



ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME
SOCIAL
Nº 104**

**PROTECCIÓN SOCIAL:
EL DÉFICIT CON LOS MÁS POBRES**

Rosita Camhi*

ENERO 2007

* Economista de la Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo en temas de Pobreza, Familia y Políticas Sociales.

INDICE

	página
Resumen Ejecutivo	3
I. Alcances de los Sistemas de Protección Social	6
II. Pobreza en Chile: Movilidad y la Incidencia del Crecimiento	10
III. Programas de Protección Universal Versus Programas Focalizados	12
IV. Gasto Social y su Distribución	14
V. Principales Carencias Sociales que Afectan a los más Pobres	17
5.1. Calidad de la Vivienda	18
5.2. Hacinamiento	19
5.3. Equipamiento del Hogar	19
5.4. Situación Ocupacional	20
5.5. Cobertura Educativa y Asistencialidad Escolar	23
5.6. Beneficios Monetarios	26
5.7. ¿Cuánto Costaría Suplir este Déficit?	27
VI. Recomendaciones de Política	28
6.1 Crecimiento Económico	28
6.2 Movilidad y Empleo	28
6.3. Estrategia de Refocalización	28
6.4. Programas Sociales Descentralizados	29
6.5. Red de Protección Social con Mayor Participación Privada	30
VII. Conclusiones	31
VIII. Referencias Bibliográficas	32

PROTECCIÓN SOCIAL: EL DÉFICIT CON LOS MÁS POBRES¹

Resumen Ejecutivo

Se ha planteado como objetivo de las políticas sociales el tener establecido al año 2010 un sistema de protección social fundado en derechos que apoyen no sólo a los más pobres, sino a la población más vulnerable frente a los riesgos que puedan ocurrir en sus vidas. Ello sobre la base de que en la sociedad moderna aumentan las inseguridades que harían necesaria la construcción de un nuevo modelo social que amplíe su radio de acción más allá de la pobreza, atendiendo a los distintos rasgos de vulnerabilidad que pueden expresar los diferentes grupos sociales.

El objetivo de este trabajo es efectuar un análisis de la calidad de los programas sociales del Estado, especialmente a la luz de si éstos están beneficiando a los más pobres de nuestra sociedad. No podemos olvidar que la pobreza todavía subsiste, que presenta nuevas características y que muchas de las necesidades de los más pobres aún no han sido cubiertas a través de las redes de protección social existentes.

En la primera parte se efectúa un breve análisis de los alcances y efectos que los grandes sistemas de protección social han ocasionado en los países europeos y en comparación con Estados Unidos donde estos sistemas no han sido tan extensos, concluyendo que en los primeros, dada la creciente universalización de los programas de bienestar, terminan ocasionando mayores ineficiencias del aparato público, mayor burocracia y desincentivo al trabajo. Por el lado de su financiamiento, requieren una cantidad creciente de recursos, los que deben ser financiados a través de un aumento de la carga impositiva, lo que a su vez redundará en menor inversión y crecimiento y mayor desempleo.

A continuación, el estudio da cuenta de las principales características actuales de la pobreza en el país, donde se registra una alta movilidad de los hogares para entrar y salir de la

¹ La autora agradece la colaboración de María Elena Arzola, economista de la Universidad de Chile e investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

pobreza, dependiendo de las oportunidades de acceder a un empleo y permanecer en él.

El nivel de gasto social en nuestro país se ha más que duplicado a contar del '90. Para dar un orden de magnitud de cuánto podría incidir en mejorar la situación de los más pobres se puede estimar el potencial de focalización de dicho gasto. Mediante una reasignación virtual del gasto social sin pensiones, de modo de asignar los recursos que requiere cada familia pobre e indigente para superar la línea de pobreza hasta completar los recursos disponibles cada año, se tiene que en 1990, cuando había 1 millón de hogares pobres, se podría haber financiado una transferencia en dinero que elevara por sobre la línea de pobreza a 700.000 hogares. En cambio, si proyectamos esto mismo al año 2007, donde se estima habrá cerca de 500.000 hogares pobres, la situación cambia considerablemente, pues hay recursos suficientes para elevar por sobre la línea de pobreza a cerca de 2,6 millones de hogares, con una transferencia virtual de \$640.000 mensuales.

Por otra parte, el gasto social también puede tener un efecto redistributivo importante de lograrse adecuada cobertura de los programas sociales en los grupos más pobres. De hecho el decil más pobre puede lograr un aumento de su ingreso autónomo de 2,6 veces si efectivamente recibe los subsidios del Estado (monetarios, educación y salud).

Sin embargo, en la sección siguiente donde se analiza la cobertura de diversos programas sociales en los grupos de mayor pobreza comparados con los restantes deciles de la población, - de acuerdo a la información de la última Encuesta CASEN 2003-, se demuestra que la población más pobre todavía presenta importantes carencias que no han logrado ser cubiertas por la asistencia del Estado. Así se desprende que, en el caso de los hogares pertenecientes al 10% más pobre, cuya situación es más crítica, cerca del 50% presenta carencias importantes en la calidad de la vivienda, 22% viven hacinados, un 33% no posee bienes de equipamiento básico del hogar. El desempleo en este grupo es cinco veces mayor que el promedio nacional y la inactividad es alta, especialmente en el caso de las jefas de hogar, donde alcanza al 63%. Programas tan importantes como el de alimentación escolar, no eran recibidos el 2003 por un 33% de los niños de enseñanza básica y un 58% de la enseñanza media.

Por su parte, un 46% de los hogares del primer decil no recibía subsidios monetarios.

El estudio concluye que cuando todavía cerca de 3 millones de personas continúan viviendo en la pobreza, muchos de estos hogares y personas aún no logran acceder a las redes de protección social y a los beneficios que ellas contemplan para dicho grupo. Esta situación debe ser considerada con mayor prioridad al momento de desarrollar nuevos sistemas de protección social que establezcan derechos universales a toda la población. Dentro de los recursos destinados anualmente al gasto social aún queda un amplio margen para compensar los actuales déficit de cobertura. Esto se ha estimado en un monto cercano a los \$94.000.- mensual por hogar, cifra bastante significativa ya que representa cerca del 140% del ingreso del decil más pobre.

Entre las recomendaciones se establece que, dado que se constata una alta movilidad de los hogares para entrar o caer en la pobreza, lo más importante es que el país aumente su crecimiento y que este aumento sea sostenido en el tiempo. En segundo lugar, el promover todas aquellas políticas que fomenten el empleo y hagan que más miembros del hogar (como es el caso de las mujeres y jóvenes) se puedan incorporar al mercado laboral. Asimismo se sugiere una estrategia de refocalización y descentralización de programas sociales de modo que éstos se puedan adaptar en mejor forma a las características actuales de la pobreza.

I. ALCANCES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En su esencia, el sistema de protección social que se pretende poner en práctica al año 2010 contempla los siguientes componentes:²

1. Sistema de Protección Social Chile Solidario: destinado principalmente a la población en extrema pobreza y que, a medida que la indigencia va disminuyendo, se incorporan segmentos de pobreza no indigente y familias vulnerables, como son los adultos mayores que viven solos y las familias que tienen personas con alguna discapacidad.
2. Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo): destinado a asegurar los derechos universales de todos los niños y niñas, priorizando en los hijos de todas las mujeres trabajadoras y en los niños y niñas de los hogares del 40% más pobre, trabajen o no sus madres.
3. 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, redefiniendo el pilar solidario e introduciendo cambios en el sistema contributivo, tendiente a una mayor universalidad y equidad.

Los dos primeros componentes serán coordinados por MIDEPLAN y el tercer componente por el Ministerio del Trabajo.

