



Eduardo Abedrapo Bustos

30/07/2010
Economía
Pobreza y Desarrollo Social

28/07/2010
Sociedad
Clases medias y Estado en Chile contemporáneo
Primera Parte

27/07/2010
Economía
Las complejidades del salario mínimo

21/07/2010
Política
La derrota presidencial: aportes a un debate necesario

15/07/2010
Sociedad
Cambio Climático: Lovelock v/s Sachs

21/06/2010
Economía
El Salario Mínimo y sus Implicancias Sociales en Chile

Los resultados de la Encuesta Casen 2009 tanto en materia de pobreza como de distribución del ingreso, han reavivado un debate acerca de la forma de medición de la pobreza y respecto de la efectividad de las políticas sociales para su reducción. Lamentablemente no se ha abierto una discusión seria acerca de lo más importante, esto es, cómo generar mayores niveles de equidad en nuestra economía y no sólo a partir de la acción del Estado.

Una revisión de las opiniones de "expertos" para explicar dichos resultados, muestra una división tan tajante como interesada. Mientras aquellos pertenecientes a centros de estudio (universidades, think tanks) ligados a la Derecha culpan a la falta de efectividad de las políticas sociales, los ligados a la Concertación explican dichos resultados únicamente por la crisis económica. Son pocos los analistas que ponen en el centro de la discusión una cuestión que es evidente pero que buena parte de la clase dirigente -política y económica- se niega a discutir y donde, por cierto, los medios masivos de comunicación juegan su rol.

Consultado en días recientes Manuel Agosín, decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y asesor del BID, acerca de los factores que explican el aumento de la brecha de ingresos, de acuerdo con la CASEN 2009, señala: "Un elemento clave es el modelo chileno de crecimiento. La política social no puede cambiar las desigualdades estructurales de la economía chilena, pese a que los subsidios monetarios hayan sido correctamente enfocados hacia los quintiles de más bajos ingresos". Luego, interrogado sobre cuáles son esas desigualdades estructurales, expresa: "El nuestro es un modelo de economía abierta basado en el impulso de la minería, que emplea a muy poca fuerza de trabajo, cerca del 1%. La gran mayoría de los trabajadores se desempeña en el sector servicios, algunos de ellos con remuneraciones extraordinariamente bajas. Este patrón incentiva las desigualdades e impide avanzar hacia un empleo de calidad". Finalmente, al preguntársele sobre el rol que les cabe a las políticas públicas, concluye: "Así como van las cosas, no podemos esperar que la política social vaya a contrarrestar las desigualdades que produce el modelo económico. Se necesita un conjunto de medidas, pero con un tipo de cambio tan apreciado como el peso chileno es difícil que vayamos a salir adelante y convertirnos en una economía que no esté centrada en unos pocos productos primarios"(1).

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

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

Lo dicho por Agosín no constituye novedad para los observadores y analistas críticos, mucho de los cuales venían advirtiendo de tal situación ya desde la década pasada. No obstante, los innegables avances en materia de erradicación de la pobreza generaban un ambiente poco receptivo para tales observaciones o análisis ya que el progreso del país era visible y palpable, a pesar que en dicho progreso unos pocos tomarán una porción desmedida en perjuicio de amplios sectores sociales. Finalmente, la situación internacional, especialmente la perspectiva latinoamericana, abonaba a favor de la mera continuidad de las políticas económicas en aplicación y de la ampliación y profundización de las políticas sociales, como elemento fundamental de compensación, tal cual ocurrió.

Hoy, ese mismo panorama indica que no es éticamente posible (por tanto ni política, ni económica, ni socialmente) continuar como país sin hacer un razonamiento profundo, libre de prejuicios y poniendo únicamente en el centro del mismo el bienestar general, respecto de la creación e implementación de políticas, medidas y mecanismos que permitan, al mismo tiempo, favorecer el crecimiento, generar mayores niveles de equidad y la erradicación efectiva de la pobreza. Razonamiento que no puede ser tomado como un mero ejercicio retórico o una valorable exposición de intenciones, sino que debe constituir la base conceptual necesaria para generar los cambios institucionales que la sociedad chilena requiere para alcanzar el desarrollo y lograr una mejor calidad de vida.

1. ¿Qué es la pobreza?

