



ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME  
SOCIAL  
N° 109**

**SUPERAR LA POBREZA  
Y MEJORAR LA EQUIDAD**

**Rosita Camhi\***

**ENERO 2008**

\* Economista, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo en temas de pobreza y familia.

## INDICE

	página
Resumen Ejecutivo	3
I. Pobreza y Distribución del Ingreso	6
1.1. Evolución de la Pobreza	6
1.2. Pobreza en Chile y Latinoamérica	7
1.3. Distribución del Ingreso	7
II. Factores que Contribuyen a Superar la Pobreza y la Desigualdad	10
2.1. Importancia del Crecimiento Económico	10
2.2. ¿Es la falta de Trabajo el Problema de los más Pobres?	12
2.3. Oportunidades de Empleo para Mujeres y Jóvenes	15
2.4. Nivel Educativo alcanzado y Participación laboral	17
2.5. Movilidad Social	20
III. Impacto Distributivo de la Política Social	23
IV. Conclusiones y Propuestas	28
V. Referencias Bibliográficas	33

LIBERTAD   
DESARROLLO

## SUPERAR LA POBREZA Y MEJORAR LA EQUIDAD

### Resumen Ejecutivo

El presente estudio tiene por objeto aportar antecedentes relacionados con la pobreza y la situación distributiva de nuestro país, los factores que influyen en ambos temas, así como proponer políticas y programas públicos para hacer más eficiente la gestión pública en estas materias.

Chile ha registrado una reducción sostenida de la pobreza a través del tiempo, siendo además, el país que más reduce la pobreza en Latinoamérica. La pobreza en Chile alcanza actualmente a 13,7% de la población (2, 2 millones de personas) y la indigencia o pobreza más crítica llega a un 3,2% (516.000 personas). La situación distributiva, por su parte, no ha cambiado significativamente en las últimas décadas, al igual que el resto de los países de la región.

Entre los factores que más han contribuido a la erradicación de la pobreza se verifica nuevamente el importante rol del crecimiento económico, por su incidencia en la generación de empleo y crecimiento de los ingresos de la población. Entre los problemas más importantes que afectan a la población en situación de pobreza hoy se cuentan sus dificultades para insertarse en el mercado laboral. En promedio, la tasa de participación laboral en el país, entre 1990 y el 2006, aumenta de un 52% a un 57,3%, lo que es esperable dado que ha sido un período donde se ha registrado crecimiento en el país aun cuando haya sido con mayor o menor intensidad. Sin embargo, en los deciles más pobres esto no ocurre en la misma proporción, situación que tiende a mantenerse en el tiempo. En efecto, en el primer decil más pobre, el año 2006 es cercana a un 38% y en el segundo decil alcanza a 46,5%. Actualmente, las falencias de la educación en un mercado laboral cada vez más exigente, hacen que quienes tienen menos experiencia o menor escolaridad les cueste más encontrar un empleo.

En el estudio se demuestra que mientras mayor sea el número de miembros de un hogar que tienen trabajo, menor es la probabilidad de caer en la pobreza. Por esta razón es importante que además del jefe de hogar, existan oportunidades de empleo para las mujeres y los jóvenes. Actualmente ambos grupos tienen grandes dificultades para encontrar trabajo. En el caso de las mu-

eres de los hogares del primer quintil la participación laboral es mucho más baja (27,5% versus 59,9% de los hogares del quintil de mayores ingresos) y el desempleo entre las mujeres más pobres es 2,6 veces superior al quintil más rico. En el caso de los jóvenes ocurre algo similar: el desempleo en este grupo es tres veces superior al promedio y también es mayor en los estratos más bajos (40% versus 11,6% en el quintil más rico)

Entre los problemas de diseño de los actuales programas sociales orientados a los grupos más pobres, no se ha considerado con suficiente énfasis que más que transferir un conjunto de subsidios a las personas pobres, su objetivo prioritario hoy en día debiera ser contribuir a la formación de capacidades para que las personas puedan acceder a un empleo. A pesar de que se efectúan actualmente muchos programas de capacitación o formación de actividades para el trabajo, como los del SENCE, FOSIS, Chile Solidario, Programas de Empleo en municipios, entre otros, no se conoce si han tenido algún impacto para que las personas beneficiadas puedan ejercer actividades laborales sustentables en el tiempo. Más aún, como se demostró en el estudio, los programas de capacitación e inserción laboral se han ido desviando hacia los grupos de mayores ingresos en vez de centrarse en los quintiles de mayor pobreza.

En relación a este tema, se plantean varias propuestas de capacitación e inserción laboral así como mecanismos que permitan mayor flexibilidad laboral, lo que beneficiaría especialmente a mujeres y jóvenes.

Otro aspecto que se toca en el estudio dada su incidencia en las posibilidades de encontrar un empleo, se refiere al nivel educacional alcanzado, así como la baja calidad de educación que reciben los más pobres. Este aspecto también está incidiendo hoy en día en las posibilidades de surgir económicamente, dado que el premio en remuneraciones a quienes poseen educación superior versus educación media, se ha incrementado en forma importante a contar de 1990, de 3,6 a 4,5 veces. Si bien la cobertura educacional ha ido aumentando, ya que las nuevas generaciones tiene una mayor escolaridad que sus antecesores, aún falta mucho por hacer en el tema de la calidad, lo que debiera abordarse como proyecto país. El hecho de que las nuevas generaciones tengan una mayor escolaridad y que hayan más oportunidades de cobertura de becas y créditos a la educación superior son aspectos que se valoran positivamente por contribuir a generar posibilidades de

movilidad social en el país y que han hecho que las personas de los quintiles más pobres tengan mayores posibilidades de ascender en la escala social que las generaciones anteriores.

Otro de los aspectos analizados se refiere al impacto distributivo del gasto social, a la luz del sistema de protección social que se está instaurando en Chile, mediante el cual se están estableciendo garantías y derechos universales a toda la población. Los antecedentes disponibles muestran que, a pesar de que se han ido destinando muchos más recursos a los programas sociales, todavía hay muchas familias pobres que presentan necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir, como se vio al analizar la cobertura de subsidios monetarios por hogar, programas de vivienda, o de capacitación laboral. Por lo tanto, es necesario continuar dando importancia a la focalización, mediante el desarrollo de nuevas herramientas que permitan continuar priorizando los programas sociales en los hogares más pobres. Una forma de lograr mayor eficiencia en esto, es avanzar mucho más en su descentralización. Los actuales programas están elaborados con una visión uniforme de las necesidades de los más pobres, siendo éstas muy diferentes de las distintas zonas o áreas geográficas del país. Programas como Chile Solidario debieran ser descentralizados a nivel de cada comuna, dando además grados de libertad a los alcaldes para reorientar partes o componentes del programa conforme a necesidades específicas de su población.

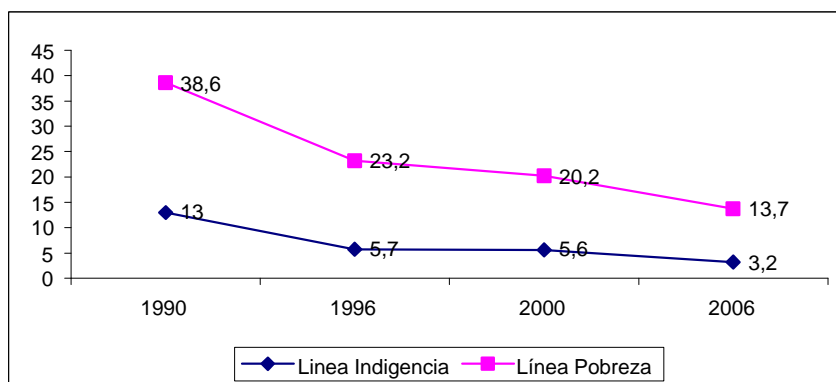
## I. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

### 1.1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

En nuestro país se ha logrado una importante reducción de la pobreza, lo que por cierto es alentador (Gráfico No. 1).

La definición utilizada oficialmente para clasificar a la población en pobreza se basa en el ingreso como indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas. Así, se define una línea de indigencia que es el mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias o calóricas y protéicas, que están dadas por el costo de una canasta básica de alimentos. Luego, se define la línea de pobreza, donde al costo de la canasta básica de alimentos se agrega el costo de satisfacer otras necesidades esenciales como vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras.<sup>1</sup> Actualmente, cae en la indigencia cerca de 3,2% de la población (516.000 personas) y en la pobreza un 13,7% (2, 2 millones de personas). Esa cifra se reduce fuertemente desde 1990 cuando un 13% de la población vivía en condiciones de indigencia y un 39% bajo la línea de pobreza.

