



#### Novedades

29/06/2007  
Política Nacional  
**El Fin del Proyecto Nacional**

25/06/2007  
Política Nacional  
**La Democracia Cristiana y el Modelo Económico**

20/06/2007  
Economía  
**Balance Estructural: Descargando Presiones**

13/06/2007  
Política Internacional  
**La Realidad de la Integración Latinoamericana**

06/06/2007  
Economía  
**Mensaje Presidencial, Señales y Ausencias**

01/06/2007  
Política Nacional  
**El Desprestigio de la Política**

29/05/2007  
Política Nacional  
**Lo Moderno y la Nueva Pauta de Debates en el País**

El listado sólo muestra los 7 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de [asuntospublicos.org](http://asuntospublicos.org).

©2000 [asuntospublicos.org](http://asuntospublicos.org). Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N° 616

## Economía

05/07/2007

### La CASEN 2006, Buenas Noticias

Andrés Sanfuentes

La difusión de los datos de la encuesta CASEN del 2006 ha creado un ambiente extraño, que refleja la extrema polarización que existe en el país, incluso para analizar resultados cuantitativos.

Los resultados entregados por MIDEPLAN reflejan tres aspectos generales:

- 1.- Todavía subsisten en el país importantes segmentos de gente que sufre pobreza e incluso indigencia.
- 2.- La distribución del ingreso es muy desigual.
- 3.- En comparación a la encuesta de 2003, tanto los indicadores de pobreza como de distribución del ingreso han experimentado avances importantes.

#### La Derecha, Incomodada

Los datos anteriores han llevado a reacciones curiosas en la dirigencia política. En la Concertación ha sido saludado como un triunfo, como una buena noticia después de tantos contrastes sufridos en el último año. La derecha ha planteado todo tipo de observaciones críticas, mostrando una evidente incomodidad ante los resultados, que van desde el intento de descalificarlos hasta cuestionar la representatividad de los datos, a pesar que la metodología utilizada no ha tenido cambios apreciables. ¡Se les subió la leche! Otros del mismo sector, más serenos, han argumentado que ellos lo habrían hecho mejor; aunque sea una afirmación que está en el mundo de la ciencia ficción, suena más cauta.

#### Metodología

La encuesta CASEN se realizó entre el 7 de noviembre y el 20 de diciembre de 2006 y abarcó 335 comunas, donde se encuestó a 73.720 hogares, equivalentes a 268.873 personas<sup>1</sup>. Puede afirmarse

<sup>1</sup> Es una muestra probabilística, con error muestral absoluto de 0,36 a nivel de hogares, considerando máxima varianza y un nivel de confianza del 95%.

que corresponde a la encuesta más amplia y de mejor calidad que se realiza en Chile, no sólo por su gran cobertura urbana y rural, sino también por la calidad de los datos que recoge.

La información no sólo sirven para medir y analizar la pobreza y la distribución del ingreso en el país, sino para efectuar numerosas investigaciones posteriores que se realizan para fines analíticos y de respaldo para llevar a cabo políticas públicas, ya que incluye numerosos antecedentes económico y sociales de los individuos y las familias entrevistadas.

### Los Datos Básicos de Pobreza

En 2006, la población en situación de pobreza llegó al 13,7% en el país, incluyendo a un 3,2% de indigentes<sup>2</sup>. En términos de personas, son 2.208.937 casos, compuestos por 1.692.199 pobres no indigentes y 516.738 indigentes. Por su magnitud, se observa que la pobreza es aún un problema serio en el país.

Sin embargo, si se hacen comparaciones en el tiempo, la situación aparece ampliamente positiva, ya que refleja que continúa la tendencia a la disminución sistemática que se ha observado desde 1990, en que los porcentajes respectivos llegaron al 38,6% y 13,0% respectivamente, con reducciones de alrededor de 2/3 de las magnitudes del año base .

La evolución en el tiempo muestra una suerte de correlación con el desempeño de la actividad económica global y el empleo. En efecto, el período de mayor disminución en ambos indicadores ocurrió entre 1990 y 1998, en que el PIB creció rápidamente. Después, entre las encuestas de 1998 y 2003 la reducción continuó, pero con lentitud, mientras en 2006, ocurrió una fuerte caída, coincidiendo con el nuevo ciclo expansivo.

