado de un mejoramiento distributivo. Tal sería el caso de las regiones del Maule, del Biobío, de La Araucanía y de Los Lagos, en las cuales el valor del indicador TMS se ubica por debajo de 1.

**Cuadro 5: elasticidad ingreso y elasticidad desigualdad de la pobreza, por región, 2015.**

REGIÓN	Índice de Pobreza FGT	Pobreza extrema		Tasa Marginal Proporcional de Sustitución	Pobreza total		Tasa Marginal Proporcional de Sustitución
		Elasticidad Ingreso	Elasticidad Desigualdad		Elasticidad Ingreso	Elasticidad Desigualdad	
Arica Parinacota	P <sub>0</sub>	-2,36	4,26	1,81	-1,90	1,65	0,87
	P <sub>1</sub>	-2,95	8,14	2,76	-2,57	4,10	1,60
	P <sub>2</sub>	-2,19	9,56	4,37	-2,44	5,87	2,40
	Gini 0,388						
Tarapacá	P <sub>0</sub>	-2,84	7,30	2,58	-1,98	2,74	1,38
	P <sub>1</sub>	-2,79	10,76	3,86	-2,62	6,02	2,29
	P <sub>2</sub>	-2,65	13,97	5,28	-2,75	8,57	3,12
	Gini 0,465						
Antofagasta	P <sub>0</sub>	-2,34	6,35	2,72	-2,26	3,34	1,48
	P <sub>1</sub>	-2,81	11,34	4,04	-2,58	6,28	2,44
	P <sub>2</sub>	-3,14	15,95	5,09	-2,56	8,74	3,41
	Gini 0,387						
Atacama	P <sub>0</sub>	-2,80	5,74	2,05	-2,12	2,19	1,03
	P <sub>1</sub>	-2,82	8,83	3,13	-2,57	4,69	1,82
	P <sub>2</sub>	-2,98	12,21	4,10	-2,77	6,93	2,50
	Gini 0,376						
Coquimbo	P <sub>0</sub>	-2,46	3,73	1,52	-1,67	1,14	0,68
	P <sub>1</sub>	-2,79	6,75	2,42	-2,27	3,22	1,42
	P <sub>2</sub>	-2,81	9,31	3,31	-2,53	5,07	2,01
	Gini 0,416						
Valparaíso	P <sub>0</sub>	-2,54	4,75	1,87	-1,81	1,66	0,92
	P <sub>1</sub>	-3,03	8,55	2,82	-2,32	4,04	1,74
	P <sub>2</sub>	-3,13	11,61	3,71	-2,63	6,24	2,37
	Gini 0,393						
O'Higgins	P <sub>0</sub>	-2,70	4,15	1,54	-1,61	1,11	0,69
	P <sub>1</sub>	-3,03	7,19	2,38	-2,29	3,28	1,43
	P <sub>2</sub>	-2,82	9,41	3,34	-2,62	5,20	1,98
	Gini 0,393						

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Casen 2015, siguiendo la medición del ingreso según nueva metodología.

Nota: El valor del coeficiente de Gini se obtuvo a partir de la distribución del ingreso per cápita del hogar, incluido el alquiler imputado por uso de la vivienda propia.

(Continúa de la página 28)

Maule	P <sub>1</sub>	-2,71	5,58	2,06	-2,14	2,54	1,19
	P <sub>2</sub>	-2,86	8,00	2,80	-2,45	4,18	1,70
	Gini 0,039						
Biobío	P <sub>0</sub>	-2,32	3,16	1,37	-1,62	0,93	0,58
	P <sub>1</sub>	-2,73	6,09	2,23	-2,17	2,83	1,30
	P <sub>2</sub>	-2,71	8,42	3,11	-2,41	4,54	1,89
	Gini 0,405						
Araucanía	P <sub>0</sub>	-2,13	2,50	1,18	-1,23	0,56	0,45
	P <sub>1</sub>	-2,54	5,17	2,03	-1,86	2,29	1,23
	P <sub>2</sub>	-2,67	7,49	2,81	-2,22	3,90	1,76
	Gini 0,423						
Los Ríos	P <sub>0</sub>	-2,35	3,87	1,64	-1,63	1,24	0,76
	P <sub>1</sub>	-2,75	7,15	2,60	-2,20	3,43	1,56
	P <sub>2</sub>	-2,78	9,84	3,55	-2,47	5,41	2,19
	Gini 0,433						
Los Lagos	P <sub>0</sub>	-2,43	3,27	1,35	-1,62	0,92	0,56
	P <sub>1</sub>	-2,65	5,92	2,23	-2,17	2,79	1,29
	P <sub>2</sub>	-2,69	8,31	3,09	-2,44	4,50	1,85
	Gini 0,392						
Aysén	P <sub>0</sub>	-2,88	7,07	2,45	-2,16	2,81	1,30
	P <sub>1</sub>	-3,30	11,55	3,50	-2,78	5,92	2,13
	P <sub>2</sub>	-2,53	13,11	5,18	-2,90	8,38	2,89
	Gini 0,403						
Magallanes	P <sub>0</sub>	-2,46	7,66	3,12	-2,36	4,13	1,75
	P <sub>1</sub>	-2,99	13,46	4,49	-2,73	7,51	2,75
	P <sub>2</sub>	-2,30	15,40	6,71	-2,54	9,94	3,90
	Gini 0,403						
RM	P <sub>0</sub>	-2,75	7,80	2,84	-2,02	3,16	1,56
	P <sub>1</sub>	-3,01	12,37	4,12	-2,54	6,51	2,57
	P <sub>2</sub>	-2,71	15,36	5,68	-2,70	9,33	3,46
	Gini 0,471						

