



ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME
SOCIAL
Nº 96**

**DERROTAR LA POBREZA
HACIA EL BICENTENARIO**

**Patricia Matte L.*
Rosita Camhi P.****

ENERO 2006

* Consejera de Libertad y Desarrollo. Presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria.

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

DERROTAR LA POBREZA HACIA EL BICENTENARIO

Resumen Ejecutivo

En su primera parte, el presente estudio da cuenta de la evolución de la pobreza en nuestro país, concluyendo que se ha dado una reducción sostenida de este flagelo a través del tiempo. Esto se debe en gran medida al proceso de crecimiento económico que ha registrado el país, que ha ocasionado un mejoramiento de los ingresos y del bienestar de la población. Aún así todavía quedan cerca de 3 millones de personas viviendo bajo la línea de pobreza.

A pesar de esta reducción, la distribución del ingreso tiende a mantenerse inalterable a través del tiempo. No obstante, se constata una alta movilidad de los hogares para entrar o salir de la pobreza y para subir o bajar entre los distintos estratos socioeconómicos. Esto está indicando que la pobreza no es estática, como ocurría en Chile hace un par de décadas, sino que las personas pueden cambiar su situación, dependiendo principalmente de las oportunidades de educación y empleo que tengan. En este sentido quedan importantes brechas por cubrir e importantes problemas sociales que dicen relación con la calidad de los servicios que reciben los más pobres, como es la educación, y con diversas restricciones laborales que dificultan una mayor incorporación de personas al mercado laboral. La familia, al igual que ocurre en los países más desarrollados, es hoy también un factor importante que dice relación con la generación de pobreza y donde en Chile se están presentando diversos problemas sociales.

A continuación, el estudio plantea una serie de propuestas para derrotar la pobreza hacia el bicentenario. En primer término, se plantea que el crecimiento económico es el primer factor que debe enfatizarse, favoreciendo aquellas políticas públicas que lo promueven. Dadas las características actuales de la pobreza donde se constata una alta movilidad, resulta importante además promover políticas que estabilicen la situación de las familias y aminoren los efectos de las crisis. Ello se puede lograr a medida que un mayor número de miembros de los hogares tengan acceso a un empleo y estén apoyados por una red de protección social eficiente y adecuada a la realidad de pobreza actual. Esta realidad

muestra que la pobreza es muy heterogénea a lo largo del país y que, por lo tanto, los programas que configuran esta red social deben ser lo más descentralizados posible. Para ello, se plantea que las instituciones privadas especializadas y de la sociedad civil son las más adecuadas para abordar los problemas sociales, siendo el Estado el que provea los incentivos y recursos para financiar estas prestaciones a los sectores más desposeídos.

Otro aspecto importante para aminorar las desigualdades existentes es generar un círculo virtuoso de oportunidades que permita mejorar nuestro capital humano. Familia, escuela y empleo forman parte del ciclo de formación de destrezas de la población y, en consecuencia, es necesario desarrollar políticas públicas que apunten a la generación de esta cadena que parte por la familia, donde hoy comienzan a aparecer las desigualdades de oportunidades. En esta cadena de generación de destrezas debe partirse lo más anticipadamente posible, dado lo difícil que resulta luego cubrir los vacíos que se generan si no se actúa a edad temprana, puesto que cada etapa sin atender va profundizando las desigualdades hasta hacerlas casi irreversibles.

INDICE

	Página
I. Antecedentes Históricos	4
II. ¿En qué Estamos Hoy?	6
2.1 Menor Pobreza, mayor Bienestar	6
2.2 Distribución del Ingreso y Movilidad Social	9
2.3 Pobreza y Empleo	14
2.4 Educación e Incidencia en la Pobreza y Desigualdad	18
2.5 La Familia y la Pobreza	24
III. ¿Cómo Continuar Avanzando?	27
3.1 Crecimiento Económico	27
3.2 Más Empleo para los Integrantes del Hogar	27
3.3 Red de Protección Social: Descentralizada y con Mayor Participación Privada	28
3.4 Distribución del Ingreso	31
3.5 Cómo Potenciar nuestro Capital Humano	31
3.6 Familia y Generación de Destrezas	32
3.7 Educación Generadora de Destrezas	33
3.8 Agenda Proeducación	34
3.9 Creación de Destrezas y Empleo	36
IV. Conclusiones	38
V. Referencias Bibliográficas	40