La caída en la indigencia es significativa, pues ocurrió después de un período en que mostró signos de estancamiento, ya que entre las encuestas de 1996 y 2000 sólo se redujo desde el 5,7% al 5,6% de la población, mientras entre ese último año y 2006 la caída es de 3,2 puntos porcentuales. En este último período, se iniciaron dos programas que modificaron significativamente el enfoque para atacar la "pobreza dura": Chile Solidario y Puente, que buscan pasar desde iniciativas sectoriales y parciales hacia políticas

<sup>2</sup> La línea de pobreza urbana es de \$47.099 por persona y la rural es de \$31.756, por lo cual quienes están por debajo de esos montos son considerados como "pobres" y los que superan esos límites se califican como "no pobres". Entre los "pobres" hay dos categorías: a) los "pobres no indigentes" y b) los "indigentes"; estos últimos corresponden a los que tienen un nivel de ingreso urbano por debajo de \$23.549 y los rurales por debajo de \$18.146.

Ahora bien, el ingreso máximo para calificar como "indigente", está calculado como el costo de una canasta de alimentos de subsistencia, mientras en el caso de pobreza como el doble del costo de esa canasta.

Estas definiciones (no los montos) se han mantenido sin variaciones desde la CASEN de 1990, lo cual permite hacer comparaciones a través del tiempo.

de tipo integral<sup>3</sup>. La magnitud de su efecto podrá ser ratificada posteriormente, cuando se efectúen análisis en profundidad de las cifras globales con que hoy se cuenta.

Es muy probable que en el futuro las caídas adicionales en el porcentaje de indigencia sean más difíciles, ya que por la metodología de la encuesta, que mide la situación de ingreso en el mes anterior al momento que se realiza la recolección de los datos, un segmento puede caer en esta categoría porque la familia no tuvo ingresos en ese mes específico (por ejemplo, no tuvo trabajo remunerado), pero antes y después de la entrevista puede haber percibido algún tipo de entrada.<sup>4</sup>

### **Pobreza Regional**

Otro antecedente que en el futuro requerirá de un análisis adicional es que la pobreza urbana superó a la rural, lo cual es contrario con las predicciones basadas en la experiencia del desarrollo económico en los países más avanzados. En el caso chileno, la encuesta de 1990 señaló que ambos porcentajes eran muy similares. Sin embargo, hasta 1996, la disminución de la pobreza fue mucho más rápida en las zonas urbanas, para posteriormente comenzar a acortarse la brecha entre ambos, hasta casi igualarse en 2003, debido a que la pobreza rural responde en menor medida a los ciclos económicos y a la evolución del empleo, manteniendo reducciones más estables.

La incidencia de la pobreza sigue presentando diferencias apreciables entre regiones. La VIII es la que muestra el mayor porcentaje, el 20,7%, seguida de cerca por la IX, con el 20,1%. En el otro extremo, están la XII con el 6,3% y la II con el 7,3%. Por su parte, la Región Metropolitana, con el 10,6%, todavía está por debajo del promedio nacional, que suma el 13,7%.

Desde un punto de vista regional, se han generado cambios importantes entre 2003 y 2006. La III es la que ha experimentado el mayor progreso, en una situación en la cual todas mejoran: entre 2003 y 2006 la pobreza se redujo desde el 24,9 al 10,5%, esto es, a menos de la mitad, después de haber estado entre las que disponían de los peores indicadores tres años antes. Probablemente es consecuencia del repunte de la situación minera. Las otras que registran los mayores avances son la IX, X y VI, es decir, regiones relativamente pobres a través del tiempo. Por el contrario, a pesar de la mejoría generalizada que se aprecia, las que superan la pobreza con una mayor lentitud son la mencionada RM y las II, I y V.

---

<sup>3</sup> Recientemente, el programa Contacto de Canal 13 de TV de la Universidad Católica efectuó un reportaje sobre Puente, que lo muestra como muy negativo. Es un claro ejemplo del llamado "periodismo sucio", ya que fue mucho más allá de mostrar "la mitad vacía del vaso". Dio origen a una dura réplica del ex Presidente Ricardo Lagos.