## VII.- CONCLUSIONES

En los últimos 25 años, Chile ha aumentado de manera muy significativa su producto interno bruto por persona (a casi el triple), reducido la pobreza monetaria (en más de 80%) y alcanzado progresos, aunque claramente más acotados, en materia de distribución de los ingresos personales, al menos de acuerdo a como los mismos son capturados en las encuestas de hogares (en este caso, la encuesta Casen).

Es sabido que tanto el crecimiento económico como la redistribución progresiva del ingreso contribuyen a la reducción de la pobreza monetaria. A su vez, si el crecimiento va acompañado de un aumento del ingreso de los más pobres superior al del resto de la población (mejora distributiva), ello contribuye a una baja aún mayor de los índices de pobreza. Esto es lo que suele denominarse “crecimiento pro-pobre”. Lo anterior sea dicho en virtud de que ambos elementos no necesariamente caminan de la mano.

El impacto relativo de estos dos factores en la reducción de la pobreza no es estable en el tiempo y depende de múltiples circunstancias que varían en cada coyuntura. Inciden, entre otras, la naturaleza y estructura sectorial de ese crecimiento, la política fiscal (ingresos y gastos públicos), y el tipo de cambios que se generan en el perfil distributivo del ingreso de los hogares.

Así, se constata que en la década de los 90 el crecimiento económico fue el principal impulsor de la reducción de la pobreza, situación que se reitera en el período 2011-2013. Por el contrario, en buena parte del decenio del 2000 y entre 2013-2015, prevaleció el efecto redistribución del ingreso. La evidencia sugiere, por ende, que cuando se ha alcanzado altos ritmos de crecimiento económico, ha sido éste -por la vía del mejoramiento del ingreso promedio de los hogares- el factor que en términos relativos, más ha explicado la baja en la pobreza monetaria. Por el contrario, cuando -por razones que no es del caso debatir acá- el crecimiento económico ha

sido más lento, como por ejemplo en los períodos 2009-2011 y 2013-2015, esa baja de la pobreza -que de cualquier manera nunca se detuvo- pasó a explicarse preferentemente por el cambio redistributivo. Esto último da cuenta, de paso, no sólo de la implementación de políticas contracíclicas en esos períodos, sino además del claro impacto beneficioso que las mismas tuvieron en cuanto a mitigar y/o evitar potenciales efectos sociales negativos de ese menor crecimiento.

Lo anterior conecta de cierta forma con la noción de calidad o eficiencia del crecimiento económico, conceptualizado claro está, desde la óptica del interés de los más pobres. Una aproximación a su medición es la que deriva del uso de las elasticidades arco, que da cuenta de la relación existente entre la variación porcentual de la tasa de indigencia (pobreza) y la tasa de crecimiento del PIB pc en el período inter encuestas. Esto revela la asociación que se ha dado en el pasado entre estas dos variables. En el texto se describen algunos rasgos sobresalientes de la misma, entre los que cabe destacar acá al menos dos de ellos. Por un lado, la alta variabilidad que exhiben los coeficientes de elasticidad, que confirma el fuerte impacto que puede provocar, entre otros, el cambio en la distribución del ingreso sobre los índices de pobreza<sup>22</sup>; y por otro lado, que estos coeficientes han alcanzado valores promedio marcadamente más altos en los últimos años (serie nueva), sobre todo en lo que se refiere a la indigencia o pobreza extrema.

Una mirada distinta y complementaria del mismo tema es la que surge de aplicar otra opción metodológica, que permite simular los efectos que tendría hacia adelante, no los que efectivamente ya tuvo en el pasado, el aumento del ingreso medio de los hogares o bien un cambio progresivo en la distribución del ingreso sobre los indicadores de pobreza, en función de los datos que proporciona la encuesta para un año en particular<sup>23</sup>.

