

MARÍA ELENA ARZOLA
MIGUEL BEJIDE
ROSITA CAMHI
RODRIGO CASTRO
ROSANNA COSTA
IGNACIO IRARRÁZVAL
FELIPE LARRAÍN
OSVALDO LARRAÑAGA
CRISTIÁN LARROULET
M. DE LOS ÁNGELES MORANDÉ
FRANCISCO ROSENDE
CLAUDIO SAPELLI

POBREZA: IDEAS PARA SUPERARLA

UN HOMENAJE A MIGUEL KAST R.



CAPACITAR igualdad de oportunidades flexibilidad laboral

familia subvenciones educacionales

VIVIENDA programas sociales focalizar distribución del ingreso

ROL DEL ESTADO descentralizar

trabajo CRECIMIENTO ECONÓMICO

salud educación

The text is composed of various Spanish words and concepts related to poverty alleviation, such as 'CAPACITAR' (Capacity Building), 'familia' (Family), 'VIVIENDA' (Housing), 'ROL DEL ESTADO' (Role of the State), 'trabajo' (Work), 'salud' (Health), 'CRECIMIENTO ECONÓMICO' (Economic Growth), 'descentralizar' (Decentralize), 'focalizar' (Focus), 'distribución del ingreso' (Income Distribution), 'descentralizar' (Decentralize), 'igualdad de oportunidades' (Equal Opportunities), 'flexibilidad laboral' (Labor Flexibility), 'subvenciones educacionales' (Educational Subsidies), 'programas sociales' (Social Programs), and 'rol del Estado' (Role of the State). These words are arranged in a dynamic, overlapping cloud-like shape above the hands.

MARÍA ELENA ARZOLA G. Economista, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

MIGUEL BEJIDE C. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Presidente del Directorio de la Fundación Miguel Kast R.

ROSITA CAMHI P. Economista Universidad de Chile, Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

RODRIGO CASTRO F. Economista, Universidad Gabriela Mistral. PhD(c) en Economía, Georgetown University. Director del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

ROSANNA COSTA C. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

IGNACIO IRARRÁZVAL LL. Ph.D. en Política Social, London School of Economics. Director de Asuntos Públicos, Universidad Católica de Chile, y Profesor Instituto de Sociología UC.

FELIPE LARRAÍN B. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y PhD en Economía, Universidad de Harvard. Profesor Titular, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Liberdad y Desarrollo

POBREZA: IDEAS PARA SUPERARLA

UN HOMENAJE A MIGUEL KAST R.

Libertad y Desarrollo

POBREZA: IDEAS PARA SUPERARLA

UN HOMENAJE A MIGUEL KAST R.

AUTORES:

MARÍA ELENA ARZOLA G.
MIGUEL BEJIDE C.
ROSITA CAMHI P.
RODRIGO CASTRO F.
ROSANNA COSTA C.
IGNACIO IRARRÁZAVAL LL.
FELIPE LARRAÍN B.
OSVALDO LARRAÑAGA J.
CRISTIÁN LARROULET V.
M. DE LOS ÁNGELES MORANDÉ V.
FRANCISCO ROSENDE R.
CLAUDIO SAPELLI G.

LIBERTAD 
DESARROLLO

 Fundación
Enrique
Costabal

FUNDACION  MIGUEL KAST

POR LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS MÁS POBRES

Libertad y Desarrollo

POBREZA: IDEAS PARA SUPERARLA

I.S.B.N. 978-956-7183-30-2

Registro Propiedad Intelectual N° 174656

Publicado en Santiago de Chile.

Primera edición: octubre 2008.

© Fundación Libertad y Desarrollo

Alcántara 498, Las Condes, Santiago.

Teléfono (56 2) 3774800

E-mail: lyd@lyd.org

<http://www.lyd.org>

Diseño: Alejandra Urzúa Infante

Impreso en Andros Impresores

Liberdad y Desarrollo

ÍNDICE

PRÓLOGO	<i>Miguel Bejide C.</i>	7	
1.	Miguel Kast R.: Precursor de las políticas para superar la pobreza	<i>Cristián Larroulet V.</i>	15
2.	Reflexiones sobre la formación de capital humano, crecimiento y reducción de la pobreza	<i>Francisco Rosende R. y Claudio Sapelli G.</i>	39
3.	Actualizando la línea de la pobreza	<i>Felipe Larraín B.</i>	73
4.	Una mirada desde el estrato bajo: percepciones y expectativas de ascenso social	<i>Ignacio Irarrázaval Ll. y M. de los Ángeles Morandé V.</i>	139
5.	Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996-2006)	<i>Rodrigo Castro F. y María Elena Arzola G.</i>	179
6.	Mejores políticas para superar la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades	<i>Rosita Camhi P.</i>	223
7.	¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?	<i>Osvaldo Larrañaga J.</i>	263
8.	Una propuesta para incentivar el empleo	<i>Rosanna Costa C.</i>	325

Liberdad y Desarrollo

PRÓLOGO

Por Miguel Bejide C.*

A 25 años de la partida de Miguel Kast R., no sólo quienes tuvimos el privilegio de conocerlo y compartir con él las innumerables tareas, seguimos lamentando su ausencia, sino también Chile. Efectivamente, como señaló alguien a propósito del aniversario 25 de su muerte, Miguel Kast R. es patrimonio de todos los chilenos.

Su entusiasmo a toda prueba y su incansable capacidad de trabajo lo hicieron destacar siempre y su aporte a la estrategia de desarrollo económico que el país emprendió hace más de tres décadas es indiscutible.

Pero sin duda, el tema que más le apasionaba era la pobreza y gracias a su labor e influencia aprendimos a enfrentarlo no sólo con el corazón, sino también con la razón. El sentido de urgencia que él transmitía para enfrentar este problema obligaba a ser eficientes con el uso de los escasos recursos con que contaba una economía como la chilena, que estaba en un proceso de estructuración y fortalecimiento.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Presidente del Directorio de la Fundación Miguel Kast R.

El concepto de focalización de los beneficios sociales fue diseñado por Miguel en los años 70, cuando bajo su supervisión se elaboró el primer Mapa de la Extrema Pobreza en Chile. Sin duda, ello reflejaba su permanente preocupación por un Estado eficiente. El tenía muy claro que la mala utilización del gasto público termina favoreciendo a muy pocos y perjudicando a los más necesitados. Miguel hizo enormes esfuerzos para que eso no sucediera. A la perseverancia, agregaba una alta rigurosidad y coherencia, lo que redundaba en políticas públicas con diagnósticos certeros y soluciones concretas y realistas enfocadas siempre a resolver los problemas en el corto plazo, no sólo pensando en el futuro.

Nadie pone en duda hoy herramientas como la ficha CAS o de Protección Social, su nombre actual, o la encuesta CASEN como parte importante de los instrumentos de que dispone el Estado para determinar dónde están los más pobres y cuáles son sus necesidades. Difícilmente una política social puede ser implementada sin considerar los antecedentes que estos instrumentos proporcionan para una adecuada decisión.

La focalización de los programas sociales y los subsidios directos a las personas, dan origen a políticas públicas como el subsidio a la vivienda, a la demanda en educación y tantos otros programas, algunos de los cuales siguen vigentes hasta hoy, con ciertas modificaciones.

A 25 años de la muerte de Miguel Kast R., es indispensable recordar que con su audacia y valentía, nos hizo entender que el peor obstáculo que los pobres enfrentan es la mala calidad de la política económica y el bajo crecimiento que ello genera.

Sin embargo, Chile ha evolucionado y nuestra realidad económica es muy distinta a la de 35 años atrás. Por ello, creemos necesario entender el escenario actual en materia de pobreza, deter-

minar cuáles son sus características y los problemas que enfrentan hoy las personas más necesitadas, como también identificar sus principales restricciones o limitantes para integrarse al desarrollo.

En este contexto, Libertad y Desarrollo, la Fundación Miguel Kast R. y la Fundación Enrique Costabal, estimaron oportunamente conmemorar los 25 años del fallecimiento de Miguel Kast con la publicación de este libro. En él, se analiza de qué forma los conceptos que desarrolló Miguel para superar la pobreza en nuestro país han contribuido a su erradicación y al mejoramiento del nivel de vida de la población.

En el primer capítulo, Cristián Larroulet da cuenta del rol precursor que jugó Miguel Kast con una serie de propuestas de políticas sociales a mediados de los años 70 como Subdirector y luego Ministro de la Oficina de Planificación Nacional. En esa época, sus planteamientos constituyeron un enfoque tremadamente innovador y en los años siguientes sus iniciativas fueron concretándose, muchas de las cuales con algunas variaciones continúan vigentes hoy. A partir de la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza en 1975, el primer diagnóstico que demostró que las políticas sociales no llegaban a los más pobres, surgieron diversas ideas. Entre ellas: la elaboración de instrumentos para focalizar los programas sociales como la Ficha CAS, el diseño de subsidios a la demanda como la subvención educacional, el subsidio habitacional, el subsidio familiar y pensión asistencial, y la provisión de servicios sociales por los privados como es el caso de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las universidades privadas.

En el segundo capítulo, Francisco Rosende y Claudio Sapelli, plantean ciertas reflexiones y conexiones que se dan a partir de la teoría económica actual y los factores que influyen en la formación de capital humano, el crecimiento económico y la reducción de la po-

breza. Los autores plantean que muchos de los debates a mediados de los 70 han vuelto a tener vigencia hoy ya que afectan especialmente a los más pobres. Entre ellos: la declinación del ritmo de crecimiento de la economía que ha reducido las posibilidades de empleo y crecimiento de los salarios; la desigualdad de la distribución del ingreso, que se ha mantenido inalterable a través del tiempo y donde existe una responsabilidad importante de un sistema educacional que muestra grandes brechas y problemas.

Los autores analizan el funcionamiento de la educación en Chile y cómo mejorando las falencias del actual sistema de subvenciones, se podría llegar a obtener el “precio correcto en educación”, tal como lo planteaba Arnold Harberger, profesor de la Universidad de Chicago, maestro y amigo de Miguel Kast.

Se aborda también el tema de la segmentación de alumnos pobres que se han convertido en verdaderos rehenes de colegios que no cumplen un estándar mínimo de calidad. Además, se propone la introducción de incentivos al sistema de financiamiento de los colegios que condicione los fondos públicos al cumplimiento de determinadas metas y al logro de una calidad aceptable.

En el tercer capítulo se presenta un estudio de Felipe Larraín consistente en una propuesta de actualización y perfeccionamiento del indicador para medir la pobreza en Chile a partir de estructuras de consumo más recientes. El indicador actual se elaboró sobre la base de una canasta de satisfacción de necesidades básicas que refleja patrones de consumo que prevalecían hace 20 años en Chile, ya que se construyó a partir la información obtenida en la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas en los años 1987-1988.

Desde entonces, se han producido muchos cambios económicos, demográficos y sociales que han afectado la estructu-

ra de consumo y gastos de la población, lo que hace necesaria una actualización de la línea de pobreza. Esto fue efectuado con información disponible extraída a partir de la V Encuesta de Presupuestos Familiares realizada entre 1996 y 1997. La metodología de actualización de la canasta básica de alimentos se elaboró sobre la base del trabajo efectuado por la Fundación para la Superación de la Pobreza entre los años 2001 y 2003 donde se construyó una nueva canasta de alimentos y una estimación del costo de los satisfactores de necesidades básicas no alimentarias. Sobre esta base, se rehicieron las estimaciones resultando esta nueva canasta básica actualizada un 51% más cara que la línea oficial de pobreza que establece MIDEPLAN, lo que llevó a que la pobreza afectara el año 2006 a un 29% de la población en vez de un 13,7% que daba la línea oficial.

En el cuarto capítulo, Ignacio Irarrázaval y María de los Ángeles Morandé presentan un estudio sobre percepciones y expectativas de ascenso social del estrato bajo², que actualmente no es estático sino que presenta posibilidades de movilidad social acercándose cada vez más a las condiciones y estilos de vida de los sectores medios. El estudio comprueba que las personas del estrato bajo perciben oportunidades de mejoramiento y se orientan a una movilidad social ascendente, opiniones que si bien están asociadas al acceso a mejores niveles de vida, están también estrechamente relacionadas con la importancia adjudicada a la iniciativa individual valorando el esfuerzo y el trabajo como una de los principales determinantes del éxito, contraponiéndose con aquellas teorías que postulan que los más pobres viven entrampados en la desesperanza y reasignación.

² Estudio elaborado a partir de información de la Encuesta Bicentenario PUC ADIMARK 2006 y 2007 y la Encuesta CEP de Opinión Pública de Noviembre y Diciembre del 2007.

En el quinto capítulo María Elena Arzola y Rodrigo Castro, analizan la movilidad de la pobreza 1996 y 2006, a partir de la información que reportó la Encuesta Panel CASEN 1996-2001-2006. Aplicando modelos estadísticos estimaron la probabilidad que tiene un individuo de pertenecer a cierta categoría de pobreza o no pobreza a partir de las características del hogar y la situación laboral que enfrentó en el período considerado en el estudio.

Entre los principales resultados destaca en hecho de que el fenómeno de la pobreza debe estudiarse desde un punto de vista dinámico en lugar de estático. En un período de 10 años, se reporta una importante movilidad en torno a la línea de pobreza, ya que cerca de un tercio de la población se movió entre los estados de pobreza y no pobreza, un 4,2% se mantuvo bajo dicha línea durante todo el período y un 64,5% nunca fue pobre.

Asimismo, el estudio demostró que existe una fuerte relación entre la condición de ocupación y desocupación y la probabilidad de caer en la pobreza.

El capítulo de Rosita Camhi aporta antecedentes relacionados con la pobreza y la situación distributiva de nuestro país y propone políticas y programas para hacer más eficiente la gestión pública. Entre los elementos que más han contribuido a la erradicación de la pobreza se verifica el importante rol del crecimiento económico, por su incidencia en la generación de empleo y en el incremento de los ingresos de las personas. Entre los problemas más importantes que afectan a la población en situación de pobreza se cuentan sus dificultades para insertarse en el mercado laboral.

El estudio destaca también que las falencias de la educación en un mercado laboral cada vez más exigente, hacen que quienes tienen menos experiencia o menor escolaridad les cueste más encontrar un empleo, específicamente, las mujeres y los jóvenes.

Otro de los aspectos analizados se refiere al impacto distributivo del gasto social, a la luz del sistema de protección social que se está instaurando en Chile, mediante el cual se están estableciendo garantías y derechos universales a toda la población. Los antecedentes disponibles muestran que, a pesar de que se han ido destinando muchos más recursos a los programas sociales, todavía hay muchas familias pobres que presentan necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir. Por lo tanto, es necesario continuar dando importancia a la focalización, mediante el desarrollo de nuevas herramientas que permitan continuar priorizando la llegada de los programas sociales en los hogares más pobres. Una forma de lograr mayor eficiencia en esto, es avanzar mucho más en su descentralización.

En el capítulo siguiente Osvaldo Larrañaga, analiza la evolución de la política social aplicada durante los Gobiernos de la Concertación y en qué medida ha sido efectiva en torno a cuatro objetivos: la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad de ingresos.

La argumentación central del estudio es que la actual política social no estaría cumpliendo una labor efectiva para avanzar en materia de distribución de oportunidades y de ingresos, porque no hay un diseño de política consistente con tales propósitos.

La protección de ingresos a grupos cubiertos por los programas de seguridad social, y la provisión de servicios sociales a grupos mayoritarios de la población, ha configurado una mejor distribución del bienestar en relación a una situación sin política social; sin embargo, el autor considera esto ha sido insuficiente para reducir las fuertes desigualdades de oportunidades y de ingresos que caracterizan al país. Las falencias más importantes que no han logrado ser revertidas aparecen en materia de oportunidades.

En el último capítulo, Rosanna Costa explica algunas debilidades del mercado laboral en Chile que apuntan a la existencia de una excesiva rigidez y ciertas distorsiones que inciden en las dificultades que enfrentan para encontrar empleo, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con menor experiencia y calificación. También se constata la existencia de un alto grado de informalidad ya que los empleados sin contrato representan casi un cuarto del empleo dependiente.

Reconociendo al empleo como un instrumento de inserción social por excelencia y a partir de las falencias detectadas en el mercado laboral, la autora presenta una propuesta que permitiría avanzar en la generación de empleo y a la vez contribuir a mejores relaciones laborales entre trabajadores y empleadores.

Como presidente de la Fundación que lleva el nombre de Miguel Kast Rist, no puedo dejar de expresar mi satisfacción por la calidad de los trabajos contenidos en este libro. Ellos abordan todos los temas que fueron preocupación central de Miguel en su trayectoria pública. Además, todos plantean diagnósticos e ideas que permitirán seguir luchando para superar la pobreza del país. No hay duda que ese es el mejor homenaje a quien fue el precursor en el diseño y creación de políticas públicas modernas para la superación de este flagelo.

1

MIGUEL KAST R.: PRECURSOR DE LAS POLÍTICAS PARA SUPERAR LA POBREZA

Cristián Larroulet V.* **

* Economista Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Economía de la Universidad de Chicago. Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo y Profesor de la Universidad del Desarrollo.

** Agradezco la colaboración de Rosita Camhi en la elaboración de este capítulo.

Liberdad y Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN

Miguel Kast R. falleció el 18 de septiembre de 1983 y este año 2008 se cumplen 25 años desde su muerte. Este libro, que reúne un conjunto de los más destacados expertos nacionales en los temas de pobreza, está dedicado a su memoria. Miguel fue precursor del diseño moderno en la elaboración de políticas sociales para superar la pobreza. Su pensamiento y su rol como servidor público fueron fundamentales para cambiar el enfoque de política pública que se aplicaba en Chile en esta trascendental tarea.

Si el país ha logrado reducir sus niveles de pobreza es en parte sustancial gracias a su aporte, realizado en un período de tiempo muy breve¹. El presente capítulo explica el pensamiento y la contribución de este notable hombre público².

Las principales políticas sociales fueron delineadas por Miguel Kast cuando fue primero Subdirector y luego Ministro de la Oficina de Planifi-

¹ Al final del capítulo se presenta un Anexo con una biografía de la vida de Miguel Kast Rist, escrita por la periodista Ximena Acevedo.

² Para la Elaboración de este capítulo se utilizó como referencia el libro “El Pensamiento de Miguel Kast en Perspectiva” de Hernán Burdiles, editado por la Fundación Miguel Kast el año 2006.

ficación Nacional (ODEPLAN) a mediados de los 70³. Lo hizo a partir de los factores principales que en esa época perpetuaban la pobreza por la aplicación de políticas de corte distributivo erradas o generadas a partir de grupos de presión organizados de la sociedad, que beneficiaban a esos mismos grupos dejando afuera a los más pobres. Las políticas y propuestas formuladas se han mantenido vigentes sin grandes variaciones por muchos años, incluso hasta el día de hoy, ya que demostraron ser efectivas en la solución de diversos problemas inherentes a la pobreza. Muchos de esos conceptos, hoy universalmente aceptados, eran en ese tiempo impensables, como el hecho de que los países que logran mayor éxito en la erradicación de la pobreza y en su desarrollo social son también aquellos que alcanzan un mayor desarrollo económico o en los cuales el sector privado puede ejercer un importante rol en la solución de problemas derivados de la pobreza.

I. Dirigió el primer diagnóstico que mostró que las políticas sociales no llegaban a los más pobres: el Mapa de la Extrema Pobreza

Chile ya era en los 70 uno de los países de América Latina con una larga tradición en el tema social. Con distintos énfasis y distintas estrategias, los gobiernos de diferentes signos ideológicos habían aportado sus esfuerzos a esta tarea. A inicios del siglo pasado, entre los años 1925 y 1938, se comenzaron a dictar las primeras leyes sociales, tales como la Ley del Seguro Obrero y otras que, a la larga, configuraron una compleja institucionalidad social que vino a ser pionera en Latinoamérica. Chile fue pionero entre los países de la región en esta tarea; mucho antes de tener desarrollo económico ya tenía un complejo sistema de desarrollo social, que pretendía dar cuenta de las desigualdades sociales y terminar con la pobreza. Por años se

³ Precursora del actual Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).

pensó que desde el Estado, y en forma institucionalizada, se podía combatir la pobreza y la desigualdad en forma independiente de lo que sucediera con nuestro crecimiento económico. La intrincada red social que se fue construyendo, además de generar crecientes déficit fiscales, sólo llegaba con sus programas a quienes tenían un empleo estable y que imponían en alguna de las múltiples cajas de previsión social. Esto a la larga terminó favoreciendo a los grupos de presión más poderosos, dejando fuera de los beneficios a los más pobres, que eran principalmente trabajadores por cuenta propia. Asimismo, el alto impuesto al trabajo existente encarecía los costos de contratación de la mano de obra, y generaba la imposibilidad de que los más desposeídos obtuvieran un empleo estable.

A mediados de los 70 y bajo el liderazgo de Miguel Kast en ODEPLAN, se encargó la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza al Departamento de Economía de la Universidad Católica a partir de la información del Censo de 1970, de modo de contar con un diagnóstico que permitiera caracterizar la pobreza en Chile. Este instrumento permitió identificar por primera vez a aquellos sectores de la población que tenían un nivel de pobreza extrema y a los cuales había que destinar los principales esfuerzos para sacarlos de esa condición. Entre las conclusiones de dicho trabajo se constató la necesidad de efectuar un cambio en materia de políticas sociales porque ni éstas ni el gasto del Estado llegaban a los sectores más necesitados. Las principales conclusiones del Mapa mostraron que a esa fecha un 21% de la población vivía en condiciones de extrema miseria, que un 43% de los niños pobres no asistía a la escuela a pesar del alto gasto educacional. Por su parte, la mayoría de los jefes de hogar en extrema pobreza trabajaban por cuenta propia, vale decir, no tenían contrato ni percibían los beneficios de la seguridad social. El 50% de los pobres eran niños y el 68% de los pobres vivían en el sector urbano. Eran problemas sociales graves en esa época la alta desnutrición y elevada mortalidad infantil.

II. Definí y propuso un cambio de políticas públicas

1. Crecimiento y pobreza

A mediados de los 70 existía la percepción generalizada de que el crecimiento económico era una meta incompatible o contradictoria con el desarrollo social. De hecho, entre 1965 y 1975 Chile había crecido a una tasa promedio inferior a 2,5% al año. Miguel Kast planteaba que muchas veces una redistribución del ingreso mal hecha perjudicaba el crecimiento económico, pero además tendía a agravar el estado de injusticia inicial. Viceversa, un desarrollo económico adecuado, una economía sana en la práctica, como había ocurrido en muchos países del mundo, tendía a aminorar y corregir sustancialmente gran parte de los problemas sociales. La situación social, en consecuencia, poco a poco tendería a ser más igualitaria, porque el crecimiento económico, además de permitir el mejoramiento de las oportunidades y del ingreso de los estratos más pobres, facilitaría el financiamiento del gasto que hacia ellos realiza el Estado en cumplimiento del rol que le cabe al respecto. Después de distintas experiencias económicas, en Chile se logró entender que para derrotar la pobreza se requiere generar riqueza. Hoy esa premisa es compartida y todas las investigaciones recientes en Chile y muchos otros países del mundo demuestran que la disminución de la pobreza se explica principalmente por el crecimiento económico, que se traduce en más puestos de trabajo y mejores condiciones de vida de la población.

2. Rol del Estado en la política social

Hasta mediados de los 70 el Estado siempre había ocupado un lugar destacado las políticas sociales; sin embargo, se había generado una confusión respecto de la responsabilidad que le cabía al mismo en cuanto a garantizar la salud, la previsión y la vivienda mínima, con el hecho de gestionar directamente la prestación de dichos servicios.

En la práctica ello llevó a que el Estado terminó transformándose en juez y parte en estas materias, lo cual perjudicaba el fin último de las políticas, esto es la garantía de que los servicios se otorguen a tiempo y con una calidad aceptable. En la medida en que quien entrega el servicio es el responsable de garantizar, sin los controles necesarios, la calidad y cobertura de los mismos, siempre sobrarán excusas para explicar las deficiencias y difícilmente se aplicarán las sanciones en caso necesario. El Estado en Chile había ido creando burocracias sumamente rígidas y centralizadas para gestionar los servicios de salud, previsión, educación y vivienda mínima que terminaron siendo absolutamente inmanejables. Así, se debía administrar una burocracia centralizada de 140.000 personas en el Ministerio de Educación y 70.000 personas en Salud, lo que hacía materialmente imposible que existiese información acabada de quiénes eran los beneficiarios o información cualitativa de cada sector, como los niveles de deserción en educación, patologías y morbilidad en salud, pagos de beneficios en previsión, entre otros. Difícilmente en un contexto así se podía esperar que las decisiones tomadas fuesen acertadas o fundadas en cifras reales para corregir errores, ya que ni siquiera éstos podían cuantificarse en forma seria.

La primera premisa que se planteó con el fin de distribuir en mejor forma los recursos destinados a fines sociales consistió en diseñar mecanismos para hacerlo en la forma más eficiente posible. Así, se estableció la idea de llegar con subsidios directos al individuo definido como sujeto del subsidio. Este mecanismo, que podía resultar más costoso al principio porque se debía identificar a las personas, resultaría a la larga más barato, al minimizar las filtraciones de los subsidios hacia otros sectores o en burocracia estatal.

Un segundo principio que se impulsó fue el permitir la libre elección por parte del beneficiario, entre las distintas alternativas que se le podían ofrecer. En educación, en previsión, en salud, en todos aquellos campos en que el Estado debe apoyar a algunos ciudadanos, era necesario darle a ese ciudadano responsable, los recursos para ob-

tener los bienes o servicios mencionados y la libertad de elegir, por ejemplo, a qué tipo de escuela mandar a sus niños, a cuál hospital, consultorio o posta asistir y con cuál médico atenderse.

Miguel Kast planteaba que el Estado no tenía porqué asumir prioritariamente y directamente funciones productivas en los sectores sociales ya que, consecuentemente con la política económica aplicada, era el sector privado u otras organizaciones descentralizadas las llamadas a ejercerlas más eficientemente. Los pasos que deberían darse para obtener una utilización más racional de los recursos en el campo social para mejorar la igualdad de oportunidades y que constituyen premisas indiscutibles de las políticas sociales hasta hoy en día fueron:

- a) *Descentralizar al máximo los entes gestores de los programas sociales, hasta llegar al nivel municipal, dando siempre al usuario la posibilidad de libre elección del servicio.*

En ese nivel los errores pueden detectarse más rápidamente y las soluciones cuestan mucho menos que cuando se tiene un aparato nacional. Además, dichos gestores locales debían tener un alto grado de autonomía administrativa del nivel central, compensada por contrapesos (incentivos y desincentivos) financieros y un control de las normas vigentes por las autoridades superiores (regionales o nacionales). Como ejemplo de esta política puede citarse el traspaso de toda la atención primaria en salud (postas y consultorios) a los municipios.

- b) *Separar dentro del Estado las funciones normativas y de control financiero y de gestión. La función normativa debía ser centralizada y con órganos de control descentralizados que vigilen por igual a los entes públicos o privados.*

La función financiera debía ser centralizada en lo que a distribución de recursos se refiere y descentralizada en dos aspectos. Por una parte, la gestión de los pagos de servicios prestados, que debía ser competitiva entre entes públicos y privados (lo que dio origen a la misma subvención escolar para colegios

municipales o privados), y por la otra parte, la decisión de quién es el receptor del pago, mediante la libre elección por los propios individuos, lo que permite obtener una mayor eficiencia de los órganos proveedores de servicios sociales.

- c) *Delegar en entidades privadas en forma progresiva la prestación de los servicios sociales, para permitir que el Estado sea juez y un garante efectivo de que dichos servicios se presten en forma satisfactoria.*

De este modo el Estado podría concentrar su labor principal en: subsidiar a los más pobres para garantizar el acceso igualitario, controlar el acceso expedito al servicio y dictar normas generales en cada área, lo que derivaría en una mayor eficiencia y mejor calidad del servicio, por la competencia en su aplicación. Estos principios fueron aplicados posteriormente en áreas como la previsión, con la creación en 1980 de las AFP y en 1981 de las ISAPRES en el área de la salud.

- d) *Definir y seleccionar cuidadosamente a los beneficiarios y beneficios que otorgará el Estado.*

El criterio era comenzar por los sectores de extrema pobreza, subiendo hasta que los recursos recaudados se agoten. El proceso de selección de beneficiarios debía basarse en el ingreso o alguna medición indirecta de este y a través de una selección única, encargando a una sola autoridad (municipalidades dependientes de Intendencias y Ministerio del Interior), la ubicación de los más pobres en cada área en forma periódica, para luego darles acceso a los subsidios administrados por los ministerios de vivienda, salud, educación y trabajo. De este modo, una familia en extrema pobreza debería tener acceso simultáneo a los diferentes programas, en lugar de acceso parcial y/o esporádico que tenía a esa fecha, pues cada ministerio seleccionaba a los beneficiarios de sus programas con distintas metodologías.

3. Focalización de programas sociales en la extrema pobreza

A partir de la realidad mostrada por el Mapa de la Extrema Pobreza, comienzan a replantearse los programas sociales, dando origen al concepto de focalización de los beneficios sociales y a la necesidad de crear una red social eficiente para ayudar a quienes no contaban con la capacidad humana para salir por sí solos de esta situación y, sobre todo, para proveer a los hijos de esas familias de los elementos indispensables que les permitan enriquecer su capital humano y así salir de la pobreza. En los años posteriores, y como producto de esto, nacieron diversos instrumentos para caracterizar a los pobres y priorizar los beneficios sociales que aún están vigentes hasta el día de hoy, con modificaciones y ajustes. Los más emblemáticos fueron la instauración en 1980 de la Ficha Cas I (su última versión es hoy la Ficha de Protección Social, utilizada como instrumento de vulnerabilidad social) y en 1975 la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), instrumento fundamental de la política social actual y cuyo objetivo inicial fue medir la focalización del gasto social con el fin de comprobar si las políticas y programas que se estaban aplicando tenían el impacto distributivo esperado en los más pobres. Otros instrumentos que fueron desarrollándose a partir de esa idea fueron, en el tema de la desnutrición, el Sistema de Seguimiento Nutricional vinculado al Programa Nacional de Alimentación Complementaria, PNAC, y el Control de Salud y, para incentivar la asistencia escolar, el sistema de selección de beneficiarios de almuerzos y desayunos escolares que con distintas variaciones se utiliza hasta hoy (Índice de Vulnerabilidad Escolar que aplica la JUNAEB).

4. Desnutrición infantil y atención primaria en salud

La mortalidad infantil y desnutrición eran problemas sociales graves a comienzos de los 70. Un 16% de los niños menores de 6 años resultaba afectado por la desnutrición (1975) y la mortalidad infantil en menores de un año alcanzaba a 79 por cada mil nacidos vivos (1970), siendo una de las más altas en Latinoamérica. Estos dos flagelos daban

en esa época origin al círculo de la pobreza, que impedía que los niños se desarrollaran adecuadamente y, por lo tanto, pudiesen integrarse al desarrollo en su vida adulta. Era aquí donde los programas sociales podían tener las rentabilidades sociales más altas ya que los beneficios permitirían mejorar la capacidad generadora de ingresos durante toda la vida de la persona. Miguel Kast comenzó a plantear como primera política social para dar igualdad de oportunidades, la necesidad de incorporar a los niños más pobres a programas de atención a preescolares en extrema pobreza, complementados con programas de educación salud materno infantil y de nutrición.

Las principales acciones llevadas a cabo en esta área a partir de las propuestas de Miguel Kast estuvieron dadas por:

a) *Reformulación de la Asignación Familiar y creación del Subsidio Único Familiar (SUF):*

Anteriormente, este beneficio monetario destinado a los niños, era sólo para trabajadores dependientes que imponían en las respectivas cajas de previsión, independientemente de sus ingresos, con lo que los niños más pobres cuyos padres eran trabajadores por cuenta propia no lo recibían. La reformulación del beneficio dio origen al Subsidio Único Familiar (1980) destinado sólo a niños de bajos ingresos cuyos padres no tienen previsión y consistente en un subsidio monetario directo que se entrega a los niños menores de 18 años, las madres y embarazadas. Este beneficio comenzó a asignarse a través de los municipios a beneficiarios seleccionados mediante la Ficha Cas. Posteriormente, la Asignación Familiar fue focalizada sólo en los trabajadores dependientes de bajos ingresos.

b) *Control de salud y PNAC:*

Con el fin de abordar el problema de la desnutrición, se ligaron los programas de control de salud llevados a cabo en consultorios con la entrega de alimentos gratuitos a través del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Junto con esto se comenzó a llevar un registro con los datos

nutricionales de toda la población controlada y en especial de los niños desnutridos y en riesgo de desnutrición. La aplicación de este programa fue fundamental para controlar y erradicar la desnutrición en Chile.

- c) *Reformulación del Programa de Alimentación Escolar, que opera ba con una administración centralizada y donde el Ministerio otorgaba directamente el servicio.*

Se descentralizó la operación del sistema de administración de la JUNAEB, delegando en concesionarios privados la entrega de alimentos, con el fin de reducir la desnutrición en escolares y además actuar como anzuelo para atraer a los niños a la escuela y evitar su deserción.

- d) *Propuesta de la creación de un bono escolar otorgado a los niños cuya educación se deseaba subsidiar total o parcialmente, lo que posteriormente dio origen a la subvención educacional.*

5. Educación

El presupuesto de educación del año 1974 mostraba que solo un tercio del gasto llegaba a la enseñanza básica, donde se atendía el 75% de los estudiantes, y que el 52% de los recursos se iba a la educación superior, que captaba alrededor del 5% de los estudiantes. Una política así no podía ir en beneficio de los más necesitados ya que, a fin de cuentas, era un subsidio a los no pobres por parte de los pobres, y de todos los chilenos al 5% más rico de los estudiantes, los que sin aportes equivalentes de su parte obtenían una formación profesional que los capacitaba para competir en condiciones excepcionales en el mercado laboral y les daba acceso a un nivel cultural más alto y a un mejor *status social y económico*.

- a) *Educación básica y media*

Miguel Kast propuso la creación de un sistema de administración autónoma y descentralizada de los establecimientos

educacionales en que el Estado actúe sólo como regulador y fiscalizador, en reemplazo de la gestión directa a cargo del Ministerio de Educación que existía en esa época. Ello perseguía crear las condiciones para una administración más expedita, máximo rendimiento y realización del profesorado, mayor participación de los padres, apoderados y alumnos, todo lo cual traería mayor productividad y flexibilidad en el proceso educativo. La bonificación o subvención directa al educado, que fue una innovación en esa época, tenía por objeto que éste eligiera libremente el establecimiento en que deseaba educarse y, a su vez, que los establecimientos educacionales se financiaran con sus propios ingresos, por lo que se verían obligados a competir mejorando sus servicios. También propuso cheques educativos o subvenciones por montos mayores a la media nacional a los sectores de extrema pobreza o geográficamente aislados, lo que hoy se ha llevado a la práctica como subvención diferenciada, aprobada por ley recién en febrero del 2008, y que permitirá nivelar las oportunidades de formación educacional y humana a todos los niños.

Al limitar la función del Estado a labores de fiscalización, innovación y asesoría técnica de la educación, junto con las inversiones de capital en nuevos planteles, se le permitiría concentrarse en aquellas áreas en que tiene las mayores ventajas comparativas: dar el marco y proporcionar los estímulos e incentivos para mejorar la educación, en vez de constituir un lastre derivado de la gestión directa a cargo del Ministerio de Educación.

b) *Educación Superior*

Los problemas de la educación superior eran causados, en parte, por el subsidio fiscal que iba a la enseñanza universitaria y que no se justificaba socialmente en la mayoría de los casos. Desde el punto de vista privado (del alumno), la inversión para adquirir educación superior tiene un rendimiento altísimo. Por esta razón, si se cobraba una matrícula real, la rentabilidad para el alum-

no bajaría pero seguiría siendo muy superior y, por consiguiente, los individuos harían esa inversión de todas maneras. La única limitante sería la capacidad económica del alumno que se hace irrelevante con el otorgamiento de préstamos sin restricción a los más pobres. Es decir, si el postulante tuviera capacidad de endeudarse lo haría de inmediato, por la alta rentabilidad privada de una profesión universitaria.

Un esquema de cobro de matrículas reales permitiría a las universidades captar recursos “ilimitados” en la medida en que el servicio ofrecido contara con una demanda efectiva. Aquellas áreas de estudio que racionalmente se quisieran subsidiar, en razón de que su importancia social excede el beneficio privado de los usuarios, recibirían aportes de la Universidad respectiva, financiados por los excedentes de otras áreas. La regla sería que todas las unidades se deben autofinanciar y contribuir a la administración central, y la excepción sería el subsidio interno. Este sistema permitiría un saneamiento general y la asignación racional de los recursos en vez de la inercia que existía a esa fecha.

6. *Vivienda*

Entre 1960 y 1973 más del 80% del valor de las viviendas construidas por el Estado fueron regaladas por la alta inflación existente, dado que se cobraban escasos o nulos intereses y los préstamos no eran reajustables. Además, este tipo de subsidios no era asignado a los sectores más necesitados, sino a otros con mayor poder de presión, más “visibles” y fuertes desde un punto de vista político.

Miguel Kast estimaba que los subsidios destinados a la vivienda tenían su justificación por eventuales imperfecciones en el mercado de capitales, por externalidades como menor tensión social y criminalidad, y por la mayor probabilidad de un desarrollo adecuado de los menores frente a una mayor estabilidad del hogar, menor morbilidad y otras asociadas con las mejores condiciones de la vivienda. El subsi-

dio debía ser inversamente proporcional a la capacidad de pago del individuo. La propuesta consistió en diseñar un subsidio directo y en dinero al grupo familiar seleccionado, dando origen al subsidio habitacional, con el cual se podía reforzar su poder adquisitivo, pudiendo adquirir una casa donde y con las características que mejor se acomodaran a su situación personal. Para seleccionar al grupo familiar, se propuso realizar un concurso nacional entre quienes no poseían viviendas y que fueran relativamente pobres, considerando el tamaño de la familia y el esfuerzo de ahorro previo, lo que también se aplica hasta hoy para postular a los diversos programas de vivienda con subsidio del Estado del MInvu.

7. *Empleo*

La legislación laboral, tal como la legislación previsional, era tremadamente compleja y contemplaba un sinnúmero de leyes y normas que fueron implementándose para satisfacer los requerimientos de determinados grupos de presión. Así, terminaron existiendo normas distintas para obreros, campesinos, funcionarios públicos, trabajadores independientes y otros en temas como salarios mínimos e indemnizaciones que variaban además por sector económico y zona geográfica, todos derechos adquiridos bajo el denominador común de la presión sindical y amenaza permanente de conflicto laboral. Esto se traducía en un mayor impuesto a los más pobres, menos empleo y menores beneficios: sólo podían pensionarse con 65 años de edad (otros grupos podían hacerlo incluso con 12 años de trabajo), no existía la pensión asistencial, no tenían subsidio de cesantía y recibían una menor asignación familiar, y un 20% de los pensionados se llevaba casi la mitad del gasto en pensiones. Así, en esa época garantizar por ley la estabilidad del empleo resultaba absolutamente imposible. Sólo se consiguió estabilizar un alto desempleo y subempleo.

Las políticas impulsadas consistieron en crear mecanismos a través de la seguridad social para garantizar la estabilidad en el ingreso,

lo que se concretaría a través de un subsidio de cesantía, considerándolo mejor que las indemnizaciones que, tal como ocurre hasta el día de hoy, constituyen un impuesto a la contratación de mano de obra que genera cesantía, especialmente entre los más pobres que tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral.

Asimismo, planteaba que una alternativa más justa desde el punto de vista social y positiva desde el punto de vista del empleo, sería el que el contrato de trabajo pudiera terminarse sin otro requisito que un determinado aviso previo, complementado por un amplio seguro de cesantía. Ello dado que en esa época las leyes de inamovilidad, así como los desahucios legales, generaban costos que se traducían en mayores niveles de desempleo. En la medida en que el impuesto al trabajo se cobraba a los sectores de ingreso más bajo, estos pagaban todos los costos y no obtenían ningún beneficio, traduciéndose en mayor cesantía de dichos grupos, ya que los sueldos mínimos tampoco podían caer bajo el mínimo legal.

En suma, la batería de propuestas de políticas impulsadas por Miguel Kast tuvo un enfoque muy moderno y novedoso en esa época, adelantándose a aquellas que posteriormente pusieron en práctica un gran número de países. Ese rol precursor marca hasta hoy el debate de política pública en Chile. Esto se puede apreciar en el resto de los capítulos de este libro, que abordan desde cómo debiera ser la cuantificación de los más pobres y cuál es hoy la percepción de ellos, hasta su movilidad y las políticas para superarla, con una mirada del siglo veintiuno. La lectura completa del texto confirma que Miguel Kast fue un precursor y un líder en el diseño e implementación de una política moderna para superar la pobreza.

ANEXO

BIOGRAFIA MIGUEL KAST RIST (1948-1983)

Breve pero intensa fue la vida de Miguel Kast, como si siempre hubiera sabido que sólo viviría 34 años y que tenía por delante una apretada agenda. Desde muy pequeño aprovechó al máximo su tiempo en las múltiples actividades que desarrolló como “niño empresario”, como estudiante y dirigente universitario, como becado en Chicago y luego hombre clave en el equipo económico del gobierno militar, donde ocupó diversos cargos.

Miguel nació el 18 de diciembre de 1948 en un pequeño pueblo del sur de Alemania, cercano a München, llamado Oberstaufen. Sus padres, Miguel Martin Kast y Olga Rist, se habían casado muy poco después que terminara la Segunda Guerra Mundial y luego del nacimiento de Miguel y de su hermana Bárbara, decidieron emigrar a Chile, como muchos otros alemanes, buscando un lugar donde criar a la que sería una numerosa familia. Sin vender la casa ni la tierra, sino tan solo unas vacas –como contaba Miguel– primero se vino su padre y con la ayuda de unos amigos alemanes compró una parcela de cuatro hectáreas en Linderos, con unos pocos árboles frutales, una casa de adobe, pero sin agua potable ni luz eléctrica. Allí recibió a su familia, iniciando con Olga

una vida de duro trabajo, cultivando su tierra y criando gallinas, al tiempo que recibían a la prole que nacía en Chile.

La vida para Miguel tampoco fue fácil. Cuando le correspondió hacer su tercera preparatoria fue matriculado en el Liceo Alemán de Santiago y alojado en una pensión donde vivían sólo adultos. Poco después sus padres decidieron cambiarlo al Colegio Alemán, continuando con su vida en pensiones, solitario, con pocos amigos, rebelde y difícil. La prematura muerte de una de sus hermanas, Mónica, lo afectaría tremadamente.

Negado para los deportes, la música, los trabajos manuales y el dibujo, Miguel quería sobresalir de alguna forma. En esos años conoció al padre Carlos Pfeiffer, quien le “conversaba de Dios” y rebatía sus argumentos sobre la pérdida de libertad que sentía al ser obligado por los Mandamientos. En estas conversaciones Miguel inició su acercamiento a la Virgen y su costumbre del rezó de las mil Avemarías que, según le había confidenciado el padre Pfeiffer, si se hacía en vísperas de alguna fiesta de la Virgen, le concedería cualquier petición. Sin mucho convencimiento esa primera vez, rezó las mil Avemarías pidiéndole que lo *“hiciera el mejor alumno de su curso”*.

Y su vida comenzó a cambiar. Interno en el Colegio Hispanoamericano, al poco tiempo ya era no sólo el mejor alumno de su curso, sino de todas las promociones.

Aún así en su casa de Linderos, donde llegaba los fines de semana, seguía su rebeldía. Era pendenciero y, en un ambiente donde todos trabajaban, era para sus padres muy difícil hacerlo colaborar en las tareas agrícolas y domésticas, hasta que descubrieron que el incentivo era retribuirlo con algún dinero por cada deber realizado.

Sus condiciones de empresario comenzaron entonces a aflorar: compraba bebidas al por mayor para venderlas en los partidos de fútbol de los domingos en Buin, oficiaba de fotógrafo y trabajó con sólo 12 años en la caja del “Bavaria”, negocio que habían instalado sus padres.

Pero su despegue empresarial se inició con la compra, a los 14 años, de su primera máquina trilladora. Cada año, terminando el co-

legio, partía trillando desde Buin hacia el sur con su máquina y las de su padre, quien le pagaba una comisión por administrarlas. Tanto prosperó el negocio que llegó, al cumplir los 17 años, a tener una flota de seis automotrices y su camioneta: un patrimonio de unos cuarenta mil dólares reunidos con su propio esfuerzo.

De esas experiencias el mismo Miguel recordó haber aprendido “*a trabajar igual con la gente pobre que con la rica, a conocerlas, y respetarlas*”. A no dudar un preámbulo de lo que sería más tarde su vida pública. Aunque también debió conocer desde muy joven el lado amargo de la vida de empresario cuando le tocó enfrentar, con sólo quince años, una huelga de sus operarios y trabajadores durante las trillas que realizaba en Osorno.

Quizás el ejemplo de sus esforzados padres y las angustias y carencias económicas que le acompañaron desde pequeño fueron decisivas en empujarlo a lo que el mismo calificó como “*una obsesión por el trabajo y el ganar dinero*”. Por un largo periodo, nada más le importaba y a tanto llegó que, al salir del colegio, no dudó en ingresar a estudiar administración de empresas en la Facultad de Economía de la Universidad Católica, pues quería recibirse pronto para continuar con sus negocios.

Si bien ése era su norte, muy pronto comenzó a destacar como alumno y líder universitario. Sus primeros acercamientos a la política lo condujeron a apoyar la campaña presidencial de Eduardo Frei Montalva el año 1964, pero a poco andar se daría cuenta de que “*había trabajado para conseguir votos en apoyo de ideas que, finalmente, no eran las suyas (mías)*”. La reforma agraria impulsada por la Democracia Cristiana y el Gobierno de Frei Montalva no sólo atentaba contra el emprendimiento y la propiedad privada, sino que había sembrado el activismo y el odio en los campos.

Muy pronto abrazaría al gremialismo y trabajaría con decisión para arrojar a los políticos de la universidad, llegando a participar directamente en la toma de la Escuela de Economía por parte de los gremialistas en 1968, que querían evitar que cayera en manos de la politizada Federación de Estudiantes de la UC. Fue elegido, enton-

ces presidente del Centro de Alumnos de su Escuela, con un enorme apoyo, y poco después, al integrar la lista que resultó ganadora en las elecciones de FEUC, pasó a desempeñar el cargo de Secretario General de la misma federación.

En esos años, Miguel continuaba haciéndose tiempo para todo. A esta intensa actividad gremial sumaba un brillante desempeño como estudiante, sin descuidar el trabajo social con los pobres, que ya se iba transformando en una preocupación prioritaria para él. No obstante, había otra faceta que ocupaba parte importante de sus días: su cada vez más intensa vida espiritual que había concretado con su cercanía al movimiento Schöenstatt. Desde sus primeros años en la Universidad acudía a la misa dominical en la sede del movimiento, participando cada vez más en él, hasta que en 1968 hizo su “alianza” con la Virgen. Lo acompañaba en esta devoción su hermana Bárbara, que también fallecería de manera trágica. Este hecho iba a marcarlo profundamente y quienes lo conocieron de cerca recuerdan que reforzó su acercamiento a la religión y su espiritualidad.

La vida social también tenía su lugar en las actividades de Miguel. Sus amigos lo han definido como un gran conversador, lleno de ideas y muy alegre, condiciones que atraerían a Cecilia Sommerhoff cuando lo conoció en los trabajos de invierno de la Universidad el año 1969. A poco andar comenzarían a pololear y se casarían en mayo de 1971. Con Cecilia partió a Estados Unidos, becado por la Fundación Ford, a realizar un postgrado en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, con la cual la Universidad Católica había firmado un convenio de intercambio. Las inclinaciones profesionales de Miguel dejaron de centrarse solamente en la administración y los negocios; guiado por sus preocupaciones gremiales y sociales, había reconocido la necesidad de profundizar en el área de la economía.

La vida no era fácil en Chicago: se sumaba a un agotador y exigente plan de estudios, en un ambiente altamente competitivo, una ciudad poco amigable y un clima muy riguroso. Aun así había tiempo para compartir con su familia, a la que se había agregado Miguelito, el pri-

mer hijo, y con los compañeros chilenos entre los cuales estaban Juan Carlos Méndez, Ernesto Silva y Martín Costabal. Tampoco abandonó su misa diaria a la que concurría con Cecilia, y apenas podía viajaba a Milwaukee a visitar el Santuario de Schönstatt. Serían dos años y medio intensos y difíciles, pero nuevamente Miguel se destacaría como un alumno brillante, el mejor de todos los chilenos y merecedor al premio que otorgaba la Universidad al mejor alumno de su generación.

La difícil situación por la que atravesaba Chile en esos años no le había sido indiferente; por el contrario, literalmente devoraba cuanto artículo y publicación sobre el país llegara a sus manos, manteniéndose al tanto de todos los acontecimientos políticos y sociales.

Cuando llegó el 11 de septiembre de 1973, Miguel había aceptado una proposición laboral en México, con excelentes expectativas económicas. El encargado de convencerlo de desistirse y regresar a Chile fue su amigo Ernesto Silva, que ya se encontraba de vuelta de Chicago trabajando en ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional). En noviembre de 1973 le escribía a Cecilia, que había regresado al país a tener a su segundo hijo: *"Cada día me convenzo más de que tengo que volver a Chile. Allá está nuestra vida y creo que es una tontería pensar en quedarse en México solamente porque nos ofrecen mejores condiciones económicas"*. Casi en el olvido quedaban sus planes de transformarse en empresario. El "bichito" del servicio público parecía haberlo picado fuerte.

Ya en ODEPLAN, integró el Departamento de Estudios, correspondiéndole participar en las principales reformas que conformarían el nuevo programa económico del Gobierno Militar. Muy pronto fue designado como Secretario del Consejo Social de Ministros, iniciando su incansable preocupación por los más desposeídos que se plasmó en la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza, base para la definición de las políticas sociales futuras del Gobierno Militar. Gracias a este Mapa se hicieron importantes descubrimientos en el campo social. Uno de éstos tiene relación con la perversa redistribución de los recursos que había en el país, generada muchas veces por los grupos de

presión en beneficio propio y en desmedro de los más pobres y que se reflejaba en varios campos, como la educación –donde la mayoría del gasto estaba orientado a la educación universitaria–, la vivienda y la seguridad social.

Conceptos clave que orientaron desde entonces las políticas sociales delineadas para erradicar la pobreza nacieron de la preocupación de Miguel Kast en este sentido.

En 1975, cuando el ministro Jorge Cauas fue encargado del Programa de Recuperación Económica, Miguel Kast fue designado Subdirector de ODEPLAN, donde tuvo oportunidad de conocer al Presidente Pinochet, a quien debía dar cuentas de los avances de las políticas sociales. A fines de 1978 fue nombrado Ministro Director de ODEPLAN, cargo en el que permanecería dos años.

Exigente como era consigo mismo, quienes trabajaron bajo su mando recuerdan que era igualmente exigente con sus subordinados y asesores, no obstante su trato siempre directo y personal, apelando al convencimiento y la persuasión.

De su paso por ODEPLAN también se recuerda su apostolado formador de profesionales jóvenes que reclutaba de la universidad y de difusor de la política económica entre la juventud. Hasta hoy se rememoran los famosos “almuerzos de ODEPLAN”, donde llegó a reunir mensualmente a unos mil jóvenes de distintas carreras y universidades, que asistían a escuchar charlas sobre temas económicos y sociales, dictadas las más de las veces por los mismos jóvenes profesionales que él había reclutado para ODEPLAN, aunque también concurrían ministros y autoridades del sector. De estas reuniones nació un enorme grupo de jóvenes profesionales que se desempeñarían en el sector público durante el gobierno militar.

Ya casi en el plano anecdótico no se pueden dejar en el tintero las experiencias que vivieron muchos de sus amigos y subordinados a quienes, por su decisión y gracias a su enorme poder de convencimiento, envió a regiones a trabajar en las SERPLAC, dejando de lado muchas veces otros trabajos más auspiciosos y mejor remunerados.

Su siguiente cargo público fue el de Ministro del Trabajo, donde le correspondería poner en práctica la Reforma Previsional, dando la partida al sistema de AFP. Entre los logros alcanzados durante su gestión en este Ministerio se debe mencionar la aprobación de la ley que estableció el subsidio único familiar, asignación para los niños de extrema pobreza que se pagaría a sus madres; la incorporación a la nueva legislación laboral a los trabajadores portuarios y la desburocratización del pago de pensiones a los imponentes de las antiguas cajas de previsión que siguieron operando.

Mientras se desempeñaba en la cartera del Trabajo y Previsión Social, falleció uno de sus cercanos colaboradores, Pedro Pablo Silva, con sólo 31 años de edad. Este hecho, según cuentan sus biógrafos, marcó profundamente a Miguel, tanto que pareció hacer una revisión de vida, tornándose más reposado y retraído, retomando sus costumbres religiosas, como la misa diaria y la oración, que había dejado un tanto de lado por sus múltiples labores públicas.

Este cambio espiritual e íntimo se anticipó a otro que le ubicó en un nuevo cargo público, esta vez en la presidencia del Banco Central. En plena recesión económica –abril de 1982– el ministro de Hacienda Sergio de Castro, después de ocupar por seis años esa cartera, fue reemplazado por Sergio de la Cuadra.

Aunque no tan presente en la coyuntura económica desde su cargo en el Ministerio del Trabajo, Miguel Kast había apoyado la gestión y la política de tipo de cambio fijo seguida por De Castro, razón por la que le resultó particularmente ingrata su nueva función. No calzó tampoco con el equipo de trabajo. Y fue así que, encontrándose en Alemania en reuniones con banqueros de ese país para explicarles su insistencia en el tipo de cambio en 39 pesos, recibió desde Santiago la noticia de la devaluación, sin haber sido tomada en cuenta su opinión aun cuando era el responsable de la política cambiaria.

Por “no echar más leña a la hoguera” que parecía ser la situación económica del país decidió no renunciar, iniciándose un período en que con distintas fórmulas se intentó paliar la pérdida de reservas in-

ternacionales y recuperar la credibilidad. Paralelamente, Miguel Kast había inventado un sistema de desconcentración y venta de cartera por parte de los grupos económicos a fin de reducir el elevado nivel de endeudamiento que los aquejaba, que tampoco resultó. Y así, el estado de crisis del país obligó a una drástica decisión del Presidente Pinochet, quién pidió la renuncia a todo el equipo económico, nombrando en calidad de biministro a Rolf Lüders.

En su carta de renuncia al Presidente de la República le decía: *“... me desgasté al punto de no ser suficientemente útil para el futuro, pero conseguí el objetivo de dejarle a Ud., a mis sucesores y al país, gran parte del camino despejado”*. Y terminaba señalando: *“Querido señor Presidente, sólo me resta decirle que ha sido un privilegio trabajar para usted, y que tiene y tendrá en mí siempre a una de las personas que más lo admira en Chile. Su confianza y su cariño para con mi persona han sido el más grande estímulo y satisfacción en estos nueve años en que he tenido el privilegio de servirlo”*.

Así se despedía de su vida pública e iniciaba un doloroso camino con su salud ya quebrantada. Diversas historias se han tejido en torno a cómo vivió Miguel sus últimos años y enfrentó su cruel enfermedad, pero la mayoría de ellas apuntan a reforzar la transformación que experimentó en ese lapso. Para muchos, un trayecto de verdadera santidad, de entrega total a la voluntad de Dios y de la Virgen, a quien había ofrecido su vida luego de conocer al Papa Juan Pablo II en Roma, ya alejado del Banco Central. Quería ser santo, como se lo dijo en una oportunidad a su director espiritual.

Largos meses de exámenes, permanencias en centros de salud del país y de Estados Unidos, duros tratamientos y dolores físicos no decayeron su ánimo. Por el contrario, con una sonriente invitación a rezar y a acercarse a Dios, recibió a la caravana de personas que acudió a visitarlo en su lecho de enfermo. Y a la muerte la recibió un 18 de septiembre, agradeciéndole a Dios la oportunidad de encontrarla preparado.

REFLEXIONES SOBRE LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO, CRECIMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Francisco Rosende R.* y Claudio Sapelli G.**

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Master of Arts en Economía de la Universidad de Chicago. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Licenciado en Economía, República Oriental del Uruguay; Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago; Director Docente y Profesor Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

INTRODUCCIÓN

La gestión de Miguel Kast en ODEPLAN tuvo un fuerte impacto en muchos jóvenes profesionales, los que vieron en esta un ejemplo a imitar, por el compromiso y coherencia con la que desde la señalada institución se abordaron problemas endémicos de la economía chilena. En particular, los relacionados con altas tasas de pobreza.

Transcurridos veinticinco años desde su desaparición, el recuerdo de Miguel sigue estando asociado a un intenso trabajo en la búsqueda de una política social más eficiente, lo que en la práctica representaba remover beneficios y privilegios que iban a grupos con mayor capacidad de presión, para canalizarlos a los más pobres. Dentro de esta estrategia, un aspecto esencial era el diseño de una estructura de incentivos favorable al trabajo y el uso eficiente de los recursos en general. Parece sencillo, pero en la práctica esta fue una tarea gigantesca, debido al fuerte arraigo que tenían los tratamientos excepcionales y los privilegios en la sociedad chilena de comienzos de los 70¹.

De acuerdo con el enfoque adoptado por el equipo económico que llevó a cabo el proceso de transformación de la economía chilena a partir de mediados de los 70, la superación de la pobreza requería de un crecimiento sostenido en el producto, lo que permitiría generar

¹ Al respecto véase, por ejemplo, Wisecarver (1983).

más empleos y mayores remuneraciones. No obstante, la posibilidad de que los sectores más pobres pudieran participar de los beneficios de este proceso, e incluso apoyarlo con sus decisiones económicas, dependía críticamente de una eficaz gestión de la política social. Este enfoque queda claramente de manifiesto en los diferentes artículos escritos por Miguel Kast, los que se reúnen en el volumen editado por Burdiles (2006).

El fundamento conceptual de la estrategia seguida por Miguel Kast y el resto del equipo económico, para abordar los grandes desafíos de la política social, se asocia estrechamente con las contribuciones realizadas a la teoría económica por su maestro y amigo, el profesor Arnold Harberger². En esta perspectiva, una estrategia eficiente para eliminar la pobreza debía:

- canalizar eficazmente el gasto público, lo que requería de una cuidadosa evaluación social de los diferentes proyectos, lo que implica no ejecutar –o discontinuar– los malos proyectos.
- eliminar distorsiones, “ganándose así triángulos de bienestar”. Esto se logra, entre otras cosas por medio de un sistema de precios funcionando adecuadamente. Como ha insistido Harberger en numerosos artículos y conferencias, “*Obtener el Precio Correcto*” es un ingrediente esencial en cualquier estrategia de desarrollo exitosa.

Como resultado de los elementos mencionados las políticas públicas permitirían alcanzar a un crecimiento más rápido, al tiempo que sería posible brindar un apoyo efectivo a los grupos más pobres de la sociedad a través de una adecuada focalización de las políticas sociales. Como se verá estos dos puntos son claves también en una política adecuada para mejorar el sistema educativo.

Una parte importante del trabajo que realizó Miguel Kast en ODEPLAN consistió en explicar los beneficios de la estrategia mencionada a una sociedad que después de varias décadas de socialismo –con

² Por ejemplo, véase su influyente trabajo Harberger (1971).

diferentes matices e intensidades– le resultaba difícil de digerir. Una segunda parte de la tarea era persuadir a las instancias políticas correspondientes, acerca de la necesidad de producir cambios en diferentes aspectos de la institucionalidad económica vigente. Ello con el propósito de eliminar distorsiones y configurar una estructura de incentivos coherente con un uso más eficiente de los recursos.

Muchos de los grandes debates que tuvieron lugar en la etapa inicial del proceso de reformas han vuelto a tener vigencia. Así por ejemplo, el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso ha pasado a ocupar un lugar protagónico en la agenda pública de los últimos años, lo que queda de manifiesto con el nombramiento de una comisión *ad hoc* por parte de la Presidente Bachelet, con el propósito de estudiar propuestas dirigidas a resolver esta situación.

Parece razonable suponer que la fuerza con lo que ha reaparecido el tema de la desigualdad en el debate público se explica por tres causas principales:

- Una declinación importante en el ritmo de crecimiento de la economía, lo que ha reducido las posibilidades de empleo y crecimiento de los salarios;
- Un importante grado de desigualdad en la distribución del ingreso, el que se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo. Tanto en lo que se refiere al deterioro que se observa en el dinamismo de la economía y en particular, en la productividad agregada, como en la desigualdad en la distribución del ingreso, pareciera existir una responsabilidad importante de un sistema de educación que muestra importantes diferencias y problemas. En lo que se refiere a las consecuencias distributivas de éste, dichos problemas se relacionan con la incapacidad del sistema de asegurar niveles de calidad adecuados en la educación de los niños de menor nivel socioeconómico.
- Un cuadro de abundancia de recursos fiscales gracias a una prolongada bonanza de términos de intercambio, lo que ha

configurado una intensa presión sobre los recursos públicos con el propósito de resolver los problemas de los diferentes sectores, dentro de la noción de que ello forma parte de una agenda redistributiva pendiente.

Un aspecto esencial dentro del debate, en torno al cuál parece existir un grado sustantivo de acuerdo entre los especialistas, se refiere a la importancia de alcanzar un mejoramiento sustancial en la calidad de la educación chilena. Ello tanto como parte esencial dentro de una agenda pro crecimiento, como también de un programa efectivo de fortalecimiento de los ingresos de los grupos más pobres.

Resulta interesante advertir la importancia que ha adquirido el tema de la acumulación de capital humano –dentro de este, el de la educación– tanto desde una perspectiva académica como también en la discusión más contingente de política económica. Así, durante las últimas dos décadas la profesión ha logrado avances de importancia en la comprensión de las causas detrás de los procesos de crecimiento acelerado, siendo habitual encontrar que el capital humano de una economía es un protagonista importante de estos desarrollos. Por otro lado, la pérdida de dinamismo que registra la economía chilena durante última década, pérdida ha motivado la elaboración de diferentes “agendas procrecimiento”, por parte de centros de estudios y organismos gremiales, siendo habitual encontrar en estas un diagnóstico que subraya las falencias de nuestro sistema educacional y la necesidad de remediarlas como requisito para recuperar altas tasas de crecimiento.

En la primera parte de este capítulo se revisan los desarrollos recientes en materia de crecimiento económico, los que en general destacan la importancia del proceso de acumulación de capital humano como explicación del mismo. En la segunda parte se realiza un análisis de la política educacional vigente y de sus principales limitaciones y desafíos.

I. CRECIMIENTO ECONOMICO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO

1. Las líneas centrales de la estrategia de política económica

La agenda de política económica implementada en Chile a partir de mediados de los 70 tuvo tres ejes fundamentales: i) estabilizar la economía, lo que involucraba detener la inflación y ordenar las cuentas fiscales; ii) eliminar distorsiones, de modo que se pudiese alcanzar un uso más eficaz de los recursos, y como consecuencia de ello mejorar el desempeño de la economía; y, iii) canalizar de un modo más efectivo los recursos públicos al mejoramiento en las condiciones de vida de los grupos más pobres de la sociedad, a los que se visualizaba como perjudicados por una gestión pública que enfocaba preferentemente sus acciones hacia aquellos grupos con mayor capacidad de presión política, como se indicó antes.

Un elemento esencial detrás de esta estrategia de política económica era el supuesto que las personas –ya sea actuando como consumidores o productores– responden a los incentivos que enfrentan, aspecto que no podía estar fuera del diseño de las políticas sociales y en el de las correspondientes instituciones. Por otro lado, era claro que sólo sería posible el logro de una caída importante y duradera en los índices de pobreza a través de un crecimiento sostenido del

producto, por lo que muchas de las acciones de la política social tenían un carácter esencialmente paliativo. Esto es, permitían mejorar los niveles de consumo de los grupos más pobres, pero no resolver la incapacidad de generar ingresos estables y coherentes con la superación de ciertos mínimos aceptables, por parte de estos.

En la tarea de resolver el problema de pobreza desde sus raíces, era evidente que el tema educacional ocupaba un lugar protagónico dentro de la agenda de política social diseñada a partir de mediados de los 70. Así, un aspecto esencial dentro de esta era el mejoramiento de la calidad de la educación pública, a través del establecimiento de una estructura institucional coherente con dicho objetivo, lo que incluía la descentralización del proceso de evaluación administrativa y de gestión de los colegios³.

Algo parecido se observaba en el área de la salud, la que también corresponde incluir dentro de una agenda de fortalecimiento del capital humano.

El logro de altas tasas de ocupación era, sin duda, un aspecto esencial de cualquier agenda social y de crecimiento. Sin embargo, la materialización de este objetivo se vio dificultado en los primeros años del proceso de reformas por una serie de importantes *shocks* de orden macroeconómico⁴. Dentro de estos destaca un severo ajuste fiscal y en las empresas públicas, como elemento esencial para contener la espiral inflacionaria que amenazaba con una hiperinflación. Cabe señalar que este programa de ordenamiento de las cuentas fiscales adquirió un carácter más drástico como consecuencia del severo deterioro de los términos de intercambio que tuvo lugar el año 1975, el que alcanzó a un 46%, tras la irrupción del “primer shock petroero”, el que no sólo elevó fuertemente el precio internacional de los combustibles, sino que además provocó una recesión en numerosas economías, dando origen a una fuerte caída en el precio internacio-

³ Al respecto véase Kast (1974) en Burdiles (2006).

⁴ Al respecto véase Larraín y Vergara (2000).

nal de materias primas como el cobre. Dado el tamaño que había alcanzado el sector público, este proceso de ordenamiento involucró un importante efecto en el empleo.

A lo anterior se añadió un proceso de ajuste de precios relativos como resultado de la implementación de un programa de apertura al exterior, el que se manifestó en una eliminación de las restricciones para arancelarias, junto con una progresiva reducción del arancel promedio⁵. Este importante cambio estructural dio origen a una re-signación de recursos que presionó temporalmente al alza en la tasa de desempleo⁶.

La combinación de un cuadro externo adverso, un drástico ajuste en las cuentas fiscales como consecuencia de los desequilibrios que estas habían alcanzado; y el inicio de un programa de reformas estructurales, elevaron fuertemente la tasa de desempleo a mediados de los años 70, acentuando las presiones sobre la política social y también las demandas por un mejor desempeño de la economía en retribución a estos sacrificios y costos.

La complicada situación macroeconómica inicial, junto con los cambios adversos ocurridos en la economía mundial, complicaron seriamente el proceso de ejecución de las reformas destinadas a mejorar la calidad de las políticas públicas y elevar la tasa de crecimiento del producto. Más aun, la severa recesión del año 1975, que se tradujo en una caída del producto interno de 13,3%, provocó un grado importante de cuestionamiento hacia una estrategia de política que se alejaba sustancialmente de lo observado en Chile –y América Latina en general– en el pasado. Sólo la verificación de altas tasas de crecimiento entre los años 1977 y 1981 permitió atenuar dichos cuestionamientos y continuar avanzando en el proceso de reformas.

⁵ Al respecto véase Hachette (2000).

⁶ Desafortunadamente, una vez que la economía chilena inicia un proceso de crecimiento importante del producto y el empleo, se produjo otro importante shock externo –esta vez como resultado de una política monetaria contractiva en los Estados Unidos para contener la inflación– lo que dio origen a una importante crisis de balanza de pagos y financiera, lo que provocó una violenta contracción en el producto y el empleo.

2. Las bases de la teoría moderna del crecimiento económico

Es interesante advertir que en los inicios del proceso de transformaciones de la economía chilena la discusión relativa a modelos de crecimiento estuvo esencialmente ausente, no así la relativa a modelos de desarrollo, aunque esta se mantuvo en un plano bastante general. De hecho muchos de los críticos del modelo económico en construcción, centraron sus críticas a la velocidad del proceso de reformas más que a la dirección de las mismas. Así por ejemplo, en el caso de aspectos tan esenciales dentro de la estrategia en curso –como la apertura al exterior– en general se aceptaba, a nivel técnico, la necesidad de lograr una mayor apertura de la economía, lo que para algunos significaba reducir el arancel promedio de cerca de 100% a 30%, mientras que para otros el número adecuado estaba en torno a 10% o menos. Siendo una discusión evidentemente importante –especialmente a la luz de los desarrollos posteriores en la economía chilena, que llevaron a un sustancial incremento en la inserción internacional– esta parecía relativamente menor considerando el punto de partida, de una economía altamente enclaustrada y con abundancia de distorsiones. Así, era difícil esperar que no ocurriera un cambio importante en el sistema de precios como resultado de la apertura y un mayor desempleo –transitorio– como resultado del proceso de ajuste a dicho cambio.

La ausencia de un marco conceptual que permitiera vincular las diferentes acciones de política económica en la tasa de crecimiento, se explica por el hecho que en dicho período el tema del crecimiento no estaba en un lugar importante dentro de la agenda de investigación en los principales centros académicos del mundo. Si bien ya se había desarrollado el modelo de Solow en 1956, el que destacaba la importancia del proceso de acumulación de factores en el crecimiento, su vinculación con el ejercicio y discusión de la política económica era más bien débil. Así, aunque de dicho modelo se podía desprender con claridad que una mayor apertura al exterior permitiría ganar en eficiencia y con ello acelerar –temporalmente– la tasa de crecimiento del pro-

ducto, la discusión de este tipo de políticas se desarrolló prescindiendo –en general– de consideraciones explícitas respecto a alguna teoría del crecimiento. De este modo, el marco conceptual predominante en la gestión de las políticas públicas se asociaba– en lo esencial– con la idea de eliminar distorsiones para lograr mejoras en el bienestar de la economía en su conjunto, concepto que se asociaba con el ya clásico concepto de los “triángulos harbergerianos”⁷.