<sup>4</sup> Los estudios de panel efectuados anteriormente, mostraron que un porcentaje importante de los encuestados cambian de situación (indigentes- pobres no indigentes- no pobres) cuando se repite la entrevista en períodos anuales.

### Desigual Distribución del Ingreso

La distribución del ingreso es muy desigual en Chile. Así lo reflejan los indicadores que se utilizan usualmente para medir este aspecto.

El Índice 20/20 mide el número de veces que el ingreso promedio del quintil de más altos ingresos supera al promedio del quintil de más bajos. En 2006 marcó 13,10 veces, que resultó ser el más bajo -menor desigualdad- desde 1990, cuando se inició la serie. En efecto, el indicador llegó en 1998, en plena crisis asiática, a 15,57 veces, para posteriormente mejorar hasta llegar a la cifra de 2006.

Este índice se calcula sobre la base del ingreso autónomo de los hogares, es decir el ingreso monetario que perciben las familias sin que se incluyan las transferencias que hace el gobierno, tanto monetarias como en servicios prestados directamente por el Estado, básicamente educación y salud, que se intenta canalizar a los sectores más débiles de la sociedad.

Si se cuantifican los subsidios monetarios y transferencias no monetarias en el Índice 20/20, correspondiente a 2006, el cociente se reduce desde el mencionado 13,1 a sólo 7,1 veces, reflejando la fuerte incidencia que tienen las políticas sociales en atenuar las desigualdades existentes. De esa manera, el gasto público social tiene un fuerte impacto en establecer condiciones más equitativas en la sociedad.

En algunos estudios se utiliza el Índice 10/10 para medir la desigualdad, considerando la fuerte concentración del ingreso que se observa en Chile en favor de un pequeño segmento de la sociedad. En este caso, el indicador llega a 31,3 veces entre el 10% más rico y más pobre de Chile, si se consideran únicamente los ingresos autónomos. Si se agregan los subsidios estatales, se reduce a 12,1 veces, lo cual nuevamente comprueba la importancia de los apoyos estatales en la reducción de las desigualdades.

El otro indicador de uso habitual en la medición de la distribución del ingreso es el coeficiente Gini, el cual oscila entre 0 (con igualdad perfecta) y 1 (desigualdad extrema). La cuantificación se obtiene de los mismos datos de la encuesta CASEN. En este caso, entre 1990 y 2003 se mantuvo extraordinariamente estable, oscilando entre 0,56 y 0,58, calculado para las personas que intervinieron en la muestra, mostrando que la distribución de los ingresos autónomos en Chile tuvo escasas modificaciones en el período de 13 años. Sin embargo, el coeficiente estimado en 2006 alcanza a 0,54, lo cual ratifica la mejoría ilustrada en los otros indicadores<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El economista del CEP, Harald Beyer, planteó dudas respecto a esta mejoría, sobre la base que no se había divulgado la desviación estándar del indicador, con lo cual a partir de este resultado "no es evidente que haya diferencias estadísticas en los Gini de 2003 y 2006", lo cual podría ser cierto. (Ver La Segunda, 13 de junio de 2007). Sin embargo, lo que es claro es que el estadígrafo muestra una reducción, la cual es coincidente con el resto de las estimaciones, tanto de distribución del ingreso como de pobreza. Además, son los resultados previsible considerando la evolución del ingreso y el empleo y, lo más importante, tienden a comprobar lo que señala la Teoría Económica.

### **Movilidad en los Ingresos**

En una reciente entrevista<sup>6</sup>, Claudio Sapelli resaltó que los estudios de panel muestran que, en el largo plazo, la distribución del ingreso debería tender a mejorar a causa del factor educacional, ya que la población está compuesta de encuestados de diferentes edades, en que los más jóvenes tienen un nivel educacional más alto y mucho más parejo que las generaciones más viejas, en que las diferencias en la enseñanza son muy agudas, por ejemplo, a causa del extendido analfabetismo que existía decenios atrás. Por lo tanto, en la medida que en el largo plazo las generaciones mueren y son reemplazadas por las hoy más jóvenes, la distribución del ingreso tenderá a ser más pareja, si se acepta que la principal fuente de ingreso proviene de la educación.