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

² Hardy, Clarisa: "Hacia Un Sistema de Protección Social Fundado en Derechos", Ponencia en Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, documento editado por MIDEPLAN, junio 2006.

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 ahogo de la iniciativa privada, por la creciente intervención del Estado en la universalización de los programas de bienestar. Asimismo, la existencia de grandes Estados de Bienestar 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 dichos programas, las mayores tasas de impuestos tienden a reducir los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir.

Un reciente estudio (Mitchell D, 2006), que compara el nivel de gasto público en países europeos de la OECD con el caso de EEUU, donde el nivel de gasto es menor, ha demostrado que un mayor gasto público no necesariamente acarrea mayor bienestar a sus habitantes.

³ Tanto los países europeos como EEUU son estados de altos niveles de vida; sin embargo, el nivel de gasto público en EEUU es cercano al 35% del PIB, en tanto, en países como Suecia o Francia, éste alcanza al 50% del PIB y en Italia o Alemania, donde 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.

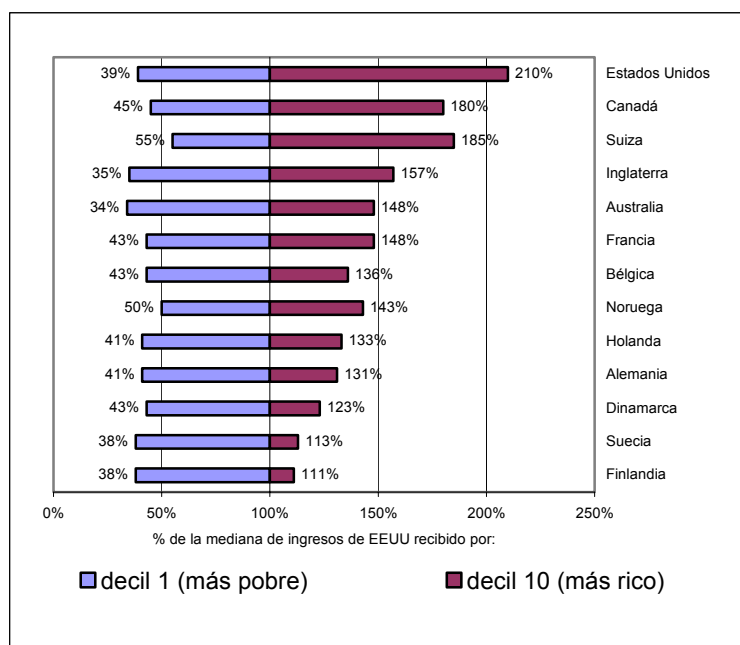
Así, en el caso de EEUU, el producto per cápita alcanzó el 2003 a US\$ 39.700, casi un 40% superior al promedio de las naciones europeas occidentales (EU-15)⁴, donde alcanzó un promedio de US\$28.700. En los últimos 10 años, la economía de EEUU ha crecido a una tasa anual de 3,3%, casi un 50% superior 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 71,2% en EEUU y 64,5% en los países EU-15. Por su parte, el año 2006, el promedio de desempleo en agosto era de 8% en la Unión

³ Mitchell, Daniel: “Fiscal Policy Lessons from Europe”. The Heritage Foundation Backgrounder No. 1979, October 2006.

⁴ EU-15 incluye los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Europea , en cambio en EEUU en ese mismo mes alcanzó al 4,7%. 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 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.⁵

Gráfico No. 1
Proporción de la Mediana de Ingresos de EEUU Recibido por el 10% más Pobre y 10% más Rico de los Hogares en Países de la OECD



Fuente: Elaborado por LyD, sobre datos de la OECD 2000.

⁵ Tanzi V., Schuknecht L.: "Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade Offs". European Central Bank, Working Paper Series No. 435/ Febrero 2005. El Caso de Suecia en: Rojas M.: "Suecia Después del Modelo Sueco: Del Estado Benefactor a la Sociedad del Bienestar". CEP Estudios Públicos No. 96 , Primavera 2004.

Por otra parte, desde el punto de vista distributivo, si bien en los países europeos existiría una relativa mejor distribución del ingreso que en EEUU, ⁶ esto no necesariamente significa mayores ingresos para los más pobres. El Gráfico No. 1 muestra lo que recibe el 10% más pobre y el 10% más rico de los hogares de la OECD (2000), como proporción de la mediana de ingresos de EEUU, ajustado por paridad de poder de compra (PPP). Se podría argumentar que este último país, que tiene una peor distribución del ingreso debiera avanzar a una más igualitaria como son las de Suecia y Francia; ⁷ sin embargo, muestra que el 10% más pobre de EEUU obtiene el 39% de la mediana de ingresos, algo superior a Suecia o Finlandia que alcanzan un 38% y un poco menos que Holanda o Alemania que alcanzan un 41%. En cambio, por el lado del 10% más rico, este grupo obtiene el 210% de la mediana de ingresos en EEUU, comparado con el 113% de Suecia y el 131% de Alemania. Con esto se podría argumentar que una estrategia redistributiva que contemple mayor gasto público y mayores impuestos, no necesariamente se traduce en mayor bienestar para los más pobres, sino que puede terminar ocasionando que los más ricos alcancen menores niveles de ingreso relativo y con ello se termine nivelando hacia abajo la distribución.

⁶ El coeficiente de GINI de EE UU cercano al 36%, mientras que el promedio de países OECD es de 30%, según datos OECD, al año 2000.

⁷ El coeficiente de Gini de Suecia es de 24% y el de Francia del 27% según datos OECD 2000.

II. POBREZA EN CHILE: MOVILIDAD Y LA INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO

Si bien la pobreza se ha ido reduciendo sistemáticamente en Chile, según la última Encuesta CASEN 2003, aún quedan cerca de 3 millones de personas viviendo bajo la línea de pobreza y cerca de 730.000 bajo la línea de indigencia.

Los últimos estudios efectuados sobre este tema, muestran una alta movilidad de los hogares en torno a la línea de pobreza, lo que implica que un hogar que se clasifica como no pobre hoy puede caer bajo la línea de pobreza por el solo hecho de que uno de los miembros de dicho hogar pierda su trabajo. Un estudio efectuado sobre la base de la Encuesta Panel 1996-2001, demostró que un 32% de la población chilena ha pasado por la pobreza en ese período, vale decir, 4,8 millones de personas, cifra bastante superior a los 3 millones que corresponden al 18,8% de pobreza registrado el 2003. Con respecto a la indigencia, un 9,5% de la población ha estado en esta situación, lo que implica a cerca de 1 millón y medio de personas.⁸

Uno de los factores más importantes que condiciona esta situación dice relación con las posibilidades de empleo. Quienes caen o permanecen en la pobreza muestran empleos predominantemente informales y de menor calificación. El menor crecimiento económico registrado a contar de 1998 implicó un ajuste por la vía del desempleo, que afectó más a los trabajadores de menor escolaridad y los más jóvenes. De hecho, entre 1996 y el 2000, el empleo asalariado de personas con menos de 8 años de educación cayó en 8,8% y entre los menores de 25 años se redujo en un 20,1%.⁹

Entonces, no debe olvidarse que la generación de empleo y el crecimiento económico son los factores más importantes a incentivar para erradicar la pobreza y ayudar a las familias a reducir su vulnerabilidad y, a la vez, el riesgo de caer en la pobreza.

