



Andrés Sanfuentes

30/07/2010
Economía
CASEN 2009, rompiendo el termómetro

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

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.

La divulgación de la CASEN 2009 no fue un mero acto informativo a la ciudadanía sobre la situación de la pobreza en el país.

En efecto, el Gobierno lo transformó en un evento para lograr avances políticos importantes; así lo señala que el propio Presidente Piñera se haya encargado de difundir los antecedentes (1), sin entregar esta tarea al Ministro de Mideplan. Creyó que era una buena ocasión para cargarle a la Presidenta Bachelet el retroceso en las cifras y así mostrar que el logro principal del Gobierno anterior, la Red de Protección Social, había sido un fracaso.

Las causas del retroceso habrían estado, según Piñera, en la mala focalización e ineficiencia del gasto social, a pesar del fuerte incremento que hubo durante el Gobierno de Bachelet. Señaló que "muchas veces, los recursos se quedan entrapados en la burocracia, se despilfarran en gastos innecesarios o sencillamente, se pierden en las garras de la corrupción".

Es digna de ser señalada la fijación que tienen Piñera y su Gobierno con la popularidad de la Presidenta Bachelet con quien, en vez de esperar con paciencia el natural desgaste que tendría con el paso del tiempo, caen en una juvenil impaciencia propia de la adolescencia (2).

Sin embargo, al día siguiente, en una nueva muestra del carácter biorítmico de Piñera, y de su dependencia de los indicadores mediáticos, volvió a referirse al tema, ahora por cadena nacional. Trató de bajar la tensión provocada, poniendo énfasis en las medidas necesarias para superar la pobreza (3); junto con hacer un llamado a "unirnos con generosidad y grandeza para enfrentar las verdaderas causas del problema y empezar, nuevamente, a ganarle la batalla a la pobreza y la desigualdad extrema", en vez de "romper el termómetro que mide la fiebre y enfrascarnos en divisiones o peleas pequeñas".

Cuantificación de la pobreza

La medición de la pobreza en Chile se efectúa mediante una metodología desarrollada por CEPAL, lo cual permite realizar comparaciones válidas a través del tiempo y entre países.

Como se sabe, se establece una línea de indigencia que corresponde al ingreso mínimo para poder adquirir una canasta básica de alimentos y el doble de lo anterior determina la línea de pobreza" (4).

La recolección de la información de base, se realiza desde 1987 mediante muestras de carácter nacional cada dos años, siendo la anterior la efectuada en 2006 con respecto a la cual se hace la mayoría de las comparaciones (5).

En el año 1990 los pobres en Chile alcanzaron al 38,6% de la población y se redujeron durante los Gobiernos de la Concertación al 13,7%, de los cuales los indigentes sumaron el 13,0% y el 3,2%, respectivamente, es decir, una disminución notable. Pues bien, en la CASEN 2009, por primera vez, subieron al 15,1% y 3,7%. El primer porcentaje corresponde a 634.328 personas.

El aumento de la pobreza fue por un fenómeno global; en los diferentes cortes de la información que se hicieron se observa que la situación ocurre generalizadamente, no hay una causa específica o puntual en las variables urbano-rural; por sexo; edades; composición familiar; educación, y se aprecia en 13 de las 15 regiones. Por lo tanto, las explicaciones hay que buscarlas en variables que afectaron a todo el país (6).

Sin perjuicio de lo anterior, persisten focos de pobreza que se observan nítidamente cuando se analiza en detalle la información del estudio. La CASEN continúa siendo un antecedente esencial tanto para el diagnóstico como para el diseño de las políticas públicas; en palabras del ex senador Luis Corvalán, recientemente fallecido, sirve tanto "para la problemática como para la solucionática".

Causas del incremento

En la medida que el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se va reduciendo, los avances adicionales se hacen cada vez más difíciles; los núcleos que la sufren están cada vez más dispersos y difíciles de identificar. El caso más claro es el de aquellos que son minusválidos, ya sea por condiciones físicas o mentales, en que la recuperación y las posibilidades de generar algún tipo de ingreso es crecientemente compleja. En estas situaciones la efectividad de las políticas públicas tropieza con dificultades cada vez mayores.