Varias décadas más tarde, HARBERGER (1998) estructura su visión del proceso de crecimiento de un modo muy próximo a esta estrategia –que en la práctica se había ido configurando– al plantear que este proceso resulta de numerosas y dispersas acciones dirigidas a lograr una mayor eficacia en la producción, las que se manifiestan en reducciones en los costos asociados a la producción de determinados bienes y servicios.

Este enfoque del proceso de crecimiento planteado por el profesor Harberger, se inserta dentro del marco de la teoría neoclásica del crecimiento propuesta por Solow⁸, la que plantea un límite a los efectos sobre la tasa de crecimiento de mediano plazo de acciones de política como la apertura al exterior, la liberalización de los mercados internos o la privatización de empresas públicas. En lo fundamental, la tasa de crecimiento se elevaría por algún tiempo para retornar a su nivel de tendencia, determinado por el ritmo de crecimiento de la población y el de la productividad agregada⁹.

La discusión acerca de las consecuencias de largo plazo en la tasa de crecimiento del producto por habitante de las políticas que inciden sobre la eficiencia de la economía continúa presente en la literatura, sin que existan resultados concluyentes al respecto. Así, mientras un grupo de economistas continúa defendiendo la predicción de convergencia del modelo de Solow, de acuerdo con la cuál acciones tales

⁷ Al respecto véase Harberger (1971),op.cit.

⁸ Ello queda más explícitamente expuesto en Harberger (2005).

⁹ En inglés “*Total factor productivity*” (TFP).

como la apertura al exterior, o una mejor gestión de las empresas públicas sólo tendrán efectos temporales en la tasa de crecimiento¹⁰, para retornar finalmente este sobre su tasa de largo plazo, otros han defendido la hipótesis de efectos más duraderos de políticas como las señaladas, visión que se asocia con los “modelos de crecimiento endógeno”.

La evidencia encontrada por BARRO y SALA-I-MARTIN (1995) para economías con marcos similares de política económica tiende a apoyar la predicción de convergencia del modelo neoclásico de Solow. Por otro lado, la experiencia de crecimiento alto y sostenido de los “tigres asiáticos” ha llevado a cuestionar dicho modelo¹¹. En especial, en lo que se refiere al supuesto de rendimientos decrecientes al factor en el proceso de acumulación¹². Ello al menos en los términos en que este se incorpora en la versión más conocida del modelo neoclásico. De acuerdo con esta teoría el proceso de acumulación de capital –sea este físico o humano– tendría rendimientos decrecientes, por lo que si bien la aplicación de políticas del tipo mencionado podría impulsar temporalmente dicha acumulación y el crecimiento, en definitiva este decae gradualmente como resultado de los rendimientos decrecientes mencionados¹³.

¹⁰ Ello no obstante el producto por habitante será finalmente más elevado que en el caso en que dichas políticas no se adoptan. Esto es, cabría separar entre un “efecto de nivel”, que las diferentes teorías coinciden en que estará presente, y un “efecto sobre la tasa de crecimiento de mediano plazo”, que es donde se plantea el debate.

¹¹ Por ejemplo, véase Romer (1994).

¹² Lo que resulta de suponer una función agregada de producción con rendimientos constantes a la escala. El uso de este supuesto de tecnología para la función de producción agregada tiene una serie de ventajas, como su coherencia con los modelos de competencia perfecta o facilidad del tratamiento algebraico, lo que a menudo explica su adopción.

¹³ Harberger (2005) op.cit.

3. Capital humano: crecimiento y distribución del ingreso

El vertiginoso crecimiento experimentado por un grupo de economías del sudeste asiático a partir de los 60, motivó un renovado interés de los economistas por estudiar las causas detrás de este proceso. De hecho la posibilidad de establecer “la fórmula” detrás del apogeo de países que después de un prolongado subdesarrollo eran capaces de duplicar el nivel de su producto por persona cada diez años, parecía un proyecto de una rentabilidad social enorme. Cabe recordar, al respecto, la frase de Lucas (1988) refiriéndose a las consecuencias de una estrategia que logre elevar en forma sostenida la tasa de crecimiento del producto por habitante, la que ha sido repetida en numerosos artículos y textos:

Las consecuencias que este tipo de cuestiones tienen sobre el bienestar humano son sencillamente estremecedoras. Una vez que uno empieza a pensar en ellas es difícil pensar en cualquier otra cosa¹⁴.

En la literatura que se inicia con los trabajos de ROMER (1986) y el de LUCAS (1988) antes citado, el capital humano tiene un papel protagónico. De hecho la experiencia de los “tigres asiáticos” muestra una sorprendente dinámica en la estructura de producción y de las exportaciones, la que se asocia con una alta capacidad de respuesta de la mano de obra a los desafíos y exigencias del comercio internacional. El problema sin embargo, radica en establecer de un modo preciso la forma en que se produce el proceso de acumulación de capital humano y su vínculo con la tasa de crecimiento de la economía.

En Romer (1986) se plantea un vínculo explícito entre el proceso de acumulación de capital físico y el nivel de destreza de los trabajadores de la economía. Así, de acuerdo con esta teoría, la interacción misma de los trabajadores con las máquinas alentaría un aumento en la productividad de los trabajadores. Para reforzar este efecto, Romer

¹⁴ Lucas (1988) p. 5.

postula la existencia de una externalidad asociada al proceso de acumulación de capital físico, de modo que los conocimientos adquiridos en una firma serían rápidamente accesibles el resto de la industria, o a la totalidad de la economía, en el contexto del modelo que desarrolla para expresar esta idea.

Este modelo fue cuestionado convincentemente por Harberger (1998), quién analiza el proceso de crecimiento al nivel de las diferentes ramas de la industria de los Estados Unidos, descubriendo que no existen signos de externalidades en el proceso de crecimiento, cuando este se analiza a nivel de ramas industriales. De hecho, mientras algunas firmas crecen otras reducen sus niveles de actividad.

En un trabajo más reciente Lucas (2002) sostiene que si bien parece razonable suponer la existencia de externalidades positivas asociadas al proceso de acumulación de capital humano, no es claro que dicho proceso se produzca de la forma planteada por Romer. Para Lucas, lo que en el modelo neoclásico de Solow se plantea como cambio técnico exógeno –constituyendo la variable esencial para explicar el crecimiento del producto por habitante en el largo plazo– en realidad puede ser interpretado como un eufemismo para describir externalidades no analizadas. De acuerdo con el análisis que realiza Lucas de la experiencia de los “tigres asiáticos”¹⁵, se desprende un papel importante para el capital humano dentro del proceso de crecimiento, el que dado los cambios que experimentó la estructura productiva de dichas economías a lo largo del tiempo, habría que relacionar –de algún modo– con un escenario en el que una parte importante del proceso de acumulación de este recurso ocurre en el trabajo mismo (*learning by doing*)¹⁶.

Dicha curva de aprendizaje dependerá del nivel de capital humano inicial de los trabajadores y de las posibilidades de “repetición” del proceso productivo que ofrezca el mercado. Así, una economía abierta tendrá la posibilidad de adquirir ciertas destrezas y nuevos co-

¹⁵ Lucas (1988) y (1993).

¹⁶ Esta idea, que tiene una larga tradición en la literatura de economía laboral, es desarrollada por Stokey (1988) en el contexto de la discusión del proceso de crecimiento.

nocimientos en sus trabajadores a partir del aprovechamiento de un gran tamaño de mercado, el que permite sostener elevados niveles de producción para una cierta industria y por lo tanto hace posible el aprendizaje asociado a la repetición sucesiva del proceso.

Dada la combinación de capital humano inicial y recursos naturales, las economías desarrollaran sus estructuras productivas en función de ciertas ventajas comparativas iniciales, las que evolucionaran en el tiempo, dependiendo –esencialmente– de la forma en que lo haga el capital humano.

Así, la “curva de aprendizaje” asociada a cada bien es diferente, dependiendo –como se dijo antes– de la competitividad internacional de los trabajadores domésticos, la que a su vez viene determinada por el nivel de educación de estos y por el grado de flexibilidad del mercado laboral.

Una mirada inocente a este proceso –muy arraigada en América Latina en los 60– recomendaba dirigir la producción de una economía en desarrollo hacia aquellos procesos donde la tasa de aprendizaje es más alta, sin embargo, la viabilidad de dicho proyecto dependía tanto de la competitividad inicial en la producción de este tipo de bienes, como de las posibilidades de aprendizaje disponibles. Esto es, de alcanzar niveles de producción lo suficientemente elevados como para que el aprendizaje asociado a la producción pudiese ser importante.

Así, la estrategia de los países que conformaban el Pacto Andino a mediados de los 60 en orden producir automóviles, repartiéndose este proceso entre sus integrantes, fracasó por los altos costos iniciales de producción de las empresas que participaron de “esta sociedad”, con respecto a los existentes en los Estados Unidos o Europa. Además, el reducido tamaño del mercado –especialmente ajustado por ingreso– que representaba este grupo de economías, no permitió alcanzar niveles de producción que viabilizaran esta estrategia¹⁷.

¹⁷ Ello al margen del hecho que la calidad del capital humano promedio de los trabajadores de estas economías, hacía difícil esperar un aprendizaje lo suficientemente rápido dentro del horizonte de producción relevante.

El tema educacional con referencia al capital humano también está presente en “la teoría del O-Ring” desarrollada por KREMER (1993). Esta destaca la importancia de los equipos de calidad similar en el desarrollo de la actividad productiva. Así, aquellas economías caracterizadas por un bajo nivel de educación de sus trabajadores desarrollaran procesos productivos relativamente simples y con un bajo potencial de crecimiento. Por el contrario, las economías con un mejor capital humano crecerán más, atrayendo a los trabajadores más calificados de las economías menos desarrolladas.

De acuerdo con la teoría desarrollada por Kremer, las productividades de los trabajadores son fuertemente interdependientes, por lo que tienden a configurarse equipos de calidad similar. Así, aquellas economías en las que el capital humano muestra un alto nivel promedio, atraerán trabajadores de alta calificación desde países menos desarrollados. Ello aun cuando en estos sean más escasos, lo que de acuerdo a la teoría neoclásica tradicional les permitiría acceder a remuneraciones más altas que en países donde son más escasos.

De acuerdo con esta teoría –de O-Ring– se pagará remuneraciones más elevadas a los trabajadores que forman parte de equipos con una mayor destreza promedio. Ello no obstante la labor que realizan sea idéntica a otras actividades en las que recibirán una remuneración más baja por ésta. De esta teoría también se desprende que aquellas economías en las que la calificación del capital humano es más alta, estarán en condiciones de abordar –en forma competitiva– procesos productivos más complejos.

Si bien el trabajo de Kremer no analiza en detalle las consecuencias dinámicas de la teoría que se propone, este provee de una adecuada base conceptual para analizar un escenario mundial que muestra países que crecen rápido, innovan tecnología a un ritmo acelerado y atraen capital humano calificado del resto del mundo. En el otro extremo, existen economías en las que el nivel de destreza de sus trabajadores es bajo, lo que solo les permite abordar procesos productivos relativamente simples y con bajas posibilidades de aprendizaje aso-

ciadas. Esta teoría explica porqué los países más pobres se mantienen con una estructura de producción –y de exportaciones– concentrada en los recursos naturales.

Los desarrollos recientes en la literatura de crecimiento económico no desestiman la importancia de aquellas acciones que apunten a eliminar distorsiones, las que estimularán un mayor crecimiento del producto por habitante, aunque es debatida la duración de este efecto, como también el de la magnitud de los triángulos de bienestar asociados¹⁸. Por otro lado, desde diferentes ángulos se destaca el papel del capital humano en la sociedad moderna, tanto por sus efectos sobre el crecimiento, como en el nivel de ingreso de las personas y por lo tanto, en la forma en que se distribuya el producto.

4. Crecimiento y capital humano en la economía chilena

La revisión de los desarrollos que se han producido en el ámbito de la investigación en crecimiento económico son de particular interés para una economía, como la chilena, que muestra signos claros –y relativamente prolongados– de pérdida de dinamismo. La evidencia presentada en BARRO (1999) ilustra claramente el problema de pérdida de dinamismo que exhibe la economía chilena desde la segunda mitad de la década pasada. De acuerdo con este estudio, hacia fines de la década pasada ya se visualizaba que la posibilidad de recuperar tasas de crecimiento cercanas al 7% se había alejado en forma importante, ubicándose la predicción de su modelo en torno a un 4% promedio¹⁹. Así, tras un período de elevado dinamismo –impulsado por las ganancias de productividad asociadas a reformas como la apertura al exterior y la liberalización de precios y mercados– se requeriría de una nueva generación de reformas para reimpulsar el crecimiento.

¹⁸ Al respecto véase Romer (1994b)

¹⁹ Ello en la fecha en que se realizó el estudio.

Dentro de las áreas en las que Barro detecta un mayor espacio para lograr un uso más eficaz de los recursos está el educacional, en el que los bajos indicadores de rendimiento de los estudiantes chilenos en pruebas internacionales mostraban –y continúan haciéndolo– las importantes falencias del sistema educacional. Desde el punto de vista de otras interpretaciones del proceso de crecimiento, como las desarrolladas por Lucas o Kremer, antes mencionadas, el logro de un funcionamiento más eficaz del sistema educacional plantea importantes ganancias en términos de crecimiento, dado las externalidades asociadas a este proceso.

El problema de caída de la productividad de la economía chilena queda claramente de manifiesto en los habituales ejercicios de contabilidad del crecimiento. Así por ejemplo, Beyer y Vergara (2002) encuentran una importante declinación en la eficiencia de la economía en la última década. Si bien una interpretación más precisa de este resultado requiere de un estudio *ad hoc* con tal propósito, parece razonable suponer que una vez que se internalizaron las ganancias de eficiencias asociadas a la apertura y la liberalización de precios– entre otras reformas– el salto hacia procesos productivos asociados a un mayor dinamismo²⁰ requiere de un nivel de capital humano con el que la economía chilena no cuenta actualmente. De este modo, de la literatura reciente en materia de crecimiento económico se desprende que una efectiva agenda de mejoramiento de la educación y fortalecimiento del empleo podrían revertir dicho resultado.

²⁰ Como se señala en Lucas (2002), el mayor dinamismo en las economías modernas no se asocia tanto a una mayor cantidad producida de un cierto número de bienes, sino que de la producción de bienes de una mayor calidad.

CUADRO 1

FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO CHILENO
 (CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB)

Período	Crecimiento del PIB	PTF*	Trabajo	Capital
1976–1980	6,8	3,7	2,3	0,8
1981–1985	-0,1	-2,2	1,2	0,9
1986–1990	6,8	2,3	2,5	2,0
1991–1995	8,7	3,7	1,5	3,5
1996–2000	4,1	0,1	0,5	3,6
1998–2001	2,4	-0,6	0,1	2,8

Fuente: Beyer y Vergara (2002). * Productividad Total de Factores

Como se indicó inicialmente, las ideas básicas de la estrategia de política económica impulsada desde mediados de los 70, llevó a focalizar la gestión de las políticas públicas en un uso eficiente de los recursos. Ello por la vía de privilegiar los mecanismos de mercado en esta tarea, al tiempo que una rigurosa evaluación social de los proyectos públicos permitiría optimizar la eficacia de las políticas públicas. Cuando el tema de la eficiencia está en un lugar prioritario de la agenda, al igual que el objetivo de mejorar la calidad de la educación, parece oportuno focalizar el análisis en este aspecto de las políticas sociales.

II. POLITICAS EDUCACIONALES: OBTENER EL PRECIO CORRECTO

1. La subvención educacional es clave

En lo que sigue se hace un análisis de las razones detrás del mal funcionamiento del sistema de educación en Chile, aún después de la introducción en los 80 del sistema de subvención por alumno (*vouchers*), un sistema por el cual la subvención es portable y puede usarse tanto en colegios públicos (municipales) como privados (particular subvencionados). Se argumenta que los problemas clave que tiene este sistema se derivan, en primer lugar, de una inadecuada solución al desafío de fijar los “precios correctos” (*get the right prices*) y en segundo lugar, a la carencia de un sistema que permita que los malos proyectos –en este caso las malas escuelas– sean desechados. Si uno consigue los “precios correctos” y persevera solo con los buenos proyectos, principios claves para Miguel Kast, y claves para el crecimiento, el sistema educativo mejorará sustancialmente²¹.

²¹ Miguel Kast propuso, como lo menciona Burdiles (op cit) “subvenciones por montos mayores a la media nacional a los sectores de extrema pobreza o geográficamente aislados, lo que hoy se ha llevado a la práctica como subvención diferenciada, permitiendo nivelar las oportunidades de formación profesional y humana a todos los habitantes, lo que pretendía ser una efectiva herramienta de igualación de oportunidades.”

Sin embargo, es importante destacar que si bien el sistema de educación vigente no funciona en forma óptima, en términos comparativos internacionales, hay evidencia reciente de que es mejor que el que existía previamente (ver BRAVO ET AL. 2008). Allí se constata que las personas que estudiaron en el “nuevo” sistema post 1980 son 7% más productivas que las que se educaron en el sistema anterior. De manera que el sistema de subvenciones introducido en los ochenta ha resultado en un sistema que es mejor y que debe perfeccionarse.

2. Diagnóstico sobre el diseño actual de la subvención

El sistema de educación básica y media financiada con fondos públicos tiene dos problemas: uno de segmentación y uno de calidad. Ambos están conectados. El problema de segmentación se debe a que los alumnos de menor nivel socioeconómico se concentran en los peores colegios. El problema de baja calidad se genera porque los colegios que educan a los alumnos de menor nivel socioeconómico no son capaces de desarrollar en estos niños un mínimo razonable de capacidades.

Una vez aceptado que el sistema chileno tiene estos problemas, es necesario analizar por qué ocurren. Un adecuado diagnóstico es esencial. Hay quienes afirman que no se podría resolver el problema de segmentación sin eliminar el sistema de subvención y/o sin prohibir a los colegios que seleccionen. Ambas propuestas están basadas en diagnósticos erróneos sobre el origen del problema, que en general, pasan por alto el hecho de que los sistemas de subvención tienen una multiplicidad de diseños posibles y que cada uno puede llevar a resultados muy diferentes.

En el caso de Chile la segmentación es una consecuencia del diseño de la subvención. Es decir, tiene que ver con los incentivos que provee la subvención actual, con la que se premia en el proceso de competencia, y por lo tanto, con lo que hacen los actores para obtener

dichos premios. El problema de baja calidad tiene que ver también con el balance de premios y castigos en el sistema: no hay sanciones de importancia a quienes no realizan bien la tarea de educar.

Un sistema de competencia está guiado siempre por un sistema de precios²². Los precios señalan cuándo y dónde hay escasez o abundancia, y las empresas ajustan su producción de acuerdo con ello. Precios incorrectos implicarán que el sistema señaliza en forma inadecuada la existencia de escasez o abundancia. El sistema de subvenciones, por lo tanto, tiene en su centro un sistema de precios relativos. Si éstos se determinan en forma errónea entonces se obtienen resultados insatisfactorios, como lo es la escasez de educación de calidad para alumnos de bajo nivel socioeconómico.

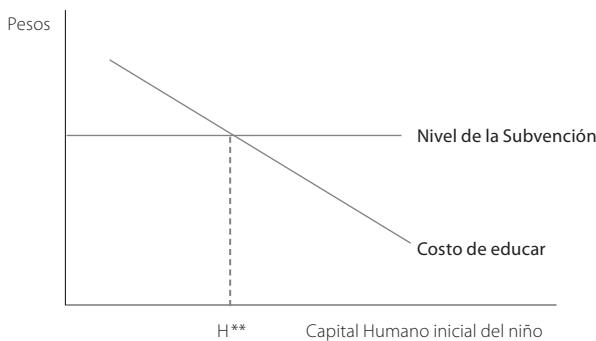
El Gráfico 1 ilustra este problema. En el eje horizontal se encuentra el nivel de capital humano inicial del niño. Este está fuertemente afectado, en especial en edades tempranas, por los conocimientos que el niño recibe en el hogar, lo que a su vez depende en forma importante de la educación de los padres. En la figura se grafica el costo de educar al niño como función del nivel de ese capital humano inicial del mismo. El gasto que es necesario realizar (en términos de horas de educación, de materiales, etc.) para llevar a un niño a un nivel determinado de conocimientos, es función del capital humano que él trae del hogar y dicho costo aumenta cuanto menor es dicho capital humano (o sea, cuanto menor es el nivel educativo de los padres). Esto quiere decir que, si el objetivo del sistema educativo es llevar a todos los niños a un nivel mínimo aceptable de conocimientos, los recursos involucrados en realizar esto deben aumentar mientras menor sea el capital humano inicial de los niños. El objetivo de aumentar la calidad del sistema actual, en particular para niños de bajo nivel socioeconómico, sólo es asequible si el presupuesto por niño es diferente y

²² Es por esto que se habla de la introducción de sistemas de subsidios portables por alumno como la creación de “cuasimercados”. En la intención de crear estos “cuasimercados” Chile no está solo, ya que Holanda ya lo ha hecho y Gran Bretaña lo ha estado haciendo recientemente.

financia el mayor costo diferencial de educar a cada niño para lograr el nivel objetivo²³. Es necesario que el subsidio por alumno esté diseñado de manera tal de compensar el menor capital humano inicial del niño y ponerlo en pie de igualdad con otros niños provenientes de hogares con padres más educados.

En Chile sin embargo, la subvención es un monto fijo, independiente de las características del alumno²⁴. Esto se ilustra con una línea horizontal del Grafico 1. El diseño de la subvención resulta en un financiamiento excesivo para los alumnos con mayor capital humano inicial y (a la derecha de H^{**}) uno deficitario para aquellos con un menor capital humano inicial (a la izquierda de H^{**}) considerando que se quiere alcanzar un nivel determinado de conocimientos juzgado como el mínimo necesario que tiene que asegurar el sistema.

GRÁFICO 1
SUBVENCIÓN ACTUAL VERSUS COSTO DE EDUCAR



²³ Como se verá esta es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé esta calidad.

²⁴ El dibujo está hecho como si la subvención actual alcanzara para llevar a un alumno promedio al nivel mínimo de conocimientos. Sin embargo, es posible que la subvención actual sea menor o mayor que ese nivel.

Si el monto de la subvención se fija para financiar a un niño con el nivel promedio de educación de los padres, esto generará excedentes para quienes tengan mayor capital humano inicial que dicho promedio y déficit para quienes tengan menor capital humano que ese promedio. Independientemente del nivel en que se fija la subvención, hay un nivel de capital humano (H^{**}) que divide a la población de niños en dos: aquellos que tienen exceso de financiamiento para alcanzar el nivel objetivo de educación y aquellos que tienen déficit. Como resultado de esto el nivel educativo provisto a cada niño está positivamente correlacionado con su nivel socioeconómico. Es por ello que los estudiantes con mejor capital humano logran mejores resultados y lo contrario ocurre con aquellos de bajo capital humano. Esta es la clave que está detrás de la segmentación, ya que este diseño de la subvención hace que la competencia entre establecimientos educativos se produzca solamente por aquellos niños en que hay exceso de financiamiento (o “rentas”) que son los de mayor nivel socioeconómico Al principio esto puede ser con el objetivo de quedarse con las rentas pero en el proceso de competencia por estos niños, dichas rentas probablemente se disipen a través de un aumento de calidad. Esto hará que la calidad de la educación, dentro del sistema con financiamiento público, sea mayor cuanto mayor el capital humano del niño. Así se demuestra el vínculo directo que hay entre el diseño de la subvención y la calidad de la educación que reciben los estudiantes.

Con respecto a los niños que tienen menor capital humano que H^{**} se observará que²⁵, como el financiamiento no es suficiente, no habrá quien esté dispuesto a enseñarles y a la vez garantizar la calidad mínima. Sólo será factible que se interesen por enseñarles aquellos colegios que disfruten de subsidios adicionales a la subvención, o aquellos en que es factible no cumplir con el estándar mínimo. Esto

²⁵ En tanto que el sistema de supervisión y control vigente (ya sea por parte del Ministerio o de los apoderados) logre imponer el nivel objetivo de educación, y lo haga en aquellos colegios en que eso sea efectivo.

lleva a la conclusión que no es posible instaurar un sistema de control de calidad que imponga un mínimo, sin una reforma al diseño de la subvención.

Aquellos niños con déficit de financiamiento serán “rehenes” de los colegios para los que es factible no cumplir con el estándar mínimo (los colegios “malos”). Por lo tanto estos alumnos quedarán, “descolgados” del sistema de competencia implementado por el sistema de subvención, ya que la subvención que se les asigna es menor a la que necesitan y no tienen suficiente financiamiento para adquirir en el mercado la educación considerada como el mínimo aceptable. De esta manera el sistema educativo actual, en cuanto se refiere a ellos, tiene similares incentivos al sistema que existía previo a la reforma que introdujo la subvención (o sea, no tiene incentivos para proveer educación de calidad).

En resumen, la segmentación y la falta de oferta de educación de calidad para los alumnos de bajo nivel socioeconómico es producto de que los precios están mal fijados en el sistema de subvención: hay un solo precio cuando lo que se necesita es un sistema de diferentes precios relativos para dar las “señales” adecuadas. La subvención fija lleva a que los alumnos de menores recursos estén en colegios con menos incentivos para hacer las cosas bien, o sea, los “malos colegios”²⁶.

Por consiguiente, con el diseño actual de la subvención, es necesario que los colegios que educan a alumnos de menor nivel socioeconómico reciban fondos adicionales. En efecto, la forma cómo recibirán estos recursos es fundamental. Una de las razones por las que en el sistema actual sobreviven colegios malos, es que con la instauración del Estatuto Docente y de los subsidios directos (fondos del Estado y recursos municipales), se desconectó a los colegios municipales de los incentivos del sistema de subvención, puesto que dichos colegios tienen asegurado el financiamiento independiente

²⁶ No hablaré aquí del problema de transporte que se genera para tratar de evitar monopolios locales, pero puede (y debe) incorporarse al diseño de la subvención preferencial.

del número de alumnos que atraigan, lo que no ocurre en el sistema particular subvencionado donde si no hay niños (financiamiento) las escuelas deben cerrar. El sistema se ha acercado entonces a uno de subsidios a la oferta (pagos por el mero hecho de existir) y se ha alejado del uno de subsidios a la demanda (pagos según el número de alumnos que atraigan) y por lo tanto, ha disminuido los incentivos para proveer un producto que atraiga alumnos.

Así los colegios municipales quedaron desconectados del sistema de “mercado” de control de calidad. Este tema ha quedado entonces “en el limbo” debido a que también falta un sistema “jerárquico” adecuado de control de calidad. La carencia de dicho sistema “jerárquico” proviene del hecho que falta un mecanismo adecuado de supervisión y de “rendición de cuentas” que haga cumplir con un nivel mínimo de calidad, por debajo del cual no se recibirán fondos públicos. Por lo tanto, estos colegios no tienen incentivos para aumentar su calidad. En otras palabras, un diseño adecuado de un sistema educativo debe incorporar un procedimiento mediante el cual los colegios de baja calidad desaparezcan, sin embargo, en el caso chileno, actualmente no lo tiene²⁷. Lo anterior es cierto independientemente de si el sistema es analizado como un sistema de cuasi mercado o uno centralmente planificado.

En el caso que el objetivo fuera un sistema de cuasi mercado los colegios malos desaparecen porque su mala calidad a través del proceso de competencia, los lleva a quedarse sin alumnos, y por lo tanto, sin financiamiento,²⁸. En el caso de un sistema centralmente planificado, los colegios malos deben desaparecer porque se le niegan los fondos públicos si no cumplen determinados estándares mínimos.

²⁷ El colegio debiera “desaparecer” ya sea porque cierra o porque su administración es reemplazada a través de un proceso de licitación. Una adecuada implementación de la Ley General de Educación podría dotarle al sistema un adecuado control de calidad.

²⁸ Un tema a analizar es la posibilidad que ciertos colegios malos sobrevivan en un sistema de mercado por su localización. Los padres pueden valorar más el tener a sus hijos (en particular si son pequeños) cerca, que la ganancia en nivel académico si se los cambia de colegio.

En el caso de Chile en general, son los colegios municipales los que no están expuestos a ninguno de los sistemas de “control” que impida que un colegio de mala calidad persista en el tiempo sin aumentarla²⁹. En el sistema chileno debido a los problemas expuestos anteriormente, no opera ni la competencia ni el sistema de planificación para que aquellos colegios que sistemáticamente producen servicios de educación de mala calidad estén obligados a enfrentar la disyuntiva de mejorar o a desaparecer.

Resumiendo, el diagnóstico nos dice que el diseño del sistema de subvención requiere de dos reformas para que exista competencia por los niños de bajo nivel socio económico (o más precisamente por aquellos que traen poco capital humano desde el hogar), y para que éstos reciban educación de buena calidad.

Una primera reforma resolvería los problemas por el lado de la demanda. Implica modificar el diseño de la subvención misma, haciéndola variar según los costos de educar para permitir a quienes tienen mayores costos adquirir una educación de calidad. Solo con una subvención mayor para aquellos niños con menor capital humano inicial es posible que estos niños tengan los recursos suficientes para demandar dicha educación de calidad.

Una segunda reforma resolvería, en parte, los problemas por el lado de la oferta³⁰. Este problema permite que colegios con educación de mala calidad sobrevivan por mucho tiempo. Esto se puede resolver de dos maneras. Por un lado se soluciona al reintegrar a los colegios municipales al sistema de competencia, a través del cambio en el sistema de subvención descrito. El cambio, al generar interés por los alumnos que hoy son “rehenes” de ciertos colegios, hará necesario una mayor preocupación por la educación que se les otorga. Pero eso no funciona si estos colegios continúan recibiendo fondos a todo evento, indepen-

²⁹ Los colegios sí están supervisados respecto del cumplimiento de ciertas normas administrativas, pero no respecto del cumplimiento de mínimos de calidad.

³⁰ Para una descripción de los problemas del sistema educativo tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, ver Sapelli 2003.

dientemente del número de alumnos qué atraigan o de que tan bien lo hagan. Si esto no se cambia, entonces se requiere un procedimiento diferente a la solución de mercado para impedir que los colegios malos puedan sobrevivir sin mejorar su calidad³¹.

De esta manera, si no se quiere la solución de mercado, es necesario introducir la solución de planificación central. En ese caso se necesita introducir incentivos al sistema de financiamiento de dichos colegios, condicionando los fondos públicos al cumplimiento de determinadas metas, al logro de un mínimo de calidad. Conviene enfatizar que cuanto más adecuada sea la subvención al monto que requieren los niños y cuanto mas relacionado al número de alumnos es el presupuesto de los colegios, habrá menos segmentación y menos colegios de baja calidad.. Es posible resolver ambos problemas a través de un adecuado diseño del sistema de subvención³².

3. Hacia una “subvención por alumno” que deje a todos en pie de igualdad para acceder a una educación con un mínimo aceptable de calidad

Como se dijo más arriba, uno de los problemas centrales de la subvención actual es que es igual para todos, y como el costo de educar a un alumno no es igual para todos, eso tiene consecuencias importantes en el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, los recursos necesarios para que un alumno alcance 250 puntos en el SIMCE varían según el capital humano (conjunto de habilidades y conocimientos) que trae del hogar. Lo que necesita hacer el sistema educativo idealmente, es, replicar los precios de mercado para cada tipo de alumno.

³¹ Si bien es un tema que no será discutido aquí, también es necesario reformar el Estatuto Docente para que esto sea factible.

³² Si bien es un tema demasiado extenso para tratarlo aquí, conviene destacar que el financiamiento compartido es una de las características adecuadas del sistema de subvención y no forma parte en nuestra opinión de las características del diseño que es necesario reformar.

¿Cómo se puede hacer esto? No parece fácil lograr que la subvención de cada alumno refleje su costo de manera que no haya rentas en el sistema y todos los alumnos sean igualmente atractivos para los colegios. No lo es, ya que lo que estamos pidiendo es que un sistema centralizado replique un sistema de precios relativos de equilibrio. Se sabe (ver HAYEK 1945) que esto es muy difícil. Es definitivamente imposible si se piensa que se logrará acertar dichos niveles de equilibrio en un primer intento, aun cuando se utilicen métodos econométricos para determinarlos. Sin embargo, el hecho de que sea difícil no significa que sea imposible y menos que no se debe intentar.

Una forma de resolverlo es a través de un sistema en que se pueda “licitar” grupos de alumnos (para que en la licitación o remate se revelaran los costos³³), o un sistema de preferencias reveladas como el sugerido por Hoxby (2001). Sin embargo, como discutir este punto no es el objetivo de este trabajo no nos adentraremos en la discusión de estos sistemas.

Estos sistemas pueden parecer complicados pero esto es inevitable ya que lo que se quiere lograr también lo es. Es necesario tener claro que será preciso introducir un sistema con varios niveles de precios. De hecho cuantos más precios se introduzcan, más probable es que un porcentaje apreciable de la población vulnerable reciba una subvención suficiente que le permita obtener una educación de calidad adecuada. La única forma de conseguir que la estructura de precios relativos sea la correcta es vía un sistema de retroalimentación en que la subvención diferenciada según nivel socioeconómico converja hacia los niveles de equilibrio.

En un sistema de dos escalones como el que se está implementando actualmente (por la nueva ley de subvención preferencial), los más vulnerables continuarán sin recibir una subvención suficiente

³³ El Ministerio haría un llamado en el que los sostenedores debieran decir cuánto piden para educar niños con determinadas características a determinado nivel mínimo de calidad (que tiene que quedar claramente especificado) en un sistema tipo “remate” en que los que pidieran menos se adjudicaran el grupo.

para estar en pie de igualdad con el resto y por ende, seguirán siendo rehenes de algunos colegios “malos”. Con el sistema actualmente en implementación un porcentaje importante del grupo que ya es perjudicado por el sistema continuará siendo perjudicado.

En resumen, sólo si el sistema de “precios” es el correcto habrá oferta de educación de calidad para todos. Para ello es necesario hacer la subvención dependiente de las características de la familia (educación de los padres, ingreso) en una forma más continua que la permitida por un sistema con dos escalones.

En GALLEGUO Y SAPELLI (2007) se estima que se requieren al menos cuatro escalones. El sistema actual lleva a la subvención alta a ser aproximadamente 50% más alta que la baja, sin embargo, el sistema requiere una diferencia mucho mayor, posiblemente que la subvención alta sea 3 a 4 veces mayor a la baja. Incluso es posible que la relación no sea lineal entre años de educación de los padres y recursos³⁴. Mientras menor sea la educación de los padres, los recursos necesarios probablemente tendrán que aumentar en una forma más que proporcional: por la necesidad de profesores especialmente entrenados, clases con menos alumnos, etc.

El test fundamental para constatar que el sistema de precios es el de equilibrio está en que a un colegio le será indiferente recibir:

- un alumno con alto capital humano del hogar³⁵ y baja subvención, y
- uno con bajo capital humano del hogar³⁶ y alta subvención.

Es muy probable que los niveles iniciales no cumplan con este requisito ya que es prácticamente imposible acertar los niveles de cada una de las cuatro subvenciones en forma inicial (si cuatro niveles

³⁴ Para una propuesta específica ver Gallego y Sapelli (2007).

³⁵ O sea, un niño proveniente de un hogar con padres con educación alta, en que se maneja un vocabulario rico, en que hay muchos libros, etc. Esto habría que operacionalizarlo con una sola característica que podría ser la educación de la madre.

³⁶ O sea, un niño proveniente de un hogar con padres con educación baja, en que se maneja un vocabulario reducido, en que no hay condiciones adecuadas para hacer las tareas, en que no hay libros, etc.

son suficientes está entre los aspectos que deberá ser monitoreado). Por lo tanto, hay que lograrlo por prueba y error. De manera que es clave tener un sistema de retroalimentación que sirva para ajustar la subvención si es que ésta no es del monto adecuado. Aún si no se quiere implementar un sistema formal para hacerlo, se pueden hacer cheques puntuales para ver si la diferencia entre alumnos de distinto capital humano que se planteó anteriormente se está dando en el mercado.

4. Conclusión

La clave detrás de una educación de calidad está en premisas que se requiere cumplir en todos los sectores para alcanzar el crecimiento: que la estructura de precios relativos refleje adecuadamente las escaseces y abundancias (obtener el precio correcto) y que el sistema castigue a los malos proveedores (o a los malos proyectos) y premie a los buenos. La legislación educacional parece haber dado pasos en la dirección correcta recientemente. La ley de subvención preferencial es positiva pero parcial. Como se dijo en el diagnóstico, basta con resolver bien el tema del diseño de la subvención para solucionar completamente el problema de la segmentación y para dar un paso muy importante en enmendar el tema de los colegios de baja calidad.

REFERENCIAS

- Barro, R.J.** (1997) "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", NBER Working Paper N° 5698.
- Beyer, H. y R. Vergara** (2002), "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile", en N. Loayza y R. Soto (Eds.) *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco de Chile.
- Bravo D., Mukhopadhyay S. y Todd P.** (2008) "Effects of a Universal School Voucher System on Educational and Labor Market Outcomes: Evidence from Chile," Manuscrito.
- Burdiles, H.** (2006) *El Pensamiento de Miguel Kast en Perspectiva*, Fundación Miguel Kast.
- Gallego y Sapelli** (2007) "Financiamiento y Selección en Educación: Algunas Reflexiones y Propuestas", *Punto de Referencia N° 286*, Centro de Estudios Públicos, Septiembre 2007.
- Hayek, F.** (1945) "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, XXXV, N° 4; pp. 519–30.
- Hachette, D.** (2000), "La Reforma Comercial" en F. Larraín y R. Vergara, *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- Harberger, A.C.** (1971), "Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics," *Journal of Economic Literature*, Vol. IX, September, pp. 785–797.
- Harberger, A.C.** (1998), "A Vision of the Growth Process: Richard Ely Lecture," *American Economic Review*, Marzo, 1–32.
- Harberger, A.C.** (2005), *On the Process of Growth and Economic Policy in Developing Countries*, PPC Issue Paper N° 13, December.
- Hoxby, C.** (2001) "Ideal Vouchers". Manuscrito, Harvard University.
- Hoxby, Caroline M.** "School Choice and School Competition: Evidence from the United States," *Swedish Economic Policy Review*, 10.2, 2004.

- Kast, M.** (1974), "Proyecto para Educación Estatal: Nivel Básico y Medio", en H. Burdiles (2006), *El Pensamiento de Miguel Kast en Perspectiva*.
- Kast, M.** (1976 a), "Mercado del Trabajo en Chile", en H. Burdiles (2006), *El Pensamiento de Miguel Kast en Perspectiva*.
- Kast, M.** (1976 b), "Política Económica y Desarrollo Social en Chile", en H. Burdiles (2006), *El Pensamiento de Miguel Kast en Perspectiva*.
- Kremer, M.** (1993) "The O-Ring Theory of Economic Development", *The Quarterly Journal of Economics*, 551–575.
- Larraín, F. y R. Vergara** (2000), "Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas" en F. Larraín y R. Vergara, *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- Lucas, R.** (2002), "Introduction", *Lectures on Economic Growth*, Harvard University Press.
- Lucas, R.** (1988) "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22; 2–42.
- Lucas, R.** (1993) "Making a Miracle", *Econometrica*, 61 : 251–272.
- Romer, P.M.** (1986) "Increasing Returns and Long-Run Growth.", *Journal of Political Economy*, 94:1002–1037.
- Romer, P.M.** (1994 a) "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Winter.
- Romer, P.M.** (1994 b) "New Goods, Old Theory and the Welfare Cost of Trade Restrictions". *Journal of Development Economics*.
- Sapelli, C.** (2003). "The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges". *Cuadernos de Economía*, 40 (121): 530–538.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2002). "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System". *Cuadernos de Economía*, 39 (118): 423–454.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2003). "Peer Effects and Relative Performance of Vouchers Schools in Chile". *Working Paper # 256*, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2006). "Performance of Voucher Schools in Chile: Efficiency, Resources or Sorting?" Manuscrito, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Solow, R.** (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1 , February, 65–94.
- Stokey, N.L.** (1988), "Learning by Doing and the Introduction of New Goods", *Journal of Political Economy*, vol. 96, N°4; 701–717.
- Wisecarver, D.** (1983) Dogmatismo y Pragmatismo: Una Década de Política Económica en Chile", *Estudios Públicos* N° 11.

3

ACTUALIZANDO LA LÍNEA DE POBREZA EN CHILE*

Felipe Larraín Bascuñán** ***

* El presente estudio fue publicado por el Centro de Estudios Públicos. *Estudios Públicos* N° 109, 2008.

** Profesor Titular, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile M.A. y PhD. en Economía, Universidad de Harvard. Entre 1977 y 1999 fue Profesor Titular Visitante de la Cátedra Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard. Director de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

*** Me he beneficiado de los muy valiosos comentarios de la Fundación para la Superación de la Pobreza, en particular los de Leonardo Moreno, Mauricio Rosenbluth y Rodrigo Jordán, y los de José Díaz, Francisco Gallego y Salvador Valdés, así como de la eficiente asistencia de investigación de Juan Bravo y Fernando Luco.

INTRODUCCIÓN

Para la gran mayoría de los países, la pobreza es un asunto de vital importancia y muchas de las políticas sociales y económicas apuntan sus esfuerzos a combatirla. La razón de esto es evidente: la pobreza limita seriamente la vida de quienes la sufren y, aunque sus efectos recaen principalmente sobre las personas afectadas, es un mal para la población en general, por lo que debiera ser considerada una realidad inaceptable en cualquier sociedad. En este sentido, la medición de la pobreza se vuelve una herramienta de suma relevancia para evaluar el desarrollo social alcanzado por un país, al permitir dimensionar la magnitud del problema que sufre una parte importante de la población que no logra las condiciones mínimas necesarias para vivir con dignidad y hacer uso efectivo de su libertad. Es por ello que gobiernos, instituciones académicas y organizaciones locales e internacionales dedican importantes recursos a medir la pobreza. Los resultados de estas mediciones sirven de base para tomar importantes decisiones de política, en particular la implementación de planes y programas sociales.

Sin embargo, el concepto de pobreza no es, por su naturaleza, algo que todos perciban de una única forma, por lo que debe ser planteado dentro de un contexto conceptual que contenga juicios respecto a la

naturaleza de las carencias que experimenta el ser humano y la importancia de éstas. Dado que estos juicios se fundan en elementos filosóficos, es inevitable la existencia de múltiples conceptos de pobreza, por lo que también existen diversas maneras de cuantificarla. En Chile, la pobreza se mide cotejando el ingreso familiar con el costo de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CsNB) que contiene un grupo de bienes y servicios valorados a precios de mercado. De aquí surgen, como se explica en este trabajo, la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia.

La canasta oficial actual utiliza como base la IV Encuesta de Presupuestos Familiares (IV EPF) que hizo el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1987-1988. Esta aportó información sobre el consumo de las familias en el Gran Santiago; por ende, durante estas dos décadas la canasta oficial nunca se ha basado en datos de carácter nacional. Sin embargo, durante los últimos veinte años el país ha experimentado cambios importantes en su nivel de ingreso, empleo, en el rango de productos disponibles (las rebajas arancelarias, por ejemplo, han permitido un mayor acceso a bienes importados) y en el acceso al crédito. También han ocurrido cambios demográficos y sociales importantes, tales como la caída en las tasas de fertilidad de la población y el creciente grado de urbanización. No obstante, ninguno de estos cambios ha sido internalizado en la CsNB. Esto resulta sorprendente, ya que otros instrumentos, como la Ficha CAS (que fue descontinuada, creando en su lugar la Ficha de Protección Social, la que se utiliza para asignar subsidios y otros beneficios), la canasta del Ipc (que se elabora con la misma EPF) y las cuentas nacionales, han sido reformulados y/o actualizados en consideración a las profundas transformaciones experimentadas en el país al menos una vez durante las últimas dos décadas.

Las consideraciones anteriores cuestionan a la actual CsNB oficial en su confiabilidad para determinar quiénes son pobres y quiénes no lo son. Resulta evidente que esta CsNB ha perdido validez, porque representa los patrones de consumo que prevalecían hace 20 años, en

circunstancias que han habido profundos cambios desde esa época. Estos han provocado transformaciones tanto en las necesidades de las personas como en las formas de satisfacerlas.

Dado que se dispone desde hace más de 8 años de la información de la V Encuesta de Presupuestos Familiares (V EPF), que realizó el INE entre los años 1996 y 1997, resulta inexplicable no actualizar la Canasta. Esto es sumamente relevante, puesto que la utilización de un instrumento obsoleto genera cifras de pobreza que son alejadas de la realidad. En este caso, el uso de la IV EPF arroja un panorama excesivamente optimista de la situación de pobreza en Chile y, por ende, genera la sensación de que el problema es mucho menor de lo que realmente es. Esto afecta la prioridad del combate a la pobreza en el debate público y el diseño de las políticas públicas para atacarla, perjudicando directamente a los pobres.

Este trabajo pretende aportar al debate de la actualización y perfeccionamiento del indicador de pobreza para Chile. La presente propuesta busca contribuir a la determinación de líneas de pobreza e indigencia que reflejen en mejor forma el costo de los satisfactores básicos que actualmente privilegian las familias y que están disponibles en el mercado en cantidad suficiente. La nueva CSNB que surge de este análisis utiliza la encuesta de presupuestos familiares (V EPF de 1996-97) y recoge el trabajo técnico desarrollado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (Fsp).

El trabajo se organiza como sigue. La primera sección muestra los múltiples significados asociados al fenómeno de la pobreza, así como los diferentes métodos que se han utilizado en Chile para su medición, los elementos necesarios para construir estas medidas y las cifras obtenidas. La sección siguiente introduce el debate respecto a la medición de la línea de pobreza; ahí se discuten los argumentos por los que resulta imprescindible actualizar la canasta, así como sus obstáculos y consecuencias, y las experiencias de algunos países al respecto. La tercera sección desarrolla la metodología para actualizar la CSNB en Chile y define en base a ella una canasta ac-

tualizada. A continuación, la cuarta sección determina nuevas líneas de pobreza, presentando cifras para 2000, 2003 y 2006 basadas en esta actualización. Por último, la quinta sección concluye con una discusión de las limitaciones del trabajo, así como los desafíos metodológicos pendientes.

I. ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA?

Uno de los propósitos fundamentales de este trabajo es determinar de una manera más precisa la pobreza en nuestro país. En particular, nos preguntaremos respecto a la manera más adecuada de medir la pobreza. Sin embargo, para poder analizarla, se requiere antes definir la pobreza.

1. ¿Qué entendemos por pobreza?

No existe una definición única y universal de la pobreza. En la realidad, no hay una forma única de pobreza, sino que diferentes formas en que este fenómeno se presenta. Pese a lo anterior, un elemento común a todas las definiciones es la privación de los elementos necesarios para la vida humana dentro de la sociedad. En efecto, según la Real Academia Española, la definición de pobre es “Necesitado, que no tiene lo necesario para vivir”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) define la pobreza como la incapacidad de las personas de vivir de una manera tolerable. De acuerdo a esta institución, el concepto se refiere a la falta de oportunidad de vivir una vida larga, sana y creativa

y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

Por otro lado, la CEPAL definió inicialmente la pobreza como un “síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (ALTIMIR, 1979). Más tarde, se incorporaron otros elementos a la definición, refiriéndose a la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos– en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2003).

De acuerdo al BANCO MUNDIAL (2001), el concepto de pobreza incluye elementos como la falta de acceso a libertades fundamentales de acción y decisión, la carencia de viviendas, alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, que se traducen en ser más vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales.

Las definiciones anteriores nos muestran a la pobreza como un fenómeno de carácter multidimensional, que engloba aspectos tangibles e intangibles. Sin embargo, es evidente que muchos puntos de las definiciones presentan dificultades técnicas importantes para medirlos. Así, mientras elementos como la carencia de una nutrición adecuada o el logro de un cierto nivel de consumo son relativamente fáciles de observar y cuantificar, no ocurre lo mismo cuando se habla de elementos ligados a la calidad de vida o la sensación de desaliento que provoca estar en pobreza.

Por ello, la gran mayoría de los estudios económicos sobre pobreza se han restringido a medir los aspectos que resultan más fáciles de

cuantificar, que son, generalmente, los elementos materiales. Es decir, en la práctica las mediciones se concentran en los aspectos tangibles. Aun así, esta tarea resulta bastante compleja. La siguiente sección trata justamente de la manera de realizar estas mediciones.

2. La medición de la pobreza

Una vez establecidos los aspectos que abarca el concepto de pobreza, se requiere de indicadores capaces de cuantificar lo que queremos medir, y que guarden relación con la definición elegida. Los métodos de medición de la pobreza en general no calzan de manera unívoca con una definición en especial. Sin embargo, los más usados guardan una relación preferente con algunas de ellas.

Como una forma de organizar la discusión respecto a los métodos de medición, resulta útil realizar una clasificación de éstos. Los enfoques para medir la pobreza pueden clasificarse de tres maneras:

- Objetivos-Subjetivos
- Absolutos-Relativos
- Directos-Indirectos.

Cabe destacar que estas tres categorías no son excluyentes entre sí, puesto que clasifican a los métodos según criterios distintos. Así, por ejemplo, el método de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas, que es el de mayor interés en este trabajo, puede clasificarse como un enfoque objetivo, absoluto e indirecto. A continuación se exponen los diversos enfoques de medición de la pobreza.

Enfoque Objetivo

Este tipo de enfoques han sido los más utilizados en la medición de la pobreza. Definen la pobreza a partir de un conjunto de juicios normativos, determinando los requisitos para dejar de ser pobre. Se basan en mediciones de carácter cuantitativo, resumidas a través de

indicadores monetarios o no monetarios, que son externos y únicos para todos los individuos y hogares. En este sentido, las mediciones se fundan en los criterios y normas de especialistas, dando como resultado las condiciones reales de privación que sufre el individuo, independiente de la percepción y/o sentimientos que éstos tengan sobre su situación. En lo posible, estos indicadores deben estar lo más estrechamente ligados con el bienestar de los individuos, de modo que sean aceptados por la sociedad.

Entre sus ventajas se cuentan la transparencia de sus fundamentos, la mayor facilidad de comparar sus mediciones (al ser de carácter cuantitativo) y el hecho de que su desagregación entre grupos de la población identificados por características observables resulta más fácil, permitiendo así el diseño de programas dirigidos a grupos prioritarios y una mejor comprensión de los determinantes de la pobreza.

Enfoque Subjetivo

Los críticos de los enfoques objetivos señalan que su gran problema es que la medición es afectada de una manera arbitraria por el investigador, ya que éste realiza juicios de valor respecto al nivel del ingreso que determina la línea de pobreza o la canasta que satisface los requerimientos nutricionales mínimos. En cambio, el enfoque subjetivo considera que, por su esencia, las necesidades básicas tienen un componente subjetivo, por lo que las líneas de pobreza deben obtenerse a partir del juicio que las personas tienen sobre los bienes y servicios elementales (y de los ingresos mínimos asociados a estos), y no por el de la persona que realiza el estudio. En este sentido, el individuo “es el mejor juez de su propia situación”.

Cuando se usa este enfoque, se busca, entre otras cosas, que las personas expresen si se consideran pobres y que den su opinión respecto a los bienes y servicios básicos que consideran indispensables para vivir en forma decente, así como al ingreso mínimo necesario para lograr satisfacer adecuadamente sus necesidades, y que comen-

ten respecto a las condiciones de vida que le ofrece su hogar. Toda esta información se cuantifica en términos monetarios para determinar el valor de una línea de pobreza o, alternativamente, se utiliza en un contexto no monetario, como ocurre con las líneas o índices de privación utilizados en el Reino Unido e Irlanda, en que la población opina sobre las necesidades que todo hogar o persona debiera satisfacer, considerando pobres a aquellos que no lo logran.

Los indicadores subjetivos permiten evaluar con mayor profundidad la situación de una unidad familiar en particular, así como definir o justificar la elección de líneas de pobreza, las que además facilitan incorporar el tamaño familiar y obtener así escalas de equivalencia. También permite una mejor visualización respecto a economías de escala y diferencias regionales en el costo de la vida. Estos indicadores también resultan útiles para complementar a los indicadores objetivos, puesto que permite conocer la sensación de la gente respecto a su propia situación, permitiendo entender mejor las características de la pobreza.

Existen varias desventajas de este enfoque. En primer lugar, los indicadores autopercibidos pueden verse distorsionados por las expectativas de los individuos, llegando a reproducir los patrones de discriminación o marginación presentes en la sociedad. Además, las estimaciones pueden generar errores considerables si la muestra es pequeña, mientras que la varianza de las respuestas resulta demasiado alta si la muestra es grande, con lo que resulta difícil construir una línea de pobreza con intervalos de confianza razonables. Por otro lado, algunos de los encuestados (aquellos que sufren mayores carencias) pueden modificar sus respuestas si creen que la línea de pobreza resultante determinará la asistencia social a obtener. Finalmente, en este enfoque no desaparecen las elecciones arbitrarias, puesto que el fraseo de las preguntas realizadas a la población puede inducir sus respuestas.

Enfoque Absoluto

Los países en desarrollo han optado preferentemente por un enfoque de tipo absoluto, que considera un núcleo de necesidades humanas elementales que deben ser satisfechas para no ser considerado pobre. Por tanto, este enfoque requiere encontrar valores universales que permitan dirimir quiénes son pobres. Cuenta con una gran variedad de métodos alternativos, incluyendo los de tipo directo, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, e indirectos, como el de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas, los que se discuten más adelante.

Una ventaja de este enfoque es obtener mediciones comparables en el tiempo, permitiendo la evaluación de la efectividad de las políticas sociales. Además, permite poner el acento en aquellas situaciones donde no se cumplen los requisitos mínimos para la supervivencia física, como ocurre hoy en muchos países en desarrollo. Sin embargo, una desventaja es que puede dificultar la identificación de lo que siguen siendo pobres en una sociedad que progresiva y va satisfaciendo sus necesidades más elementales; esto ocurre, por ejemplo, con la variante de 1 dólar a PPA que se discute más adelante.

Enfoque Relativo

De acuerdo a este enfoque las necesidades surgen de la comparación con el resto de la sociedad; por ello, las líneas de pobreza que surgen de aquí se fijan en relación al ingreso medio de un país. Esta noción de pobreza debe entenderse, entonces, como una situación de privación relativa respecto al grupo social de referencia, y como consecuencia ésta se actualiza toda vez que se observen cambios en el ingreso total y su distribución. Es un enfoque que ha comenzado a adoptarse en sociedades desarrolladas. De acuerdo a SEN (1984), este método se originó a mediados del siglo pasado, en respuesta al fracaso de los estudios de pobreza basados en líneas de pobreza absoluta, que no reflejaban las cambiantes necesidades de las personas a lo largo del tiempo.

Entre sus ventajas, permite monitorear los sectores que están rezagados respecto al resto de la sociedad en países en donde todos los habitantes ya satisfacen las condiciones mínimas necesarias para la existencia humana. Además, no se requiere la especificación y construcción de instrumentos que deban ser actualizados periódicamente. Se le ha criticado, en cambio, por relacionar directamente desigualdad con pobreza, fenómenos que –aunque relacionados– son diferentes, y por la arbitrariedad en la elección del porcentaje de ingresos para determinar la línea de pobreza, al no guardar relación con criterios explícitos respecto a necesidades humanas básicas. Otra crítica es que con este método resulta prácticamente imposible evaluar la efectividad de las políticas en el tiempo.

Enfoque Directo

Bajo este enfoque se observan directamente las condiciones de vida de la población, y la condición de pobreza depende de cuán alejadas estén ellas de los estándares sociales. Así, en vez de medir la posibilidad de realizar consumo (característica del enfoque indirecto), aquí se mide el consumo efectivamente realizado. A continuación se presentan algunos de los métodos agrupados bajo este enfoque.

– Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Este método fue uno de los más difundidos en América Latina durante los ochenta, pero perdió terreno durante los noventa. Hoy es una medición considerada de carácter complementario. Se basa en una definición de pobreza asociada a “necesidad”. Por ser un método directo, lo que importa para el bienestar es que las necesidades básicas preestablecidas hayan sido efectivamente cubiertas y no si se posee el ingreso propio para satisfacerlas.

Usando información censal, se verifica si los hogares satisfacen un conjunto de necesidades establecidas previamente, siendo las más comunes en este tipo de estudios aquellas relacionadas a abastecimiento de agua, materialidad de la vivien-

da, servicios sanitarios, hacinamiento crítico, disponibilidad de energía, inasistencia escolar, entre otros.

La decisión definitiva de las variables a incluir se funda en criterios técnicos y en la información disponible. Una vez establecidas las variables respectivas, se debe establecer el umbral de privación que determinará a quienes se considera pobres, en términos de estas carencias. En general, cuando un hogar presenta alguna carencia, se considera pobre por NBI, y si presenta dos o más, se considera en situación de miseria por NBI.

Una ventaja de este método es que permite la elaboración de mapas de pobreza, lo que posibilita la identificación de las zonas que requieren prioridad al momento de diseñar programas sociales con un elevado nivel de desagregación geográfica, facilitando la focalización del gasto. Sin embargo, la gran limitación del método es que sólo permite conocer cuántos hogares no han satisfecho alguna de las necesidades básicas estipuladas, pero es de dudosa utilidad para medir la pobreza, puesto que no es posible relacionar la condición de pobreza con una determinada cantidad de NBI en forma única y establecida. Esto puede dar pie a la arbitrariedad del investigador, quedando completamente a su criterio la clasificación de quienes están en pobreza. De este modo, en una misma situación se pueden obtener mediciones diferentes de pobreza cuando hay desacuerdo respecto a las necesidades consideradas como básicas, los indicadores que miden esas necesidades o los criterios para establecer carencias, entre otros. Por otro lado, es difícil trabajar con índices que agrupan variables de naturaleza muy diferente, y que por lo mismo son difíciles de comparar y jerarquizar.

– *Índice de Pobreza Humana (IPH)*

Este índice es una extensión al Índice de Desarrollo Humano surgido del PNUD en 1997, que se concentra específicamente en la pobreza. El IPH define elementos básicos para el desarrollo

humano, sin los cuales el individuo se clasifica como pobre. En particular, toma en cuenta tres dimensiones de pobreza:

- *Supervivencia*: porcentaje de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años
- *Conocimiento*: porcentaje de adultos analfabetos
- *Nivel de vida*: promedio simple entre el porcentaje de personas sin acceso a agua potable, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

En 1998, el índice se dividió en dos variantes, denominándose I_{PH-1} al indicador aplicado a los países en desarrollo y I_{PH-2} al de los países industrializados. El I_{PH-2} agrega características como la exclusión, medida por la tasa de desempleo, y el porcentaje de la población que vive con un ingreso inferior al 50% del promedio (es decir, se considera el concepto de pobreza del enfoque relativo). Nótese que en este método persisten aspectos relativos (personas con ingreso inferior al 50% del promedio), aunque la gran mayoría de sus características permiten clasificarlo como “directo”.

Entre sus ventajas se puede mencionar que es fácil de calcular, comunicar y extender, por lo que ha recibido gran atención en la literatura económica. Por otro lado, aunque se distingue del método de NBI por la selección de las variables asociadas a la pobreza, así como a las ponderaciones asociadas a éstas, el método de identificación de pobreza es esencialmente el mismo, por lo que básicamente comparte sus limitaciones.

Enfoque Indirecto

Este enfoque clasifica como pobres a aquellos individuos que no cuentan con los ingresos suficientes que les permitan satisfacer sus necesidades básicas, es decir, se evalúa la capacidad de realizar consumo. El enfoque indirecto utiliza “líneas de pobreza”, que establecen el ingreso o el gasto mínimo necesario para mantener un nivel de vida adecua-

do, de acuerdo a determinados estándares. Por ende, son pobres aquellos que no alcanzan el valor determinado por la línea. A continuación se presentan algunos de los métodos usados en este enfoque:

- *Consumo calórico*

De acuerdo a este método, la línea de pobreza se determina por el nivel de ingreso o gasto que permite al individuo obtener un determinado consumo de calorías. La cantidad de calorías necesarias se obtienen de estudios nutricionales, bajo ciertos supuestos respecto al nivel de actividad física.

El cálculo de la línea de pobreza se ha realizado básicamente de dos maneras. Una opción es seleccionar una submuestra de hogares con un consumo calórico cercano al requerido, considerando su ingreso promedio como la línea de pobreza. La otra manera es estimar una regresión entre consumo calórico e ingreso, y usarla para obtener el ingreso necesario para consumir las calorías establecidas como necesarias.

Las ventajas de este método son los menores requerimientos de información respecto de otros, y el hecho de que no se necesita fijar un componente no alimentario para determinar la línea de pobreza. Su gran limitación es que la relación entre gasto y consumo energético varía según los gustos, niveles de actividad física, precios relativos, etc., variaciones que no necesariamente implican un cambio de bienestar. Además, está basado en la satisfacción de una sola necesidad, lo que resulta demasiado simplista.

- *Método de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB)*

Este método es uno de los más difundidos en América Latina. Al igual que el anterior, es de tipo indirecto, ya que no ausculta el consumo efectivo de los hogares, sino que analiza su capacidad de consumo a partir de sus ingresos. Puede con-

siderarse una extensión del anterior ya que, en vez de basarse en la satisfacción de una necesidad única (alimentación), la construcción de la canasta básica de consumo incorpora varios bienes y servicios considerados esenciales.

La canasta de bienes y servicios básicos se elabora en base a las recomendaciones de expertos y los patrones de consumo observados en la población. Luego, se determina su costo en base a los precios de mercado prevalecientes, lo que permite establecer el ingreso mínimo necesario para adquirir esa canasta. Pobres son aquellos hogares cuyo ingreso es inferior a este nivel. Indigentes son aquellos cuyo ingreso ni siquiera les permite satisfacer sus necesidades alimentarias.

Una importante virtud de este método es su simplicidad, que facilita su comprensión y discusión. Además, permite evaluar el éxito de las políticas para combatir la pobreza en el tiempo. Entre sus limitaciones está el incorporar juicios de valor, como los relacionados a la elección de los alimentos que satisfacen las necesidades nutricionales, y la fijación de calidades y precios para estos. Por otro lado, si bien existen criterios claros respecto a la determinación de la canasta básica de alimentos, la estimación de las otras necesidades constituye un elemento de amplio desacuerdo, debido a que resulta mucho más arbitrario y, según cómo se calcule, esconde en mayor o menor medida el verdadero costo de satisfacer estas necesidades, además de ignorar las necesidades satisfechas gracias a la provisión de bienes y servicios públicos (véase por ejemplo, FERES, 1997). Este trabajo toma como base este método e intenta avanzar en la superación de algunas de estas limitaciones, lo que se realiza en las siguientes secciones.

– *Un dólar diario a paridad de poder adquisitivo (PPA).*

La línea de pobreza de un dólar diario fue adoptada por el Banco Mundial en 1990 y corresponde al costo de una canasta básica de alimentos en varios de los países más pobres de Asia

y África. Con el objeto de facilitar las comparaciones internacionales, el valor de la canasta es ajustado por paridad de poder adquisitivo (P_{PA}). Esto se hace para corregir diferencias de poder adquisitivo de un dólar en distintos países. Por ejemplo, un dólar tiene mayor poder de compra en India o Haití que en Inglaterra o Suiza; dichas diferencias son “corregidas” al utilizar el dólar a P_{PA} . De acuerdo al Banco Mundial, se clasifican como extremadamente pobres todas aquellas personas que disponen de menos de un dólar diario a P_{PA} .

Este método ha recibido varias críticas. En primer lugar, no posee una adecuado sustento conceptual ni se basa en ningún parámetro de consumo mínimo reconocible, por lo que no recoge de manera realista las necesidades que deben ser cubiertas para sobrevivir; por ello, algunos autores sugieren elevar la línea de pobreza por lo menos al doble. La corrección por P_{PA} también ha sido cuestionada, ya que el ajuste se hace en base a una canasta de bienes que recoge el consumo medio internacional de diversos bienes, aumentando el peso de los servicios frente a los bienes básicos como los alimentos. Así, la canasta internacional muestra un patrón de consumo más sesgado hacia los prevalecientes en los países desarrollados.

El mismo Banco Mundial ha advertido que se debe actuar con cautela al realizar comparaciones internacionales con esta medición, sugiriendo que la línea de pobreza de US\$ 1, que es normalmente usada en África y el Sudeste Asiático, debiera ser cambiada por una línea de US\$ 2 diarios por persona en América Latina, aproximadamente de US\$ 4 en Europa del Este y Asia Central y una de US\$ 0.60 en China (BANCO MUNDIAL, 1996).

Aplicación de los métodos: importancia del contexto

Como hemos visto, la medición de pobreza puede realizarse por diversos métodos, que difieren conceptualmente. Dado que todos los enfoques tienen defectos y virtudes, la teoría no permite

una opción única. Es la experiencia y el contexto de cada país lo que define la aplicación de un determinado método. Los métodos absolutos han sido más populares en los países en desarrollo, ya que el núcleo que aún no logra cumplir con las necesidades mínimas sigue siendo importante; en tanto, los métodos relativos y subjetivos lo han sido en países desarrollados. En los países en desarrollo, la privación relativa no resulta tan importante como la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas, por lo que en estos países se ha optado por el método de necesidades básicas insatisfechas y/o el costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas. Existen excepciones, como la línea de pobreza absoluta para Estados Unidos basada en el trabajo de ORSHANSKY (1963). También existen líneas de pobreza relativa para países en desarrollo; PRADHAN y RAVALLION (1997) aplican este método a Jamaica y Nepal y concluyen que las medidas de pobreza subjetiva están muy cerca de las absolutas. También existe una medición relativa realizada por CEPAL (2007) tanto para América Latina en conjunto como individualmente para 17 países de la región, aunque en este caso los resultados de pobreza relativa no coincidían mayormente con los arrojados a través de la medición de pobreza absoluta, cambiando fuertemente el ordenamiento en el *ranking* de los países.

Con todo, los diversos enfoques, más que verse como sustitutos, deben considerarse complementarios, ya que cada uno aporta algo que permite, en definitiva, una medición más completa de la pobreza.

3. La pobreza en Chile

Algo de historia

Uno de los primeros intentos de cuantificar la pobreza en Chile fue el de AHUMADA (1958), quien estimó, en un trabajo relativamente avanzado para la época, que un 58.6% de la población era pobre en

1955.¹ Para él, las necesidades básicas que debía satisfacer una familia tenían que ver primordialmente con la alimentación, educación y vivienda. En los setenta se desarrollaron diversos estudios de cobertura nacional, aplicando dos metodologías distintas: de las Necesidades Básicas Insatisfechas (N_{BI}) y de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (C_{SNB}).

El primer estudio sobre la extrema pobreza basado en el método de N_{BI} , y conocido como “el Mapa de la Extrema Pobreza”, fue realizado en 1974 conjuntamente por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este estudio, basado en información del Censo de 1970, consideró elementos tales como las características de la vivienda, los bienes durables de que disponían los hogares y el nivel de educación de sus miembros, concluyendo que la extrema pobreza afectaba al 21% de la población. Posteriormente, MUJICA Y ROJAS (1986) usaron datos del censo de 1982 para actualizar el mapa, obteniendo como resultado una caída de la extrema pobreza hasta el 14% para dicho año. En la actualidad, los análisis basados en esta metodología son mediciones complementarias a la oficial.

El método de la construcción de una C_{SNB} es el que hoy se usa en las mediciones oficiales de pobreza. ALTIMIR (1979) fue quien aplicó esta metodología por primera vez en el país, obteniendo como resultado una cifra de 17% de pobreza y una tasa de indigencia de 6% para 1970. Esto dio inicio a una serie de estudios en la década del ochenta que adoptaron este enfoque. RODRÍGUEZ (1985), calculó que la extrema pobreza alcanzaba al 30.3% en 1983, mientras que TORCHE (1987) estimó que en 1985 la tasa de pobreza alcanzaba el 45% y la de indigencia era de 25%. Sin embargo, el contenido de la canasta básica difería bastante entre los investigadores.

¹ También los trabajos que estudian la distribución del ingreso en Chile datan de hace varias décadas, como CROCCO (1950), que estudia la distribución de rentas personales para 1948 y el texto de CEPAL (1954), que calcula la distribución del ingreso para 1942 y 1948.

En 1990, la CEPAL elaboró una nueva Canasta que contenía los requerimientos calóricos mínimos para asegurar la subsistencia de las personas. Las autoridades del gobierno del Presidente Aylwin (1990-94) se inclinaron por esta opción metodológica para realizar la medición oficial. Esto reconocía que, en el sistema económico imperante en el país, los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades personales se adquieren a través del mercado, por lo que comparar los ingresos con la canasta relevante refleja mejor las situaciones de pobreza e indigencia. La aplicación de esta metodología, vigente hasta hoy, entrega una línea de pobreza que se actualiza de acuerdo a la inflación. Los ingresos de los hogares se basan en la información que se obtiene de la Encuesta de Caracterización Social y Económica Nacional (CASEN).

La Encuesta CASEN

La Encuesta CASEN² es, entonces, fuente fundamental de información para medir la pobreza en Chile. Por ello, es útil revisar brevemente sus contenidos y objetivos. La CASEN, realizada por MIDEPLAN, es una encuesta de hogares representativa a nivel nacional, regional, urbano, rural y comunal, que cubre 335 comunas del país en su última versión de 2006.

Esta encuesta entrega información sobre las condiciones socioeconómicas del país, las características de la pobreza y la distribución y composición del ingreso de los hogares, así como antecedentes sobre los beneficiarios de los programas sociales, permitiendo identificar a los sectores que no acceden a dichos programas, y así calcular los déficit de atención asociados. Esta información es un antecedente básico para focalizar el gasto social y es utilizada por diversas instituciones multilaterales y especialistas técnicos para la investigación.