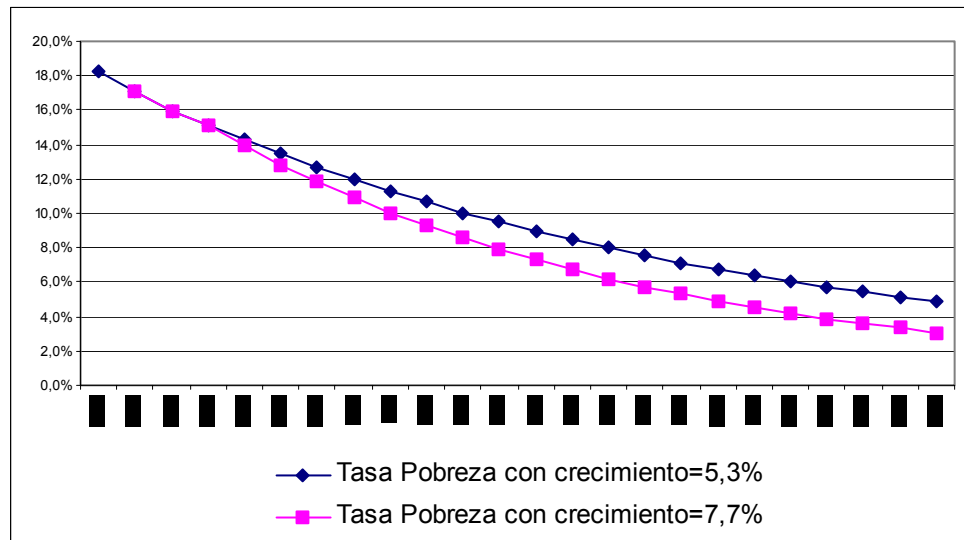
Además, ésta no es una tarea de corto plazo. El Gráfico N°2 muestra la fuerte correlación entre crecimiento económico y reducción de la

⁸ Castro R., Cheyre C.: "Midiendo la Movilidad de Ingresos y la Dinámica de la Pobreza en Chile", en libro "La Nueva Realidad de la Pobreza", editado por Libertad y Desarrollo.

⁹ Castro R., Cheyre C.: Op. Cit

pobreza y da cuenta de que en Chile todavía falta mucho para terminar con este flagelo. Así, con un crecimiento proyectado de largo plazo de 5,3% anual se erradicaría la pobreza el 2050, vale decir en 47 años a contar del 2003, lo que equivale a 1,5 generaciones. Por su parte, si el país logra un mayor crecimiento, digamos, de 7,7%, que es el promedio de los '90, se erradicaría la pobreza el 2036, vale decir en 33 años o aproximadamente una generación.

Gráfico No. 2
Correlación entre Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza



Fuente: Estimación Libertad y Desarrollo, sobre la base de la línea de pobreza de \$43.000 per cápita mensual y una elasticidad pobreza-PIB igual a -0.9.

III. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN UNIVERSAL VERSUS PROGRAMAS 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 adecue 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, pobres rurales. Al año 2000, la incidencia de la pobreza en estos grupos era muy diferente. Si bien es cierto que la población indígena tiene la más alta incidencia de la pobreza de estos grupos (33% versus 20% en población no indígena), en términos absolutos sólo un 7% de la población pobre es indígena. Por su parte, un 15% de la población pobre habita en sectores rurales y la pobreza de adultos mayores tienen menor incidencia que la población en general (9,7% versus 18,3%).¹⁰

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

¹⁰ Fuentes: Casen 2000 y 2003.

necesariamente a esas definiciones o bien pertenecen a varias de ellas en forma simultánea.

El concepto de vulnerabilidad debe manejarse 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 en forma integral a nivel de la familia y según la condición de pobreza y carencia de sus miembros.

Otro aspecto importante que no debe descuidarse, al establecer garantías y derechos universales a toda la población y dadas las características actuales de la pobreza, es que aún hay mucha población pobre que presenta necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir, como se demuestra más adelante. Por lo tanto, es necesario continuar priorizando a los hogares más pobres a través de una red de protección social eficiente y adecuada a las necesidades actuales de las personas.

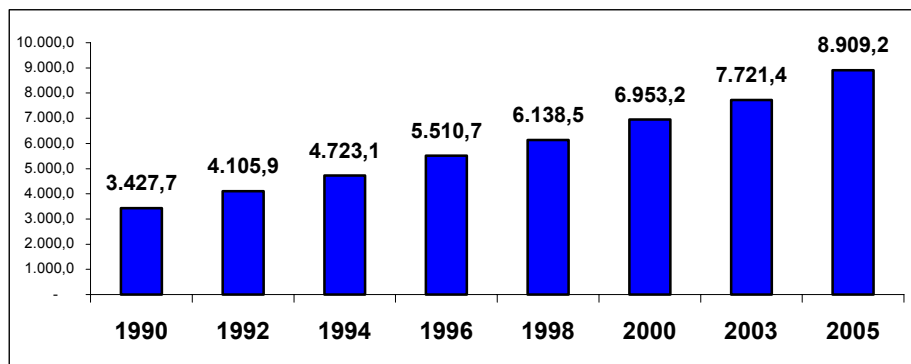
IV. GASTO SOCIAL Y SU DISTRIBUCIÓN

E

El gasto social entre 1990 y el 2005 pasó desde el 14% al 16% del PIB, multiplicándose cerca de 2,5 veces (Gráfico No. 3).

El gasto social es la vía para transferir recursos que apoyen a los más pobres y su objetivo es lograr un impacto redistributivo que mejore la situación de las familias de mayor pobreza, ayudándolas a suplir los ingresos que no pueden obtener como producto de su trabajo y así satisfacer como corresponde sus principales necesidades básicas. A ellas debieran estar destinados los principales programas y subsidios como son las transferencias monetarias y los programas de educación y salud.

Gráfico No.3
Evolución Gasto Social 1990-2005
(miles de millones de pesos 2005)

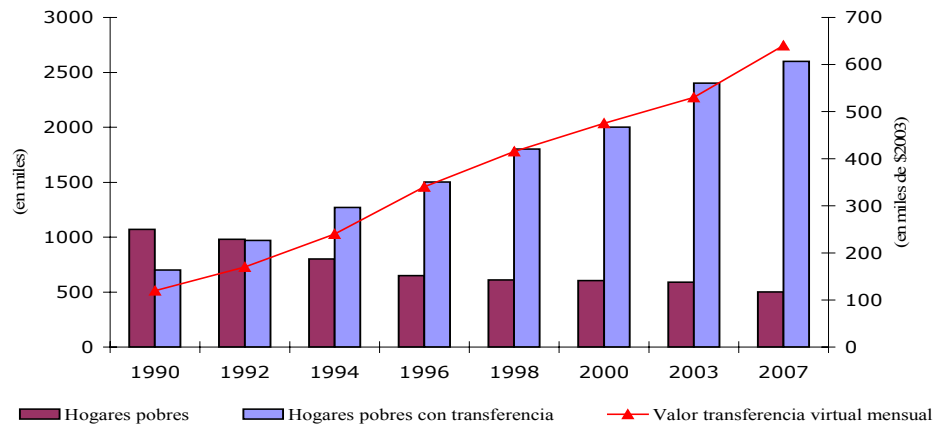


Fuente: DIPRES, Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Para dar un orden de magnitud de cuánto podría incidir en mejorar la situación de los más pobres se puede estimar el potencial de focalización de dicho gasto. (Gráfico No. 4). Mediante una reasignación virtual del gasto social sin pensiones, de modo de asignar los recursos que requiere cada familia pobre e indigente para superar la línea de pobreza hasta completar los recursos disponibles cada año, se tiene que en 1990 cuando había 1 millón de hogares pobres, se podría haber financiado una transferencia en dinero que elevara por sobre la línea de pobreza a 700.000 hogares con

\$120.000 mensuales. En cambio, si proyectamos esto mismo al año 2007, donde se estima habrá cerca de 500.000 hogares pobres, la situación cambia considerablemente, pues hay recursos suficientes para elevar por sobre la línea de pobreza a cerca de 2,6 millones de hogares, con una transferencia mensual cercana a \$640.000.

