



Antonio Lara B. y Hugo Lavados M.

11/08/2010
Economía
La pobreza y la distribución del ingreso en Chile

09/08/2010
Sociedad
Exclusión social, delincuencia y barrios: Ir más allá del control del delito

04/08/2010
Sociedad
Clases medias y Estado en Chile contemporáneo Segunda Parte

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

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.

Dado su ingreso per cápita, en Chile la pobreza es un enorme problema, muy vinculado a la distribución del ingreso. El 15% de pobreza implica que todo el primer decil y la mitad del segundo enfrentan dicha situación, la que con un leve cambio distributivo se modificaría. Por cierto que decirlo es mucho más fácil que hacerlo, en especial, sin afectar el crecimiento económico, que también es un factor clave para disminuirla.

En 20 años el PIB se triplicó, y el ingreso por habitante creció en 2.5 veces; junto a una distribución del ingreso que prácticamente no cambió; es decir, todos los grupos tuvieron un ingreso que subió sustancialmente, lo que hizo caer fuertemente la población en situación de pobreza. No obstante, los niveles absolutos de ingreso todavía son bajos para acceder a muchos bienes y servicios "aspiracionales", un 70 % de los hogares tiene un ingreso monetario mensual inferior a \$ 750.000, que es la media nacional.

Existen distintas formas de cuantificar la población que es pobre. Un análisis detallado escapa a este texto, pero existen fórmulas basadas en una canasta estática de bienes, como en Chile, o en una canasta que cambia con el tiempo, como se hace parcialmente en Estados Unidos, en una definición relativa a la media o mediana de ingresos, como lo hace la OECD, lo que permite cuantificar el "income gap". Todos esos análisis tienen que ver con superar una situación de pobreza, a partir de ingresos mínimos, de acuerdo a una línea definida por una canasta básica.

Hoy existe gran acuerdo como lo ha señalado The Economist, que el PIB es una manera incompleta de evaluar el bienestar de un país, confirmando la llamada Paradoja de Easterlin, referida a países desarrollados; un reciente estudio a lo largo del tiempo, hecho en Gran Bretaña concluye que "Money Only Makes You Happy If It Makes You Richer Than Your Neighbors", indicando la importancia de los indicadores relativos. Existen otras metodologías que combinan indicadores, elaborando un índice de pobreza, que permite comparar cambios a lo largo del tiempo en un país o entre países.

El actual Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, publicó en el CEP el 2008 una estimación del porcentaje de familias pobres, modificando la canasta de bienes; lógicamente, sus resultados apuntaron a un aumento de la pobreza; un ejercicio similar es posible hacerlo el

2011 o en cualquier año en que se repita la CASEN o se cuente con datos de ingresos del INE. Sin embargo, es incorrecto comparar períodos, con diferencias en las canastas utilizadas.

El aumento de la pobreza que indica la CASEN 2009, después de 20 años de disminuciones significativas, es mucho más relevante si no se consideran los subsidios.

El énfasis de la información oficial llevó al mismo énfasis en la información de los medios; el índice 10/10 en el caso de los ingresos autónomos salta violentamente a 46.2 veces; el mismo índice utilizando el total de ingresos monetarios (como lo recomienda la OECD) es de 25.9, más malo que el 2006, pero mejor que el año 1990.

El incremento de 1.4% ha generado una reacción bastante conocida: mientras los indicadores señalaban disminuciones en la pobreza la mayoría de los expertos no cuestionaba las políticas implementadas, al primer cambio de tendencia entonces la responsable es la ineficiencia de las políticas implementadas, el derroche de recursos, el exceso de burocracia. Así es difícil avanzar, ya que es evidente que ni lo uno ni lo otro son totalmente ciertos y, por eso, lo mejor es ser muy cuidadosos en el análisis. Se señalan casos que se han dado, como demostraciones de esta "ineficiencia"; desde el punto de vista del total de recursos que esos casos significan, respecto al conjunto del gasto público dirigido a los grupos de menores ingresos de nuestro país resultan poco significativos.

Que la pobreza es un escándalo social es cierto, pero es poco efectivo si sólo se declara aquello. La pobreza es un verdadero problema económico, político y social y, como tal, debemos hacernos cargo de él, más allá de cualquier compromiso valórico o religioso que tengamos.