² Para más información sobre esta Encuesta, revisar www.mideplan.cl

De acuerdo a MIDEPLAN, la Encuesta CASEN se desarrolla para cumplir los siguientes objetivos generales:

- Conocer la situación de los hogares y de la población y de los grupos prioritarios para la política social, en una variedad de aspectos socioeconómicos.
- Evaluar la cobertura y la distribución del gasto de los programas sociales más importantes, así como el impacto de este gasto en el ingreso y su distribución.
- Medir la magnitud e incidencia de la pobreza, permitiendo caracterizar los hogares en situación de pobreza.
- Evaluar los programas sociales que están en desarrollo actualmente, y realizar las acciones que permitan que el gasto social llegue a los segmentos de la población identificados como prioritarios.
- Caracterizar a la población por diversas variables, como nivel de ingreso de los hogares, condiciones habitacionales, educacionales, etc.

Justamente por las bondades de este instrumento, para un país del nivel de desarrollo de Chile no hay ninguna buena razón para que la encuesta no se realice anualmente y entregue así con mayor periodicidad una “radiografía” de nuestra situación de pobreza y distribución de ingresos. Tampoco es conveniente que MIDEPLAN no dé a conocer al público rápidamente la encuesta completa, y que se tome varios meses analizándola en solitario.

La Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CsNB)

La metodología usada para la construcción de la CsNB vigente hoy en Chile se basa en análisis de la CEPAL de fines de los ochenta. Una gran ventaja de este método es que la canasta resultante toma en cuenta los hábitos de consumo efectivos de la población, es decir, se ajusta a las preferencias de los consumidores, evitando así que ésta resulte irreal y, probablemente, demasiado económica, como sería si

la determinara la autoridad o el investigador. Por tanto, se requiere seleccionar un conjunto de satisfactores básicos a partir del consumo observado en la población.

El método se basa en determinar el costo de satisfacer las necesidades mínimas de las personas. En primer lugar, se requiere estimar el costo de satisfacer las necesidades nutricionales básicas, para lo cual se elabora una Canasta de Alimentos Básica (C_{AB}), proceso que demanda gran cantidad de información –proporcionada fundamentalmente por la Encuesta de Presupuestos Familiares– y consta de múltiples etapas. Los productos escogidos para formar parte de la C_{AB} son fruto de una selección consistente con el patrón de consumo observado en la población.

La estimación del costo de las necesidades no alimenticias se hace usando un coeficiente basado en la relación observada entre los gastos en alimentación y los gastos totales en consumo (conocido como el coeficiente de Engel) de los diferentes estratos de hogares; éste se multiplica por el valor de la C_{AB} para obtener el costo total de la C_{SNB} . Es decir, para las otras necesidades no se usa una canasta, como sí ocurre con las de alimentación. Esto obedece a consideraciones de orden práctico, puesto que en las áreas de educación, salud, vestuario, comunicación, transporte, vivienda, recreación, equipamiento del hogar, etc., no hay criterios normativos ni consensos similares a los existentes en materia nutricional. El supuesto implícito es que las necesidades alimenticias tienen mayor preeminencia en el gasto de las personas. Pese a los cuestionamientos que ha recibido este principio simplificador, los estudios indican que las familias más pobres dedican el grueso de sus ingresos a alimentarse, y que incrementan el gasto destinado al resto de sus necesidades a medida que aumenta su ingreso.

La IV EPF de 1987-88 mostró que el tercer quintil era entonces el primero en tener suficiente ingreso para cubrir sus necesidades alimenticias. Para este quintil, su consumo total era 2,1 veces su gasto en alimentación, se multiplicó por 2 la C_{AB} para obtener el valor de la C_{SNB} , coeficiente que rige hasta el día de hoy.

Las cifras de pobreza en Chile

Una vez revisados los elementos básicos de la medición oficial de pobreza (e indigencia), conviene inspeccionar las cifras que ésta arroja. Los gráficos 1 y 2 presentan las cifras oficiales para los últimos 20 años, desde 1987 a 2006. De acuerdo a ellos, los resultados de reducción de pobreza e indigencia en el país han sido muy exitosos.

GRÁFICO 1
POBREZA SEGÚN CANASTA OFICIAL BASE 1987-1988

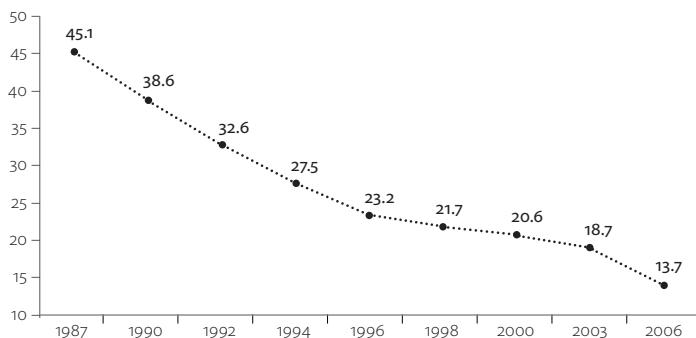
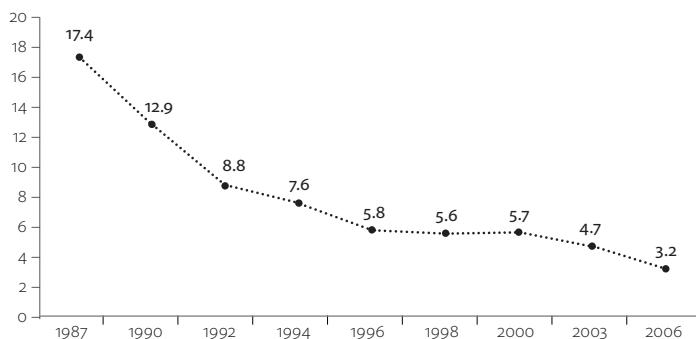


GRÁFICO 2
INDIGENCIA SEGÚN CANASTA OFICIAL BASE 1987-1988



Las razones de esta reducción son múltiples: el alto crecimiento económico y disminución del desempleo experimentado por la economía durante el período 1987-1997, un relativo estancamiento a fines de los noventa (que coincide con la recesión de 1999) y la posterior recuperación desde el año 2000, el crecimiento del gasto público social y los mayores niveles de escolaridad, entre otros factores. Que la pobreza y la indigencia se han reducido en Chile durante los últimos 20 años es notorio y no es punto de debate. Sin embargo, cuando se considera una medida actualizada, las cifras oficiales de pobreza resultan demasiado optimistas y no corresponden a la realidad. En términos simples, la pobreza es mucho mayor que lo indicado por las cifras oficiales, ya que la línea de pobreza con la que ésta se ha calculado está obsoleta. La siguiente sección explica las razones de esta afirmación.

II. EL DEBATE DE HOY: LA LÍNEA DE POBREZA³

1. ¿Por qué se debe actualizar la canasta?

Los instrumentos utilizados para cuantificar una variable deben ser capaces de medir correctamente el objeto bajo estudio, entregar los mismos resultados en caso de que se decida replicar su metodología y discriminar correctamente. Si aplicamos estos criterios a la medición de pobreza, un instrumento adecuado debiera ser sensible ante la insuficiencia o suficiencia de ingreso para satisfacer las necesidades básicas de una familia, y clasificar correctamente a los hogares, es decir, no dejar hogares fuera de la pobreza cuando éstos son pobres ni considerar pobres a los que no lo sean.

Cuando se elaboró, la CsNB cumplió con estos criterios. Pero es inevitable que con el paso del tiempo cambie la realidad y también las variables sobre las cuales fue construida la Canasta, por lo que un instrumento que no se actualiza por un largo período, como ha ocurrido en Chile, deja de cumplir con los requisitos mencionados. Muchas de estas transformaciones han resultado en cambios definitivos. En esta sección se discuten al menos tres razones de peso para actualizar la Canasta.

³ Las subsecciones 1 y 2 están basadas en "Umbrales Sociales 2006: Una Propuesta para la Futura Política Social", elaborado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (2005).

Cambian los satisfactores básicos:

Los satisfactores básicos son aquellos bienes y servicios que explican parte importante del gasto realizado por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, son consumidos por un número significativo de hogares y –frente a bienes sustitutos– son de menor costo.

Las necesidades básicas no varían (alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, etc.), pero sus satisfactores sí, lo cual se asocia en forma importante al momento histórico que vive un país. Por ejemplo, hace más de medio siglo muchos hogares consumían productos alimenticios cultivados por ellos mismos. Desde entonces, los productos y precios han cambiado mucho en Chile y el mundo, y la forma en que se satisfacen las necesidades alimenticias también. Factores como las variaciones de edad, altura, peso, talla y actividad, y los procesos de urbanización, fecundidad, diversificación de productos, importaciones y rebajas arancelarias, han modificado los satisfactores y las cantidades con que los hogares resuelven sus necesidades. Así, la Canasta del IPC elaborada con la IV EPF de 1987-88 constaba de 368 artículos y 501 variedades; en cambio, la V EPF de 1996-97 incluye 483 artículos y 1195 variedades (CANASTA IPC 1998).

Es claro, entonces, que los satisfactores básicos no son estáticos en el tiempo y que su validez temporal es restringida. Por ello, diversos autores recomiendan actualizar la CSNB cada cierto tiempo, entre los que se puede mencionar a CITRO Y MICHAEL (1995), VAUGHAN (2004) y THORBECKE (2004). De lo contrario, la evaluación respecto del ingreso necesario para adquirir la canasta básica pierde validez al hacer el análisis en base a productos que se dejaron de consumir y han sido sustituidos por otros de mejor calidad y distinto valor. Ejemplo de lo anterior es el aceite suelto, presente en la Canasta de 1989, y que ha sido sustituido por el aceite embotellado.

Cambia la estructura del consumo:

La porción del presupuesto familiar que se usa para satisfacer las distintas necesidades básicas ha sufrido también importantes cambios en las últimas dos décadas. Esto se debe a fenómenos tales como el aumento del ingreso, los cambios en los estilos de vida, la forma en que se han ido estructurando las ciudades, los mayores costos de educación, salud y vivienda y el mayor gasto requerido para transportarse, debido a las mayores distancias que separan el hogar del lugar de trabajo, entre otros.

Estos cambios han disminuido la proporción del gasto que se destina a alimentación; su contrapartida es un aumento significativo en la proporción que va a otros bienes y servicios básicos (vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otros). Así, mientras los datos de la IV Epf daban cuenta de una relación entre el gasto total y el gasto en alimentación de 3.0 en promedio para los hogares de Santiago, dicha cifra se elevó al 3.6 en la V Epf. Esto tiene importantes consecuencias al momento de construir la Csnb, puesto que de este valor dependerá la estimación del coeficiente o factor por el cual se multiplica la Cab, como ocurre en la medición oficial de la pobreza en nuestro país.

Se ajustan las recomendaciones nutricionales FAO-OMS-ONU:

La construcción de la Csnb oficial se elaboró de acuerdo a las recomendaciones nutricionales de la FaO/Oms/Onu propuestas en 1985. Estas se ajustaron considerando el grado de urbanización y nivel de actividad física de la población chilena. No obstante, investigaciones recientes –entre las que destacan COSTA-FONT Y GIL (2005), FLEGAL ET AL (2005) y POPKIN (2004)– han revelado un aumento del sedentarismo, que incide en las sugerencias nutricionales.

El grupo consultivo FaO/Oms/Onu propuso en 2001 varios cambios a las recomendaciones nutricionales para Chile. Se realizaron nuevos cálculos sobre requerimientos de energía para infantes, niños, adolescentes y adultos, basados en la evidencia reciente y corrigiendo los informes previos.

Además, se clasificaron los niveles de actividad física basados en el grado habitual de actividad consistente con una vida saludable, surgiendo recomendaciones respecto al gasto de energía y niveles de actividad física necesarios para mantener buena salud y reducir los riesgos de obesidad y otras enfermedades asociadas al sedentarismo. A su vez, se revisaron los estimadores de las necesidades de energía para embarazadas y lactantes.

Las nuevas recomendaciones y sus consecuencias, analizadas en MEDINA (2004), contemplan:

- **Infantes (hasta 1 año de vida).** En relación a 1985, los requerimientos propuestos disminuyen en 12% para los 3 primeros meses de vida. Entre 3 y 9 meses, se reducen en 17% y para las edades de 9 a 12 meses se sugiere un 20% menos. Los requerimientos de los lactantes son 17%, 20% y 22% menos para las edades de 0 a 3, de 3 a 6 y de 6 a 9 meses, respectivamente.
- **Niños y adolescentes.** Respecto de 1985, los requerimientos propuestos son: 18% menores para los niños y 20% menores para las niñas cuando la edad sea inferior a los 7 años; entre 12% y 15% menores para los niños y niñas entre 7 y 10 años, respectivamente; y 12% superiores para ambos sexos entre los 12 y 18 años.
- **Adultos.** Nuevas estimaciones de la tasa de metabolismo basal generaron un menor error de predicción y redujeron los sesgos de sobreestimación en hombres. Los requerimientos se ajustaron al incremento de peso en hombres y mujeres, y a la reducción en la actividad física. El efecto final fue reducir los requerimientos totales de energía.

2. ¿Por qué la reticencia a actualizar la canasta?

Los gobiernos suelen ser muy reacios a actualizar sus indicadores de pobreza, puesto que los instrumentos con los que ésta se mide son sensibles a las variaciones en los ingresos y gastos. Un período de

desarrollo sostenido que aumente el empleo, los salarios reales y el ingreso por habitante tendrá consecuencias directas en la estructura de consumo de los habitantes. No parece razonable, en todo caso, modificar la línea de pobreza ante fluctuaciones transitorias del ingreso. Así, no se debería revisar al alza la línea en una corta expansión, ni tampoco bajarla cuando el país entra en recesión. En Chile este proceso no ha tenido un carácter meramente circunstancial, lo que se puede apreciar al analizar la evolución del PIB per cápita en los últimos 20 años en el Gráfico 3. Desde 1987/88, fecha en que se realizó la IV EPF, hasta 2006, el PIB per cápita se ha más que duplicado en pesos reales. Este incremento ha sido sostenido, aun considerando los efectos negativos de la recesión de 1999 sobre el crecimiento de la economía.

No obstante, el PIB puede presentar algunas falencias como indicador de bienestar material, al incluir la remuneración a la inversión extranjera y no considerar los efectos de variaciones de los términos de intercambio (que en Chile están dadas principalmente por los cambios en los precios del cobre y del petróleo). Una medida que da cuenta de estos efectos es el Ingreso Nacional Bruto Disponible per cápita, que se presenta en el Gráfico 4 para los últimos 20 años. Como se puede observar, el efecto sobre el ingreso de los chilenos es aún más notorio bajo esta medida, llegando casi a triplicarse durante dicho período. Por ello, el patrón de consumo actual de los chilenos no puede ser considerado circunstancial, lo que tiene claras consecuencias. Por ejemplo, es muy probable que si se construye la CSNB en base a los patrones de consumo que prevalecían en la década de los cincuenta, los resultados de una eventual medición 2006 arrojarían, erróneamente, que la pobreza ha sido prácticamente erradicada, lo que es simplemente producto de manejar un instrumento obsoleto. En definitiva, mientras más antiguo el instrumento, más probable es subestimar la pobreza, lo que equivale a una percepción demasiado optimista de la situación real.

GRÁFICO 3
PIB PER CÁPITA
 (BASE 1986 = 100)

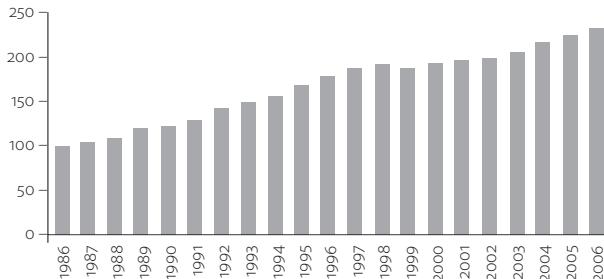
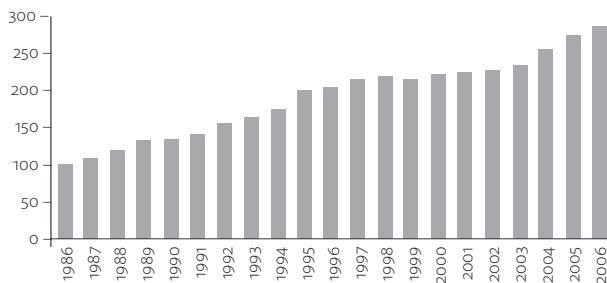


GRÁFICO 4
INGRESO NACIONAL BRUTO DISPONIBLE PER CÁPITA
 (BASE 1986 = 100)



Otro punto a considerar dice relación con la comparabilidad de las series. Cuando se actualiza la línea de pobreza, los nuevos datos no pueden ser contrastados directamente con mediciones anteriores. Este hecho ha sido usado recientemente como excusa para no actualizar la CSNB, aun cuando se dispone de información para ello de la V EPF, y pese al compromiso explícito de hacerlo por parte de MIDEPLAN en 1999.⁴ Sin embargo, para paliar este problema existen conocidas opciones como empalmar las series o aplicar el nuevo

⁴ Ver las declaraciones públicas del Subsecretario de la época, Antonio Lara (El Mercurio, 20-VI-1999).

índicador de pobreza “hacia atrás”. Pero incluso aunque no se realizará ninguno de estos ajustes, la actualización sirve para comprender mejor la realidad de la pobreza. Considerese, además, que tanto la canasta del IPC (que se elabora con la misma EPF), la ficha CAS (que fue reemplazada en 2006) y las cuentas nacionales han sido actualizadas (esta última dos veces) en las últimas dos décadas. Por tanto, las razones para no actualizar la canasta no resisten el más tímido de los cuestionamientos.

En Chile nunca se ha modificado la composición de la Canasta oficial. Por ello, el cambio de método desde NBI a CSNB, efectuado en 1990, nos puede dar alguna pista de las consecuencias de realizar cambios de este tipo. A fines de los ochenta, el método de NBI –que usa indicadores de tipo patrimonial– entregaba una incidencia de pobreza bastante baja, pese a que un número considerable de chilenos sufrían aún de serias limitaciones de ingreso. Sin embargo, cuando la medición oficial aplicó el método de la CSNB, la pobreza subió a un 45% de la población. Por ello, una vez que asumió el primer gobierno de la Concertación, se aumentó significativamente el gasto social, incrementando la recaudación fiscal para financiarlo.

El cambio en la forma de medir la pobreza hizo visible a aquella importante parte de la población cuyos ingresos fueron golpeados más intensamente por las crisis de 1982-83. Por lo tanto, un mejor instrumento de medición favorece precisamente a quienes más lo necesitan, ya que permite a las autoridades tener una mejor aproximación a la realidad.

Desde entonces, la situación institucional ha cambiado mucho, permitiendo un incremento del gasto social dentro de un marco de responsabilidad fiscal y crecimiento económico. Además, el Estado ha ido reforzando consistentemente su acción en el ámbito social, creando instituciones especializadas y programas de desarrollo dedicados a estos temas. Sin embargo, el punto de fondo ayer y hoy sigue siendo el mismo. Ante el espejismo de una sociedad que tiene muy buenos indicadores de pobreza, el Estado puede sentir que tiene menos

trabajo que hacer en asegurar un bienestar mínimo a la población y que puede dar prioridad a otros objetivos. Esto va en directo perjuicio de los pobres a los que el gobierno –por un error de medición– no considera como tales.

3. Algunas experiencias internacionales en la actualización de líneas de pobreza

La experiencia internacional demuestra que es un proceso natural el que los países intenten mejorar sus mediciones de pobreza. En esta subsección se revisan brevemente algunas experiencias de otros países que han actualizado sus líneas de pobreza, tal como lo indican los trabajos de ASRA Y SANTOS-FRANCISCO (2001) y KAKWANI (2003).

El caso de Indonesia resulta de particular interés, ya que tiene varios rasgos similares a la propuesta de actualización de este trabajo. En ese país, al igual que en Chile, se usa el método de la CSNB. Para calcular la canasta alimentaria se supone un requerimiento mínimo diario de 2100 calorías per cápita. Antes de 1993, para traducir los requerimientos nutricionales a rupias se realizaba una interpolación lineal dado el gasto total y la correspondiente ingesta de calorías por grupo de gasto, separadamente para las zonas rurales y urbanas. Desde 1993, se define una canasta de bienes alimenticios que cumpla el requisito calórico para cada provincia usando el patrón de consumo de un grupo pobre de referencia, y luego, a través del gasto per cápita promedio mensual en los ítems de la canasta, se calcula la línea de pobreza alimentaria. Además, la canasta de bienes es única para cada provincia. Por otro lado, las canastas se actualizan para considerar los cambios en los patrones de consumo de la población, tal como se planteó aquí al exponer las razones para actualizar la canasta en Chile. Otra mejora importante ocurrida a partir de 1993 fue el uso de encuestas adicionales para determinar la canasta de bienes no alimentarios, en vez de aplicar un factor. Nuevamente, esta canasta difiere de una

provincia a otra. Luego, ésta se costea en forma similar a la alimentaria, y se suman para obtener la línea de pobreza total.

Tailandia también usa el método de la CsNB y ha hecho esfuerzos por mejorar sus medidas de pobreza. En este caso, hay 2 mejoras importantes a partir de 1992. La primera es que se construyen distintas canastas alimentarias entre regiones, para considerar las diferencias en cuanto a necesidades calóricas, las que se costean considerando las diferencias en el costo de vida entre las regiones. Luego, para obtener la línea de pobreza total, se supuso inicialmente que las familias pobres gastan un 60% de su presupuesto total en alimentación, permitiendo así obtener el componente no alimentario y por lo tanto, la línea de pobreza total. Sin embargo, para tomar en cuenta las diferencias en precios relativos entre los bienes alimentarios y los no alimentarios, esta razón se actualiza anualmente, en forma separada para cada área y región, usando los índices de precios regionales para los bienes alimentarios y no alimentarios.

En India, la línea de pobreza oficial data desde 1979 y se basa en el método de consumo calórico. Inicialmente se estableció una línea de pobreza equivalente a un nivel de gasto per cápita mensual de 56.64 rupias, que permitía satisfacer un requerimiento de 2435 calorías en el caso de zonas urbanas, y de 49.09 rupias para satisfacer un requerimiento de 2095 calorías en el caso de las zonas rurales. Estas cifras están a precios base de 1973-1974, ya que las líneas fueron calculadas de acuerdo a una canasta de consumo construida con datos de una encuesta nacional aplicada entre esos años. Sin embargo, dado el tamaño y diversidad de las diferentes regiones en el país, la existencia de una línea única para toda el área urbana y otra para toda el área rural generaba serias distorsiones, puesto que no capturaba las diferencias regionales en el costo de la vida. Para enfrentar esta deficiencia, en 1993 se decidió crear líneas de pobreza específicas por estado. Para ello, se estimaron índices de precios que pudieran medir las diferencias en el costo de la vida a través de los estados. Para la India rural se tomó como base la línea de pobreza ya mencionada a precios de 1973-1974 y, usando los

índices de costo de la vida de cada estado, se computó la línea de pobreza para cada uno de ellos. Para la India urbana se realizó un ejercicio similar. Bajo este procedimiento es posible comparar el fenómeno de la pobreza entre estados.

Incluso China ha realizado ajustes a la forma en que calcula la pobreza. En este caso, no obstante, esas mejoras corresponden fundamentalmente a la línea de pobreza rural, ya que no se ha establecido un estándar para determinar la pobreza urbana, la cual ha empezado a incluirse recientemente en la agenda de las autoridades, en vista de los cambios sociales y demográficos que está experimentando el país. En China, la necesidad de cuantificar el fenómeno de la pobreza dice relación, principalmente, con la necesidad de definir criterios para asignar fondos para aliviarla. En 1986, el gobierno lanzó un plan masivo de reducción de la pobreza, por lo que se requería identificar a las regiones más pobres para definir a los beneficiarios. La línea de pobreza rural oficial fue fijada en 150 yuane s anuales, aunque en ciertas regiones consideradas especiales este valor se elevó a 200 o 300 yuane s anuales. En 1993, se hicieron esfuerzos para cuantificar de manera más precisa la línea de pobreza, de modo que ésta no fuera fijada en forma tan arbitraria. El costo de la canasta alimentaria correspondía al valor de la canasta que cumpliera con el requisito de 2100 calorías per cápita diarias y que reflejara los patrones de consumo reales. También se consideró una fracción de bienes no alimentarios, estableciendo que el componente alimentario representaba alrededor de un 60% de la línea de pobreza. Años más tarde se perfeccionó el proceso, usando un modelo de regresión para estimar los gastos no alimentarios de las familias. Además, la línea de pobreza se estima todos los años en que la Encuesta Familiar Rural (de donde se extrae la información necesaria) está disponible.

III. ACTUALIZANDO LA CANASTA

En la sección anterior se analizaron una serie de razones por las que es imprescindible actualizar la Canasta. A continuación, se presenta una metodología para actualizar la C_{SNB} que se basa en el trabajo desarrollado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (Fsp) entre los años 2001 y 2003⁵. En este trabajo participaron investigadores del Departamento de Nutrición de la Universidad de Chile, además de técnicos y estadísticos sociales con vasta experiencia en análisis de precios y manejo de la E_{PF} y de la Encuesta CASEN.⁶

Cabe señalar que la actualización elaborada por la Fsp ha seguido gran parte del camino metodológico que la CEPAL inauguró a comienzos de la década pasada y que dio origen a la Canasta que actualmente se usa en la medición oficial de pobreza en el país. Sin embargo, se introdujeron algunos cambios a dicha metodología, que obedecen a nuevos acuerdos técnicos suscritos en el marco del

⁵ Dado que la medición de la sección IV se basa en el trabajo de la Fundación para la Superación de la Pobreza (2005), las secciones 1 y 2 están fuertemente influidas por el documento “Umbrales Sociales”.

⁶ La actualización de la C_{SNB} fue fruto del trabajo de múltiples profesionales, entre los cuales están: Ernestina Pérez a cargo del Análisis de Precios de la V E_{PF}, quien inició su trabajo en el proyecto como Jefa del Depto. de Precios del INE y actualmente se desempeña en CEPAL; Anna Christina Pinheiros, Carmen Arteaga y Margarita Fernández (nutricionistas), y Marcia Erazo (Enfermera), quienes estuvieron a cargo del análisis nutricional.

equipo investigador de la FSP. Indudablemente, éstos producen resultados diferentes a los que se obtendrían aplicando íntegramente la metodología original.

En ese sentido, es importante recordar que la CSNB es un instrumento que surge de las posibilidades de su época. En un intento por cuantificar la pobreza, los investigadores de CEPAL forzaron un diálogo entre la teoría y la práctica. Así, de un concepto de pobreza que nace al alero de una rica teoría de las necesidades humanas, los expertos terminaron dando forma a un instrumento de medición con marcado énfasis biológico (nutricional) y que utiliza un solo tipo de indicador (ingreso per cápita del hogar). Como se explicó en la sección 1, por sus características se le ha rotulado como método indirecto de medición, ya que facilita la detección de hogares que no disponen del "medio" (ingreso) para adquirir satisfactores (otro medio) que permita la resolución adecuada de sus necesidades básicas. No evalúa si éstas son realmente satisfechas; por tanto, ausulta consumo potencial.

La CSNB es una alternativa de medición de la pobreza que reduce mucha de la complejidad inherente a su concepto. Esto debe tenerse siempre presente. No obstante, a su favor está la gran practicidad y simpleza de su aplicación. Posee una importante capacidad sintética, es confiable, precisa y sus resultados son interpretables por el público no experto. Por último, es posible afirmar que su construcción es mucho más compleja y menos intuitiva de lo que habitualmente se piensa (ALTIMIR, 1979).

También debe advertirse que algunas de las restricciones técnicas y de información de antaño –que limitaron las opciones metodológicas a la hora de construir la CSNB– se han tendido a resolver con el tiempo. Por tanto, resultaría altamente inadecuado actualizar la CSNB sin considerar el avance de la discusión metodológica, las estadísticas sociales y la experiencia acumulada tras casi 20 años de aplicación de este método en la región.

Si bien el análisis de la FSP no pudo absorber todas estas "novedades", al menos originó varias alternativas de Canasta, a partir de la

aplicación de criterios alternativos de selección de los productos que la componen. De ellas, este trabajo recoge una alternativa a partir de la cual se estiman la pobreza e indigencia para los años 2000 a 2006.

Como se explicó, la estimación de la CsNB tiene dos componentes principales: una Canasta Básica de Alimentos (que entrega el costo de satisfacer las necesidades nutricionales) y un factor multiplicador que expande el gasto de la Canasta de Alimentos hasta que se presume satisfacción de las necesidades no alimentarias (educación, salud, vivienda, transporte y comunicaciones, recreación, bienes durables, vestuario, servicios básicos, etc.). Esto se hace emulando la estructura de consumo de un quintil de la población seleccionado especialmente para tales efectos (denominado “Estrato de Referencia”).

A continuación se describe el proceso de construcción de la CAB y se propone una forma para estimar el costo de las necesidades no alimentarias.

1. Canasta Básica de Alimentos

Éste es el componente de la CsNB que conlleva una mayor complejidad y riqueza metodológica; habitualmente se le denomina también como “método biológico”. Para seleccionar los productos que conforman la CAB se realiza un exhaustivo análisis del gasto en alimentos que realizan los hogares –agrupados generalmente en quintiles⁷–, se determina la disponibilidad de nutrientes, se escoge el grupo poblacional que en promedio cumple primero con las recomendaciones nutricionales de OMS-FAO-ONU⁸ y, a partir de todo el listado de productos alimentarios registrado en la V EPF, se realiza una selección de éstos a partir de criterios de frecuencia, costo-caloría, incidencia

⁷ Si bien la CEPAL agrupó originalmente a la población en quintiles de ingreso, existen diversas formas de agrupar a la población. Una interesante muestra de ello se encuentra en los documentos del Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI).

⁸ Este ejercicio alcanzó a utilizar las recomendaciones de 1985.

en el gasto, aporte nutricional, etc.; finalmente, se balancea y valida nutricionalmente la canasta y se valoriza a precios de mercado.

Disponibilidad nutricional de los hogares

La disponibilidad de nutrientes en los hogares se basó en la Información la V Epf⁹, realizada por el INE en 1996-97. Esta es la base de datos más completa y confiable que existe en el país sobre hábitos de consumo¹⁰ y disponibilidad de alimentos¹¹.

- *Construcción de quintiles:* Para la construcción de los quintiles, se escogió el ordenamiento ascendente de hogares, según el criterio de ingreso per cápita del hogar que considera alquiler imputado.
- *Base de precios:* Para asignar los precios a ciertas cantidades de productos, se utilizó la información de la Canasta Ipc 1989 como fuente principal. Sin embargo, en dicha base no existía información suficiente para asignar precios a todos los productos alimentarios registrados en la encuesta. Así, la información de precios fue enriquecida con los datos de la Canasta Ipc 1998¹² y algunas estimaciones propias (a partir de muestras específicas del INE). Todos los precios fueron llevados a moneda de enero

⁹ Esta Encuesta se realiza cada 10 años, aproximadamente, y tiene por finalidad actualizar la Canasta del Ipc (que permite medir la inflación). Para más información, ver www.ine.cl.

¹⁰ Si bien la Csnb es para todo el país, hasta la IV Epf la muestra solo consideró hogares del Gran Santiago. La V Epf incluyó dos pequeñas muestras de hogares de las ciudades de Arica y Punta Arenas pero sin representación quintílica –por lo que no se incluyeron en el presente análisis–. Así, la Csnb se encuentra sesgada por los patrones de consumo de la capital. Es interesante advertir que la VI Epf –que se encuentra en plena realización y que estará disponible en 2008– considera muestras de capitales regionales. Ello contribuirá de sobremanera a actualizar la Csnb considerando la variabilidad regional.

¹¹ Es menester señalar que la Encuesta no registra ciertos aportes nutricionales provenientes, por ejemplo, de los Programas de Alimentación Complementaria (Pae y Pnac) que resultan ser una fuente de nutrientes muy importante para los hogares del 40% más pobre de la población. En consecuencia, es probable que la disponibilidad de alimentos se encuentre subestimada en las Epf. Esto es un interesante desafío metodológico que debe ser abordado en la próxima actualización que se haga de la Csnb luego que se entreguen las bases de datos de la VI Epf.

¹² Que, de hecho, surge del análisis de la V Epf.

de 1997, debido a que los datos de la V EPF se encuentran expresados así.

Para obtener una rigurosa estimación de disponibilidad nutricional se realizaron otros procedimientos adicionales. Entre ellos destaca:

- *Bienes genéricos:* Se identificaron aquellos productos genéricos en su denominación, debido a que la base de la V EPF no identifica variedades específicas. Es el caso del “corte” en las carnes o envasado (por ejemplo, en caso de galletas dulces). En estas situaciones se procedió a elaborar una estructura más detallada, estableciendo bienes específicos. Para desagregar la ponderación de estos productos se estimaron coeficientes de ajuste a partir de los lugares de recolección de la información de precios por parte del INE. Alimentos como “carne de vacuno” contienen subproductos, cortes, tipos de carne cuya composición nutricional es distinta; por ejemplo, el aporte nutricional de la “Posta Rosada” es distinto al “Guachalomo”.
- *Quintilización de precios:* Algunos productos genéricos poseen precios diferenciados según su lugar de venta (variaciones de calidad y/o marca que se ofrecen en el mercado debido al disímil poder adquisitivo de los hogares). Para no subestimar (caso de quintiles de menor ingreso) o sobreestimar (caso de los estratos de mayor ingreso) la disponibilidad de unidades físicas de alimentos, se procedió a quintilizar la información de precios de algunos productos, realizando correcciones en el valor promedio de algunos bienes. Para ello, se utilizó información externa provista por el INE, sobre el precio de las “variedades” disponibles.
- *De gasto a unidades físicas.* Para analizar la disponibilidad nutricional de los hogares, agrupados en quintiles, se transformó el gasto mensual (expresado en pesos) a unidades físicas de producto (expresadas en gramos y litros). Ello se hizo dividiendo el “gasto registrado” por el “precio asignado” a una determinada cantidad de producto (generalmente, el costo de 100 gramos o 1 litro).

- *Factor de aprovechamiento.* Existen productos que no son aprovechados íntegramente, debido a que parte de su peso corresponde a huesos, envases, etc. Para determinar la cantidad neta de alimento consumida se calculó el porcentaje de pérdida que representa la porción no comestible de un producto alimenticio. Para ello, se utilizaron las Tablas de Aprovechamiento elaboradas por el Departamento de Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, las que contienen los porcentajes de pérdida para diversos tipos de alimentos.
- *Alimentos fuera del hogar:* Resulta insoslayable determinar el aporte nutricional de estos alimentos. Para ello, se utilizaron como referencia las recetas alimenticias habituales para Chile, contenidas en URTEAGA Y GAETE (1997). A partir de dicha información, se analizó la composición de cada ingrediente relativo a 100 gramos de la mezcla.
- *De unidades físicas a nutrientes disponibles.* Luego de estimar la disponibilidad de alimentos, expresados en gramos y/o litros, se procedió a transformar éstos en nutrientes. Para dicho cálculo, se utilizó una base de datos preexistente, tomada de investigaciones norteamericanas; esta información está sistematizada y adaptada por JURY, URTEAGA Y TAIBO (1997), quienes presentan la composición química y el valor nutricional de los alimentos considerando 100 gramos de producto. Esta fase del estudio se apoyó en el programa computacional SOFNUT versión 2005, de Sofmática Ltda., que permite el análisis de bases de datos alimentarios de gran magnitud. Además, posibilita conocer la composición química por 100 gramos de alimento y también evalúa las porciones recomendadas por la pirámide alimenticia chilena.

Seleccionando el estrato de referencia

Con los datos de disponibilidad nutricional por hogar y quintil se inició la segunda fase de la construcción de la Canasta Básica de

Alimentos, que consiste en seleccionar el “estrato” que servirá como referente para seleccionar los productos que la componen. Para ello, fue necesario determinar qué quintil cumplía primero con las recomendaciones nutricionales de la Oms-Fao-Onu (ordenados de menor a mayor ingreso). Tal determinación exige estimar las “brechas nutricionales”, es decir, establecer las distancias (superávit o déficit) entre los requerimientos de nutrientes por quintil de ingresos y la disponibilidad de los mismos.

- *Escala de adulto equivalente:* Los requerimientos nutricionales de los hogares y quintiles se obtienen a través de un procedimiento donde los miembros de un hogar son expresados en una unidad nutricional común denominada un adulto equivalente y que permite conocer en detalle sus requerimientos en ese plano. En esta oportunidad se crearon escalas diferentes para mujeres y hombres debido a las diferencias que se registran entre sexos respecto de sus necesidades de consumo de micronutrientes.
- *Ajuste por trabajo doméstico.* Habitualmente, el servicio doméstico puertas afuera y/o por hora es excluido del análisis de requerimientos. Sin embargo, es común que estas(os) trabajadoras(es) consuman alimentos en los hogares donde trabajan. Así, se decidió estimar la ingesta de alimentos por parte del servicio doméstico puertas afuera y expresar dicho consumo en adulto equivalente (al igual que el servicio doméstico puertas adentro¹³). Ese valor fue agregado al cálculo de adultos equivalentes del hogar.
- *Identificación del primer quintil que cumple con los requerimientos.* La información sobre disponibilidad nutricional de los hogares se contrastó con los requerimientos de los mismos. El Cuadro 1 presenta las brechas resultantes de tal comparación.

¹³ En los hogares donde existe servicio doméstico puertas adentro, se considera al trabajador como adulto equivalente pero su remuneración no es incluida como parte del ingreso del hogar donde trabaja.

CUADRO 1
BRECHAS NUTRICIONALES

Nutrientes	Brechas				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Kcal.	-196.5	94.4	180.3	507.1	1119.2
Proteínas	13.8	22.3	26.4	37	59.1
Vit A	725.8	977.1	986.6	1253.5	1738.0
Vit E	9.2	11.2	12.3	14.4	19.5
Tiamina	0.9	1.0	1.2	1.6	2.1
Riboflavina	0.1	0.2	0.2	0.5	0.9
Niacina	-0.3	1.7	1.8	4.2	9.5
Vit B6	0.0	0.3	0.3	0.6	1.1
Folatos	-189.7	-165	-157.6	-69.2	-68.2
Vit B12	-0.7	-0.8	-0.5	-0.2	0.4
Vita C	50.6	67.7	80.7	96.7	151.5
Calcio	-641.7	-583.2	-562.7	-476.7	-311.7
Fósforo	-102.8	30.7	77.2	235.9	612.0
Magnesio	-62.4	-44.7	-34.3	-3.8	79.6
Hierro	-0.2	2.1	2.4	4.2	7.8
Zinc	-2.4	-1.5	-1.3	-0.1	2.9
Selenio	15.0	21.6	24.8	33.7	59.5
Cobre	-1.1	-1.0	-0.9	-0.8	-0.5
Ac. Pantoténico	-1.6	-1.3	-1.2	-0.8	0.3

Fuente: FSP (2005).

Reconociendo que todos los estratos presentan déficit en algún micronutriente¹⁴, se definió como estrato de referencia al segundo quintil de ingresos, por ser aquel que primero satisface sus requerimientos de macronutrientes y cuyo consumo de micronutrientes presenta déficit similares a quintiles de mayor ingreso.

¹⁴ Esta situación obligó posteriormente a corregir las cantidades de algunos productos incorporados a la CAB, por la vía del patrón de consumo observado en el estrato de referencia, de manera que se resguardara el equilibrio alimentario y se favoreciera el consumo de nutrientes críticos.

Selección de los productos de la Canasta Básica de Alimentos

Criterios de selección: Entre 1996 y 1997, los hogares del segundo quintil de ingresos del Gran Santiago efectuaron gastos en 157 artículos alimentarios distintos. A partir de ese conjunto de productos se realizó la selección de los satisfactores básicos, tomando en cuenta los siguientes criterios: (i) incidencia en el gasto; (ii) frecuencia de consumo; (iii) menor costo/caloría; (iv) presencia anual (caso de frutas y verduras).

La FSP desarrolló tres estrategias de selección de productos alimentarios en base a estos criterios, estableciendo umbrales de selección alternativos. Ello originó tres canastas de alimentos. De todas ellas, este trabajo optó por la de menor costo, la denominada CAB-1.

Umbrales de selección. La CAB-1 utilizó los siguientes umbrales de selección: (i) Primero, seleccionó todos los productos que representaban una incidencia promedio en el gasto de los hogares $\geq 0,5\%$; (ii) Luego, seleccionó aquellos productos que tuviesen además una frecuencia de consumo superior al 25% de los hogares; (iii) Tercero, escogió aquellos productos que siendo sustitutos tuviesen un costo-caloría menor.

Esta primera selección arrojó 44 productos básicos, con un aporte calórico de 1.903,17 kcal/persona y 56,8 gr de proteína. Con el objeto de adecuar la disponibilidad a las actuales recomendaciones de ingesta de micronutrientes, fueron agregados alimentos pertenecientes a los grupos de frutas y verduras, adoptando el criterio de participación en el gasto durante todos los meses del año. Esto posibilitó agregar a la propuesta 7 productos, por lo que la canasta final quedó con 51 productos.

Balance Nutricional de la Canasta. Se realizaron ajustes y correcciones en las cantidades de los 51 productos seleccionados, de modo que su aporte diario de micro y macronutrientes fuera consistente con una dieta balanceada, sin que por ello se desnaturalizaran los hábitos de consumo del estrato de referencia. Para ello, se utilizó como marco de referencia las recomendaciones derivadas de la pirámide alimenticia FAO-OMS-Onu 2001. Así, se obtuvo una CAB con un aporte de 2.362 kcal por persona al día.

Oferta de Alimentos. Por último, se analizó si el país tenía una oferta de alimentos suficiente como para satisfacer la demanda derivada de los productos que componen la CAB-1. Se trabajó con la información correspondiente a los años 1996 y 2000 tanto de ODEPA como de la FAO. Según ambas estimaciones, Chile posee el stock suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de la CAB.

CUADRO 2

CAB-1

	COD	Alimento	Consumo(gr)	Cal/cant	Precio/cant
CEREALES			332,1		
1	V11110	Pan	235,3	644,8	103,2
2	V11710	Pastas	25,9	96,2	16,3
3	V11220	Galletas dulces	2,2	10,0	4,8
4	V11241	Torta	25,0	84,8	33,1
5	V11410	Arroz	28,0	102,2	13,3
6	V11510	Harina	13,8	50,1	5,5
7	V11810	Empanadas de carne	2,1	6,2	4,9
CARNES			91,3		
8	V12112	Asado de tira	3,5	7,3	6,7
9	V12115	Posta rosada	26,8	34,0	55,4
10	V12116	Osobuco	3,5	6,1	4,8
11	V12117	Carne molida (10% mat. grasa)	18,9	40,1	26,5
12	V12311	Chuletas de cerdo	2,5	6,4	5,6
13	V12411	Pollo entero faenado	13,5	29,0	12,5
14	V12412	Pollo trozado - pechuga y trutros	11,9	20,5	17,6
15	V12612	Longanizas	2,2	9,4	4,6
16	V12613	Jamón	3,5	5,2	5,1
17	V12614	Mortadela	5,0	15,6	10,4
PESCADOS			30,0		
18	V13111	Merluza fresca	20,0	21,6	26,3
19	V13220	Jurel	10,0	10,8	2,7
LACTEOS, HUEVOS			152,5		
20	V14111	Leche líquida 31%mat grasa	55,0	31,9	18,2
21	V14112	Leche líquida semidescremada	15,8	7,1	5,6
22	V14130	Leche en polvo	46,0	229,1	84,8

23	v14211	Queso gauda-mantecoso	6,4	22,9	14,0
24	v14310	Yogurt batido con sabor	15,9	14,3	12,6
25	v14410	Huevos	13,5	20,1	11,1
	ACEITES		21,2		
26	v15111	Aceite vegetal mezcla	15,0	132,6	10,6
27	v15220	Margarina	6,2	39,0	7,0
	FRUTAS		89,5		
28	v16110	Limón	9,7	3,2	2,2
29	v16120	Naranja	13,3	6,1	3,3
30	v16130	Manzana	27,9	16,5	6,3
31	v16150	Plátano	19,3	17,8	4,8
32	v16160	Palta	5,3	8,5	3,5
33	v16710	Kiwi	13,9	8,5	4,0
	VERDURAS, LEGUMBRES		240,6		
34	v17110	Tomate	43,0	9,0	13,5
35	v17120	Lechuga	8,4	1,1	4,1
36	v17180	Zapallo	11,1	4,2	5,8
37	v17330	Cebolla	60,0	22,8	12,8
38	V17340	Zanahoria	26,6	11,4	1,7
39	v17370	Papa	48,8	39,5	15,8
40	V17410	Poroto	18,0	60,7	13,3
41	V17430	Lenteja	24,8	83,8	11,7
	AZUCARES		290,2		
42	v17610	Salsa de tomate	4,2	1,3	2,3
43	v18110	Azúcar	40,4	156,2	12,5
44	v18370	Polvo para preparar jugo	16,1	62,0	8,1
45	v18442	Helado en caja	15,6	12,5	4,6
46	v18510	Sal	14,1	0,1	0,1
47	v19110	Bebida gaseosa	200,0	78,0	60,8
	OTROS		67,4		
48	v19120	Agua mineral	11,2	0,1	0,1
49	v19210	Vino	6,9	5,0	7,7
50	v19410	Cerveza	26,8	11,0	10,9
51	v19630	Almuerzo y comida	22,5	45,7	42,0
			2362 Kcal		\$ 775

Fuente: Fsp (2005)

2. El costo de los satisfactores de las necesidades no alimentarias

Esta es la fase más críptica y más polémica de la construcción de la CsNB. Ello porque no existen criterios consensuados (como los nutricionales) que permitan establecer cuáles son los satisfactores de las necesidades no alimentarias, cuándo y/o cuánto se requiere de ellos y dónde se adquieren o debieran ser adquiridos (mercado o estado).

Hasta ahora, esto se ha resuelto con la estimación de un factor que computa el costo de las otras necesidades. Dada la forma en que es construido, su valor expresa la “relación” que existe entre el gasto en alimentos y el gasto total. Es un múltiplo que expande el valor de la CAB hasta recrear la relación entre gasto en alimentos y gasto total observado en el estrato de referencia pero a una escala menor, es decir, de consumos básicos¹⁵.

Este procedimiento ha recibido críticas por la renuncia que hace desde el punto de vista “normativo” y porque el factor es muy sensible al paso del tiempo y se desactualiza con facilidad. Frente a ello, la FSP decidió “abrir” el factor y seleccionó bienes y servicios básicos para el resto de las necesidades. Con esta propuesta, se ha querido destacar que la aplicación mecánica del factor actual (que significaría una elevación significativa del valor de la línea de pobreza), no parece ser una alternativa razonable, dado que el patrón de gasto registrado en 1996/1997 revela algunos consumos muy estacionales, de categorías exclusivas o elevado costo. Por ello, resulta necesario barajar otras posibilidades que expresen la noción de “lo básico” y que, a su vez, mantengan un respeto por los hábitos de consumo de la población¹⁶.

¹⁵ Fundación para la Superación de la Pobreza (2005).

¹⁶ Ibid.

CUADRO 3

**RELACIÓN GASTO TOTAL/GASTO EN ALIMENTOS
HOGARES DEL GRAN SANTIAGO 1988-1997**

Quintiles	1988	1996/97
I	1.8	2,2
II	2.0	2,6
III	2.1	2,8
IV	2.6	3,6
V	4.5	5,4
Promedio	3.0	3,6

Fuente: Fsp en base a VEPF, INE.

A continuación se resume la estrategia seguida al respecto por la Fsp, que emula en parte el procedimiento de construcción de la Canasta Básica de Alimentos.

Disponibilidad de bienes y servicios no alimentarios

Análisis de gasto no alimentario. Se analizó el gasto en educación, salud, vivienda, vestuario, servicios básicos, bienes durables, cultura y recreación y otros de los hogares del segundo quintil de ingreso (Estrato de Referencia Alimentario), con el propósito de mantener la estimación de los costos de las otras necesidades en el mismo estrato de referencia seleccionado para elaborar la CAB.

Base de precios. Para los bienes no alimentarios se construyó una base de precios que asigna un costo a ciertos bienes o servicios. Con este fin, se usaron métodos similares a los de la CAB, sobre la base de los datos del IPC para 1989 y 1998.

Bienes. Para bienes genéricos, como por ejemplo “útiles escolares”, se elaboró una canasta compuesta por: cuaderno tamaño corriente y universitario, témpera y cartulina. Aquellos bienes para los que no hay seguimiento de precios se asimilaron a otros de similar naturaleza o reponderados.

Servicios. Los gastos de telefonía, agua y luz que consumen los hogares del segundo quintil se transformaron así: (i) se seleccionó

un mes de referencia; (ii) se estimó el gasto medio en cada servicio; (iii) se le restó el cargo fijo para el mes de referencia; (iv) se estimó la cantidad de unidades físicas consumidas en promedio por las familias.

De gasto en unidades físicas. Para transformar el gasto mensual de las familias a unidades de bienes y servicios, se consideró el gasto efectuado por el hogar promedio del quintil y se dividió por el precio de cada bien o servicio.

Ritmo de adquisición de los bienes y servicios. Primero se estimaron las unidades físicas consumidas por las familias en el mes de referencia y luego se anualizar ese valor. Ello permitió clasificar los bienes y servicios en durables, semidurables y perecibles, con ritmos de adquisición aproximados: mayor a 2 años, de año y medio, e inferior a 3 meses, respectivamente.

Selección de bienes y servicios básicos

Para seleccionar los satisfactores básicos se consideraron su incidencia en el gasto, costo, exclusividad y generalidad.

- **Incidencia en el gasto.** Se seleccionaron todos los productos y servicios que registraban una incidencia superior a 0,05% del gasto. Así, de un total de 307 bienes y servicios catastrados en la V EPF, 193 bienes y servicios quedaron seleccionados por incidencia y 2 se reincorporaron por su calidad de satisfactores básicos.
- **Selección por exclusividad, costo comparado o generalidad.** Se excluyeron aquellos productos: (i) de elevado costo en relación a bienes similares y homologables (24 productos); (ii) exclusivos, de uso muy eventual (estacional) y baja frecuencia de consumo en el segundo quintil (44); (iii) genéricos, cuya denominación incluye gran variedad de bienes y servicios diversos sin seguimiento de precios (13); (iv) nocivos para la salud (sólo el tabaco). Así, la Canasta no alimentaria quedó constituida por 113 bienes y servicios.

– *Estimación del costo.* Se estimaron diversos costos para la Canasta no Alimentaria (sustitutos del factor multiplicador) tras aplicar criterios alternativos: (i) eliminación del gasto correspondiente a productos excluidos; (ii) reponderación del gasto de productos excluidos dentro de los incluidos que tuviesen una finalidad similar; (iii) adición de unidades físicas de productos excluidos a productos seleccionados de carácter sustituto, etc.

CUADRO 4

	COBS -1	COBS -2	COBS -3	Factor
Selectores	Inc. ≥0,05 Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. ≥0,05 Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. ≥0,05 Exclusividad Costo comparado Nocivo	Actualización del factor 2
Tratamiento de B&S no seleccionados	Eliminación de B&S no Seleccionados	Reponderación de su gasto entre B&S seleccionados y de finalidad similar	Adiciona unidades físicas entre B&S seleccionados y de finalidad similar	
Cantidad de productos	112	112	112	-
Valor diario	850 (*)	978 (*)	1037 (*)	1240 (**)
Equivalencia Factor	2,1 (***)	2,26 (**)	2,34 (**)	2,6

(*) a precios de noviembre de 1996.

(**) En relación al valor de CAB – 1

Fuente: Fsp (2005).

De las tres alternativas recién presentadas, los cálculos de pobreza que se presentan en el siguiente capítulo se realizaron en base COBS -2, dado que COBS -1 castiga demasiado el costo de los bienes y servicios no alimentarios al eliminar el gasto de los productos no seleccionados. COBS -2 y COBS -3 asumen que es necesario adquirir, por ejemplo, “más ropa” para satisfacer la necesidad, pero resguardan que sea a un valor menor. De ambas alternativas, se aplica la de menor costo. Esto lleva a un factor de 2,2 para amplificar el valor de la CAB.

IV. LA POBREZA EN CHILE 2000-2006 CON UNA CANASTA ACTUALIZADA

Esta sección presenta los resultados de pobreza e indigencia para Chile, estimados a partir de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas actualizada en base a los resultados de la V Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (1996-97). Adicionalmente, esta “puesta al día” incluyó algunas modificaciones metodológicas que la diferencian del procedimiento utilizado en 1990 por CEPAL al momento de construir la CSNB que rige hasta hoy.

Para obtener el valor de la líneas de pobreza e indigencia para 2000, 2003 y 2006, tanto a nivel urbano como rural, se efectuó un procedimiento similar al empleado por MIDEPLAN: (i) como el valor de la Canasta de Alimentos Básica (CBA) estaba expresado a precios de noviembre de 1997, hubo que reajustar su costo a partir de la inflación acumulada de los productos considerados en ella; (ii) luego, se estimó el costo total de la CSNB según el procedimiento presentado en la sección anterior, que equivale a aplicar un factor de 2,2. Para estimar las líneas de pobreza e indigencia del mundo rural, se aplicó sin modificaciones la estrategia vigente hasta el día de hoy: (iii) para computar el costo de la CAB de alimentos rural se aplicó un factor de 0,77 a la CBA urbana, y (iv) al valor resultante, se le aplicó un factor de 1,75 para obtener el valor de la Canasta Total.

El valor de estas 4 líneas para los años 2000, 2003 y 2006 se presenta en el Cuadro 5.

CUADRO 5

**VALORES COMPARADOS DE LAS LÍNEAS DE POBREZA (LP) E INDIGENCIA (LI)
SEGÚN LA CSNB-MIDEPLAN Y LA CSNB-ACTUALIZADA,
DESAGREGADAS POR ZONA Y AÑO
(EXPRESADO EN MONEDA DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO)**

Valor de la CSNB – actualizada (a)				Valor de la CSNB oficial – MIDEPLAN (b)				Diferencias entre ambas CSNBs (a – b)			
		Urbano	Rural			Urbano	Rural			Urbano	Rural
2000	LI	28.019	21.575	2000	LI	20.281	15.616	2000	LI	7.738	5.959
	LP	61.642	37.756		LP	40.562	27.328		LP	21.080	10.428
2003	LI	30.176	23.236	2003	LI	21.856	16.842	2003	LI	8.320	6.394
	LP	66.388	40.663		LP	43.712	29.473		LP	22.676	11.190
2006	LI	32.500	25.025	2006	LI	23.549	18.146	2006	LI	8.951	6.879
	LP	71.499	43.793		LP	47.099	31.756		LP	24.400	12.037

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de la FSp

Como se puede apreciar, la CSNB actualizada es un 51% más cara que la línea oficial de MIDEPLAN. En consecuencia, para que en 2006 una persona sea considerada no pobre con las cifras actualizadas, debería disponer de al menos \$813 diarios por sobre el umbral del Ministerio en zonas urbanas, y \$ 348 en zonas rurales.

Para obtener los resultados de pobreza e indigencia, se estimó el ingreso mensual per cápita de todos los hogares a partir de las mismas tres fuentes de ingresos utilizadas por MIDEPLAN para este efecto: (i) ingresos autónomos (provenientes del trabajo, las rentas y jubilaciones, entre otros); (ii) subsidios monetarios (correspondientes a todas las transferencias directas de dinero en efectivo desde el Estado al hogar, tales como SUF, PASIS, Bono de Protección, SAP, etc.); (iii) alquiler imputado a la vivienda propia, que se suma a los dos anteriores. Esta última fuente consiste en imputar un ingreso a todos los hogares que habitan su vivienda propia pagada y que equivale a un porcentaje del

alquiler que, supuestamente, se les cobraría por vivir allí; este ingreso es importante en contextos de pobreza y vulnerabilidad debido a que muchos hogares residen en viviendas (sociales) cuya deuda ha sido condonada.

Los resultados de incidencia de la pobreza e indigencia para 2000, 2003 y 2006 se presentan en el Cuadro 6.

CUADRO 6

**INCIDENCIA COMPARADA POR SITUACIÓN DE POBREZA
SEGÚN CSNB-MIDEPLAN Y CSNB-ACTUALIZADA
DESAGREGADAS POR AÑO**

(EXPRESADO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)

Incidencia por Situación de Pobreza CSNB – Actualizada (a)				Incidencia por Situación de Pobreza CSNB – MIDEPLAN (b)				Diferencia entre CSNBs expresado en ptos % de población (a-b)			
	2000	2003	2006		2000	2003	2006		2000	2003	2006
PI	10,4	9,6	6,2	PI	5,6	4,7	3,2	PI	4,8	4,9	3
PNI	26,2	26,8	22,8	PNI	14,6	14	10,5	PNI	11,6	12,8	12,3
PT	36,6	36,4	29	PT	20,2	18,7	13,7	PT	16,4	17,7	15,3
NP	63,4	63,6	71	NP	79,8	81,3	86,3	NP	-16,4	-17,7	-15,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las bases CASEN 2000 – 2003 – 2006

Nota: PI: Pobres Indigentes, PNI: Pobres no Indigentes, PT: Pobreza Total, NP: No Pobres

Los datos muestran que durante el sexenio 2000-2006 la pobreza disminuyó de 36,6% a 29% de la población, y que prácticamente todo este progreso se dio entre 2003 y 2006. Otro tanto puede decirse sobre la indigencia, que se redujo de 10,4% a 6,2% de los chilenos en el mismo lapso. Esta tendencia también se manifiesta al aplicar la CSNB oficial. En consecuencia, se puede afirmar que tanto los resultados de MIDEPLAN como los de este estudio son consistentes con la recuperación económica vivida por el país, la mayor disponibilidad de empleo –en especial a finales del período–, el desarrollo de políticas sociales activas y permanentes, como el aumento de subsidios directos e indirectos tras la puesta en marcha de programas como el Chile Solidario, los reajustes a las pensiones básicas, etc. que se registraron en este período.

Sin embargo, destaca también visiblemente la gran diferencia entre los niveles de pobreza medidos por MIDEPLAN y las cifras que aporta este trabajo aplicando una CSNB actualizada. Así, para el año 2006 (que corresponde a la última aplicación de la CASEN), las mediciones arrojan 13,7% y 29% de pobres, respectivamente; y 3,2 y 6,5% de indigentes, respectivamente. Esto ocurre por dos cambios fundamentales en los patrones de consumo de los pobres (y la población en general) en la década que separa a la IV y V encuestas de presupuestos familiares. Primero, los pobres modificaron su consumo hacia productos más diversificados y de mejor calidad (por ejemplo, más frutas y verduras, aceite embotellado en vez de aceite suelto). Segundo, en 1997 los alimentos representaban una porción menor del gasto total de los pobres; ello hace que el factor de ajuste, en vez de ser 2 (como en la encuesta de 1987) sea de 2,2 usando la encuesta 1996-97, lo que empuja más la línea de pobreza hacia arriba, a partir de la línea de indigencia. Nótese, sin embargo, que el factor 2,2 proviene de la alternativa de menor costo (que no elimina el gasto de los productos no seleccionados) en el Cuadro 4; usar directamente la proporción del gasto no alimenticio sin correcciones llevaría a un factor 2,6, que subiría fuertemente la línea de pobreza.

Debe destacarse también que existe un gran número de personas y familias que se distancian de la línea de la pobreza oficial (en ambas direcciones) sólo por unos cuantos miles de pesos. Por ejemplo, si reducimos sólo en \$3.000 pesos la línea de pobreza actualizada para el año 2006, la incidencia de este fenómeno se reduciría en cerca de un 5%; es decir, un ventil de población podría “salir de la pobreza”, como muestra el Cuadro 7.

CUADRO 7

INCIDENCIA DE LA POBREZA CON LÍNEA ACTUALIZADA MENOS \$3.000
(EXPRESADO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)

	2000	2003	2006
Indigentes	8,2	7,3	5,0
Pobres no Indigentes	23,5	23,6	19,7
Pobreza total	31,7	31,0	24,7
NP	68,3	69,0	75,3

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos CASEN 2000 – 2003 – 2006.

V. LIMITACIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Tras casi 20 años de aplicación, la medición de la pobreza a través de la CSNB ha sido objeto de diversas críticas conceptuales y técnicas. Los puntos en discusión han quedado suficientemente documentados en iniciativas como el MECovi. A la luz de ellos, resulta importante dejar constancia de las limitaciones y desafíos del presente estudio. Esto adquiere especial relevancia en el momento actual, en que hay una fuerte discusión pública sobre la necesidad de actualizar la CSNB oficial. Estos desafíos y limitaciones deben ser abordados por los partes en discusión, reflexionados y resueltos.

1. Reponer el carácter de indicador de la CSNB

El indicador de pobreza medido por ingreso representa una aproximación indirecta al fenómeno de la precariedad socioeconómica. La pobreza es un fenómeno multifactorial en sus causas y multidimensional en sus manifestaciones. En ese contexto, la pobreza resulta una experiencia por momentos abstracta e intangible que es difícil de observar directamente, a menos que se reduzca mucha de su complejidad.

El valor de la CSNB radica en entregar un indicador agregado de desarrollo social. Por ello, para focalizar las políticas sociales, requiere

ser complementado por otros instrumentos que ayuden a precisar y enriquecer la mirada (como la Ficha CAS, hoy de Protección Social). Sin embargo, resulta muy útil para determinar cuánto se ha avanzado en bienestar y desarrollo social.

Cabe recordar que esta medición fue impulsada por CEPAL en un contexto donde la comprensión y medición de la pobreza en los países era muy débil. Se trataba de un fenómeno difícil de cuantificar y precisar, ante lo cual no se tomaban las decisiones de política adecuadas. En ese contexto, los expertos de CEPAL impulsaron mediciones a partir de las bases de información disponibles, ya que era muy oneroso hacer encuestas sólo para medir pobreza, o bien no existía la voluntad política para ello.

Hoy es importante tener presente que la evolución de la pobreza por ingresos está lejos de responder exclusivamente a las políticas estatales y de subsidios, toda vez que los ingresos del trabajo son tremadamente relevantes y explicativos del ascenso y descenso a ella. Así, si bien la magnitud de la pobreza es habitualmente usada para evaluar políticamente la gestión social de un gobierno, la pregunta más adecuada que se puede derivar de este indicador es: ¿qué pasa en el país que existen hogares con poderes adquisitivos tan limitados? La respuesta inmediata está en el empleo y su calidad. A su vez, la inserción de las personas en el mercado del trabajo responde a variables como las políticas educacionales, la legislación laboral, el lugar de residencia, el crecimiento de pequeñas empresas, etc.

Por ello, es importante que las cifras sean objeto de reflexión. A futuro, se sugiere evitar fuertes saltos discretos en la medición (pobre vs. no pobre), en circunstancias que la pobreza es un fenómeno más o menos continuo. Esto es especialmente relevante en los países en desarrollo, que generalmente realizan sus mediciones de pobreza en base a líneas de valor muy bajo.

2. Establecer líneas de pobreza comparables en el tiempo

En la práctica, una vez que se ha establecido la línea de pobreza en una determinada fecha, existen básicamente dos maneras de actualizarla con el paso del tiempo. La primera consiste en estimar una línea de pobreza para un año base y actualizarla de acuerdo a un índice de precios al consumidor. La segunda es construir una nueva línea de pobreza. La primera forma considera los cambios de precios, aunque mantiene la canasta de consumo asociada a la línea de pobreza en el año base. En principio, la ventaja de esta opción es que permite fácilmente realizar comparaciones consistentes de pobreza a través del tiempo. En cambio, bajo la segunda forma, se consideran tanto cambios de precios como modificaciones a la canasta de consumo. Como se explicó en este trabajo, el patrón de consumo de los habitantes de un país cambia en el tiempo por diversos factores, lo que cambia el valor de línea de pobreza. El punto clave aquí dice relación con el bienestar. Aunque es necesario reconocer dichos cambios en la estructura de consumo para obtener cuantificaciones más reales del fenómeno de la pobreza, es bastante probable que, aunque la incidencia de dicho fenómeno se vea aumentada al contar con una línea de pobreza actualizada, todas las personas tengan, de hecho, un nivel de bienestar mayor. Por ende, bajo la segunda manera, se dificulta realizar comparaciones de pobreza en el tiempo (los valores obtenidos con la canasta actualizada versus la antigua). Ello, porque las canastas miden niveles de bienestar diferentes y, como se dijo anteriormente, ha servido como excusa por parte de la autoridad para no actualizar la línea de pobreza.

Sin embargo, estudios recientes intentan dar solución al problema de comparabilidad cuando se actualiza la canasta. ARNDT Y SIMLER (2005), por ejemplo, resuelven un problema de optimización para determinar la composición de la canasta que cumpla con el objetivo de lograr un comportamiento racional del agente; en particular, que satisfaga las condiciones de preferencias reveladas. En términos sim-

ples, el problema de optimización busca encontrar las cantidades que satisfagan las condiciones de preferencias reveladas y que preserven, en el mayor grado posible, la información contenida en las canastas originales. Abordar este punto es un enorme desafío para futuras investigaciones.

3. Economías de escala

Uno de los aspectos a considerar en una futura actualización de la CSNB es la estimación de economías de escalas. Todo indica que esta corrección técnica no altera tanto la incidencia agregada de la pobreza. Su aporte es más bien precisar el perfil de la pobreza: un nuevo integrante de la familia tiende a reducir el gasto per cápita, dado que el consumo de luz, agua y vivienda, por ejemplo, crece menos que proporcionalmente al aumento de personas en la familia. Deben, entonces, ajustarse los valores de referencia en función del número de miembros de la familia (y también de su edad y sexo).

Estos ajustes requieren un análisis más profundo de los hábitos de las familias. Es altamente probable que, en ese contexto, hogares unipersonales de adultos mayores que reciben una pensión asistencial de \$48.000 queden bajo la línea aplicando economías de escala, mientras que hogares de 7 miembros de los cuales 4 son niños con un per cápita \$ 45.000 queden sobre la línea.

En la actualidad, la línea de la pobreza se aplica a nivel per cápita; no obstante, su valor se computa a partir del patrón de gasto de un hogar promedio del estrato de referencia, es decir, 4,4 personas. Por tanto, su valor tiene implícita la economía de escala que se genera en ese hogar promedio. Ello no es estrictamente homologable a hogares más pequeños o más grandes.

4. La CSNB en regiones

Debe considerarse que el costo de satisfacer las necesidades básicas varía significativamente entre las regiones. Cabe destacar que la VI EPF incluye un muestreo para las capitales regionales. Esta información debiera ser analizada en el proceso de actualización de la CSNB oficial.

5. La CSNB en el mundo rural

Este constituye uno de los aspectos más cuestionados en la actualidad, ya que la CSNB tiene un valor menor en las zonas rurales. Más precisamente, la CAB rural representa el 77% del valor de la CAB urbana; y el factor de Engel aplicado a la CAB urbana (2) se reduce a 1,75 en los sectores rurales. Se estima, entonces, que en el campo se usan productos que no se transan en el mercado para satisfacer las necesidades básicas. De acuerdo a esta hipótesis, en el campo se utilizaría menos dinero para transporte, energía, suministro de agua, etc, que en la ciudad¹⁷. Sin embargo, esto ha cambiado mucho desde 1987-88 a la fecha y las diferencias, lejos de profundizarse, han tendido a desaparecer progresivamente.

La dificultad de actualizar el factor rural radica en la insuficiencia de información para determinar la profundidad de estas transformaciones, ya que las EPFs no consideran muestras rurales. Por lo tanto, esto constituye un aspecto muy interesante para ser abordado en un proceso de actualización de la CSNB oficial.

¹⁷ Ibid.

6. Estimación del aporte de los programas sociales orientados a la satisfacción de necesidades básicas

La Epf es una encuesta de gastos, y ciertamente representa una forma de acercamiento muy importante a las prácticas de consumo de los hogares. Sin embargo, el consumo es más amplio que el "gasto". Los programas de alimentación complementaria, por ejemplo, contribuyen a aumentar significativamente la disponibilidad de alimentos en los hogares más pobres y –dentro de ellos– a sus miembros más vulnerables. Otros programas relacionados con la entrega de becas, útiles, equipamiento, vestuario, transporte son de vital importancia en los hogares del 20% al 40% más pobre. En consecuencia, constituye un desafío metodológico muy interesante rescatar estas prácticas de satisfacción de necesidades, que no pasan por el gasto de los hogares y que por lo tanto no aparecen en la Epf.

En esta dirección, podría pensarse en construir una imputación de ingreso a los hogares que obtienen estos aportes, de modo tal que la medición de la pobreza determine mejor la capacidad de un hogar de resolver sus necesidades (independiente de si es a través de satisfactores de origen estatal o de mercado). No se trata de incluir los aportes de todo programa social, sino de aquellos que están vinculados con los ítems de consumo de la Epf y que constituyen transferencias específicas al hogar y sus miembros.

Esta propuesta lleva a replantear dos aspectos ligados a este método: (i) durante el proceso de construcción de la Csnb debe considerarse, por ejemplo, el aporte nutricional de los programas alimentarios para seleccionar al estrato de referencia; (ii) durante el proceso de medición de la pobreza, debe ser modificado el concepto de ingreso del hogar. Actualmente, éste se compone de ingresos autónomos, subsidios en dinero y alquiler imputado a la vivienda propia. Con esta propuesta, y siguiendo el mismo ejemplo, se podría incluir otros ingresos adicionales provenientes de programas alimentarios. El problema radica en la selección de los programas

que se considerarán ingreso del hogar y la manera como se construirá la imputación. Esta es una importante dificultad práctica para aplicar esta idea.

7. Los costos de vivienda

La EPF no estima adecuadamente el gasto en vivienda, ya que es considerado una inversión y no un gasto. Eso quiere decir que el gasto en satisfacer las necesidades de vivienda está subdimensionado en la CSNB. Esto debe ser corregido necesariamente en un proceso de actualización oficial, ya sea aplicando un factor o imputando un valor al Quintil o Estrato de Referencia consistente con datos provenientes de la CASEN o del MINVU sobre los programas habitacionales, endeudamiento, etc.