Gráfico No. 4
Potencial de Focalización del Gasto Social



Por otra parte, el gasto social también puede tener un efecto redistributivo importante de lograrse una adecuada focalización de los programas sociales en los grupos más pobres.

El Cuadro No.1 muestra el impacto distributivo del gasto social para los 5 deciles de mayor pobreza. Al ingreso autónomo del hogar se agregan los montos de ingresos que la familia puede obtener por concepto de subsidios monetarios, lo que genera el ingreso monetario. A continuación se agrega el monto que debiera recibir cada hogar por concepto de programas educacionales como la subvención escolar, alimentación y otros beneficios para los escolares. Y por último, lo que corresponde a los montos por concepto de subsidios y atenciones de salud que debieran llegar a cada hogar.

Con todos estos beneficios, se ha estimado que, para el decil más pobre, el ingreso autónomo puede aumentar en 2,6 veces; para el decil siguiente, en 1,6 veces; y para el que sigue, 1,4 veces. Esto supone, sin embargo, que se da una adecuada cobertura y que los programas están realmente focalizados y cubren todas las necesidades que los grupos más pobres no pueden suplir por sí

mismos, lo que no siempre ocurre como se muestra en el punto siguiente.

Cuadro No. 1
Impacto Distributivo del Gasto Social en los Hogares
(Cinco Deciles de Mayor Pobreza)

Ingresos y Subsidios	I	II	III	IV	V
Ingreso Promedio Autónomo (1)	63.866	144.442	191.812	250.284	291.995
Subsidios Monetarios (2)	21.590	13.137	10.492	8.379	6.443
Ingreso Monetario(3)	85.456	157.579	202.304	258.663	298.438
Subsidios en Educación (4)	54.190	50.194	41.829	38.543	30.550
Subsidios en Salud (5)	24.949	21.848	14.074	9.928	8.244
Ingreso Total	164.595	229.621	258.207	307.045	337.232
Ingr. Total/Ingreso Autónomo	2,6	1,6	1,4	1,2	1,2

Fuente: MIDEPLAN, sobre CASEN 2003.

- (1) Ingreso de los hogares proveniente del trabajo y capital.
- (2) Incluye: PASIS, SUF, Subs. Agua Potable, Subs. Cesantía.
- (3) Incluye: subvención educacional, alimentación escolar, útiles escolares, salud escolar, textos escolares, JUNJI e Integra.
- (4) Incluye Subsidio por Atenciones y PNAC.

V. PRINCIPALES CARENCIAS SOCIALES QUE AFECTAN A LOS MÁS POBRES



Al momento de pensar en diseñar nuevos sistemas de protección social, es importante considerar qué ha ocurrido en cuanto a las principales carencias que enfrenta la población más pobre y en qué medida la cobertura de beneficios está llegando a este grupo poblacional.

El objetivo de esta sección es presentar una serie de indicadores que permitan caracterizar a los hogares, según deciles de ingreso y constatar cuáles son los principales déficit o carencias sociales que éstos presentan actualmente y que pudiesen ser suplidos a través de la asistencia del Estado.

Es importante señalar que los cuadros que se muestran a continuación han sido elaborados a partir de la Encuesta CASEN 2003 y, por lo tanto, no registran el impacto que puede haber tenido en los últimos años el Programa Chile Solidario que se puso en práctica a contar de ese año y que podrá ser evaluado cuando se cuente con información de la Encuesta CASEN 2006. Este programa, como es sabido, ha tenido como objetivo principal el beneficiar en forma prioritaria a los grupos de extrema pobreza mediante los distintos programas y subsidios sociales, con el fin de avanzar en la erradicación de la indigencia.

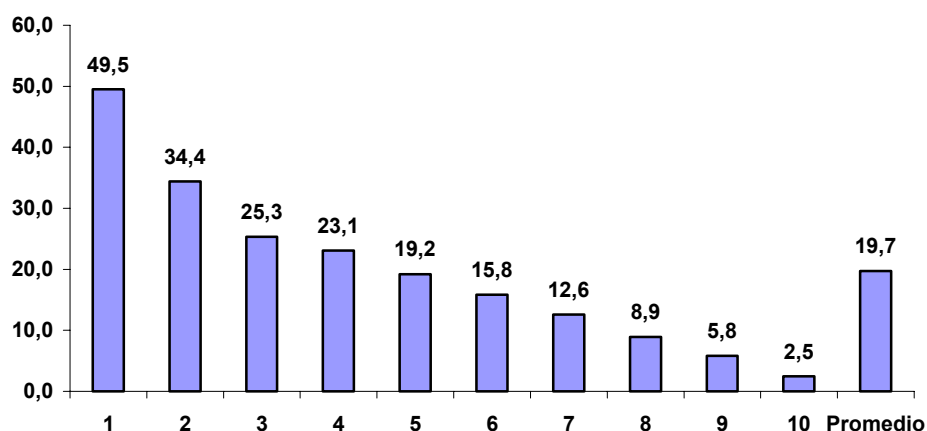
Las principales carencias que continúan afectando a los hogares más pobres y que pueden ser cuantificadas a partir de la Encuesta CASEN, se han agrupado en aspectos relacionados con: la calidad de la vivienda, el empleo, educación y subsidios monetarios. Es importante constatar el gran número de hogares de los deciles de mayor pobreza que presenta déficit en las distintas dimensiones consideradas, lo que da cuenta de que aún se puede mejorar y reorientar la distribución del gasto social y su focalización en los más pobres.

5.1. CALIDAD DE LA VIVIENDA

En nuestro país la mayoría de los hogares habita en viviendas permanentes como casa o departamento, cuenta con alcantarillado (90%), agua potable (91%) y energía eléctrica.

El indicador considerado a continuación está relacionado más bien con la calidad de la vivienda e incluye una combinación de diversos factores que permiten dar cuenta de aquellos hogares que aún presentan importantes problemas en cuanto a materialidad de sus viviendas o que todavía no tienen acceso a infraestructura básica, como electricidad agua potable o alcantarillado. Es importante constatar que al 2003, cerca del 50% de los hogares del primer decil y el 34,4% de los del segundo decil más pobre, presentaban carencias importantes en este aspecto, lo que se estima en cerca de 346.000 hogares. Asimismo, es importante destacar que existe una alta proporción de hogares con este tipo de déficit hasta el cuarto decil, donde el 23% de los hogares presentaría problemas de materialidad de la vivienda o acceso a infraestructura básica.

Gráfico No. 5
Hogares con Déficit de la Vivienda según Deciles de Ingreso
(Porcentaje)

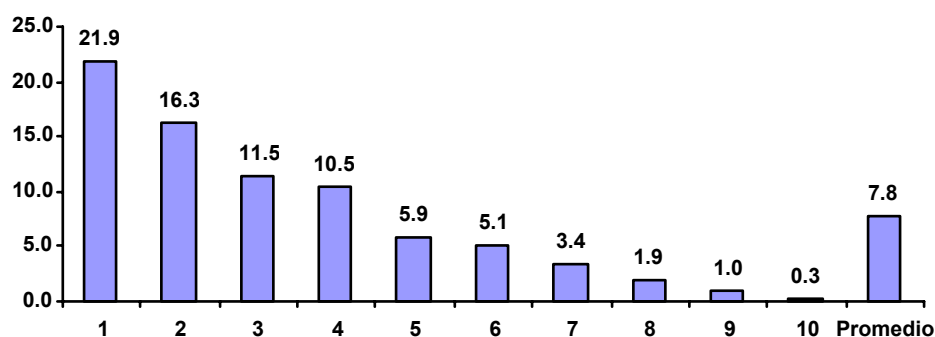


Fuente: CASEN 2003 Incluye hogares que habitan en viviendas con al menos una de las siguientes características: a) mala calidad del piso paredes o cielo, b) sin acceso legalizado a electricidad, c) sin agua potable o d) sin alcantarillado o fosa séptica.