**Gráfico No. 1: Evolución de la pobreza y la indigencia 1990-2006**  
(porcentaje de la población)



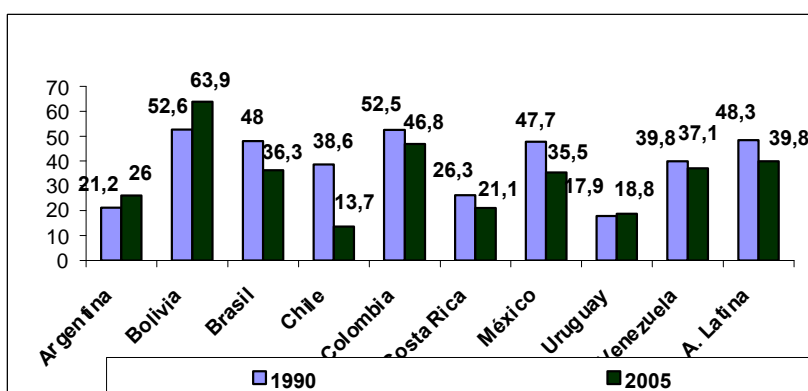
Fuente: Encuestas CASEN.

<sup>1</sup> El año 2006, la línea de indigencia se estableció en \$ 23.549 mensuales per cápita en zonas urbanas y \$ 18.146 per cápita en zonas rurales. La línea de pobreza se estableció en \$ 47.099 en zonas urbanas y \$ 31.756 en zonas rurales.

## 1.2. POBREZA EN CHILE Y LATINOAMÉRICA

En promedio en América Latina se reduce la pobreza entre 1990 y el 2005. Chile es el país que más ha reducido la pobreza en la región a contar de 1990 en cerca de 25 puntos porcentuales. No obstante, esta situación no ha ocurrido en todos los países, que si bien reducen la pobreza lo hacen a un ritmo menor, o bien la aumentan como es el caso de Argentina y Bolivia.

**Gráfico No. 2: Población Bajo la Línea de Pobreza 1990-2005**  
(porcentajes)



Fuente: CEPAL Panorama Social de América Latina 2006. Chile CASEN 2006.

## 1.3. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La distribución del ingreso no ha cambiado sustancialmente a través del tiempo. Al comparar diversos indicadores en el período 1990-2006 se tiene lo siguiente:

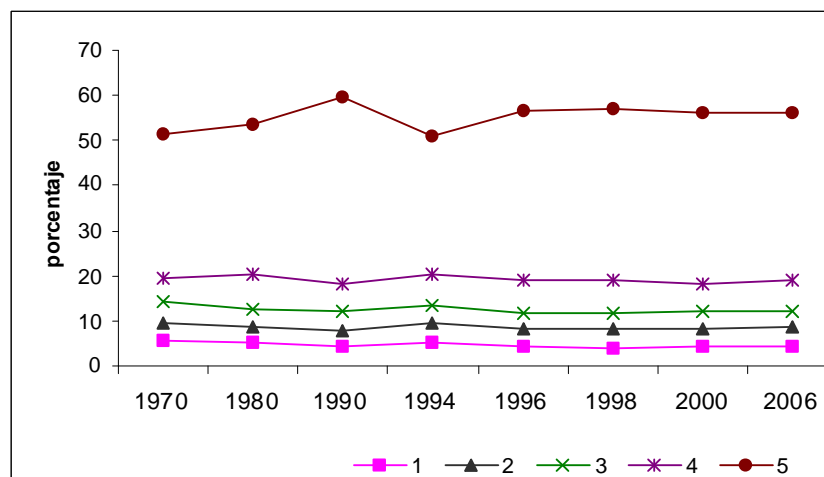
**Cuadro No. 1: Indicadores de Distribución del Ingreso 1990-2006**

Indicador	1990	2000	2006
Coefficiente de Gini	0.57	0.58	0.54
Razón 10/10	30.1	32.8	31.1
Razón 20/20	14	14.4	13.1

Fuente: Encuestas CASEN.

Más aún, si se retrocede el tiempo, no se registran cambios importantes en la participación de los diferentes quintiles dentro del ingreso total, al menos desde 1970 en adelante. (Gráfico No. 3).

**Gráfico No. 3: Evolución de la Distribución del Ingreso según Quintiles 1970-2006**  
(porcentaje que capta cada quintil)

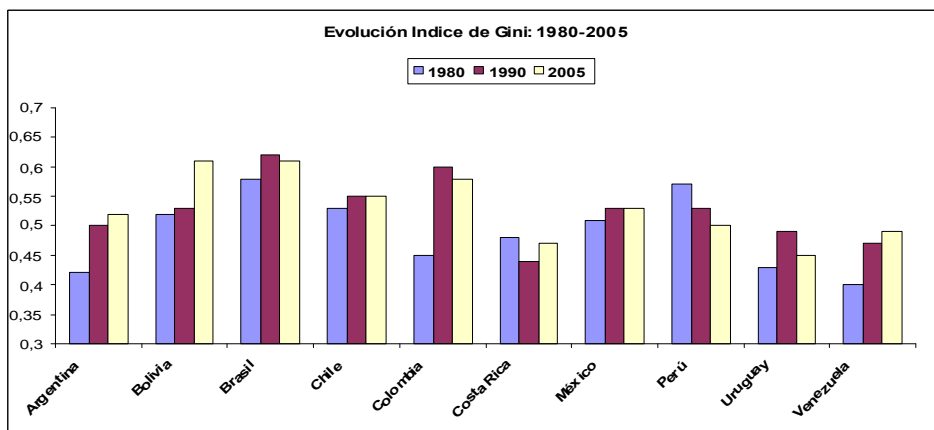


Fuente: 1970-1980 Serie U. De Chile y 1990 en adelante CASEN.

Esto obedecería a un patrón distributivo común que no sólo se da en Chile, sino también en los restantes países latinoamericanos. El Gráfico No. 4 muestra la evolución del Índice de Gini para diferentes países latinoamericanos desde 1980. Este coeficiente da una medida de la concentración relativa del ingreso en un país. Mientras se acerca a cero muestra una distribución más igualitaria, y cuando se acerca a uno muestra una mayor concentración del ingreso.

Los países considerados se mueven el 2005 entre un Índice de Gini de 0,45 (Costa Rica) y 0,6 (Bolivia). Desde 1980, se constata un empeoramiento de la distribución en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela; una mejoría relativa en Perú y una distribución similar, con ciertos cambios en el tiempo, en el caso de Chile, Brasil, Costra Rica, México y Uruguay.

**Gráfico No. 4: Distribución del Ingreso en Países Latinoamericanos**

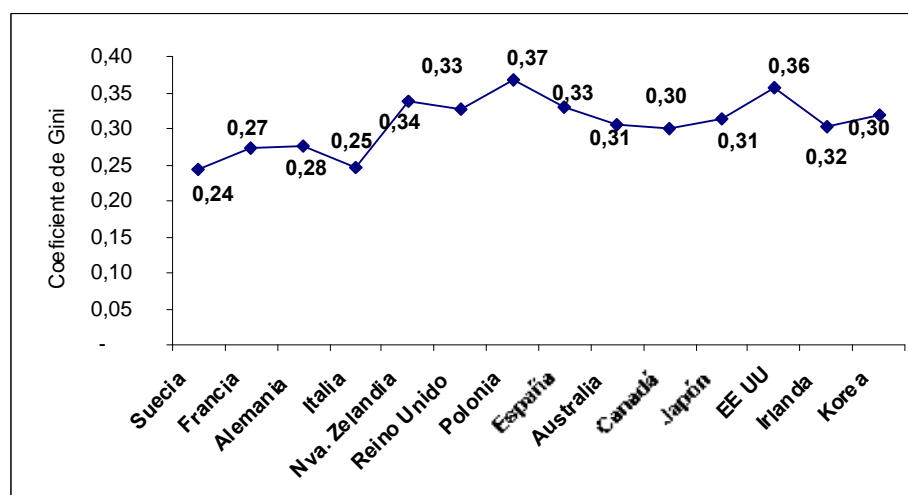


Fuente: CEPAL.

Un mejoramiento de la situación distributiva depende de muchos factores, entre los cuales, como se analizará más adelante, está el tema de la educación y la formación de capital humano en el país.

Es lo que han llevado a cabo desde hace mucho tiempo países más desarrollados que el nuestro, como es el caso de naciones de la OECD, donde el coeficiente de Gini fluctúa entre 0,24 (Suecia) y 0,37 (España).