La pobreza se describe como la carencia de suficientes ingresos en la familia y la principal razón que la genera es la desocupación laboral del jefe de hogar o integrantes del grupo familiar.

La CASEN se efectuó en noviembre-diciembre de 2009, período en el cual si bien había comenzado a disminuir el desempleo era aún bastante elevado; según el INE, la tasa nacional llegó al 10,0% en el trimestre octubre-diciembre (7). En la medida que la tasa de desocupación fue más elevada que la existente en la encuesta CASEN anterior, los efectos sobre la pobreza resultaron evidentes.

El incremento de la desocupación fue provocada por varios elementos, entre los que se destacan básicamente:

- a) **La crisis internacional**, particularmente aguda y que provocó efectos negativos sobre la economía nacional, en concreto, sobre el crecimiento del PIB y, por consiguiente, fuertes restricciones sobre la expansión de la demanda agregada y su derivación, la demanda de trabajo.

Previamente a la llegada de la crisis nuestro país sufrió el efecto de la inflación importada. Durante algunos meses el IPC se acercó al 10% anual, pero el efecto más significativo estuvo en el fuerte aumento de los precios de los alimentos, lo cual tiene importancia no solamente en la pérdida del poder de compra de los sectores de menores ingresos, en los cuales tiene una mayor incidencia este gasto, sino primordialmente en la metodología de cálculo de la línea de pobreza.

Tal como se señaló, la línea de indigencia se calcula sobre la base del costo de la canasta básica de alimentos. En la medida que ese costo suba más que el nivel general de precios del país, la línea de pobreza se elevará y quedará una mayor cantidad de personas clasificada como pobre o indigente, según el caso. Eso fue lo que ocurrió en este período.

En efecto, entre las encuestas CASEN de 2006 y 2009 el costo de la canasta básica de alimentos subió en términos nominales (a precios corrientes) un 36,2%, pero en términos reales el 19,1%, aumentando el número de pobres e indigentes (8). La situación explicaría la realidad si los indigentes consumieran solamente alimentos y ningún otro bien o servicio, pero en ningún caso sería representativa de los pobres no indigentes, ya que su consumo incluiría otros bienes diferentes a los alimentos, los cuales no habrían subido en un 9,1% real. Por lo tanto, la metodología utilizada estaría aumentando el número estimado de pobres que existía en la sociedad chilena. Parte del aumento de la pobreza sería más estadístico que real. Sin embargo, la cuantificación de este efecto aún no ha sido estudiada.

- b) El segundo factor, que se sumó al anterior, **es la pérdida de dinamismo de la economía chilena** durante el primer decenio del nuevo siglo y aún antes, a partir de 1998, lo cual también llevó a un lento crecimiento del empleo.

Término de la indigencia

Las últimas CASEN, de 2006 y 2009, midieron la cantidad de indigentes en 3,2 y 3,9%. Los últimos dos gobiernos (Bachelet y Piñera) se han planteado como meta la desaparición de esta categoría. Sin embargo, los nuevos antecedentes disponibles señalan que este objetivo no sólo es inalcanzable, sino también irrelevante. Hay argumentos para respaldar esta afirmación:

1.- Los estudios de panel que se han realizado muestran que al ser la encuesta un corte en el tiempo, ya que se recogen los datos inquiriendo por la situación del entrevistado en un día preciso de su vida cotidiana, puede estar alejado de su condición habitual, por ejemplo, de empleo e ingreso. Es decir, se ha observado que las personas cambian con frecuencia de sus categorías de indigentes, pobres no indigentes y no pobres, dependiendo del momento del tiempo en que se responde el cuestionario. Lo anterior significa que siempre habrá personas que caerán en la categoría de indigentes, aunque su condición no sea estable ni permanente.

2.- El reducido porcentaje que se mide implica que permanece en esta categoría un porcentaje muy pequeño de la población y, por lo tanto, pierde importancia como objetivo de las políticas sociales.

3.- Por el contrario, las encuestas paneles, al mostrar la flexibilidad que se observa para cambiar entre las categorías de pobreza, lleva a enfrentar el tema desde la perspectiva de la vulnerabilidad, es decir, de la existencia de un grupo numeroso de personas que en Chile vive en condiciones muy precarias, desde el punto de vista del riesgo de caer en la pobreza y que entran y salen con frecuencia de esta condición.