5.2. HACINAMIENTO

El hacinamiento es otro de los aspectos que tiene alta incidencia en la calidad de vida de los hogares, ya que provoca problemas de convivencia al interior de las familias. En el Gráfico No. 6 se ha considerado como medida de hacinamiento el que en una vivienda haya 3 o más personas por habitación utilizada para dormir.

Gráfico No. 6
Hogares con Hacinamiento según Deciles de Ingreso
(porcentajes)



Fuente: CASEN 2003, 3 o más personas por habitación utilizada para dormir.

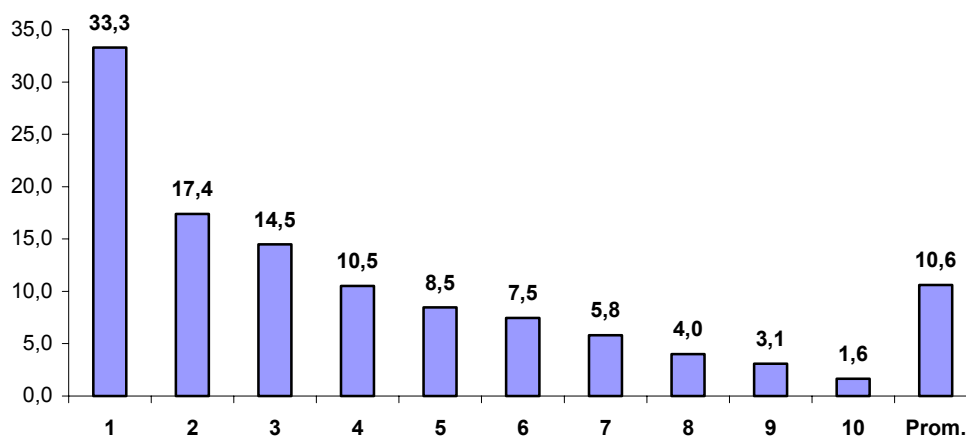
En promedio, presenta hacinamiento cerca del 8% de los hogares. Sin embargo, en los deciles más pobres esta proporción es muy superior. Cerca del 22% de los hogares del primer decil y 16% de los hogares del segundo decil muestra hacinamiento, lo que abarca a cerca de 157.000 hogares. En el tercer y cuarto decil esta proporción baja; sin embargo, también afecta a una proporción no menor de hogares (11,5% y 10,4%, respectivamente).

5.3. EQUIPAMIENTO DEL HOGAR

Se ha considerado como equipamiento básico del hogar la tenencia de algunos bienes que reportan ciertas comodidades mínimas a la familia, que hoy en día son de consumo masivo en el país y, por lo tanto, también accesibles para los hogares más pobres. Se ha

considerado como indicador de falta de equipamiento básico a aquellos hogares que no poseen bienes como lavadora automática, refrigerador y calefón. Sorprende constatar que cerca de un tercio de los hogares del decil más pobre, aún no tiene acceso a este tipo de bienes, lo que alcanza a cerca de 209.000 hogares. Esta proporción va decreciendo a medida que aumenta el nivel socioeconómico. (Gráfico No. 7).

Gráfico No. 7
Hogares sin Equipamiento Básico según Deciles de Ingreso
(porcentajes)



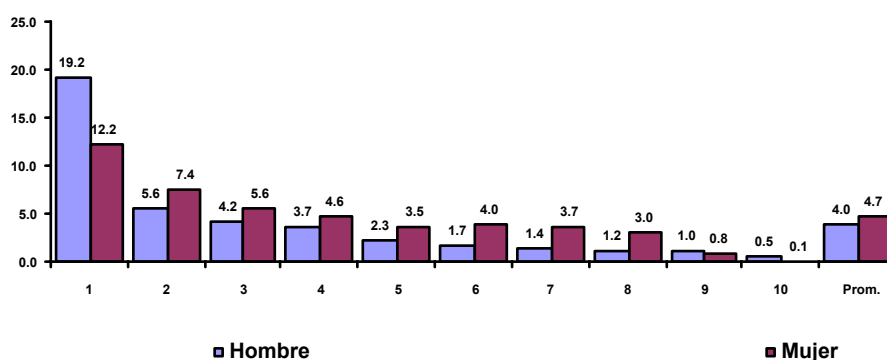
Fuente: Encuesta CASEN 2003, Hogares que no poseen lavadora, refrigerador ni calefón.

5.4. SITUACIÓN OCUPACIONAL

Como se señaló en la segunda sección, éste es un aspecto de gran incidencia en la posibilidad de superar la pobreza, ya que mediante el acceso a un empleo permanente, los hogares logran estabilizar su situación, reduciendo el riesgo de caídas frecuentes en la pobreza. La información que se presenta en el Gráfico No.8 corresponde a la desocupación de los jefes y jefas de hogar al momento en que se tomó la Encuesta CASEN (noviembre del 2003) y, por consiguiente, puede haber cambiado en la actualidad. Sin embargo, lo importante es destacar la alta incidencia del desempleo en los hogares pertenecientes a los deciles de mayor pobreza. Especialmente preocupa la situación del 10% más pobre de los hogares. Como se puede constatar en el Gráfico, en ese decil, en el caso de los jefes de

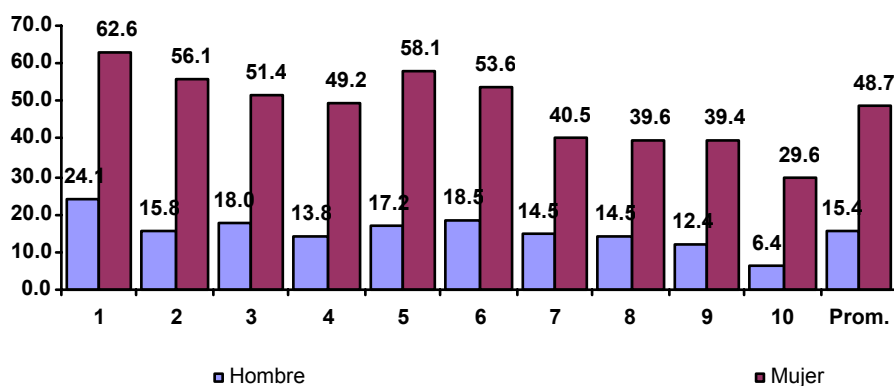
hogar el desempleo alcanzó a 19,2%, casi cinco veces más que la tasa promedio para jefes que fue de 4%. En el caso de las jefas de hogar el desempleo alcanzó a 12,2%, casi tres veces más que el promedio para jefas de hogar. En los deciles siguientes, el desempleo va reduciéndose a medida que aumenta el nivel socioeconómico. No obstante, éste resulta superior al promedio en los tres primeros deciles, tanto para jefes como para jefas de hogar.

Gráfico No. 8
Jefes de Hogar Desocupados, según Sexo y Deciles
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN 2003, tasa a noviembre del 2003.