8. La pobreza transitoria y crónica

Un tema emergente y muy relevante para el diseño de políticas sociales se relaciona con la aparición de la denominada pobreza transitoria y la fuerte reducción de la pobreza crónica. Estas categorías surgen del análisis longitudinal de la pobreza a partir del mismo instrumento (CSNB) pero esta vez monitoreando la trayectoria de los hogares. Resulta muy importante que la actualización de la CSNB no sirva sólo para el análisis de encuestas de corte transversal. El instrumento de medición de la pobreza adquiere su mayor novedad y aporte en estudios de panel o longitudinales que revelan los ascensos y descensos en torno a la línea y los vínculos de dichas trayectorias con nuevas y antiguas vulnerabilidades.

9. La estimación de los ingresos por hogar y el ajuste por cuentas nacionales

Para medir la pobreza, se requiere analizar los ingresos que declaran los hogares en la Encuesta CASEN. Antes de compararlos con las líneas de la pobreza, se realizan algunos ajustes comparando los volúmenes de ingreso declarados en la encuesta con las Cuentas Nacionales. Así, se aplican factores de corrección que buscan mitigar la subdeclaración y sobredeclaración. Este procedimiento es de gran importancia porque altera los ingresos de algunos hogares, particularmente aquellos con trabajadores por cuenta propia, y debe ser revisado por las consecuencias que acarrea para la estimación de la pobreza. En otros países (en especial desarrollados) la opción ha sido no ajustar. Es recomendable que las bases de datos de la CASEN sean entregadas con y sin los ajustes de modo que sea el investigador quien defina con qué ingresos va a estimar pobreza o calcular indicadores de distribución, entre otros.

REFERENCIAS BIBILOGRATICAS

- Ahumada, J.** (1958). *En Vez de la Miseria*, Santiago de Chile, Editorial Del Pacífico.
- Altimir, O.** (1979). "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", Naciones Unidas, Cuadernos CEPAL, Santiago de Chile.
- Arndt, C. y K. Simler** (2005). "Estimating utility consistent poverty lines", Food Consumption and Nutrition Division, Discussion Paper 189. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Asra, A. y V. Santos-Francisco** (2001). "Poverty Line: Eight Countries", Experiences and the Issue of Specificity and Consistency", ADB Poverty Forum. Manila: ADB.
- Banco Mundial** (1996). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*, Washington DC.
- Banco Mundial** (2001). *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: La lucha contra la pobreza*, Oxford University Press, Nueva York.
- CEPAL** (1954). *Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena, 1925–1952*. Santiago de Chile, Editorial del Pacífico.
- CEPAL** (1990). "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile"
- CEPAL** (2003). "Análisis de Resultados del Programa Puente", División de Desarrollo Social.
- CEPAL** (2007). *Panorama Social de América Latina 2006*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Citro, C. y R. Michael** (1995). *Measuring poverty: a new approach*. Washington DC: National Academy Press.
- Costa-Font J. y J. Gil** (2005). "Obesity and the Incidence of Chronic Diseases: A Seemingly Unrelated Probit Approach", *Economics and Human Biology*, Vol. 3, Nº 2.

- Crocco, J.** (1950). "Standard de vida de la población", en CORFO: *Geografía Económica de Chile*, Tomo II, Santiago, CORFO.
- FAO** (2001). *Human Energy Requirements: Report of a Joint FAO/WHO/ONU Expert Consultation*, Food and Nutritional Technical Series.
- Feres, J. C.** (1997). "Notas sobre la Medición de la Pobreza según el Método del Ingreso", Revista de la CEPAL, N° 61.
- Flegal K., B. Graubard, D. Williamson y M. Gail** (2005). "Excess Deaths Associated with Underweight, Overweight, and Obesity", Journal of the American Medical Association, Vol. 293, N° 15.
- Fundación para la Superación de la Pobreza** (2005). *Umbrales Sociales 2006: Una Propuesta para la Futura Política Social*, Santiago de Chile.
- INE** (1989). IV Encuesta de Presupuestos Familiares, Diciembre 1987-Noviembre 1988.
- INE** (2001). V Encuesta de Presupuestos Familiares, Junio 1996-Agosto 1997.
- Jury G, C. Urteaga y M. Taibo** (1997). *Porciones de Intercambio y Composición química de los Alimentos de la Pirámide Alimentaria Chilena*, Ed. LOM ediciones, 1^a ed., Santiago.
- Kakwani, N.** (2003). "Issues in Setting Absolute Poverty Lines", Poverty and Social Development Papers N° 3, June, Asian Development Bank, Manila.
- Kast M. y Molina S.** (1974). "Mapa de la extrema pobreza en Chile", ODEPLAN, Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Medina, F.** (2004). *Determinación de los requerimientos de energía: las nuevas recomendaciones*, CEPAL, Reunión de Expertos sobre Nutrición, Desarrollo Humano y Pobreza, Washington D.C., Naciones Unidas.
- MIDEPLAN** (1987-2006). Encuestas CASEN.
- Mujica, R. y A. Rojas** (1986). "Mapa de la Extrema Pobreza en Chile: 1982", Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Orshansky, M.** (1963). "Children of the poor", Social Security Bulletin, Vol. 26, N° 7.
- Popkin, BM.** (2004). "The Nutrition Transition: An Overview of World Patterns of Change", Nutrition Reviews, Vol. 62 N° 7 pt 2, Supplement 1.
- PNUD** (1997). *Informe de Desarrollo Humano*, Oxford University Press, Nueva York.
- Pradhan, M. y M. Ravallion** (1997). "Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare", Banco Mundial, Development Research Group, Washington D.C.
- Real Academia de la Lengua Española** (2007). Disponible en www.rae.es
- Rodríguez, J.** (1985). *La distribución del ingreso y gasto social en Chile*, Santiago de Chile, ILADES.
- Sen, A.** (1984). *Values, Resources and Development*, Harvard University Press, Cambridge.

- Thorbecke, E.** (2004). "Conceptual and Measurement Issues in Poverty Analysis". WIDER Discussion Paper 2004-004. Helsinki: WIDER.
- Torche, A.** (1987). "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F.Larraín (ed.), *Desarrollo Económico en Democracia: Proposiciones para una sociedad libre y solidaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Urteaga, C. y C. Gaete** (1997). *Valor Nutricional de Preparaciones Culinarias Habituales en Chile. Medidas Caseras y su Equivalencia en Porciones de la Pirámide Alimentaria*, Edición Talleres Gráficos del Depto. de Evaluación, Medición y Registro Educacional, Santiago.
- Vaughan, D.** (2004). "Exploring the Use of the Views of the Public to Set Income Poverty Thresholds and Adjust Them Over Time", U.S. Census Bureau.

UNA MIRADA DESDE EL ESTRATO BAJO: PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE ASCENSO SOCIAL

Ignacio Irarrázaval LI.* y M. de los Ángeles Morandé V.**

* Ph.D en Política Social, London School of Economics. Director de Asuntos Públicos, Universidad Católica de Chile, y Profesor Instituto de Sociología UC.

** Socióloga y Magíster en Desarrollo Urbano Universidad Católica. Dirección de Asuntos Públicos, Universidad Católica de Chile.

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de vida de la población en Chile han mejorado considerablemente en las últimas décadas, fenómeno relacionado con indicadores de bienestar social como la ampliación de la educación, el aumento de los salarios reales o el acceso masivo a la vivienda y a bienes de consumo por parte de la población, lo cual ha incrementado también las condiciones de quienes se encuentran en los sectores más bajos de la escala social, todos logros estrechamente vinculados con el crecimiento económico sostenido que ha tenido el país desde mediados de los noventa.

En la reducción de la pobreza también se ha conseguido avances. De acuerdo a los datos de la última Encuesta CASEN¹ la población bajo la línea de la pobreza alcanza niveles del 13,7%, reduciéndose en un 50% respecto a los índices de pobreza que en 1990 superaban al 38% de la población. En la misma dirección, un estudio reciente que analiza longitudinalmente la población encuestada en la CASEN² demuestra que entre los años 1996 y 2006 un 12,8% de la población pobre salió de

¹ Encuesta de Caracterización Socioeconómica, MIDEPLAN 2006.

² Estudio Panel CASEN 2007 realizado por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

la pobreza, siendo las variables más significativas en esta movilidad el aumento en los años de escolaridad, la ampliación de los contratos de trabajo y el acceso a la educación universitaria.

Paralela a esta corriente de escalada social de los más pobres, persisten, sin embargo, altos niveles de desigualdad en nuestro país, lo que se manifiesta en una estructura social que concentra gran parte de los ingresos en un grupo reducido y que presenta diferencias menos marcadas entre los sectores socioeconómicos bajos y medios. En este marco, se podría decir que en Chile se ha ampliado la clase media, acercándose los estratos bajos y medios entre sí, en contraste al estrato alto, lo que estaría reconfigurando de algún modo la estructura social.

En este nuevo contexto, cambian necesariamente los parámetros de estratificación social, alejándose de la tradicional diferenciación de clases fundada en la identidad colectiva de los grupos sociales, y centrándose el análisis, más bien, en las oportunidades de movilidad social, las aspiraciones educacionales o laborales o los patrones de consumo y estilos de vida que alcanzan o pretenden alcanzar determinados conglomerados socioeconómicos.

Sin embargo, a pesar de esta permeabilidad y acercamiento entre los distintos grupos, persisten algunos mitos y construcciones sociales relacionadas principalmente con las motivaciones y las aspiraciones de los más pobres, posicionando a la población de los estratos bajos en una situación de inmovilidad social y apreciaciones fatalistas respecto a sus posibilidades de superación, en circunstancias que el estrato bajo se acerca cada vez más a los sectores medios, envolviéndose en procesos que podrían denominarse como una suerte de “medianización” de este grupo, en referencia al fenómeno conocido como *moyennisation* en la literatura francesa, que dice relación con los procesos de ampliación de las clases medias en sociedades avanzadas, la reducción de las posiciones extremas en la estructura social y la aproximación de los estilos y niveles de vida entre los grupos sociales.

De aquí que se hace interesante indagar acerca de las apreciaciones de los propios individuos del estrato bajo para conocer, a partir de sus propias percepciones, cuáles son sus prioridades y sus expectativas respecto a su posición económica y sus posibilidades de movilidad social, además de sus orientaciones y valores predominantes en términos del éxito económico y el bienestar social. En este sentido, el presente trabajo intenta conocer las lógicas que hay detrás de las motivaciones de estos individuos, para contrastar con datos reales algunos sesgos existentes en la literatura, y por cierto generalizados en el imaginario colectivo.

Para analizar las percepciones del estrato bajo, se utilizarán como fuentes de información los datos recabados por la Encuesta Bicentenario UC-Adimark 2006 y 2007 y la Encuesta CEP de Opinión Pública Noviembre-Diciembre 2007, todas de representatividad estadística a nivel nacional.

I. TEORÍAS ACERCA DE LA POBREZA Y MOVILIDAD SOCIAL EN EL ESTRATO BAJO

Existen ciertos mitos o preconceptos asociados a la pobreza y a quienes se encuentran en los segmentos socioeconómicos más bajos, desarrollándose en la investigación social algunas corrientes que supeditan a los más pobres a la inmovilidad social y al fatalismo frente sus posibilidades de surgir.

Una primera postura tiene que ver con teorías que asocian la pobreza con la marginalidad, constituyéndose como una subclase o subcultura que se caracteriza por la incapacidad de los individuos de salir de la pobreza, reproduciendo intergeneracionalmente dicha condición. Al respecto, OSCAR LEWIS hace mención a una *cultura de la pobreza*, como aquel conjunto de actitudes, normas y valores que determinan una forma determinada de comportamiento de los sectores populares, que les impediría adaptarse o alcanzar las oportunidades económicas. Paralelamente, otro grupo de autores estadounidenses circunscritos a las teorías del *underclass*³, han estudiado la relación causal entre la marginalidad y ciertos cambios estructurales que mantendrían a los más pobres en una situación de exclusión de la fuerza de trabajo formal y de otras instituciones sociales, dependiendo sus

³ Término usado por autores como Charles Murray, Julius Wilson, Christopher Jenks para referirse a los grupos más pobres como una "subclase".

estrategias de sobrevivencia de políticas estatales asistenciales, o en muchos casos ligadas a conductas ilegales o el crimen. De acuerdo a estos teóricos, la consolidación de esta marginalidad social tendría que ver además con el predominio de estructuras familiares disfuncionales y el bajo nivel educacional de estos sectores.

Una segunda corriente tiene sus raíces más bien en la psicología y se avala en teorías que afirman que los más pobres tienen menores niveles de autoestima y débil motivación de logro. Asimismo, sostienen que los más pobres contarían con un *locus* de control externo, afirmándose en la creencia de que sus acciones y los eventos de sus vidas estarían predestinados y determinados por la suerte o la casualidad, más que por sus propias conductas. En este marco, los pobres tenderían a ser fatalistas pues, al no tener mayor control sobre lo que les sucede, caerían con mayor facilidad en la resignación y la desesperanza⁴. En esta línea es interesante el análisis que hace FEAGIN (1975) al estudiar las causas de la pobreza, estableciendo tres categorías: causas estructurales, que sitúan la responsabilidad de la pobreza en las fuerzas sociales y económicas; causas individuales, que adjudican la pobreza al comportamiento de los individuos pobres; y causas fatalistas, que asocian la pobreza a la mala suerte o el destino. De acuerdo a esta clasificación y a los conceptos establecidos por las tendencias psicologistas, los pobres atribuirían su condición principalmente a causas fatalistas.

Alejándonos de estas posturas, en este trabajo buscaremos estudiar las percepciones de quienes, posicionados socioeconómicamente en el estrato bajo, tienen expectativas de movilidad social y creen en la iniciativa personal, en el esfuerzo y en el trabajo responsable para salir adelante, sosteniendo como hipótesis central que el estrato bajo se estaría “medianizando”, acercándose cada vez más a las motivaciones, ideales y estilos de vida de lo que tradicionalmente hemos conocido como clase media.

⁴ Lewis, Webley & Furnham; 1995.

Ahora bien, en términos objetivos ha aumentado la movilidad social en Chile y estudios así lo corroboran. Una serie de investigaciones que analizan la situación de los hogares chilenos en la última década indican una alta movilidad para los deciles medios de la distribución del ingreso. En este sentido, nuestro país sería más bien ‘fluido’ en términos de movilidad social, especialmente por la masificación de la educación secundaria y el mayor acceso a la educación superior, sin embargo, esta movilidad se daría principalmente entre los estratos socioeconómicos medios y bajos, confirmando la existencia de barreras sociales significativas entre el estrato superior y el resto de la estructura social (CONTRESTRAS ET AL. 2006; TORCHE, 2005).

Sin embargo, la mayor movilidad social entre los estratos medios y bajos tiene que ver también con aspectos subjetivos, pues al parecer existen orientaciones de movilidad social muy marcadas en el estrato bajo. Al respecto, tal como lo afirmaba A. PORTES (1970), los grupos más pobres se caracterizan por ser segmentos dinámicos dentro de la estructura social, con aspiraciones de bienestar similares a las de otros sectores sociales, relacionadas principalmente con logros ocupacionales, de habitabilidad y oportunidades educacionales para sus hijos. En este contexto, existiría una alta tendencia a identificarse con los segmentos medios en los distintos estratos socioeconómicos, lo cual de acuerdo a la posición relativa de los individuos al compararse con sus grupos de referencia, determinaría las preferencias por identificarse con el promedio. De acuerdo a distintos estudios, esto ocurriría con mayor frecuencia en sociedades más desiguales como la nuestra, donde los estratos bajos tenderían a asimilarse en mayor medida con los estratos medios, en contraste con el estrato alto (NUÑEZ, VALENZUELA; 2008).

II. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y PERFIL DEL ESTRATO BAJO

La estratificación social se ha basado tradicionalmente en elementos tomados de los enfoques clásicos como las relaciones sociales de producción, la clase o el *status*, que han ido configurando desde una perspectiva más bien económica categorías ocupacionales convencionales –trabajadores manuales y no manuales; clase trabajadora y clase de servicio; trabajadores de cuello azul y de cuello blanco– como un modelo de aproximación a los niveles de ingreso de los grupos y su posición relativa en la estructura social (MILLER & ROBY, 1970; FRANCO ET AL., 2007).

Sin embargo, los cambios en el modelo productivo, la mayor orientación del empleo a servicios, así como la incorporación de la mujer al trabajo, han producido variaciones al interior de las categorías ocupacionales, llevando a la necesidad de incorporar nuevos componentes al análisis, como la educación, los patrones de consumo o las aspiraciones de movilidad social; conformándose perfiles socioeconómicos menos definidos y distribuyéndose las personas más bien en categorías sociales contiguas, donde coexisten elementos comunes y divergentes. En este marco, la estructura social se ha hecho una realidad más dinámica y presenta una mayor permeabilidad entre los grupos, haciéndose necesario considerar la incorporación de nuevos factores para segmentar

a la población de acuerdo a indicadores económicos y sociales que representen de mejor manera la distribución de las oportunidades sociales y las posiciones que ocupan los distintos grupos.

En este sentido, la estratificación socioeconómica que utilizan actualmente los censos de población, las encuestas de hogares o las encuestas de opinión como las que aquí se analizan, se basan en variables que se relacionan con los ingresos y con el capital cultural acumulado por un grupo familiar, aproximándose a la capacidad adquisitiva, las condiciones materiales de vida y el acceso a la educación de sus integrantes. Como resultado de estos análisis, se desprenden distintos grupos socioeconómicos⁵ que pueden agruparse en los estratos alto, medio y bajo, lo cual si bien presenta la desventaja de concentrar en un mismo grupo a un amplio porcentaje de la población y, por lo tanto, no permite hacer un análisis más detallado de las diferencias que puedan darse al interior de cada estrato, dada la baja variabilidad de los indicadores, se presenta como un enfoque adecuado para conocer y comparar las principales tendencias que predominan en cada uno de estos grupos sociales.

En Chile, de acuerdo a esta clasificación, tenemos en primer lugar un estrato socioeconómico alto, que a grandes rasgos se presenta como más educado y con mayores niveles de ingresos, grupo que representa aproximadamente un décimo de la población y que, como se ha confirmado, es un segmento al cual es muy difícil ascender. Luego tenemos un sector medio, cercano al 40% de la población, que está accediendo con más fuerza a la educación superior y el cual ha sido caracterizado tradicionalmente como un segmento que valora el trabajo y el esfuerzo. Por último, tenemos un sector más pobre, que alcanza casi la mitad⁶ de la población, con menores niveles de edu-

⁵ Estos grupos son ABC1, C2, C3, D y E. El primero corresponde al estrato alto, C2 y C3 al estrato medio, y D y E al estrato bajo.

⁶ De acuerdo al Censo 2002 el estrato bajo corresponde al 48% a nivel nacional. Las encuestas utilizadas para este estudio se ajustan a esta proporción, alcanzando porcentajes representativos que fluctúan alrededor de esta cifra.

cación y que en términos de ingresos sería más menos equivalente a los grupos comprendidos entre el I y el IV decil de ingresos. Dado que este trabajo se centra principalmente en el estrato bajo y sus percepciones, a continuación describiremos brevemente a este grupo, para conocer mejor las características que lo definen y qué indicadores se asocian a su posición en la estructura social.

Como se afirmó anteriormente, el estrato bajo ha accedido a mejores condiciones de vida. Esto se relaciona en primer lugar con la ampliación generalizada de la educación, lo cual ha permitido aumentar el nivel educacional de los más pobres en los últimos años. Revisando algunos datos, se puede verificar que, efectivamente, los niveles de escolaridad promedio presentan una evolución favorable para este grupo en los últimos diez años, alcanzando actualmente según la Encuesta CEP 2007 más de 9 años de escolaridad promedio, en circunstancias que el promedio de escolaridad apenas superaba los 7 años en el año 1996⁷. Hoy en día, en términos de cobertura por nivel de enseñanza, de acuerdo a la misma fuente, más de un 40% de los individuos del estrato bajo alcanza años de estudio de enseñanza media, un 45% de ellos sólo ha logrado niveles de enseñanza básica y un bajísimo porcentaje accedió a estudios superiores (5%).

La ampliación de la cobertura educacional en nuestro país ha sido efectiva, especialmente si se analiza el cambio desde una generación a otra. Al respecto, estudios han comprobado que un 67% de la población total tiene actualmente un mayor nivel de educación que sus padres (TORCHE, 2007). Este mejoramiento intergeneracional es también una realidad en el estrato más bajo, que ha accedido mayormente a la educación secundaria o terciaria en comparación a sus padres, especialmente en las generaciones más jóvenes. De acuerdo a los datos de la Encuesta Bicentenario 2007, más de un 30% de quienes tienen padres que han terminado sus estudios básicos ha logrado la educación media completa, y cerca del 20% de quienes tienen padres que han finalizado

⁷ Ver Irarrázaval, 1997.

la educación media, han alcanzado estudios técnicos o universitarios, lo que demuestra avances en el acceso a la educación en el paso de una generación a otra en el estrato bajo.

Por otra parte, en las nuevas generaciones es donde se han visto mayores mejoras, de acuerdo a los datos de la Encuesta Casen. La cobertura de educación secundaria en la población más joven ha aumentado considerablemente en los primeros deciles de ingreso entre 1990 y 2006. Sin embargo, la cobertura de educación superior se mantiene baja, alcanzando niveles que distan mucho aún de los grupos altos.

CUADRO 1

COBERTURA DE EDUCACIÓN MEDIA PARA POBLACIÓN 20 A 24 AÑOS

Decil de ingresos	1990	2006
I	26.6%	58.4%
II	27.3%	64.8%
III	34.4%	66.6%
IV	44.1%	75.9%

Fuente: Encuestas Casen 1990 y 2006

Con respecto al empleo y las fuentes de ingresos, actualmente hay una mayor proporción de hogares que presentan jefes de hogar y cónyuges ocupados en el estrato bajo, aumentando también la participación en el mercado laboral de las mujeres jefas de hogar en este grupo. Según la encuesta Bicentenario 2007, el promedio de personas que aporta ingresos al hogar es de 2,4 personas; en tanto, de acuerdo a un estudio realizado en 1997, esta cifra llegaba a las 1,17 personas por hogar⁸. Las nuevas fuentes de ingresos en los hogares explican en gran parte las mejoras en los niveles de vida del estrato bajo, pues disponen de mayores recursos monetarios, disminuyendo la vulnerabilidad de las familias, especialmente considerando que el tamaño relativo de

⁸ Op. cit.

los hogares se ha mantenido en alrededor de cuatro integrantes en promedio. Con todo, los niveles de ingreso en los hogares del estrato bajo distan de ser suficientes pues, de acuerdo a esta última encuesta, fluctúan mayoritariamente entre los \$150.000 y los \$200.000 mensuales, a diferencia de los sectores medios donde se aproximan a los \$500.000, y en el estrato alto a 1 millón de pesos.

En relación a las fuentes laborales, la mayoría de la población activa en el estrato bajo se emplea en el sector privado, generalmente en trabajos no calificados o de baja calificación. Sin embargo, con la expansión de los servicios y la diversificación de la economía, se han ampliado los tipos de trabajos a los que acceden los individuos de este grupo, compartiendo ciertas posiciones o roles al interior del sistema productivo con los estratos medios. Asimismo, con la masificación de los sistemas crediticios y su extensión hacia sectores de menos ingresos, en el estrato bajo se ha consolidado un sector importante de micro o pequeños empresarios y trabajadores independientes, alcanzando este sector alrededor de un quinto del empleo en este grupo.

Por último, cabe destacar que las mejores condiciones de vida, la extensión de la educación, junto con el mayor acceso al crédito, han generado cambios en los patrones de consumo y en los estilos de vida del estrato bajo, principalmente por el mayor acceso a bienes domésticos durables y tecnológicos, privilegiando en cierta medida el destino de sus ingresos para estos fines y sobre pasando en muchos casos su capacidad de endeudamiento. Efectivamente, los datos constatan un mayor acceso a bienes en los hogares del estrato bajo, pues si hace diez años los hogares tenían de un listado de 10 bienes un promedio de 2,3⁹; de acuerdo a las encuestas actuales, en listados similares alcanzan una media de cercana a los 5 bienes. Asimismo, de acuerdo a la Encuesta CEP 2007, casi un 50% del estrato bajo reconoce haber renovado su teléfono celular en los últimos 2 años; cerca de un

⁹ Op. Cit.

30% reconoce haber comprado un nuevo televisor para el hogar, un 20% ha renovado su lavadora y cerca del 15% ha accedido a equipos de música, computadores u otro tipo de aparatos electrónicos.

En definitiva, los datos nos indican que las condiciones de vida de los individuos del estrato bajo han mejorado en los últimos años, ya sea porque se han acortado las distancias hacia estándares asociados a grupos medios, especialmente en términos materiales, o porque ha disminuido la pobreza en términos absolutos. Esto nos lleva a interesarnos más aún en las percepciones que tienen los integrantes del estrato bajo al respecto y las visiones que los representan actualmente, lo cual analizaremos con detalle en la próxima sección.

III. PERCEPCIONES DEL ESTRATO BAJO

Ya hemos visto que el estrato bajo no es estático, presenta posibilidades de movilidad social y se acerca cada vez más a las condiciones y estilos de vida de los sectores medios. Sin embargo, nos interesa reflexionar con mayor profundidad acerca de sus propias percepciones, pues si bien éstas se mantienen en el plano subjetivo, son relevantes en tanto influyen directamente en las decisiones, motivaciones o conductas que toman los individuos.

Para conocer las visiones del estrato bajo nos basaremos principalmente en los resultados de las encuestas Bicentenario UC–Adimark 2006 y 2007 y la Encuesta de Opinión Pública CEP 2007, datos que se analizarán de acuerdo a dimensiones como las expectativas de movilidad social del estrato bajo; sus visiones respecto a la responsabilidad individual y estatal en el bienestar social; las determinantes de la pobreza y el éxito económico y la importancia de la familia para este grupo. A continuación se exponen los principales resultados al respecto.

1. *Expectativas de movilidad social*

Las mejoras objetivas en las condiciones de vida en el estrato bajo tienen al parecer directa relación con las percepciones positivas de los individuos frente a su situación económica actual y futura. Al in-

dagar en las perspectivas de este segmento respecto a su posición y sus posibilidades de movilidad social, se reconocen apreciaciones de logro socioeconómico y expectativas de mejoramiento.

Si bien esta situación atraviesa los tres estratos, y respondería a una sensación de mejora generalizada congruente con la estabilidad económica que ha tenido el país en los últimos años, los datos de la encuesta CEP 2007, nos muestran un estrato bajo que, a pesar de su condición, se encuentra satisfecho frente a sus mejores oportunidades. En efecto, como muestra el Cuadro 2, un alto porcentaje afirma que han aumentado las posibilidades de surgir y de mejorar las condiciones de vida en los últimos años para personas como ellos mismos o sus familias. Así también consideran que ha mejorado la variedad de productos o servicios que se pueden comprar y el acceso al crédito, con más del 60% de aprobación en todos los casos. Sin embargo, en relación al mejoramiento de las condiciones laborales, el nivel de acuerdo decrece, lo cual ocurre igualmente, aunque en menor medida, en los estratos medios y altos, donde los porcentajes de aprobación respecto al mejoramiento de las condiciones de trabajo son también menores.

CUADRO 2
MEJORAMIENTO SUBJETIVO DE LAS CONDICIONES DE VIDA*

En los últimos años han mejorado para personas como usted o su familia (% mucho mejor + % mejor)	Alto	Medio	Bajo
1. Las oportunidades para surgir y mejorar las condiciones de vida	73%	68%	62%
2. Las condiciones laborales	62%	55%	47%
3. La variedad de productos y servicios que puede comprar	92%	75%	60%
4. El acceso al crédito	83%	75%	62%

Fuente: Encuesta CEP 2007

*Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza en todos los casos

El avance percibido en los niveles de vida del estrato bajo se confirma al revisar los datos de la Encuesta Bicentenario 2007, donde más de la mitad de las personas de este grupo afirman haber mejorado su

posición económica desde que comenzaron a llevar una vida independiente, se casaron o comenzaron a trabajar, y más de un quinto de ellas cree que se ha mantenido en la misma posición, quedando una baja proporción de quienes señalan que su situación ha empeorado o ha tenido grandes altibajos. Sin embargo, las apreciaciones de mejoramiento son también más lentas en el estrato bajo, pues si un 48% cree que ha mejorado lentamente su situación económica, en contraste, apenas un 5% afirma que ha mejorado rápidamente (Cuadro 3).

CUADRO 3
PERCEPCIÓN DE MEJORAMIENTO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA*

Desde que comenzó a llevar una vida independiente:	Alto	Medio	Bajo
1. Ha mejorado rápidamente su situación económica	14%	10%	5%
2. Ha mejorado lentamente su posición	46%	49%	48%
3. Se ha quedado en la misma posición	10%	14%	21%
4. Ha bajado o disminuido su posición	3%	4%	7%
5. Ha tenido grandes altibajos en su posición	3%	9%	9%
6. No se ha independizado	21%	14%	9%
7. No sabe	3%	0%	1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2007

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos alto-medio para 2 y 4; medio-bajo y alto-bajo para 5.

Las percepciones de movilidad socioeconómica del estrato bajo se perciben mayormente al comparar los propios individuos su situación actual con la de sus padres, donde en particular este segmento muestra alta superación, sobrepasando incluso a los otros estratos en varios casos. Como ilustra el Cuadro 4, en términos materiales, los individuos del estrato bajo ven mejorías especialmente en relación a la vivienda o los ingresos, situación que se relaciona con las mejores condiciones de vida a las que han podido acceder las nuevas generaciones entre los más pobres, aun cuando el trabajo es un ítem en el

cual no se ven mayores avances, lo cual se asocia con la menor satisfacción respecto a las condiciones laborales que se han alcanzado en este estrato, como revisábamos anteriormente.

Llama la atención que a nivel de valores no materiales, como la calidad de vida familiar o la mayor disposición de tiempo libre, en las percepciones del estrato bajo se observan notables mejorías en relación a la generación anterior (53% y 58% afirma estar mejor o mucho mejor), alcanzando mayores proporciones que los estratos medio y alto, lo cual, en definitiva, nos indicaría que en el estrato bajo las necesidades básicas, al menos desde una mirada subjetiva, ya se han visto resueltas y que el mejoramiento de la calidad de vida se reconoce también en ámbitos no materiales.

CUADRO 4
PERCEPCIONES DE MOVILIDAD SOCIAL RESPECTO A LOS PADRES*

Posición social respecto de los padres a la misma edad (% mucho mejor + % mejor)	Alto	Medio	Bajo
1. Ingresos	49%	50%	42%
2. Casa	48%	49%	52%
3. Trabajo	31%	31%	20%
4. Vida en familia	48%	20%	53%
5. Cantidad de tiempo libre	48%	27%	58%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2007

* Diferencias estadísticas no significativas entre estratos alto-medio en todos los casos

Con respecto a las expectativas futuras de movilidad social, se observa optimismo en el estrato bajo en el largo plazo, pues un 55% de los individuos cree que mejorarán su posición en los próximos diez años. Sin embargo, también en este caso, las perspectivas futuras de mejoramiento son más lentas, ya que un 48% afirma que esto ocurrirá lentamente y sólo un 7% cree que sucederá en forma rápida, situación diferente en los otros estratos, donde mayores proporciones creen en el ascenso económico más acelerado (Cuadro 5).

Vinculado a lo anterior, se aprecia un menor grado de confianza en el estrato bajo respecto a sus posibilidades de mejoramiento económico en el corto plazo pues, de acuerdo a los datos de la Encuesta CEP 2007, frente a la pregunta por su situación económica en un año más, cae el porcentaje que mantiene altas expectativas de mejoramiento en este grupo, afirmando más de la mitad de ellos que estará en igual situación y sólo un 35% de los individuos que su situación estará mejor o mucho mejor.

**CUADRO 5
EXPECTATIVAS DE MOVILIDAD SOCIOECONÓMICA**

Pensando en el futuro, en los próximos 10 años usted...	Alto	Medio	Bajo
1. Mejorará rápidamente su posición económica	30%	14%	7%
2. Mejorará lentamente su posición	47%	54%	48%
3. Se quedará en la misma posición	18%	22%	30%
4. Bajará su posición económica	3%	4%	7%
5. Tendrá grandes altibajos en su posición	1%	4%	4%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2007

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos bajo-alto para 2, alto-medio para 4 y medio-bajo para 5.

2. *Determinantes de la pobreza y el éxito económico*

Es interesante indagar también acerca de las percepciones de los individuos del estrato bajo respecto a las determinantes de la pobreza y del éxito económico, como una forma de acercarnos a las principales orientaciones y valores que adscriben como segmento socioeconómico, y poder de alguna manera contrastar aquellas preconcepciones que los vinculan con el fatalismo y la desesperanza, o como una subclase dependiente de la asistencia estatal.

De acuerdo al análisis que hace FEAGIN de las causas de la pobreza, al diferenciar entre variables estructurales, individuales y fatalistas, he-

mos examinado a partir de los datos de la Encuesta CEP 2007 las apreciaciones del estrato bajo. Como ilustra el Cuadro 6, se constata en primer lugar, que una mayoría de ellos (65%) y en mayor proporción que el estrato medio, identifica como causantes de la pobreza factores de tipo estructural, adjudicando esta condición más bien a la desigual distribución de oportunidades y a las falencias del sistema social y económico. Se identifican dentro de este grupo variables como la falta de educación y empleo, la situación económica de origen o la incapacidad de las políticas estatales.

Sin embargo, en el estrato alto son incluso mayores los porcentajes que imputan la pobreza a causas estructurales, lo cual en países más bien desiguales como el nuestro podría tener relación con que existe desde el punto de vista de los grupos más pudientes, la aceptación de que por fallas del sistema un determinado grupo no puede acceder a mejores condiciones de vida. Datos similares encontramos en países europeos, según la ENCUESTA EUROBARÓMETRO 2007, donde tanto los individuos pobres como los no pobres creen que la pobreza es una condición adquirida y la atribuyen mayormente a causas estructurales como la injusticia social o la asocian como una consecuencia negativa del desarrollo.

En segundo lugar y volviendo a las encuestas chilenas, en el Cuadro 6 se observa que hay un grupo no menor en el estrato bajo que identifica como causas de la pobreza variables de tipo individual, acercándose a las percepciones del estrato medio que particularmente en esta materia son más marcadas. Las variables en este caso se relacionan con el comportamiento de los sujetos, agrupando factores que tienen que ver con la falta de iniciativa, la flojera o los vicios, y alcanzando más de un tercio de las apreciaciones del estrato bajo. Estos datos nos indicarían que, si bien la pobreza es asociada mayormente a una condición adquirida que tiene que ver con causantes sociales y económicas, al interior del estrato bajo se reconoce un cierto grado de responsabilidad individual como causal de la pobreza, incluso en mayor medida que en los países europeos, donde en un quinto de

los casos la población más pobre adjudica como sus determinantes la flojera y la falta de iniciativa (EUROBARÓMETRO 2007).

Por último, al contrario de las ideas que afirman que los más pobres responsabilizan la pobreza en el azar o la predestinación, de acuerdo a los datos nacionales, en el estrato bajo sólo un pequeño porcentaje (4%) atribuye como causas de la pobreza variables fatalistas asociadas a la mala suerte o a la falta de generosidad de terceros, porcentajes que son también bastante poco relevantes en los otros grupos socioeconómicos.

CUADRO 6
CAUSAS DE LA POBREZA*

Causas de la pobreza		Alto	Medio	Bajo
1. Estructurales	Falta de educación	74%	60%	65%
	Falta de ayuda económica del gobierno			
	Malas políticas económicas del gobierno			
	Pocas oportunidades de empleo			
	Los padres también eran pobres			
	Abuso o injusticias del sistema económico			
2. Individuales	Flojera y falta de iniciativa	21%	38%	32%
	Vicios y alcoholismo			
3. Fatalistas	Mala suerte	5%	2%	4%
	Falta de generosidad de los que más tienen			

Fuente: Encuesta CEP 2007

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos alto-bajo para 3.

Siguiendo esta misma lógica, hemos extendido el análisis para indagar acerca de las percepciones del estrato bajo respecto de las determinantes del éxito económico. Llama la atención que en este caso se invierten los resultados pues, como muestra el Cuadro 7, dicho grupo atribuye mayormente factores individuales o de logro al bienestar económico (46%), entre los que destacan la valoración de la iniciativa individual, el trabajo responsable y el apoyo familiar como

una tercera variable considerada de importancia; y en menor medida a causas estructurales (32%) como la educación, la situación económica de los padres y las políticas sociales y económicas, acercándose bastante al estrato medio en sus apreciaciones.

CUADRO 7
CAUSAS DEL ÉXITO ECONÓMICO*

Causas del éxito económico		Alto	Medio	Bajo
1. Estructurales	Nivel educacional alcanzado	55%	35%	32%
	Situación económica de los padres			
	Ayuda económica del Estado			
	Políticas económicas del gobierno			
2. Individuales	Iniciativa personal	38%	46%	46%
	Trabajo responsable			
	Tener una familia unida que apoya			
3. Fatalistas	La suerte	8%	19%	25%
	La fe en Dios			
	Contactos o pititos			

Fuente: Encuesta CEP 2007

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos medio-bajo para 1 y 2.

Se puede observar entonces en el estrato bajo un predominio de valores meritocráticos tradicionalmente asociados a los grupos medios, en donde el esfuerzo individual es central para salir adelante. Por otra parte, a la hora de preguntar por las cualidades más importantes a inculcar en los hijos, destaca ampliamente el sentido de la responsabilidad entre los individuos del estrato bajo, lo que quiere decir que estos valores “medios” que ha adquirido el estrato bajo se están transmitiendo también hacia las nuevas generaciones. Sin embargo, prevalece un 25% de individuos que atribuye al éxito económico factores fatalistas relacionados con la suerte, la fe religiosa o los contactos sociales, popularmente conocidos como “pititos”, situación que supera los porcentajes de las percepciones de los estratos medio y

alto en esta materia. En este sentido, se mantendrían de alguna manera, al menos en el imaginario de los grupos más pobres, ciertos preconceptos que asocian la fe y la buena suerte con las posibilidades de obtener logros.

El mayor reconocimiento de factores individuales y el predominio del logro coincide con una alta valoración del trabajo como medio para surgir económicamente entre los grupos más pobres. Como se observa en el Cuadro 8, de acuerdo a la Encuesta Bicentenario 2006, en el estrato bajo se aprecia el trabajo como la mejor garantía para tener éxito en la vida, incluso en mayor medida que en los otros grupos, valorando tanto o más que los grupos medio y alto la retribución monetaria conforme al mérito en el trabajo.

CUADRO 8
PERCEPCIONES RESPECTO AL TRABAJO*

Cuán de acuerdo está con las siguientes afirmaciones: (% muy de acuerdo + % de acuerdo)	Alto	Medio	Bajo
1. Trabajar duramente es la mejora garantía para tener éxito en la vida	61%	55%	66%
2. Las personas que hacen bien su trabajo deberían ganar más, aun cuando ocupen el mismo cargo	64%	69%	69%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2006

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos medio-bajo para 2.

Esta última idea cobra más fuerza al comparar nuestros datos con la información de EUROBARÓMETRO, donde un buen trabajo es el factor mayormente considerado dentro de un grupo de indicadores de calidad de vida entre los países europeos, especialmente para países que tienen mayores niveles de desempleo o mayor cantidad de trabajadores menos calificados¹⁰, situación que cambia en países con

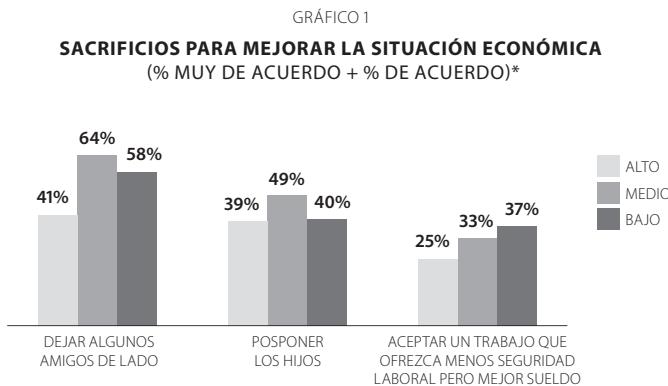
¹⁰ Se encuentran entre estos países Bulgaria, Rumania, Lituania, Italia, Grecia, Polonia, Hungría y República de Chipre.

mayores índices de desarrollo donde se valoran más las relaciones interpersonales que el trabajo, permitiendo concluir que, a medida que disminuye la pobreza en los países, los aspectos no monetarios adquieren mayor relevancia¹¹. Distinto es el caso de naciones como la nuestra, donde la pobreza y la desigualdad se constituyen aún como trabas para el desarrollo, adquiriendo cada vez más relevancia el acceso al trabajo y a mejores remuneraciones.

La centralidad del trabajo y el esfuerzo personal en la carrera por el ascenso socioeconómico se aprecia también en la mayor disposición del estrato bajo a hacer ciertos sacrificios para salir adelante, especialmente en lo que respecta a dejar a algunos amigos de lado, o incluso posponer los hijos, acercándose al estrato medio en estos temas, aunque con percepciones menos marcadas, como muestra el Gráfico 1 de acuerdo a la Encuesta Bicentenario 2007. En este marco, llama asimismo particularmente la atención la mayor disposición en el estrato bajo a asumir riesgos en términos laborales para conseguir mejores sueldos. En efecto, un 37% de este grupo estaría dispuesto a aceptar un trabajo con menor seguridad laboral para poder acceder a una mejor remuneración.

Estos datos señalan que hay una mayor propensión al riesgo entre los más pobres, especialmente en términos laborales, lo cual se convierte en una señal positiva en tanto les permitiría contar con más herramientas para salir de la pobreza o ascender socialmente, siempre y cuando se encuentren amparados por sistemas de protección social que les permitan incurrir en estos riesgos sin aumentar su nivel de vulnerabilidad (IRARRÁZVAL, 2006).

¹¹ Al respecto Ronald Inglehart establece que las sociedades que han alcanzado cierto nivel de seguridad económica predominan mayormente valores postmateriales o de orientación individual como la autorrealización o la participación.



Fuente: Encuesta Bicentenario 2007

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos alto- bajo para 2 y medio-bajo para 3.

3. Bienestar social, responsabilidad individual y el rol del Estado

Postulábamos anteriormente que a los sectores más pobres se les ha asociado con una alta dependencia del beneficio estatal y una supuesta incapacidad de salir adelante por sí mismos. Sin embargo, ya veíamos en la sección anterior que en el estrato bajo hay una alta valoración del esfuerzo y del trabajo como medios de superación social y que, en cierta forma, hay una mayor disposición a hacer algunos sacrificios e incluso asumir ciertos riesgos con tal de surgir, lo cual se relaciona sin duda con una atribución de una importante cuota de responsabilidad individual para alcanzar el bienestar social y familiar.

En relación a lo anterior, los datos de la Encuesta Bicentenario 2006 en el Gráfico 2 nos indican que en el estrato bajo una proporción importante atribuye la responsabilidad del bienestar social en las propias personas, inclinándose mayormente por frases como “cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar” antes que adjudicar esta carga al Estado, al igual que los estratos medio y alto.



Fuente: Encuesta Bicentenario 2006

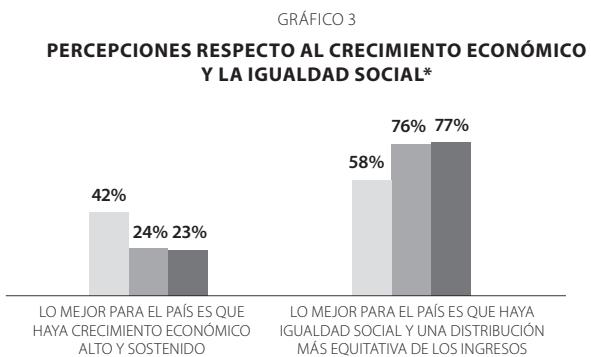
* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos medio-bajo para ambos casos.

En este sentido, se refuerza la idea de que el estrato bajo cree firmemente en las capacidades individuales para lograr su bienestar, incluso más que en el origen social, la buena suerte o la ayuda del gobierno. De aquí que es atingente el concepto de habilitación, que hace referencia a los individuos u hogares más pobres que, en un esfuerzo por surgir, se sienten responsables de su propio destino, mostrando actitudes, conductas y opiniones que reflejan aspiraciones permanentes de mejoramiento de su situación, mostrando los "pobres habilitados" mayor valoración del esfuerzo individual y la responsabilidad como mecanismos de movilidad social (IRARRÁZVAL, 1995).

De esta manera, se puede afirmar que el estrato bajo basaría sus estrategias de vida más bien en la iniciativa personal que en los programas sociales, rompiendo con aquellas teorías que indican que los más pobres son dependientes de la asistencia estatal y que ésta, sumada a la flojera o la falta de iniciativa, son las causas que perpetúan la pobreza. A esto podemos agregar que el nivel de transferencias en Chile no es demasiado alto como para afirmar que existe una dependencia de las políticas estatales, alcanzando una proporción del 25% de los ingresos monetarios en el decil más pobre, bajando a un 8% y un 5% en el segundo y tercero decil respectivamente, en circunstancias que en países

como Alemania el apoyo estatal al ingreso monetario es mucho más amplio, alcanzando porcentajes que llegan al 98% en el decil más pobre y a un 81% y 66% en el segundo y tercer decil¹².

No obstante a lo anterior, esta actitud predominante respecto al bienestar personal coexiste con una fuerte aspiración de equidad social por la cual atraviesa nuestra sociedad, incluidos los sectores más pobres, quienes se presentan algo más sensibles frente a la desigualdad y menos confiados en la superación de metas –como la superación de la pobreza– que los otros estratos. Tal como muestran los datos de la Encuesta Bicentenario 2006 en el Gráfico 3, hay una marcada preferencia en el estrato bajo, junto con el estrato medio, por la igualdad social y una distribución más equitativa de los ingresos, antes que una inclinación por un crecimiento alto y sostenido. Asimismo, las diferencias sociales son percibidas más radicalmente en este estrato, identificando un 64% de ellos un gran conflicto entre ricos y pobres en el país, apreciaciones que tienen que ver probablemente con las mayores barreras sociales hacia los grupos más acomodados de la población (ENCUESTA BICENTENARIO 2007).



Fuente: Encuesta Bicentenario 2006

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos medio-bajo para ambos casos.

¹² Hans-Werner Sinn. "Mercado Laboral: lecciones del Estado de Bienestar Alemán", 2008. (Datos del Instituto Ifo, Munich, Alemania).

Como ya insinuábamos, los individuos del estrato bajo perciben peores oportunidades para salir de la pobreza que los otros estratos, reconociendo más de un tercio de ellos –de acuerdo a la Encuesta CEP 2007– que han empeorado las posibilidades de surgir de los más pobres en comparación a hace 10 años, a pesar de que los índices de pobreza han disminuido considerablemente en ese período según las estadísticas oficiales. En la misma dirección, este grupo muestra reserva en términos de la superación de metas que tengan que ver con la disminución a la pobreza y la desigualdad en el país, confiando solamente un tercio de ellos en que se habrá alcanzado o al menos avanzado en la eliminación de la pobreza en los próximos diez años y en que se habrá reducido la desigualdad, según la Encuesta Bicentenario 2007. Asociaciones como éstas podrían tener relación con una vinculación entre una mayor percepción de la pobreza y la experiencia subjetiva de ser pobre en tanto la pobreza como condición relativa, pues las personas aspirarían permanentemente a mejorar sus condiciones de vida y, al comparar su poder adquisitivo y cultural con otros grupos más acomodados, se ven más pesimistas frente a sus oportunidades.

Sin embargo, las esperanzas están puestas principalmente en el desarrollo y en la calidad de la educación en el país, lo cual nos indica que, si bien se reconoce una alta cuota de responsabilidad individual para alcanzar el bienestar, se reconoce al mismo tiempo un rol del Estado en el aseguramiento de la equidad social y las condiciones sociales mínimas para, a través del logro individual, esforzarse y salir adelante. En este sentido, un 92% de los individuos del estrato bajo aspirarían a que el Estado proveyera de trabajo a quien lo necesite (ENCUESTA BICENTENARIO 2006).

También en esta línea, un estudio del CEP (2006)¹³, revela que un importante porcentaje del estrato bajo valora la educación de tipo municipal para sus hijos, y destaca que la calidad de la instrucción

¹³ Encuesta de Opinión Pública CEP Junio-Julio 2006. Tema especial: Educación.

académica de los colegios, junto con la disciplina y la formación, son los atributos principales a la hora de escoger un colegio para sus hijos, a la vez que otra amplia proporción reconoce que estaría dispuesto a aportar mensualmente en dinero con tal de que mejore la calidad de los establecimientos. Estos datos confirman la disposición de los grupos más pobres a asumir mayores responsabilidades y a colaborar con el Estado en la provisión de educación.

4. Importancia de la Familia

Un último hallazgo en relación a las percepciones del estrato bajo tiene que ver con la valoración de la familia como un factor de relevancia para las oportunidades de ascenso social, y es reconocida incluso como una de las determinantes del éxito económico. Estudios anteriores también lo han comprobado, basándose en la idea de que los más pobres se aferran con más fuerza a sus vínculos primarios como una manera de sortear sus malas condiciones de vida, y demostrando la importancia de la pareja y la familia para los hogares más pobres como condición necesaria para salir adelante (IRARRÁZAVAL, 1995).

En este contexto, la familia se constituye como un activo fundamental y como un proyecto central a partir del cual se obtiene la estabilidad básica y necesaria para surgir, advirtiéndose en este sentido una visión más conservadora en el estrato bajo en relación a la vida familiar. Revisando los datos de la ENCUESTA BICENTENARIO 2007, corroboramos estas ideas, observando en primer lugar una mayor valoración de los vínculos familiares que en los otros estratos, alcanzando –como muestra la Tabla 9– un 88% de aprobación la idea de que las personas deben mantener contacto con su familia cercana, así como con sus familiares más lejanos en un 74% de los casos. Por otra parte, aunque con menor intensidad, se aprecian en el estrato bajo mayores niveles de solidaridad intergeneracional en términos de la mayor disposición a responsabilizarse económicamente de los padres cuando estos envejezcan, en comparación al grupo medio y alto.

La postura más conservadora del estrato bajo en términos familiares se manifiesta también en el rol que se le atribuye a la mujer en el resguardo de la estabilidad de la familia. En efecto, más de un 70% de los individuos de este segmento está de acuerdo con que la familia se descuida si la mujer trabaja tiempo completo; casi un 60% cree que es más beneficioso para la familia que la mujer no trabaje fuera del hogar; y alrededor de la mitad de los encuestados afirma que el trabajo doméstico es igualmente satisfactorio que el trabajo remunerado, porcentajes que disminuyen en el estrato medio y más aún en el estrato alto (Cuadro 9). Estos datos nos indican que la alta valoración del trabajo y el esfuerzo individual en el estrato bajo para surgir económicamente se complementarían con la relevancia adjudicada a la unidad familiar, depositando en la mujer la responsabilidad de velar por la familia y los hijos, y privilegiando esta opción antes que su desempeño en el mundo laboral.

CUADRO 9
PERCEPCIONES RESPECTO DE LA FAMILIA*

Valoración vínculos familiares (% muy de acuerdo + % acuerdo)	Alto	Medio	Bajo
1. Las personas deben permanecer en contacto con su familia más cercana, aun cuando no tengan mucho en común	72%	83%	88%
2. Las personas deben permanecer en contacto con su familia lejana como tíos, sobrinos o primos, aun cuando no tengan mucho en común	60%	65%	74%
3. Cuando los padres envejecen, deberían esperar que los hijos se hagan cargo de ellos económicamente	39%	47%	55%
4. La familia se descuida si la mujer tiene un trabajo tiempo completo	52%	61%	71%
5. Es mejor para la familia si el hombre trabaja y la mujer se queda en casa	24%	42%	59%
6. Ser dueña de casa es tan satisfactorio como trabajar por un sueldo	28%	37%	47%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2007

*Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza en todos los casos.

En estos términos, al revisar los datos de la Encuesta CEP 2007, encontramos en el estrato bajo una menor proporción de mujeres que trabajan tiempo completo, alcanzando un 28%, en circunstancias que en el estrato medio y alto alcanzan un 32% y 44% respectivamente. En este sentido, a pesar de que ha aumentado en forma generalizada la integración femenina al trabajo, especialmente en sectores medios y bajos, y se ha reconocido su importancia para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad al constituirse como una segunda fuente de ingresos, al menos en el plano subjetivo, en el estrato bajo el rol de la mujer está aún muy ligado a la familia y al hogar, constituyéndose como una barrera a su ingreso al mundo laboral.

En relación a lo anterior, el matrimonio como sustento básico de la familia y como amparo necesario para el desarrollo de los hijos es también altamente apreciado en el estrato bajo. Los datos de la Encuesta Bicentenario 2006 así lo confirman, pues se observan en este grupo fuertes convicciones respecto al matrimonio y su importancia, especialmente cuando hay hijos de por medio. Es así como una amplia mayoría adhiere a la idea de que el matrimonio es un compromiso para toda la vida y otro grupo importante prefiere la opción conyugal antes que la convivencia fuera del matrimonio (Cuadro 10).

CUADRO 10
PERCEPCIONES RESPECTO AL MATRIMONIO*

En relación al matrimonio: (% muy de acuerdo + % de acuerdo)	Alto	Medio	Bajo
1. El matrimonio es un compromiso para toda la vida	67%	79%	77%
2. Las parejas que conviven deberían casarse cuando deciden tener hijos	47%	51%	57%
3. Con niños de por medio, las parejas deben permanecer juntas aunque no se lleven bien	17%	27%	33%

Fuente: Encuesta Bicentenario 2006

* Diferencias interestratos estadísticamente significativas con un 95% de confianza, excepto entre estratos medio- bajo para 1, alto-medio para 2.

En esta línea, de acuerdo a un reciente estudio realizado en países latinoamericanos, las familias con parejas casadas tendrían mayores expectativas de movilidad social y menor percepción de vulnerabilidad en relación a las uniones consensuales u hogares monoparentales, pues la estructura familiar tradicional sería más eficiente en términos de producción del bienestar, permitiendo una mejor planificación económica en el hogar, el aprovechamiento de economías de escala y la posibilidad de especialización en los distintos roles y tareas al interior de la familia y el hogar (AZÓCAR Y LARRAÑAGA, 2008).

La fidelidad a la familia en el estrato bajo se aprecia también en el mayor apego a la vida familiar, en desmedro de los vínculos de amistad, en tanto una amplia mayoría (70%) reconoce que lo pasa mejor con su familia que con sus amigos, situación que se complementa con la mayor preferencia por sacrificar la amistad, antes que la vida familiar, para salir adelante económicamente, como revisábamos en secciones anteriores (ENCUESTA BICENTENARIO 2007).

Con todo, estos antecedentes nos reafirman las ideas que ya planteábamos respecto a que la familia se constituye de alguna forma como parte de una estrategia de supervivencia entre los grupos más pobres y que la unidad y el apoyo familiar serían un mecanismo relevante para el ascenso social.

4. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES DE POLÍTICA

Las percepciones del estrato bajo aquí estudiadas nos permiten contraponer las teorías y construcciones sociales que se han mantenido respecto a la pobreza. En primer lugar, se pueden contrastar las ideas que relacionan a los más pobres con la incapacidad de surgir por sus propios medios, y la reproducción de su condición en base a valores y actitudes que les impedirían alcanzar las oportunidades económicas. Como se comprobó a lo largo de este trabajo, los individuos del estrato bajo perciben oportunidades de mejoramiento y se orientan hacia una movilidad social ascendente, opiniones que si bien están asociadas al acceso a mejores niveles de vida, están estrechamente relacionadas también con la importancia adjudicada a la iniciativa individual y al propio esfuerzo para salir adelante. En este sentido, el estrato bajo se presenta optimista y con altas expectativas de ascenso social, contradiciendo aquellas teorías que postulan que los más pobres viven entramados en la desesperanza y la resignación.

Asimismo, si bien la pobreza es concebida mayormente como una condición adquirida en el estrato bajo, se adjudica también cierto grado de responsabilidad individual en esta situación, minusvalorando la importancia de factores azarosos, alejándonos de las teorías que

vinculan a los más pobres con creencias fatalistas asociadas a la mala suerte o la predestinación. Muy por el contrario, las percepciones del estrato bajo están fuertemente orientadas hacia el logro individual, valorando el esfuerzo y el trabajo como una de las principales determinantes del éxito económico y asignando mayor responsabilidad individual para alcanzar el bienestar social, antes que cargando esta tarea al Estado. Esta evidencia nos permite refutar también aquellas teorías que plantean que los más pobres basarían sus estrategias de sobrevivencia en la asistencia estatal y que su dependencia de los programas públicos les impediría salir de la pobreza. La opción personal coexiste, sin embargo, con un fuerte anhelo de equidad, situando al estrato bajo en una posición intermedia entre el logro individual y la añoranza por una sociedad que ofrezca igualdad de oportunidades. En este sentido, para los individuos del estrato bajo la equidad permanece como un imperativo que debe complementarse con el esfuerzo de las personas.

Como segunda conclusión, podemos afirmar que se han acortado las distancias entre los estratos bajo y medio, aproximación que se asocia en términos materiales al mejoramiento de las condiciones generales de vida y, en términos culturales, a la mayor identificación en el estrato bajo con los valores tradicionalmente adjudicados a los estratos medios. En este sentido, el mayor acceso al bienestar material y social están ligados a cambios en la manera de pensar de este grupo, pudiendo establecerse la hipótesis de que el estrato bajo en Chile se estaría “medianizando”, es decir, la orientación hacia la movilidad socioeconómica y las expectativas de ascenso social en el estrato bajo se relacionarían también con cambios culturales que llevarían a este grupo a acercarse a los estratos medios en el afán de asemejarse en las aspiraciones y los estilos de vida de los grupos que se han posicionado en lugares más ventajosos de la estructura social.

Por otra parte, hoy en día el ideal de “clase media” se ha hecho mucho más amplio en el imaginario social, dando cabida a un grupo mayor al que tradicionalmente se ha asociado con profesionales o

técnicos que persiguen valores meritocráticos como el esfuerzo individual, y que consideran el trabajo y la educación como los principales medios de ascenso social. Actualmente, estos valores de alguna manera han trascendido y son compartidos por un grupo mucho más amplio de la sociedad que cree y aspira a ascender socialmente bajo su propio esfuerzo.

En este sentido, los cambios sociales y económicos que ha sufrido la estructura social chilena estarían influyendo en las percepciones de quienes se posicionan en el estrato bajo, debilitándose de alguna manera los fundamentos de clase y viéndose su identidad permeada por los valores e ideales de los grupos medios, transformando su manera de pensar, sus motivaciones y sus actitudes.

Por último, queremos sostener la importancia de considerar en las decisiones de política pública percepciones del estrato bajo como las que aquí se plantean, pues argumentos como la centralidad del trabajo, la importancia del logro individual y la valoración de la familia dentro las estrategias de ascenso social de este grupo contradicen los postulados o construcciones sociales acerca de los grupos menos favorecidos y pueden constituirse como información relevante para la efectividad de los programas sociales y, por cierto, para el avance hacia una mayor reducción de la pobreza y la desigualdad.

La mayor valoración del esfuerzo personal y del trabajo responsable en el estrato bajo es una buena noticia, especialmente si se considera que en esta ideología del mérito y la opción individual de los individuos más pobres por alcanzar el bienestar, están dispuestos incluso a correr riesgos mayores con tal de superar su situación socioeconómica, poniendo una cuota importante de responsabilidad individual en esta empresa. De aquí que el aprecio que alcanza el trabajo y el logro individual en ese estrato es un argumento fundamental a considerar en la formulación de las políticas públicas, las cuales debieran orientarse hacia extender las posibilidades de empleo, de formación y de emprendimiento, para que las personas y sus familias puedan encaminarse hacia el ascenso económico.

Sin embargo, paralela a la valoración del trabajo, dentro de las percepciones del estrato bajo se observan también apelaciones por mejores condiciones laborales, lo cual plantea la necesidad de equilibrar de alguna medida la ampliación de oportunidades y el fomento de las capacidades individuales con algunas garantías sociales o redes de protección que permitan a las personas asumir ciertos riesgos y optar por este esfuerzo individual.

En esta línea se enfocan las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad (mayo del 2008), las cuales combinan una orientación hacia una mayor igualdad de oportunidades con una fuerte dosis de responsabilidad individual, centrándose en el incremento de los ingresos de los grupos más pobres vía estimulación del empleo, la formalización de los puestos de trabajo, la capacitación, la intermediación laboral y el mejoramiento de las condiciones laborales.

Por otra parte, no puede dejar de considerarse el alto reconocimiento de la familia y el matrimonio como mecanismos de estabilidad emocional y económica en el estrato bajo y la responsabilidad que se adjudica a la mujer en esta estrategia. En este sentido, la centralidad que adquiriría el trabajo y la responsabilidad individual en las políticas públicas, debe complementarse con un fuerte énfasis en la familia y en la mujer para que los hogares más pobres puedan salir adelante. Diversas investigaciones han demostrado que un segundo perceptor de ingresos en hogares en condiciones de pobreza permite asegurar que esa familia no caiga en esta situación (SANTIBÁÑEZ, 2006); sin embargo, esto no es gratuito, pues precisamente es en este grupo donde hay más cautela, y así lo afirman las percepciones dudosas respecto a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. La creciente nuclearización de la familia en el estrato bajo y en la sociedad en general, sumada a la imposibilidad de contar con apoyo de servicio doméstico, hace que estos temores sean considerables, toda vez que la familia como tal sea un proyecto de vida muy sentido. De aquí que es relevante incorporar políticas que fomenten la participación laboral femenina para au-

mentar los ingresos de los hogares, asegurando la compatibilidad entre trabajo y familia a través del apoyo al cuidado infantil, la flexibilización de los horarios de trabajo, la formalización del trabajo independiente o la prestación de servicios desde el hogar, de modo que el resguardo de la estabilidad familiar no se convierta en una barrera al trabajo para la mujer, sino por el contrario, se equilibre con nuevas opciones para alcanzar las oportunidades económicas.

De esta manera, los valores y aspiraciones que actualmente permanecen en la identidad del estrato bajo, en conjunto con políticas sociales que busquen un equilibrio entre un modelo que garantice las necesidades básicas y un esquema que facilite el empleo y entregue las herramientas para salir adelante, facilitarán el camino de este grupo hacia el ascenso social.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azócar I. y O. Larrañaga** (2008) "El Nuevo Escenario. Cambio Demográfico, Incorporación de la Mujer y Diversificación de la Familia" En Redes, Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana. E. Tironi (ed.) Santiago: Uqdar Editores.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.** (2008) Informe Final: "Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social", Santiago. En www.trabajoyequidad.cl
- Contreras, D., R. Cooper, J. Herman, C. Nielson.** (2006) "Movilidad y vulnerabilidad en Chile". En *La Nueva Realidad de la Pobreza en Chile*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- European Comision.** (2007). "Poverty and Exclusión" Special Eurobarometer Nº 279.
- Franco, R. Arturo León y Raúl Atria** (Eds.) (2007) Estratificación y Movilidad Social en América Latina. *Transformaciones Estructurales de un Cuarto de Siglo*. Santiago: CEPAL.
- Inglehart, R.** (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economical and Political Change in 43 Societies*. NJ: Princeton University Press.
- Irarrázaval, I.** (1995) "Habilitación, Pobreza y Política Social" En *Estudios Públicos* (Santiago) Nº 59: 99-165.
- Irarrázaval, I.** (2006) "Institucionalidad de la Política Social en Chile: Propuesta para los Nuevos Desafíos". En *La Nueva Realidad de la Pobreza en Chile*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Irarrázaval, I.** (1997) "Pobreza y Estratificación Social en Chile: Motivaciones, Percepciones y Realizaciones", Documento de Trabajo Nº 263. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

- Jenks, C.** (1993) *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Nueva York: Harper Perennial.
- Larrañaga, O.** (2007) "La Medición de la Pobreza en Dimensiones distintas al Ingreso". Series de la CEPAL, 58: CEPAL.
- Lewis, A., P. Webley, A. Furnham** (1995) *The New Economic Mind. The Social Psychology of Economic Behavior*. Gran Bretaña: Harvester Wheatsheaf.
- Miller, S. y Roby** (1977) "Poverty: Changing Social Stratification" En *The Concept of Poverty*. P. Townsend (ed) Londres: H.E.B.
- Murray, C.** (1984) *Losing Ground. American Social Policy 1950-198*. Nueva York: Basic Books Inc. Publishers.
- Nuñez, R.** "Living Under a Veil of Ignorance" Texto borrador. Departamento de Economía Universidad de Chile
- Portes A.** (1970) Los grupos marginados. Nuevo intento de explicación. En APORTEs (Francia), Nº 18: 132-147.
- Santibáñez, C.** (2006) Perfil de la pobreza en Chile. Documento Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sinn, Hans-Werner** (2008) "Mercado Laboral: Lecciones del Estado de Bienestar Alemán". En *Estudios Públicos* (Santiago) Nº 109: 5-36.
- Torche, F.** (2005). "Desigual pero Fluido: El Patrón Chileno de la Movilidad en Perspectiva Comparada" En Serie En Foco Nº 57. Santiago: Expansiva.
- Torche, F.** (2007) "Movilidad intergeneracional y cohesión social: análisis comparado de Chile y México". Documento preparado para el proyecto Nacsal Cieplan-iFHC. Santiago: Cieplan.
- Valenzuela, E.** (2008) *Vínculos Creencias e Ilusiones*. Santiago: Uqdar Editores.
- Wilson, J.** (1990) *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- www.casen.cl

DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD DE LA POBREZA EN CHILE (1996-2006)

María Elena Arzola G.* y Rodrigo Castro F.**

* Ingeniero Comercial, mención Economía, Universidad de Chile.
Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

** Ingeniero Comercial, mención Economía. PhD(c) en Economía,
Georgetown University. Director del Programa Social de Libertad
y Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

A partir de la información que reporta el Panel CASEN 1996–2001–2006, se demuestra que en nuestro país existe una importante movilidad de la población en torno a línea de la pobreza. De quienes partieron en condición de pobreza el año 1996, una fracción se mantuvo en ese estado y otra mejoró su situación; sin embargo, en los dos períodos siguientes nos enfrentamos nuevamente a cambios en la posición relativa a la línea de pobreza. Por ejemplo, durante el transcurso de los diez años de seguimiento y las tres etapas de encuesta, del total de personas en condición de pobreza el año 1996 (22,9%), el 45% de ellos se mantuvo en esa condición el año 2001, y de esa fracción continuó siendo pobre un 40% en 2006.

Esta dinámica habla de la importancia de estudiar el fenómeno desde un punto de vista móvil en vez de estático, a fin de determinar los factores que inciden en ella y así poder plantear las propuestas de política más adecuadas para combatirla. Para lograr este objetivo, usando los datos del Panel CASEN 1996–2001–2006 y a través de 4 tipos de modelos, se estimó la probabilidad que tiene un individuo de pertenecer a cierta categoría de pobreza (o no pobreza) dinámica según las características individuales y del hogar en el que habita, además de la situación laboral que enfrentó durante el período considerado.

La principal conclusión de este trabajo es que existe una fuerte relación entre la condición de ocupación (desocupación) a través del tiempo y la probabilidad de ser pobre (no pobre): Las personas que estuvieron ocupadas durante las tres etapas de la encuesta tienen mayor probabilidad de no caer en el grupo de los pobres crónicos.

Además, la existencia de un jefe de hogar del sexo femenino tiene la mayor incidencia en el grupo de pobres crónicos. Y por último, el incremento en el número de ocupados por hogar (de uno a dos individuos) impacta en forma más fuerte al grupo de pobreza crónica, disminuyendo la probabilidad de pertenecer a ese grupo.

I. MARCO DE REFERENCIA DEL ESTUDIO

A partir de 1985 se lleva a cabo la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), que tiene por objeto describir las condiciones de vida de la población nacional.

La encuesta CASEN es la única y más importante fuente de información de la situación de los hogares en cuanto a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos con la que cuenta el país. A través de ella los diversos organismos públicos y en especial el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) diseñan y evalúan sus políticas y programas¹.

La importancia y el aporte de este instrumento en el diseño y evaluación de las políticas públicas es indudable. Sin embargo, el principal problema que presenta es que, por definición, constituye una sucesión de imágenes estáticas de los hogares, que son independientes en el tiempo. A través de la CASEN se puede caracterizar grupos pero no el proceso evolutivo que éstos experimentan a través del tiempo. Por ejemplo, se puede decir que en 1996 un 23% de la población se encontraba en condición de pobreza, y que en 2000 se redujo a 20%; sin embargo, no se puede identificar qué personas (hogares) superaron, mantuvieron o cayeron en aquella situación. Ahora bien, desde

¹ La encuesta también es utilizada por otros organismos como universidades, centros de estudio y otras entidades, con distintos fines de investigación.

un punto de vista dinámico existen dos tipos de escenarios de pobreza, una transitoria, que se asocia a una condición más bien pasajera y tal vez asociada a ciertos *shocks* (ej. pérdida de empleo), y una crónica, que se refiere a un estado permanente de pobreza relacionado con déficit estructurales (ej. falta de educación, capacitación, enfermedad crónica o catastrófica, etc). Ambas realidades son imposibles de estudiar con datos de corte transversal (encuesta CASEN).

Como solución a este problema surge el año 2001 –a partir de la CASEN 1996– la idea de realizar un seguimiento a un grupo representativo de hogares de las regiones III, VII, VIII y RM, que luego se repitió en 2006. Estos datos conforman lo que se conoce como un panel (datos longitudinales) y cuenta con tres olas (1996–2001–2006) en que se procuró encuestar a los mismos individuos.