**Gráfico No. 5: Distribución del Ingreso en Países OECD**



Fuente: OECD: Income distribution and Poverty in OECD Countries 2006

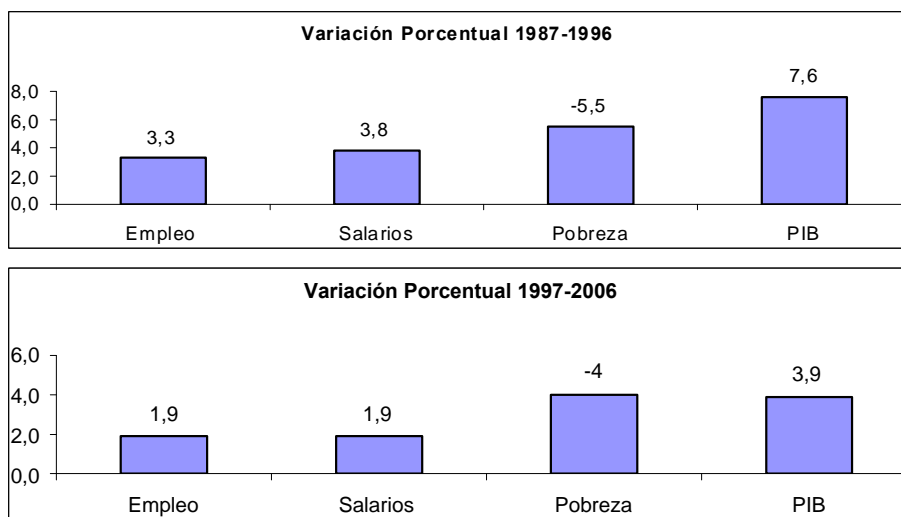
## II. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A SUPERAR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

### 2.1. IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico, la generación de empleo y el acceso al trabajo han demostrado ser la principal vía para superar la pobreza y alcanzar un mayor bienestar. En nuestro país afortunadamente en los últimos 20 años ha habido crecimiento, pero éste se ha dado a distinto ritmo, lo que ha incidido en las posibilidades de superación de la pobreza de la población afectada.

El Gráfico No. 6 muestra dos períodos con diferente crecimiento promedio del PIB y como esto afecta otras variables socioeconómicas. En el primer período que abarca 10 años y corresponde a los años 1987-1996, donde el PIB crece a una tasa promedio de 7,6% anual, el empleo crece a una tasa de 3,3%, los salarios a un 3,8% y la pobreza se reduce a una tasa de 5,5% anual. En los siguientes 10 años (1997-2006) donde el PIB crece a un ritmo menor, de 3,9%, el empleo crece menos (1,9%), los salarios a una tasa de 1,9% y la pobreza se reduce a un ritmo menor.

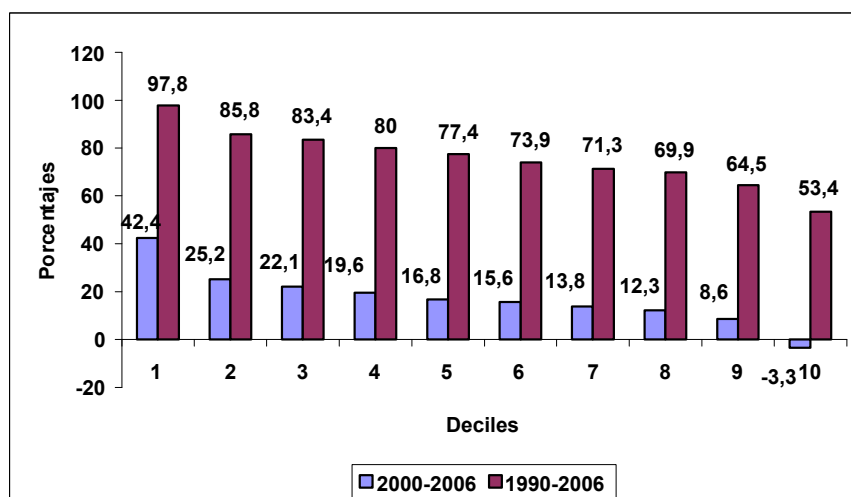
**Gráfico No.6: Evolución Porcentual de Variables Socioeconómicas según Tasa de Crecimiento del PIB**  
(promedios anuales)



Fuente: J. A. Fontaine: Seguimos Camino al Desarrollo, Sept. 2007.

Uno de los efectos del crecimiento sostenido es su incidencia en el mejoramiento del ingreso per cápita de la población. El Gráfico No. 7 muestra el aumento del ingreso per cápita en términos absolutos a contar de 1990 y lo ocurrido entre el 2000 y el 2006. Se puede constatar claramente que el ingreso ha aumentado en todos los deciles y que este incremento ha ocurrido en mayor proporción en los deciles más pobres. Así, el primer decil casi duplica su ingreso entre 1990 y el 2006, con un 97,8% de aumento; el segundo decil lo hace en 85,8% y así sucesivamente. A contar del 2000 continúa esta tendencia de incremento del ingreso per cápita, aun cuando en este último período, el aumento correspondiente a los dos deciles de mayores ingresos ha resultado menor o negativo. (8,6% para el noveno decil y 3,3% para el décimo).

**Gráfico No. 7: Crecimiento Porcentual del Ingreso per Cápita**



Fuente: Elaborado por L y D, sobre encuestas CASEN.

Junto con el mejoramiento de los ingresos, las posibilidades de superar la pobreza también están influidas por el mayor o menor crecimiento.

La Encuesta Panel 1996- 2001-2006 efectúa un seguimiento a las mismas familias durante 10 años y muestra, entre otras cosas, que en los períodos donde se ha registrado mayor actividad económica, una mayor proporción de personas logra superar la línea de pobreza. Según se puede comprobar en el Cuadro No. 2, en el primer período considerado en el estudio (1996-2001), donde el crecimiento promedio del PIB fue menor (3,4%), sale de la pobre-

za una menor proporción de personas (12,2%), que en el segundo período (2001-2006), donde el PIB crece a una tasa mayor (4,4%) resultando esto en que una mayor cantidad de personas sale de la pobreza (14%). La misma asociación entre PIB y pobreza se da para quienes caen en pobreza.

**Cuadro No. 2: Incidencia del Crecimiento en la Pobreza**  
(Porcentaje de Personas)

<b>Período</b>	<b>1996-2001</b>	<b>2001-2006</b>
Crecimiento Pro- medio PIB	3,4 (a)	4,4(b)
Permanece en Po- breza	10,8	5,8
Sale de la Pobreza	12,2	14
Cae en la Pobreza	7,1	4,5

Fuente: Mideplan Universidad.A.Hurtado: Resultados Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006  
(a) período 1997-2001; (b) 2002-2005

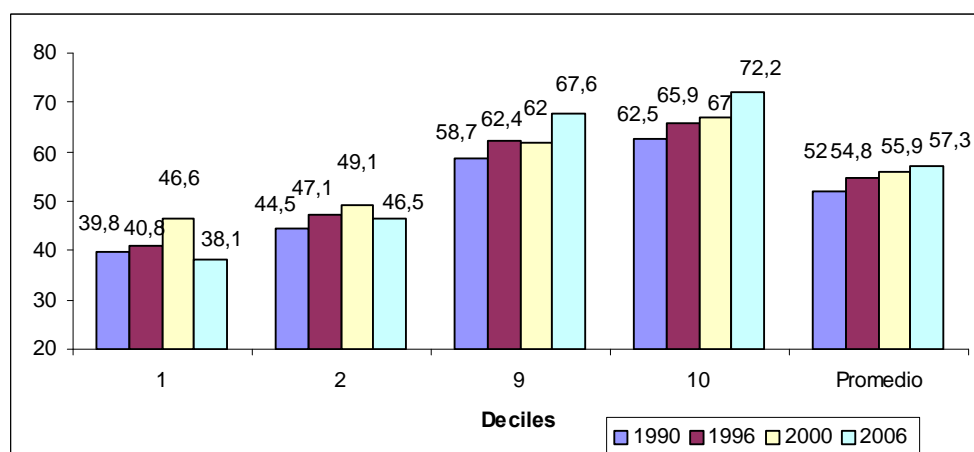
## **2.2. ¿ ES LA FALTA DE TRABAJO EL PROBLEMA DE LOS MÁS POBRES?**

Es importante recordar que la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza está dada por la capacidad de generar empleos que tiene el país, pues cuando éste crece se crean más trabajos, que resultan en más ingresos para las familias. Sin embargo, para que ello tenga efecto, el mercado del trabajo deberá funcionar en forma expedita y sin distorsiones en la asignación de los recursos.

El Gráfico No.8 muestra que en promedio la tasa de participación laboral entre 1990 y el 2006 aumenta desde 52% a un 57,3%. Sin embargo, en el decil más pobre dicha tasa no aumenta en la misma proporción, fluctuando en el período, entre un 38% y un 46% y alcanza un 38,1% el año 2006. En el decil siguiente la tasa fluctúa

entre 44% y 49%, siendo un 46,5% el 2006.<sup>2</sup> En el caso de los deciles de mayores ingresos, la tasa de participación es muy superior y además aumenta en el período. En el caso del noveno decil, aumenta desde 58.7% a 67.6% y en el décimo, de 62.5% a 72,2%.

**Gráfico No. 8: Evolución de la Tasa de Participación Laboral según Deciles de Ingreso: 1990-2006**  
(porcentajes)



Fuente: Encuestas CASEN, población mayor de 15 años.

Estos antecedentes estarían confirmando el hecho de que a los más pobres les cuesta mucho más insertarse en el mercado laboral, aun cuando haya expansión de la actividad económica como ha ocurrido en nuestro país. Por lo tanto, junto con una buena educación, son importantes políticas y programas que les ayuden a mejorar sus condiciones y habilidades laborales para insertarse en alguna actividad económica, como son la capacitación laboral y programas de micro emprendimiento, entre otros.