Gráfico No. 9
Jefes de Hogar Inactivos, según Sexo y Decil
(porcentajes)



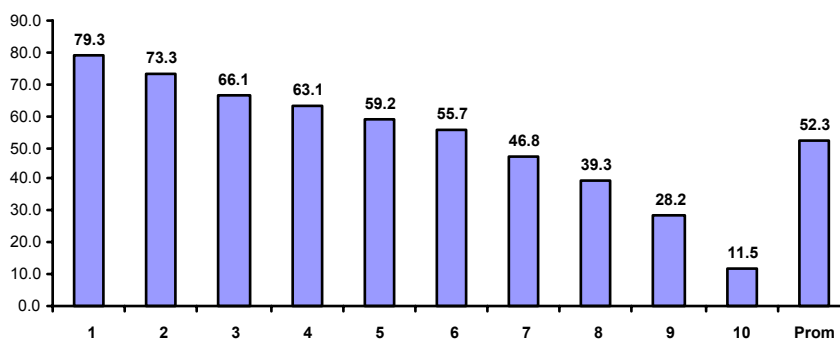
Fuente: Encuesta CASEN 2003, tasa a noviembre del 2003.

La inactividad que incluye a aquellos que no trabajan ni estudian ni están desocupados, es bastante alta en los grupos de mayor pobreza y bastante diferente según si se trata de jefes o jefas de hogar. En el primer y segundo decil la inactividad en el caso de los jefes alcanza a un 24,1% y 15,8%, respectivamente; y en el caso de las jefas de hogar es muy superior, alcanzando un 62,6% en el primer decil y un 56,1% en el segundo.

Tanto la desocupación como la inactividad son factores que condicionan el surgimiento socioeconómico de las familias más pobres y especialmente para el caso de la mujer. Cómo incorporarlos al mercado laboral constituye aún un importante desafío que no ha sido resuelto a través de los programas sociales.

Otro de los aspectos que tiene incidencia en las posibilidades de empleo de los jefes de hogar es el nivel de escolaridad alcanzado, ya que hoy día se requiere cada vez mayor calificación de la mano de obra y especialmente en la obtención de trabajos mejor remunerados. En el Gráfico No. 10, se muestra la proporción de jefes y jefas de hogar con menos de 10 años de escolaridad, que es el promedio nacional de escolaridad para nuestro país. Es importante comprobar que más del 50% de los jefes y jefas de hogar no ha alcanzado ese promedio y que en el decil más pobre cerca del 80% tiene menos de 10 años de escolaridad. Por consiguiente, es también un desafío lograr incorporar a estos grupos al mercado del trabajo.

Gráfico No. 10
Jefes/as de Hogar con Menos de 10 años de Escolaridad
según Deciles de Ingreso
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

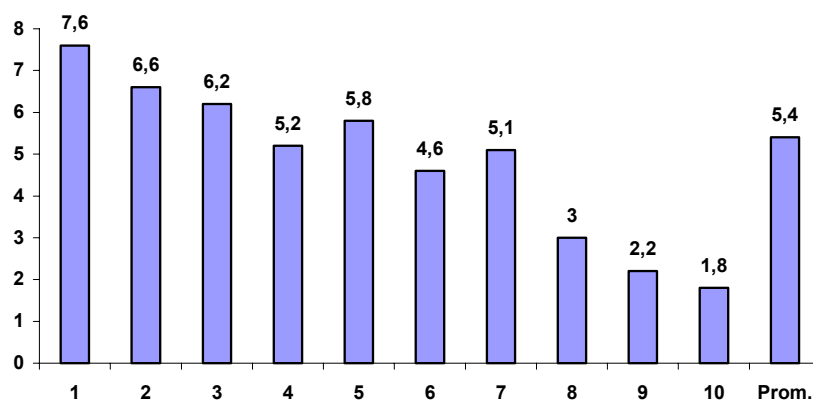
5.5. COBERTURA EDUCACIONAL Y ASISTENCIALIDAD ESCOLAR

Uno de los aspectos que dice relación con las alternativas futuras de obtención de un empleo, es la posibilidad de que niños y jóvenes completen el ciclo educacional. Para nuestro nivel de desarrollo ya es necesario contar, al menos, con enseñanza básica y media.

No obstante lo anterior, a pesar de que la deserción escolar ha ido disminuyendo a través del tiempo, aún existe una importante proporción de niños y jóvenes en edad escolar que han desertado de la escuela. Este aspecto es preocupante, dado que el sistema escolar no ha logrado retenerlos, a pesar de la puesta en práctica de subsidios como el bono y becas pro retención escolar, los que alcanzan una cobertura anual de 64.600 subsidios.¹¹

En promedio en el país, la deserción escolar es de un 5,4%, lo que afectaría a cerca de 210.000 niños y jóvenes, de los cuales la mayor parte corresponde a la enseñanza media (171.000 jóvenes), pues la cobertura en básica es cercana al 100%. Sin embargo, en el decil más pobre la deserción es superior, alcanzando al 7,6% y en los dos deciles siguientes (2 y 3), supera el 6%. En términos absolutos, las cifras muestran que cerca de 82.000 desertores pertenecen al 20% más pobre de los estudiantes.

Gráfico No. 11
Niños y Jóvenes entre 6 y 18 años que no Asisten al Colegio por Deciles de Ingreso (porcentajes)



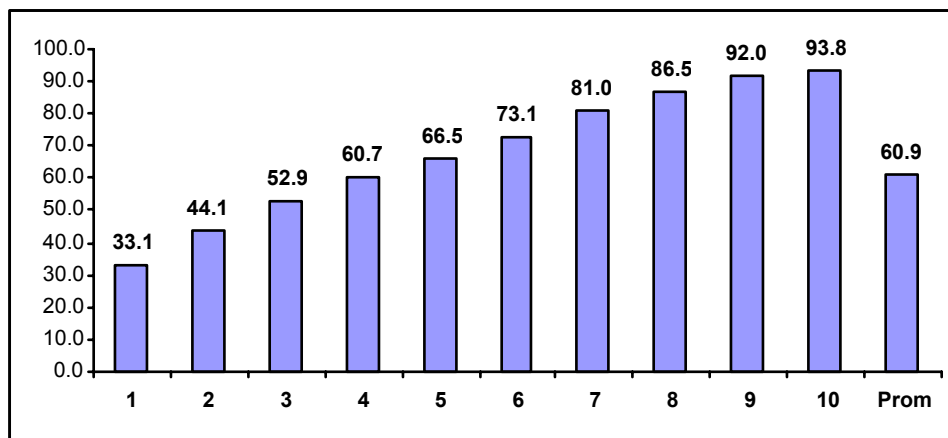
Fuente: Encuesta CASEN 2003.

¹¹ Fuente: MINEDUC, Proyecto de Presupuesto 2006.

Uno de los programas más importantes para retener a los niños y jóvenes en situación de pobreza e impedir que deserten de la escuela es el Programa de Alimentación Escolar. Este programa ha ido aumentando su cobertura en forma importante a través del tiempo hasta alcanzar un total de 1.340.000 beneficiarios a lo largo de todo el país. Sin embargo, como se muestra a continuación este gran aumento de cobertura no ha llegado como debiera a los escolares pertenecientes a los deciles más pobres.