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

Chile tiene una larga tradición de preocupación por solucionar los problemas de pobreza de su población a través de políticas públicas. Con distintos énfasis y distintas estrategias, los gobiernos de diferentes signos ideológicos han aportado sus esfuerzos a esta tarea. A inicios del siglo pasado, entre los años 1925 y 1938, se comenzaron a dictar las primeras leyes sociales, tales como la de seguro obrero y otras que, a la larga, configuraron una compleja institucionalidad social que vino a ser pionera en Latinoamérica. Chile avanzó antes que ningún otro país de América en esta tarea: mucho antes de tener desarrollo económico ya se tenía un complejo sistema de desarrollo social, que pretendía dar cuenta de las desigualdades sociales y terminar con la pobreza. Por años se pensó que desde el Estado, y en forma institucionalizada, se podía combatir la pobreza y la desigualdad en forma independiente de lo que sucediera con nuestro crecimiento económico. La intrincada red social que se fue construyendo, aparte de generar déficit fiscales crecientes, sólo llegaba a quienes tenían un empleo estable y a la larga terminó favoreciendo a los grupos de presión más poderosos, dejando fuera de los beneficios a los más pobres. Asimismo, el alto impuesto al trabajo encarecía los costos de contratación de la mano de obra, y esto generaba la imposibilidad de que los más desposeídos obtuvieran un empleo estable.

Después de distintas experiencias económicas, se logró entender que para derrotar la pobreza se requiere generar riqueza. Hoy día esa premisa ya nadie la discute y todas las investigaciones recientes demuestran que alrededor 80 % de la disminución de la pobreza se explica por el crecimiento económico, que se traduce en más puestos de trabajo y mejores condiciones de vida de la población.¹

En nuestro país también se ha llegado a la convicción de que una red social eficiente y bien focalizada hacia los más pobres es indispensable para proteger a los que no cuentan con la

¹ Larrañaga O. (1999).

capacidad humana para salir por sí solos de esta situación y, sobre todo, para proveer a los hijos de esas familias de los elementos indispensables que les permitan enriquecer su capital humano y así salir de la pobreza.

Esto además requiere de la existencia de sistemas de información social que permitan la detección y seguimiento de la población de mayor riesgo. Parte de ese sistema está conformado por instrumentos tales como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN; la Ficha de Estratificación Social, CAS; el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE; el Sistema de Seguimiento Nutricional vinculado al Programa de Alimentación Complementaria, PNAC; y el sistema de selección de beneficiarios de almuerzos y desayunos escolares. Estos sistemas han sido herramientas indispensables no sólo para focalizar los programas, sino también para evaluar su llegada hacia la población más vulnerable. Estos instrumentos son, además, parte de esta red social que en nuestro país ya tiene una larga data.

Chile tiene una trayectoria en lo social bastante única en el contexto latinoamericano y hay que comprenderla para situarse en forma adecuada ante los nuevos desafíos que se deben abordar.

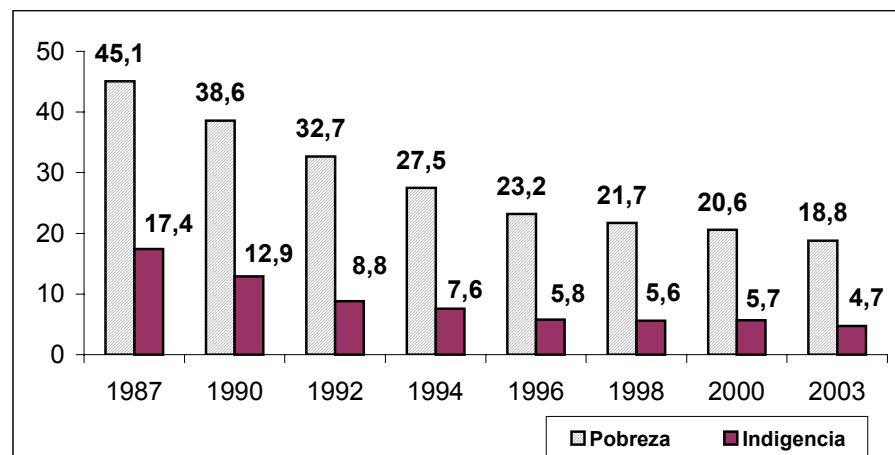
Con esta combinación de crecimiento económico, una red social con amplia cobertura y un sistema de información que permite identificar a los beneficiarios, Chile logró una posición expectante en el primer Índice de Desarrollo Humano, que fue construido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 1990. Así el país apareció en el lugar 36° del ranking, entre los países con mayor desarrollo humano en relación a su ingreso per cápita, siendo superado dentro de Latinoamérica sólo por Uruguay. Chile había logrado vencer el flagelo de la desnutrición y de la mortalidad infantil, tenía alta cobertura de educación básica y más del 90% de partos atendidos en hospitales y baja mortalidad materna. Así, el nivel de preparación de nuestro capital humano permitió acompañar el crecimiento económico que se generó en forma sostenida desde mediados de los 80.