El Cuadro No. 3 muestra importantes diferencias en las variables relacionadas con el empleo entre indigentes, pobres no indigentes y no pobres.

En primer lugar, la tasa de participación laboral es baja para quienes caen bajo la línea de pobreza, fluctuando entre un 42,6% y

<sup>2</sup> En el año 2000 la tasa de participación se eleva dado que por la situación recesiva que afectó laboralmente a los jefes de hogar, muchas mujeres ingresan a trabajar, volviendo a sus hogares cuando el cónyuge encuentra trabajo.

45,2%; en cambio para la población no pobre es muy superior, cercana al 60%. Lo mismo ocurre con el desempleo, que es muy superior en los grupos de mayor pobreza, Al comparar el desempleo entre indigentes y población no pobre éste resulta 7 veces superior y entre pobres no indigentes y no pobres resulta 3,5 veces superior.

Esto también se traduce en que en los hogares más pobres hay menos personas trabajando, cerca de 1 ocupado por hogar, en tanto en los hogares no pobres, la tasa es 1,7. Obviamente cuando en un hogar trabaja más de una persona, su situación económica mejora y puede dejar atrás la pobreza.

**Cuadro No. 3: Situación Ocupacional de los Hogares**

	Tasa Part. Laboral (%)	Desempleo (%)	Ocupados por Hogar
Indigentes	42,6	40,1	0,7
Pobres no Indigente	45,2	19,9	1,1
No Pobre	58,8	5,7	1,6

Fuente Encuesta CASEN 2006.

Así entonces, la falta de oportunidades de empleo es uno de los factores que condiciona la permanencia en pobreza.

Sobre la base de información de la Encuesta CASEN se puede estimar la probabilidad de que un hogar sea pobre en distintos escenarios posibles.<sup>3</sup> Entre las variables que influyen se cuentan los años de escolaridad y el número de ocupados por hogar. Así, los hogares cuya jefa de hogar es mujer sin pareja tienen la mayor probabilidad de caer en la pobreza, aunque ésta disminuye a mayor escolaridad de la mujer y la proporción de miembros del hogar que cuentan con una ocupación. Por ejemplo: si la escolaridad de la jefa de hogar aumenta de 8 a 12 años, en un hogar donde sólo ella trabaja, la probabilidad de caer en la pobreza baja de un 33% a un 22%. Ahora, si en ese mismo hogar, en vez de una hay 2

<sup>3</sup> Libertad y Desarrollo: Tema público No 837, 14 de Septiembre del 2007, considera un tamaño de hogar de 4 personas.

personas trabajando, ante un aumento de la escolaridad, la probabilidad de caer en pobreza, cae de 9% a 6%.

**Cuadro No. 4: Probabilidad de Caer en la Pobreza**

Años escolaridad	Caso 1 Jefe de hogar mujer sola		Caso 2 Jefe de hogar hombre con pareja	
	Ocupados por hogar		Ocupados por hogar	
	1	2	1	2
8	33%	9%	19%	5%
12	22%	6%	12%	3%

Fuente: Elaborado por LyD, sobre CASEN 2006.

### 2.3. OPORTUNIDADES DE EMPLEO PARA MUJERES Y JÓVENES

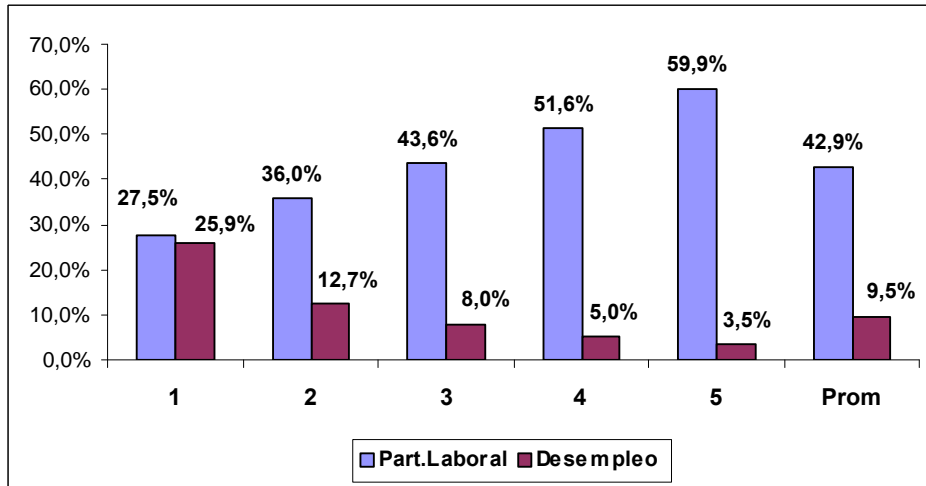
Dadas las condiciones laborales actuales, las mujeres y los jóvenes son quienes pueden aportar un segundo ingreso al hogar y por lo tanto, es importante promover su participación en la fuerza de trabajo.

En Chile la participación laboral es muy diferente según se trate de hombres o mujeres. En el caso de los hombres esta tasa es cercana al 73%, en cambio en el caso de la mujer es cercana a 43%.<sup>4</sup> Además, la participación laboral de la mujer es muy diferente según estratos socioeconómicos. En los estratos de menor ingreso dicha participación es mucho menor (27,5% versus 59,9% en quintil de mayores ingresos). Por su parte, el desempleo entre las mujeres más pobres es 2,6 veces superior al promedio. (Gráfico No. 9).

En el caso de los jóvenes ocurre algo similar. En nuestro país, el desempleo juvenil es tres veces superior al desempleo general y también se observan diferencias significativas entre estratos socioeconómicos. Los jóvenes de los estratos más bajos (primer quintil) tienen una menor participación laboral y les cuesta mucho más encontrar un empleo. El desempleo en este grupo es cuatro veces más que en el quintil de altos ingresos. (Gráfico No. 10).

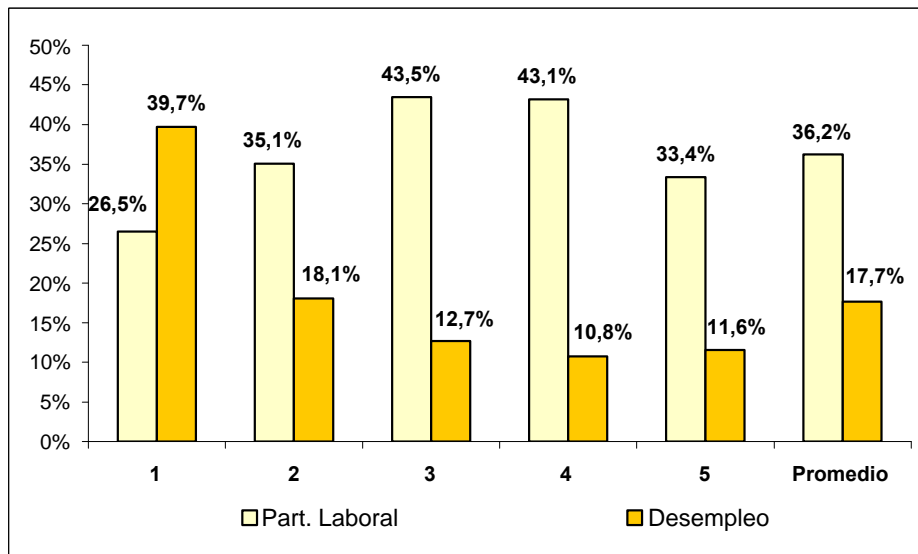
<sup>4</sup> Según Encuesta CASEN 2006.

**Gráfico No. 9: Tasas de Participación Laboral y Desempleo de la Mujer según Quintiles (porcentajes)**



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

**Gráfico No. 10: Tasa de Participación Laboral y Desempleo de Jóvenes según Quintiles (15 a 24 años)**



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

## 2.4. NIVEL EDUCACIONAL ALCANZADO Y PARTICIPACIÓN LABORAL

Un factor que incide en la participación laboral es la escolaridad promedio alcanzada por los activos e inactivos (que no están estudiando). Se verifican importantes diferencias entre ambos grupos. Así, según se muestra en el Cuadro No. 5, la escolaridad promedio de los activos alcanza a 11 años, mientras que la de los inactivos que permanecen fuera de la fuerza de trabajo, es de 9 años, vale decir dos años menos.