Ese es uno de los fundamentos para que las políticas sociales se concentren en mejorar la calidad de la educación, una vez cubierta la etapa de acceso completo en los niveles básico y medio<sup>7</sup>.

### **Críticas y Mezquindad de la Derecha**

Los primeros datos entregados por la CASEN debieran haber creado una satisfacción generalizada en todos los círculos. Sin embargo, el gobierno, abrumado por varios frentes desfavorables, no ha resaltado lo suficiente la importancia de los resultados, que favorecen a todo el país y es obra de muchos. No aprovechó la oportunidad de resaltar estos resultados, haciéndolos el fruto de las políticas de gobierno, sobre todo porque la derecha se sintió incómoda y trató de buscarle la "cinco patas al gato".

Esa mezquindad partió en varios frentes:

- 1) Tratar de descalificar los resultados, diciendo que había "sospechas" con los resultados, posiblemente porque no favorecía a la estrategia del "desalojo". Faltó poco para que se dijera que se habían falseado los datos, en circunstancias que aparte de MIDEPLAN intervienen en el estudio la Universidad de Chile, el INE y la CEPAL.
- 2) La apreciación de algunos dirigentes que la distribución "sigue mala"<sup>8</sup>, lo cual es una realidad, pero no contradice el hecho que está "menos mala", lo cual es un avance.
- 3) Los medios de difusión con un amplio predominio de la oposición, aparte de informar escuetamente al comienzo, después ignoró ostensiblemente el tema, considerado de escaso

---

<sup>6</sup> La Tercera, 17/06/2007, pág.54-55.

<sup>7</sup> En materia de cobertura, todavía está pendiente la tarea del acceso universal a la educación pre escolar.

<sup>8</sup> El Presidente de la UDI llegó hasta afirmar que "en los últimos cuatro años de la Concertación ha empeorado la distribución del ingreso".

interés por los editores de los medios de comunicación. Ignorar o minimizar una noticia también constituye un obvio sesgo político<sup>9</sup>.

- 4) Criticar la medición de la pobreza con el argumento que la línea definitoria se fijó hace más de un decenio y quedó obsoleta, pasada de moda, superada por los tiempos. La "canasta" no correspondería a la realidad actual. Esta última materia requiere de comentarios adicionales.

### La Línea de la Pobreza

Tal como fue señalado, la línea de la pobreza se marca sobre la base de una canasta básica de alimentos que, cuando el ingreso es inferior al gasto necesario para adquirirla, establece una condición de indigente y, si está por debajo del doble de su costo, implica que las personas son pobres. Este último caso implica que una familia que está en el límite gasta la mitad de su ingreso en la canasta básica y la otra mitad en necesidades no alimenticias; por lo tanto, estar bajo la línea implica tener un ingreso que no alcanza para comprar lo esencial, lo indispensable.

Estas definiciones fueron establecidas de acuerdo a un estudio realizado en conjunto con CEPAL, que asesora y controla a MIDEPLAN en la realización y cálculos de la CASEN, motivada por su interés en poder realizar comparaciones regionales y mundiales de la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso.

Sobre la base anterior, la línea de pobreza se ha mantenido a través del tiempo<sup>10</sup>, a pesar que las condiciones económicas y sociales del país han tenido profundas transformaciones, no sólo en la estructura del consumo, sino también en el nivel de vida y de ingreso. Sin embargo, la gran ventaja de mantener las condiciones está en la posibilidad de efectuar comparaciones a través del tiempo y observar así los avances o retrocesos en pobreza y distribución del ingreso. En ese sentido, debe mantenerse hacia el futuro. A pesar de lo anterior, es posible hacer modificaciones en la estructura del consumo (la canasta base) para el mismo nivel de ingreso, de manera de actualizar este aspecto.