Entonces, aprovechando la información de la Encuesta Panel CASEN 1996–2001–2006 y los beneficios asociados a este tipo de base de datos longitudinales, este capítulo busca comprender los fenómenos asociados al cambio en las condiciones de pobreza de la población chilena y así modelar los distintos factores que puedan incidir en el movimiento de los individuos en torno a ella, así como los determinantes de los escenarios de pobreza crónica y transitoria.

El estudio está organizado de la siguiente forma: en la sección III se entrega una breve descripción de la Encuesta Panel y se explican los beneficios asociados a los datos longitudinales; en la sección IV se describe el marco conceptual y la evidencia hasta ahora presentada; la sección V presenta los principales resultados del análisis realizado; en la sección VI se presenta la metodología de trabajo empleada; y en la sección VII se presentan algunas propuestas de política y en la sección VIII, se concluye.

II. DESCRIPCIÓN DE LA ENCUESTA PANEL CASEN 1996-2001-2006

A fin de estudiar y caracterizar ciertos grupos de individuos, generalmente se utilizan datos de corte transversal, "fotografías" de la población en un momento determinado del tiempo, como son, por ejemplo, la Encuesta CASEN o la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile, que proporciona información acerca de sus viviendas, su ingreso, el trabajo que desempeñan, etc. Sin embargo, cuando se trabaja con datos de este tipo, aun cuando se puede establecer qué cambios experimentaron los sujetos entre un período y otro, no se puede identificar en forma clara las causas de estas transformaciones ni el desarrollo de los distintos procesos y comportamientos que enfrentan a través del tiempo. Lo anterior es fundamental para diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades de los distintos grupos de la población.

Una solución a este problema surge a partir de los datos de panel longitudinal. Éstos constituyen un seguimiento de los individuos (hogares) a través del tiempo, una suerte de "película" mediante la cual sí se puede identificar los factores que influyen en la transición de un estado a otro, obteniendo un enfoque dinámico. En este contexto, con el objeto de comprender mejor las dinámicas de cambio de las condiciones de vida de los hogares y, en particular, los problemas de

vulnerabilidad y pobreza que éstos enfrentan, se construyó en 2001, a partir de una muestra de 5.209 hogares de la Encuesta CASEN 1996, la Encuesta Panel CASEN. Actualmente, ésta cuenta con información para 1996, 2001 y 2006, y es representativa de las regiones III, VII, VIII y RM. En 1996 se encuestaron 20.942 personas, repartidas en 5.209 hogares; en 2001 se encuestaron 18.587 personas, equivalentes a 4.648 hogares; y en 2006 los encuestados fueron 14.568, repartidos en 3.769 hogares.

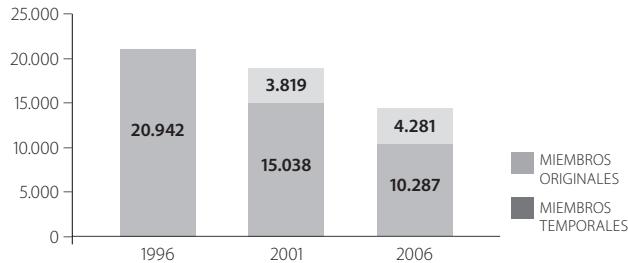
Uno de los principales problemas de las encuestas de panel tiene que ver con el seguimiento de las personas, pues a través de los años hay algunos hogares que desaparecen, otros se crean y otros se modifican (hijos que nacen, hijos que abandonan el hogar, fallecimientos, etc.), lo que hace más complejo rastrear a las personas y por lo tanto es común que de un período a otro se pierda información². Entonces, para asegurar que la encuesta sea representativa de la población y capture de la mejor manera posible la evolución experimentada por ésta, el panel intenta seguir en cada ola a los miembros originales de la muestra, sin importar si éstos pasaron a otro hogar³.

Dado que es más fácil seguir a un individuo que a un hogar, la unidad de análisis más indicada para capturar los cambios en la población a través del tiempo usando datos de panel es el individuo, en vez del hogar. De esta forma, en el 2001, del total de encuestados el 80,9% (15.038) corresponde a miembros de la muestra original. En 2006 este valor alcanza al 70,6% (10.287). En consecuencia, la disminución en el tamaño de la muestra original a través del tiempo se traduce en una pérdida de información de 28,2% entre 1996 y 2001, y de 50,9% entre 1996 y 2006 (Gráfico 1). Luego, los miembros temporales (miembros del nuevo hogar al que se trasladó el miembro original) aumentaron desde 3.819 en 2001 a 4.281 en 2006.

² Esta pérdida de información a través del tiempo se conoce como atracción.

³ Considera a los miembros del nuevo hogar al que se trasladó el miembro original (miembros temporales).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA



Fuente: Observatorio Social UAH, Noviembre 2007.

III. EVIDENCIA EMPÍRICA

La incorporación de una visión dinámica al estudio de la pobreza es muy importante, pues permite centrarse en el principal objetivo de las políticas sociales: lograr que más personas superen la pobreza y evitar que otros caigan en esa situación. Sin embargo, por la naturaleza de los datos que se requieren para realizar este tipo de estudios, existen muy pocos trabajos en esta línea, sobre todo para los países en desarrollo.

Una de las principales características de los estudios disponibles, tiene que ver con las definiciones que éstos realizan de los conceptos de pobreza crónica y transitoria. Según HERRERA Y ROUBAUD (2002) coexisten dos tipos de enfoques. Un punto particularmente crucial tiene que ver con la manera en que se ha definido la pobreza crónica y transitoria en donde coexisten dos tipos de enfoques. En el primero, y el más utilizado, es el hecho de cruzar la línea de pobreza, en un sentido u otro, lo que permite definir los estados de pobreza. En el segundo enfoque, en lugar de distinguir los individuos o los hogares en situación de pobreza crónica y transitoria, se busca aislar un componente permanente y otro transitorio de los ingresos de cada individuo u hogar. Como ha señalado YAQUB (2000), ambas maneras de definir la pobreza permanente y transitoria no son equivalentes. Así, en el caso de los hogares hindúes, estudiado por GAIHA Y DEOLALIKAR (1993), de los

hogares con ingreso permanente por debajo de la línea de pobreza, sólo un tercio tenía ingresos corrientes que caían por debajo de la línea de pobreza, en cada uno de los nueve períodos cubiertos por la encuesta.

Al final, la heterogeneidad en los datos recogidos y las metodologías aplicadas hacen muy difícil la comparación de los resultados y ha hecho difícil investigar la existencia de regularidades y saber si las políticas de lucha contra la pobreza debían o no ser diferentes de acuerdo al carácter permanente o transitorio de la pobreza.

HERRERA Y ROUBAUD (2002) utilizan el primer enfoque y estudian la pobreza urbana en Perú y en Madagascar durante el período 1997–1999. Concluyen que los factores de riesgo de pobreza permanente son comunes a ambos países y abarcan las variables “tradicionales” de pobreza estática, es decir: tamaño del hogar, capital humano y físico, empleo y acceso a infraestructura. En el caso de la pobreza transitoria, (entrada y salida de la pobreza debido a *shocks*) resultaron ser más importantes que los factores estructurales.

Usando el segundo enfoque, JALAN Y RAVALLION (1998 y 2000) quienes estudiaron la transición de pobreza en el sur de China, encuentran que la pobreza crónica está asociada a problemas estructurales en la dotación de recursos de los hogares (educación, patrimonio, etc); en cambio, la pobreza transitoria se asocia a *shocks* aleatorios (pérdida de empleo).

BAULCH Y HODDINOTT (2000) muestran que, en general, la pobreza transitoria es habitualmente mayor que la pobreza crónica. Por ejemplo, en India para el período 1975–1984, en que la pobreza alcanzaba al 80% de la población, el 75% de las personas en esta situación era pobre transitorio y el 25%, pobre crónico. GRANT ET AL. (2005) encuentra que para América Latina la pobreza crónica se sitúa entre el 30% y 40%.

En nuestro país, los primeros estudios acerca de la dinámica de la pobreza fueron desarrollados por SCOTT Y LITCHFIELD (1994) y SCOTT (2000). Ambos usaron un panel de datos de 200 hogares rurales para el período 1968–1986. La principal conclusión a la que llegan es que

la reducción en la pobreza se explica en mayor parte por pensiones y otras transferencias.

En el 2004, CASTRO Y KAST –usando la primera versión del panel CASEN 1996-2001– encuentran que, si bien las tasas de pobreza e indigencia no experimentan cambios sustantivos a lo largo del tiempo, existe una importante movilidad entre los distintos estados que está determinada por la calidad y la cantidad de empleo. Usando la misma información, CASTRO (2008) analiza la movilidad de ingresos y concluye que cambiar de un estado de desempleo a empleo aumenta significativamente la probabilidad de mejorar la posición relativa en la distribución del ingreso.

Finalmente, CONTRERAS ET AL. (2007), también usando el panel CASEN 1996–2001, calculan que un 9% es pobre crónico y un 20% es pobre transitorio. Además, encuentran que el factor más relevante en determinar el cambio de estado está asociado al empleo de los integrantes del hogar. Asimismo, verifican la robustez de sus resultados usando diferentes líneas de pobreza.

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

1. Dinámica de la pobreza

Un instrumento comúnmente usado para estudiar la movilidad de la pobreza a través del tiempo es la “matriz de transición”, que compara la situación de pobreza de los individuos de un año a otro. El Cuadro 1 muestra la matriz de transición en la evolución de la pobreza e indigencia para nuestro país entre los años 1996–2001 y 2001–2006.

De acuerdo a ella, entre 1996 y 2001 el 1,6% de la población total permanece en estado de indigencia, el 5,5% se mantiene pobre no indigente y el 68% nunca cae bajo la línea de la pobreza ni de la indigencia. Para el período 2001–2006 la proporción de individuos que se mantiene en indigencia o pobreza durante los 5 años cae a 0,8% y 3,2%, respectivamente, mientras la proporción que se mantiene no pobre aumenta a 75%.

Estos resultados hablan de la alta movilidad que existe en nuestro país. Si los casilleros de la diagonal de la matriz contuvieran al 100% de los individuos, la sociedad no habría experimentado cambio alguno en su composición en cuanto a la condición de pobreza/indigencia y los mismos individuos que fueron pobres en 1996 lo serían en 2001 y 2006. Sin embargo, para ambas matrices cerca de 25% de la población se encuentra fuera de la diagonal, es decir, 1 de cada 4 personas se ha desplazado entre los distintos estados.

CUADRO 1

MATRIZ DE TRANSICIÓN INDIGENCIA/POBREZA

		2001			
		I	PNI	NP	Total
1996	I	1,6%	2,3%	2,3%	6,1%
	PNI	1,1%	5,5%	10,2%	16,8%
	NP	1,9%	7,2%	68,0%	77,0%
	Total	4,6%	15,0%	80,5%	100,0%
		2006			
		I	PNI	NP	Total
2001	I	0,8%	1,1%	2,8%	4,7%
	PNI	0,6%	3,2%	11,7%	15,5%
	NP	0,7%	4,1%	75,0%	79,8%
	Total	2,2%	8,4%	89,5%	100,0%

Nota: * P: Pobre, N: No Pobre, T: Total

Fuente: elaboración propia sobre la base de Panel CASEN

Sin embargo, a partir de estas matrices no podemos determinar qué proporción de los que eran pobres (o indigentes) el año 1996 continuaron siéndolo en 2006. Para eso se utiliza la siguiente matriz de transición “acumulada” para los años 1996, 2001 y 2006 (Cuadro 2). De acuerdo a ella, en cada una de las olas de la encuesta, el 4,2% de los individuos se mantuvo pobre (pobre+indigente) y el 64,5% se mantuvo no pobre. Además, el 7,1% de la población fue pobre entre 1996 y 2001, pero salió de la pobreza en 2006, y el 3,1% de los individuos no fue pobre entre 1996 y 2001, sin embargo, cayó bajo la línea de la pobreza en 2006. El restante 21,1% se movió entre los dos estados durante los 10 años. Por ejemplo, el 1,7% fue pobre en 1996, no pobre en 2001 y volvió a ser pobre en 2006. En otras palabras, esta matriz nos muestra que el 68,7% de la población se mantuvo durante todo el período en la misma condición, mientras el 31,3% restante se movió entre los dos estados. La buena noticia es

que la proporción que salió de la pobreza después de ser pobre por dos períodos consecutivos (7,1%) es mayor que la que cayó en condición de pobreza después de ser no pobre durante dos períodos consecutivos (3,1%).

**CUADRO 2
MATRIZ DE TRANSICIÓN “ACUMULADA” 1996, 2001 Y 2006**

%		2006		
		P	N	T
1996 - 2001	PP	4,2%	7,1%	11,3%
	PN	1,7%	10,5%	12,2%
	NN	3,1%	64,5%	67,6%
	NP	1,5%	7,4%	8,9%
	T	10,5%	89,5%	100%

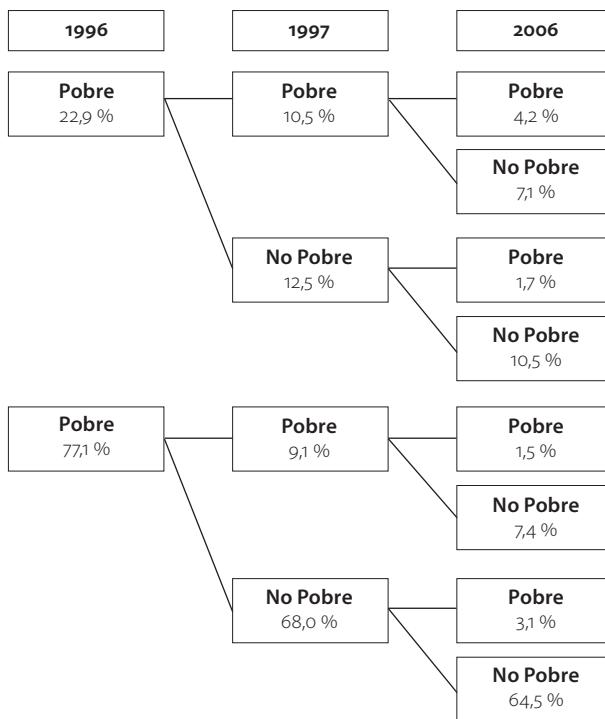
Nota: * P: Pobre, N: No Pobre, T: Total

Fuente: elaboración propia sobre la base de Panel CASEN.

Tomando los resultados anteriores (Cuadros 1 y 2), se puede resumir la evolución que ha tenido el comportamiento de la población en torno a línea de la pobreza a través del Cuadro 3.

Ahora bien, otra forma de estudiar la dinámica que ha existido en la población es a través de las tasas de entrada y de salida de la pobreza. La tasa de entrada se define como el cociente entre los ‘nuevos pobres’ y los pobres totales. Los ‘nuevos pobres’ están definidos como aquellos que en el período anterior eran no pobres y en el período actual cayeron bajo la línea de la pobreza.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE POBREZA ENTRE 1996 Y 2006



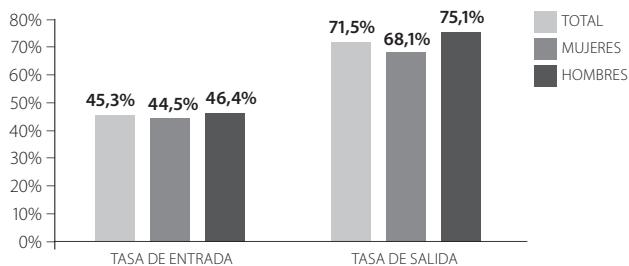
Fuente: elaboración propia según Panel CASEN.

Como se observa en el Gráfico 2, el 45,3% de los que son pobres en 2006 son “nuevos pobres”. Vale decir, cerca de la mitad de los pobres registrados en 2006 no eran pobres en 2001. Para las mujeres, la tasa de entrada a la pobreza es un punto porcentual menor que el promedio y para los hombres, un punto porcentual superior.

La tasa de salida, en tanto, muestra la proporción de individuos que fueron pobres en el período anterior sobre el total de pobres

ese mismo período. Vale decir, aquellos que abandonaron la pobreza respecto de los pobres en ese período. De acuerdo al panel, la tasa de salida de la pobreza de la población a 2006 es de 71,5%, siendo más baja para las mujeres (68%) y más alta para los hombres (75%). Esto quiere decir que para las mujeres es más difícil salir de estados de pobreza a través del tiempo que para los hombres.

GRÁFICO 2
TASAS DE ENTRADA Y SALIDA DE LA POBREZA 2006 – 1996



Fuente: elaboración propia en base a Panel CASEN

2. Dinámica de los ingresos

Los cuadros 4 y 5 muestran las matrices de transición para los deciles de ingreso entre ambos períodos (1996-2001 y 2001-2006). Estos cuadros indican una alta movilidad en toda la distribución del ingreso. En efecto, entre 1996 y 2001, sólo el 22% de los hogares se mantuvo en sus deciles de ingreso originales después de 5 años.⁴

⁴ Corresponde a la suma de personas que se mantuvieron en la misma posición entre 1996 y el 2001 con respecto a la población total.

CUADRO 4

MATRIZ DE TRANSICIÓN POR DECILES (1996-2001, %)

		2001									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1996	1	35,2%	20,1%	18,3%	6,8%	6,1%	3,7%	4,3%	2,6%	1,6%	1,3%
	2	16,8%	16,0%	18,3%	17,2%	13,0%	6,9%	5,0%	3,2%	2,1%	1,5%
	3	10,0%	23,2%	15,8%	10,7%	13,1%	10,2%	4,9%	5,4%	4,8%	1,9%
	4	6,1%	7,8%	9,2%	17,2%	17,7%	10,0%	15,6%	7,7%	7,2%	1,7%
	5	5,9%	7,6%	8,6%	8,0%	13,1%	14,1%	11,2%	20,0%	9,0%	2,6%
	6	6,5%	9,6%	6,9%	9,2%	12,0%	16,4%	14,7%	15,3%	7,4%	2,1%
	7	3,0%	4,8%	10,0%	8,9%	4,8%	17,6%	14,7%	14,3%	15,4%	6,4%
	8	2,4%	2,5%	4,9%	6,1%	7,1%	14,7%	12,7%	13,9%	24,6%	11,0%
	9	2,1%	1,7%	2,6%	2,6%	8,9%	6,5%	6,6%	16,2%	19,6%	33,2%
	10	1,0%	3,0%	0,4%	3,4%	0,8%	2,4%	6,5%	4,7%	20,8%	56,9%

Fuente: elaboración propia en base a Panel CASEN

En la matriz del Cuadro 4 se muestra que la distribución de ingresos en el corto plazo es muy móvil. Los más pobres (primer decil) se enfrentan a mayores probabilidades de salir de su condición económica, pero el decil más rico (décimo decil) tiene mayores probabilidades de permanecer en su misma situación económica (56,9%)⁵. Sólo el 35,2% de quienes estuvieron en el primer decil en 1996 estuvo en el mismo decil en el 2001. Esto significa que el resto de los individuos mejoró su posición socioeconómica en 2001. De hecho, el 13,4% de ellos se trasladó hacia la mitad superior de la distribución (desde deciles seis a diez). Los más ricos (decil más alto) tenían una mayor probabilidad de mantenerse en ese decil (56,9%). Sin embargo, un 8,6% de ellos bajó a la mitad inferior de la distribución (deciles uno al cinco). Esto demuestra que un individuo del 10% más rico podría convertirse en pobre en cinco años. De la misma

⁵ Becker (1980) encontró que la riqueza era persistente, mientras que ser pobre no lo era.

manera, entre 2001 y 2006 (Cuadro 5) sólo 19,7% de las personas se mantuvo en sus deciles de ingreso originales después de 5 años.

CUADRO 5
MATRIZ DE TRANSICIÓN POR DECILES (2001-2006, %)

		2006									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2001	1	33,8%	21,5%	13,0%	10,4%	8,1%	3,9%	1,9%	2,7%	2,9%	1,9%
	2	16,8%	17,8%	21,3%	16,0%	8,8%	9,5%	4,7%	2,4%	1,1%	1,6%
	3	12,8%	13,2%	21,1%	16,7%	7,7%	11,9%	8,2%	5,2%	1,5%	1,5%
	4	8,2%	15,1%	17,2%	9,9%	9,4%	12,2%	7,3%	13,8%	1,4%	5,5%
	5	14,4%	11,6%	11,6%	8,5%	13,8%	9,7%	10,6%	9,0%	8,7%	2,3%
	6	5,1%	5,7%	5,6%	10,3%	25,1%	9,5%	14,3%	10,3%	11,1%	3,0%
	7	4,6%	5,9%	5,0%	8,1%	14,9%	14,0%	14,8%	12,1%	15,5%	5,0%
	8	2,2%	4,2%	3,0%	5,5%	4,9%	13,8%	16,2%	16,1%	10,7%	23,3%
	9	2,2%	2,3%	2,6%	3,2%	3,5%	8,2%	14,2%	16,7%	18,2%	28,9%
	10	1,8%	0,6%	1,1%	2,7%	2,2%	3,2%	5,9%	13,1%	27,5%	41,9%

Fuente: elaboración propia en base a Panel CASEN

En efecto, únicamente el 33,8% de quienes estuvieron en el primer decil en 2001 se mantuvo en el mismo decil en el 2006. Esto significa que el resto mejoró su posición socioeconómica en 2006. De hecho, el 13,3% de ellos se trasladó hacia la mitad superior de la distribución (desde deciles seis a diez). Los más ricos (decil más alto) tenían una mayor probabilidad de mantenerse en ese decil (41,9%), aunque se reduce respecto al periodo anterior. Sin embargo, 8,4% de ellos bajó a la mitad inferior de la distribución (deciles uno al cinco).

Por último, entre 1996 y 2006, el 18,9% de los individuos se mantuvo en sus deciles de ingreso originales después de 10 años.

De acuerdo a estos resultados se puede apreciar que existe una importante movilidad de la población en torno a la línea de pobreza, y respecto a sus ingresos. Es precisamente el objetivo de este capítulo evaluar qué factores determinan estos desplazamientos.

CUADRO 6

MATRIZ DE TRANSICIÓN POR DECILES (1996-2006, %)

		2006									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1996	1	28,1%	21,1%	14,4%	11,9%	5,1%	8,3%	4,0%	3,7%	1,5%	1,9%
	2	15,3%	15,8%	15,7%	10,1%	8,3%	12,3%	7,6%	10,8%	1,9%	2,2%
	3	13,1%	16,8%	16,5%	13,9%	13,5%	6,8%	8,5%	5,2%	4,3%	1,3%
	4	4,3%	9,5%	11,6%	11,0%	12,5%	6,8%	6,8%	9,1%	16,0%	12,3%
	5	5,8%	5,8%	10,4%	12,5%	11,2%	11,2%	16,6%	9,6%	4,3%	12,5%
	6	5,1%	7,2%	7,5%	9,3%	15,2%	15,0%	10,2%	9,3%	11,5%	9,8%
	7	4,0%	6,5%	11,2%	6,3%	12,0%	13,4%	10,8%	15,1%	10,2%	10,4%
	8	4,6%	3,9%	4,1%	5,1%	9,7%	9,6%	15,9%	17,9%	12,1%	17,1%
	9	12,1%	3,7%	2,7%	2,8%	3,7%	5,4%	12,7%	14,4%	16,9%	25,6%
	10	2,9%	0,2%	0,9%	3,1%	1,4%	2,1%	8,2%	6,2%	29,7%	45,4%

Fuente: elaboración propia en base a Panel CASEN

A continuación se describe la metodología que se emplea para determinar tales factores y de esta manera modelar las probabilidades asociadas a los diversos estados de pobreza/no pobreza.

V. METODOLOGÍA DE TRABAJO

De acuerdo a la matriz de transición sobre la situación de pobreza durante los tres años, se establecen tres grupos de clasificación:

1. Pobreza Crónica
2. Pobreza Transitoria
3. Nunca Pobres

Estos grupos se construyeron siguiendo la clasificación que muestra el Cuadro 7.

Los individuos que pertenecen al grupo de “pobres crónicos” permanecieron pobres durante las tres olas del panel (1996, 2001 y 2006). Aquellos que nunca fueron pobres estuvieron sobre la línea de la pobreza en las 3 oportunidades y, finalmente, los que se ubican en el grupo de “pobreza transitoria” son aquellos que se movieron entre los tres estados durante los 10 años del panel.

Los que salieron de la pobreza están definidos como aquellos que partieron siendo pobres en 1996; sin embargo, salieron de esa condición en 2001 ó en 2006. Los que entraron en condición de pobreza son aquellos que partieron en situación de no pobreza en 1996 y entraron en ella en 2001 ó 2006. Finalmente, los que “se mueven” son aquellos que partieron en una de las dos condiciones (pobreza o no pobreza) en 1996, al año siguiente (2001) la cambiaron y el año final (2006) volvieron a recuperarla.

CUADRO 7

**CLASIFICACIÓN DE INDIVIDUOS SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA,
1996 – 2001 – 2006**

		1996	2001	2006
PC		P	P	P
NP		NP	NP	NP
PT	Sale	P	P	NP
		P	NP	NP
	Entra	NP	P	P
		NP	NP	P
	Se mueve	NP	P	NP
		P	NP	P

Nota: **P:** Pobre; **NP:** No pobre; **PC:** Pobreza Crónica; **PT:** Pobreza Transitoria

En el Cuadro 8 se muestra el número y participación de cada uno de grupos. Como es de esperar, la mayor parte está conformada por los que nunca han sido pobres (64,5%) y la menor proporción por los pobres crónicos (4,2%).

CUADRO 8

CONDICIÓN DE POBREZA DE LA POBLACIÓN 1996 A 2006⁶

		N	%
PC		PPP	4,2%
NP		NNN	64,5%
PT	Sale	PPN	7,1%
		PNN	10,5%
	Entra	NNP	3,1%
		NPP	1,5%
	Se mueve	NPN	7,4%
		PNP	1,7%
Total		8.187.392	100,0%

Nota: **P:** Pobre, **N:** No Pobre.

⁶ En el Anexo se explican las variables explicativas que se incluyen en las distintas ecuaciones.

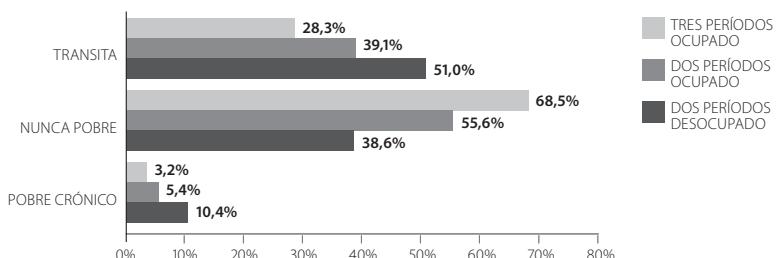
Los individuos que salieron de la pobreza corresponden al 17,6% de la población; los que entraron, al 4,6%; y los que “se mueven”, al 9,1%.

1. ¿Pobreza crónica, transitoria o nunca pobre?

En esta sección se estima la probabilidad⁷ que se asocia a cada una de las tres alternativas principales: pobreza crónica, pobreza transitoria (moverse en torno a la línea de pobreza) y nunca haber sido pobre. Esto significa que existen tres estados en los cuales puede situarse una persona respecto de su relación con la línea de pobreza y que determinará la probabilidad asociada a cada uno de esos estados.

GRÁFICO 3

PROBABILIDAD DE PERTENECER A CADA GRUPO SEGÚN CONDICIÓN DE OCUPACIÓN



Fuente: Elaboración propia usando datos Panel CASEN.

Este modelo considera los individuos que estuvieron presentes en las 3 olas de la encuesta y usa el 2006 como referencia para algunas variables explicativas. Por ejemplo, cómo cambió la educación (en años de escolaridad) del individuo durante los 10 años.

De acuerdo al Gráfico 3, la probabilidad de ser pobre crónico crece a medida que aumenta la cantidad de períodos en que el indi-

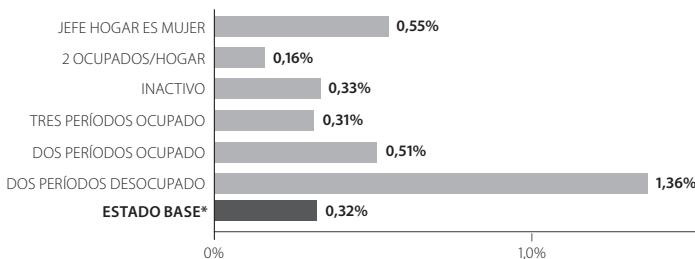
⁷ Mediante un modelo *logit* multinomial.

viduo estuvo desocupado, y alcanza un máximo de 10,4% para los individuos que estuvieron dos períodos desocupados (consecutivos o no). Justamente lo contrario se observa para los que nunca han sido pobres: la probabilidad de ubicarse en este grupo es mayor a medida que hay más períodos de ocupación y es menor cuando la persona estuvo la mayor parte del tiempo desempleada. Para el grupo de individuos que se mueven entre los dos estados, se observa un patrón similar que para los pobres crónicos. Sin embargo, dentro de la población total –y como era esperar, dado el mayor número de personas que se ubica en este grupo– la probabilidad de transitar es mayor que la de ser pobre crónico.

2. Tres modelos independientes

En esta sección se estiman por separado las probabilidades asociadas a cada uno de los tres estados. Primero, se estima la probabilidad de ser pobre crónico; luego, la probabilidad de nunca haber sido pobre y, finalmente, la probabilidad de ser pobre transitorio.

GRÁFICO 4
PROBABILIDAD DE ESTAR EN POBREZA CRÓNICA



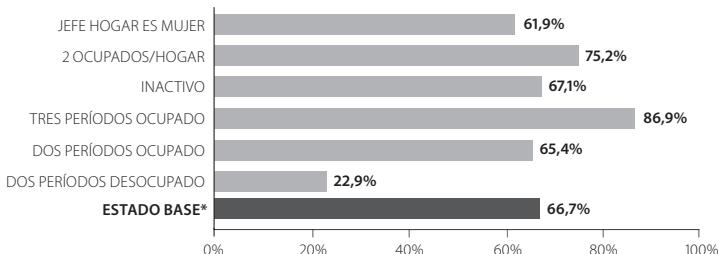
Nota: * Hombre, 40 años, con pareja, que vive en la zona urbana, tiene 12 años de escolaridad, vive en un hogar con 5 personas de las cuales 3 son menores de 15 años y una sola trabaja.

Fuente: elaboración propia según Panel CASEN.

Para presentar los resultados, se construye un escenario base que caracteriza a un hombre de 40 años, que tiene pareja, 12 años de escolaridad y vive en la zona urbana, en un hogar conformado por 5 personas, de las cuales 3 son niños, y en el hogar trabaja sólo una persona. A partir de esta situación base, el resto de las variables se modificaron para determinar cómo cambia la probabilidad de estar en cada uno de los grupos antes mencionados. Como se puede ver en el Gráfico 4, un individuo con las características del escenario base tiene un 0,3% de probabilidad de ser pobre crónico. Sin embargo, ésta aumenta a 1,4% cuando el individuo ha estado desocupado durante dos períodos. Por otra parte, que el individuo haya estado ocupado durante dos períodos tiene una probabilidad asociada de 0,5%. La probabilidad de pertenecer a este grupo cae si el individuo estuvo los tres años ocupado. Cuando un segundo integrante del hogar entra al mercado laboral, la probabilidad de que el individuo pertenezca al grupo de pobres crónicos baja a 0,2%, y finalmente, la probabilidad asociada a que el jefe de hogar sea mujer es de 0,5%.

Por otro lado, la probabilidad de nunca ser pobre durante los 10 años (Gráfico 5), disminuye mientras mayores son los períodos en que se está desocupado, mientras que la probabilidad aumenta para aquellos que estuvieron ocupados durante las tres olas del panel.

GRÁFICO 5
PROBABILIDAD DE NUNCA SER POBRE

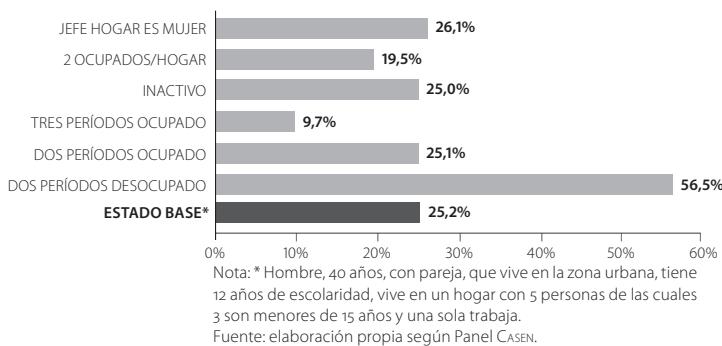


Nota: * Hombre, 40 años, con pareja, que vive en la zona urbana, tiene 12 años de escolaridad, vive en un hogar con 5 personas de las cuales 3 son menores de 15 años y una sola trabaja.

Fuente: elaboración propia en base a Panel CASEN.

Para el grupo de pobres transitorios (Gráfico 6), respecto del escenario base, la probabilidad de moverse en torno a la línea de pobreza durante los años de estudio se incrementa cuando el individuo estuvo desocupado por dos períodos y disminuye cuando se encontraba ocupado. Si estuvo ocupado los tres años la probabilidad cae a 9,7%. Un aumento en el número de ocupados en el hogar disminuye la probabilidad de transitar entre los estados de pobreza y no pobreza (pobre transitorio). Asimismo, si el jefe de hogar es mujer, aumenta la probabilidad de ser pobre transitorio.

**GRÁFICO 6
PROBABILIDAD DE ALGUNA VEZ SER POBRE (POBREZA TRANSITORIA)**



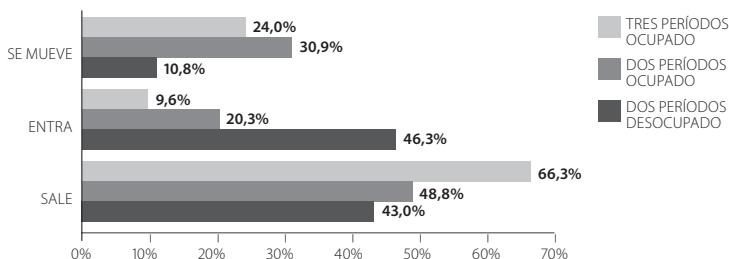
3. Condición de pobreza: ¿Entrar, salir o moverse?

En esta sección se estima la probabilidad de pertenecer a cada uno de los subgrupos que componen el grupo ‘pobreza transitoria’. Esto es, aquellos que entraron a la pobreza (los que partieron sobre la línea de pobreza en 1996 y cayeron bajo ella en 2001 o en 2006), los que salieron (partieron en condición de pobreza en 1996 y se convirtieron en no pobres en 2001 o 2006) y los que se mueven en torno

a ella (aquejlos que partieron el año inicial en una condición, al año siguiente la cambiaron y en 2006 volvieron a ella).

En esta oportunidad se construye una variable que toma el valor 1 si la persona sale de la pobreza, igual a 2 si entró y 3 si se mueve. Como lo muestra el Gráfico 7, aquellos individuos que han estado la mayor parte del tiempo ocupados tienen mayor probabilidad de salir de la pobreza, menor probabilidad de entrar y aún menor probabilidad de moverse de un estado a otro. Para los individuos que han estado la mayor parte del tiempo desocupados, en cambio, es más probable que entren a la pobreza a que salgan de tal condición. El efecto sobre los que se mueven es similar al que se observa para los que han estado la mayor parte del tiempo desocupados.

GRÁFICO 7
PROBABILIDAD DE PERTENECER A CADA GRUPO
SEGÚN CONDICIÓN DE OCUPACIÓN



Fuente: elaboración propia según Panel CASEN.

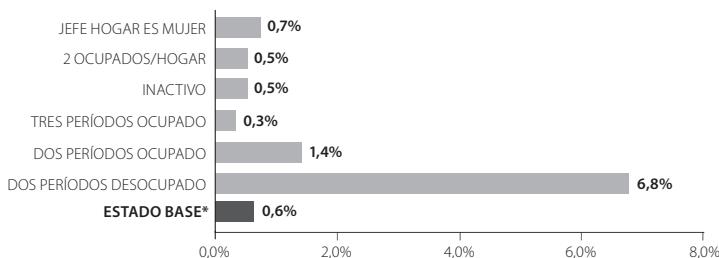
4. Tres modelos independientes para determinar la probabilidad de entrar o salir de la pobreza

Finalmente se estima por separado (para cada grupo) la probabilidad asociada a entrar en condición de pobreza, salir de esa condición o moverse en torno a ella. En esta oportunidad también

se utilizó un caso base que considera a un hombre de 40 años, con pareja, que vive en la zona urbana, tiene 12 años de escolaridad, vive en un hogar con 5 personas, de las cuales 3 son menores de 15 años y una sola trabaja.

Como se puede ver en el Gráfico 8, las personas que estuvieron dos períodos desocupados presentan la más alta probabilidad de entrar en una situación de pobreza. Por el contrario, la probabilidad es de 0,3% si el individuo estuvo ocupado los tres períodos.

GRÁFICO 8
DETERMINANTES DE LA ENTRADA A LA POBREZA

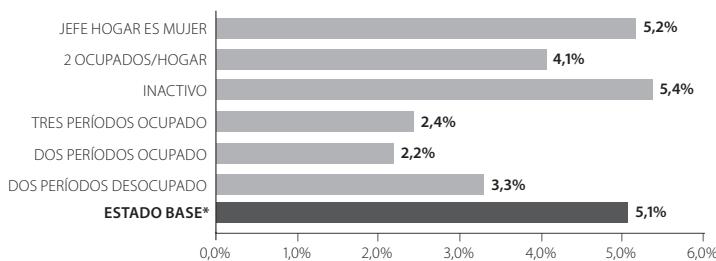


Nota: * Hombre, 40 años, con pareja, que vive en la zona urbana, tiene 12 años de escolaridad, vive en un hogar con 5 personas de las cuales 3 son menores de 15 años y una sola trabaja.

Fuente: elaboración propia según Panel CASEN.

En el caso de aquellos que salieron de la pobreza (Gráfico 9), la mayor diferencia se da cuando el individuo estuvo empleado durante las tres olas o al menos en dos de ellas, en cuyo caso la probabilidad de salir de la pobreza cae respecto de la situación base en vez de aumentar. Sin embargo, ¿no debiéramos esperar que estas variables tengan un efecto positivo en la salida de la pobreza? La explicación podría estar en el tipo de trabajo que desempeñan estos individuos. Vale decir, si bien estas personas estuvieron ocupadas la mayor parte del tiempo, por sus trabajos reciben una remuneración relativamente baja.

GRÁFICO 9
DETERMINANTES DE LA SALIDA DE LA POBREZA



Nota: * Hombre, 40 años, con pareja, que vive en la zona urbana, tiene 12 años de escolaridad, vive en un hogar con 5 personas de las cuales 3 son menores de 15 años y una sola trabaja.

Fuente: Elaboración propia según datos Panel CASEN.

Para comprobar esta afirmación vemos la relación que existe entre el ingreso promedio de la ocupación principal de un individuo que salió de la pobreza y que estuvo ocupado las tres olas o al menos dos de ellas, respecto de un individuo promedio que estuvo en las tres olas de la encuesta (Cuadro 9). Si bien la diferencia entre el ingreso promedio de este tipo de individuos y el nivel de salario mínimo de cada año aumenta, tal diferencia no supera el 30% e incluso alcanza a un 2,6% en 1996.

CUADRO 9
SALARIO DE LOS QUE SALEN DE LA POBREZA VS. SALARIO PROMEDIO
(EN \$ 2006)

Año	Salario de los que salen de la pobreza*	Salario Mínimo	Diferencia (%)
1996	67.235	65.500	2,6%
2001	118.914	105.500	12,7%
2006	170.670	135.000	26,4%

Nota: * Aquellos que salieron de la pobreza y estuvieron ocupados las tres olas o al menos dos de ellas.
Fuente: Elaboración propia según datos Panel CASEN.

En conclusión, de las variables consideradas, el mayor efecto lo tendría la condición de ocupación/desocupación del individuo y el grado de estabilidad asociado a esta condición.

VI. CONCLUSIONES

A partir de la información que reporta el Panel CASEN 1996–2001–2006, se puede ver que en nuestro país existe una importante movilidad de la población en torno a línea de la pobreza. De los individuos que partieron en condición de pobreza, una fracción se mantuvo en ese estado y otra mejoró su situación. Sin embargo, al período siguiente nos enfrentamos nuevamente a cambios en la posición relativa a la línea de pobreza. Por ejemplo, durante el transcurso de los diez años de seguimiento y las tres etapas de encuesta, del total de individuos en condición de pobreza en 1996 (22,9%), el 45% de ellos se mantuvo en esa condición en 2001, y de esa fracción continuó siendo pobre un 40% en 2006.

Esta dinámica habla de la importancia de estudiar el fenómeno de la pobreza desde un punto de vista dinámico en vez de estático. Para esto, usando los datos del Panel CASEN 1996–2001–2006 y a través de 4 tipos de modelos, estimó la probabilidad que tiene un individuo de pertenecer a cierta categoría de pobreza (no pobreza) dinámica según las características individuales y del hogar en el que habita, además de la situación laboral que enfrentó durante el período considerado.

La pobreza crónica se asocia a estados de desocupación prolongada. Aquellos individuos que estuvieron desocupados en dos de las

tres olas de la encuesta tienen una mayor probabilidad de ser pobres crónicos.

Aquellas personas que estuvieron ocupadas durante las tres etapas de la encuesta tienen más posibilidades de no caer en ninguna de las tres etapas de la encuesta bajo la línea de la pobreza. Otro factor que incide en forma importante en la probabilidad de pertenecer al grupo “nunca pobres” tiene que ver con una mayor cantidad de ocupados en el hogar.

Para el grupo de pobreza transitoria, es decir aquellos que se mueven entre los estados de pobreza y no pobreza indistintamente a través del tiempo, el factor que presenta mayor incidencia es el desempleo. Los individuos que estuvieron al menos dos períodos desocupados (sean consecutivos o no) tienen mayores posibilidades de pertenecer al grupo de pobres transitorios. La condición de inactividad se asocia con más fuerza al grupo de los que nunca han sido pobres.

Dentro del grupo de los que se mueven en torno a la línea de pobreza, es decir los que entran, salen o se mueven, nuevamente existe una importante influencia de la condición de ocupación del individuo en cada ola de la encuesta. Para salir de la pobreza, la mayor probabilidad está dada para aquellos que trabajaron durante las tres etapas; en cambio, para los que entraron en condición de pobreza, la mayor probabilidad les corresponde a los individuos que estuvieron desocupados dos períodos (continuos o no). Para los que se mueven, la mayor probabilidad la tienen aquellos que estuvieron dos períodos ocupados.

En resumen, nuevamente se asocia en forma positiva la salida de la pobreza con la ocupación y la entrada en la pobreza, con la desocupación.

VII. PROPUESTAS DE POLÍTICA

El descubrimiento de un alto dinamismo en los ingresos, y por ende en la pobreza, es un hito extremadamente importante, ya que a la luz de los resultados presentados resulta imprescindible replantear la manera en que se llevan a cabo las políticas públicas sociales. Estas políticas, y los programas que de ella se derivan, han evolucionado a través de los años según se ha ido entendiendo mejor la complejidad del fenómeno de la pobreza. En un principio se subvencionaba la oferta, haciendo aportes directos a algunos productos; posteriormente se decidió cambiar la asignación de recursos públicos de la oferta hacia la demanda, subvencionando a algunas personas para que adquieran los bienes y servicios que se consideran básicos (ej. vivienda, educación, etc). Con el transcurso de los años, se ha intentado focalizar los recursos en los más pobres, para así aprovechar los recursos limitados con que se cuenta. En los últimos años, el programa Chile Solidario ha intentado, además de proveer algunos subsidios para aliviar carencias puntuales, dar una ayuda más integral, para favorecer que las personas que participan en dicho programa se integren de mejor manera en el mercado laboral. Hoy día ha llegado el momento de replantear los programas y subvenciones, para reconocer que la pobreza es altamente dinámica, que quienes son pobres no son siempre los mismos, que existen una serie de eventos que detonan episodios de pobreza, y para cada uno

de ellos hay una manera de remediarlo. Durante el desarrollo de este capítulo se lograron establecer una serie de realidades que se derivan de la encuesta panel 1996-2001-2006, las cuales tienen importantes implicancias para las políticas públicas del país.

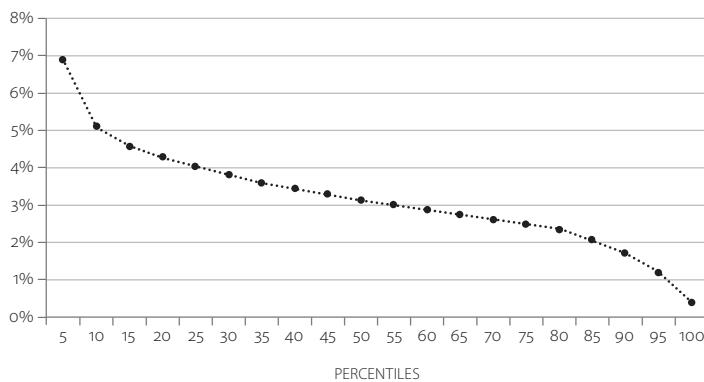
Las lecciones más importantes de la última década en materia de ingresos y pobreza es que el crecimiento económico favorece la reducción de la pobreza, y que la acumulación de capital humano de una persona, a través de educación y experiencia, tiene un directo y considerable impacto en los ingresos de la misma. Estas dos premisas básicas siguen vigentes hoy en día. No debe olvidarse que la alta movilidad que se observa sólo fue posible por décadas de alto crecimiento, y cualquier retroceso en ese sentido podría llevar a estratificaciones más rígidas. Asimismo, el significativo aumento de los años de escolaridad, y las tasas de alfabetización del país seguramente han aportado al cambio estructural que se observa en Chile; sin embargo, el incremento en la productividad del país, fruto de la acumulación de capital humano de sus ciudadanos, no puede ser capitalizada si es que no se dan las condiciones para un crecimiento alto y sostenido y, a su vez, sin dicho crecimiento es imposible avanzar en un profundo mejoramiento de la calidad de la educación que hoy en día se necesita.

Son (2003) propone una metodología para medir si el crecimiento económico fue pro-pobre (es decir, si el ingreso de los más pobres creció más rápido que el de los más ricos o si las distintas mediciones de pobreza cambiaron a través del tiempo), considerando definiciones de pobreza relativas y absolutas. Esta metodología evalúa el efecto de un cambio en la pobreza sobre la curva de Lorenz⁸. Cuando toda la curva de Lorenz se desplaza hacia arriba, se puede decir que la nueva distribución domina a la original. Luego, si se desplaza completamente hacia arriba (abajo), la pobreza disminuye (aumenta) para todas las líneas de pobreza y todas las clases de medida de pobreza. Si el crecimiento es pro-pobre (no pro-pobre), la curva decrece (crece)

⁸ La Curva de Lorenz muestra la distribución del ingreso.

entre los percentiles de 0 a 100. Utilizando el Panel, se puede apreciar en el Gráfico 10 que entre 1996 y 2006 el crecimiento económico fue pro-pobre. El crecimiento anual del ingreso promedio en el periodo 1996-2006 fue de 3,8%. Se debe notar que la pobreza disminuye entre 1996 y 2006 y, dado que la variación del ingreso de cada percentil es mayor a 3,8% para todos los percentiles, se concluye que el crecimiento en este periodo fue pro-pobre.

GRÁFICO 10
CURVA DE CRECIMIENTO-POBREZA



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001-2006.

El Banco Mundial planteaba que en Latinoamérica existen círculos viciosos y virtuosos con relación a la reducción de la pobreza y el crecimiento, postulando que los altos niveles de pobreza llevan a un bajo crecimiento, y éste a su vez impide reducir la pobreza, resaltando la importancia de fomentar un crecimiento en favor de los pobres⁹. En este contexto, el dinamismo de los ingresos y la pobreza cobra vital importancia, ya que indicaría que nadie queda marginado de los

⁹ Reducción de la pobreza: Círculos virtuosos y círculos viciosos. Perry et al. 2006.

beneficios del alto crecimiento, como se creía hasta hace poco tiempo. El hecho de que más del 65% del 10% más pobre de la población mejore su situación en el corto plazo, indica que la mayor parte de ellos sí se pueden beneficiar del crecimiento económico.

Interpretar la movilidad como vulnerabilidad social es una visión muy pesimista, y hay que mantener en vista que si no existiera movilidad, habría rigidez social, y si bien quienes están fuera de la pobreza estarían completamente salvados de dicha situación, quienes se encuentran dentro de la pobreza estarían atrapados y condenados para siempre a dicha situación. En cambio, si existe movilidad, está la posibilidad de que quienes sufren de episodios de pobreza tengan la posibilidad de dejar de ser pobres, acceder a más y mejores bienes, mayor educación, y así seguir potenciando la movilidad, la igualdad y el crecimiento.

Además, la movilidad de los ingresos abre las puertas a una distribución de ingresos más igualitaria a través de los años, ya que las personas pueden moverse a distintos puntos de la distribución, y de esta manera, lo que ganan las distintas personas a lo largo de sus vidas es más igualitario.

Hoy no se puede pensar en que los pobres son los mismos, y se debe reconocer que es imposible saber quiénes son y dónde viven, ya que seguramente en seis meses más no van a ser los mismos. Lo que sí se puede saber es que los pobres son personas que sufrieron algún tipo de *shock* que los dejó en dicha situación y que, seguramente, hay una medida específica que puede ayudarlos a salir de la pobreza. Evidentemente, el capital humano sigue siendo un factor indispensable en determinar quiénes son los que se van a ver afectados por los eventos desestabilizadores, y un determinante vital a la hora de ver cuánto tiempo demoraría un hogar en dejar la pobreza.

Fomentar que los episodios de pobreza que sufre un hogar sean lo más cortos posibles es tan importante como reducir la pobreza en números absolutos. De los resultados se observa que la movilidad está altamente relacionada con la estructura del hogar, y con

los ingresos laborales, por lo que el camino a los episodios de corta duración está precisamente en dar las condiciones para que exista más trabajo.

El emprendimiento seguramente tiene una fuerte incidencia en la salida de la pobreza, y muy probablemente en lograr que la gente aumente de modo considerable sus ingresos. Lamentablemente, los datos actuales no tienen el detalle suficiente para sacar conclusiones claras sobre este tema. El emprendimiento es una vía de superación de la pobreza, pero no se puede saber de qué tipo de emprendimiento se está hablando cuando se dice que una persona cambió su trabajo de empleado a ser un trabajador independiente, ya que la pregunta da pie para clasificar como trabajador independiente a quienes han iniciado un negocio basado en una oportunidad, como también para quienes lo han hecho por necesidad, y a través de un trabajo de mera subsistencia.

Otro factor importante de destacar es que se debe dar mayores oportunidades a los hogares que tienen poca participación laboral. Los miembros de esos hogares presentan poca experiencia y por tanto tienen mayores dificultades para encontrar empleos.

Por último, llama la atención que los ingresos no laborales expliquen una parte marginal de las salidas de la pobreza. Se debería analizar y replantear por qué las transferencias del Estado a los más pobres no tienen el potencial de sacar a las personas de la pobreza. Seguramente, ante una alta movilidad, es necesario un esquema asistencial más dinámico, en donde se pueda identificar rápidamente a quienes están en una situación precaria para poder ayudarlos, tanto como sea necesario para que no sufran de privaciones básicas. Asimismo, es necesario actualizar constantemente dichas ayudas, ya que en este esquema de alta movilidad resulta muy fácil que en solo cuestión de meses se estén gastando recursos considerables en ayudar a gente que no lo necesita.

Uno de los principales logros de Chile, gracias a su alto crecimiento y la existencia de instituciones sólidas, es que se ha logrado dar

paso a una sociedad en que el mérito profesional y la productividad sean un factor relevante en los ingresos de las personas.

Si aún persisten diferencias de ingresos entre personas con los mismos títulos profesionales, hay que estudiar bien cuáles son las causas, ya que probablemente dichas diferencias van a estar basadas en la productividad de las personas. Si esto es así, que es como debería ser en una economía de libre mercado, se debe intentar remediar el origen del problema, ya que a la luz de las profundas diferencias de calidad que hoy subsisten entre la educación preescolar, básica y media de establecimientos públicos, subvencionados y particulares, es fácil pensar que se deban a conocimientos y habilidades obtenidos en dicha etapa de la formación de las personas.

VIII. ANEXO

Para determinar las probabilidades asociadas a cada uno de estos grupos de acuerdo a las características de los individuos y del hogar en que habitan, se crearon una serie de variables explicativas que incluiremos en las distintas ecuaciones:

- *Hombre*: indica el sexo del individuo, si es hombre es igual a 1, si es mujer es 0.
- *Urbano*: indica la zona en que habita el individuo, si es 1 es urbana y 0 si es rural.
- *Pareja*: si el individuo está casado o convive es igual a 1, de lo contrario es 0.
- *Escolaridad*: años de escolaridad del individuo.
- *Edad*: edad del individuo.
- *Proporción de ocupados en el hogar*: muestra la proporción entre el número de ocupados que hay en el hogar del individuo y el número personas que hay en el hogar para cada uno de los tres años de la encuesta.
- *Proporción de menores de 15*: indica la proporción de niños/jóvenes con 15 o menos años sobre el número total de personas que hay en el hogar.
- *Número de personas que componen el hogar del individuo*.

- *Jefe de hogar mujer*: si el jefe de hogar es de sexo femenino la variable es igual a 1, de lo contrario es 0.
- *Inactivo*: es igual a 1 si el individuo es inactivo, de lo contrario es cero.
- *Dos períodos desocupado*: es igual a 1 si el individuo estuvo desocupado por dos períodos, consecutivos o no, y ocupado el restante; es decir: desocupado–desocupado–ocupado, ocupado–desocupado–desocupado o desocupado–ocupado–desocupado), de lo contrario es cero.
- *Dos períodos ocupado*: es igual a 1 si el individuo estuvo ocupado por dos períodos, consecutivos o no, y desocupado el restante, es decir ocupado–ocupado–desocupado, desocupado–ocupado–ocupado u ocupado–desocupado–ocupado, de lo contrario es cero.
- *Tres períodos ocupado*: es igual a 1 si el individuo tuvo trabajo durante los tres períodos, de lo contrario es cero.

Como se tienen 3 años y 2 condiciones de ocupación (ocupado o desocupado), las combinaciones posibles son 8; luego, la única restante es “desocupado en los tres años” (DDD) que será la que omitiremos en las regresiones para evitar la sobreidentificación.

Usando las variables explicativas recién descritas y dada la naturaleza de las variables dependientes, se pueden estimar los determinantes de la condición de pobreza observada a través de varios modelos distintos:

1. En el primer modelo se usa una variable que se denomina “movilidad”. Ésta será igual a 1 si la persona ha sido pobre durante las tres olas, es igual a 2 si nunca fue pobre y toma el valor 3 si se mueve entre ambos estados bajo y sobre la línea de pobreza durante las tres olas de la encuesta. Así, a partir de esta variable se estima la probabilidad que tiene un individuo de encontrarse en alguno de los tres grupos descritos.
2. En segundo lugar, se estiman tres modelos distintos para tres variables dicotómicas aprovechando los datos de panel. La pri-

mera identifica a los individuos que son pobres crónicos; la segunda, a los individuos que nunca han sido pobres; y la tercera, a los individuos que han transitado entre estados de pobreza y no pobreza.

3. En tercer lugar, usando una variable que puede tomar tres posibles valores, se construye un modelo que permitirá determinar la probabilidad que tiene un individuo de encontrarse dentro de alguno de los tres grupos de pobreza transitoria, es decir, la variable será igual a 1 si el individuo entró en condición de pobreza, igual a 2 si salió de ella y será igual a 3 si se movió en torno a la línea de pobreza.
4. Finalmente, usando tres modelos independientes se estimará la probabilidad de entrar, salir o moverse en torno a la línea de pobreza.

IX. REFERENCIAS

- Baulch, Bob y John Hoddinott** (2000): *"Economic Mobility and Poverty Dynamics en Developing Countries"*, Frank Cass Publishers.
- Bendezú, Luis; Angela, Denis; Sánchez, Carmen Luz; Ugalde, Pamela; y Zubizarreta, José Ramón.** (Noviembre 2007): "La Encuesta Panel CASEN: Metodología y calidad de los datos, versión 1.0", Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado.
- Castro, Rodrigo** (Abril 2008): "Pobreza y movilidad de ingresos en Chile", Serie Informe Social N° 111, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Castro, Rodrigo y Cheyre, Cristóbal.** (Noviembre 2006): "Midiendo la movilidad de ingresos y la dinámica de la pobreza en Chile.", Serie Informe Social N° 103, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Castro, Rodrigo y Kast, Felipe.** (Septiembre 2004): "Movilidad de la pobreza en Chile. Análisis de la Encuesta Panel 1996-2001", Serie Informe Social N° 85, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Castro, Rodrigo y Sánchez, Rafael.** (Mayo 2005): "Una nueva mirada a la distribución del ingreso en Chile", Serie Informe Social N° 91, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Contreras, Dante; Cooper, Ryan; Herman, Jorge; y Neilson, Christopher.** (Marzo 2007): *"The Dynamics of Poverty in Chile"*, Journal of Latin American Studies, Cambridge University Press 2008.
- Grant, U.; D. Hulme, K. Moore y A. Shepherd** (2005): "Chronic Poverty Report 2004–2005, Technical Report, Chronic Poverty Research Centre.
- Herrera, Javier y Roubaud, Francoise.** (2002): "Dinámica de la pobreza urbana en el Perú y en Madagascar 1997–1999: Un análisis sobre datos de panel", Instituto Francés de Estudios Andinos, Boletín N° 31, pp. 495–552.

- Instituto Nacional de Estadísticas** (Octubre 2006): "Compendio Estadístico 2006".
- Jalan, Jyotsna y Ravallion, Martin.** (1998): "*Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from rural China*", Policy Research Working Paper Series 1936, World Bank.
- McCulloch, Neil y Calandrino, Michele.** (Enero 2002): "*Poverty Dynamics in rural Sicuani between 1991 and 1995*", IDS Working Paper 151, Inglaterra.

MEJORES POLITICAS PARA SUPERAR LA POBREZA Y MEJORAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Rosita Camhi P.*

* Ingeniero Comercial, Mención Economía, de la Universidad de Chile. Investigadora Programa Social de Libertad y Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto aportar antecedentes relacionados con la pobreza y la situación distributiva de nuestro país, los factores que influyen en ambos temas, así como proponer políticas y programas públicos para mejorar la igualdad de oportunidades.

Chile ha registrado una reducción sostenida de la pobreza a través el tiempo, siendo además el país que más reduce la pobreza en Latinoamérica. Entre los factores que más han contribuido a la erradicación de la pobreza, se verifica nuevamente el importante rol del crecimiento económico, por su incidencia en la generación de empleo y incremento de los ingresos de la población. Entre los problemas más importantes que afectan a la población en situación de pobreza hoy se cuentan sus dificultades para insertarse en el mercado laboral. Actualmente, las falencias de la educación en un mercado laboral cada vez más exigente hacen que a quienes tienen menor experiencia o menor escolaridad les cueste más encontrar un empleo. Se demuestra además que, mientras mayor sea el número de miembros de un hogar que tiene trabajo, menor es la probabilidad de caer en la pobreza. Por esta razón, es importante que además del jefe de hogar, existan oportunidades de empleo para las mujeres y los jóvenes. Actualmente, ambos grupos tienen grandes dificultades para encontrar trabajo.

Entre los problemas de diseño de los actuales programas sociales orientados a los grupos más pobres, no se ha considerado con suficiente énfasis que, más que transferir un conjunto de subsidios a las personas pobres, su objetivo prioritario hoy en día debiera ser contribuir a la formación de capacidades para que las personas puedan acceder a un empleo. A pesar de que se efectúan actualmente muchos programas de capacitación o formación de actividades para el trabajo, como los del SENCE, Fosis, Chile Solidario, Programas de Empleo en municipios, entre otros, no se conoce si han tenido algún impacto para que las personas beneficiadas puedan ejercer actividades laborales sustentables en el tiempo.

Otro de los aspectos analizados se refiere al impacto distributivo del gasto social, a la luz del sistema de protección social que se está instaurando en Chile, mediante el cual se están estableciendo garantías y derechos universales en materias de salud, educación y seguridad social, entre otros. Los antecedentes disponibles muestran que, a pesar de que se han ido destinando muchos más recursos a los programas sociales, todavía hay muchas familias pobres que presentan necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir. Por lo tanto, es necesario continuar dando importancia a la focalización, mediante el desarrollo de mejores herramientas que permitan continuar priorizando los programas sociales en estos grupos. Una forma de lograr mayor eficiencia en esto, es avanzar mucho más en su descentralización. Los actuales programas están elaborados con una visión uniforme de las necesidades de los más pobres, siendo éstas muy diferentes en las distintas zonas o áreas geográficas del país. Programas como Chile Solidario debieran ser descentralizados a nivel de cada comuna, dando además grados de libertad a los alcaldes para reorientar partes o componentes del programa conforme a necesidades específicas de su población.

I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

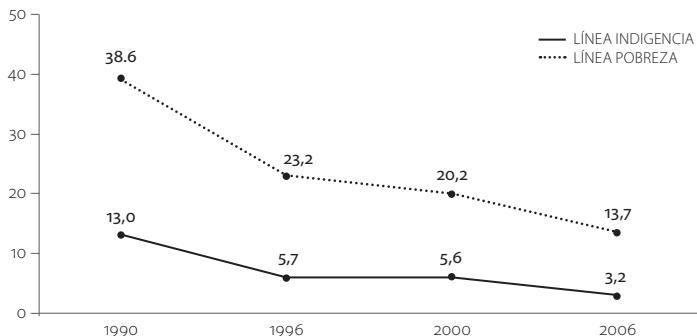
1. Menor pobreza

En nuestro país se ha logrado una importante reducción de la pobreza, lo que por cierto es alentador (Gráfico 1). La definición utilizada oficialmente para clasificar a la población en pobreza se basa en el ingreso como indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas. Así, se define una línea de indigencia que es el mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias o calóricas y proteicas, que están dadas por el costo de una canasta básica de alimentos. Luego, se define la línea de pobreza, donde al costo de la canasta básica de alimentos se agrega el costo de satisfacer otras necesidades esenciales como vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras¹. Según la última medición oficial (2006), cae en la indigencia cerca de 3,2% de la población (516.000 personas) y en la pobreza, un 13,7% (2,2 millones de personas). Esa cifra se redujo fuertemente

¹ Fuente: MIDEPLAN. El año 2006, la línea de indigencia se estableció en \$ 23.549 mensuales per cápita en zonas urbanas y \$ 18.146 per cápita en zonas rurales y la línea de pobreza en \$47.099 en zonas urbanas y \$ 31.756 en zonas rurales. La Canasta de Alimentos actualmente vigente se elaboró a partir de la información de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el INE en 1987-1988.

desde 1990, cuando un 13% de la población vivía en condiciones de indigencia y un 39%, bajo la línea de pobreza.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA 1990-2006
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)

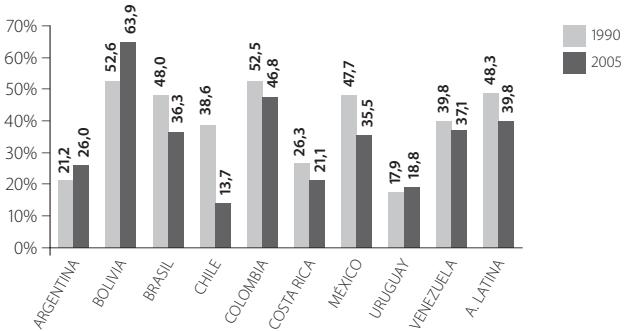


Fuente: Encuestas CASEN.

2. Pobreza en Chile y Latinoamérica

Chile, a contar de 1990, es el país que más ha reducido la pobreza en la región en cerca de 25 puntos porcentuales. No obstante, esta situación no ha ocurrido en todos los países que, si bien reducen la pobreza, lo hacen a un ritmo menor o bien la aumentan, como es el caso de Argentina y Bolivia.

GRÁFICO 2
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA 1990-2005
(PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL Panorama Social de América Latina 2006. Chile CASEN 2006.

3. La situación distributiva se mantiene

Chile, al igual que otros países latinoamericanos, presenta una distribución del ingreso bastante desigual e inalterable a través del tiempo. Ello a pesar de la fuerte reducción de la pobreza y el mejoramiento de los ingresos experimentados durante las últimas décadas. Al comparar diversos indicadores que reflejan esta situación en el período 1990-2006, se tiene lo siguiente:

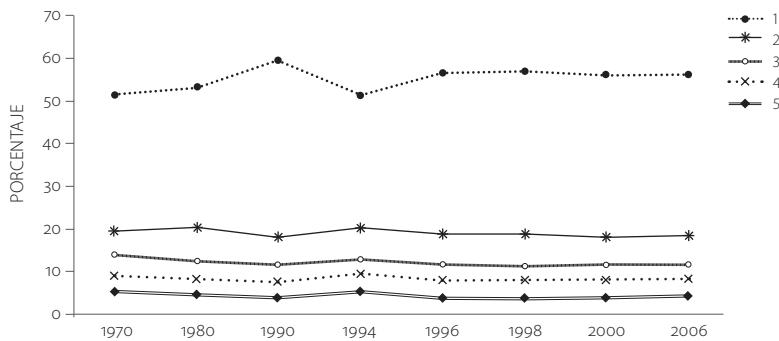
CUADRO 1
INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1990-2006

Indicador	1990	2000	2006
Coeficiente de Gini	0,57	0,58	0,54
Razón 10/10	30,1	32,8	31,1
Razón 20/20	14	14,4	13,1

Fuente: Encuestas CASEN.

Más aún, si se retrocede el tiempo, no se registran cambios importantes en la participación de los diferentes quintiles dentro del ingreso total, al menos desde 1970 en adelante (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
**EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
 SEGÚN QUINTILES 1970-2006**
 (PORCENTAJE QUE CAPTA CADA QUINTIL)

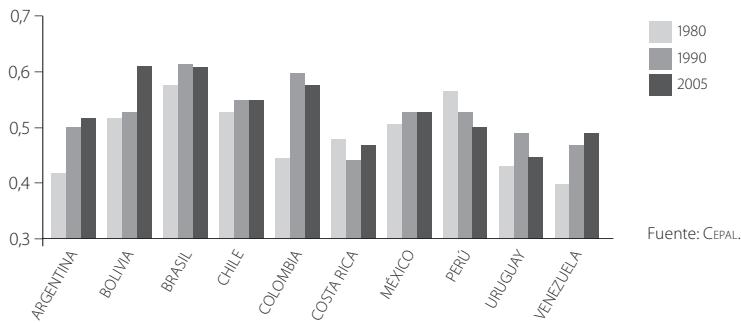


Fuente: 1970-1980 Serie U. de Chile y 1990 en adelante, CASEN.

Esto obedecería a un patrón distributivo común que no sólo se da en Chile, sino también en los restantes países latinoamericanos. El Gráfico 4 muestra la evolución del Índice de Gini para diferentes países latinoamericanos desde 1980. Este coeficiente da una medida de la concentración relativa del ingreso en un país. Mientras se acerca a cero muestra una distribución más igualitaria y, cuando se acerca a uno, muestra una mayor concentración del ingreso. Los países considerados se mueven el 2005 entre un Índice de Gini de 0,45 (Costa Rica) y 0,6 (Bolivia). Desde 1980, se constata un empeoramiento de la distribución en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela; una mejoría relativa en Perú y una distribución similar, con ciertos cambios en el tiempo, en el caso de Chile, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay.

Un mejoramiento de la situación distributiva depende de muchos factores, entre los cuales, como se analizará más adelante, está el tema de la educación y la formación de capital humano en el país.

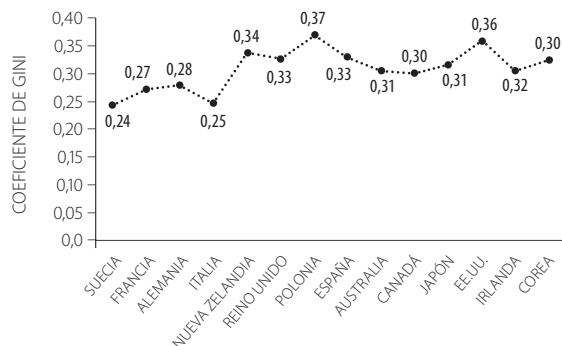
GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS
EVOLUCIÓN INDICE DE GINI: 1980-2005



Fuente: CEPAL.

En países más desarrollados que el nuestro, como es el caso de naciones de la OECD, el coeficiente de Gini fluctúa entre 0,24 (Suecia) y 0,37 (España).

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PAÍSES OECD



Fuente: OECD: Income Distribution and Poverty in OECD Countries 2006.

II. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A SUPERAR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

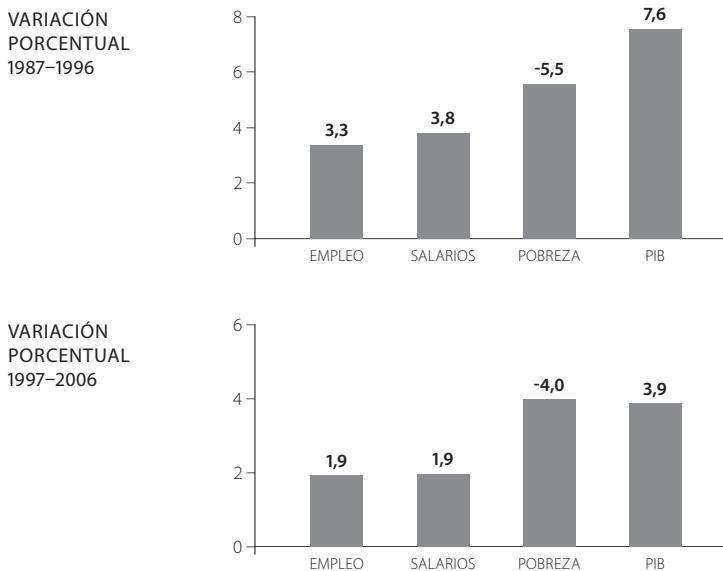
1. Crecimiento económico

El crecimiento económico, la generación de empleo y el acceso al trabajo han demostrado ser la principal vía para superar la pobreza y alcanzar un mayor bienestar. En nuestro país afortunadamente en los últimos 20 años ha habido crecimiento, pero éste se ha dado a distinto ritmo, lo que ha incidido en las posibilidades de superación de la pobreza de la población afectada.