Trabajar con esta tríada constituida por economía, política y sociedad va a conducir finalmente a obtener el resultado deseado, disminuir la pobreza a los mínimos factibles y, en lo posible, eliminarla

Desde esta perspectiva no aparece un avance mantener una discusión si el tema es crecimiento, políticas sociales o integración a la comunidad. Superar la pobreza requiere actuar conjuntamente en las tres dimensiones, que aquí llamaremos la consecución de los ciclos virtuosos, en el entendido de que ninguno de ellos es capaz de asegurar el resultado por sí mismo, porque se necesita el concurso de los otros dos.

Primer ciclo virtuoso: Las Políticas Económicas.

Políticas económicas destinadas a estimular el crecimiento económico, esto es aumentar en forma sostenida la producción de bienes y servicios que impulsan el crecimiento, la ocupación de mano de obra en empleos estables y productivos y, por lo tanto, generadores de ingreso para los hogares, también con estabilidad, es una condición indispensable para avanzar en el camino a derrotar la pobreza, indispensable pero no suficiente. En una economía de mercado como la nuestra, los salarios pagados pueden no permitir superar condiciones de pobreza, dos ejemplos de ello: la actual discusión de un ingreso ético tiene su origen en esto y la propia CASEN demuestra que incluso casi el 70% de los pobres señala poseer un empleo e ingresos del trabajo.

Lo importante en este sentido es lograr el consenso necesario para darle al crecimiento económico una connotación positiva, aún cuando no definitiva. Es obvio que es una condición necesaria pero no suficiente para definir políticas generales y programas específicos para superar este verdadero drama social.

Es un hecho que el estudio de la CASEN 1990-2009 refuerza la importancia de este ciclo virtuoso, períodos de alto crecimiento han permitido disminuciones significativas de la pobreza y, por el contrario, bajo crecimiento producido por el efecto de crisis externas o errores internos han disminuido la velocidad de disminución de la pobreza.

Segundo ciclo virtuoso: Las Políticas Sociales.

Si el crecimiento económico no es suficiente, es porque siendo la pobreza fundamentalmente un problema de falta de oportunidades y capacidades para desarrollar habilidades, serán las políticas sociales quienes intervendrán directamente en la generación de ellas.

Políticas Sociales basadas en el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación, en la formación de competencias para el trabajo, en el acceso a la salud y la vivienda son, tradicionalmente, las más reconocidas.

Agreguemos la creación de un sistema de protección y seguridad social y, por último, la entrega directa de subsidios adecuadamente focalizados, llamados ingresos no autónomos y subsidios no monetarios, permiten el acceso a servicios que de otra forma no estarían disponibles para las personas de menores ingresos.

Al igual que en lo propiamente económico, las políticas sociales aparecen como necesarias, pero no suficientes para, por sí solas, actuar contra la pobreza. Se hace necesario tener otros programas de más largo plazo, que provean de instrumental básico para ingresar y mantenerse en el mundo del trabajo, reconociendo que hoy el proceso educativo se ha convertido en un flujo de desarrollo continuo, dados los avances del conocimiento, de la tecnología productiva, los cambios socioculturales, etc.. Si se desea analizar la capacidad de los pobres para auto sustentarse, entonces cobra relevancia estudiar sólo los ingresos autónomos.

Sin embargo, uno de los impactos más significativos de las políticas sociales, y así lo demuestra dramáticamente la CASEN, desde la primera a la actual, es sobre la suma de ingresos autónomos y no autónomos, lo que permite obtener una distribución del ingreso con mayor equidad.

El aporte de las políticas sociales, que disminuye prácticamente al 50% la diferencia de ingreso entre los deciles extremos, constituye por sí mismo el mejor ejemplo de la necesidad de mantenerlas. Por esta razón, centrar el análisis en los ingresos autónomos, al evaluar cambios de corto plazo, es equivocado e induce a errores en la comunicación. Si no se incluyen los Ingresos Monetarios que son subsidios, que constituyen una parte muy importante de las políticas públicas, no tiene sentido evaluar los resultados de dichas políticas.

Refuerza este argumento el resultado que entrega la focalización del gasto social, en que efectivamente, son los deciles más pobres quienes aparecen como destinatarios del mayor porcentaje de gasto social. Lógicamente que debe ser una preocupación permanente, en este caso, evitar las filtraciones indeseables que favorezcan a sectores no pobres, pero no se puede deducir de las cifras entregadas que exista por ahí un elemento de gran preocupación.