También acá se desprenden varias cosas del ejercicio realizado para la serie 2006-2015. Una de ellas es que los coeficientes de elasticidad ingreso vienen aumentando sostenidamente en estos años, tanto para pobreza como indigencia, siendo además la sensibilidad claramente más alta en el caso de esta última. Lo mismo se constata para la elasticidad desigualdad, en el sentido que también viene subiendo en ambos grupos, siendo incluso mayor la diferencia que se establece, en este caso, en el valor de los coeficientes a favor de la pobreza extrema. Finalmente, la relación entre ambos tipos de elasticidades (tasa marginal proporcional de sustitución) ha mantenido una tendencia creciente y siempre superior a la unidad, en el caso

---

<sup>22</sup> Tal como se ilustró con algún detalle en el capítulo V.

<sup>23</sup> Es fácil advertir que las cifras presentadas en el cuadro 2 (elasticidades arco deducidas de las variaciones observadas en un período de tiempo) son marcadamente distintas a las del cuadro 3 (simulación del efecto esperado en el indicador de pobreza ante eventuales cambios en el ingreso o la desigualdad, a partir de la distribución del ingreso prevaleciente en un año determinado). Por lo que es pertinente insistir en que, por las diversas razones expuestas en el texto, los resultados de ambas aproximaciones metodológicas no son directamente comparables.



de la pobreza extrema. Distinto es en la pobreza total, cuyos coeficientes son más bajos que los de la indigencia y en todos los años, salvo el 2015, inferiores a la unidad (mayor sensibilidad a los cambios en los ingresos que en la desigualdad).

Por último, la desagregación de este análisis a nivel de las regiones del país, confirma la heterogeneidad existente entre ellas, empezando por la alta concentración territorial de la población en situación de pobreza. En lo que refiere a los coeficientes de elasticidad, en el contexto de los datos de indigencia, las disparidades se advierten más bien en el impacto de la desigualdad y no tanto en el del ingreso, siendo además siempre mayor el primero que el segundo (TMS sobre 1). En pobreza total, en cambio, sin perjuicio de que se reproduce un cuadro similar al de la indigencia, aparece ahora un conjunto de regiones en las que el efecto ingreso alcanza mayor impacto que el de desigualdad (TMS inferior a 1).

Con todo, las observaciones anteriores no son más que un esbozo del amplio aprovechamiento analítico que se puede hacer de los resultados de este ejercicio. Adicionalmente, al profundizar en el diagnóstico y evaluación de determinadas políticas y programas económicos y sociales en ejecución, es particularmente importante identificar y explicitar las variadas inferencias de política que es posible extraer a partir de los datos presentados en este trabajo, muchos de los cuales apuntan a la conveniencia de reexaminar el diseño e implementación de algunas estrategias, políticas y programas actualmente en vigor en el país orientados a la superación de la pobreza, tanto en el ámbito nacional como regional y local.

Finalmente, en cuanto a la interrogante impulsora de este trabajo, de si existe o no un falso dilema entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad como promotores de la superación de la pobreza, la evidencia histórica examinada tiende a confirmar que, dentro de ciertos márgenes que excluyan por completo alguno de estos factores, ambos han demostrado que se refuerzan entre sí y que son altamente complementarios. En efecto, en diversos períodos uno, otro o ambos en conjunto, han explicado la sostenida reducción de la pobreza monetaria en Chile.

Sin embargo, ello no debe llevarnos a desatender el hecho que nuestro país todavía se caracteriza por una elevada desigualdad, hasta cierto punto paradójal en el contexto de sus exitosas cifras de reducción de la pobreza por ingresos y de crecimiento económico variable pero positivo alcanzado en los últimos 30 años.

Queda entonces el persistir en hacerse cargo de ese desafío. Sabemos que no cualquier crecimiento económico supera pobreza ni cualquier empleo sustenta un desarrollo humano aceptable. Además, poner énfasis en la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza que genera el país, no sólo incide favorablemente en reducir la pobreza, sino también potencia la integración y contribuye a una mejor convivencia social.

## VIII.- BIBLIOGRAFÍA

Cepal (2018). Panorama Social de América Latina, 2017. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>

Datt, G. y Ravallion, M. (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, Elsevier, volumen 38(2), pp 275-295.

Feres, J.C. (2017). Una visión actualizada sobre la pobreza. *Revista Mensaje* (663), octubre.

Förster, M. y Thévenot, C. (2018). Inequality, social mobility and middle class trends in Chile and OECD countries. En presentación llevada a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 26 de enero.

Kakwani, N. (1990). Poverty and Economic Growth with Applications to Cote D'Ivoire. World Bank.

Medina, F. y Galván, M. (2014). Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad. Lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008. *Serie Estudios Estadísticos* (87), Cepal.

PNUD (2017). Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país ha sido y es hoy un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas de trabajo: por una parte, desarrollamos intervenciones sociales a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza y, por otra, elaboramos propuestas para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como local. Así desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 15 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo y del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.



Con el apoyo de