El Gráfico 6 muestra dos períodos con diferente crecimiento promedio del PIB y cómo esto afecta otras variables socioeconómicas. En el primer período, que abarca 10 años y corresponde a los años 1987-1996, donde el PIB crece más que nunca en nuestra historia reciente a una tasa promedio de 7,6% anual, el empleo crece a una tasa de 3,3%, los salarios a un 3,8% y la pobreza se reduce a una tasa de 5,5% anual. En los siguientes 10 años (1987-1996), donde el PIB crece a un ritmo menor, de 3,9%, el empleo crece menos (1,9%), los salarios a una tasa de 1,9% y la pobreza se reduce a un ritmo menor.

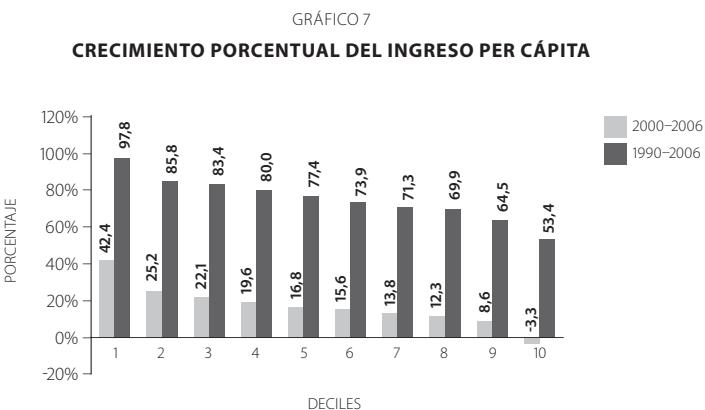
GRÁFICO 6

**EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
SEGÚN TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB**
(PROMEDIOS ANUALES)



Fuente: J. A. Fontaine: Seguimos Camino al Desarrollo, Sept. 2007.

Uno de los efectos del crecimiento sostenido es su incidencia en el mejoramiento del ingreso per cápita de la población. El Gráfico 7 muestra el aumento del ingreso per cápita en términos absolutos a contar de 1990 y lo ocurrido entre el 2000 y el 2006. Se puede constatar claramente que el ingreso ha aumentado en todos los deciles y que este incremento ha ocurrido en mayor proporción en los deciles más pobres. Así, el primer decil casi duplica su ingreso entre 1990 y el 2006, con un 97,8% de aumento; el segundo decil lo hace en 85,8% y así sucesivamente. A contar del 2000 continúa esta tendencia de incremento del ingreso per cápita, aun cuando en este último período el aumento correspondiente a los dos deciles de mayores ingresos ha resultado menor o negativo (8,6% para el noveno decil y -3,3% para el décimo).



Fuente: Elaborado por LyD, sobre encuestas CASEN.

CUADRO 2
INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO EN LA POBREZA
(PORCENTAJE DE PERSONAS)

Período	1996-2001	2001-2006
Crecimiento Promedio PIB	3,4 (a)	4,4(b)
Permanece en Pobreza	10,8	5,8
Sale de la Pobreza	12,2	14
Cae en la Pobreza	7,1	4,5

(a) Período 1997-2001; (b) 2002-2005

Fuente: Mideplan Universidad A. Hurtado: Resultados Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006.

Junto con el mejoramiento de los ingresos, las posibilidades de superar la pobreza también están influidas por el mayor o menor crecimiento. La Encuesta Panel 1996-2001-2006 efectúa un seguimiento a las mismas familias durante 10 años y muestra, entre otras cosas, que en los períodos donde se ha registrado mayor actividad económica, una mayor proporción de personas logra superar la línea de pobreza. Según se puede comprobar en el Cuadro 2, en el primer período con-

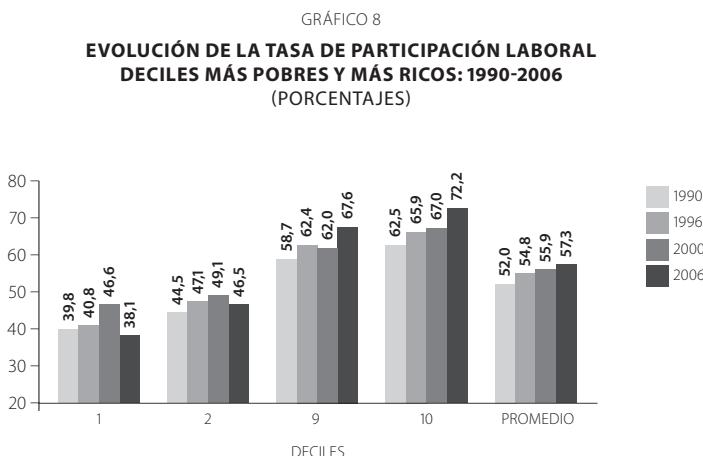
siderado en el estudio (1996-2001), donde el crecimiento promedio del PIB fue menor (3,4%), sale de la pobreza una menor proporción de personas (12,2%), que en el segundo período (2001-2006), donde el PIB crece a una tasa mayor (4,4%), resultando esto en que una mayor cantidad de personas sale de la pobreza (14%). La misma asociación entre PIB y pobreza se da para quienes caen en pobreza.

2. ¿Es la falta de trabajo el problema de los más pobres?

Es importante recordar que la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza está dada por la capacidad de generar empleos que tiene el país, pues cuando éste crece se crean más trabajos, que resultan en más ingresos para las familias. Sin embargo, para que ello tenga efecto, el mercado del trabajo deberá funcionar en forma expedita y sin distorsiones en la asignación de los recursos.

El Gráfico 8 muestra que, en promedio, la tasa de participación laboral entre 1990 y el 2006 aumenta desde 52% a un 57,3%. Sin embargo, en el decil más pobre dicha tasa no aumenta en la misma proporción, fluctuando en el período entre un 38% y un 46% y alcanzando un 38,1% el año 2006. En el decil siguiente, la tasa fluctúa entre 44% y 49%, siendo un 46,5% el 2006.² En el caso de los deciles de mayores ingresos, la tasa de participación es muy superior y además aumenta en el período. En el caso del noveno decil, aumenta desde 58,7% a 67,6% y en el décimo, de 62,5% a 72,2%.

² En el año 2000 la tasa de participación se eleva, dado que por la situación recesiva que afectó laboralmente a los jefes de hogar, muchas mujeres ingresan a trabajar, volviendo a sus hogares cuando el cónyuge encuentra trabajo.



Fuente: Encuestas CASEN, población mayor de 15 años.

Estos antecedentes estarían confirmando el hecho de que a los más pobres les cuesta mucho más insertarse en el mercado laboral, aun cuando haya expansión de la actividad económica, como ha ocurrido en nuestro país. Por lo tanto, junto con una buena educación, son importantes políticas y programas que les ayuden a mejorar sus condiciones y habilidades laborales para insertarse en alguna actividad económica, como son la capacitación laboral y programas de microemprendimiento, entre otros.

El Cuadro 3 muestra importantes diferencias en las variables relacionadas con el empleo entre indigentes, pobres no indigentes y no pobres. En primer lugar, la tasa de participación laboral es baja para quienes caen bajo la línea de pobreza, fluctuando entre un 42,6% y 45,2%; en cambio, para la población no pobre es muy superior, cercana al 60%. Lo mismo ocurre con el desempleo, que es muy superior en los grupos de mayor pobreza. Al comparar el desempleo entre indigentes y población no pobre, éste resulta 7 veces superior; entre pobres no indigentes y no pobres resulta 3,5 veces superior. Esto también se traduce en que en los hogares más pobres hay menos personas trabajando, cerca de 1 ocupado por hogar; en tanto, en los hogar-

res no pobres la tasa es 1,7. Obviamente, cuando en un hogar trabaja más de una persona, su situación económica mejora y puede dejar atrás la pobreza. Así entonces, la falta de oportunidades de empleo es uno de los factores que condiciona la permanencia en pobreza.

**CUADRO 3
SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LOS HOGARES**

	Tasa Part. Laboral (%)	Desempleo (%)	Ocupados por Hogar
Indigentes	42,6	40,1	0,7
Pobres no Indigente	45,2	19,9	1,1
No Pobre	58,8	5,7	1,6

Fuente Encuesta CASEN 2006.

Sobre la base de información de la Encuesta CASEN se puede estimar la probabilidad de que un hogar sea pobre en distintos escenarios posibles³. Entre las variables que influyen se cuentan los años de escolaridad y el número de ocupados por hogar. Así, los hogares cuya jefa de hogar es mujer sin pareja tienen la mayor probabilidad de caer en la pobreza, aunque ésta disminuye a mayor escolaridad de la mujer y la proporción de miembros del hogar que cuentan con una ocupación. Por ejemplo: si la escolaridad de la jefa de hogar aumenta de 8 a 12 años, en un hogar donde sólo ella trabaja, la probabilidad de caer en la pobreza baja de un 33% a un 22%. Ahora, si en ese mismo hogar, en vez de una hay 2 personas trabajando, ante un aumento de la escolaridad, la probabilidad de caer en pobreza cae de 9% a 6%.

³ Libertad y Desarrollo: Tema Público N° 837, 14 de septiembre del 2007, considera un tamaño de hogar de 4 personas.

CUADRO 4

PROBABILIDAD DE CAER EN LA POBREZA

Años escolaridad	CASO 1 Jefe de hogar mujer sola		CASO 2 Jefe de hogar hombre con pareja	
	Ocupados por hogar		Ocupados por hogar	
	1	2	1	2
8	33%	9%	19%	5%
12	22%	6%	12%	3%

Fuente: Elaborado por LyD, sobre CASEN 2006.

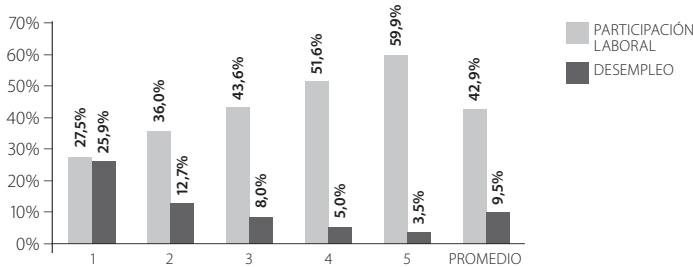
3. Oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes

Dadas las condiciones laborales actuales, las mujeres y los jóvenes son quienes pueden aportar un segundo ingreso al hogar y, por lo tanto, es importante promover su participación en la fuerza de trabajo.

En Chile, la participación laboral es muy diferente según se trate de hombres o mujeres. En el caso de los hombres, esta tasa es cercana al 73%; en cambio, en el caso de la mujer es cercana a 43%⁴. Además, la participación laboral de la mujer es muy diferente según estratos socioeconómicos. En los estratos de menor ingreso dicha participación es mucho menor (27,5% versus 59,9% en quintil de mayores ingresos). Por su parte, el desempleo entre las mujeres más pobres es 2,6 veces superior al promedio (Gráfico 9). En el caso de los jóvenes ocurre algo similar. En nuestro país, el desempleo juvenil es tres veces superior al desempleo general y también se observan diferencias significativas entre estratos socioeconómicos. Los jóvenes de los estratos más bajos (primer quintil) tienen una menor participación laboral y les cuesta mucho más encontrar un empleo. El desempleo en este grupo es cuatro veces más que en el quintil de altos ingresos (Gráfico 10).

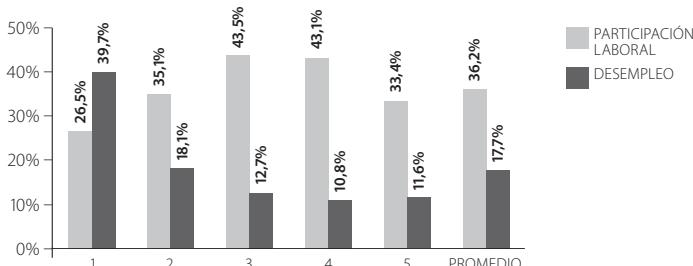
⁴ Según Encuesta CASEN 2006.

GRÁFICO 9
TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO DE LA MUJER SEGÚN QUINTILES (PORCENTAJES)



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

GRÁFICO 10
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO DE JÓVENES SEGÚN QUINTILES (15 A 24 AÑOS)



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

4 Nivel educacional y participación laboral

Un factor que incide en la participación laboral es la escolaridad promedio alcanzada por los activos e inactivos (que no están estudiando). Se verifican importantes diferencias entre ambos grupos. Así, según se muestra en el Cuadro 5, la escolaridad promedio de los

activos alcanza a 11 años, mientras que la de los inactivos que permanecen fuera de la fuerza de trabajo es de 9 años, vale decir, dos años menos.

CUADRO 5

**ESCOLARIDAD DE ACTIVOS E INACTIVOS ENTRE 15 Y 65 AÑOS
DECILES MÁS POBRES Y MÁS RICOS**
(AÑOS PROMEDIO DE ESTUDIO)

Decil	Activos			Inactivos		
	Promedio	P25 *	P75 **	Promedio	P25 *	P75 **
1	8.6	6	12	7.4	4	11
2	9.2	7	12	8.0	5	11
9	12.8	12	16	11.3	9	14
10	14.7	12	17	12.3	10	15
Promedio	11	8	13	9	6	12

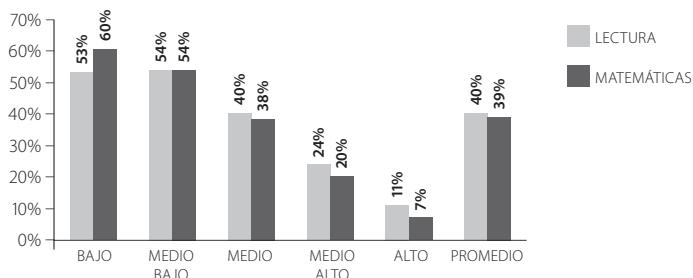
* Percentil 25; ** percentil 75

Fuente: Elaborado por LyD a partir de Encuesta CASEN 2006.

Por su parte, si se considera el grupo de menores ingresos (decil 1), la escolaridad promedio es de 8,6 años, al menos un 25% de los que trabajan tiene una escolaridad que no supera los 6 años y un 75% ha completado la educación media. El nivel educacional de los que están fuera de la fuerza de trabajo o inactivos en ese nivel de ingresos es inferior (en promedio, 7,4 años). Un 25% de los que trabajan tienen una escolaridad de 4 años y un 75%, de 11 años. Esto se repite para cada decil de ingresos, lo que revela que la decisión de participar en la fuerza de trabajo estaría relacionada con el nivel de escolaridad alcanzado. En el décimo decil, la escolaridad promedio de los activos llega a 14,6 años y, a diferencia de lo que ocurre en el primer decil, donde casi 75% tiene menos de 12 años de escolaridad, en este decil hay al menos un 25% que tiene educación superior completa. En suma, en todos los estratos, quienes son activos y participan en el mercado laboral tienen una escolaridad promedio superior que a la de quienes permanecen inactivos.

Además del nivel educacional alcanzado, no puede dejar de mencionarse el tema de la mala calidad de la educación que reciben los alumnos más pobres y cuyas causas son largas de analizar y no lo haremos en este documento. El Gráfico siguiente muestra que el porcentaje de alumnos en la categoría de logro inicial, que es el más bajo que miden las pruebas SIMCE, es muy superior en los estratos bajos y medio bajos, comparado con los de mayores ingresos. Esto da cuenta que los alumnos más pobres, que en su gran mayoría asisten a los colegios municipales, están recibiendo un servicio educacional de mucha menor calidad que aquellos de los sectores más acomodados que asisten a colegios pagados.

GRÁFICO 11
**SIMCE 4º BÁSICO 2006: ALUMNOS CON LOGRO INICIAL
 SEGÚN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS
 (PORCENTAJE DE LOGRO)**

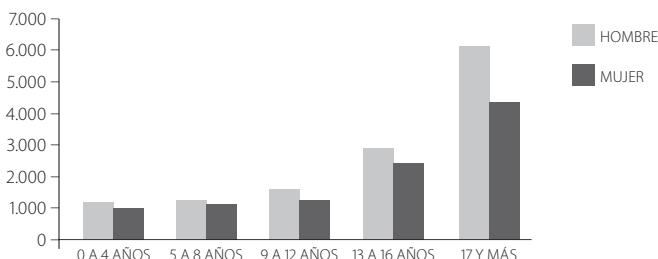


Fuente: MInEDUC

El nivel y calidad de la educación tienen una gran incidencia en las posibilidades de surgir económicamente y, además, condicionan los niveles de desigualdad relativa en la generación de ingresos. Según se constata en el Gráfico 12, el premio en salarios a quienes poseen educación superior resulta muy elevado en comparación a quienes poseen educación media o básica. El salario promedio/hora de quienes poseen educación superior completa versus quienes poseen educación media puede resultar hasta cuatro veces superior tanto en

el caso de los hombres como de las mujeres. En otros términos, los colegios no están preparando gente para un mercado laboral que es cada vez más exigente y que premia en términos de salario a quienes poseen más de 12 años de educación y han estudiado una carrera técnica o universitaria.

GRÁFICO 12
PREMIO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR
INGRESO PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL
SEGÚN SEXO Y ESCOLARIDAD



Fuente: CASEN 2006, pesos noviembre 2006.

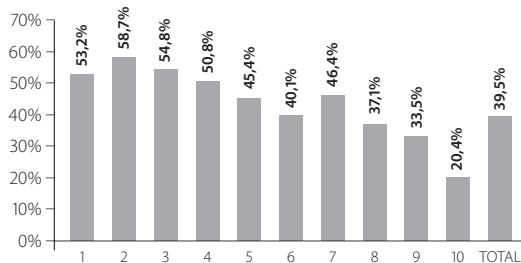
Una de las formas de generar mayor movilidad social y reducir las actuales diferencias de ingresos según nivel de educación es logrando un mayor acceso de la población a la educación superior. Para quienes no tienen recursos con qué financiar sus estudios, una de las formas de hacerlo es a través de aumentar la cobertura de becas y créditos de educación superior.

Actualmente, la cobertura de educación superior es cercana al 38% de la población entre 18 y 24 años (Encuesta CASEN 2006). Sin embargo, hay grandes diferencias según el nivel socioeconómico de los hogares. En el quintil de menores ingresos la cobertura actual alcanza al 17%, mientras que en los hogares del quintil de mayores ingresos, la cobertura es de un 80%.

El 40% de los estudiantes que asisten a universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales recibe algún tipo de ayuda estudiantil (créditos o becas). Si bien estos beneficios se

reparten en toda la escala socioeconómica, como se constata en el Gráfico siguiente, un buen número de estudiantes de los deciles más pobres recibe algún tipo de crédito o becas (53,2% del primer decil y 58,7% del segundo decil). Si bien esto es un avance importante, es fundamental que continúen los esfuerzos para dar más cobertura a este grupo, de modo que todos aquellos jóvenes que, teniendo los méritos suficientes, quieran acceder a estudios superiores puedan hacerlo.

GRÁFICO 13
**ESTUDIANTES QUE ASISTEN A EDUCACIÓN SUPERIOR,
CUBIERTOS POR CRÉDITOS O BECAS**
(PORCENTAJES DE CADA DECIL)



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

III. IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. Alcances de los sistemas de protección social

Se ha planteado como objetivo principal de las políticas sociales el tener establecido al año 2010 un sistema de protección social fundado en derechos que apoye no sólo a los más pobres, sino a la población en general frente a determinados riesgos o vulnerabilidades que puedan ocurrir a lo largo de sus vidas. En su esencia, el sistema de protección social que se pretende poner en práctica al año 2010 contempla los siguientes componentes⁵:

- *Sistema de Protección Social Chile Solidario*: destinado principalmente a la población en extrema pobreza y que, a medida que la indigencia va disminuyendo, incorpora segmentos de pobreza no indigente y familias consideradas vulnerables, como lo son los adultos mayores que viven solos y las familias que tienen personas con alguna discapacidad.
- *Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo)*: destinado a asegurar los derechos de todos los niños y niñas, priorizando en los hijos de todas las mujeres trabajadoras

⁵ Hardy, Clarisa (2006).

y en los niños y niñas de los hogares del 40% más pobre, trabajen o no sus madres.

- **Sistema de Protección del Trabajo:** destinado a garantizar el trabajo socialmente protegido de hombres y mujeres en su vida activa y luego en su vida pasiva. Contempla la reforma al sistema de pensiones y previsional, estableciendo un pilar solidario, tendiente a una mayor universalidad y equidad y subsidios al desempleo.

La instauración de estos sistemas tiene por objeto el avanzar a un Estado de Bienestar o *Welfare State*, tomando como modelo los sistemas de protección social de los países de Europa Occidental. Estos sistemas, como es sabido, han ocasionado importantes problemas a esas sociedades, lo que hace que en muchos países se estén revisando y modificando. Entre otros aspectos, requieren de una cantidad creciente de recursos, que hoy pueden ser financiados con excedentes del precio del cobre pero que, al transformarse los diversos beneficios en derechos adquiridos, en condiciones normales, requerirán de un incremento de la carga impositiva con las limitaciones al crecimiento y al empleo que ello trae.

La experiencia europea demuestra que este tipo de “Estado” ha traído mayores ineficiencias del aparato público y mayor burocracia; desincentivo al trabajo, ya que para algunos grupos conviene más vivir de los beneficios que trabajar; pérdida de libertades para elegir; y ahorro de la iniciativa privada, por la creciente intervención del Estado en la universalización de los programas de bienestar. Por su parte, no necesariamente ha traído mayores beneficios a la población en términos de oportunidades de empleo o de generación de ingresos. Por el lado del financiamiento de los programas, las mayores tasas de impuestos tienden a reducir los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir.

Algunos estudios empíricos han ratificado esta situación. MITCHELL D. (2006), que compara el nivel de gasto público en países europeos de la OECD con el caso de EE.UU., donde el nivel de gasto es menor, ha demostrado que un mayor gasto público no necesariamente acarrea mayor

bienestar a sus habitantes. Tanto los países europeos como Ee.uu. son estados de altos niveles de vida; sin embargo, el nivel de gasto público en Ee.uu. es cercano al 35% del PIB, mientras en países como Suecia o Francia éste alcanza al 50% del PIB y en Italia o Alemania llega a niveles cercanos al 45% del PIB. El mismo estudio concluye que altos niveles de gasto no necesariamente pueden incidir en mayor crecimiento, menor desempleo o mejor estándar de vida. Así, por ejemplo, en el caso de Ee.uu., el producto per cápita alcanzó el 2003 a US\$ 39.700, casi un 40% superior al promedio de las naciones europeas occidentales (EU-15)⁶, donde alcanzó un promedio de US\$ 28.700. En los últimos 10 años, hasta el 2006, la economía de Ee.uu. creció a una tasa anual de 3,3%, casi un 50% superior al promedio de los países EU-15, que lo hicieron a una tasa del 2,2%. La participación en la fuerza de trabajo de la población activa es de 71% en Ee.uu. y 65% en los países EU-15. Por su parte, el año 2006, el promedio de desempleo era de 8% en la Unión Europea, en cambio en Ee.uu. alcanzó al 4,7%.

Otro estudio empírico (KENWORTHY L. 1999), investiga el impacto de largo plazo de los programas de bienestar social en reducir la pobreza en 15 naciones desarrolladas en el período 1960-1991. Este concluye que, si bien estos fueron efectivos en el corto plazo ya que contribuyeron a superar ciertos umbrales mínimos de ingresos, en el largo plazo se constató que aquellos países con beneficios sociales más generosos tenían tasas de pobreza superiores, dado que el crecimiento económico, llave maestra de la reducción de la pobreza, se vio superado por las políticas distributivas.

Aun cuando el nivel de gasto público en relación al PIB en nuestro país es menor, no superando el 20%, al momento de promover nuevos sistemas de protección social no debieran desconocerse los problemas que éstos han ocasionado a sus sociedades. Muchos de los países que desarrollaron estos grandes sistemas de bienestar están actualmente reduciendo el gasto y reformando sus políticas sociales, centrando los

⁶ EU-15 incluye los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

beneficios en la población más pobre y con límites de la asistencia estatal, condicionándola a la búsqueda de empleo, sin que ello haya ocasionado un deterioro en los indicadores de desarrollo humano ni grandes cambios en la distribución del ingreso, según lo demuestran algunos estudios recientes (TANZI V., 2005 y ROJAS M., 2004).

2. Programas de protección social universales versus focalizados

Si bien no existen recetas universales para que un país pueda decidir qué tipo de redes de protección o transferencias debe implementar, es importante que cada uno se acomode a su realidad y a su nivel de desarrollo, sin olvidar que los riesgos siempre repercuten más fuertemente en los hogares más pobres que en los más acomodados pues, para los primeros, la disminución de sus ingresos les significa mayores pérdidas a largo plazo que para los segundos. Los hogares más pobres frente a situaciones de crisis deben vender sus bienes, mandar a sus hijos a trabajar o disminuir su alimentación, lo cual les dificulta aún más sus posibilidades de salir de la pobreza. En este sentido, las redes de protección son más importantes para estos hogares por cuanto les permiten en el corto plazo aminorar los efectos de las crisis o el desempleo y a mediano o largo plazo les proporcionan mayores retornos y más herramientas para salir de la pobreza. Por esta razón, es importante que las políticas de protección social no pierdan este norte y continúen centradas en los más pobres.

La estrategia que se ha aplicado desde los '90 ha dado mayor énfasis al concepto de grupos vulnerables que a la pobreza y esto se ha utilizado como una aproximación para focalizar los esfuerzos de la política social en segmentos de la población que tienen ciertas características comunes y que son relativamente fáciles de identificar, como por ejemplo: población indígena, adulto mayor, jefas de hogar, etc. Las carencias de los grupos vulnerables no siempre coinciden con situaciones de po-

breza. Por ejemplo, si bien es cierto que la población indígena presentó una mayor incidencia de la pobreza (19% versus 13% en población no indígena, el año 2006), en términos absolutos sólo un 7% de la población se autocalifica como indígena. A su vez, el 70% habita en zonas urbanas con condiciones de vida similares al resto de la población. En el caso de las jefas de hogar, si bien presentan mayor incidencia de pobreza, se reparten en todos los grupos socioeconómicos. Por su parte, la pobreza de adultos mayores era el 2006 menor que la de la población en general (9,7% versus 13,7%).

De acuerdo a lo anterior, es posible preguntarse hasta qué punto la focalización en grupos vulnerables ha sido una estrategia adecuada para la superación de la pobreza, ya que existe una importante proporción de personas que son pobres, pero que no se ajustan necesariamente a esas definiciones o bien pertenecen a varias de ellas en forma simultánea. El concepto de vulnerabilidad debe manejarse entonces con precaución, ya que una dimensión de posible vulnerabilidad por sí sola no siempre está asociada a una situación de pobreza. Muchas veces se relaciona vulnerable con pobre, en circunstancias que, en el primer caso, se trata principalmente de carencias parciales, mientras que en el otro, de carencias multidimensionales. Por lo tanto, una forma más eficaz de tender a la superación de la extrema pobreza es trabajar abordando el problema en forma integral y según la condición de pobreza de la familia y carencias de sus miembros.

3. El gasto social y su distribución

El gasto social puede tener un efecto distributivo importante, complementando –mediante transferencias monetarias y subsidios de educación y salud– los ingresos de las personas más pobres. Así, en el decil más pobre, dichos subsidios permiten un incremento de 2,7 veces el ingreso autónomo, que representa los ingresos que las

familias son capaces de generar por sí mismas; en el decil siguiente, lo hace en 1,6 veces y así sucesivamente.

CUADRO 6
**EFFECTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL
 EN LOS 5 DECILES DE MAYOR POBREZA**

Deciles	1	2	3	4	5
Ingreso Autónomo	75.687	179.457	239.074	298.447	345.526
Ingreso Total *	203.783	288.242	331.851	372.332	403.047
Ingreso Total/Autónomo	2.7	1.6	1.4	1.3	1.2

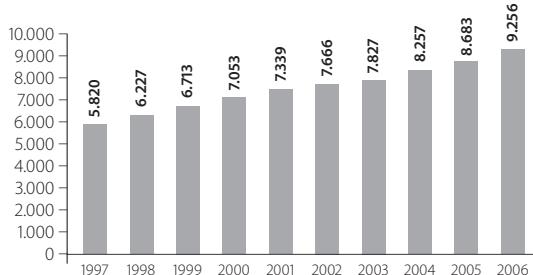
Fuente: Encuesta CASEN 2006.

* Ingreso Total: incluye subsidios monetarios de educación y salud.

Para que ello sea posible, sin embargo, es necesario que los servicios aportados a los más pobres sean de una calidad aceptable, para tratar de equiparar con la calidad de aquellos que sí pueden pagar por dichos servicios. En el caso de la educación, como se vio en líneas precedentes, ello no está ocurriendo.

El gasto social ha ido aumentando sostenidamente a través del tiempo, como se observa en el Gráfico 14.

GRÁFICO 14
GASTO SOCIAL 1997-2006



Fuente: DIPRES: Estadísticas de las Finanzas Públicas. Incluye gasto en educación, salud, vivienda y protección social. Cifras en miles de millones de pesos.

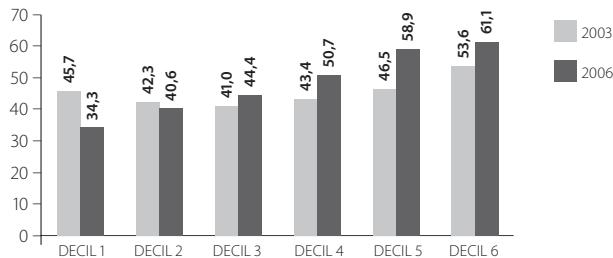
Un aspecto importante para contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades es que, junto con aumentar los recursos, los programas sociales lleguen como corresponde a los grupos de mayor pobreza y que existan los instrumentos para focalizarlos en dichos programas. En caso contrario, se pierde el efecto distributivo del gasto social, ya que los recursos se desvían a grupos de mayores ingresos. A continuación se muestran varios casos de programas en que todavía no se logra cubrir como corresponde a los deciles de mayor pobreza.

El Gráfico 15 muestra la cobertura de subsidios monetarios en los seis deciles de mayor pobreza según las mediciones CASEN 2003 y 2006. La política actual es otorgar cobertura prioritaria a los hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población. Es importante observar que en el caso de los hogares del primer decil se constata una leve mejoría en cuanto a la cobertura, ya que aquellos que no reciben dichos subsidios se reducen de 45,7% a 34,3% y, en el segundo decil, de 42,3% a 40,6%. Ahora bien, dado que entre ambas mediciones se puso en práctica el Programa Puente (Chile Solidario), uno de cuyos objetivos fue precisamente otorgar cobertura de subsidios monetarios a dichos grupos, después de 4 años de su puesta en práctica la cobertura en dichos hogares debiera ser cercana al 100%. Por otra parte, también se desprende que hay una proporción importante de hogares, cerca del 40%, que pertenecen a deciles de mayores ingresos (5º y 6º) que recibe beneficios, no debiendo hacerlo.

Otros programas en los cuales es importante la focalización son los de vivienda e infraestructura básica. El Gráfico 16 se ha elaborado sobre un indicador de calidad de vivienda y muestra el déficit en los seis deciles de mayor pobreza. También en este caso se constata que no están llegando como debieran a quienes presentan más necesidades. Así, aun cuando hay una leve mejoría entre el 2003 y el 2006, cerca del 45% de los hogares del primer decil presenta déficit y en el caso del segundo, tercero y deciles siguientes, el déficit aumenta entre el 2003 y el 2006.

GRÁFICO 15
FOCALIZACIÓN DE SUBSIDIOS MONETARIOS

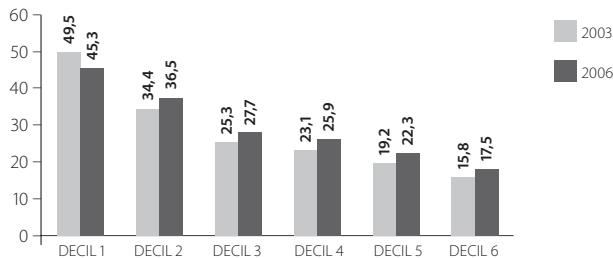
HOGARES QUE NO RECIBEN SUBSIDIOS MONETARIOS
 EN LOS 6 DECILES DE MAYOR POBREZA
 (PORCENTAJE DE HOGARES EN CADA DECIL)



Fuente: LyD sobre Encuesta CASEN. Hogares que no reciben SUF, PASIS, Subsidio Familiar, Asignación Familiar y Bono de Chile Solidario.

GRÁFICO 16
FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA

DÉFICIT DE CALIDAD DE LA VIVIENDA
 EN LOS 6 DECILES DE MAYOR POBREZA
 (PORCENTAJE DE HOGARES EN CADA DECIL)

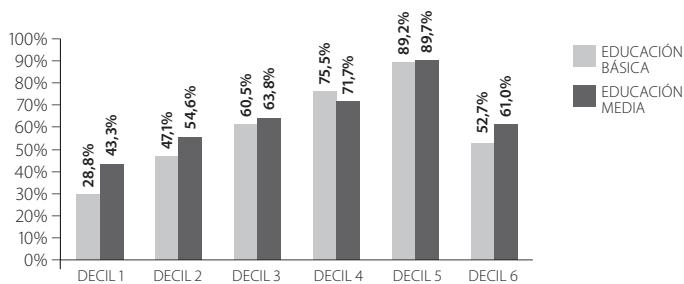


Fuente: LyD sobre Encuesta CASEN, Hogares con mala calidad de piso, paredes o cielo, sin acceso a electricidad, sin agua potable y que no tienen alcantarillado ni fosa séptica.

Uno de los programas importantes para ayudar a retener a los estudiantes más pobres en la escuela es el Programa de Alimentación Escolar llevado a cabo por la JUNAEB, donde nuevamente se constata

que hay déficit de cobertura en los grupos más pobres. En este caso, en el decil más pobre, un 29% de los escolares no recibe alimentación en básica y un 43% en enseñanza media.

GRÁFICO 17
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR



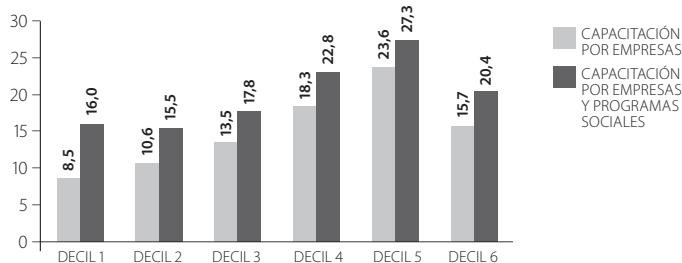
Fuente: LyD sobre Encuesta CASEN 2006

Otros programas importantes para mejorar o potenciar las habilidades laborales de los más pobres son los programas de capacitación laboral, pero nuevamente en este caso vemos que los recursos se desvían a los trabajadores de más ingresos. El Gráfico 18 muestra a los trabajadores que han recibido algún programa o beneficio de capacitación laboral, ya sea sólo por empresas⁷ o por empresas y programas sociales. En promedio, sólo el 20% de los trabajadores ha tenido acceso a capacitación con subsidio estatal. Sin embargo, en el quintil más pobre dicho porcentaje alcanza a 16%, lo que va aumentando a mayor quintil de ingreso, siendo en el quinto quintil de un 27,3%.

⁷ Beneficio del 1% SENCE.

GRÁFICO 18

COBERTURA DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL (PORCENTAJES DE CADA QUINTIL)



Fuente: SENCE y Encuesta CASEN 2003.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Habiendo analizado los diversos factores que actualmente están incidiendo en la permanencia de las personas en la pobreza, así como en nuestra situación distributiva, se plantean a continuación una serie de recomendaciones de política que a nuestro juicio son importantes de promover con mayor énfasis a través de las políticas públicas.

1. Crecimiento económico: requisito fundamental

Los antecedentes presentados verifican nuevamente el rol que ha jugado el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Al comparar el período en que en Chile hubo mayor ritmo de crecimiento, como fue el período 1987-1996 donde el PIB creció a un 7,6% promedio anual, con los diez años siguientes (1997-2006) donde el crecimiento promedio del PIB sólo fue cercano al 4%, se demuestra la importante relación que existe entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, ya que en el primer período hubo mayor tasa de generación de empleo, de mejoramiento de los salarios y, por ende, mayor tasa de reducción de la pobreza.

2. Integrar al mercado laboral: prioridad Nº 1 de los programas sociales

No basta que haya capacidad de generación de empleos en la economía, si el problema más importante que tienen las personas pobres hoy en día es insertarse en el mercado laboral. Como demuestran los antecedentes presentados en este estudio, la tasa de participación laboral de los dos deciles más pobres no se ha incrementado significativamente a contar de 1990, como ha ocurrido para la población de mayores ingresos. Esto también constituye una primera barrera para lograr una distribución más equitativa de los ingresos. Por consiguiente, las políticas deben apuntar a mejorar la inserción laboral para las personas más pobres. Si bien se ha logrado un aumento de la escolaridad en los grupos de menores ingresos, las falencias de nuestro sistema educativo hacen que a estas personas les cueste obtener empleos estables en un mercado laboral que es cada vez más exigente.

Entre los problemas de diseño de los actuales programas sociales, no se ha considerado con suficiente énfasis que, más que transferir un conjunto de subsidios a las personas pobres, su objetivo más importante hoy en día debiera ser contribuir a la formación de capacidades para que las personas puedan acceder a un empleo o actividad económica. Las personas que logran acceder a un trabajo permanente o por cuenta propia logran salir de la pobreza. A pesar de que se realizan actualmente muchos programas de capacitación o formación de habilidades para el trabajo, como los del SENCE, Fosis, Chile Solidario, Programas de Empleo en municipios, Programas de Microempresas, entre otros, no se conoce si han tenido algún impacto en que las personas beneficiadas puedan ejercer actividades laborales sustentables en el tiempo.

Más aún, como se demostró en el estudio, los programas de capacitación e inserción laboral se han ido desviando hacia los grupos de mayores ingresos, en vez de centrarse en los quintiles de mayor pobre-

za. Por esta razón, programas como Chile Solidario u otros de protección social para los grupos más pobres debieran contemplar incentivos a la capacitación o inserción laboral de sus beneficiarios. Asimismo, debieran estudiarse nuevas opciones de subsidios de capacitación y/o contratos de aprendizaje, para que el entrenamiento se realice en las mismas empresas o bien a través de un subsidio directo al trabajador.

3. Que más integrantes de un hogar puedan acceder a un empleo

Como se vio, en la mayoría de los hogares pobres trabaja una persona (el jefe/jefa de hogar), en consecuencia de que cuantos más miembros de un hogar logran acceder a un trabajo, la probabilidad de salir de la pobreza aumenta. Las mujeres y los jóvenes son quienes pueden aportar un segundo ingreso al hogar y por lo tanto es importante promover su participación en la fuerza de trabajo. Actualmente, ambos grupos tienen muchas dificultades para encontrar un empleo. Además de la falta de experiencia y/o capacitación, en el caso de las mujeres está el tema del cuidado de los hijos y en el de los jóvenes, que acceder a un trabajo puede significar dejar de estudiar. Por consiguiente, es importante que para estos grupos el mercado laboral opere en forma más fluida. Algunas medidas que apunten en tal sentido pueden estar dadas por:

- a) *Mayores flexibilidades para los contratos* de modo que beneficien a las mujeres. Aun cuando existen actualmente normas laborales que permiten trabajos a tiempo parcial, sólo el 20% de las mujeres accede a este tipo de trabajos. Por lo tanto, es necesario otorgar más posibilidades de pactar libremente entre trabajadores y empleadores los horarios, los permisos maternales, banco de horas para cuando se debe llevar los hijos al médico u otras actividades familiares y otros beneficios para la madre que trabaja.

- b) *Estudiar las formas de contratos simplificados* para estudiantes que quieran trabajar por horas. Por ejemplo, eliminando requisitos de cotizaciones, indemnizaciones y manutención de beneficios de salud de sus padres mientras estudien y trabajen.
- c) *Establecimiento de beneficios de sala cuna de cargo fiscal* para todos los niños menores de dos años, que sean gratuitas para las madres del 40% de menores ingresos y con copago a mayor nivel de remuneración.
- d) *Establecimiento de una subvención diferenciada* en los establecimientos de atención preescolar para niños entre 2 y 5 años, de modo que su monto sea mayor a menor nivel socioeconómico del grupo familiar y con posibilidades de copago para los grupos de ingresos medios.
- e) *Desarrollo de programas* que incentiven el trabajo por cuenta propia o desde el hogar a través de microcréditos y capacitación para el trabajo independiente.

4. Educación: proyecto país

En el tema de la educación, que como sabemos es la vía más importante para superar la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades, es decisivo que sea tratado como un proyecto país. El Acuerdo por la Calidad de la Educación que fue elaborado recientemente por un equipo transversal, compuesto tanto por parlamentarios como técnicos del Gobierno y la oposición, ha dado un primer paso en lo que es definir una institucionalidad que permita apoyar un mejoramiento de la calidad. Lo mismo debiera efectuarse para mejorar la gestión de la educación provista por escuelas y liceos municipales.

Se ha demostrado que más oportunidades de cobertura de créditos y becas de educación superior contribuyen a la movilidad social y, por lo tanto, es una política que se debiera seguir promoviendo,

buscando los mecanismos para que dichos beneficios puedan llegar prioritariamente a los estudiantes de los grupos de menores ingresos, donde aún falta cobertura.

5. Mejorar el impacto distributivo de la política social

Uno de los elementos centrales del sistema de protección social que se está instaurando en nuestro país es el establecimiento de garantías y derechos universales a toda la población. Este sistema pretende cubrir ciertas vulnerabilidades asociadas a factores de edad, composición y situación familiar, salud, empleo u otras y también cubrir riesgos asociados a crisis familiares, pérdida de empleo, enfermedades, drogadicción y alcoholismo, entre otros. El concepto de vulnerabilidad debe manejarse con precaución, ya que una dimensión posible de vulnerabilidad no siempre está asociada a una situación de pobreza permanente. Para la población pobre que se encuentra en una situación de alta precariedad, la existencia de una red social o sistema de protección social eficiente es de gran trascendencia, para evitar que los episodios de inestabilidad económica y social produzcan efectos negativos permanentes, que posteriormente puedan impedir su ascenso en la escala social. Un aspecto importante que no debe descuidarse al desarrollar este tipo de estrategias es que el problema de la pobreza se trate en forma integral, desarrollando herramientas que permitan continuar priorizando los programas sociales en los hogares más pobres. Como se vio al analizar la cobertura de subsidios monetarios por hogar o programas de vivienda, o la alimentación escolar, a pesar de que se han destinado muchos más recursos a estos programas, todavía hay muchas familias pobres que presentan necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir, como asimismo muchos beneficios se desvían a grupos de mayores ingresos.

6. Descentralización de programas sociales

Una forma de lograr mayor eficiencia en la focalización de los programas sociales es avanzar mucho más en su descentralización. Los actuales programas están elaborados con una visión uniforme de las necesidades de los más pobres, siendo éstas muy diferentes en las distintas zonas o áreas geográficas del país. A la luz de los antecedentes expuestos, se hace necesaria la búsqueda de programas sociales cada vez más cercanos a las personas y familias necesitadas, que los ayuden en especial a mejorar sus habilidades y competencias para trabajar. En este sentido, se requiere de una efectiva descentralización territorial y funcional y que los gobiernos locales tengan una verdadera participación en el diseño de programas adecuados a sus realidades. En este ámbito, los municipios debieran disponer, vía fondos locales sociales, de mayores recursos y atribuciones, ya que no sólo les corresponde participar en encontrar y asistir a las familias más necesitadas, sino también en coordinar con otras instituciones de ese nivel, ya sean públicas o privadas, la puesta en práctica de soluciones a sus necesidades, que por cierto son muy diversas a lo largo del país. Programas como Chile Solidario debieran ser descentralizados a nivel de cada comuna, dando además grados de libertad a los alcaldes para reorientar partes o componentes del programa conforme a necesidades específicas de su población.

7. Red de protección con participación de instituciones de la sociedad civil

Se sabe también que han surgido nuevos tipos de problemas que no sólo afectan a los más pobres –como son la drogadicción, la violencia intrafamiliar, el embarazo adolescente o el aumento de la población de la tercera edad, para dar sólo algunos ejemplos– y que no pueden ser abordados en forma masiva e impersonal, sino que requieren de programas mucho más afinados y diversos. Las instituciones privadas

de la sociedad civil resultan las más adecuadas para hacerlo y el Gobierno Central o local debiera proveer los incentivos y recursos para financiar estas prestaciones a los sectores más pobres. Los incentivos tributarios a donaciones de empresas o particulares son un mecanismo importante para activar la participación del sector privado en lo social. También podría avanzarse en el desarrollo de sistemas de financiamiento donde los aportes fiscales o comunales puedan ser complementados con aportes privados de las instituciones de la sociedad civil que desarrollen programas para atender a la población más vulnerable.

8. Focalización

Los datos expuestos sugieren la necesidad de efectuar mayores esfuerzos de refocalización de los programas sociales, lo que ha ido perdiendo relevancia a través del tiempo. Ello ha ocurrido dado que la política social está dando un mayor énfasis a los sistemas orientados a la protección de derechos de grupos vulnerables, los que, como se sabe, no necesariamente coinciden con los más pobres. Si bien programas como Chile Solidario han pretendido centrar sus esfuerzos en los más desvalidos, aún no logra cobertura total en dichos grupos. En este sentido, resulta fundamental contar con programas públicos, diseñados expresamente para asistir a los grupos más pobres que van quedando fuera de las redes sociales, lo que exige colocar nuevamente como punto principal de la política social el objetivo de la focalización. Asimismo, se requiere un mayor énfasis en afinar los instrumentos utilizados en los distintos programas, para captar a quienes no son beneficiarios debiendo serlo y también a través de una mayor reasignación de beneficios, pues existe una proporción importante de personas de segmentos medios y altos que los reciben, sin corresponderles.

REFERENCIAS

- Camhi R.** Protección Social: "El Déficit con los más Pobres". Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social N° 104, enero 2007.
- CEPAL:** "Panorama Social de América Latina 2006 y 2007".
- Castro R. y Sánchez R.** "Una Nueva Mirada a la Distribución del Ingreso en Chile". Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social N° 91, mayo 2005.
- Fontaine J.A.** "Seguimos Camino al Desarrollo". Presentación al Banco Security (Septiembre 2007).
- Hardy C.** "Hacia un Sistema de Protección Social Fundado en Derechos", Ponencia en Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, documento editado por MIDEPLAN, junio 2006.
- Kenworthy Lane, Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross National Assesment.** Social Forces, Vol. 77, N°3. University of North Caroline Press, Marzo 1999.
- Larrañaga, O.** (2001) "Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001". Documento de Trabajo N° 178. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Libertad y Desarrollo** (2006): Tema Público N° 793: "Estado de Bienestar: ¿Olvidándose de los Pobres?"
- Libertad y Desarrollo** (2007): Tema Público N° 828: "Gestión de los Programas Sociales para Combatir la Pobreza."
- Libertad y Desarrollo** (2007): Tema Público N° 837: "Empleo y Educación para Superar la Pobreza."
- MIDEPLAN: CASEN 2006:** "La Situación de Pobreza en Chile", junio 2007.
- MIDEPLAN: CASEN 2006:** "Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social".

- Mitchell D.** "Fiscal Policy Lessons from Europe". The Heritage Foundation Backgrounder N° 1979, October 2006.
- Oecd** (2006): "Income Distribution and Poverty in OECD Countries."
- OIT** (2007): "Trabajo Decente y Juventud" (Informe para Chile).
- Rojas M.** "Suecia Después del Modelo Sueco: Del Estado Benefactor a la Sociedad del Bienestar". CEP Estudios Pùblicos N° 96 , Primavera.
- Tanzi V., Schuknecht L.** "Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade Offs". European Central Bank, Working Paper Series N° 435/ Febrero 2005.
- U. A. Hurtado, Mideplan, Fundación de Superación de la Pobreza:** Resultados Encuesta Panel CASEN 1996-2001-2006.

¿QUÉ PUEDE ESPERARSE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE?*

Osvaldo Larrañaga J.**

* Este documento es una versión actualizada de un estudio financiado por la Cámara Chilena de la Construcción y que fue publicado en la serie de Documentos de Investigación 245 del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2007, y en la revista del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile, número 10, 2007.

** Doctor en Economía, Universidad de Pennsylvania. Asesor del PNUD y Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

INTRODUCCIÓN

La economía chilena muestra resultados de distinto signo después de 18 años de aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad por parte de los gobiernos de la Concertación. En el lado positivo figuran la elevada tasa de crecimiento del ingreso per cápita y la rápida reducción de la pobreza, resultados claves a la hora de explicar el lugar destacado que la experiencia chilena tiene en el contexto internacional; en el lado negativo, la persistencia de los altos niveles de desigualdad se ha convertido en la principal crítica que se realiza al modelo de desarrollo vigente, aun cuando la última encuesta CASEN (2006) informa de un posible punto de inflexión en la materia.

La política social es la herramienta más importante con que cuentan las sociedades para modificar la distribución del bienestar que resulta de la acción del mercado y de las dotaciones iniciales de los hogares. La estrategia de crecimiento con equidad ha sido muy exitosa en elevar los recursos que se destinan a los programas sociales: entre los años 1990 y 2005 el gasto social prácticamente se triplica. No obstante lo anterior, la política social ha sido poco efectiva para lograr los objetivos de equidad.

Este documento discute los resultados y perspectivas de la política social en Chile. La discusión gira en torno de cuatro grandes objetivos de equidad social: la superación de la pobreza, la reducción de la

vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad del ingreso. La lista descrita no pretende ser un listado definitivo de las metas de equidad, pero provee un criterio razonable para evaluar la efectividad de la política social. Ciertamente, una situación que presente mejores resultados en las cuatro dimensiones citadas será considerada por la mayor parte de las personas como un avance significativo en la equidad social.

La argumentación central del documento es que la actual política social no está cumpliendo una labor efectiva para avanzar en las dimensiones citadas. Ello ocurre en la mayor parte de las veces porque no hay un diseño de política consistente con tales propósitos. Las falencias más importantes aparecen en materia de la distribución de oportunidades y de ingreso, aun cuando hay que tener presente que los elevados niveles iniciales de desigualdad requieren de políticas especialmente eficaces para revertir la situación de base.

La reducción de la pobreza ha respondido en lo fundamental a los incrementos de empleo e ingreso laboral que se originan en el crecimiento de la economía, aun cuando hay una contribución indirecta de la política social en la formación de capacidades laborales de las personas. La política asistencial en materia de subsidios monetarios tiene un efecto marginal en la reducción de la pobreza, producto del bajo monto de los beneficios otorgados y de coberturas restringidas a grupos específicos de la población. Los programas contra la pobreza representan el intento más activo de la política social para combatir los determinantes de la marginalidad, pero no se puede afirmar a partir de la evidencia disponible que hayan tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

La vulnerabilidad entendida como inestabilidad de ingresos y riesgo de experimentar pobreza ha sido revelada en las recientes encuestas de panel como un problema sustantivo en la sociedad chilena. Los instrumentos de protección social existentes cubren solo una parte de los riesgos de ingresos, como es la vejez y el desempleo en el caso de los trabajadores asalariados. Los riesgos de ingresos de la población de

bajos recursos representan una situación cotidiana de vulnerabilidad que no es tratada en la actual política social del país.

La desigualdad de oportunidades entendida como la marca del hogar de nacimiento en las expectativas de desarrollo de las personas ha sido un rasgo permanente de la sociedad chilena. La mayor cobertura de los servicios sociales en materia de educación, salud y vivienda ha hecho posible que prácticamente todos los niños y jóvenes puedan formar algún grado de capacidades. Sin embargo, el diseño de la política social permite que la acumulación de capacidades sea proporcional a los recursos de los hogares de origen, sin quebrar la estructura en que se basa la desigualdad de oportunidades.

Finalmente, la política social no ha tenido instrumentos orientados a modificar en forma directa la desigualdad de los ingresos, confiando para tal cometido en los efectos que se derivarían de la reducción de la pobreza y, en particular, de la igualación de oportunidades. Los avances en esta dimensión han sido más lentos a los esperados, posiblemente porque la propia desigualdad de ingresos dificulta la igualación de las oportunidades. A futuro se prevén cambios significativos en la política de transferencias, con la implementación de la pensión básica solidaria y la eventual puesta en marcha de las medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad.¹

Las insuficiencias de la política social han estado estrechamente relacionadas con la falta de una estrategia de desarrollo social, que defina el quehacer de la política social en cuanto a objetivos, prioridades e instrumentos, así como su necesaria compatibilización con otros objetivos de desarrollo como es el propio crecimiento económico.

El documento se estructura en cuatro secciones principales. En primer término se presentan los objetivos de la política social en términos de pobreza, vulnerabilidad, distribución de oportunidades y distribución de ingresos. Segundo, se caracterizan los principales programas que conforman la política social chilena, en cuanto a conteni-

¹ Referido en adelante como Consejo de Trabajo y Equidad.

do y estructura. En tercer lugar, se analizan los alcances y limitaciones que ha tenido la política social para lograr los objetivos de equidad. Cuarto, se discuten un conjunto de iniciativas en estado de desarrollo que representan un punto de inflexión en la política social chilena. El documento tiene por sustrato los datos y estudios existentes, pero también incorpora interpretaciones e hipótesis a la hora de proyectar los efectos de la política sobre los objetivos de equidad.

I. OBJETIVOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL

El bienestar material de las personas y de los hogares depende del acceso a bienes y servicios que cubren los distintos tipos de necesidades. En las sociedades modernas hay tres instituciones principales que intervienen en la producción y distribución de los bienes y servicios: el mercado, la familia y la política social (ESPIN ANDERSEN, 1999).

En el mercado se produce la mayor parte de los bienes y servicios, los cuales son asignados a los consumidores a través de un sistema de precios que raciona las ofertas existentes entre quienes dispongan las mayores preferencias y recursos. En el mercado también se determina el pago a los dueños de los factores productivos, originando la distribución primaria de los ingresos monetarios.

La familia como unidad de decisión económica cumple roles importantes. Allí se reúnen los ingresos monetarios obtenidos por sus distintos miembros para ser compartidos por todos los integrantes del hogar, al tiempo que se producen servicios no remunerados en materia de crianza de hijos, cuidado de adultos mayores, preparación de alimentos, mantención de la vivienda, etc. Hay sociedades donde el mercado ocupa un rol más importante en la producción de este tipo de servicios, mientras que también hay casos en que el Estado se responsabiliza por parte de los mismos.

Por su parte, la política social juega un rol principal en la modificación de la distribución del bienestar determinado por el mercado y las familias, redistribuyendo ingresos a través de impuestos y transferencias a efectos de lograr un resultado que sea socialmente aceptable y que torne viable la vida en común. La redistribución no siempre opera a favor de los más desventajados, puesto que hay situaciones de captura de los beneficios de la política social por parte de grupos de interés.

1. Reducción de la pobreza

La pobreza es una situación esencial de vulnerabilidad, cuya expresión más evidente es la insuficiente tenencia de recursos económicos en relación a un conjunto de necesidades básicas. La medición tradicional de la pobreza identifica a las personas como pobres si el nivel del ingreso del hogar, medido en términos per cápita o en unidades equivalentes, está por debajo de la línea de pobreza.² Esta última es el nivel de ingreso que requieren las personas para cubrir sus necesidades básicas.

La línea de pobreza puede ser definida en términos absolutos, como es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, o en términos relativos, como es un 60% de la mediana del ingreso de los hogares. La primera medida se utiliza en América Latina por recomendación de la CEPAL, mientras que la segunda variante es utilizada por un conjunto de países europeos. Otra medida de carácter absoluto es la línea de pobreza de US\$ 1 ó US\$ 2 diarios, utilizadas en comparaciones internacionales de pobreza. Hay que notar que la definición relativa de la pobreza tiene poco sentido en países en vías de desarrollo, puesto que personas con carencias materiales objetivas

² Una escala de equivalencia es un índice del número de personas en el hogar, ponderados según nivel de gasto requerido para cubrir sus necesidades básicas.

podrían clasificar como no pobres. En cambio, en los países afluente puede tener sentido clasificar como pobres a quienes tienen ingresos muy por debajo de la referencia nacional, aun cuando puedan cubrir sus necesidades más básicas.

También hay mediciones de pobreza basadas en dimensiones distintas al ingreso. Al respecto destaca el Índice de Pobreza Humana del PNUD, que incluye carencias en los ámbitos de educación y de salud y que dispone de alternativas de medición para países con mayor y menor grado de desarrollo.

La reducción de la pobreza es un objetivo de equidad ampliamente compartido por los distintos países, más allá de las diferencias existentes en su nivel de desarrollo o en la posición política de sus gobiernos. Este objetivo forma también parte medular del quehacer de los principales organismos internacionales como son Naciones Unidas y los Bancos de Desarrollo. El amplio consenso que se articula detrás de la superación de la pobreza descansa en razones de moral social y eficiencia económica, relacionadas con lo inaceptable que resulta la condición de pobreza en un mundo que dispone de los recursos necesarios para que ello no ocurra.

A pesar de lo anterior, la pobreza persiste e incluso se agrava en muchos países, reflejando la existencia de serios obstáculos para su remoción. En el caso de los países pobres, la superación de la pobreza tiene como requisito el desarrollo económico, puesto que la pobreza de la población es reflejo de la pobreza del país. En los países de mayor desarrollo económico, la pobreza de sectores de la población refleja desigualdades en las estructuras sociales y políticas, o bien está asociada a grupos de inmigrantes.

2. Vulnerabilidad

Por vulnerabilidad se entiende el riesgo de estar en pobreza, e incluye tanto a los hogares hoy día pobres como aquellos que pueden

serlo en el futuro. La vulnerabilidad es un concepto dinámico y más amplio que la pobreza: un hogar con ingresos por arriba de la línea de pobreza no clasifica como pobre, pero bien podría ser vulnerable.

La reducción de la vulnerabilidad es un objetivo de equidad relativamente reciente, estando relacionado con la mayor inestabilidad económica que acompaña a los procesos de globalización y liberalización de las economías. La vulnerabilidad también ha sido relevada en los estudios participativos con los pobres, quienes han identificado a la inestabilidad y precariedad de los ingresos como una de las manifestaciones más críticas de la condición de pobreza (WORLD BANK, 2001).

La implementación de encuestas longitudinales o de panel ha contribuido a relevar los aspectos dinámicos del bienestar, entre los cuales la vulnerabilidad ocupa un lugar destacado. Sin embargo, la medición de la vulnerabilidad se encuentra en etapas aún preliminares. Entre las alternativas disponibles en la literatura especializada, destaca la definición de vulnerabilidad como una probabilidad de pobreza superior a un determinado umbral (por ejemplo, 50%). Otras variantes introducen la aversión al riesgo como componente de la medida de vulnerabilidad (HODDINOT y QUISUMBING, 2003).

El punto relevante es que la vulnerabilidad supone una condición compleja en sí misma, más allá que se traduzca en pobreza efectiva. Ello puesto que el bienestar de las personas depende también del riesgo o probabilidad de enfrentar situaciones económicas adversas en el futuro. De hecho, la industria de los seguros existe porque los individuos están dispuestos a pagar por evitar riesgos, evidenciando una preferencia negativa o aversión respecto del riesgo. Así, no da lo mismo vivir bajo la amenaza de pobreza que sin ella, aun cuando la pobreza no se materialice en el futuro. La vulnerabilidad también afecta las oportunidades de desarrollo de los grupos de menores recursos, puesto que sesga la toma de decisiones productivas en contra de los proyectos de alto retorno esperado si están sujetos a niveles de riesgo que estos grupos no pueden asumir.

3. Mayor igualdad de oportunidades

Un tercer objetivo de la política social es una distribución de oportunidades más igualitaria. Aquí hay dos dimensiones relevantes. Primero, se trata de igualar oportunidades en la formación de competencias socioeconómicas, “nivelingando” la línea de partida a través de políticas que compensen las desigualdades de origen de los sectores más desaventajados. Segundo, se precisa eliminar las prácticas discriminatorias en el acceso a los puestos de trabajo, posiciones de poder y otros relacionados.

Al igual que la superación de la pobreza, una mejor distribución de oportunidades es un objetivo de amplio consenso social, puesto que apela a los sentimientos de justicia de personas de distinta posición política. Quienes profesan posiciones de derecha valoran la igualación de oportunidades en tanto concentra la acción redistributiva del Estado en nivelar los puntos de partida, para luego remitir a la libertad de las personas las acciones que deriven en un mayor o menor éxito socioeconómico. Por su parte, quienes están más cercanos a posiciones de izquierda valoran la dimensión igualitaria que está presente en los postulados del objetivo.

La mayor igualación de oportunidades es un objetivo también complementario con el crecimiento económico, puesto que implica aprovechar de mejor forma las capacidades potenciales que subyacen en las personas.

4. Reducción de la desigualdad de ingresos

El ingreso monetario está estrechamente relacionado con el bienestar material de los hogares, en tanto representa capacidad de compra sobre la mayor parte de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades. En la determinación de los ingresos concurren variables

de política pública, la dotación de recursos del hogar, el estado de la economía, entre otros muchos factores.

Hay posiciones divergentes en materia del objetivo de redistribución de los ingresos. Hay quienes sostienen que la política social debiera concentrarse en la superación de la pobreza y en la igualación de oportunidades, puesto que la distribución de ingresos resultante sería equitativa bajo tal escenario. Otras posiciones postulan que los gobiernos deben asumir un rol activo para lograr una mayor igualdad de los ingresos, puesto que la reducción de la pobreza y la mejor distribución de oportunidades pueden estar acompañadas de desigualdades inaceptables en el plano de los ingresos. Las diferencias en la materia no solo se remiten a la esfera teórica, sino que se plasman en distintas estrategias de política pública, tal como lo muestra la clasificación de los países en los distintos regímenes de Estado Bienestar.

II. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE

La política social en el país consiste en un conjunto de prestaciones, transferencias y programas que pueden agruparse en cuatro categorías: subsidios monetarios, seguridad social, servicios sociales y programas de desarrollo social. El primer grupo incluye los subsidios que se entregan a hogares pobres; el segundo grupo son los pagos y transferencias que descansan en una lógica contributiva; el tercer grupo representa la política social tradicional en los sectores de educación, salud y vivienda; mientras que la cuarta categoría incluye a una variada gama de programas de más reciente creación y orientada a grupos específicos de la población. En términos cuantitativos, el gasto en subsidios monetarios representaba en el año 2002 el 3.7% del gasto social; los pagos de seguridad social, un 39.8; los servicios sociales, un 50.4% y los programas de inversión social, un 6.1%.

1. Los subsidios monetarios

Los subsidios monetarios son transferencias focalizadas a personas de bajos ingresos. Los programas principales corresponden a la *asignación familiar*, que se paga a asalariados de bajo ingreso según número de dependientes; la *pensión asistencial* (PASIS), pagada a per-

sonas pobres en situación de tercera edad o invalidez; y el *subsidio único familiar* (SUF), que es una asignación familiar para familias pobres sin seguridad social. La focalización de los dos últimos subsidios se realiza a través de la Ficha de Protección Social, mientras que la asignación familiar se focaliza según nivel del salario. Otros subsidios monetarios incluyen el subsidio por consumo de agua potable, un pago monetario a los beneficiarios de Chile Solidario y un complemento a las pensiones pagadas por las AFP para garantizar una pensión mínima.

La mayor parte de los subsidios monetarios corresponden a montos pequeños que se pagan por cada carga familiar, sea a través de la asignación familiar o del subsidio único familiar. Esta característica explica que el monto promedio de los subsidios monetarios en Chile sea solo de \$ 12.650 mensuales, pagándose alrededor de 2,5 millones de subsidios cada mes (ENCUESTA CASEN, 2006).

Los subsidios monetarios tienen un claro contenido redistributivo, puesto que los dos primeros quintiles de ingreso concentran casi dos terceras partes del total pagado (Cuadro 1). Sin embargo, estas partidas representan solo el 1,2% del total de los ingresos monetarios de los hogares, de modo que su impacto en la distribución de los ingresos es marginal (Cuadro 2). Los subsidios monetarios reducen el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos de los hogares en alrededor de un punto; esto es, menos de la vigésima parte de la brecha de desigualdad entre Chile y la Unión Europea.

El bajo componente redistributivo de las transferencias monetarias en el país no se debe a fallas en la asignación de los subsidios, sino que responde a un diseño de política que, originado a principios de los años 80, ha querido evitar los problemas fiscales y de incentivos que han caracterizado a algunos de los programas de subsidios monetarios en países desarrollados.

CUADRO 1

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO DE LOS HOGARES
SEGÚN QUINTILES**

	Quintiles del ingreso monetario per cápita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
Empleadores	0,1	0,6	2,2	5,5	91,7	100,0
Cuenta propia	3,0	6,8	10,7	22,0	57,5	100,0
Salarios	6,2	11,5	16,1	21,1	45,1	100,0
Pensiones	6,7	12,8	17,4	25,2	38,0	100,0
Subsidios	34,7	30,4	19,4	11,1	4,2	100,0
Otros	3,9	5,4	9,3	22,4	59,0	100,0
Alquiler imputado	9,3	13,6	17,0	22,1	38,0	100,0
Total	5,3	9,4	13,2	19,9	52,2	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2006.

CUADRO 2

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO MONETARIO POR QUINTILES

	Quintiles del ingreso total per cápita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
Empleadores	0,1	0,6	1,8	2,9	18,4	10,5
Cuenta propia	10,9	13,9	15,4	21,1	21,1	19,1
Salarios	59,5	62,2	61,6	53,6	43,7	50,6
Pensiones	7,7	8,3	8,0	7,7	4,4	6,1
Subsidios	7,7	3,8	1,7	0,6	0,1	1,2
Otros	6,0	4,6	5,6	9,0	9,0	8,0
Alquiler imputado	8,1	6,6	5,9	5,1	3,3	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2006.

2. Programas de seguridad social

La protección de los ingresos ha estado vinculada a las políticas de seguridad social, originadas en el régimen de Bismarck en Alemania de fines del siglo XIX con la introducción de transferencias de ingresos en los eventos de accidentes, vejez y enfermedad de la población asalariada. A partir de tal fecha se implementan distintas modalidades de protección social en los países con mayor grado de desarrollo industrial. En Chile, la seguridad social tiene su origen en la década de 1920, cuando se introducen las primeras leyes de protección a los trabajadores asalariados y se crean el Seguro Obrero y la Caja Nacional de Empleados Particulares. Estas reformas son impulsadas por grupos liberales y social cristiano de la época y representan una respuesta a la denominada cuestión social que se origina en la minería del salitre de principios de siglo.

El desarrollo de la seguridad social en Chile hasta 1970 responde a una lógica corporativista, puesto que otorga cobertura y beneficios diferenciados según la afiliación ocupacional de los usuarios, resultando en un sistema estratificado donde la redistribución de riesgos se realiza al interior de cada grupo. Las prestaciones originales de la seguridad social consisten en el pago de pensiones de vejez, la cobertura de accidentes y enfermedades del trabajo y las atenciones de salud. Posteriormente se agregan las asignaciones familiares, las salas cunas, las pensiones de viudez y orfandad y las indemnizaciones por despido. Los beneficios son financiados directamente por los empleadores en un primer período, para luego dar paso a un esquema de cotizaciones.

Hacia fines de los años setenta se reforma la seguridad social, unificándose los regímenes existentes en esquemas no corporativos, aun cuando el nivel de beneficios seguirá siendo dependiente del nivel de ingreso de los beneficiarios. En este período también se introduce el sistema de capitalización individual, en reemplazo del antiguo sistema de reparto de las pensiones, a la vez que la cotización para

la salud puede tener como destino la compra de seguros privados, como alternativa al sistema público de salud.

La posterior introducción del seguro de cesantía cubre la falencia más importante del sistema de seguridad social, que no incluía protección en el caso de desempleo, salvo un subsidio de carácter marginal y la indemnización por despido que beneficia solo a parte de la población. De hecho, los episodios más críticos de desempleo de mediados de los 80 y fines de los 90 fueron combatidos con programas de empleo de emergencia. El otro desarrollo importante de la seguridad social es una reforma previsional que da cuenta de insuficiencias asociadas al régimen de capitalización individual, como son la falta de cobertura de los trabajadores independientes y el bajo monto de las pensiones acumuladas.

El Estado sigue pagando la mayor parte de las actuales pensiones en el país. Del total de pensiones de vejez pagadas en el país, alrededor de dos tercios pertenecían al Instituto de Normalización Previsional (INP) o a la Caja de las Fuerzas Armadas (*ENCUESTA CASEN 2006*). Alrededor de la mitad de estas últimas corresponden a pensiones mínimas, para las cuales la garantía estatal ha representado el 78% del beneficio total (*FUNDACIÓN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA, 2005*). Esta estructura de pagos irá cambiando gradualmente en el tiempo, a medida que las generaciones de pensionados del nuevo sistema sustituyan a aquellos del antiguo sistema.

La lógica del pago de pensiones es contributiva, puesto que cada quien recibe un pago en función de la contribución previsional efectuada. Ello es explícito en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, pero también rige en el antiguo sistema donde la pensión recibida se calcula en base a los últimos salarios percibidos, en una proporción que depende de los años de cotizaciones que han sido pagados. De esta manera, la distribución del pago de pensiones realizado por el sistema público es relativamente similar a la distribución de los salarios a nivel de quintiles de ingreso de los hogares (Cuadro 1).