Lo primero que se debe señalar, es que no hay un criterio único para definir la pobreza ni menos una sola metodología de medición. En Chile, la pobreza se mide a través del método de ingreso o "costo de las necesidades básicas" (de tipo indirecto). De acuerdo con esta metodología, para saber si una persona es pobre, se considera su nivel de ingresos en relación con el monto que se determina como mínimo para satisfacer necesidades básicas. A su vez, para calificar a una persona como indigente, se observa si los ingresos que percibe le permiten satisfacer, al menos, sus necesidades alimenticias mínimas. Así, una persona es pobre cuando sumados sus ingresos propios o autónomos más las transferencias monetarias que recibe del Estado, no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica de alimentos y servicios, e indigente cuando no cubren el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

En términos técnicos, y de acuerdo con la metodología que se utiliza para determinar la "línea de pobreza" en Chile, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a dos veces el valor de la Canasta Básica Alimentaria en zonas urbanas y a 1,75 en zonas rurales, donde a los gastos en servicios se le asigna menor valoración.

En estos casos, ciertamente estamos hablando de un concepto absoluto de la pobreza.

Por otra parte, los niveles de pobreza también pueden medirse considerando los bienes con que se cuenta respecto de la disposición de bienes de la comunidad en que se vive. Aquí estamos frente a un concepto relativo de pobreza, que dice relación con la satisfacción de necesidades de acuerdo con las valoraciones y nivel de vida de una comunidad determinada.

De acuerdo con nociones de mayor densidad, que parten de una concepción integral del bienestar humano, desarrolladas fundamentalmente a partir de los planteamientos de Amartya Sen y recogidas por entidades como el PNUD, para determinar la pobreza se debe considerar no sólo el ingreso o un cierto nivel de consumo (método directo). La pobreza, así concebida, dice relación con la falta de equidad, la mayor propensión a padecer enfermedades prevenibles y con el acceso a educación y viviendas adecuadas.

También dice relación con una mayor vulnerabilidad frente a la violencia y los delitos, con el acceso a la justicia y con la exclusión del proceso político, la vida en comunidad y las oportunidades laborales, donde la discriminación, ya sea por causa de género, localización territorial u otras (credos, raza), juega un papel fundamental.

Es decir, se trata de una concepción multidimensional de la pobreza, que es precisamente el enfoque que se ha ido progresivamente aplicando en el país y que de modo importante se recoge en la Ficha de Protección Social, la que es el principal instrumento de caracterización socioeconómica que se aplica en Chile a partir del año 2006 (reemplazó a la Ficha CAS), y con la cual se busca determinar las condiciones de vulnerabilidad de las personas y las familias, más que la sola capacidad económica de las mismas a partir de los ingresos actuales y/o potenciales de las mismas.

¿Por qué una persona cae en situación de pobreza? La respuesta técnica es simple: por una pérdida total o parcial de ingresos, lo que no le permite cubrir el costo de la canasta básica, o bien, por el alza del precio de dicha canasta por sobre su nivel de ingresos. De acuerdo con este mismo razonamiento, una persona "sale de la pobreza" cuando su nivel de ingresos se eleva al punto de cubrir el costo de la canasta o el costo de esta baja, lo que le permite a una persona acceder a la misma no obstante sus ingresos no hayan tenido un alza.

Evidentemente, dichos razonamientos, no siendo errados, son extraordinariamente simplistas y no dan cuenta de la complejidad del fenómeno.

2. Evolución de la pobreza en Chile.

Un hecho relevante demuestra la significación de la afirmación acerca de la complejidad de la pobreza como fenómeno social. Chile, desde la vuelta a la democracia, había venido logrando una disminución sostenida de la pobreza, desde el 38,6% en 1990 al 13,7% en 2006 (de acuerdo con la Encuesta CASEN), considerando tanto la pobreza como la extrema pobreza o indigencia (10,5% y 3,2% respectivamente). No obstante lo anterior, de acuerdo a los informes panel-casen (1997-2006) un 36% de la población ha experimentado episodios de pobreza, ubicándose en al menos una oportunidad por debajo la línea de pobreza durante ese lapso. Es decir, hay un grupo muy significativo de personas que se mueven en un tránsito desde y hacia la pobreza. Ello, porque si bien en determinados periodos logran alcanzar montos de ingresos (tanto autónomos como por transferencias) que le permiten contar con bienes y servicios básicos, su condición de base en cuanto a capital social no ha sufrido cambios significativos, lo que las mantiene en una situación de alta vulnerabilidad ante cambios en la economía o frente a contingencias personales o familiares.