Tercer ciclo virtuoso: Integración Social.

Si los dos elementos anteriores son reconocibles y comúnmente aceptados, con más o menos disposición, este tercer elemento se ha perfilado a lo largo de estos años como un tercer pilar indispensable, cuando queremos desarrollar políticas y programas que entreguen permanencia al salto que la persona debe dar para salir del círculo de la pobreza.

Estamos hablando de la necesidad de aumentar la cohesión social, de facilitar los procesos organizativos de las personas pobres en sus comunidades, de estimular la formación de redes que les permitan visualizarse como pertenecientes a un cuerpo social (país), del cual son parte, con derechos y obligaciones. Quizás uno de los problemas que es conveniente corregir es que, hasta ahora, en diversos programas de desarrollo social se han acentuado los derechos, que por cierto son muy importantes, sin enfatizar su contrapartida ineludible, como son las obligaciones.

Por esto, una parte importante de los programas destinados a combatir la pobreza se han diseñado hacia el cumplimiento de este objetivo, fundamentalmente cualitativo, en sintonía con el empoderamiento y el refuerzo de los atributos de las personas.

Este tipo de proyectos puede no dar origen a cambio de situaciones medibles o cuantificables, particularmente en el corto plazo, lo que lleva a plantear a quienes privilegian ese tipo de resultados que éstos son recursos dilapidados o malgastados. Debemos avanzar en debate y análisis a fondo, para una comprensión cabal de la bondad de estas iniciativas.

El triunfo del combate a la pobreza será el triunfo del desarrollo conjunto de estos tres círculos virtuosos. La discusión a propósito del leve retroceso de las últimas cifras debiera enfocarse hacia la integración de estas variables, más que a una inagotable y poco productiva interpelación acerca de qué es primero, si el huevo o la gallina, o de tratar de sacar provecho político de situaciones coyunturales.

Institucionalidad.

A partir de 1990 se diseñó y se creó toda una batería de programas y proyectos destinados a atacar este problema, los cuales llevaron, por una parte, a la creación de MIDEPLAN, y una serie de organismos, para responder al apoyo de lo que se denominó como Grupos Vulnerables, además de incorporarse programas especiales en distintos Ministerios, tanto sociales como productivos.

Esta institucionalidad, así como cada uno de los programas, es susceptible de modificaciones y mejoras, también la evaluación de su efectividad puede llevar a la eliminación o reemplazo de alguno de estos organismos, lo que respondería a ineficacias del programa y/o entidad a cargo, o a otra poderosa razón: sería el resultado lógico de haber disminuido la pobreza a un tercio en los últimos veinte años. Evidentemente hay programas que cumplieron su objetivo y durante todos los gobiernos anteriores se produjo el reemplazo de proyectos y programas, también hubo algunos que no cumplieron su objetivo y fueron eliminados. Dicho reemplazo o eliminación se hizo a un ritmo más pausado que lo aconsejable, lo que tiene que ver con inercias burocráticas y políticas, junto a rigideces y dificultades de operación en el Estado.

También la evaluación de programas pasó por un proceso de lenta puesta en marcha, con poca costumbre y pocos incentivos para que los responsables de muchos de ellos enfatizaran el logro de objetivos finales. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda avanzó mucho en esa tarea, pero con el sesgo

de sus propios objetivos y con pocos recursos dedicados a esta tarea; por otra parte, no parece ser la entidad más adecuada para hacer esta evaluación, lo que se observa en la experiencia internacional comparada, con organismos de la Presidencia, relativamente autónomos o independientes. Es importante no tomar sólo como "benchmarks" ejemplos de Regímenes Parlamentarios, por el fuerte Régimen Presidencial que existe en Chile.

El actual gobierno está estudiando la transformación de MIDEPLAN en un Ministerio de Asuntos Sociales, una buena forma de señalar la importancia de la institucionalidad creada. Si este cambio, junto a otros, se transforma en formas más eficaces de superar la pobreza, avanzar en la mejorar la situación que enfrentan las personas en situación vulnerable y avanzar en lo que se denomina "Integración Social", será muy positivo para nuestra sociedad.

Contener la crítica destemplada, anticipada, carente de análisis profundo que corre el riesgo de transformar un problema ético, económico, político y social como la pobreza, en un artefacto más de una suerte de "farándula política", nos parece obligatorio a todos quienes sean líderes de opinión.