Una de las objeciones más importantes que se hacen dice relación con que la pobreza es un concepto relativo para hacer comparaciones interpersonales y también es dinámico en el transcurso del tiempo. Un ejemplo ilustrativo ocurre con el salario mínimo, que se ajusta en Chile todos los años. Desde 1990, dicho salario más que se ha duplicado, reflejando las consecuencias del progreso del nivel de vida del país. Algo similar ocurre con el resto de las remuneraciones, aunque en menor medida. Este dinamismo explica que, a pesar que el poder de compra del salario mínimo ha crecido sustancialmente en términos de los bienes y servicios que se pueden adquirir, para muchas personas ganar "el mínimo" sigue constituyendo un indicador de pobreza.

---

<sup>9</sup> Una excepción fue el cambio de rumbos de La Tercera desde la última semana de junio, ya que retomó el tema.

<sup>10</sup> Con los respectivos ajustes por la inflación y cambios ocurridos en los precios relativos en cada país. Sin embargo, no se ha modificado la estructura de la canasta básica, aunque a medida que pasa el tiempo, cada vez se hace más alejada de la realidad.

Para resolver esta situación, se pueden mantener las mismas clasificaciones actuales, para efectos de comparación, y agregar otras tipologías adicionales por encima de las líneas de indigencia y pobreza, por ejemplo, "menos pobre" y "casi pobre"<sup>11</sup>.

### Crecimiento y Pobreza

Con ocasión de la publicación de la CASEN, ha surgido otro asunto artificial. Un conjunto de economistas de sesgo neoliberal ha planteado que los resultados prueban que la única forma de reducir los indicadores de pobreza es a través del crecimiento económico, porque gracias a él se incrementa la demanda de trabajo y, por ende, aumenta el empleo, lo cual constituye la manera de mejorar el ingreso familiar.

Lo anterior tiene fundamento y, en la medida que la economía crece con rapidez, se reduce la desocupación, aumenta el empleo y las remuneraciones y cae la pobreza<sup>12</sup>. Sin embargo, de lo anterior no se puede deducir que el crecimiento es **la única manera** de reducir la pobreza y menos, de mejorar la distribución del ingreso. El alto contenido ideológico de la postura neoliberal es que de lo anterior se deriva que las políticas sociales tienen escasa o ninguna importancia y que el gasto social realizado para estos efectos es ineficaz. De allí nacen los intentos por desprestigiar programas como Chile Solidario y Puente, encaminados a solucionar los problemas que enfrentan numerosos segmentos poblacionales para incorporarse a la sociedad y abandonar su condición de marginados.

La importancia del gasto social no sólo se traduce en la reducción de los niveles de pobreza, sino también en la mejoría en la distribución del ingreso. En efecto, el Índice 20-20, ya mencionado, llega a 13,1 veces cuando se consideran los ingresos autónomos, pero si se incluyen los subsidios monetarios y los gastos gubernamentales en salud y educación la diferencia se reduce a 7,1 veces entre el 20% más rico y más pobre de la población, lo cual es una cifra apreciable.

En definitiva, más que variables competitivas en las políticas económicas, son esfuerzos complementarios los que debe realizar la sociedad. Sin crecimiento económico no se podrá avanzar en muchos objetivos, entre ellos reducir la pobreza y, quizás, mejorar la distribución del ingreso. Pero sin gasto social debidamente focalizado, difícilmente se logrará una sociedad con más equidad.

**Andrés Sanfuentes:** *Editor Económico de [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)*

<sup>11</sup> Hay otras instituciones que tienen sus propias "canastas" para medir la pobreza. En el pasado, la CUT elaboraba su indicador para efectos de discutir reajustes de remuneraciones con el Gobierno. La Fundación para la Superación de la Pobreza tiene un índice propio, sobre cuya base Felipe Larraín hizo un cálculo sobre el actual número de pobres, el cual es superior al oficial por las diferencias en las definiciones y por las consideraciones ya mencionadas sobre la "obsolescencia" del concepto. Sin embargo, esa cuantificación tiene el problema que impide las comparaciones en el tiempo. (ver El Mercurio, 1 de julio de 2007, pág. B11)

<sup>12</sup> Aunque no necesariamente mejora la distribución del ingreso.