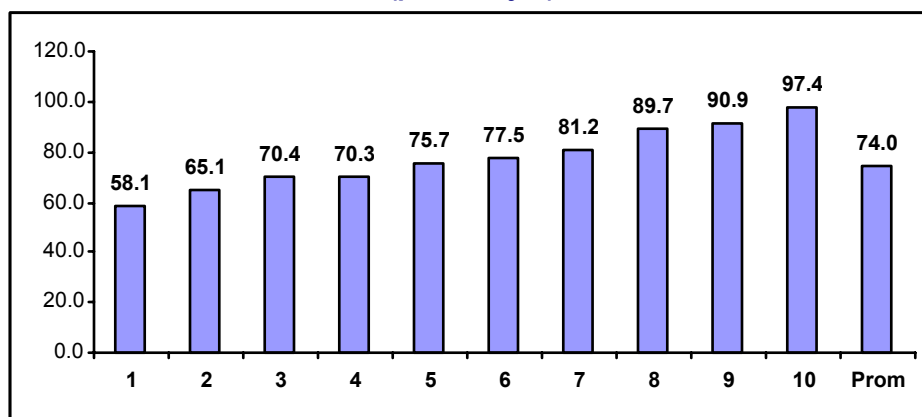
En los Gráficos No.12 y 13 se muestra la proporción de niños que no participa de este programa, tanto en básica como en media. Si bien es cierto que la cobertura es mayor a menor nivel socioeconómico, hay todavía una alta proporción de niños pobres que no recibe el beneficio. En enseñanza básica este porcentaje alcanza al 33% del primer decil y 44% en el segundo decil, lo que abarca a 307.000 niños. Por su parte, en enseñanza media, no recibe alimentación el 58% del primer decil y el 65% del segundo decil, lo que abarca a 209.000 jóvenes.

Gráfico No.12
No Recibe Alimentación Escolar en Enseñanza Básica
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN 2003, sobre niños que asisten a la escuela.

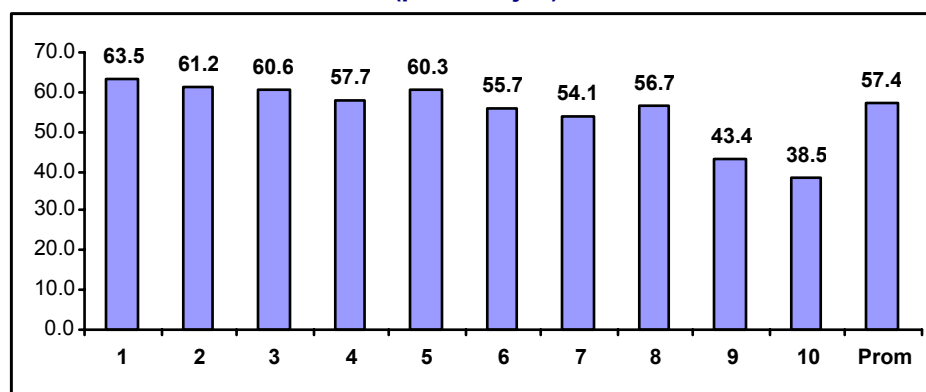
Gráfico No.13
No Recibe Alimentación Escolar en Enseñanza Media
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN 2003, sobre niños que asisten a la escuela.

Otro aspecto importante y que tiene gran incidencia en el desarrollo y el rendimiento educacional posterior de los niños es la cobertura preescolar. Al año 2003, alrededor del 60% de los niños entre 2 y 5 años de los cinco primeros deciles más pobres no asistía a este tipo de programas, siendo la cobertura muy superior en los deciles más altos. (Gráfico No. 14). Por esta razón serán importante los esfuerzos e instrumentos específicos que se utilicen para llegar a los niños más pobres por intermedio del Sistema de Protección Integral a la Infancia: Chile Crece Contigo, de reciente creación, como asimismo a través del aumento de la cobertura preescolar que se está efectuando a través del Ministerio de Educación.

Gráfico No. 14
Niños entre 2 y 5 años que no Asisten a Jardín Infantil
(porcentajes)



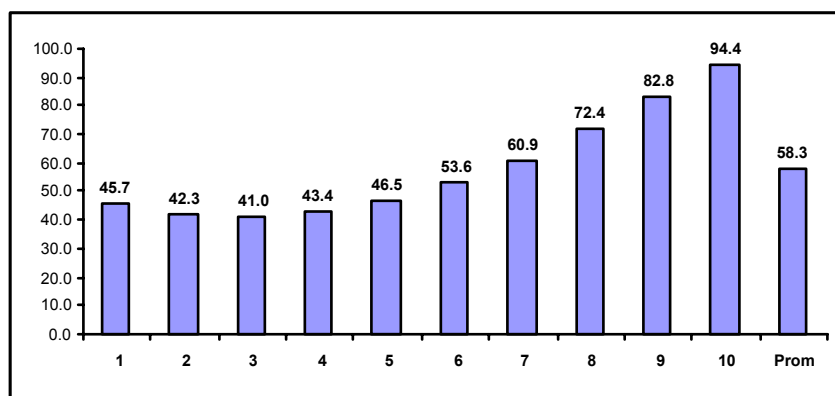
Fuente: Encuesta CASEN 2003.

5.6. BENEFICIOS MONETARIOS

Estos subsidios consisten en transferencias en dinero a los hogares de mayor pobreza y están específicamente diseñados para suplementar su ingreso. Este es un ejemplo de aquellos programas en los que se ha ido descuidado la focalización y donde los beneficios terminan llegando a segmentos de mejor ingreso relativo.

Al analizar la cobertura de subsidios monetarios por hogar, en el año 2003, se tiene que el 46% de los hogares del primer decil y el 42% del segundo decil más pobre, no recibían beneficios monetarios.¹² Este porcentaje abarca a cerca de 360.000 hogares. La proporción de quienes no reciben crece a medida que aumenta el nivel socioeconómico. Sin embargo, este tipo de beneficios no debiera ser recibido más allá de los hogares pertenecientes al menos al 40% más pobre. Por otra parte, como se observa en el Gráfico No.15, aún existe una importante cantidad de hogares pertenecientes a los 4 deciles de mayores ingresos, que reciben estos beneficios, no estando diseñado para ellos. Es probable que con la puesta en práctica del Programa Chile Solidario, que ha pretendido suplir en forma personalizada las principales carencias del grupo más pobre de la población, esta situación se haya revertido en parte, aun cuando beneficios como el PASIS para los adultos mayores sin previsión, se otorgan de por vida.

Gráfico No.15
Hogares que No Reciben Subsidios Monetarios (porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN . No recibe, SUF, PASIS, subsidio de agua potable ni asignación familiar.

¹² Incluye hogares que no reciben ninguno de los siguientes subsidios: SUF, PASIS y SAP ni asignación familiar.

5.7. ¿CUÁNTO COSTARÍA SUPLIR ESTE DÉFICIT?

A modo de ejercicio a continuación se entrega una estimación de los recursos anuales que se necesitarían para compensar los déficit de cobertura de los programas sociales considerados en este estudio para los hogares del 20% más pobre y que se han ido ocasionando por falta de mejores instrumentos de focalización en ese grupo.

Cuadro No. 2
Déficit de Cobertura en Programas Sociales
en Hogares del 20% más Pobre

Déficit de Cobertura Anual	Deciles 1 y 2 No.	Monto Unitario \$ Prom. 2006	Monto Anual MM\$ 2006
Vivienda (hogares) (1)	34.600	5.700.000	197.220
Hacinamiento (hogares) (2)	157.500	445.000	70.088
Niños 6 a 18 desertores (3)	81.500	444.760	36.248
No recibe PAE en Básica y Media (4)	516.528	81.600	42.149
Sin Cobertura Preescolar 0 a 6 años (5)	332.000	960.000	318.720
Hogares sin Subsidios Monetarios	362.000	281.102	101.759
TOTAL ANUAL			766.183

Fuente: Estimación sobre CASEN 2003

(1) El déficit total se erradica en 10 años asignando vivienda social sin deuda

(2) El déficit se erradica en 10 años con subsidio ampliación de vivienda

(3) Gasto en subvención y subsidio pro retención

(4) Asignación de una ración desayuno +almuerzo diaria

(5) Monto mensual por hogar según estimación MIDEPLAN para subsidios monetarios en Cuadro No.1.