**Cuadro No. 5: Escolaridad de Activos e Inactivos entre 15 y 65 años**  
(años promedio de estudio)

Decil	Activos			Inactivos		
	Promedio	P25 *	P75 **	Promedio	P25 *	P75 **
1	8.6	6	12	7.4	4	11
2	9.2	7	12	8.0	5	11
3	9.5	8	12	8.3	6	12
4	9.8	8	12	8.6	6	12
5	10.2	8	12	8.4	6	12
6	10.7	8	12	9	6	12
7	11.1	9	12	9.6	7	12
8	11.7	10	14	10.4	8	13
9	12.8	12	16	11.3	9	14
10	14.7	12	17	12.3	10	15
Promedio	11	8	13	9	6	12

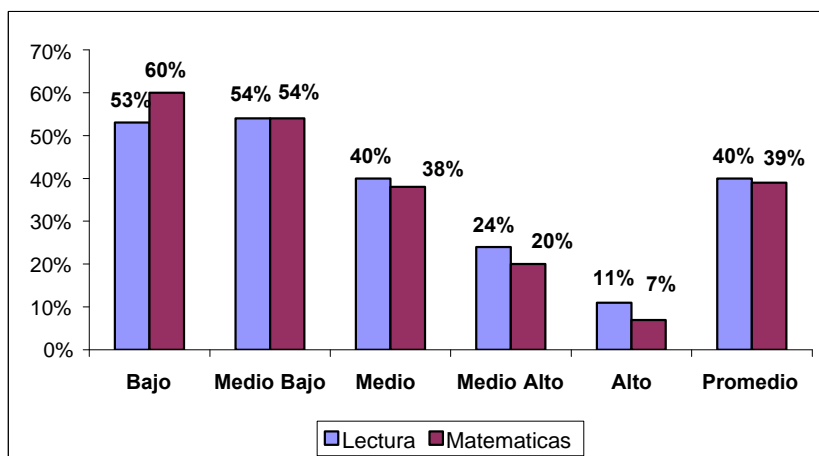
Fuente: Elaborado por LyD a partir de Encuesta CASEN 2006.  
\* percentil 25; \*\* percentil 75

Por su parte, si se considera el grupo de menores ingresos, (decil 1), la escolaridad promedio es de 8,6 años y al menos un 25% de los que trabajan tiene una escolaridad que no supera los 6 años y un 75% ha completado la educación media. El nivel educacional de los que están fuera de la fuerza de trabajo o inactivos en ese nivel de ingresos es inferior. En promedio 7,4 años y un 25% de los que trabajan tienen una escolaridad de 4 años y un 75% de 11 años. Esto se repite para cada decil de ingresos, lo que revela que

la decisión de participar en la fuerza de trabajo estaría relacionada con el nivel de escolaridad alcanzado. En el décimo decil la escolaridad promedio de los activos llega a 14,6 años y a diferencia de lo que ocurre en el primer decil donde casi 75% tiene menos de 12 años de escolaridad, en este decil hay al menos un 25% que tiene educación superior completa. En suma, en todos los estratos, quienes son activos y participan en el mercado laboral, tienen una escolaridad promedio superior que a la de quienes permanecen inactivos.

Además del nivel educacional alcanzado, no puede dejar de mencionarse el tema de la mala calidad de la educación que reciben los alumnos más pobres y cuyas causas son largas de analizar y no lo haremos en este documento. El gráfico siguiente muestra que el porcentaje de alumnos en la categoría de logro inicial que es el más bajo que miden las pruebas SIMCE es muy superior en los estratos bajos y medio bajos, comparado con los de mayores ingresos. Esto da cuenta que los alumnos más pobres, que en su gran mayoría asisten a los colegios municipales, están recibiendo un servicio educacional de mucho menor calidad que aquellos de los sectores más acomodados que asisten a colegios pagados.

**Gráfico No. 11: SIMCE 4° básico 2006: Alumnos con Logro Inicial según Estratos Socioeconómicos**  
(porcentaje de logro)



Fuente: MINEDUC.

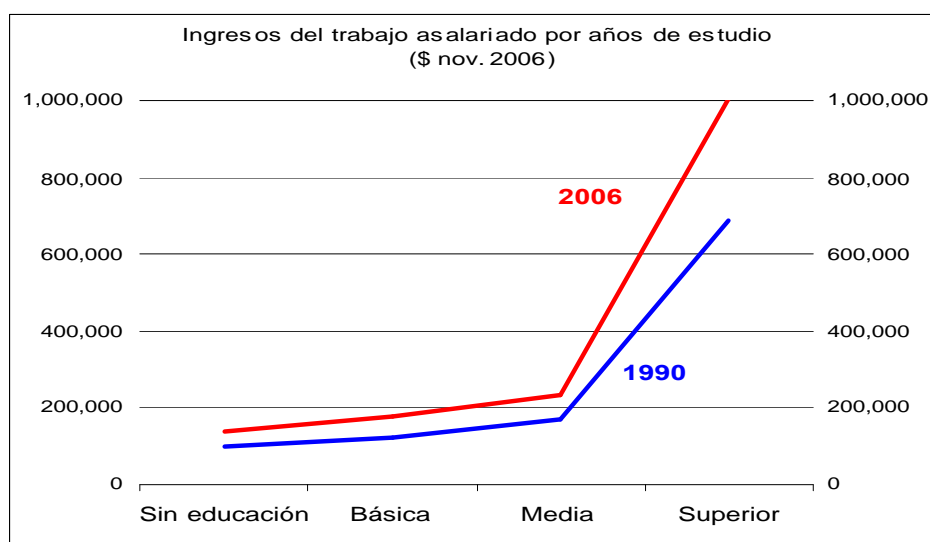
El nivel y calidad de la educación tienen una gran incidencia en las posibilidades de surgir económicamente y además condicionan

los niveles de desigualdad relativa que se están dando actualmente.

Según se constata en el Gráfico No. 12, el premio en salarios a quienes poseen educación superior resulta muy elevado en comparación a quienes poseen educación media o básica y además ha ido aumentando a través del tiempo. Esto queda reflejado en la pendiente dada por los salarios según escolaridad que resulta mayor el 2006 que en 1990.

En otros términos, los colegios no están preparando gente para un mercado laboral que es cada vez más exigente y que premia en términos de salarios a quienes poseen más de 12 años de educación y han estudiado una carrera técnica o universitaria. Una persona con educación superior puede obtener un ingreso que puede llegar a ser cinco veces superior al de quien sólo tiene enseñanza media, quien a su vez obtiene en promedio un 90% más que quien no ha cursado ningún año de educación.

**Gráfico No. 12: Premio a la Educación Superior 1990 y 2006**



Fuente: Fontaine J.A, 2007<sup>5</sup>

<sup>5</sup> J.A. Fontaine “¿Seguimos Camino al Desarrollo?” Presentación al Banco Security, Septiembre del 2007.

## 2.5. MOVILIDAD SOCIAL

A pesar de que nuestro país presenta un patrón distributivo bastante desigual y que se ha mantenido inalterable a través del tiempo, se ha podido constatar que nuestra sociedad no es rígida sino que presenta evidencias de movilidad social. La desigualdad refleja la distribución de recursos en un momento del tiempo, mientras la movilidad mide movimientos en determinados momentos del tiempo, tal como por ejemplo, se mostró en el Cuadro No. 2 que da cuenta de la movilidad de los hogares en torno a la línea de pobreza. Un estudio reciente muestra que cerca del 30% de quienes estaban en el decil más pobre el año 2001 permanecían en ese mismo decil el 2006.<sup>6</sup> Por otra parte, ese mismo estudio muestra que cerca del 22% de las personas se mantiene en la misma posición socioeconómica en ese período, lo que significa que el 78% restante sube o baja.

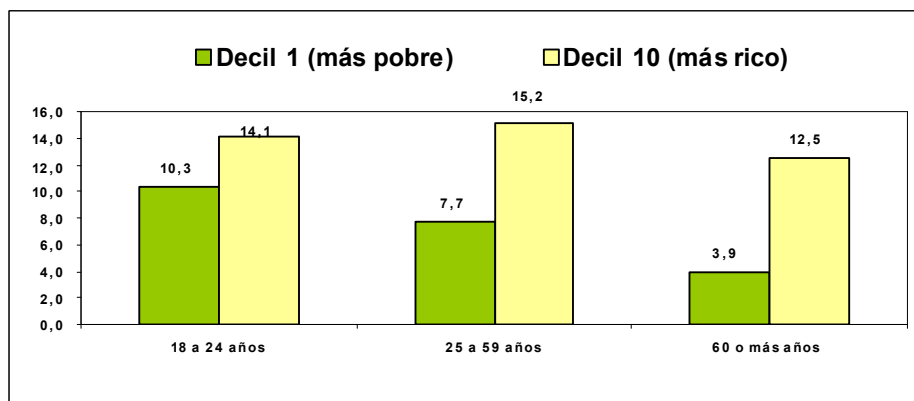
Este concepto refleja la existencia de una mayor igualdad de oportunidades para las personas que se manifiesta en posibilidades de ascender en la escala socioeconómica, dependiendo de las oportunidades de empleo, sus niveles de educación y/o de sus méritos personales. De hecho, según la última encuesta bicentenario 2007, más del 50% de las personas, independientemente del estrato del que provengan, manifiesta que sus ingresos, sus viviendas y su vida familiar son mejores que los que tuvieron sus padres.