II. ¿EN QUÉ ESTAMOS HOY?

2.1 MENOR POBREZA, MAYOR BIENESTAR

En primer lugar es importante señalar que el tema de la pobreza hay que mirarlo en un contexto de largo plazo. Desde este punto de vista, se concluye que la pobreza en Chile se ha ido reduciendo en forma sistemática, ya sea se considere a través de las mediciones de necesidades básicas insatisfechas o a través de indicadores de ingresos. Y eso constituye un aspecto muy positivo para Chile, ya que no ocurre así en el resto de los países latinoamericanos.

Gráfico No.1
Evolución de la Pobreza y la Indigencia 1987-2003
(Porcentaje de la Población Nacional)



Fuente: Encuestas CASEN, años respectivos.

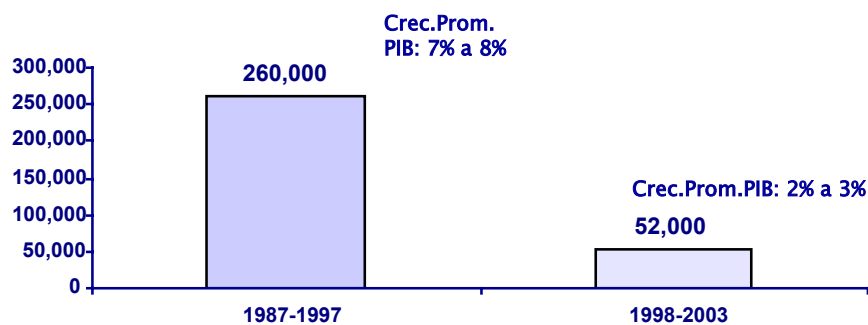
Mientras en América Latina la pobreza se reduce desde un 48,3% de la población regional en 1990 a un 44,3% en el año 2003,² en Chile disminuye desde un 38,6% en 1990 a un 18,8% en el 2003. Aún así, todavía se tiene una proporción importante de la población viviendo en situación de pobreza. La última información

² CEPAL: Panorama Social de América Latina 2004.

disponible muestra que, al año 2003, había en Chile cerca de 3 millones de personas viviendo bajo la línea de pobreza y 728.000 bajo la línea de indigencia. (Gráfico No. 1).³

La reducción de la pobreza en el tiempo ha tenido una conexión importante con el crecimiento económico que se dio muy fuerte desde 1987 hasta 1997 con tasas promedio del 7% a 8% anual. A partir de ese momento, esa tendencia comenzó a declinar con tasas del 2% al 3% anual. Así, en el período de alto crecimiento del PIB salieron de la pobreza en promedio 260.000 personas al año; luego, cuando el crecimiento se reduce, después de 1997 y hasta el 2003, el promedio de personas que supera la línea de pobreza, cae a 52.000 anuales.

Gráfico No 2:
No. de Personas Promedio Anual que Supera la Línea de Pobreza



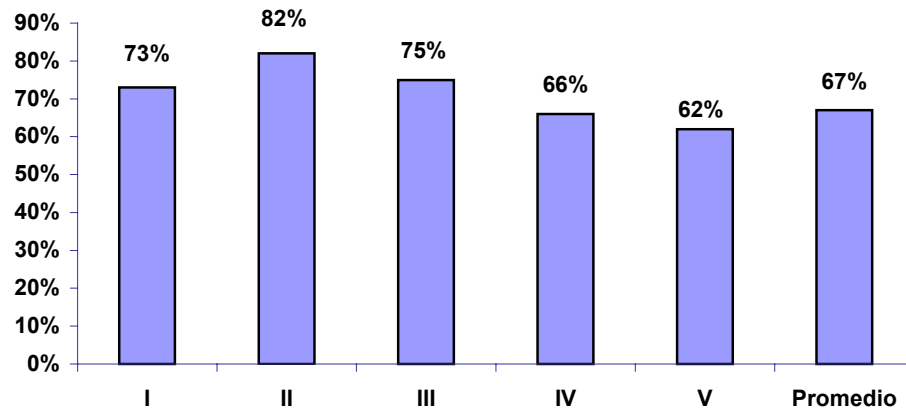
Fuente: Libertad y Desarrollo elaborado a partir de Encuestas CASEN.