3. Los servicios sociales

La entrega de servicios sociales gratuitos o subsidiados representa la dimensión más tradicional de la política social, cubriendo las áreas de educación, salud y vivienda. Cada una de estas áreas incluye una amplia gama de actividades: educación en los niveles preescolar, básico, medio y superior; salud de carácter preventiva y de tipo curativa; nutrición y salud pública; vivienda, incluyendo soluciones habitacionales, urbanización e infraestructura comunitaria.

Se trata de áreas esenciales para la calidad de vida de la población beneficiaria, sus oportunidades e integración social. Los estándares de vida serán muy distintos entre dos países que difieran en la cobertura y calidad de la provisión pública de educación, salud y vivienda, aun cuando tengan paridad en materia de ingresos monetarios. Asimismo, la distribución de las oportunidades para los niños y los jóvenes de un país aparece íntimamente relacionada con la provisión de los servicios sociales, tanto así que hay quienes postulan que debe haber acceso igualitario a los mismos. La organización de los servicios sociales también incide en el proceso de integración social, a través de mecanismos como la interacción social que se produce en los vecindarios y en las escuelas.

Hay distintos modelos de organización en la provisión pública de servicios sociales, aun cuando todos ellos tienen como eje central el financiamiento público. Puede haber variantes en materia de la admisibilidad de cofinanciamiento privado; la producción de los servicios puede estar a cargo de agentes públicos o privados; la asignación de los servicios puede estar sujeta a diversos grados de competencia entre los oferentes; el financiamiento público puede realizarse a través de modalidades de oferta o de demanda; las reglas de acceso a la provisión pública pueden ser más o menos inclusivas en términos de los grupos poblacionales que son cubiertos.

La modalidad vigente para la provisión de servicios sociales tiene su origen en las reformas implementadas a inicios de los ochenta, que

introducen elementos de competencia, descentralización, cofinanciamiento privado y producción privada en las áreas de educación, salud y vivienda. En términos del objetivo del presente trabajo, interesa particularmente la estructura de acceso a los servicios sociales: ¿quién y en qué magnitud se beneficia de la acción pública y qué alternativas existen a la misma?

Al respecto se distinguen tres grupos de población en cuanto al acceso a servicios sociales. La población de mayores ingresos adquiere servicios sociales de mayor calidad y mayor precio en el mercado privado, autoexcluyéndose de la provisión pública; la población de ingresos medios accede a servicios sociales a través de la provisión pública, pero utilizando modalidades que permiten obtener un servicio de mejor calidad a cambio de un copago; por su parte, la población de menores ingresos accede a servicios sociales gratuitos de menor calidad.

En el caso de la educación escolar (básica y media), se tiene que alrededor del 10% de los estudiantes de condición socioeconómica más alta asiste a establecimientos pagados, obteniendo la mejor educación según los resultados en las pruebas de rendimiento escolar; otro 40% asiste a establecimientos particulares subvencionados, donde la mayor parte de las veces paga una cuota por financiamiento compartido y obtiene resultados educacionales de nivel intermedio; el restante 50% asiste a establecimientos municipales gratuitos, para obtener los resultados más bajos en la evaluación del aprendizaje. Cabe agregar que la oferta municipal y gratuita está disponible para todos los estudiantes, de modo que la citada segmentación socioeconómica opera a través de mecanismos de autoselección de las familias.

La educación superior tiene reglas distintas de acceso, puesto que el pago por los estudios es la norma general. Los jóvenes de menores ingresos pueden acceder a mecanismos de ayuda estudiantil que les posibilita alcanzar la educación superior, siempre que estudien en las entidades acreditadas para tal efecto. La segmentación socioeconó-

mica que se produce en este nivel de enseñanza se origina en los resultados de las pruebas de acceso, que se relacionan con la calidad de la educación recibida en los niveles previos.

Por su parte, el acceso a la salud se estructura en base a la obligación de cotizar un 7% de la remuneración en un seguro de salud. Este puede corresponder al seguro público (FONASA), que opera en base a un esquema de seguridad social con redistribución interna de recursos entre ricos y pobres, o bien a un seguro privado (ISAPRE), que opera sobre una lógica de segmentación de planes de seguro según nivel de ingreso y riesgo de salud de los usuarios. La existencia de los seguros privados limita sustancialmente la redistribución que puede operar al interior del seguro público, puesto que ofrece una alternativa de salida para los grupos con mayor nivel de ingreso. Ello obliga a la inyección de recursos de origen tributario para financiar la salud de los más pobres en el sistema público.

El seguro público entrega dos opciones de atención de salud en el caso de consultas médicas y procedimientos de baja complejidad: la atención institucional a través de proveedores públicos, como son consultorios de atención primaria y centros de diagnóstico; o la opción de libre atención que opera a través de proveedores privados con precios predeterminados y cuyo acceso requiere un copago. En el caso de las cirugías y procedimientos de mayor complejidad, la oferta de prestadores está en la práctica restringida a la atención en los hospitales públicos.³ Por su parte, los seguros privados operan básicamente con proveedores privados, habiendo distintas modalidades de acceso de acuerdo el grado de elección y los niveles de copago que estipula el plan contratado.

La citada organización del sistema de salud deriva en la asignación de alrededor del 20% de la población de mayores ingresos y menor riesgo de salud al sistema de seguros privado. Los grupos medios pertenecen en su gran mayoría al seguro público, pero uti-

³ Por efecto de la estructura de aranceles del FONASA para la atención de libre elección.

lizan intensivamente la modalidad de libre elección para la atención de baja complejidad, mientras que la población de bajos ingresos se atiende en consultorios de atención primaria y en hospitales públicos. Este segmento enfrenta problemas de calidad en cuanto a trato a los usuarios y tiempos de demoras en el acceso, situación que debiera modificar la introducción del plan AUGE que explica garantías de acceso para un conjunto prioritario de intervenciones.

Finalmente, la política de vivienda opera a través de un conjunto de programas que ofrece acceso a distintos tipos de solución habitacional, de acuerdo al precio de la vivienda y el nivel de copago asociado. Así, hay programas totalmente financiados por el Estado, que entregan viviendas de bajo precio a sectores de menores ingresos (vivienda dinámica sin deuda); programas que requieren algún nivel de copago, en la forma de ahorro previo y deuda hipotecaria, que se orientan a sectores de bajos ingresos pero con alguna capacidad de pago; así como programas de subsidio habitacional, orientados a sectores medios y que requieren un significativo monto de copago.

Hay dos tipos de mecanismos para racionar el acceso a los programas de vivienda: un sistema de puntaje, que prioriza el acceso entre quienes mejor cumplan con los requisitos de cada caso, y la estructura de copagos y del valor de la vivienda, que produce la autoselección de la población entre los diferentes programas.

En definitiva, los grupos de mayor nivel de ingreso adquieren su vivienda en el mercado privado, en el cual se transan las propiedades de mayor valor; los grupos medios tienden a utilizar el subsidio habitacional, que financia viviendas de valor intermedio; mientras que la población de menores recursos accede a viviendas en conjuntos habitacionales, donde prima la vivienda de bajo estándar y se localizan cada vez más lejos de la ciudad. Los problemas de estándares de la vivienda social se potencian por efectos de la segregación residencial y la irreversibilidad de la solución habitacional, considerando que la política de vivienda no incluye la opción de arriendo y permite solo marginalmente la venta de la vivienda usada.

4. Programas de desarrollo social

Las políticas de desarrollo social incluyen un numeroso conjunto de programas e instituciones creadas a partir de 1990, orientados a promover el bienestar de grupos de la población que son vulnerables por su exposición a riesgos relacionados con territorio, edad, género, etnia, entre otros factores. Estos programas tienen un componente participativo y suponen la generación de capacidades, así como la valoración de los procesos a través de los cuales se modifican las condiciones que definen la pobreza. Tales características les hace merecedores de una buena evaluación por parte de expertos de desarrollo social, en cuanto superarían la lógica tradicional de programas asistenciales al entregar herramientas que hacen a los usuarios partícipes de su desarrollo antes que sujetos pasivos de la política social (RACZYNSKI y SERRANO, 2005).

Estos programas no se adscriben a la modalidad sectorial que caracteriza el grueso de la política social. Por lo general, tienen presupuesto propio, contratan personal en forma autónoma, se vinculan a proyectos y negocian anualmente su presupuesto. Esta estructura les entrega mayor capacidad de adaptación para hacer frente a sus objetivos, pero puede tener un costo en términos de coordinación y consistencia con otras iniciativas sociales dirigidas a la misma población objetivo.

RACZYNSKI Y SERRANO (2005) dan cuenta de la creación de alrededor de 400 programas en los últimos años en que participan cerca de 80 instituciones. Entre los programas emblemáticos para estos autores se cuentan el Programa Chile Joven, que facilita la inserción laboral de jóvenes pobres, Mujeres Jefes de Hogar y los programas de financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), todos ellos creados en la administración Aylwin; Chile Barrio, que fue la principal oferta de desarrollo social del gobierno de Frei y cuyo objetivo es la erradicación de los campamentos urbanos en el país; y los programas Orígenes y Chile Solidario, en el gobierno de Lagos, que responden a los objetivos de desarrollo indígena y erradicación de la extrema pobreza, respectivamente.

El programa Chile Solidario merece una mención particular, puesto que se trata de una intervención de gran escala que tiene por objetivo modificar las condiciones de vida de las 225.000 familias más pobres del país (año 2005). Chile Solidario incluye un componente de apoyo psicosocial que acompaña por un período de dos años a las familias participantes, facilita el acceso de los usuarios a la oferta tradicional de programas asistenciales y sectoriales, a la vez que entrega un bono monetario de carácter transitorio. Más adelante se entregan mayores antecedentes al respecto.

III. LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS RESULTADOS EN EQUIDAD

1. La reducción de la pobreza

El porcentaje de personas en pobreza ha caído dramáticamente en el país, desde un nivel de 45% en 1987 a un 13,7% en el año 2006, según la medición de las encuestas CASEN. La principal conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza es a través del efecto del crecimiento sobre la creación de empleo y aumento de los ingresos laborales.

Las estadísticas de la pobreza se calculan en base a una línea de pobreza que refleja la estructura de consumo de 1986, según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Es probable que la reducción en la pobreza hubiese sido menor si la línea de pobreza se hubiese actualizado por una nueva estructura de consumo, aun cuando el indicador seguiría exhibiendo ganancias importantes. En LARRAÑAGA y HERRERA (2008) se muestra que tanto el nivel como la tasa de reducción de la pobreza son altamente sensivas a la línea de pobreza que se utilice, hecho que está relacionado con el porcentaje de hogares que se sitúa en el entorno de la línea de pobreza.

En el contexto del presente trabajo interesa conocer el rol que juega la política social en la reducción de la pobreza. Ello puede

ocurrir a través de dos vías principales. Primero, la política social contribuye a la formación de capacidades de las personas (capital humano) a través de la provisión de educación, salud y vivienda, así como por medio de los programas de desarrollo social focalizados en grupos vulnerables. La reducción de la pobreza se beneficia de la confluencia entre una mayor dotación de capacidades y el crecimiento económico que genera oportunidades para su utilización. En segundo término, la política social puede incidir directamente en el ingreso monetario de los hogares a través de la entrega de transferencias monetarias.

Chile exhibía importantes desarrollos de capital humano en el período previo a la fase de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Los indicadores de educación, salud y fertilidad presentaban hacia 1985 niveles sustancialmente inferiores respecto de 1960. Este es el resultado de una política social que se origina en la década de 1920 con la promulgación de las primeras leyes de seguridad social, y que luego va incrementando paulatinamente su cobertura para adquirir especial dinamismo en los años 60 (ARELLANO, 1985; VALENZUELA, 2005). Como resultado, hacia mediados de los años 80 el país exhibía indicadores de educación y de salud semejantes a los que hoy día obtienen países como Colombia, Venezuela y Costa Rica.

A modo de hipótesis, se postula que la acumulación previa de desarrollo social representa un factor que contribuyó al mejor resultado de las reformas que liberalizan y *de-regulan* a la economía a partir de 1975. Hay una relación bien establecida entre la dotación de capital humano y el nivel de ingresos laborales. A mayor dotación de capital humano, mayor será la productividad laboral y la consiguiente remuneración. Se sigue que el impacto que tuvo el crecimiento económico sobre los ingresos laborales tiene que haber estado relacionado con los niveles de capital humano existentes. Una menor dotación de capital humano habría estado asociada a un nivel inferior de ingreso laboral y, por tanto, el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza habría sido menor.

Ahora bien, la pobreza no disminuye con la sola acumulación de capital humano, como lo demuestra la evidencia del período 1960-1985, sino que requiere del crecimiento económico como elemento catalizador. Asimismo, hay que consignar que la base de capital humano que Chile tenía hacia mediados de los 80 es relativamente avanzada en el contexto de América Latina, pero aún precaria en comparación con los países desarrollados. El debate actual en el área de educación demuestra que el país sigue rezagado en la calidad de su capital humano, aun cuando presente buenos indicadores de cobertura. En tal sentido, puede que la dotación existente en 1985 haya sido suficiente para superar un umbral mínimo de ingresos, no así para que se reduzcan las desigualdades relativas de ingreso.

Por su parte, las transferencias monetarias (subsidios y pensiones) no han sido importantes en la reducción de la pobreza. Considere a tal efecto la situación del segundo quintil de ingreso per cápita, que clasifica como pobre en el año 1990 y como no pobre en el 2006, de modo que representa a quienes salen de la pobreza en ese período. Las transferencias monetarias de este grupo crecen a una tasa inferior a sus otros ingresos, de modo que la participación en su ingreso total cae desde un 13,3% en 1990 a un 12,1% en el año 2006.

El programa más importante contra la pobreza es Chile Solidario, que es una intervención de gran escala que tiene por objetivo modificar las condiciones de vida del 6% de hogares que vivían en condiciones de extrema pobreza a inicios de los 2000. Chile Solidario es reconocido como un programa de superación de la extrema pobreza de carácter innovador y comprensivo. El programa descansa sobre tres premisas básicas: (i) que existe un conjunto de familias que están relativamente marginadas del crecimiento de la economía y de la misma red de la política social, configurando una situación de indigencia o extrema pobreza; (ii) que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y de promoción que tales familias requieren para superar la extrema pobreza; (iii) que para contactar a las familias de extrema

pobreza con la red pública se necesita de un “puente” que informe, establezca contactos y compromisos, y que genere las competencias requeridas en el ámbito psicosocial.

Chile Solidario garantiza el acceso de los beneficiarios al conjunto de la red de programas sociales en educación, salud, capacitación, empleo y subsidios monetarios. Para facilitar tal vínculo, cada familia beneficiaria recibe apoyo personalizado por espacio de dos años, a través de los cuales se monitorea el cumplimiento de un conjunto de objetivos mínimos asociados a la acumulación de capital humano, capital social y de competencias psicosociales. El programa también entrega un bono monetario de carácter transitorio.

Una evaluación reciente del Sistema Chile Solidario se encuentra en CONTRERAS, LARRAÑAGA y RUIZ TAGLE (2008). En el estudio se establece que, en el ámbito de la focalización, el sistema consigue un buen resultado en materia de inclusión, puesto que dos tercios de los participantes pertenecen al grupo de extrema pobreza y otro 15% son personas pobres pero no indigentes. El error de exclusión se estima en alrededor de un tercio de la población objetivo, y sería principalmente causado por fallas en la cobertura de la ficha CAS. Esta última es el instrumento utilizado para la selección de los beneficiarios, quedando fuera del programa los hogares que no habían sido sujeto de la evaluación por parte de la ficha CAS.

En el ámbito de ingresos laborales, Chile Solidario presenta resultados positivos pero moderados en su magnitud, de modo que la contribución a la superación de la pobreza medida como insuficiencia de ingresos es menor a la esperada. El componente de empleo parece ser especialmente insuficiente, tanto a nivel del número de ocupados como del acceso a programas de empleo y capacitación. Este resultado se originaría en problemas de rigidez y falta de adaptabilidad de parte de estos programas respecto del perfil de los participantes en Chile Solidario. Por otra parte, el programa presenta resultados positivos en dimensiones asociadas con el fortalecimiento de competencias psicosociales, relacionadas con la capacidad de su-

peración de la condición de pobreza. De esta forma, los participantes en Chile Solidario presentan ventajas respecto de un grupo de control en áreas tales como una percepción más optimista del futuro; evaluación de sus capacidades para producir cambios en las condiciones de vida; percepción que el logro de metas depende de la disposición y capacidad personal; autoestima positiva, y disposición a tomar acciones ante el evento de una pérdida del trabajo.

En suma, la política social ha jugado un rol complementario al crecimiento económico en la reducción de la pobreza y es probable que así siga ocurriendo en los años futuros. La principal contribución de la política social residiría en la calificación de los recursos humanos, cuya inserción laboral es favorecida en un contexto de crecimiento económico. Las transferencias monetarias pueden jugar un rol importante en la reducción de la pobreza, pero ello no ha sido el caso de la experiencia chilena a la fecha, mientras que el sistema Chile Solidario habría generado ganancias menores a las esperadas en la dimensión de empleo e ingresos.

2. Vulnerabilidad

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, no se cuenta con mediciones de la vulnerabilidad que permitan evaluar la situación relativa del país respecto de la experiencia internacional, o monitorear la evolución de la variable a lo largo del tiempo. Las encuestas transversales, como la CASEN, informan sobre la mayor probabilidad de pobreza a que están afectos ciertos tipos de hogares, pero no dan cuenta de los flujos de entrada y salida a la pobreza, la duración de los períodos de pobreza y otros aspectos dinámicos que caracterizan a la vulnerabilidad de ingresos.

Una excepción en la materia es la encuesta Panel CASEN, la cual reentrevista en los años 2006 y 2001 a una submuestra de alrededor de 4.600 hogares de la encuesta CASEN de 1996. Los resultados informan

de una considerable fluctuación de los ingresos de los hogares, con efectos importantes sobre la situación de pobreza. De esta manera, mientras un 4,1% de los hogares clasifica como pobre en las mediciones de los tres períodos, un 29,3% clasifica como pobre en al menos una de las mediciones. Estas tasas difieren bastante de las reportadas en la medición tradicional o estática, donde el porcentaje de pobreza alcanza a 23,1% en 1996 y 13,1% en 2006.

Puede haber distintas interpretaciones para las cifras presentadas. Un análisis optimista podría concluir que la pobreza en Chile es muy inferior a la reportada en la medición tradicional, si se considera como pobres a los hogares que permanecen bajo la línea de pobreza en las tres mediciones. Una mirada más pesimista enfatizaría que la pobreza es más alta que la reportada en la medición estática, puesto que hay un mayor volumen de hogares que es pobre en alguna de las mediciones.

Cualquier que sea la interpretación favorecida, el punto es que la medición dinámica cambia el paradigma de análisis de la pobreza. No se trata que exista un grupo bien definido de hogares pobres, cuyo número ha ido disminuyendo en la medida que la economía crece; sino más bien hay un grupo relativamente amplio de hogares que experimenta riesgo de pobreza, algunos de los cuales presentan la condición en un año determinado. Ciertamente, hay un subgrupo de hogares que permanece bajo pobreza, pero su tamaño disminuye con el número de períodos de medición.

Ahora bien, es altamente probable que los datos originados en la encuesta Panel CASEN sobreestimen la movilidad de la pobreza, puesto que representan mediciones que se realizan en un mes específico de cada año y por tanto son sensible a factores aleatorios. Una mejor medida consideraría un ingreso promedio de un período más extendido, originando mediciones que tienen mayor consistencia con el verdadero ingreso de los hogares.

Los episodios de quiebre de ingresos en los hogares chilenos son estudiados en RACZYNSKI, SERRANO y VALLE (2002). Las principales causas

detrás de caídas no esperadas de los ingresos son: (i) la pérdida del empleo por despido, (ii) el tránsito del empleo a la jubilación y (iii) la enfermedad grave o invalidante de personas que trabajan.⁴ En los hogares de estratos medios (deciles tres a siete de ingresos), los tres tipos de causas son relevantes para explicar las caídas en el ingreso del hogar; mientras que en los hogares pobres (deciles uno y dos) el evento de salud representa el principal *shock* negativo, en tanto que la precariedad de los ingresos laborales representa una situación permanente en estos hogares antes que un evento inesperado.

El sistema de seguridad social entrega un grado razonable de protección a los grupos que tienen cobertura. En el año 2006, un 88,5% de las personas de 65 y más años tienen ingresos propios, porcentaje que alcanza a un 96,1% de los hombres y 80,4% de las mujeres (Cuadro 3). La cobertura de ingresos en los adultos mayores es más completa que en la población económicamente activa (25-64 años), donde el 77,3% tiene algún tipo de ingreso (92,1% de los hombres, 63,7% de las mujeres). El ingreso promedio de los adultos mayores representa el 57% del ingreso promedio del grupo entre 25-64 años (considerando solo a quienes tienen ingresos mayores que cero).

La alta cobertura de ingresos de los adultos mayores se explica por la conjugación de beneficios de la seguridad social. Los trabajadores que cotizaron un mínimo de diez años en las cajas de previsión del antiguo sistema provisional –20 años en el caso de los hombres en el Seguro Social– tienen derecho a una pensión de vejez. Como resultado, el 45,4% de los mayores de 65 años recibe una pensión de vejez, cifra que está en línea con las estadísticas de participación en la fuerza de trabajo. Adicionalmente, las pensiones asistenciales y los montepíos benefician a un 29,2% de los adultos mayores, entre los cuales se cuentan muchas mujeres que no participaron en la fuerza de trabajo y que no tenían ingresos propios cuando jóvenes.

⁴ El estudio citado es de tipo cualitativo; un estudio cuantitativo del Banco Mundial entrega similares conclusiones (WORLD BANK, 2005).

CUADRO 3

INGRESOS MONETARIOS, PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS

	% con ingreso	Ingreso mensual			
		Promedio	Mediana (p 50)	Percentil 10	Percentil 90
Hombres	96,1	289,1	129,3	53,0	536,8
Mujeres	80,4	136,8	90,1	46,1	259,8
Todos	88,5	209,6	101,3	47,9	383,8

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2006. Miles de pesos, noviembre 2006.

La vulnerabilidad está más relacionada con la inestabilidad y precariedad de los ingresos laborales. En particular, en el caso de personas de bajo capital humano que desempeñan labores en el sector informal de la economía, cuyo riesgo de ingreso se traduce en vulnerabilidad del hogar. La principal falencia del sistema de seguridad social en Chile es la desprotección de ingresos de los hogares de bajos recursos. El seguro de cesantía representa una respuesta solo parcial a este problema, puesto que opera en el caso de los trabajadores con contrato formal y no cubre a quienes pueden experimentar mayores riesgos en la materia. Programas de empleo públicos podrían representar un seguro de ingresos en este tipo de casos, pero su buen funcionamiento requiere que no se conviertan en fuente permanente de empleo ni que estén al servicio de intereses particulares.

3. Oportunidades

Las oportunidades operan en distintas dimensiones y no existe un tratamiento bien definido en cuanto a su medición. La discusión que sigue se realiza en torno a los resultados de la educación, que representan una aproximación razonable a la distribución de las oportunidades en una economía. En los resultados de la educación confluye el conjunto de factores determinantes de las oportunidades, como son los re-

cursos de las escuelas, el capital económico y cultural de los hogares, la influencia de los vecindarios y el rol de las políticas públicas en áreas como la salud y la nutrición de los niños.

Los resultados de la educación informan del desarrollo de habilidades cognitivas, así como de habilidades no cognitivas. Estas últimas incluyen características como la disciplina, el control de impulso, la responsabilidad, la iniciativa y otras semejantes. La evidencia empírica presentada en CUNHA ET AL. (2005) muestra que estas habilidades pueden resultar más importantes que las cognitivas para explicar los resultados socioeconómicos de los jóvenes.

Que en el país existe un déficit en materia de oportunidades es un hecho conocido y que ha sido objeto de amplio debate en los últimos años. Los accesos y resultados de la educación están cercanamente determinados por los niveles de ingreso de los hogares (Cuadro 4). Así, la cobertura preescolar para niños de cuatro años muestra una diferencia de 30 puntos entre los quintiles primero y quinto; alrededor del 40% de los niños de bajos recursos tienen déficits en el plano del desarrollo psicosocial; y los principales retrasos afectan el lenguaje con implicancias en el desarrollo de las siguientes etapas del ciclo de vida.

A nivel de cuarto básico, los estudiantes del quintil más rico tienen 4,5 veces mayor probabilidad para alcanzar el 20% superior de puntajes de la prueba Simce respecto del quintil más pobre. Si se considera ahora a los jóvenes de 16 años de edad, resulta que un 20,6% en el quintil más pobre no está cursando la enseñanza media, sea porque ha desertado del sistema educacional o se encuentra rezagado en la enseñanza básica, cifra que se compara con solo el 3,5% en el quintil más rico. Asimismo, hay una diferencia superior a siete veces a la hora de obtener un puntaje perteneciente al 20% superior de la prueba Simce de segundo medio entre jóvenes de los quintiles referidos.

La acumulación de las brechas educacionales explica que casi la mitad (45,5%) de los jóvenes del quintil pobre no egresa de la educación media, comparado con solo el 3,9% del quintil más rico. Esto es

una diferencia cercana a doce veces en contra del grupo más pobre. Considerando a quienes rinden la prueba de selección universitaria, hay una brecha de siete veces a favor del quintil quinto para obtener más de 600 puntos en la referida prueba. El resultado final de la educación es altamente desigual: de cada 100 jóvenes de 21 años, 81 están cursando estudios de nivel superior en el quintil quinto; mientras que lo hacen solo 13 en el quintil pobre.

**CUADRO 4
RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN Y OPORTUNIDADES**

	Quintiles de ingreso per cápita hogares					Total
	1	2	3	4	5	
% que asiste a educación preescolar, niños de 4 años	44,3	45,6	53,6	54,9	74,9	51,4
% en quintil superior de resultados del Simce 4to básico	9,0	12,6	17,3	23,4	40,5	20,0
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	79,4	84,5	88,5	94,1	96,9	87,2
% en quintil superior de resultados Simce 2do medio (1)	6,7	12,8	12,8	22,8	48,4	20,5
% que no termina la educación media (2)	45,5	30,1	21,4	13,3	3,9	22,1
% con 600 y más puntos en la PSU (egresados 2004)	4,9	6,9	8,7	14,6	34,3	16,1
% que estudia en nivel superior a los 21 años	12,6	24,1	28,3	41,3	80,6	37,2
Índice resultados PSU por probabilidad egreso EM	8,1	14,6	20,7	38,4	100,0	
Índice del ingreso per cápita	8,3	15,8	22,8	34,4	100,0	

Fuente: elaborado sobre bases de datos de Simce, grados respectivos, PSU 2005, Casen 2006.

Notas: (1) se refiere a quintiles de ingreso total del hogar; los datos no permiten desagregar quintiles 2 y 3.

(2) medido a los 21 años; supone que rezagados en estudios logran igual tasa de egreso que resto de estudiantes del nivel.

Un indicador resumen de los resultados educacionales se calcula como la probabilidad de lograr un puntaje en el 20% superior de la Psu, considerando como base a todos los jóvenes de cada quintil de

ingreso.⁵ El indicador resultante se expresa como un índice con valor 100 para el quintil quinto, de modo de compararlo con similar indicador para el ingreso per cápita de los hogares (Cuadro 4).

Los resultados de la educación en el indicador resumen se distribuyen en forma similar a los ingresos de los hogares. Esto es, los jóvenes de cada quintil obtienen un resultado proporcional al nivel de ingresos de sus hogares. Esta situación es típica en los bienes que se adquieren en los mercados, puesto que el consumo depende de la capacidad de compra, pero no debiera ocurrir en la educación que es el área donde tendrían que igualarse las oportunidades. Los datos sugieren que prácticamente no existe labor de compensación de las diferencias de ingresos de los hogares por parte de la política pública.⁶

Esto no quiere decir que la provisión pública de educación sea irrelevante. El Estado transfiere un volumen importante de recursos a la población de estrato medio y bajo en la forma de educación subsidiada, al igual como lo hace con la salud y la vivienda. La distribución resultante del bienestar es mejor que sin intervención pública. Pero al final del día los resultados de la educación son proporcionales al ingreso de los hogares de los estudiantes, sea por efecto del peso de la dotación inicial, los esquemas de cofinanciamiento u otro tipo de factores.

La tarea de la política social para igualar oportunidades en Chile es especialmente difícil, dada la alta desigualdad de ingresos. La política social debiera compensar las desigualdades que se originan en los hogares en áreas como estimulación temprana, nutrición, capital cultural, roles modelos, etc. Esto ya sería una tarea compleja si todos los niños tuvieran acceso a igual tipo de educación. El desafío se torna

⁵ Esto es, el porcentaje que logra puntaje en el 20% superior multiplicado por la fracción que egresa de la enseñanza media. Ello supone que todos los estudiantes que egresan rinden la PSU, que en la práctica subestima la brecha de resultados.

⁶ La conclusión depende del indicador utilizado, que representa una síntesis del conjunto del proceso educativo. El resultado es menos dramático si se considerara la brecha a nivel de las pruebas Simce.

prácticamente inmanejable si se considera que los niños de hogares acomodados asisten a establecimientos que tienen un presupuesto per cápita tres o cuatro veces mayor respecto de los colegios financiados por el Estado.

De esta manera, si por igualación estricta de oportunidades entendemos igualdad en los resultados educacionales que obtienen en promedio los alumnos de distinto estrato socioeconómico, entonces habría que concluir que la igualación de oportunidades no es posible en Chile, considerando las diferencias de ingreso de los hogares y los niveles de gasto en la educación privada. Tal objetivo requeriría que se estableciera una relación uno a uno para los resultados de la educación entre grupos de distinto nivel socioeconómico, en reemplazo de las actuales diferencias que alcanzan a una relación de doce a uno entre los quintiles quinto y primero.

La pregunta es por tanto cuál sería un objetivo razonable en materia de igualación de oportunidades en el país. Este incluiría dos elementos: (i) que fuese una meta factible de alcanzar; (ii) que las diferencias en los resultados educacionales no atenten contra las expectativas de desarrollo de los estudiantes de menores recursos.

La igualación de las oportunidades requiere modificaciones en distintos ámbitos de la política social. En primer término, se precisa contar con indicadores y metas bien definidas en materia de igualación de oportunidades, tal como ocurre en el caso de la pobreza. Es evidente que si no se mide lo que se quiere lograr, nunca sabremos si se avanza o no hacia el objetivo deseado. Más aún, tal escenario hace probable que en la práctica no existan avances, porque la falta de rendición de cuentas asociada a tal situación opera a favor del *status quo*.

Segundo, la igualación de oportunidades requiere una mirada de conjunto de las políticas que contribuyen a la formación de competencias en los niños y jóvenes. De otro modo, las políticas tienen baja efectividad, puesto que carecen de los complementos requeridos para el mejor desarrollo de las competencias, o se pone el acento en etapas equivocadas del ciclo de la formación de capital humano.

A modo de ejemplo, el aporte de la política de financiamiento a los estudiantes de la educación superior a la mayor igualación de oportunidades es absolutamente insuficiente en ausencia de acciones que nivelen los resultados educativos en los niveles previos.

Tercero, se precisa establecer mecanismos claros de rendición de cuentas en las distintas esferas de funcionamiento de la política social. La rendición de cuentas puede operar a través de diversos mecanismos, incluyendo modalidades de elección por parte de los usuarios, participación de las comunidades, control burocrático, etc. El Plan Auge en el sistema de salud representa un ejemplo importante, puesto que establece garantías explícitas en la atención de salud, así como mecanismos que aseguran la consecución de tales resultados.

Cuarto, la estructura de financiamiento de los servicios sociales no contribuye al objetivo de igualación de oportunidades. Compensar las desigualdades de origen requiere un mayor nivel de gasto en los niños y jóvenes pertenecientes a hogares de menores recursos. Tal propósito puede lograrse sin necesidad de desmantelar los actuales mecanismos de cofinanciamiento privado, puesto que basta que el Estado privilegie la asignación de los recursos públicos a quienes tienen menor nivel de recursos privados. El caso de la subvención preferencial en educación ilustra el tipo de política de financiamiento a establecer (sección 4).

4. Desigualdad de ingresos

La distribución de ingresos exhibe elevada desigualdad en el país, incluso cuando se le compara con América Latina que es la región con los mayores índices de desigualdad a nivel mundial. De acuerdo al coeficiente de Gini, Chile ocupa el tercer lugar en materia de desigualdad regional, después de Brasil y Colombia. Si se considera como indicador de desigualdad a la razón de percentiles 90 y 10, Chile se ubica en el tramo intermedio de desigualdad en la región, después de países como Argentina, México y Perú (DE FERRANTIS ET AL, 2003).

La estructura de la desigualdad de ingresos entre los hogares en el Chile actual tiene tres componentes principales: una desigual distribución de los ingresos del mercado a nivel de perceptores individuales, un patrón de conformación de los hogares que exacerba la desigualdad de los ingresos individuales y la escasa acción redistributiva por parte del Estado.

Las principales fuentes de ingreso de los hogares son los salarios, el trabajo independiente y el ingreso de los empleadores, que en conjunto representan cerca del 80% del ingreso monetario de los hogares (Cuadro 2)⁷. Debe tenerse presente que los ingresos reportados en las encuestas de hogares no incluyen partidas como las utilidades retenidas de las empresas, y que captura solo de modo imperfecto las ganancias de capital e ingresos relacionados.

En el Informe de la OECD (1996) se reporta la razón entre los percentiles 90 y 10 de la distribución de salarios para los países desarrollados. Los países escandinavos presentan los menores índices de desigualdad salarial, como ocurre en Noruega (1,98), Suecia (2,13) y Finlandia (2,38). Los países de Europa Central presentan niveles de desigualdad ligeramente más elevados: Alemania (2,27), Italia (2,62) y Francia (3,28). Por su parte, los países anglosajones presentan los mayores niveles de desigualdad del grupo, como lo muestran los casos de Australia (2,92), Inglaterra (3,38), Canadá (4,19) y EE.UU. (4,38). Todos estos países presentan menor desigualdad salarial que Chile, donde la razón de percentiles citada alcanza a 5,0 (Cuadro 5). Este es prácticamente el doble de la desigualdad respecto de los países de Europa del Norte y Europa Central.

La estructura de la desigualdad salarial en el país está estrechamente vinculada a los retornos de la educación, habiendo una diferencia de 35 veces entre el salario promedio de los profesionales universitarios respecto de los egresados de la educación media (Cuadro 6).⁸ Esta es

⁷ Todos los datos para Chile de esta sección provienen de la encuesta Casen 2006.

⁸ La brecha ajustada por experiencia potencial en el trabajo y género alcanza a 319 veces.

una enorme diferencia de ingresos para tan solo cinco años adicionales de escolaridad y responde a un conjunto de determinantes, entre los que se cuentan la baja calidad del capital humano de los egresados de la educación media, la abundancia relativa de las distintas ofertas de capital humano y la heterogeneidad de las empresas, incluyendo un segmento de productividad precaria.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN INGRESOS INDIVIDUALES DEL TRABAJO

	Media*	Gini	90/10	90/50	10/50
Cuenta propia	453,0	49,7	9,00	3,00	0,33
Salarios	266,2	41,0	5,00	2,89	0,58

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2006.

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero.

* Ms 2006.

CUADRO 6
INGRESOS LABORALES SEGÚN NIVELES DE ESCOLARIDAD

Años de escolaridad	Asalariados			Cuenta Propia		
	Promedio, M\$ 2006	P90/P10	% en total ocupados	Promedio, M\$ 2006	P90/P10	% en total ocupados
0-8	152,2	2,86	23,6	277,9	8,37	38,6
9-11	181,1	3,00	14,6	371,9	6,98	18,1
12	208,3	3,20	34,5	429,6	6,69	27,0
13-16	336,2	4,61	17,0	653,0	8,75	11,1
17 y más	737,2	7,04	10,2	1785,1	11,1	4,9
Total	266,2	5,00	100,0	453,0	8,98	100,0

Fuente: elaborado sobre Encuesta Casen 2006.

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero.

La estructura de los hogares también incide en la distribución de ingresos. Los elementos más relevantes aquí son la participación laboral en el hogar, la correlación de capital humano entre las parejas y la presencia de núcleos secundarios. Los dos primeros factores am-

plifican la desigualdad de los ingresos individuales, mientras que los núcleos secundarios reducen la desigualdad.

En materia de participación, se constata que en alrededor del 10% de los hogares no hay participantes en el mercado del trabajo; esto es, no hay personas ocupadas o buscando ocupación, siendo las pensiones el principal ingreso de estos hogares. En cerca del 40% de los hogares hay un solo miembro que participa en el mercado del trabajo, mientras que en el restante 50% de los casos hay dos o más personas participando en el mercado del trabajo. La participación laboral tiene directa implicancia sobre el nivel de ingreso de hogar; casi el 70% de los hogares del quintil quinto tienen dos o más participantes en el mercado del trabajo, situación que ocurre solo en un tercio de los hogares del primer quintil.⁹

El coeficiente de correlación entre los años de escolaridad de la pareja es 74.9%, una cifra elevada si se le compara con otros países (DE FERRANTIS ET AL, 2003). La formación de hogares por parte de personas con parecido nivel de capital humano refleja la segmentación social existente en el país, a la vez que contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos puesto que amplifica la desigualdad de los ingresos individuales. Un mayor nivel de capital humano aumenta la remuneración de mercado y la probabilidad de participación laboral, de manera que habrá mayor distancia de ingreso entre los hogares en relación a una situación con mayor heterogeneidad en el capital humano de las parejas.

Por su parte, la existencia de un segundo núcleo caracteriza el 18.3% de los hogares. La presencia de un segundo núcleo es más frecuente en los quintiles inferiores y por lo general realiza una contribución al ingreso del hogar. El caso principal es representado por los hijos o hijas del jefe del hogar que, teniendo pareja o hijos propios, viven en el hogar paterno. Esta decisión puede responder a razones económicas, puesto que se comparten recursos en tér-

⁹ Cálculos que excluyen a los hogares unipersonales.

minos de ingresos, vivienda y tiempo, posibilitando la realización de actividades laborales o de estudio. Este es el caso particular de las madres solteras que residen en el hogar paterno, cuyo nivel de participación laboral o tasa de estudios es bastante mayor a cuando forman un hogar propio (LARRAÑAGA, 2006). En definitiva, los núcleos secundarios tienden a reducir la desigualdad de ingresos, puesto que se comparten recursos que de otro modo estarían fraccionados en hogares separados.

El tercer componente de la distribución del ingreso es la acción redistributiva del Estado. Los principales instrumentos que tiene la política social para modificar la distribución de los ingresos son las transferencias monetarias y los impuestos, que implican sumar o restar recursos al ingreso primario de los hogares. Otros instrumentos de política pública pueden tener impacto distributivo indirecto en caso que modifiquen los determinantes de los ingresos individuales, como ocurre en el caso de los servicios sociales y de la política laboral.

Las transferencias monetarias no producen cambios importantes en la distribución de ingresos del país, como fuera previamente argumentado. En el caso de las pensiones hay una incidencia solo marginal; el coeficiente de Gini de la distribución de ingreso per cápita de los hogares con y sin pensiones pagadas por el Estado alcanza valores respectivos de 55,9% y 58,1%.

La mayor parte de las pensiones corresponde a pagos del antiguo sistema de seguridad social, cuyos montos están en línea con las remuneraciones que recibían los pensionados en su ciclo laboral. Ello responde a la segmentación según *estatus* ocupacional del antiguo sistema de pensiones, a pesar que su denominación de sistema de “reparto” sugiere un mayor grado de redistribución¹⁰. De esta manera, el coeficiente de Gini de los perceptores individuales

¹⁰ Ello no desmerece la importancia de estos pagos, puesto que representan la principal herramienta del sistema de protección social y facilitan el balance intertemporal de los ingresos individuales.

de pensiones de vejez y viudez pagadas por el Estado asciende a 37,9%, solo algunos puntos por debajo del coeficiente de Gini de los salarios (43,6%).¹¹

Por su parte, los subsidios monetarios son transferencias focalizadas que tienen por objetivo aliviar la situación de pobreza de personas que no están en condición de trabajar. El monto total gastado en subsidios monetarios representa una fracción marginal del gasto social (3,7% en el año 2002), por lo que no debiera extrañar que su impacto en los indicadores de desigualdad sea mínimo, modificando solo en un punto porcentual el coeficiente de Gini respecto de una situación sin subsidios.¹²

La política tributaria tiene también un bajo impacto en la desigualdad de los ingresos, puesto que los hogares pagan impuestos en una proporción relativamente similar de sus ingresos, resultado que se deriva de la combinación de impuestos con un mayor contenido progresivo (renta) con otros que tienen un carácter más bien regresivo (Iva) (ENGEL ET AL, 1998). De este modo, la distribución de ingresos antes de impuestos es muy cercana a la distribución de ingresos después de impuestos.

Los estudios de incidencia tributaria para distintos países del mundo tienden a concluir que los sistemas de impuestos no juegan un rol importante en la distribución de los ingresos. Este resultado se basa en los pagos efectivos de impuestos, más allá de la estructura teórica de tasas y bases tributarias. La situación del país se ajusta a la norma internacional en esta materia¹³.

¹¹ El dato respectivo incluye a todas las pensiones y todos los salarios. Notar que en el Cuadro 5 se presenta el Gini para asalariados con 40 y más horas semanales.

¹² Este es el efecto impacto, que no considera efectos de los subsidios sobre las decisiones familiares que afectan otros ingresos del hogares, como las relacionadas con la oferta de trabajo y con las donaciones entre privados.

¹³ Sin embargo, el nivel de recaudación tributaria sí tiene efecto distributivo, puesto que permite financiar distintos volúmenes de gasto social. En esta materia Chile ocupa uno de los primeros lugares en América Latina, con una tasa de recaudación tributaria de alrededor del 18% del PIB, pero bastante distante de los países europeos, cuyos niveles de recaudación tributaria fluctúan en torno a un 30% del Pib.

En los países desarrollados las transferencias monetarias son masivas, absorben la mayor parte de los recursos destinados al gasto social y se financian sobre la base de una elevada carga impositiva que incluye impuestos y cotizaciones de seguridad social. Las transferencias monetarias modifican sustancialmente los ingresos de los hogares en estos países, representando un componente principal de la distribución del ingreso disponible. Si se considera el promedio de los 15 países de la Unión Europea, se tiene que el coeficiente de Gini cae de 47% a 33% entre la distribución primaria de ingresos de los hogares y la distribución del ingreso disponible, una caída que se explica en lo fundamental por la acción de las transferencias monetarias (PERRY ET AL, 2005).¹⁴

No hay otros instrumentos de política pública en el país que tengan por objetivo modificar la distribución de los ingresos. Hace ya tiempo que los objetivos de equidad fueron asignados a la política social, desvinculando de tal responsabilidad a otros instrumentos de política. La principal excepción a esta regla ha sido la fijación del salario mínimo, política que tiene resultados ambiguos en la distribución del ingreso si se considera que aumenta algunas remuneraciones (establece un piso), pero reduce las oportunidades de empleo para los trabajadores con baja productividad.

No parece suficiente centrar los esfuerzos en reducir la pobreza e igualar oportunidades. La desigualdad de resultados también importa en la convivencia social, más allá que se alcancen mínimos de ingreso y se igualen los puntos de partida. Pero quizás más importante, la superación de la pobreza y la igualación de oportunidades requieren la reducción de las desigualdades de ingreso. La eficacia del crecimiento económico para reducir la pobreza es baja en el caso de los grupos más marginados de la sociedad, por lo cual se necesita de políticas

¹⁴ El ingreso primario es el ingreso antes de impuestos y transferencias; el ingreso disponible es después de impuestos y transferencias. Hay que notar que el ingreso primario en Europa está desigualmente distribuido, porque la misma existencia de transferencias monetarias causa que haya un número significativo de hogares que no cuentan con ingresos primarios (por ejemplo, pensionados).

redistributivas que actúen como complemento del crecimiento (PERRY ET AL, 2005). Asimismo, es difícil la igualación de oportunidades en un contexto de fuerte desigualdad de ingresos, como lo muestra la propia experiencia chilena de los últimos años.

La introducción de la pensión básica universal y las transferencias de ingresos que propone la Comisión de Trabajo y Equidad representan un importante cambio de paradigma, puesto que se trata de políticas de ingresos con efectos relevantes en los ingresos de los hogares y en las estadísticas de desigualdad y pobreza (ver Sección 5).

IV. DESARROLLOS FUTUROS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Hay un conjunto de iniciativas en etapa de desarrollo y que representan innovaciones importantes de la política social en el país: (i) una política de ingresos para mayores de 65 años pertenecientes al 60% de menores ingresos; (ii) un subsidio al ingreso del trabajo y una ampliación de los beneficios por niños para hogares del quintil más pobre; (iii) un aumento del 50% en el financiamiento de la educación de los niños de hogares vulnerables; (iv) una política de desarrollo psicosocial para los menores entre 0-4 años en el sistema público de salud (Programa Chile Crece Contigo).

1. Transferencias para mayores de 65 años¹⁵

Una ley de reforma previsional recientemente aprobada introduce cambios sustanciales en el sistema de seguridad social chileno. Una innovación principal es la confluencia de la pensión contributiva y de las pensiones asistenciales en un nuevo régimen que tiene como piso a la pensión básica solidaria (PBS). Este es un pago que se otorgaría a todos los individuos a partir de los 65 años en caso que: (i) no tengan

¹⁵ Esta sección se basa parcialmente en LARRAÑAGA (2007).

cobertura previsional; (ii) su familia califique dentro de los seis deciles inferiores del ingreso. El monto de la PBS ascendería a \$ 75.000 mensuales en estado de régimen.

El objetivo de la PBS es garantizar protección social a los adultos mayores que no están cubiertos por las pensiones de carácter contributivo y pertenecientes a hogares en el 60% inferior de ingresos en el estado de régimen. La PBS es complementada por un pago que suplementa el monto de la pensión contributiva cuando esta es inferior a \$ 200.000. Este pago contribuye a minimizar los incentivos negativos que la PBS normalmente tendría sobre la cotización previsional, dado que también hay un premio asociado a quienes cotizan en la seguridad social.¹⁶

La elegibilidad para la PBS se basa en el nivel socioeconómico de la familia del beneficiario, que se define por el cónyuge y los hijos estudiantes hasta 24 años que viven en el mismo hogar. No se incluyen otros miembros del hogar, como tampoco a los hijos que tienen independencia económica, vivan o no en el mismo hogar del beneficiario. De tal manera, el Estado asume responsabilidad por los adultos mayores que no generan suficientes ingresos, más allá de los recursos que tengan los familiares distintos al cónyuge, residan o no el mismo hogar. Este es un tipo de política “des-familiarista”, puesto que el Estado sustituye a la familia como principal responsable del bienestar de las personas. La norma hasta la fecha ha sido que la elegibilidad para los programas sociales reside en la condición socioeconómica del conjunto del hogar, que responde más bien a una política “familiarista” donde la responsabilidad principal recae en la familia y el rol del Estado es subsidiario.

La condición de elegibilidad de ingresos del núcleo familiar para acceder al beneficio incentiva a que se mantengan los hogares extendidos, conformados por más un núcleo familiar, en relación a una

¹⁶ El argumento es importante para los grupos que tienen la opción de no cotizar, como son los trabajadores independientes, los asalariados informales y quienes efectúan trabajos esporádicos.

situación donde la elegibilidad dependiese del nivel socioeconómico del hogar. Ello puede parecer contradictorio, pero se explica porque en el último caso la elegibilidad según hogar “castiga” la convivencia con hijos económicamente activos, en la medida que elevan la probabilidad de no calificar para el beneficio. Por otra parte, la elegibilidad según núcleo familiar no castiga a los adultos mayores que sostienen económicamente a familiares distintos al núcleo directo. Esto ocurre porque el ingreso del núcleo familiar no aumenta ni decrece por la presencia en el hogar de estos otros familiares.

Un tercio de los mayores de 65 años cumple el primer requisito de elegibilidad para la Pbs. Cerca del 70% de este grupo tiene un ingreso familiar por debajo del umbral establecido, de modo que alrededor del 23% del total de adultos mayores calificaría para la Pbs, considerando los dos requerimientos exigidos. La mayor parte (70%) corresponde a mujeres, puesto que ellas han tenido menor participación laboral y por tanto menor acceso a pensiones contributivas; asimismo, tienen un mayor período de sobrevida, de modo que hay mayor número de mujeres mayores de 65.

La introducción de la Pbs puede tener efectos en la conformación de los hogares, considerando que hay dos efectos principales que se originan en una política de transferencias monetarias a los adultos mayores. En primer término, se incrementan los recursos monetarios y, consiguientemente, los rangos de elección en la conformación del hogar. Segundo, la condición de elegibilidad para acceder a la transferencia tiene en sí misma efectos sobre la conformación de los hogares.

El primer tipo de efecto puede operar en direcciones opuestas, induciendo la separación de personas en distintos hogares o la integración en un solo hogar. No hay antecedentes para conocer qué efecto prevalecerá en la práctica. El segundo canal está referido a que las políticas públicas que transfieren recursos a personas u hogares pueden modificar en forma importante el comportamiento de estos agentes, a efectos de adaptarse a las condiciones que permiten

acceder a los beneficios del caso. En todo caso, la elegibilidad según núcleo familiar es más neutral respecto de la conformación de los hogares que una política basada en el ingreso del hogar.

Estimaciones preliminares sitúan el efecto impacto del nuevo componente de las pensiones en un aumento de 11,5% en el ingreso promedio del primer quintil de hogares y de 9,5% en los dos primeros quintiles, y una reducción de cerca de 2 puntos en el porcentaje de hogares pobres. Ahora bien, una transferencia de esta magnitud altera las decisiones del hogar en materias relacionadas con la determinación de los ingresos. El efecto neto de la política es consiguentemente más reducido que el efecto de impacto, pero seguiría siendo probablemente importante.¹⁷

2. Propuestas de la Comisión de Trabajo y Equidad

Hacia mediados de 2007, el gobierno chileno conformó una comisión de 47 personas, incluyendo expertos, líderes políticos y líderes sociales, para que estudiaran el problema de la equidad en el país y propusieran medidas de política pública para la obtención de mejores resultados en esta materia. La comisión trabajó durante ocho meses, parte de los cuales fueron destinados a presentaciones por parte de organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones de empleadores, grupos de pobladores, iglesias, organismos de la sociedad civil, entre otros. En mayo del 2008, la Comisión terminó su trabajo y entregó un conjunto de propuestas en cuatro dimensiones: políticas sociales, empleo y capacitación, negociación colectiva y oportunidades. Posteriormente, el gobierno formó un equipo interministerial para

¹⁷ Nótese también que el efecto impacto aproxima más cercanamente los efectos en bienestar asociados a tal política, puesto que se trata de un efecto ingreso que aumenta los niveles de bienestar más allá de posibles sustituciones entre constituyentes del bienestar, como pueden ser ingreso monetario y tiempo disponible.

que evalúase la implementación de estas propuestas en medidas de política pública.

De las propuestas acordadas por la Comisión de Trabajo y Equidad hay dos que están orientadas a tener efectos inmediatos en la distribución de ingresos y en la pobreza. Estas son un subsidio o complemento a los ingresos del trabajo y una transferencia monetaria por niño. En ambos casos se trata de transferencias focalizadas en el 20% de hogares de menor condición socioeconómica. Al igual que en el caso de la pensión básica solidaria, se trata de transferencias de ingresos que innovan en contenidos y montos de beneficios respecto de la política social existente a la fecha.

El subsidio al ingreso del trabajo sigue los lineamientos del *Earnings Income Tax Credit (EITC)* en Estados Unidos y el *Working Tax Credit (WTC)* en el Reino Unido. Se trata de un complemento a los ingresos al trabajo, estructurado en dos tramos: (i) una tasa de 30% para ingresos hasta \$ 150.000 mensuales; (ii) una tasa decreciente entre 30% a 0% para ingresos entre \$ 150.000 y \$ 300.000 mensuales. El subsidio se entrega solo a trabajadores pertenecientes al quintil de hogares más pobres, identificados según puntaje en la Ficha de Protección Social.

El complemento a los ingresos del trabajo beneficia a asalariados y trabajadores independientes, sujetos a la condición que se estén realizando contribuciones a la seguridad social. Este requisito tiene dos objetivos: incentivar la formalización de los trabajadores y servir de mecanismo de autoselección en el caso de los trabajadores independientes. En Chile, alrededor de un 20% de los ocupados son trabajadores independientes y en su gran mayoría no están adscritos a la seguridad social. La afiliación a la seguridad social es obligatoria en Chile, pero se hace efectiva solo en el caso de los asalariados, puesto que los empleadores deben retener directamente el pago de la contribución previsional. La tasa de contribución cubre pensiones y salud y asciende a alrededor del 20% del ingreso bruto. De modo que para los trabajadores independientes el complemento a los ingresos

del trabajo actúa esencialmente como un subsidio a la contribución de la seguridad social.

La transferencia descrita funciona solo si la persona está empleada, de modo que tiene mayor efectividad en condiciones de un alto nivel de empleo. Para tal efecto, se ha propuesto que una tercera parte de la transferencia sea pagada a la empresa que contrata al trabajador, de modo que opere como un subsidio a la contratación de los trabajadores.

La segunda propuesta es una transferencia de ingresos a los hogares del quintil inferior, por un monto de \$ 10.000 mensuales por cada niño. No se especifica la edad de cese del beneficio, pero se postula a modo de ejemplo un tipo de 15 años. Esta es una transferencia que tiene por objetivo elevar el nivel de ingresos de los hogares más pobres. Operaría en forma adicional a la actual transferencia por niño (SUF y asignación familiar) y el monto propuesto más que duplica el valor del actual beneficio. En la práctica, significa triplicar el beneficio por niño en los hogares del quintil inferior. Por otra parte, se trata de una transferencia condicional de ingresos, puesto que tendría por requerimiento la asistencia del niño a la escuela y su asistencia a controles de salud.

El efecto combinado de estas transferencias tendría un impacto esperado sobre la reducción de la pobreza de 13.1% a 9.9%; sobre la indigencia, de 3.1% a 1.9%; y sobre la desigualdad de ingresos medidas como la brecha de percentiles 90 a 10, desde 9.1 veces a 7.7 veces. Estas estimaciones fueron efectuadas por la Comisión de Trabajo y Equidad, sin considerar cambios en comportamientos de los potenciales beneficiarios.

El complemento a los ingresos del trabajo no tiene asociados incentivos negativos al esfuerzo, puesto que la transferencia se otorga solo a las personas que estén trabajando, con una tasa de reducción del beneficio relativamente suave a medida que el ingreso del trabajo va creciendo. Más bien lo contrario, el diseño de la transferencia tiene por objetivo incentivar la inserción laboral de personas de

baja productividad, como son jóvenes y mujeres de bajo nivel de calificación.

Por su parte, la transferencia por niño representa un efecto ingreso puro para el hogar y podría desincentivar la oferta de trabajo de personas con mayor costo alternativo del tiempo, como son madres en el caso de hogares numerosos. Sin embargo, se trata de una transferencia acotada en el tiempo, dado que desaparece cuando el niño cumple una edad determinada. Además, funciona en conjunto con el complemento al ingreso del trabajo, de modo que su potencial efecto negativo sobre la oferta de trabajo puede ser más que compensado por la operatoria de la otra transferencia.

Más problemático puede ser el tratamiento de los incentivos en el contexto del puntaje que el hogar obtiene en la Ficha de Protección Social. La introducción de estas dos nuevas transferencias en el conjunto de programas que se focaliza a través de la Fps implica un aumento significativo en el monto de recursos que el hogar puede acceder si es que obtiene un puntaje suficientemente bajo en el instrumento de focalización. Los incentivos a obtener un bajo puntaje son consiguientemente mayores. También es compleja la señal contraria al progreso económico para quienes ya han accedido a los beneficios sociales, puesto que subir el puntaje de la Fps puede significar el cese de los subsidios.

A tal respecto, resulta problemático el corte discreto en el puntaje Fps asociado al término del beneficio, puesto que la probabilidad de acceso a los nuevos beneficios baja de 100% a 0% cuando el hogar cruza el puntaje de corte que separa el primer y segundo quintil de la Fps. Un problema asociado es la inequidad en el tratamiento a los hogares del segundo quintil, puesto que muchos de ellos terminarán teniendo un menor nivel de ingreso disponible respecto de los hogares del primer quintil que acceden a las nuevas transferencias. Estos aspectos necesitan ser modificados en la fase de implementación de las propuestas de la Comisión de Equidad, para efectos de una lograr la mayor efectividad de las mismas.

3. La subvención preferencial

La subvención escolar es una transferencia fiscal por alumno que representa la base del financiamiento de la educación subvencionada por el Estado en el país. El monto de la subvención varía con factores relacionados con el costo de provisión de la educación, como es el nivel enseñanza y la localización del establecimiento, pero no se modifica con las diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes. Esta situación cambia con la ley de subvención preferencial recientemente aprobada.

La subvención preferencial establece la entrega de un pago adicional por alumno de baja condición socioeconómica. El objetivo de la política es propender a la mayor igualación de oportunidades por la vía de transferir un mayor nivel de recursos a los establecimientos que educan a estos alumnos. La identificación de los estudiantes beneficiarios resulta de la combinación de un conjunto de mecanismos, incluyendo la ficha de protección social, la adscripción de la familia a Chile Solidario o la pertenencia al tramo A de Fonasa. En estado de régimen, se prevé que la focalización se realizará solo a través del puntaje en la ficha de protección social.

La distribución actual de recursos en las escuelas subvencionadas no contribuye a la igualación de oportunidades. Los recursos por alumno crecen con el nivel socioeconómico de los estudiantes, en vez de compensar por las desigualdades de origen en los hogares de procedencia. En LARRAÑAGA Y PEIRANO (2007) se presentan estimaciones de los actuales montos de financiamiento en la educación subvencionada según nivel socioeconómico de los estudiantes. Los resultados muestran importantes desigualdades, puesto que los estudiantes de baja condición socioeconómica asisten a establecimientos que cuentan con menor nivel de recursos educacionales para financiar la enseñanza. Los alumnos del primer quintil estudian en escuelas cuyo financiamiento promedio alcanza a \$ 33.941 mensuales, mientras que los pertenecientes al quinto quintil asisten a establecimientos que

cuentan con un 17.1% más de recursos por alumno ($\$ 39.759$)¹⁸. Este es un patrón anómalo, puesto que la educación subvencionada por el Estado debiera tender a privilegiar a los estudiantes de menores recursos familiares, o por lo menos no discriminar en su contra.

La brecha en el nivel de recursos se origina en la contribución del financiamiento compartido, que representa un 13% del total de los recursos del sector y muestra importantes diferencias según estrato socioeconómico. En el quintil primero asciende a $\$ 1.047$ por alumno, mientras que en el quintil quinto asciende a $\$ 11.450$ por alumno. El aporte que entregan los municipios a sus establecimientos es más importante en los quintiles inferiores, pero su impacto es relativamente marginal dado que representa menos del 10% de los recursos de estos establecimientos. Por su parte, la distribución de la subvención escolar es relativamente plana entre los establecimientos considerados; aun cuando algo más baja en el quintil quinto por efecto del descuento asociado al financiamiento compartido.

Las simulaciones muestran que la subvención preferencial es una política efectiva para revertir las principales desigualdades de recursos en las escuelas subvencionadas por el Estado. Los alumnos de los dos quintiles inferiores asisten a escuelas que tendrían un 9% más de recursos que las escuelas del quintil quinto, revertiendo el patrón regresivo que caracteriza al financiamiento por alumno en la educación subvencionada. Ello si todas las escuelas elegibles deciden participar del régimen de subvención preferencial.

La política de subvención preferencial no modifica los recursos con que cuentan los estudiantes de estratos medios, quienes dispondrían ahora de los montos más bajos de financiamiento a nivel de promedio por quintil socioeconómico. También persisten importantes niveles de desigualdad al interior de los quintiles, situación que

¹⁸ Hay que recordar que los quintiles se definen al interior de la educación subvencionada por el Estado (enseñanza básica urbana). Estos excluyen al 10% más rico de la población, que asiste mayoritariamente a escuelas particulares pagadas.

se origina en distintos niveles del financiamiento compartido y del aporte municipal, así como de la subvención preferencial cuando se segmenta según tipo de establecimiento.

Un elemento crítico para que la subvención preferencial sea una política efectiva es el grado de adscripción que consiga entre los establecimientos educacionales, puesto que la afiliación es voluntaria. Los recursos adicionales provenientes de la subvención preferencial representan el principal incentivo que tendrán los establecimientos educacionales para ingresar al régimen de subvención preferencial. Sin embargo, la adscripción al sistema implica asumir un conjunto de compromisos en materia de reglas de selección y retención de alumnos, así como de rendición de cuentas por parte de estas escuelas. Estos elementos representan costos de autonomía para los establecimientos que ingresen al sistema, los cuales serán evaluados en relación a los beneficios que depara la subvención preferencial para decidir la entrada al nuevo régimen.

La subvención preferencial establece categorías de establecimientos sujetos a variados grados de regulación: (i) *autónomos* son los establecimientos que obtienen sistemáticamente buenos resultados, reciben el monto completo de la subvención preferencial y tienen libertad para disponer la utilización de los nuevos recursos; (ii) *emergentes* son quienes no obtienen sistemáticamente buenos resultados, reciben cerca de la mitad del valor de la subvención preferencial y un monto complementario de recursos sujeto a la implementación de una estrategia de mejoramiento educativo que incluye acciones para mejorar el rendimiento de los alumnos prioritarios, formalizados a través de convenios de desempeño con el Ministerio de Educación; (iii) *en recuperación* son aquellos con resultados educacionales deficientes, no reciben la subvención preferencial pero sí recursos condicionales a que desarrolleen un plan de reestructuración. Los criterios de clasificación definidos por el Ministerio de Educación establecen que la mayor parte de los establecimientos pertenecerán a la categoría de emergentes.

Un efecto importante de la nueva política es la acogida a los estudiantes vulnerables. Esto es, un alumno de menor condición socioeconómica que sea portador de la subvención preferencial debiera ser bienvenido en cualquier tipo de escuela. Ello supone un cambio muy importante respecto de la situación actual, donde los incentivos operan en la dirección opuesta, cual es rehusar a los alumnos que tienen mayores dificultades de aprendizaje y que mayoritariamente provienen de estratos socioeconómicos bajos. El efecto de acogida es significativo y contribuye a la igualación de oportunidades, aun cuando los recursos que represente la nueva política sean marginales para cierto tipo de escuelas. Alrededor de la quinta parte de los alumnos prioritarios asiste a establecimientos que recibirán un volumen reducido de recursos de la nueva subvención. Para estos alumnos puede ser especialmente importante el denominado efecto de acogida, siempre y cuando sus escuelas decidan adscribirse al régimen de subvención preferencial.

Las nuevas regulaciones no son necesariamente negativas. En particular, las reglas que restringen la selección de alumnos y que hacen a las escuelas responsables por la educación de todos los alumnos son naturales en un sistema de educación pública. El problema es si tales normas solo aplican a las escuelas que adscriben al nuevo régimen generando un incentivo a la exclusión. Esta situación podría modificarse en el contexto de la nueva Ley General de Educación, que haría extensiva estas normas a todos los establecimientos. La nueva ley también debiera mejorar la capacidad que tiene el Ministerio de Educación para monitorear la calidad de la educación en los establecimientos, puesto que en su estado actual difícilmente podrá hacerse cargo de las demandas de regulación y monitoreo que considera el régimen de subvención preferencial.

4. Sistema Chile Crece Contigo¹⁹

Décadas atrás Chile logró avances muy importantes en la salud infantil, reduciendo las tasas de mortalidad y desnutrición infantil a niveles que se comparan con los países desarrollados y muy por encima del promedio de América Latina. El éxito de la estrategia se basó en una amplia cobertura de servicios de salud a través de la red de consultorios de atención primaria y de campañas de educación ciudadana. La citada experiencia logró quebrar la relación entre pobreza y mortalidad infantil, así como entre pobreza y desnutrición infantil. De esta manera, el país redujo drásticamente los déficits de salud de los niños de escasos recursos.

Sin embargo, los avances en nutrición y salud de los niños no fueron acompañados de desarrollos similares en el plano psicosocial, lo cual mantiene en funcionamiento a una de las principales causas de la reproducción de la pobreza en el país. Ello puesto que la etapa del desarrollo que va desde la gestación hasta los cuatro años es reconocida en distintas áreas del conocimiento como el período más crítico en la formación del ser humano. En esta etapa se estructuran las bases fundamentales de las particularidades físicas, cognitivas y no-cognitivas que acompañarán al individuo por el resto de su vida, y que se consolidarán y perfeccionarán en sucesivas etapas del desarrollo.

Chile Crece Contigo es un sistema de protección social para la infancia que tiene por objetivo nivelar las brechas de desarrollo infantil en la dimensión psicosocial. La iniciativa se basa en el trabajo efectuado por el Comité Asesor de la Presidencia que en tal materia funcionó durante los años 2005 y 2006. La intención es que el sistema acompañe a los niños y sus familias desde el primer control de embarazo de la madre hasta su ingreso al nivel de prekinder.

¹⁹ Basado en MIDEPLAN (2008).

El eje del sistema está dirigido a los niños que se atienden en el sistema público de salud, quienes mayoritariamente pertenecen a familias de estratos medio bajos y bajos. Las acciones previstas incluyen el reforzamiento del control de embarazo; la atención especializada a embarazadas con factores de riesgo; la atención humanizada en el parto; el monitoreo e intervención del desarrollo psicosocial en los programas de controles de salud; las visitas domiciliarias en los casos de mayor riesgo; salas cunas y jardines infantiles gratuitos para todos los hijos de madres en la fuerza de trabajo del 40% más pobre; y otras acciones relacionadas.

Durante el año 2007 se incorporaron al sistema un total de 161 comunas del país, donde se implementó el programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial en los centros de salud y en las maternidades correspondientes. Al mismo tiempo, se conformaron las Redes Comunales CHCC, que permiten articular las prestaciones y servicios sociales que los niños, niñas y sus familias requieren, de forma oportuna y pertinente a sus necesidades particulares. Se espera que entre marzo y abril de 2008 se incorporen al sistema las restantes comunas, hasta desplegarse el Sistema en las 345 comunas que conforman el país.

La evaluación de Chile Crece Contigo prevé la instalación de un sistema de indicadores que permita monitorear en el tiempo la evolución del desarrollo psicosocial de los niños de diferentes estratos socioeconómicos, tal como hoy ocurre con indicadores de la salud física o de los logros escolares en la enseñanza básica. El cierre de brechas en la dimensión psicosocial debiera ser esencial para conseguir una verdadera igualación de oportunidades a la entrada en el sistema escolar.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Chile ha sido un país históricamente pobre y sujeto de fuertes desigualdades sociales. La causa de la pobreza ha sido el subdesarrollo económico, mientras que la desigualdad parece haber caracterizado la historia del país desde los tiempos de la Colonia. Un punto de inflexión se produce a fines de los años ochenta, cuando se inicia un ciclo de rápido crecimiento económico que se convierte en la mejor oportunidad que ha tenido el país para lograr el desarrollo. Quince años después se constata una dramática reducción de la pobreza, a menos de la mitad de su nivel inicial, en tanto que la persistencia de la desigualdad en niveles muy elevados se convierte en la principal crítica al actual modelo de desarrollo.

A través de la política social las sociedades intentan modificar la distribución de bienestar que genera el funcionamiento de los mercados y la dotación inicial de activos de los hogares, asegurando niveles razonables de convivencia entre los distintos grupos sociales. La política social también puede favorecer el crecimiento de las economías a través de la formación de capital humano y la creación de oportunidades de desarrollo para grupos postergados, así por su contribución a la estabilidad social y política.

La actual política social de Chile resulta de la acumulación de orientaciones e iniciativas por parte de gobiernos de distinto signo

político, a partir de su origen en las reformas sociales de los años 1920. La impronta del régimen militar es quizás el rasgo predominante en la estructura actual, puesto que los beneficios monetarios están restringidos a grupos muy focalizados de la población y la provisión de servicios sociales se realiza a través de esquemas que privilegian el acceso diferenciado según ingresos de los usuarios. Los gobiernos de la Concertación han innovado en materias como el volumen de gasto social y la puesta en marcha de programas de desarrollo social orientados a grupos vulnerables, cuya efectividad no ha sido aún evaluada.

La política social ha contribuido a la reducción de la pobreza a través de la formación de recursos humanos, facilitando así la inserción laboral de grupos vulnerables en el contexto de las oportunidades que genera el crecimiento económico. Asimismo, la protección de ingresos de los grupos cubiertos por los programas de seguridad social, y la provisión de servicios sociales a grupos mayoritarios de la población, configuran una mejor distribución del bienestar en relación a una situación sin política social. Sin embargo, la estructura de la actual política es insuficiente para reducir las fuertes desigualdades de oportunidades y de ingresos que siguen caracterizando al país.