La movilidad social está necesariamente asociada a los niveles de educación. Si bien nuestro país se ha quedado atrás en los indicadores de calidad, sí hemos sido exitosos en lograr una mayor cobertura educacional, lo que hace que la mayoría de los jóvenes logre terminar la educación media. La mayor escolaridad que ha ido alcanzando la población ha provocado que las brechas de escolaridad entre estratos socioeconómicos se hayan ido reduciendo entre las generaciones más jóvenes y las más viejas. El Gráfico siguiente muestra la escolaridad alcanzada por el decil más pobre y el más rico, durante tres generaciones, los jóvenes (18 a 24 años), sus padres (25 a 59 años) y sus abuelos (60 o más años). En el caso de los jóvenes, donde los niveles de escolaridad son superiores a sus padres o abuelos, de 10,3 años en el primer decil

<sup>6</sup> MIDEPLAN- U. A. Hurtado. Encuesta Panel –CASEN 1996-2001 -2006.

y 14,1 años en el décimo decil, la brecha de escolaridad alcanza a 3,8 años, en sus padres a 7,5 años y en sus abuelos a 8,6 años.

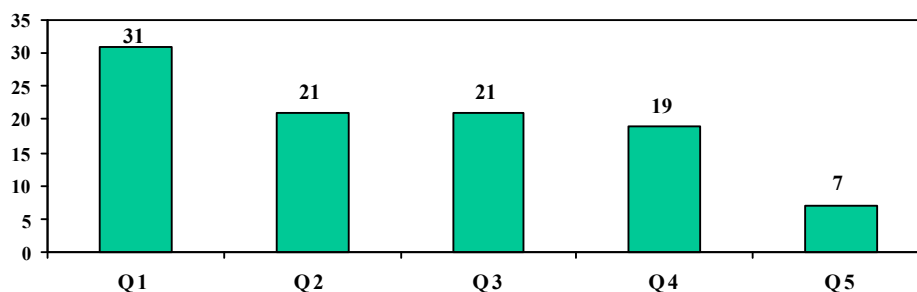
**Gráfico No. 13: Años Promedio de Escolaridad entre Generaciones**



Fuente: Encuesta Casen 2006

Esta reducción de las brechas de escolaridad ha permitido aumentar las posibilidades de ascender en la escala socioeconómica entre las distintas generaciones. El Gráfico No. 14 muestra para la población adulta, el quintil de ingreso actual para alguien que nació en el primer quintil de ingresos. Se constata que sólo un 30% de esas personas permanecen en el mismo quintil, el 21% asciende al segundo quintil y así sucesivamente, hasta llegar a un 7% de los del quintil de mayores ingresos que proviene del estrato más bajo.

**Gráfico No. 14: Quintil de Ingresos Actual de Alguien que Nació en el Primer Quintil (porcentajes)**



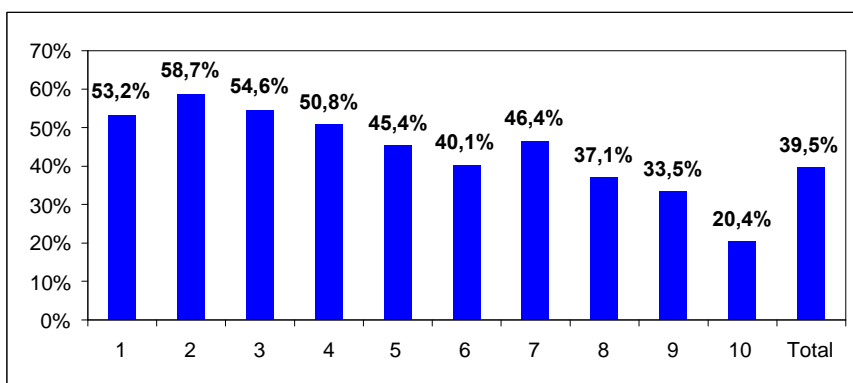
Fuente: Nuñez y Risco (2004).

Una de las formas de generar mayor movilidad social y reducir las actuales diferencias de ingresos según nivel de educación, es logrando un mayor acceso de la población a la educación superior. Para quienes no tienen recursos con qué financiar sus estudios, una de las formas de hacerlo es a través de aumentar la cobertura de becas y créditos de educación superior.

Actualmente, la cobertura de educación superior es cercana al 38% de la población entre 18 y 24 años (Encuesta CASEN 2006). Sin embargo, hay grandes diferencias según el nivel socioeconómico de los hogares. En el quintil de menores ingresos la cobertura actual alcanza al 17%, mientras que en los hogares del quintil de mayores ingresos, la cobertura es de un 80%.

El 40% de los estudiantes que asisten a universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, recibe algún tipo de ayuda estudiantil (créditos o becas). Si bien estos beneficios se reparten en toda la escala socioeconómica como se constata en el Gráfico siguiente, un buen número de estudiantes de los deciles más pobres recibe algún tipo de crédito o becas (53,2% del primer decil y 58,7% del segundo decil). Si bien esto es un avance importante, también es importante que continúen los esfuerzos para dar más cobertura a este grupo, de modo que todos aquellos jóvenes que teniendo los méritos suficientes quieran acceder a estudios superiores puedan hacerlo.

**Gráfico No. 15: Estudiantes que Asisten a Educación Superior, Cubiertos por Créditos o Becas**  
(porcentajes de cada decil)



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

### III. IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL

**E**l gasto social puede tener un efecto redistributivo importante, complementando mediante transferencias monetarias y subsidios de educación y salud, los ingresos de las personas más pobres. Así, en el decil más pobre, dichos subsidios permiten un incremento de 2,7 veces el ingreso autónomo, que representa los ingresos que las familias son capaces de generar por sí mismas; en el decil siguiente, lo hace en 1,6 veces y así sucesivamente.

**Cuadro No. 6: Efecto Redistributivo del Gasto Social en los 5 Deciles de mayor Pobreza**

Deciles	1	2	3	4	5
Ingreso Autónomo	75.687	179.457	239.074	298.447	345.526
Ingreso Total *	203.783	288.242	331.851	372.332	403.047
Ingreso Total/ Autónomo	2.7	1.6	1.4	1.3	1.2

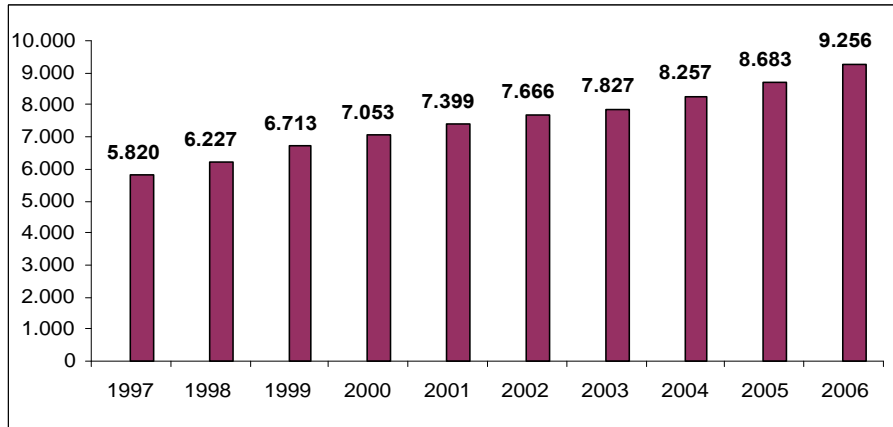
Fuente: Encuesta CASEN 2006.

\* Ingreso Total: incluye subsidios monetarios de educación y salud

Para que ello sea posible, sin embargo, es necesario que los servicios aportados a los más pobres sean de una calidad aceptable, para tratar de equiparar con la calidad de aquellos que pueden pagar por dichos servicios. En el caso de la educación, como se vio en líneas precedentes, ello no está ocurriendo.

El gasto social ha ido aumentando sostenidamente a través del tiempo. Como se observa en el Gráfico No. 16, el año 2006 alcanzó un monto superior a los 9.000 millones de pesos.

**Gráfico No. 16: Gasto Social 1997-2006**  
(MM\$ 2006)



Fuente: DIPRES: Estadísticas de las Finanzas Públicas. Incluye gasto en educación, salud, vivienda y protección social.

Un aspecto importante, para contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades es que, junto con aumentar, los programas sociales lleguen como corresponde a los grupos de mayor pobreza y que existan los instrumentos para focalizar los recursos en dichos programas. En caso contrario, se pierde el efecto distributivo del gasto social, ya que los recursos se desvían a grupos de mayores ingresos.

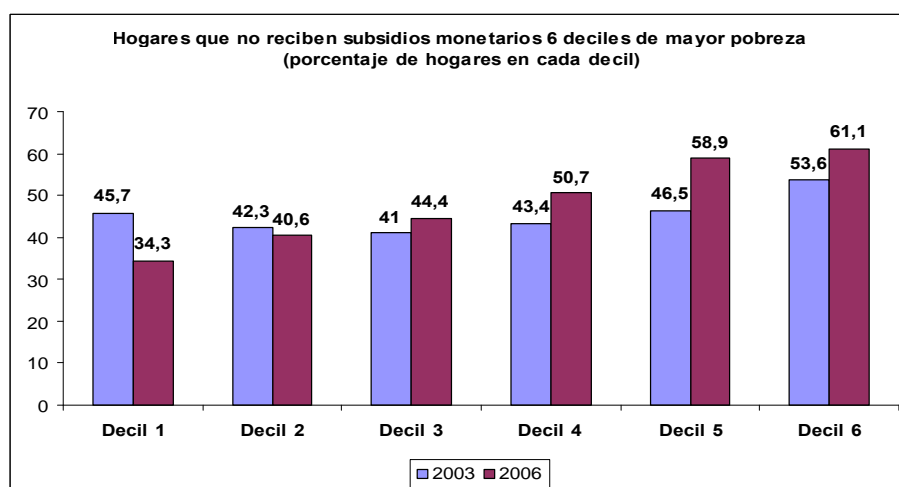
Un indicador que permite dar cuenta de la focalización de programas sociales es la cobertura alcanzada en los grupos más pobres.