La disminución de la pobreza en Chile y la elevación de la calidad de vida de los chilenos encuentra su explicación fundamentalmente en dos factores, por un lado el crecimiento económico del país (especialmente significativo en la década del 90 y con un promedio para el periodo 1990-2007 de 5.4%) y, por otro, la ampliación en cobertura y monto del gasto social, lo que se verifica con el hecho que entre el 90 y el 2006 el gasto público social prácticamente se triplicó en términos reales y, para el año 2009, de cada \$100 de gasto público \$70 correspondieron a gasto social.

Los efectos de esta política lo recoge la Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE (ESI 2009), cuya periodicidad es anual, conforme a la cual, al incorporar las transferencias del Estado, los hogares pertenecientes al primer decil -el más pobre- percibieron 11,6 veces menos ingresos -con un promedio de \$169 mil mensuales-, que aquellos del décimo decil, que alcanzaron ingresos por \$1.976.000 al mes.

Según el INE, considerando que en el año 2008 la diferencia entre ambos deciles llegaba a las 12,2 veces, la brecha de ingresos se redujo 5,17%. En 2007 la diferencia era de 12,9 y en 2001, cuando comenzó a aplicarse la medición, llegaba a las 20 veces.

En cuanto a las transferencias (subsidios y jubilaciones), en el decil de menores ingresos estas transferencias, según la ESI 2009, representaron el 26,9% del total de recursos percibidos, lo que constituye el mayor nivel desde que se aplica la encuesta, en 2001. En el decil más alto este porcentaje llegó a 9,7%. De acuerdo a la ESI 2009, el ingreso promedio mensual a nivel país alcanzó \$610 mil, \$30 mil más que el año anterior. De los ingresos totales anotados en 2009, el primer decil recibió el 2,8% y el décimo el 32,4%.

Por regiones, la encuesta del INE da cuenta que los ingresos mensuales más altos se concentran en Tarapacá (\$836 mil), seguida por Antofagasta y la Región Metropolitana, con ingresos promedio de \$785 mil y \$756 mil, respectivamente. Los hogares de la Región del Maule perciben los ingresos más bajos del país con \$395 mil mensuales, de los cuales \$132 mil vienen de fuentes distintas a ingresos propios.

3. ¿Qué nos muestra la CASEN 2009?

Sin perjuicio de todo lo positivo señalado previamente, los resultados en materia de pobreza de la Encuesta CASEN 2009, recientemente entregados por MIDEPLAN, muestran un retroceso al llegar a 15,1% (11,4% de pobreza más un 3,7% de indigencia), alcanzando a un total de 2.564.032 personas (de las cuales 634.328 son indigentes). Cálculo que, en todo caso, y sin poner en cuestión la metodología aplicada, se ve gravemente distorsionado por el alza del precio de la canasta alimentaria que sirve para la medición, cuya tasa de inflación supera por más del doble el alza de los precios de bienes no alimenticios. De este modo, corregidos los datos de acuerdo a la inflación de la canasta alimentaria y no alimentaria, de manera diferenciada y aplicada proporcionalmente, tendríamos una disminución de la pobreza a un 12%.

A su vez, en materia de distribución de ingresos, la CASEN 2009, la cual a diferencia de la ESI se ajusta por cuentas nacionales, arroja un aumento de la brecha de ingresos entre ricos y pobres, lo cual es consistente con la disminución de ingresos de los hogares de los primeros deciles por causa del aumento del desempleo y la disminución de la actividad económica, que, como es sabido, afecta más gravemente a los sectores más pobres.

Al observar la evolución del ingreso autónomo promedio de los hogares (esto es los que provienen de su trabajo, rentas, pensiones u otras fuentes propias), vemos que mientras los hogares del primer decil tenían en el 2006 un ingreso de \$86.537, en el 2009 bajó a \$63.890 (\$22.647 menos, -26%). A su vez, el decil más rico pasa de \$2.704.924 en 2006 a \$2.951.815 en 2009 (\$246.891 más, 9%). Lo cual lleva a que el 10% de mayores ingresos aumentó su participación en la distribución del ingreso, estableciendo una diferencia de 44,7 veces con el decil de menores ingresos (en 2006 era de 32,2).