Lo anterior llevaría a un cambio de enfoque en los objetivos y políticas que deben realizarse, colocando el riesgo de precariedad como una nueva variable fundamental. Este nuevo enfoque puede llevar a cambios importantes en las políticas gubernamentales.

Distribución del ingreso

Aparte de la situación de pobreza, la CASEN entrega una importante información sobre la distribución del ingreso. En la actualidad, los resultados publicados por Mideplan solamente cuantifican el llamado **ingreso monetario** de los encuestados, es decir, la suma de tres componentes:

- 1.- **El ingreso autónomo** o primario, compuesto por los pagos que se reciben en el hogar por la posesión de factores productivos, principalmente remuneraciones laborales (salarios, entradas como trabajadores independientes, utilidades, etc.), pensiones, jubilaciones, intereses y otras rentas.
- 2.- **Los subsidios monetarios** recibidos desde el Estado, originados por algunos beneficios pagados en dinero efectivo, como pensión básica solidaria, subsidio de cesantía, asignaciones familiares, diferentes bonos y subsidios de agua potable y electricidad.
- 3.- Imputaciones como "arriendo" que habrían recibido los propietarios de viviendas ocupadas por sus dueños.

Para examinar la distribución del ingreso se utilizan habitualmente varios indicadores, que tienen el carácter de complementarios en el análisis. La información difundida por Mideplan solamente se refiere a los ingresos monetarios de la población. Está pendiente el conocimiento de los **ingresos totales**, que incluyen los servicios que entrega el Estado directamente y que modifican en forma importante los indicadores distributivos.

Para examinar la distribución del ingreso se utiliza habitualmente el índice 20/20, que mide el número de veces que los recursos recibidos por el 20% más rico de la población supera a aquellos percibidos por el 20% más pobre. En 1990 llegó a 14,0 veces y se mantuvo con oscilaciones hasta 2003, para reducirse a 13,1 veces en 2006, en lo que pareció ser un indicio de mejoría en la distribución del ingreso autónomo. Sin embargo, en 2009 se observa un claro retroceso, ya que subió a 15,6 veces. Si se adopta el índice 10/10 la situación es aún peor, ya que a partir de 30,5 veces en 1990 se llegó a 34,4 veces en 2003 y se redujo a 31,3 veces en 2006. Sin embargo, la cuantificación para 2009 marca 46,2 veces. Esta última cifra es claramente anómala y no tiene una explicación lógica, pues está desalineado respecto a las demás magnitudes.

En el caso del coeficiente de Gini, se mantuvo relativamente estable en el período 1990-2003, en torno a 0,57, para tener un avance en 2006, cuando marcó 0,54. Sin embargo, también retrocedió en 2009 a 0,55. En definitiva, los indicadores que usualmente se examinan señalan un retroceso en la distribución del ingreso en 2009 respecto a 2006.

Los resultados que entregan los datos de los ingresos autónomos reflejan la magnitud de la desigualdad que se ha mantenido en la distribución del ingreso en Chile y la necesidad de buscar políticas correctivas para atenuarla.

Los ingresos monetarios

Tal como ha sido señalado en anteriores análisis de los resultados de la CASEN, cuando se incorporan las transferencias estatales en dinero, de manera de analizar los ingresos monetarios, los avances son claros, pero aún insuficientes. El índice 20/20 alcanzó 13,0 veces en 1990 y se había reducido a 11,5 veces en 2006, lo cual fue un avance importante. Sin embargo, en 2009 subió levemente, a 11,9 veces. Sin embargo, las cifras también reflejan que la capacidad de estos subsidios para mejorar la distribución creció notoriamente, pues mientras en 2006 permitió una mejoría de 1,6 veces entre los ingresos autónomos y los ingresos monetarios, esta diferencia creció a 3,7 veces en 2009; por lo tanto, sirvió para atenuar en forma apreciable las desigualdades que se generaban en la economía.

En el índice 10/10 también se apreciaron pocos avances en el período 1990-2003, para mejorar en 2006 cuando llegó a 23,9 veces, pero subió a 25,9 veces en 2009, ratificando el empeoramiento distributivo. Sin embargo, la capacidad para atenuar la distribución de los ingresos autónomos resulta destacada, ya que corrige 7,4 veces en 2006 y ¡20,3! veces el 2009 (9).