El Gráfico siguiente muestra la cobertura de subsidios monetarios en los seis deciles de mayor pobreza según las mediciones CAsEN 2003 y 2006. La política actual es otorgar cobertura prioritaria a los hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población.

Es importante observar que en el caso de los hogares más pobres, se observa una leve mejoría en cuanto a la cobertura, ya que en el primer decil, los hogares que no reciben dichos subsidios se reducen de 45,7% a 34,3% y en el segundo decil, de 42,3% a 40,6%. Ahora bien, dado que entre ambas mediciones se puso en práctica el Programa Puente (Chile Solidario), uno de cuyos objetivos fue precisamente otorgar cobertura de subsidios monetarios a dichos grupos. No obstante a estas alturas, después de 4 años de

su puesta en práctica, la cobertura en dichos hogares debiera ser casi del 100%. Sin embargo, se estima que actualmente hay cerca de 325.000 hogares de los dos primeros deciles, que aún no tienen acceso a esos beneficios. Por otra parte, también se desprende del Gráfico siguiente que hay una proporción importante de hogares, cerca del 40% de los deciles de mayores ingresos ( 5º y 6º) que recibe beneficios, no debiendo hacerlo.

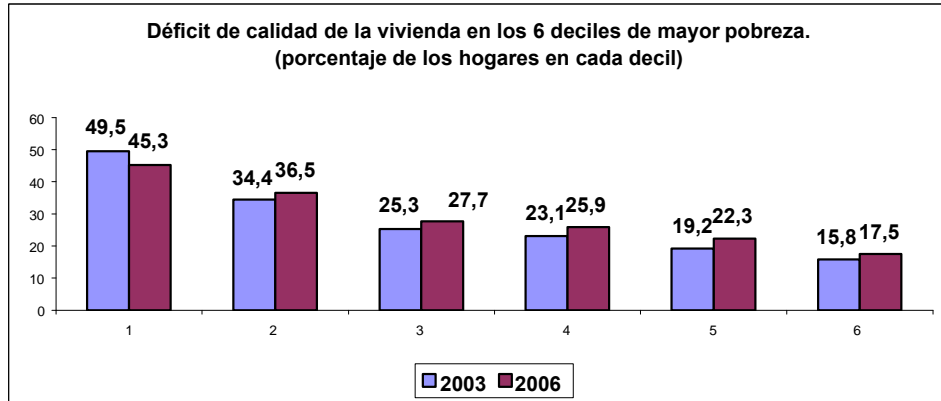
**Gráfico No. 17: Focalización de Subsidios Monetarios**



Fuente: Encuesta CASEN. Hogares que no reciben SUF, PASIS, Subsidio Familiar, Asignación Familiar y Bono de Chile Solidario.

Otros programas en los cuales es importante la focalización son los de vivienda e infraestructura básica para los grupos de mayor necesidad. El Gráfico No. 18 se ha elaborado sobre un indicador de calidad de vivienda y muestra el déficit en los seis deciles de mayor pobreza. También en este caso se constata una falla de focalización de dichos programas, que no están llegando como debieran a quienes presentan más necesidades. Así, aun cuando hay una leve mejoría entre el 2003 y el 2006, cerca del 45% de los hogares del primer decil presenta déficit y en el caso del segundo, tercer y deciles siguientes, el déficit aumenta entre el 2003 y el 2006.

**Gráfico No. 18: Focalización de Programas de Vivienda**

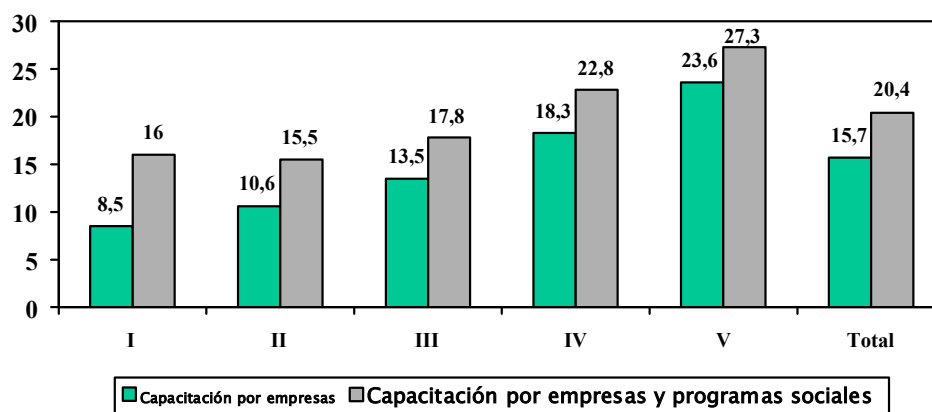


Fuente: Encuesta CASEN, Hogares con mala calidad el piso, paredes o cielo, sin acceso a electricidad, sin agua potable y que no tienen alcantarillado ni fosa séptica.

Otro de los programas importantes para mejorar o potenciar las habilidades laborales de los más pobres, son los programas de capacitación laboral, pero nuevamente en este caso vemos que los recursos se desvían a los trabajadores de más ingresos. El Gráfico No. 19 muestra a los trabajadores que han recibido algún programa o beneficio de capacitación laboral ya sea sólo por empresas,<sup>7</sup> o por empresas y programas sociales. En promedio, sólo el 20% de los trabajadores ha tenido acceso a capacitación con subsidio estatal. Sin embargo, en el quintil más pobre dicho porcentaje alcanza a 16%, lo que va aumentando a mayor quintil de ingreso, siendo en el quinto quintil de un 27,3%.

<sup>7</sup> Beneficio del 1% SENCE

**Gráfico No. 19: Cobertura de Programas de Capacitación Laboral**  
(porcentajes de cada quintil)



Fuente: SENCE Y Encuesta CASEN 2003.

## IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**E**ste trabajo ha pretendido aportar antecedentes para dimensionar la situación del país en relación a la pobreza y a la distribución del ingreso, cuales son los factores más importantes que hoy están incidiendo y hacia dónde debieran apuntar las políticas públicas en estas materias.

Como se vio en el primer punto, en nuestro país se ha registrado una reducción sostenida de la pobreza a través del tiempo, lo que pone a Chile a la vanguardia de los países latinoamericanos, dado que es el país que más reduce la pobreza en la región a contar de 1990. La pobreza en Chile alcanza actualmente a 13,7 % de la población y la indigencia a 3,2%.

En relación a la situación distributiva, al igual que en los restantes países latinoamericanos, no se registran cambios sustanciales a contar de 1990 y más aún, se mantiene una estructura distributiva que no resulta muy diferente a la registrada en los '70 y en los '80. Esto se refleja en diversos indicadores considerados para el período 1990-2006, como el coeficiente de Gini, que fluctúa entre 0,54 y 0,57; la razón de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre, que fluctúa entre 30,1 y 32,8 veces; y la razón entre el 20% más pobre y el 20% más rico que ha fluctuado entre 13,1 y 14,4 veces en el período.

Habiendo analizado los diversos factores que actualmente están incidiendo en la permanencia de las personas en la pobreza, así como en nuestra situación distributiva, se plantean a continuación una serie de recomendaciones de política que a nuestro juicio son importantes de promover con mayor énfasis a través de las políticas públicas.

### 1. Crecimiento Económico: Requisito Fundamental

Los antecedentes presentados en la segunda sección verifican nuevamente el rol que ha jugado el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Al comparar el período en que en Chile hubo mayor ritmo de crecimiento, como fue el período 1987-1996, donde el PIB creció a un 7,6% promedio anual, con los diez años siguientes (1997-2006) donde el crecimiento promedio del PIB sólo fue cercano al 4%, se demuestra la importante relación que existe entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, ya que en

el primer periodo, hubo mayor tasa de generación de empleo, de mejoramiento de los salarios y por ende mayor tasa de reducción de la pobreza.

## **2. Integrar al Mercado Laboral: Prioridad No. 1 de los Programas Sociales**

No basta que haya capacidad de generación de empleos en la economía, si el problema más importante que tienen las personas pobres hoy en día es insertarse en el mercado laboral. Como demuestran los antecedentes presentados en este estudio, la tasa de participación laboral de los dos deciles más pobres no se ha incrementado significativamente a contar de 1990, como ha ocurrido para la población de mayores ingresos. Esto también constituye una primera barrera para lograr una distribución más equitativa de los ingresos. Por consiguiente, las políticas deben apuntar a mejorar las formas de mejorar la inserción laboral para las personas más pobres. Si bien se ha logrado un aumento de la escolaridad en los grupos de menores ingresos, las falencias de nuestro sistema educativo hacen que a estas personas les cueste obtener empleos estables en un mercado laboral que es cada vez más exigente.