Así se estima el costo en MM\$ 766.183 anuales. Si este monto se pudiera asignar a los hogares bajo la línea de pobreza, les significaría un monto total de \$ 1.124.000 por hogar anual, o bien, una transferencia mensual de \$ 93.650.- por hogar. No olvidemos que, de acuerdo a lo estimado según el Gráfico No. 4, el potencial de focalización del gasto social resulta muy superior, ya que si se divide el total de gasto social sin pensiones por los hogares en pobreza dicho monto es cercano a los \$ 640.000 mensuales, vale decir más de 6 veces superior.

Por consiguiente, dentro de los recursos destinados anualmente al gasto social aún quedaría un amplio margen para lograr cubrir las necesidades mas urgentes de las familias más pobres, si efectivamente se diera un mayor énfasis en mejorar los instrumentos y los programas para asistir a dichas familias.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

6.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

Después de haber analizado la información disponible se desprende que el promover el crecimiento económico y mantenerlo en el largo plazo, es la primera política pública que hay que incentivar. Como se vio, la erradicación de la pobreza es una tarea de largo plazo; por consiguiente, mientras más alto sea nuestro crecimiento, un mayor número de personas tendrá posibilidades de salir definitivamente de la pobreza por sus propios medios a través del empleo y el incremento de sus ingresos.

6.2. MOVILIDAD Y EMPLEO

Hoy se sabe además que la pobreza no es estática y que existe alta movilidad, ya que muchos de los que salen vuelven a caer en ella. Esto quiere decir que se puede descender o ascender en la escala socioeconómica por episodios de pérdida de trabajo o enfermedad de un miembro de la familia. Resulta importante entonces buscar la forma de estabilizar la situación de las familias, aminorando los riesgos por crisis coyunturales como la pérdida del empleo del jefe de hogar. La herramienta más adecuada para lograr esa estabilización es que un mayor número de miembros del grupo familiar tenga acceso a un empleo, especialmente quienes hoy día enfrentan mayores dificultades para obtenerlo: las mujeres y los jóvenes. Para ello hay que fortalecer iniciativas de capacitación y micro emprendimiento incluyendo el acceso a préstamos que financien pequeños proyectos al estilo del Banco de los Pobres. Programas como Chile Solidario debieran reorientar su componente destinado a lograr una mayor empleabilidad de la población que asiste, por medio de incentivos que permitan reforzar competencias y habilidades y que además incluyan a las mujeres y los jóvenes.

6.3. ESTRATEGIA DE REFOCALIZACIÓN

Los datos expuestos sugieren la necesidad de efectuar mayores esfuerzos de refocalización de los programas analizados, 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, las evaluaciones iniciales dan cuenta que en uno de los principales componentes para salir de la pobreza, que es el empleo, el programa no estaría siendo efectivo. 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.

6.4. PROGRAMAS SOCIALES DESCENTRALIZADOS

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. Esto requiere también del rediseño de algunos programas como el FOSIS y Chile Barrio, que si bien pretenden operar en forma descentralizada, terminan reemplazando o compitiendo con el municipio en su rol de proveedor de bienes y servicios públicos a nivel local.

6.5 RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CON MAYOR PARTICIPACIÓN PRIVADA

Para la población pobre que se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad, la existencia de una red de protección social eficiente es de enorme trascendencia, sobre todo para evitar que los episodios de inestabilidad económica y social produzcan efectos negativos permanentes, que posteriormente puedan impedir su ascenso en la escala social. Se sabe también que hay nuevos tipos de problemas que han surgido y que no sólo afectan a los más pobres, -como son la drogadicción, la violencia intra familiar, el embarazo adolescente o el aumento de la población de la tercera edad, para dar sólo algunos ejemplos-, 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 incentivo importante para activar la participación del sector privado en lo social. Sin embargo, en los últimos años se han ido dando señales en la línea de complicar estos aportes en lugar de simplificarlos.

VII. CONCLUSIONES

Cuando todavía cerca de 3 millones de personas siguen viviendo en la pobreza, no debemos olvidarnos de focalizar la acción pública en quienes más lo necesitan, en especial si se sabe que esta tarea es de largo aliento. Como se ha analizado en este estudio, de acuerdo a la última información disponible, aún hay un grupo importante de hogares que no logran acceder a la red social y a los beneficios que ésta contempla.

A las familias más pobres y en especial a las que conforman el primer decil, les es muy difícil superar por sí mismos sus condiciones de pobreza, ya que se caracterizan por un gran déficit de capital humano, por su bajo nivel educacional, como asimismo, por una gran desvinculación con las redes sociales existentes. Por ello, la situación de los más pobres no sólo depende de la reactivación económica o del empleo, sino también de la calidad de las políticas sociales que se pongan en práctica.

Mediante el programa Chile Solidario se ha pretendido abordar en forma personalizada las principales carencias que afectan a la población más pobre, no conociéndose aún sus resultados, puesto que no hay información acabada al respecto. Una evaluación reciente de sus dos primeros años de operación¹³ muestra que, si bien este programa ha sido relativamente bien focalizado en los hogares de mayor pobreza y ha logrado mejorar los componentes relacionados con la educación y la salud de los participantes, no encuentra evidencia de que la participación en programas de empleo se haya traducido en el corto plazo en una mejoría de los ingresos o en empleos para los beneficiarios, lo que es un aspecto primordial para salir de la pobreza en forma permanente.

Avanzar hacia un gran sistema de protección social, dirigido y diseñado por el Gobierno Central, tal vez no es lo que los más pobres requieren, sino más bien de acciones concretas, cercanas a su realidad, destinadas a mejorar y hacer más eficientes los servicios sociales que les ayuden a igualar oportunidades frente a resto de la población, eliminando las brechas que actualmente existen.

¹³ Fuente: Estudio de Emanuela Galazzo: "Development Research Group", World Bank, Marzo 2006.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Arellano J. P.** “Políticas Sociales para el Crecimiento con Equidad en Chile 1990-2002,” CIEPLAN, Serie Estudios Socioeconómicos No. 26, abril del 2004.
- **Castro R., Cheyre C.** “Midiendo la Movilidad de Ingresos y la Dinámica de la Pobreza en Chile”, en libro “La Nueva Realidad de la Pobreza en Chile”, editado por Libertad y Desarrollo, 2006.
- **Hardy C.** “Hacia Un Sistema de Protección Social Fundado en Derechos”, Ponencia en Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, documento editado por MIDEPLAN, junio 2006.
- **Irarrázaval I.** “Institucionalidad de la Política Social en Chile: Propuestas para los Nuevos Desafíos”, en libro “La Nueva Realidad de la Pobreza en Chile”, editado por Libertad y Desarrollo, 2006
- **Libertad y Desarrollo**, libro “La Nueva Realidad de la Pobreza en Chile”, Camhi R. y Castro R. Editores. 2006.
- **Mitchell D.** “Fiscal Policy Lessons from Europe”. The Heritage Foundation Backgrounder No. 1979, October 2006.
- **Raczynski D.** “Radiografía de la Familia Pobre”, en libro “El Eslabón Perdido” Tirón E. Valenzuela S. y Scully T. Editores, 2006.
- **Rojas M.** “Suecia Después del Modelo Sueco: Del Estado Benefactor a la Sociedad del Bienestar”. CEP Estudios Públicos No. 96 , Primavera.
- **Tanzi V., Schuknecht L.** “Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade Offs”. European Central Bank, Working Paper Series No. 435/ Febrero 2005.

Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

- N° 101** **La Familia sí Importa:
Tendencias de la Familia en Chile**
Rosita Camhi
Septiembre 2006
- N° 102** **Globalización, Desigualdad
y Pobreza a partir de 1980**
David Dollar
Octubre 2006
- N° 103** **Midiendo la Movilidad de Ingresos
y la Dinámica de la Pobreza en Chile**
Rodrigo Castro y
Cristóbal Cheyre