Ahora, si se toman los ingresos monetarios totales de los hogares, es decir a los ingresos autónomos se suman las transferencias monetarias del Estado (subsidios, pensiones solidarias, bonos), nos encontramos con que los hogares del primer decil llegan a un ingreso promedio mensual de \$114.005, es decir aumentan sus ingresos en \$50.115, disminuyendo la diferencia con el decil más rico a 26 veces.

En todo caso, un análisis ponderado de los resultados conocidos hasta ahora de la CASEN 2009, arroja tres conclusiones principales:

Primero, la magnitud y gravedad de los efectos de la crisis financiera mundial en Chile y de la crisis alimentaria, también de escala mundial, que la precedió. Al respecto, es fundamental recordar que durante los años 2007 y 2008 se produjo a nivel mundial una disminución de la producción y oferta de alimentos básicos (arroz, trigo, legumbres, oleaginosas, vegetales y frutas), con la consiguiente elevación de sus precios, por causa de graves catástrofes naturales en distintas partes del mundo (originadas en el cambio climático) y el alza del precio del petróleo, que llevó al aumento del precio del transporte y los fertilizantes. Es así, que el valor de la canasta que fija la línea de pobreza per cápita en Chile se elevó de \$47.099 en las zonas urbanas y de \$31.754 en las rurales para el año 2006, a \$64.134 y \$43.242, respectivamente en el año 2009.

En cuanto a la crisis financiera, ésta tuvo un gran impacto en la tasa de ocupación, que llevó a que el porcentaje de desempleados durante los nueve primeros meses del 2008 y 2009 llegara al 10%, siendo todavía más alto entre las mujeres (11.1%), lo que resulta especialmente complejo considerando el alto número de hogares encabezados por mujeres solas.

Todos estos fenómenos generaron en el trienio 2007-2009 un escenario social y económico especialmente complejo. Tal es así, que se pasó de una inflación del 7,8 % en el 2007 y de 7,1% en el 2008 –empujada, como se señaló, principalmente por el precio de la energía y de los alimentos- a una tasa negativa en el 2009 del 1,4%.

De no haber ocurrido tales situaciones, agudamente críticas, la línea de la pobreza debería haberse ubicado, según estimaciones, entre el 10% y el 11%. Es decir, la crisis no sólo empujó a 355.509 personas a ubicarse bajo la línea de la pobreza sino que impidió que aproximadamente otras setecientas mil personas dejaran tal condición, lo que hubiera ocurrido considerando el efecto combinado entre crecimiento económico y políticas sociales.

A nivel internacional, según cifras del PNUD, cien millones de personas cayeron en la pobreza por causa de la crisis alimentaria durante el 2008, y el 2009 se agregaron 60 millones más, de acuerdo con lo informado por el Banco Mundial, producto de la crisis financiera mundial. A su vez, la OIT calculó en 34 millones los empleos perdidos durante el 2009 por esta crisis.

Segundo, la importancia de los programas sociales para atenuar el impacto de dichas crisis. A este respecto existe consenso entre los principales expertos a nivel mundial y las entidades económicas internacionales más relevantes (PNUD, Banco Mundial, CEPAL, BID) para concluir que los sistemas y programas de protección social han resultado fundamentales para reducir la pobreza, mostrándose especialmente eficaces en el contexto de la crisis, particularmente en los países de menor desarrollo, para evitar que personas de ingresos medios y bajos caigan en situación de pobreza, o bien atenuando los efectos de dicha situación.

En el caso particular de Chile, la consolidación de los beneficios asociados a la Red de Protección Social, se vio reforzada significativamente durante el período 2006-2009 con la generación del Sistema de Protección Social a la Infancia, que aumentó exponencialmente la cobertura en la atención pre escolar, la generación del Pilar Solidario de la Reforma Previsional (pensión básica solidaria, aporte previsional solidario), con casi un millón de beneficiarios entre 2008 y 2009 y el aumento de asigntarios de subsidios

estatales (SUF, agua potable, eléctrico, bonos Chile Solidario). Estos programas han sido evaluados y destacados por entidades como el Banco Mundial y el PNUD, como claves para disminuir la pobreza.

Lo anterior se confirma con el hecho de que la diferencia entre el decil más rico y el más pobre, que según la CASEN 2006 llegaba a 32,2 veces como se señaló, se reduce a 11,6 una vez que se agregan las transferencias y prestaciones del Estado. Puesto de otro modo, las personas del decil más pobre sólo cubrían un 37,1% de su consumo mensual con sus ingresos autónomos. El restante 62,9% correspondía a transferencias monetarias del Estado (subsidios, bonos) y a prestaciones en salud y educación (valoración con la cual no contamos para el 2009).