Para reducir las desigualdades de oportunidades y de ingresos se requiere modificar la política social, de modo que haya instrumentos que persigan en forma explícita y efectiva tal tipo de objetivo. Avanzar en tal dirección parece ser un requisito para que el país pueda materializar la oportunidad de desarrollo que representa el crecimiento económico. En la actualidad, hay cuatro importantes propuestas de política social que apuntan en la dirección necesaria: la pensión básica solidaria, las transferencias de ingreso propuestas por la Comisión de Trabajo y Equidad, la subvención preferencial y el sistema Chile Crece Contigo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arellano, José Pablo:** *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984*, Ediciones Cieplan, Santiago, 1985.
- Atkinson, Anthony:** "Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget", The United Nations University, Wider, Working Paper 202, 2000.
- Contreras, Dante, Osvaldo Larrañaga y Jaime Ruiz-Tagle:** "Evaluación de Chile Solidario", borrador, PNUD, 2008.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner, D. Masterov:** "Interpreting the evidence on life cycle skill formation", NBER Working Paper 11331, May 2005.
- De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira and M. Walton:** *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Caps 3, 4 y 5. World Bank, 2003.
- Engel E., A. Galetovic and C. Raddatz:** "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", NBER Working Paper 6828, 1998.
- Esping Andersen, G.:** *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, USA, 1990.
- Esping Andersen, G.:** *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, UK, 1999.
- Departamento de Economía:** *Primera Encuesta de Protección Social*, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004.
- Foxley, Alejandro:** "¿Más Estado o más Mercado para América Latina?", presentado en Conferencia Notre Dame y Cieplan, 2006.
- Fundación de Superación de la Pobreza:** *Umbrales Sociales 2006. Propuestas para una Futura Política Social*, Santiago, 2005.
- Giddens, Anthony:** "Introduction" en Anthony Giddens (ed): *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, UK, 2001.

- Goodin R., B. Headey, R. Muffels, H. Dirven :** *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, 1999.
- Herrera M. y P. Castón:** *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*, Ariel Sociología, Barcelona, 2003.
- Hoddinot, J. y A. Quisumbing:** "Methods for microeconometric risk and vulnerability assessments", Social Protection Discussion Paper Series 0324, The World Bank, December 2003.
- Informe de Política Pública:** "La subvención preferencial", Programa de Políticas Públicas, Dpto de Economía, U de Chile, Informe 1, septiembre 2006.
- Jacobs Didier:** "Low inequality with low redistribution? An analysis of income distribution in Japan, Taiwan and Korea in comparison with Britain" Sticerd LSE Working Paper N° 23, 2000.
- Larrañaga, Osvaldo:** "Participación laboral de la mujer. Chile 1958-2003", en S Valenzuela, E. Tironi y T. Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006.
- Larrañaga, Osvaldo y Claudia Peirano:** "Impacto distributivo de la subvención preferencial" Informe de Política Pública N° 1, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2006.
- Larrañaga, Osvaldo y Rodrigo Herrera:** "Los recientes cambios en la desigualdad y en la pobreza en Chile", Estudios Públicos, Verano de 2008.
- Lindert, K., E. Skoufas y J. Shapiro:** "How effectively do public transfers in Latin America redistribute income?", Lacea Working Paper, World Bank, Washington, 2005.
- Loayza, N., P. Fanjzylber and C. Calderon:** "Economic growth in Latin America and the Caribbean: Stylized facts, explanations and forecast", draft, World Bank, 2002.
- Marshall, T.H.:** *Citizenship and Social Class*, Oxford, Oxford Universtiy Press, 1950.
- Mideplan:** "Evaluación del Sistema Chile Crece Contigo", Borrador, División Social, Mideplan, 2008.
- OECD:** *Employment Outlook 1996. Countering the risks of labour market exclusion*, OECD, Paris, 1996.
- Perry, G., O. Arias, H. López, W. Maloney, L. Serven:** *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, caps 4 y 5, The World Bank, 2006.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano:** "Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros", en P Meller (ed): *La Paradoja Aparante. Equidad y Eficiencia: resolviendo el dilema* Editorial Taurus, Santiago, 2005.
- Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Manuela Valle:** "Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo". Borrador, Asesorías para el Desarrollo, 2005.

- Serrano, Claudia:** "Claves de la política social para la pobreza", borrador 2005.
- Valenzuela Samuel:** "Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia", en S. Valenzuela, E. Tironi y T. Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006.
- Yaqub, S:** "Chronic poverty, scrutinizing estimates, patterns, correlates, and explanations", Poverty Research Unit, Sussex University, Working Paper 21, October 2002.
- Williamson, J.:** *Inequality, Poverty and History*, cap 1, Basil Blackwell, 1990.
- World Bank.** World Development Report 2000, The World Bank, Washington DC, 2001.

UNA PROPUESTA PARA INCENTIVAR EL EMPLEO*

Rosanna Costa C.*

* Este documento es una adaptación de la Serie de Informe Económico 191. Libertad y Desarrollo.

** Ingeniero Comercial, mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades tienen que ser capaces de dar oportunidades de empleo productivo, siendo éste un pilar en todo sistema de protección social. El funcionamiento del mercado laboral es clave en toda economía de mercado, pues a través de éste el país entrega oportunidades y distribuye el fruto del crecimiento económico. La presencia de mercados segmentados o excluyentes aumentan las probabilidades de que el país esté alimentando círculos de pobreza dura donde muchos potenciales trabajadores van quedando fuera del mercado laboral. Por su parte, en mercados fluidos, transparentes y dinámicos, el mercado laboral es un fiel espejo de lo que fueron las oportunidades educativas de la población en edad de trabajar.

En este capítulo se presenta un diagnóstico que da cuenta de algunas debilidades del mercado laboral en Chile, las cuales muestran indicios importantes que apuntan a la existencia de una excesiva rigidez y a la presencia de distorsiones como una de las causas de las dificultades que enfrentan particularmente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con menor experiencia y calificación para encontrar empleo¹. Con esta tarea pendiente, y validando restricciones políticas para racionalizar las normas del Código del Trabajo, este capítulo pre-

¹ Ver Pagés, C. y Montenegro, C. (2000).

senta una propuesta integral para el mercado laboral, pro empleo y por tanto pro equidad.

Menos indemnizaciones por años de servicio y mejor seguro de desempleo, en conjunto con un sistema de información bien estructurado que facilite la intermediación laboral, permitirán incentivar una mayor fluidez y movilidad, protegiendo la estabilidad de los ingresos antes que del empleo. El emprendimiento y todas aquellas medidas que fortalezcan el crecimiento económico apuntan a fomentar la oferta de trabajo. Finalmente, es necesario avanzar en reducir una serie de restricciones y costos innecesarios a la contratación.

Nuestro modelo de protección al empleo se ha estructurado a través de impuestos implícitos que terminan desincentivando el empleo y, por esta vía, desprotegiendo a quienes tienen menor productividad, por carecer de experiencia y mayor calificación. Todas son áreas que la literatura ha explorado ampliamente, y son sustanciales. No es posible no mencionarlas.

Con este diagnóstico en mente, hace poco el Consejo de Equidad puso en el eje del debate un nuevo foco en los desafíos de incrementar la productividad y fomentar el emprendimiento antes que en derechos universales, y en canalizar el esfuerzo de equidad en las oportunidades de empleo. Consistente con ese foco, el debate por los derechos colectivos debiera canalizarse en igual sentido, y la propuesta de adaptabilidad laboral que en este capítulo se desarrolla, conjuga estos elementos en forma adecuada.

Esta fórmula abre las puertas para ofrecer nuevas oportunidades de negociación colectiva con mayor eficiencia, en la medida que transitemos por el mecanismo de incentivos y canalicemos el esfuerzo de diálogo en la búsqueda de espacios de incremento en la productividad. Claramente una mayor flexibilidad de las normas laborales es una fórmula más limpia y directa. Sin embargo, esta propuesta permite avanzar en la misma dirección, pero fomentando el vínculo al interior de la empresa y rompiendo así las restricciones y aprehensiones que están impidiendo avanzar en este sentido. Se recoge así

una de las propuestas que, pese a no haber logrado unanimidad, fue motivo de largas jornadas de reflexión durante el año 2007 al interior de la Comisión de Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social –presidida por Patricio Meller– y mostró ser una vía que concilia interés mayoritario.

El objetivo de esta propuesta en materia de laboral es contribuir a mejorar las condiciones sociales a través de más y mejores oportunidades de empleo, promoviendo la formalidad, perfeccionando y promoviendo mejores relaciones laborales pero, a la vez, reconociendo al empleo como un instrumento de inserción social por excelencia. Se busca que los incrementos en remuneraciones sean consistentes con más productividad y con más empleo, y no el resultado excluyente de la apropiación de rentas que derivan de los modelos económicos conforme a los cuales las presiones salariales para los que tienen empleo, idealmente acompañadas de costos de despido, son un mecanismo que puede lograr incrementos de remuneraciones de corto plazo para el grupo que negocia y logra el trato preferencial; sin embargo, logra excluir o cerrar la entrada a otros trabajadores.

I. DIAGNÓSTICO

1. Participación laboral y ocupación

Se percibe con preocupación el bajo nivel de empleo y los niveles de exclusión de un importante sector de trabajadores jóvenes y de baja calificación del mercado laboral formal² y la forma en que ello se retroalimenta en el tiempo, pues significa que esos trabajadores acumulan menos experiencia laboral, tienen menores oportunidades de capacitación y experimentan mayor inestabilidad de ingresos.

Existe suficiente investigación que muestra que la economía chilena no ofrece el nivel de "empleabilidad" de otros países y que, frente a ciclos económicos contractivos, la oferta productiva se ajusta reduciendo el número de empleos antes que ajustando el nivel de remuneraciones reales³.

La tasa de participación laboral es 8 puntos inferior a la media de los países de la OECD para la población entre 15 y 64 años (Ver Cuadro 1). Por su parte, la tasa de ocupación⁴ también está por debajo de la tasa media de los países mencionados en términos muy similares,

² K. Cowan et al. (2005).

³ Op. Cit.

⁴ El tema ha sido destacado por C. Sapelli, "Algunas Reflexiones sobre los Problemas que Presenta el Funcionamiento del Mercado Laboral". Puntos de Referencia 289, CEP 2007.

lo que aplicado sobre nuestra población significa que habría un déficit de 1,2 millones de empleos. Estas tasas son bajas en comparación a otros países, no solo para las mujeres, sino también para los jóvenes e incluso para los hombres, para quienes ya no es posible extender los tradicionales argumentos culturales y la carencia de redes de apoyo y de salas cunas para el cuidado de niños y ancianos.

CUADRO 1
**Ocupación y Participación Laboral
 (Personas mayores de 15 y menores de 64 años)**

	Participación	Ocupación
CHILE	62,5%	57,8%
Canadá	77,9%	72,9%
Dinamarca	80,1%	76,9%
Francia	69,1%	62,3%
Nueva Zelanda	78,1%	75,2%
Suiza	81,2%	77,9%
Alemania	75,0%	67,2%
USA	75,5%	72,0%
OECD	70,5%	66,1%

- La tasa de participación laboral mide el porcentaje de personas en las edades respectivas que están dispuestas a trabajar, relativa al total de la población en esa edad.
- La tasa de ocupación mide el porcentaje que representan los ocupados en relación a la población en los mismos tramos de edad.

Fuente: Employment Outlook 2007, OECD. Los datos para Chile provienen de la CASEN 2006.

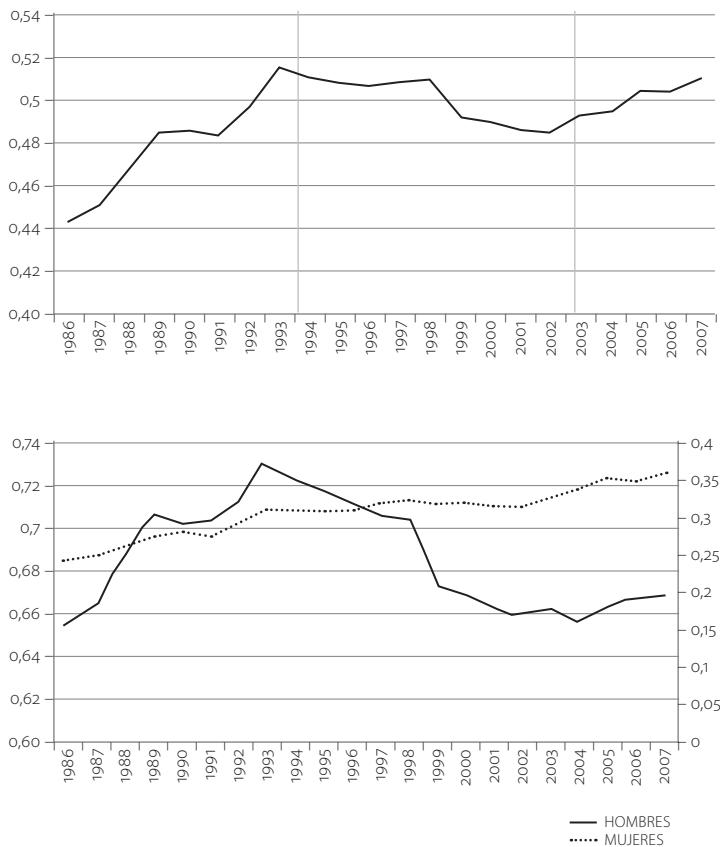
Un factor adicional a observar con cuidado es que los ocupados, expresados como porcentaje de la población en edad de trabajar, caen sostenidamente entre los años 1993 y 2002, con una recuperación en los años posteriores, aunque todavía insuficiente para volver al nivel de 1993 (Gráfico 1). Al descomponer el efecto por sexo, las mujeres muestran una tendencia creciente, aunque la pendiente declina entre 1993 y 2002 (incluso se frena su pendiente después del shock de 1998). Ello ha contribuido a que fuese menos visible la tendencia

decreciente en la tasa de ocupación masculina desde el año 1993, que solo cambia tendencia desde 2004 en adelante.

Por su parte, la tasa de ocupación es significativamente inferior en los quintiles de menores ingresos, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres.

Nuevamente, si nos concentrarmos en los hombres, la brecha es creciente como consecuencia de una disminución en la tasa de ocupación de los hogares de menores ingresos.

GRÁFICO 1
TASAS DE OCUPACIÓN: INE



Fuente: elaborado con datos del INE.

El Cuadro 2 muestra que en el 20% de los hogares de menores ingresos la tasa de ocupación de los hombres llega sólo al 50,8%, tras caer más de 12 puntos desde 1992 en adelante, mientras que en el 20% de los hogares de ingresos más altos llega al 77,8%, con un incremento en el mismo período. Se observa, a su vez, que progresivamente en los hogares de más altos ingresos, la tasa de ocupación tiende a estabilizarse. Como consecuencia de ello, las brechas en la tasa de ocupación entre los quintiles de ingresos más altos y más bajos han crecido en el tiempo.

CUADRO 2
TASA DE OCUPACIÓN*

	1990	1992	1994	1998	2000	2003	2006
Hombres							
1^{er} quintil							
1 ^{er} quintil	57,2%	63,4%	62,7%	52,6%	55,2%	51,1%	50,8%
2 ^{do} quintil	66,2%	72,7%	70,8%	68,0%	65,8%	66,2%	65,8%
3 ^{er} quintil	70,2%	74,3%	72,8%	70,6%	66,4%	69,7%	71,2%
4 ^{to} quintil	71,2%	75,0%	74,9%	74,1%	70,3%	73,6%	75,1%
5 ^{to} quintil	74,2%	75,6%	74,0%	74,4%	74,8%	75,2%	77,8%
Promedio	67,9%	72,3%	71,2%	67,9%	66,3%	67,1%	68,3%
q5 – q1	17,0%	12,2%	11,3%	21,8%	19,6%	24,1%	27,0%
Mujeres							
1^{er} quintil							
1 ^{er} quintil	12,6%	13,5%	13,0%	14,5%	17,9%	17,2%	20,4%
2 ^{do} quintil	20,5%	22,9%	23,7%	26,9%	27,3%	30,2%	31,4%
3 ^{er} quintil	29,3%	32,6%	31,6%	35,7%	35,6%	37,7%	40,1%
4 ^{to} quintil	36,7%	40,1%	42,7%	43,3%	44,1%	46,5%	49,0%
5 ^{to} quintil	44,8%	45,7%	49,1%	50,8%	50,7%	54,8%	57,7%
Promedio	28,3%	30,5%	31,5%	33,7%	34,3%	36,4%	38,9%
q5 – q1	32,2%	32,2%	36,1%	36,3%	32,8%	37,6%	37,3%

* Mide el total de ocupados respecto a la población mayor de 15 años.

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta CASEN.

En el caso de las mujeres, las brechas son también importantes entre quintiles de ingresos, y si bien la tendencia es creciente en todos ellos, aumenta más rápido entre los hogares de ingresos más altos.

Estas diferencias en el empleo ayudan a incrementar las brechas tanto por el lado de los hombres, cuya ocupación es menor a menores niveles de ingresos en el hogar, como por el lado de las mujeres; y pese a la mayor participación de las mujeres, el efecto neto en los últimos años ha incrementado la desigualdad en el acceso al mercado laboral en lugar de reducirla, según se desprende de la diferencia entre la tasa de ocupación de los quintiles cinco (mayores ingresos) y uno (hogares más pobres).

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA INACTIVIDAD FEMENINA POR EDAD

15–25	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1990	83,84%	76,62%	70,14%	65,69%	69,34%	74,19%
2006	79,27%	72,29%	61,20%	59,54%	63,96%	68,03%
Dif (2006 -1990)	-4,57%	-4,33%	-8,95%	-6,14%	-5,39%	-6,16%
26–40	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1990	78,49%	67,93%	54,43%	42,11%	33,39%	56,90%
2006	61,00%	49,40%	34,53%	29,20%	17,17%	39,86%
Dif (2006 -1990)	-17,49%	-18,52%	-19,90%	-12,91%	-16,23%	-17,04%
41–50	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1990	75,96%	71,60%	61,99%	53,62%	44,06%	60,74%
2006	61,59%	50,47%	40,89%	31,75%	25,67%	42,30%
Dif (2006 -1990)	-14,37%	-21,12%	-21,10%	-21,88%	-18,39%	-18,44%
51–60	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1990	85,15%	79,95%	76,51%	74,40%	61,10%	74,52%
2006	73,09%	62,57%	61,06%	46,66%	35,34%	54,51%
Dif (2006 -1990)	-12,07%	-17,38%	-15,44%	-27,74%	-25,76%	-20,01%

Fuente: Elaborado a partir de la encuesta Casen en los años correspondientes.

Resulta interesante a su vez observar una disminución en la inactividad de las mujeres para diferentes tramos de edad. El Cuadro 3 nos muestra que ella se presenta en forma bastante homogénea para diferentes tramos de edad. Si se esperaba que la mayor participación laboral de las mujeres debía responder a un cambio cultural, este se habría producido en todos los tramos de edad con igual fuerza que entre las mujeres más jóvenes. O dicho de otra forma, el factor cultural es una explicación pobre de la poca participación laboral de las mujeres.

2. Formalidad laboral

En el mercado laboral se constata la existencia de un alto grado de informalidad. Los empleados sin contrato laboral representan casi un cuarto del empleo dependiente en 2003 (17% de la ocupación total) y más de un tercio del total de empleados, en todas las categorías de empleo, no cotizan. Es probable que, además, un alto porcentaje de los trabajadores por cuenta propia deban ser considerados como informales⁵.

Por otra parte, al mirar la encuesta CASEN 2006 se muestra que en el quintil 1 el porcentaje de ocupados alcanza el 34% de la población mayor de 15 años, mientras que en el quintil 5 esta tasa sube a 67.8%. Un test más exigente sería medir el porcentaje de personas mayores de 15 años que se define como asalariado. Esta tasa es 27% en el primer quintil, inferior al 45% del quintil de hogares con mayores recursos. Los ocupados asalariados con contrato, en los hogares más pobres, alcanza solo al 17% (ver Cuadro 4).

La baja ocupación es consistente con mercados rígidos, de la misma manera que la mayor informalidad está asociada a costos legales,

⁵ Ver Estudios Económicos de la OECD: Chile. (2005), p. 152.

aumentos en la rigidez laboral, cambios tecnológicos a partir de 1993, así como cambios en la estructura productiva por sectores, impuestos al trabajo, etc⁶. La tendencia en la ocupación es una variable que merece estudiarse.

La situación descrita es una señal de alerta al momento de desarrollar propuestas que mantengan o reduzcan aún más la oportunidad de empleo de los sectores de menor calificación y de los jóvenes. Lo observado es compatible con remuneraciones por sobre el nivel de la productividad y no al revés; por tanto, se deben crear espacios para incrementarla si se desea aumentar las remuneraciones sin restar oportunidades de empleo, principalmente en los sectores menos calificados. Pero también se debe ver con atención las diferencias en las oportunidades de empleo, los efectos en los ingresos de los hogares y la importancia de corregir las distorsiones para dar mejores oportunidades de empleo y soluciones reales a las familias de inferiores recursos.

CUADRO 4

**COBERTURA DE EMPLEOS CON CONTRATO
POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS**

	quintil 1	quintil 2	quintil 3	quintil 4	quintil 5
Asalariados con contrato/PEA	17,0%	28,8%	35,3%	38,2%	39,0%
Asalariados/PEA	27,0%	38,6%	44,1%	45,8%	45,1%
Ocupados/PEA	34,1%	47,6%	55,2%	61,9%	67,8%

PEA es la población mayor de 15 años.

En todos los casos se excluye a quienes declaran desconocer su situación.

Fuente: CASEN 2006.

⁶ Ver a su vez la presentación de Santiago Levy ante el Consejo de Equidad. (<http://www.trabajoequidad.cl/view/conferencia-internacional-presentaciones.asp>)

3. Sindicalización y negociación colectiva

Un segundo eje de discusión nacional se ha centrado en la tasa de sindicalización y de negociación colectiva, la que se ha diagnosticado como inferior a la deseada. Es preciso analizar esta hipótesis en mayor detalle. Por una parte, se argumenta que la negociación colectiva es un instrumento de protección laboral y que, si se desea avanzar en flexibilidad, es preciso contar con mayor negociación colectiva. En esta sección se demuestra que las tasas de sindicalización y negociación colectiva son acordes con la tendencia internacional y, en particular, son consistentes con el modelo que tenemos si nos comparamos con países afines; y que no existe evidencia de que se impida su desarrollo, en razón del clima laboral detectado en las encuestas. Lo relevante es que exista un mecanismo expedito y disponible si los trabajadores estiman debe usarse en forma más extensa.

Por otra parte, la evidencia empírica no logra sostener alguna relación entre mayor sindicalización y mayor equidad, y cuando ella se encuentra, es de segundo orden de importancia. La teoría nos indica que las diferencias de remuneraciones están asociadas a la productividad y ellas, a su vez, determinadas por la educación de los trabajadores. Así, la preocupación por lograr mayores tasas de sindicalización no se sustenta en objetivos de inclusión o de equidad, sino que se fundamenta solo en la “percepción” de que los niveles logrados en Chile serían bajos o que se lograrían mayores salarios con más sindicalización.

3.1 Sindicalización

Las estadísticas no evidencian que el nivel o la tendencia de la sindicalización sea un fenómeno particular o diferente al que se constata a nivel mundial. Más aún, como se muestra más adelante, no hay

evidencia anexa que permita sostener que la sindicalización se mantiene en niveles menores a los que desearían los propios trabajadores ni que, como consecuencia de ella, las remuneraciones sean inferiores a la productividad.

La tasa de sindicalización en Chile alcanza un nivel más o menos estable entre 1990 y 1992, para luego caer sostenidamente utilizando cualquiera de las definiciones usadas por la Dirección del Trabajo (Cuadro 5 y Gráfico 2). La tasa de sindicalización entre los trabajadores del sector privado alcanza en 2006 al 12,8%. Si se depura la tasa, considerando solo a los trabajadores asalariados del sector privado, ella se eleva al 14,5%⁷. En este mismo período, mientras cae la sindicalización, no se constata un incremento en la desigualdad de ingresos.

Sin embargo, de acuerdo a la ley, un requisito para establecer un sindicato es que éste cuente con al menos 8 miembros. Las razones para ello son atendibles: por un lado para contener la proliferación de trabajadores aforados, lo que debilita el movimiento sindical y encarece la contratación laboral, y por otro, pues en empresas pequeñas con menos trabajadores todos se conocen y esta formalidad tiene menor valor y ofrece menores beneficios.

En ninguna de estas definiciones se corrige por el efecto de trabajadores ocupados en empresas con 8 trabajadores o menos, en los cuales por restricción legal no es posible constituir sindicatos. Con la CASEN 2006 se estima una tasa de sindicalización para empresas con 9 o más trabajadores que se aproxima al 26%⁸. De todas formas, aunque se permitiesen sindicatos en empresas tan pequeñas, es dudoso que la tasa se eleve, pues en ellas las relaciones laborales son más

⁷ Se excluye a los empleadores, servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia, que por su naturaleza no se sindicalizan. Ver Compendio de series Estadísticas: 1990-2006. Dirección del Trabajo.

⁸ Al considerar en la Casen los trabajadores asalariados en empresas con más de nueve trabajadores, hay un porcentaje importante que declara no conocer el tamaño de su empresa. Si todos ellos están en empresas con más de 9 trabajadores, la tasa sube a 21%, y en el caso inverso es de 18%. Para estos efectos son asalariados del sector privado los trabajadores o empleados del sector privado y de empresas públicas.

personalizadas y cercanas, por lo que los costos de transacción son probablemente inferiores a los de coordinación⁹.

CUADRO 5
TASAS DE SINDICALIZACIÓN

	Afiliados Activos (a)	Ocupados Privados* (b)	Tasa 1 (a) / (b)	Afiliados Trabajadores Dependientes (c)	Asalariados Privados (d)	Tasa 2 (c) / (d)
1990	606.812	3.745.599	16,2%	515.825	2.692.459	19,2%
1991	701.355	3.862.016	18,2%	586.716	2.765.416	21,2%
1992	724.065	4.054.999	17,9%	602.435	2.909.679	20,7%
1993	684.361	4.280.082	16,0%	569.066	3.067.602	18,6%
1994	661.966	4.305.265	15,4%	547.862	3.038.135	18,0%
1995	637.570	4.364.825	14,6%	518.094	3.100.665	16,7%
1996	655.597	4.525.632	14,5%	531.195	3.243.452	16,4%
1997	617.761	4.643.794	13,3%	501.386	3.350.654	15,0%
1998	611.535	4.657.376	13,1%	489.957	3.276.276	15,0%
1999	579.996	4.552.804	12,7%	463.071	3.192.874	14,5%
2000	595.495	4.528.339	13,2%	467.835	3.170.319	14,8%
2001	599.610	4.631.937	12,9%	466.138	3.187.987	14,6%
2002	618.930	4.723.018	13,1%	481.749	3.253.178	14,8%
2003	669.507	4.849.564	13,8%	519.687	3.326.674	15,6%
2004	680.351	4.979.719	13,7%	533.175	3.423.609	15,6%
2005	676.368	5.054.172	13,4%	539.326	3.581.293	15,1%
2006	703.706	5.477.846	12,8%	568.856	3.933.474	14,5%
2007	726.216	5.622.264	12,9%	608.296	4.099.492	14,8%

(a) corresponde a los trabajadores sindicalizados con afiliación activa. (b) incluye trabajadores asalariados, personal de servicio y cuenta propia del sector privado (excluye administración pública, para lo cual entre 1990 y 1995 se usan proporciones fijas). (c) corresponde a los trabajadores afiliados a sindicatos de trabajadores dependientes. (d) incluye a los ocupados asalariados.

Fuente: Compendio de Series Estadísticas 1990-2006. Sindicalismo, Dirección del Trabajo.

⁹ Es muy probable que el costo de ponerse de acuerdo y coordinar la diversidad de intereses al interior del grupo sea mayor al de establecer un diálogo fluido con la empresa directamente, la que a su vez conoce mejor la productividad individual de cada uno de sus trabajadores.



Nota: Corresponde al Número de Trabajadores sindicalizados respecto de los Ocupados asalariados sin la administración pública.

Fuente: Dirección del Trabajo, CASEN 2006.

Estas tasas superan las de países como España, Francia e incluso Suiza y son comparables a las de países como Holanda, Alemania y Hungría, entre otros. Por su parte, la evidencia muestra que la declinación en las tasas de sindicalización es también un fenómeno mundial. La literatura sugiere que esta tendencia se observa desde la década de los ochenta y obedece a una diversidad de factores, mencionándose entre ellos el alto desempleo de los países europeos, la globalización, la menor incidencia de la inflación, los cambios en la estructura productiva y los cambios tecnológicos, entre otros. Algunas estadísticas internacionales parecen mostrar, además, menores tasas de afiliación en los jóvenes y las mujeres¹⁰.

En Chile, la tendencia a la baja que se observa entre 1991 y 1997 ha desaparecido, y desde entonces se observa una estabilización en torno al 15% (tasa no corregida por el factor tamaño de empresa).

3.2 Negociación colectiva

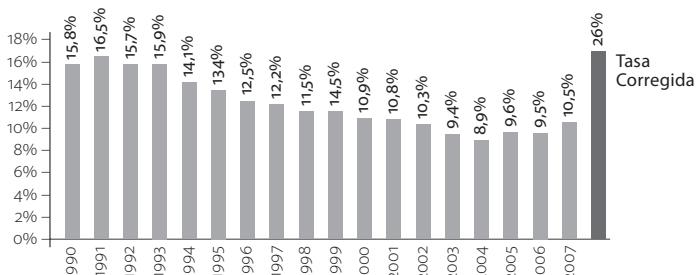
Mientras la tasa de sindicalización es internacionalmente muy diversa y se explica por distintos factores, la tasa de negociación co-

¹⁰ Visser, J. (2006)

lectiva, que permite conocer el porcentaje de trabajadores que está sujeto a acuerdos colectivos, está correlacionada con el nivel de centralización o descentralización en las relaciones laborales. Los países que negocian a nivel empresa (descentralizados) presentan menores tasas de negociación colectiva que los países donde la negociación se produce a nivel nacional (centralizados).

Nuestra tasa de negociación colectiva¹¹, tras una caída inicial, logra una mayor estabilidad e incluso hasta puede insinuar una posible reversión en los últimos años (Gráfico 3). Su nivel estimado es cercano al 9,5%, comparable a la de países con mercados laborales más descentralizados (Gráfico 4), como Estados Unidos o Nueva Zelanda, aunque inferior a la de países con modelos de negociación más centralizados, como España, Francia y los países nórdicos. Si se usan nuestras cifras corregidas, Chile se desplaza en dirección noreste, cerca de Nueva Zelanda.

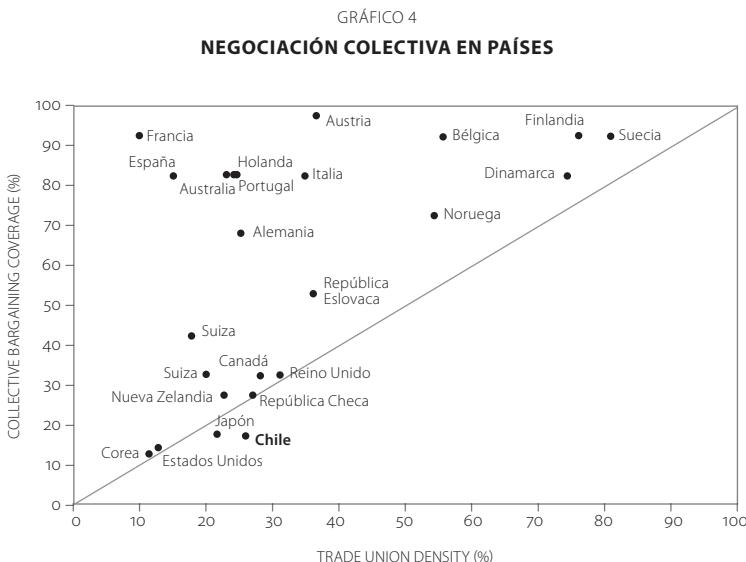
GRÁFICO 3
TASA DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN CHILE



Nota: se consideran los trabajadores involucrados en un promedio móvil de dos años divididos por la fuerza de trabajo asalariada, excluyendo a los trabajadores del sector público. En los años más recientes el promedio de duración de las negociaciones colectivas pareciera haber aumentado, lo que significa que las cifras estarían subestimando a la cobertura real. Sin embargo se carece de estadísticas que permitan depurar las cifras.

Fuente: Dirección del Trabajo, CASEN 2006.

¹¹ Es importante señalar que existen estimaciones de la cobertura de la negociación colectiva en Chile, las que no miden el número de trabajadores efectivamente cubiertos en cada momento del tiempo, ya sea directamente o por extensión de los beneficios. Se requiere al menos corregir esa tasa por la duración real de los instrumentos colectivos y de su extensión.



Celhay, P y Gil, D. (2007) "Sindicalización y Negociación Colectiva", preparado para Consejo de Equidad.

La tasa de negociación colectiva para los trabajadores dependientes del sector privado en empresas con más de 9 trabajadores se acerca al 17%. Para estos efectos se corrige la cifra de la Dirección del Trabajo, usando las estadísticas de la encuesta CASEN, de la misma forma en que se revisó antes la tasa de sindicalización.

Conforme a la incidencia de los contratos asalariados en los sectores de menores ingresos que se expone en el Cuadro 4, se puede desprender que aquellas propuestas que incrementen la negociación colectiva, no tendrán efectos en lograr una mayor equidad por la vía de un aumento en remuneraciones de los sectores más pobres y, en cambio, se puede esperar que ello incentive más su informalidad.

CUADRO 6

**TASAS DE DENSIDAD SINDICAL
(MIEMBROS DE UNA ORGANIZACIÓN DE TRABAJADORES
RESPECTO DE LOS ASALARIADOS)**

Tasa	Año 2003	2003-1990	2003-1980
Francia	8,3	-1,9	-10,0
Corea	11,2	-6,5	-3,5
Estados Unidos	12,4	-3,1	-7,1
Polonia	14,7	-18,2	
Chile	15,6	-3,6	
España	16,3	3,7	3,4
Suiza (2001)	17,8	-6,5	-13,3
Japón	19,7	-5,6	-11,4
Hungría (2001)	19,9	-43,6	
Nueva Zelanda (2002)	22,1	-28,9	-47,0
Holanda	22,3	-2,0	-12,5
Alemania	22,6	-8,6	-12,3
Australia	22,9	-17,6	-26,6
Unión Europea (2002)	26,3	-6,7	-13,4
Checoslovaquia (2001)	27,0	-19,3	
Canadá	28,4	-4,7	-6,3
Italia	33,7	-5,1	-15,9
Irlanda	35,3	-15,8	-21,8
Eslovaquia (2001)	36,1	-21,2	
Noruega	53,3	-5,2	-5,0
Bélgica (2002)	55,4	1,4	1,2
Finlandia	74,1	1,6	4,7
Dinamarca	70,4	-4,9	-8,2
Suecia	78,0	-2,8	0

Fuente; Visser, J. (2006). Para Chile: Dirección del Trabajo, y por tanto no necesariamente tiene todos los ajustes realizados en el estudio de Visser.

El modelo descentralizado que existe en nuestro país permite un diálogo al interior de la empresa que facilita soluciones salariales concordantes con la productividad. Es, a su vez, un modelo más coherente con el propósito de equidad en la medida que ofrece opciones reales a empresas nuevas y pequeñas. En una negociación interempresas o sectorial predomina la presencia de las empresas más grandes que, siendo más productivas, esperan sancionar pronto los acuerdos con sus trabajadores y si ello involucra la pérdida de empleos en empresas de menor tamaño, esto no les preocupa, pues les facilita la penetración y predominio en el mercado. Este escenario no es equitativo, tiende a ofrecer menores remuneraciones a las potenciales en las empresas más productivas y a sacar del mercado a las menos productivas y a las más pequeñas, invitándolas a participar de la informalidad. A su vez, esto dificulta el emprendimiento y la innovación al colocarle barreras de entrada a las nuevas iniciativas empresariales.

3.3 Clima laboral

Una actitud empresarial adversa a la negociación colectiva y a la sindicalización debiera verse reflejada a través de un clima laboral negativo al interior de las empresas. La evidencia, si bien muestra diferencias entre la percepción de los trabajadores y de sus dirigentes sindicales, nos muestra un clima más bien favorable.

Al momento de preguntar a los dirigentes sindicales por explicaciones posibles a la baja tasa sindicalización, asignan en 2006 un 21,3% a la falta de utilidad del sindicato, un 17% a que obtienen más beneficios sin sindicalizarse, y un 46,3% al temor a represalias (Cuadro 7). A través del tiempo la impresión es más o menos similar.

CUADRO 7

**PERCEPCIÓN DE LA ACTITUD HACIA LA SINDICALIZACIÓN
Y LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS**

A) Percepción de la actitud de los no sindicalizados hacia la sindicalización, según dirigentes sindicales (En porcentaje; suma vertical 100%)					
	1998	1999	2002	2004	2006
No ven la utilidad del sindicato	26,8	30,0	26,8	15,8	21,3
Obtienen más beneficios de parte de la empresa no estando sindicalizados	15,2	13,0	12,3	17,5	15,0
No lo hacen por temor a consecuencias negativas en su trabajo	44,4	40,0	45,3	52,4	46,3
Otra razón	13,6	17,0	15,6	14,4	17,4
TOTAL	100	100	100	100	100

B) Actitud de la empresa hacia el funcionamiento del sindicato según dirigentes sindicales (En porcentajes; suma verticalmente 100%)					
					2006
Da facilidades					55,2
Ni facilita ni dificulta					28,7
Pone dificultades					16,1
TOTAL					100

C) Percepción de la actitud de la empresa en la última negociación colectiva, según trabajadores y dirigentes sindicales (En porcentajes; suma verticalmente 100%)					
	1998	1999	2002	2004	2006
Totalmente favorable	4,3	4,6	5,8	6,9	11,7
Muy favorable	32,0	6,0	10,6	82	11,7
Favorable	14,4	34,7	30,7	50,9	38,8
Ni favorable ni desfavorable	27,4	37,4	30,4	18,3	24,3
Subtotal favorable o neutro	49,3	82,7	77,5	84,3	86,5
Obstaculizante	40,8	8,8	12,3	8,4	5,8
Muy obstaculizante	6,5	3,5	5,1	4,2	1,9
Totalmente obstaculizante	3,2	4,9	5,2	3,2	5,8
Subtotal obstaculizante	50,5	17,2	22,6	15,8	13,5
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: ENCLA, varios años.

Los dirigentes sindicales, al consultarles sobre la actitud de la empresa hacia el funcionamiento del sindicato, consideran que solo en el 16,1% de los casos pone dificultades, mientras que en 55,2% da facilidades y en el 28,7% restante de las respuestas se considera que la actitud de la empresa es percibida como neutra.

Los trabajadores, en cambio, no comparten para nada la impresión de sus cúpulas. Ellos, en 1998, no asignaban más de 6,4% al temor a las represalias, y en los demás casos lo atribuyen al desinterés.

La misma encuesta en el año 2004 pregunta tanto a los dirigentes sindicales como a los trabajadores sobre las razones por las que no ha habido negociación colectiva en su empresa. En un 40% de las respuestas se destaca la falta de interés y en 29,8%, la falta de sindicato. La imposibilidad legal es la respuesta en un 12% de los casos. En los años previos las respuestas son similares, a excepción de que en 1999 la ausencia de sindicato y la entrega de beneficios sin negociación colectiva tienen un traspaso de preferencias.

Los trabajadores y los dirigentes sindicales en 2006 (Cuadro 7c) perciben que la actitud de la empresa en la última negociación colectiva es obstaculizante en un 13,5% de los casos, porcentaje que además ha sido decreciente en el tiempo. Como contraparte, es favorable o neutra en el 86,5% de los casos.

En síntesis, la evidencia reconoce un buen clima laboral, no obstante hay una mayor desconfianza a nivel de cúpula sindical, que debemos tratar de superar, y evitar así un escenario propicio a la politización de las relaciones laborales. Contribuye a este propósito fomentar la capacitación y la mayor profesionalización de las relaciones entre los trabajadores y la empresa. Se sugiere un esfuerzo dual de más capacitación a los dirigentes sindicales y en paralelo fomentar un mayor *status* a la gerencia de personal en las empresas chilenas. Lo anterior en el convencimiento de que solo con relaciones armónicas pueden esperarse acuerdos que favorezcan incrementos en productividad y mayores remuneraciones, todo consistente con más y mejores empleos.

4. Salarios y productividad

Una institucionalidad laboral exitosa se mide por la relación entre los salarios y la productividad. Si no existe una relación estrecha, esa institucionalidad no se puede sostener, tanto por razones económicas, como sociales y políticas.

CUADRO 8
REMUNERACIONES Y PRODUCTIVIDAD

	Incremento productividad	Incremento remuneraciones reales	Tasa desempleo
1994	4,8%	6,5%	7,8%
1995	9,3%	4,8%	7,4%
1996	5,6%	4,1%	6,5%
1997	4,6%	2,4%	6,1%
1998	1,1%	2,7%	6,2%
1999	0,7%	2,4%	10,0%
2000	2,6%	1,4%	9,7%
2001	2,4%	1,6%	9,9%
2002	0,3%	2,0%	9,8%
2003	0,0%	0,9%	9,5%
2004	3,2%	1,8%	10,0%
2005	1,8%	1,9%	9,3%
2006	2,6%	2,0%	8,0%
Promedios:			
1993 a 2000	4,1%	3,5%	7,7%
2000 a 2006	1,7%	1,7%	9,4%
1993 a 2006	3,0%	2,7%	8,5%

Fuente: Elaborado a partir de cifras de empleo del INE y de producto de Cuentas Nacionales, Banco Central. La productividad se mide a partir de la variación del índice de producción dividido por los ocupados (producto medio por trabajador). Las remuneraciones reales se miden con el Índice de Remuneraciones del INE, deflactado por IPC.

El Cuadro 8 resume el crecimiento de la productividad y las remuneraciones desde 1993 en adelante. La primera columna muestra el crecimiento de la productividad y se construye a partir del crecimiento anual del producto interno bruto en moneda constante por ocupado¹². La segunda columna mide el incremento de salarios reales, mientras que la tercera columna muestra el desempleo promedio anual.

En general, se observa una alta convergencia entre la evolución de las remuneraciones y de la productividad. En el período 2000 a 2006 no se constata un mayor rezago de las remuneraciones, a pesar de la tasa de desempleo, los incrementos discretos en costos laborales asociados al incremento del salario mínimo precrisis de 1998 y a cambios legales que ajustaron al alza los costos laborales. Por el contrario, se mantuvo la misma tendencia de la década previa, en que el incremento de los salarios es prácticamente igual al de la productividad.

5. En síntesis

Los bajos niveles de empleo que hoy tenemos en nuestro país, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, y que afecta con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos, es una señal de que las remuneraciones son superiores a la productividad. Ello nos impone un desafío, pues si se desea aumentar la equidad, es fundamental ofrecer más empleo, especialmente en los sectores con menor calificación laboral. Más aún, dada la alta informalidad, es probable que la menor ocupación en los hogares de menores recursos sea incluso, en un alto porcentaje, de tipo informal.

¹² La medida supone que el producto marginal es igual al producto medio. En estricto rigor, se asume que las variables presentan una variación semejante en períodos suficientemente largos.

Se debe tener cuidado, entonces, al momento de ofrecer propuestas que puedan incrementar esas brechas, ya que hoy en día el objetivo principal debiese ser que los más pobres puedan conseguir un empleo, dadas sus dificultades para integrarse al mercado laboral.

La motivación que hay detrás de propuestas para incrementar la sindicalización no se sustenta en la comparación internacional, tanto en nivel como en tendencia. Las razones que se han dado por el retroceso de la sindicalización a nivel mundial son diversas, y difíciles de revertir. En todo caso, no existe evidencia clara de que de revertirse ello contribuiría a una mayor equidad. Por su parte, el nivel de negociación colectiva es comparable al de países con sistemas de negociación descentralizada, modelo que descansa en la búsqueda de acuerdos intraempresa en beneficio de un esfuerzo colectivo por incrementar la productividad y reflejar esos incrementos en remuneraciones compatibles.

Si además sumamos que la conflictividad laboral en las empresas muestra un nivel bajo y estable, ya sea a través de encuestas de clima laboral como de estadísticas de huelgas legales, se puede concluir que las tasas de negociación colectiva no son inferiores a las deseadas. En igual sentido apunta la evidencia que relaciona la evolución de las remuneraciones y de la productividad.

El esfuerzo y el acento en las propuestas debe entonces centrarse en promover el empleo. Se destaca en particular una propuesta que, aceptando posibles restricciones políticas, permite avanzar en la generación de empleo mientras se fomenta la negociación colectiva con nuevas opciones que permitan incrementos en la productividad. De este modo, se pretende reducir las actuales brechas de empleo que castigan particularmente a los trabajadores jóvenes y de menor calificación, y reducir los incentivos a la informalidad.

II. PROPUESTAS

En un mundo global y altamente competitivo, con permanente cambio tecnológico, es preciso compatibilizar la necesidad de resguardar derechos laborales con la efectiva necesidad de que las estructuras productivas se adapten al momento en que la competencia externa lo demande. En países altamente reglados como el nuestro se puede pasar a un sistema menos regulado por medio de desregular algunas materias en el Código del Trabajo.

La propuesta que se incluye a continuación es una fórmula negociada, en la cual la ley establece una regla por defecto cuando las partes no convienen un sistema alternativo, y siempre que ese acuerdo sea una real expresión de la voluntad de las partes y respete los derechos básicos que la ley defina para estos efectos.

Lo destacable es que, de esta manera, se ofrece a la empresa una posibilidad atractiva de abrirse a una mesa de diálogo con sus trabajadores, pues ella puede permitirle adaptar su modalidad de trabajo mejorando su productividad. En la medida que esto suceda, se esperan ganancias adicionales que posibilitarán compensar a los trabajadores que acepten esos acuerdos de adaptabilidad, permitiendo incrementar los beneficios de los trabajadores y de la empresa. Los mayores beneficios que se traspasen a los trabajadores serán mayores o iguales al posible costo que conlleva la adaptabilidad, pues de lo contrario ese

acuerdo será rechazado por ellos. Con todo, la norma debe resguardar que esa voluntariedad sea efectiva, que dichos acuerdos se respeten y fiscalicen con igual rigurosidad que una ley, y debe explicitar el marco dentro del cual se pueden diseñar estos acuerdos, preservando los aspectos sustanciales que no pueden ser negociados entre las partes.

Este nuevo mecanismo debe ser demandado por la empresa, ofrece oportunidades a los trabajadores y, por lo tanto, deberá además actuar como un nuevo incentivo para fomentar o incentivar más y mejores negociaciones colectivas.

1. Adaptabilidad laboral pactada

Las materias que según el Código del Trabajo se pueden negociar colectivamente son amplias e incluyen las condiciones comunes de trabajo y las de remuneraciones u otros beneficios en especies o en dinero¹³. La ley excluye explícitamente aquellas materias que limiten o restrinjan la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa¹⁴. De esta manera, el único límite está en lo que se refiere al libre ejercicio del derecho a administrar la propiedad. Sin embargo, esta aparente amplitud en las materias a negociar queda desplazada en la práctica por el detalle con que la ley aborda algunos aspectos, los que pasan a ser derechos irrenunciables. En muchos casos, esas normas impiden opciones que pueden facilitar una mejor conciliación entre trabajo y familia.

El detalle incorporado en la ley también dificulta la posibilidad de adaptarse al cambio permanente al cual están enfrentadas las empresas. La globalización y el cambio tecnológico demandan una capacidad de adaptación muy superior a la que era posible imaginarse al

¹³ Artículo 303 del Código del Trabajo, inciso primero; y artículo 306, inciso primero.

¹⁴ Artículo 306 del Código del Trabajo, inciso segundo.

establecer la lógica de nuestro Código del Trabajo. La minuciosidad de sus normas queda de manifiesto al señalarse que:

- “la jornada semanal se puede distribuir en no menos de 5 ni más de 6 días en una semana”.
- “la jornada parcial debe ser continua y no puede exceder de 10 horas, pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora para la colación”.
- se establece un límite a la contratación de trabajadores extranjeros.

Con esta lógica, no es de extrañar que nuevamente hayan comenzado a proliferar normas especiales para un creciente número de actividades, tratando de adaptar el detalle de las normas generales a sus particularidades. Se requiere revisar nuestro Código del Trabajo y establecer un marco de normas más acordes con la realidad del siglo xxi.

De este modo, se propone identificar ese conjunto de materias legales y, en lugar de sustituir la norma vigente, se sugiere establecer un rango dentro del cual se pueda negociar una flexibilidad respecto a lo que está vigente, pero sujeto siempre a un estándar mínimo nuevo definido en la ley en su mérito. Así, se mantiene la norma vigente y sería voluntario para los trabajadores aceptar la modificación de las condiciones hoy en aplicación, y siempre dentro de las opciones que la ley permita. De lograrse un acuerdo, el convenio es obligatorio y sus incumplimientos serían violaciones contractuales que se pueden denunciar y fiscalizar. Los incumplimientos a dichos contratos deben sancionarse con una sanción más alta por tratarse de violaciones a acuerdos establecidos sobre la base de la buena fe.

El interés de promover esta opción es, por una parte, fomentar una cultura de diálogo y colaboración entre la empresa y los trabajadores, los que podrán constatar en los hechos que estas instancias ofrecen múltiples opciones en beneficio de ambos. Se promueve, a su vez, un acuerdo que permita incrementar la productividad y las remuneraciones.

El sistema de adaptabilidad pactada ofrece nuevas posibilidades que enriquecerían las negociaciones colectivas, mejorando las relaciones laborales, y deberían ser aplicables a empresas de cualquier tamaño. Se desarrollaría un marco que redundaría en beneficios para los trabajadores y la empresa. Estaríamos, además, promoviendo una cultura de relaciones laborales que debe aumentar la tasa de negociación colectiva y también mejorar la calidad de las relaciones laborales.

Para estos efectos, se identifica un conjunto de materias que hoy son estrictamente definidas en el Código Laboral, pero que se plantea queden sujetas a adaptabilidad si se cumple un conjunto de condiciones:

- Son voluntarias para ambas partes, aunque una vez firmadas pasan a ser obligatorias;
- Se negocia con un grupo negociador¹⁵ o sindicato representativo de los trabajadores involucrados en la decisión. Para estos efectos se exige la aprobación de la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados;
- La votación es secreta y ante el Inspector de Trabajo que actúa como ministro de fe;
- Los acuerdos pasan a ser fiscalizables. Se sancionarán sus violaciones como si se tratara de incumplimientos legales;
- Para estos efectos, las sanciones por incumplimiento a estos acuerdos deben someterse a sanciones más altas, dado que se transgredió la buena fe;
- Los acuerdos pasan a tener la misma calidad de un contrato colectivo.

Los acuerdos de adaptabilidad se pueden negociar con sindicatos o con grupos negociadores. En empresas con menos de 8 trabajadores se propone extender la formalidad del mecanismo de negociación colectiva para efectos de que se puedan suscribir estos

¹⁵ Existe hoy reconocimiento de que existe un alto grado de formalidad en el procedimiento de la negociación colectiva.

acuerdos entre las partes, siempre dentro de los límites que la ley define¹⁶. Si bien en estas empresas con tan pocos trabajadores el acuerdo de adaptabilidad se adopta por un número reducido de trabajadores, de ello no se deriva una fragilidad o desprotección de parte de los últimos, dado su reducido número de integrantes, pues en estos casos la contraparte empresarial corresponde a una micro o pequeña empresa también bastante frágil.

Naturalmente, y dado el carácter voluntario, si los trabajadores consideran que un grupo negociador es insuficiente para que los represente adecuadamente en un pacto de esta naturaleza, siempre podrán rechazar la posibilidad de este pacto, o bien podrán solicitar hacerse representar por un sindicato, incluso interempresa. El empleador en este caso podrá aceptarlo, o renunciar al acuerdo de flexibilidad. De igual manera, cualquiera de las partes puede negarse a continuar negociando en cualquier momento.

Como se puede apreciar, el mecanismo abre opciones muy diversas para que los actores laborales encuentren nuevos espacios y modalidades de acercamiento, lo que ofrece una gran variedad de alternativas para quienes desean promover más y mejores negociaciones colectivas. Este tipo de acuerdo debiera permitirse para una gran diversidad de materias. A modo de ejemplo se refieren las siguientes:

a) *Ajustes de horario y jornadas excepcionales*

La ley establece una jornada semanal de 45 horas, que no puede cumplirse en menos de cinco días ni en más de seis, con un máximo de diez horas diarias. Esta modalidad no permite ajustar la jornada a los ciclos productivos que puedan producirse en el transcurso del año o del mes. De esta forma es preciso recurrir a equipos especiales en ciertos períodos del año, no pudiendo acordarse con los propios

¹⁶ Se destaca que la formalidad del sistema vigente ofrece garantías a los trabajadores, al punto que desde sectores cercanos al mundo laboral se ha llegado a proponer la flexibilización y desregulación de la negociación colectiva.

trabajadores redistribuir la jornada en el año de manera de trabajar más horas en ciertos períodos, a cambio de trabajar menos en otros, o de extender períodos de vacaciones, entre otras fórmulas.

Por otra parte, existen formas de establecer turnos continuos, aunque muchas veces ello requiere acudir a fórmulas particulares. Es así como, al reducir la jornada de 48 a 45 horas semanales, varias empresas se vieron enfrentadas a serias dificultades para establecer turnos compatibles con sus necesidades productivas, y en varios casos se acudió al sistemas de jornadas excepcionales con la autorización especial de la Dirección del Trabajo. Actualmente la ley es genérica para definir las circunstancias que ameriten estas jornadas excepcionales; sin embargo, no basta el acuerdo con los trabajadores, sino que se requiere además la autorización de la Dirección del Trabajo y, adicionalmente, una vez autorizados, el proceso debe repetirse cada 4 años.

La regla general, por su parte, considera que no está permitido trabajar en domingos y festivos, y luego se definen las excepciones; entre ellas, las que quedan sujetas a un máximo de dos domingos al mes, no obstante los recargos y compensaciones que corresponda. Frente a casos de emergencias, se puede recurrir a horas extraordinarias para prolongar jornadas o trabajar en días adicionales; sin embargo, si la emergencia requiere postergar o adelantar o incluso suspender jornadas laborales, la ley sólo permite adelantar o retrasar la jornada hasta una hora y con 30 días de anticipación. Los ejemplos señalados sin duda se justifican cuando se analizan casos específicos, pero encarecen el uso más intensivo del capital invertido.

Estudios para el caso de Chile muestran que si un 50% de los establecimientos industriales que trabajan con turnos seis días a la semana pasaran a un régimen de jornada continua de siete días, ellos podrían tener un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, permitiendo un incremento en el empleo y una ganancia para el país superior a un 1% del producto¹⁷. De esta forma, las dificultades que se

¹⁷ Ver González, Mizala y Romaguera (2000). El estudio estima el incremento del empleo en unas 30.000 vacantes.

establezcan para fijar turnos productivos tienen efectos adversos que, de evitarse, incrementarían la productividad y el empleo.

Los pactos de adaptabilidad de jornada pueden incorporar variantes como las siguientes:

- *Distribución base de la jornada a lo largo del año*, respetando un máximo anual de horas trabajadas equivalente a la jornada laboral semanal vigente debidamente anualizada. Esto significa que el concentrar horas en determinados meses redundaría en jornadas más reducidas en otros meses del año, o en aumento en las vacaciones. Se requiere mantener límites, tales como un máximo de horas trabajadas al día, un número máximo de días de trabajo continuo.
- *Autorizar la aplicación de las jornadas excepcionales* en los casos que así lo acuerden los trabajadores y la empresa, limitándose la autoridad a tomar nota de dichos acuerdos.
- *Ajuste de jornada en caso de emergencia*¹⁸. Los acuerdos pueden incorporar cláusulas que permitan reaccionar en forma más expedita frente a imprevistos, donde se consideran las opciones autorizadas, el aviso previo que se requiere y la modalidad de compensación. Por ejemplo, en caso de cortes de luz anunciados es posible retrasar o suspender turnos, los que se compensan con un máximo de horas diarias.
- *Establecer un banco de horas extraordinarias*. Se permite asignar un total de horas que se pagan con recargo cuando la jornada por razones de emergencia excede un cierto número de horas, o bien para incrementar las horas trabajadas en día domingo o festivo.

¹⁸ La ley establece una opción de compensar horas no trabajadas si se da libre un día entre dos feriados, pero no si hay dos días entre feriados. Por otra parte, se limita la posibilidad de atrasar o adelantar la jornada en casos de emergencia, a 1 hora y con un aviso previo de al menos 30 días, plazo que se contradice con el concepto de emergencia para el cual se contempla su uso. Una alternativa sería establecer varias jornadas alternativas en los contratos individuales.

- *Banco de horas de pre y postnatal:* este descanso se define a partir de un total de horas, las que pueden distribuirse en un período de tiempo más prolongado, pero con jornadas más reducidas. Es decir, la madre puede optar por reintegrarse con media jornada, pero manteniendo el mismo total de horas de descanso, distribuidas en un mayor número de meses. La norma legal restringirá esta práctica, estableciendo un período de postnatal en que el descanso es completo.

Particularmente en este último caso, aunque no exclusivamente, la opción de jornada se define individualmente por la trabajadora y el empleador, y el pacto de adaptabilidad permite que en los contratos vigentes se realicen estos acuerdos. Sin embargo, los contratos nuevos deben considerarse como instrumentos válidos en forma individual, y la ley debiera incluir ciertos marcos delimitadores para ello. Se trata por tanto de pasar de derechos irrenunciables a algunos derechos negociables, y para los contratos anteriores este mecanismo facilita el cambio.

b) *Ajustes de remuneraciones*¹⁹

Se facultan acuerdos para reducir las remuneraciones, y con ello la jornada, por un período de seis meses o más (lo que puede ajustarse a la persistencia de la crisis). En estos períodos, los contratos quedan congelados total o parcialmente por el período que se convenga, con un límite legal máximo (antigüedad, remuneración, etc.). Después del plazo, ellos se restablecen completamente. Si en el período la empresa quiebra, prevalecen los derechos laborales establecidos en los contratos temporalmente congelados.

¹⁹ En todo caso se destaca que buena parte de los inconvenientes o dificultades asociados a los ajustes de remuneraciones se relacionan con el derecho eventual a indemnizaciones por años de servicios. Este no es el único costo que genera y por tanto se recomienda revisar la conveniencia de mantener el sistema en los términos vigentes en su propio mérito. Sin embargo no se profundizará en ello por ser ajeno al tema central de este trabajo.

Esto permitiría que ante la necesidad de ajustes en respuesta a la menor demanda agregada, en lugar de perder empleos en forma permanente, se mantenga la opción de reducir las horas trabajadas con un menor impacto en el ingreso familiar que la opción de caer en desempleo. Esta alternativa favorecerá ajustes menos dramáticos frente a *shocks* adversos, que hoy impactan severamente la tasa de desempleo y, consecuentemente, distribuyen el costo del ajuste en forma muy desigual.

c) *Cierre temporal*

De la misma manera, se propone autorizar negociar un período en el cual un grupo o todos los trabajadores de una empresa aceptan congelar sus derechos laborales por un período no superior a 6 meses (eventualmente prorrogable), condicionado ello a que se mantiene el pago de cotizaciones previsionales y que los contratos vigentes se reanudan transcurrido el plazo. En el período de congelamiento evidentemente el trabajador es libre de trabajar en otras actividades.

Incluso en casos extremos, el trabajador puede reservar su oportunidad de reintegrarse a un empleo que conoce, y cuya experiencia le permitiría recuperar un nivel de ingresos mayor que lo que pueda lograr en otro empleo, donde debe reiniciar su proceso de aprendizaje y adaptación.

d) *Otros*

Una de las ventajas de la adaptabilidad pactada radica precisamente en aprovechar la riqueza de circunstancias que pueden requerir de pactos de adaptabilidad que ningún ejercicio burocrático, por extenso y acucioso que sea, logrará completar. No es conveniente restringir los espacios a convenios especiales de capacitación, planes de seguridad e higiene u otras materias que interesen a las partes. Es conveniente, por lo tanto, pensar en instancias especiales para recoger este tipo de demandas y en las formalidades para incorporarlas

en el ejercicio de adaptabilidad. Ello, sin embargo, debe estudiarse más detenidamente, pues debe respetarse el marco de los preceptos constitucionales y de la competencia de los mercados.

2. Adaptabilidad y las remuneraciones variables

Un buen sistema de adaptabilidad requiere adicionalmente de mecanismos flexibles y adaptables en las remuneraciones, ofreciendo así mayores posibilidades de lograr compensaciones. Las remuneraciones variables deben ser un instrumento abierto. Al efecto se propone avanzar en esta línea, perfeccionando directamente en la ley un sistema de gratificaciones y salarios participativos

La ley actualmente obliga a otorgar gratificaciones, las que pueden ser iguales a 4,75 ingresos mínimos mensuales o al 30% de las utilidades, descontado un 10% de interés calculado sobre el capital propio de la empresa. En la práctica, la mayoría de las empresas opta por la primera alternativa. Se limita en gran medida la posibilidad de disponer de salarios participativos, los que alinean los intereses de los trabajadores con el dueño y fomentarían un diálogo constructivo. El éxito de la empresa y sus resultados dependen sustancialmente del esfuerzo de sus trabajadores. En todo caso, es importante tener presente que la ley permite pactar participaciones sobre las utilidades de la empresa, de una sección de ella o de un establecimiento de la misma, las cuales pueden ser diferentes para grupos de trabajadores o para cada uno de ellos.

Los salarios participativos ofrecen además ventajas macroeconómicas, pues permiten ajustar los pagos a la baja en ciclos adversos, evitando acudir masivamente a ajustes cuantitativos.

Las explicaciones para preferir pagar 4,75 ingresos mínimos son variadas y, sin descartar razones culturales, incide en ello que no se permite una gratificación inferior al 30% de las utilidades y que además se corre el riesgo de que ellas sean consideradas como base de

cálculo de las indemnizaciones por años de servicio. En efecto, bajo ciertas circunstancias las gratificaciones han sido usadas como base de cálculo para las indemnizaciones por años de servicio, pese a que la gratificación anual está expresamente excluida, ya sea porque se paga en la forma de anticipo mensual o porque incrementan los pagos promedios en forma sostenida.

Debe tenerse presente que, si bien la razón de ser de las gratificaciones es compartir las utilidades, el costo asociado al riesgo de que sean consideradas base de indemnizaciones por años de servicio surge del hecho de que la volatilidad en las utilidades, propia del riesgo empresarial, se amplifica de acuerdo a la antigüedad del trabajador por efecto de las indemnizaciones por años de servicio.

Por su parte, los acuerdos debieran poder contemplar otras compensaciones o acuerdos intertemporales en casos de pérdidas. Para que empresas que han atravesado períodos prolongados con pérdidas, al iniciar su repunte financiero puedan postergar el pago de gratificaciones a cambio de incrementarlas en períodos de bonanza, manteniendo un cierto promedio en el transcurso de un promedio de años y/o definir otros mecanismos que se adapten al ciclo, pero reduciendo su volatilidad.

Por lo tanto, se debería desvincular claramente las gratificaciones de las indemnizaciones por años de servicio, eliminar el límite de 30% de las utilidades que hoy establece la ley, lo que contribuye a seleccionar la alternativa de 4,75 UTM, y autorizar mecanismos que neutralicen los períodos con pérdidas, usando fórmulas de suspensión, o con estabilizadores de los beneficios. Como contraparte, una vez que se acuerde un mecanismo, éste debe respetarse o solo podrá cambiarse por un nuevo acuerdo, y no en forma unilateral.

3. Certificación de relaciones laborales

Esta propuesta es complementaria a la anterior, pues promueve las buenas relaciones laborales, lo que a su vez debe facilitar espacios para la adaptabilidad laboral. Se entiende como un mecanismo de mercado, que reduce los costos de estandarización y facilita el desarrollo de sistemas que buscan promover la existencia de un equivalente a las normas ISO para las relaciones laborales, que estén referidas a un conjunto de materias lo más objetivas posible, tales como:

- a) cumplimiento de normas y acuerdos,
- b) instancias periódicas de diálogo al interior de las empresas,
- c) cotizaciones previsionales al día, etc.

Lo que se desea es un sistema estandarizado, legitimado, fácil de verificar y, en consecuencia, expedito, transparente, confiable e independiente. Para estos efectos, habría empresas especializadas que realizarían esta certificación.

Su objetivo es incentivar las buenas prácticas laborales, lo que sirve de apoyo y complementa la fiscalización de las normas laborales de parte de las entidades gubernamentales, y ello naturalmente redundaría en beneficio de los propios trabajadores. Si bien es claro que esta propuesta favorece a los trabajadores, cabe preguntarse por qué las empresas voluntariamente accederían a que le certifiquen la calidad de sus relaciones laborales. La respuesta a lo anterior es simple: el sistema ofrece una serie de beneficios a las empresas con buenas prácticas:

- a) aquellas empresas de buena conducta potencian un mejor clima interno con sus trabajadores;
- b) incrementan el interés de los trabajadores por ingresar a trabajar en la empresa, lo que atrae a los mejores;
- c) aumenta la fidelidad de los consumidores que valoran la responsabilidad social empresarial;
- d) la publicidad de esta información genera un círculo virtuoso en beneficio de las relaciones laborales armónicas y de mejorar la calidad del empleo.

El rol que le cabe al Estado en esta materia es el de normalizar o estandarizar el servicio, lo que contribuiría a su difusión al menos en la etapa inicial. Su participación en todo caso debe contribuir a ofrecer un mecanismo confiable y ventajoso para los actores, pues si se le sobreregula y lo transforma en un instrumento poco atractivo, no habrá demanda y habrá perdido su valor.

Este sistema no sustituye el rol de la fiscalización pública y, en todo caso, la fortalece al entregar un mecanismo que puede servir para focalizar mejor el esfuerzo de control de legalidad de parte de la autoridad. En cambio, puede concebirse como una puerta de entrada a la adaptabilidad laboral. Sin embargo, para ello el sistema debe ser extremadamente simple, de modo de cubrir el universo de empresas que lo demanden. Se requerirá también un más estricto control del sistema, arriesgando su burocratización y pérdida de valor como incentivo a mejorar las prácticas laborales. Lo último atentaría en contra de la potencialidad del sistema de certificación. De aquí que las propuestas se formulen en forma independiente unas de otras.

La propuesta, sin embargo, no liga ambos sistemas, al menos en tanto no se compruebe que su costo no se traduzca en un obstáculo para la promoción y avance de la adaptabilidad laboral en empresas de todos los tamaños, de manera de no generar competencia desleal entre empresas grandes y pequeñas o medianas. El problema de costos se debe analizar en cuanto al valor de la certificación individual y al de cubrir el universo de empresas que lo requerirían.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Trabajo y Equidad, Informe final. Disponible en www.trabajoyequidad.cl
- Cowan, K., Micco, A., Mizala, A., Pagés, C. y Romaguera, P. (2003) "Un diagnóstico del Desempleo en Chile", BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Universidad de Chile.
- Dirección del Trabajo. "Compendio de Series Estadísticas: 1990-2006".
- Encuesta CASEN. Varios años.
- Estudios Económicos de la OECD: Chile, (2005).
- González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2000) "Flexibilidad, Jornada Laboral y Sistema de Turnos: Efectos de la Legislación en Empleo y Producto". Documento de Trabajo N° 91 CEA.
- Lindbeck, A. y Sonower, D. (1990). *"The insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment"*. MIT Press.
- Pagés, C. y Montenegro, C. (2000) "¿Quién se beneficia de las Regulaciones al Mercado del Trabajo?, Chile 1960-1998" Regulación y Empleo, Lecciones de América Latina y el Caribe. NBER.
- Sapelli, C. (2007) "Algunas Reflexiones sobre los Problemas que Presenta el Funcionamiento del Mercado Laboral". Puntos de Referencia 289, CEP.
- Visser, J. (2006) Union Membership statistics in 24 countries. Monthly Labor Review, January.

FUNDACIÓN LIBERTAD Y DESARROLLO
www.lyd.org

FUNDACIÓN ENRIQUE COSTABAL

FUNDACIÓN MIGUEL KAST
www.fmkast.cl

OSVALDO LARRAÑAGA J. Doctor en Economía,

Universidad de Pensylvania. Asesor del PNUD

y Profesor Asociado del Departamento de

Economía de la Universidad de Chile.

CRISTIÁN LARROULET V. Economista, Pontificia

Universidad Católica de Chile. Master en Economía

de la Universidad de Chicago. Director Ejecutivo de

Libertad y Desarrollo y Profesor de la Universidad

del Desarrollo.

M. DE LOS ÁNGELES MORANDÉ V. Socióloga

y Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia

Universidad Católica de Chile. Asesora Dirección

de Asuntos Públicos, Universidad Católica de Chile.

FRANCISCO ROSENDE R. Economista, Universidad

de Chile. Master of Arts en Economía, Universidad

de Chicago. Decano de la Facultad de Ciencias

Económicas y Administrativas de la Pontificia

Universidad Católica de Chile.

CLAUDIO SAPELLI G. Licenciado en Economía,

República Oriental del Uruguay. Ph.D. en Economía

Universidad de Chicago. Director Docente y Profesor

Instituto de Economía de la Pontificia Universidad

Católica de Chile.

POBREZA: IDEAS PARA SUPERARLA

En Chile ha habido importantes avances en la erradicación de la pobreza y en el mejoramiento del nivel de vida de la población. A partir de la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza en 1975 y de las políticas impulsadas por Miguel Kast R. en esa época, se diseñaron importantes instrumentos y propuestas de política social que fueron novedosos en ese entonces. Muchos de ellos, con o sin grandes variaciones, se han mantenido hasta el día de hoy, ya que demostraron ser exitosos en la solución de los problemas que se pretendía abordar.

El libro **Pobreza: Ideas para Superarla** se centra principalmente en entender, *ad portas* del siglo xxi, en qué estamos en el tema de la pobreza, cuáles son sus características fundamentales, las aspiraciones de los más pobres y las restricciones o limitantes que enfrentan para integrarse al desarrollo moderno. Para ello, un grupo de destacados expertos analizan este tema desde distintos puntos de vista, formulando propuestas para abordar los principales desafíos pendientes. Entre ellos, destacan aquellos relacionados con las políticas y programas que permitan por un lado, continuar fomentando el crecimiento económico y, por otro, lograr una mayor igualdad de oportunidades eliminando las actuales brechas y restricciones existentes en la formación de capital humano y en la inserción laboral de los grupos de mayor pobreza.