Entre los problemas de diseño de los actuales programas sociales, no se ha considerado con suficiente énfasis que más que transferir un conjunto de subsidios a las personas pobres, su objetivo más importante hoy en día debiera ser contribuir a la formación de capacidades para que las personas puedan acceder a un empleo o actividad económica. Las personas que logran acceder a un trabajo permanente o por cuenta propia, logran salir de la pobreza. A pesar de que se realizan actualmente muchos programas de capacitación o formación de habilidades para el trabajo, como los del SENCE, FOSIS, Chile Solidario, Programas de Empleo en municipios, Programas de Microempresas, entre otros, no se conoce si han tenido algún impacto en que las personas beneficiadas puedan ejercer actividades laborales sustentables en el tiempo.

Más aún, como se demostró en el estudio, los programas de capacitación e inserción laboral, se han ido desviando hacia los grupos de mayores ingresos, en vez de centrarse en los quintiles de mayor pobreza. Por esta razón, programas como Chile Solidario u otros de protección social para los grupos más pobres, debieran contemplar incentivos a la capacitación o inserción laboral de sus beneficiarios. Asimismo, debieran estudiarse nuevas opciones de

subsidios de capacitación y/o contratos de aprendizaje para que el entrenamiento se realice en las mismas empresas

### **3. Que más integrantes de un hogar puedan acceder a un empleo.**

Como se vio, en la mayoría de los hogares pobres trabaja una persona (el jefe/jefa de hogar) en consecuencia de que cuantos más miembros de un hogar logran acceder a un trabajo, la probabilidad de salir de la pobreza aumenta. Las mujeres y los jóvenes son quienes pueden aportar un segundo ingreso al hogar y por lo tanto es importante promover su participación en la fuerza de trabajo. Actualmente ambos grupos tienen muchas dificultades para encontrar un empleo. Además de la falta de experiencia y/o capacitación, en el caso de las mujeres está el tema del cuidado de los hijos y en el de los jóvenes, de que acceder a un trabajo puede significar dejar de estudiar.

Por consiguiente, es importante que para estos grupos el mercado laboral opere en forma más fluida, eliminando algunas rigideces que operan actualmente. Algunas medidas que apunten en tal sentido pueden estar dadas por:

- a) Mayores flexibilidades para los contratos de mujeres. Aun cuando existen actualmente normas laborales que permiten trabajos a tiempo parcial, sólo el 20% de las mujeres accede a este tipo de trabajos. Por lo tanto, es necesario otorgar más posibilidades de pactar libremente entre trabajadores y empleadores, los horarios, los permisos maternales, banco de horas para cuando se debe llevar los hijos al médico u otras actividades familiares y otros beneficios para la madre que trabaja.
- b) Estudiar las formas de contratos simplificados para estudiantes que quieran trabajar por horas. Por ejemplo, eliminando requisitos de cotizaciones, indemnizaciones y mantención de beneficios de salud de sus padres, mientras estudien y trabajen.
- c) Establecimiento de beneficios de sala cuna de cargo fiscal para todos los niños menores de dos años, que sean gratuitas para las madres del 40% de menores ingresos y con co-pago a mayor nivel de la remuneración
- d) Establecimiento de una subvención diferenciada en los establecimientos de atención preescolar para niños entre 2 y 5 años, de modo que su monto sea mayor a me-

- nor nivel socioeconómico del grupo familiar y con posibilidades de co-pago para los grupos de ingresos medios.
- e) Desarrollo de programas que incentiven el trabajo por cuenta propia o desde el hogar a través de microcréditos y capacitación para el trabajo independiente.

#### **4. Educación: Proyecto País**

En el tema de la educación, que como sabemos es la vía más importante para superar la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades, es decisivo que sea tratado como un proyecto país. El Acuerdo por la Calidad de la Educación que fue elaborado recientemente por un equipo transversal, compuesto tanto por parlamentarios como técnicos del Gobierno y la Oposición, ha dado un primer paso en lo que es definir una institucionalidad que permita apoyar un mejoramiento de la calidad. Lo mismo debiera efectuarse para mejorar la gestión de la educación provista por escuelas y liceos municipales.

Se ha demostrado que más oportunidades de cobertura de créditos y becas de educación superior contribuyen a la movilidad social y por lo tanto es una política que debiera seguir promoviéndose, buscando los mecanismos para que dichos beneficios puedan llegar prioritariamente a los estudiantes de los grupos de menores ingresos, donde aún falta cobertura.

#### **5. Mejorar el impacto distributivo de la política social**

Uno de los elementos centrales del sistema de protección social que se está instaurando en nuestro país es el establecimiento de garantías y derechos universales a toda la población. Este sistema pretende cubrir ciertas vulnerabilidades asociadas a factores de edad, composición y situación familiar, salud, empleo u otras y también cubrir riesgos asociados a crisis familiares, pérdida de empleo, enfermedades, drogadicción y alcoholismo, entre otros. El concepto de vulnerabilidad debe manejarse con precaución, ya que una dimensión posible de vulnerabilidad no siempre está asociada a una situación de pobreza permanente. Muchas veces se relaciona vulnerabilidad con pobreza, en circunstancias de que en el primer caso, se trata de carencias parciales, mientras que en el segundo, de carencias multidimensionales.

Un aspecto importante que no debe descuidarse al desarrollar este tipo de estrategias es que el problema de la pobreza se trate en forma integral, desarrollando herramientas que permitan continuar priorizando los programas sociales en los hogares más pobres. De

este modo quedarían cubiertos por una red de protección social eficiente y adecuada a sus necesidades. Como se vio al analizar la cobertura de subsidios monetarios por hogar o programas de vivienda, a pesar de que se han destinado muchos más recursos a estos programas, todavía hay muchas familias pobres que presentan necesidades que las redes de protección social no han logrado cubrir.

## **6. Descentralización de programas sociales**

Una forma de lograr mayor eficiencia en la focalización de los programas sociales es avanzar mucho más en su descentralización. Los actuales programas están elaborados con una visión uniforme de las necesidades de los más pobres, siendo éstas muy diferentes de las distintas zonas o áreas geográficas del país. Programas como Chile Solidario debieran ser descentralizados a nivel de cada comuna, dando además grados de libertad a los alcaldes para reorientar partes o componentes del programa conforme a necesidades específicas de su población.

## **7. Crear nuevas instancias de evaluación de programa sociales**

Junto con avanzar a una mayor descentralización de programas sociales es muy importante desarrollar instrumentos y herramientas que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos, así como perfeccionar la gestión de los mismos. Junto a ello, es necesario volver a poner un mayor énfasis en los instrumentos que permitan una mejor focalización de beneficios en la población más pobre. De este modo se podrá avanzar mucho más en mejorar el impacto distributivo del gasto social.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camhi R. Protección Social: “El Déficit con los más Pobres”. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social No. 104, enero 2007.
- CEPAL: “Panorama Social de América Latina 2006 y 2007”.
- Castro R. y Sánchez R. “Una Nueva Mirada a la Distribución del Ingreso en Chile”. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social No. 91, mayo 2005.
- Fontaine J. A. (2007): “Seguimos Camino al Desarrollo”. Presentación al Banco Security.
- MIDEPLAN: CASEN 2006: “La Situación de Pobreza en Chile”, junio 2007.
- MIDEPLAN: CASEN 2006: “Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social”.
- Núñez, J. y C. Risco (2004) “Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile”. Documento de Trabajo N° 210. Departamento de Economía. Universidad de Chile.
- Larrañaga, O. (2001) “Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001”. Documento de Trabajo N°178. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.
- Libertad y Desarrollo (2006): Tema Público No. 793: “Estado de Bienestar: ¿Olvidándose de los Pobres?”
- Libertad y Desarrollo (2007): Tema Público No. 828: “Gestión de los Programas Sociales para Combatir la Pobreza.”
- Libertad y Desarrollo (2007): Tema Público No. 837: “Empleo y Educación para Superar la Pobreza.”
- Torche, Florencia (2005): “Desigual pero Fluido: El Patrón Chileno de Movilidad Social”. Expansiva: En Foco No. 57.
- OECD (2006): “*Income Distribution and Poverty in OECD Countries.*”
- OIT (2007): “Trabajo Decente y Juventud”, (Informe para Chile)



- U. A. Hurtado, MIDEPLAN, Fundación de Superación de la Pobreza: Resultados Encuesta Panel CASEN 1996-2001-2006.

## **Serie Informe Social**

### **Últimas Publicaciones**

- N° 106**                    **Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile**  
Rodrigo Castro  
Agosto 2007
- N° 107**                    **Gestión: la Clave para Mejorar la Educación de los más Pobres**  
Carolina Velasco  
Noviembre 2007
- N° 108**                    **Reflexiones sobre Pobreza y Educación**  
Patricia Matte  
Diciembre 2007