Igual información entrega la CASEN 2009, ya que a pesar de que el decil más pobre perdió ingresos autónomos por \$22.647 comparado con el año 2006, los ingresos totales aumentaron en casi mil pesos, llegando a \$114.005. Ello se explica porque el promedio de las transferencias monetarias del Estado al primer decil pasaron de \$26.473 a \$50.115 (todo en pesos de noviembre de 2009).

Lo tercero, es que se corrobora la fragilidad de las personas y hogares que conforman la franja en torno a la línea de pobreza. Las cuales, de no haber logrado cambios de estadio en su condición de vida, ni generado capacidades sociales efectivas, vuelven a reubicarse bajo la misma ante la ocurrencia de shocks económicos.

4. Mirando al futuro.

Más allá de la efectividad de las políticas sociales en la reducción de la pobreza y en la elevación de la calidad de vida de las personas, lo cierto es que las estadísticas disponibles demuestran que en Chile se sigue presentando un pésimo índice en materia de distribución de la riqueza, con un coeficiente de Gini de 0,55 según la última CASEN, propio de los países con menor nivel de desarrollo, lo que aparece como una contradicción habiendo ingresado recientemente a la OCDE. Mala distribución que se genera esencialmente en razón de las relaciones de asignación en la economía de los privados, donde un grupo muy reducido de personas presentan una extraordinaria capacidad de apropiación de las rentas a causa de la marcadamente desequilibrada valoración de sus trabajos y de la acumulación de capital y su rendimiento.

Lo anterior, no sólo aplica para los sectores de más bajos ingresos. La CASEN 2009 revela que los deciles segundo, tercero, cuarto séptimo y noveno disminuyeron sus ingresos autónomos (mientras el quinto, sexto y octavo apenas lo mantuvieron) y que los deciles 1 al 9 lograron una elevación de los ingresos totales, en comparación al 2006, por efecto de las transferencias del Estado.

Si de sacar conclusiones se trata, tanto los resultados de la encuesta CASEN 2009 como de la ESI 2009, reflejan la alta importancia que tienen para las personas que no pertenecen al decil más alto las políticas sociales del Estado, tanto en lo que concierne a transferencias monetarias directas como a la entrega de bienes y servicios, las cuales son muy significativas incluso hasta el decil 9, si se valorizan las prestaciones en educación y salud. Esto, como es obvio, es especialmente claro en los sectores más pobres, que sin dichas transferencias se acercarían a la línea de indigencia, pero igual valoración aplica para amplios sectores de los estratos medios, los cuales podrían ubicarse por debajo de la línea de pobreza si se retiraran los aportes estatales.

Ahora bien, siendo fundamentales las transferencias estatales directas para asegurar acceso a consumos mínimos, el cambio de condición de las personas dice relación con la potencialidad para generar ingresos autónomos, lo que está directamente ligado a sus capacidades laborales y habilidades sociales, las que a su vez dependen de sus niveles de estudio y capacitación.

En definitiva, y haciendo abstracción de las objeciones que se haga por la carga que significa para el Estado y su sostenibilidad en el tiempo la generación de programas de transferencias, lo cierto es que estos sólo pueden tener un carácter supletorio y, por tanto, la acción principal del Estado debe estar puesta en la generación de políticas y programas destinados a elevar el capital social de las personas y comunidades, que actúen como elementos de sustentabilidad económico-social, especialmente frente a los ciclos económicos negativos y a las contingencias personales y familiares.

Asimismo, resulta imprescindible generar condiciones que permitan un mayor equilibrio en la distribución de la riqueza, que no sea sólo la acción redistributiva del Estado (que es la vía elegida por el actual Gobierno con la eventual generación del sueldo ético familiar). Ello toca, por tanto, al mundo de las relaciones laborales, donde deben verificarse cambios que permitan elevar los niveles salariales asociados a mayores niveles de eficiencia, y a las relaciones de consumo, donde se deben aplicar mecanismos que eviten la generación de excedentes extraordinarios para determinadas industrias, que terminan siendo predatorios para la gran mayoría de los chilenos.

(1) Aparecido en el diario La Tercera del 27 de julio de 2010.