Por su parte, el coeficiente de Gini, que había mejorado en los ingresos monetarios desde 0,56 en 2003 a 0,53 en 2006 se mantiene en esa magnitud en 2009, **lo que estaría indicando que los subsidios monetarios cumplieron el papel de corregir los efectos que tuvo en la distribución del ingreso tanto la crisis económica como el lento crecimiento del PIB a partir de 1998.**

Las transferencias no monetarias

El componente más importante de los esfuerzos redistributivos que realiza el Estado no ha sido incluido en los antecedentes difundidos por Mideplan. Corresponde a educación y salud (10).

En 2006, esta cifra se redujo desde 13,1 veces a 6,8 veces cuando se agregan las transferencias de educación y salud. En el caso del índice 10/10, que compara el ingreso del 10% más rico y más pobre, la disminución pasó desde 31,3 veces a 11,6, cuando incorporan las estimaciones de los dos componentes mencionados (11).

El aspecto central es que **sin disponer de los antecedentes completos, que aún no entrega Mideplan, no es posible realizar afirmaciones sobre la mayor o menor eficacia del gasto social en su propósito de reducir la pobreza y atenuar la preocupante desigualdad en la distribución del ingreso existente en Chile.**

Encuesta del INE sobre ingresos

La observación anterior es especialmente pertinente cuando se aprecia que la distribución del ingreso calculada por el INE, para el período octubre diciembre de 2008, llegó a la conclusión que "la distribución del ingreso medida en los hogares muestra una concentración levemente declinante, aún cuando ésta sigue siendo significativamente alta" (12).

- (1) Dado el cariz que tuvo el acto, lo apropiado hubiera sido que el Presidente y sus ministros hubieran aparecido con sus características parcas rojas.
- (2) El caso Bielsa y la actividad de Bachelet en el Mundial de Sudáfrica son reflejos de lo anterior. También podría haber influido la desaprobación parlamentaria de la iniciativa gubernamental sobre el "royalty". Hay que recordar que a Piñera le desagrada perder.

- (3) En esta ocasión se justificó que el Presidente no apareciera con la parca roja.
- (4) "Tamaño de la pobreza y la indigencia, contando los pobres", asuntospublicos.ced.cl, Informe N°664, 25/09/2008.
- (5) Corresponde realizar el estudio en 2008, pero se postergó para 2009 a causa de la crisis internacional que habría desvirtuado aún más los datos. El levantamiento de la información en terreno estuvo a cargo de la Universidad Alberto Hurtado.
- (6) Por lo tanto, no tiene sentido culpar del problema, como lo hizo Piñera, al financiamiento de viajes a Europa en el Ministerio de Salud; a la construcción de miles de viviendas que nadie quiere ocupar porque están mal construidas; o por problemas de corrupción en la región de Valparaíso.
- (7) Corresponde a la Nueva Encuesta de Empleo (NENE) que se empezó a realizar en ese año. Por su parte, la antigua Encuesta Nacional de Empleo (ENE), también del INE, marcó en la misma fecha un 8,6% de desocupación; ambas series muestran tendencias similares. Es más representativa la NENE por utilizar una nueva metodología que resulta un avance en calidad estadística respecto a resultados anteriores.
- (8) La línea de indigencia se calcula de acuerdo al costo de la canasta básica de alimentos, mientras la de pobreza duplicando la magnitud anterior.
- (9) Lo cual refuerza lo ya señalado que la cifra para 2009 es claramente anómala.
- (10) Ver Andrés Sanfuentes, "La CASEN 2006, Buenas Noticias", Informe N°616, 5/7/2007, y "Efectos redistributivos del Gasto Social", Informe N° 620, 24/7/2007.
- (11) En el caso del decil más pobre de la población, su ingreso total está compuesto de ingresos autónomos con el 37,1% del ingreso total; subsidios monetarios del Estado, el 13,2%; y educación y salud, con el 49,7% restante. En la situación del 10% más rico, este último componente es insignificante.
- (12) INE, "Distribución del ingreso según encuesta suplementaria de ingresos", octubre 2009. Cabe señalar que ambas cuantificaciones no son enteramente comparables a causa de la diferente metodología y período en relación a la CASEN.