El proceso de crecimiento ha traído un mayor bienestar a todos los chilenos y dentro de ellos a los más pobres. Esto se puede medir a través del crecimiento de los ingresos autónomos, que son los generados a partir del trabajo. Desde que se registran mediciones

³ De acuerdo a la metodología utilizada por MIDEPLAN para la medición de la pobreza, los hogares bajo la línea de pobreza son aquellos cuyo ingreso familiar per cápita mensual es inferior a \$43.712 en la zona urbana y \$29.743 en la zona rural. Por su parte, los hogares bajo la línea de indigencia son aquellos cuyo ingreso familiar per cápita mensual es de \$ 21.856 en zonas urbanas y \$ 16.842 en zonas rurales (pesos de nov. 2003).

sistemáticas (1987) y hasta el 2003, los chilenos aumentaron en promedio esos ingresos, en un 67%, siendo este aumento también importante en todos los estratos. Así el quintil más pobre tuvo un aumento en ese período de 73%; el segundo quintil, de un 82%; y el más rico (quinto quintil) un 62%.

Gráfico No. 3
Evolución Porcentual del Ingreso Autónomo del Hogar
1987-2003



Fuente: MIDEPLAN Encuestas CASEN, años respectivos.

Tal aumento de los ingresos permitió un mayor bienestar a toda la población y también a los más pobres. Esto se refleja en un aumento importante en la posesión de bienes de consumo durable y en otros aspectos que reflejan la calidad de vida. Hoy la mitad de los hogares más pobres posee bienes como TV a color, lavadora automática y refrigerador y están accediendo cada día más a otros bienes como celulares y vehículos motorizados. (Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1
Posesión de Bienes de Consumo Durables
en el 20% más Pobre de los Hogares
(porcentaje)

	1992	2002
TV color	7	57
Lavadora	40	51
Refrigerador	8	48
Celular	0	30
Teléfono Fijo	0.1	5
Vehículos Mot.	5	11

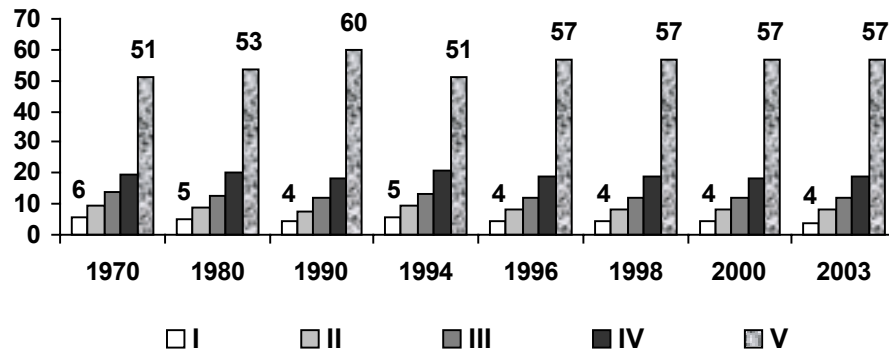
Fuente: MIDEPLAN: Encuestas CASEN.

2.2 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y MOVILIDAD SOCIAL

Chile, al igual que los otros países latinoamericanos, presenta una distribución del ingreso bastante desigual e inalterable a través del tiempo. Ello a pesar de la fuerte reducción de la pobreza y el mejoramiento de los ingresos y de bienestar que hemos experimentado durante las últimas décadas y que, como se ha señalado, ha estado fuertemente vinculado al crecimiento económico. La participación de los distintos estratos dentro del ingreso nacional tiende a mantenerse sin variaciones sustanciales, desde los 70 e incluso hay evidencia que muestra que este perfil de distribución viene de un período bastante anterior.⁴

⁴ Se tiene evidencia a partir de las Encuestas de Empleo de la Universidad de Chile, desde 1957, pero sólo para el Gran Santiago.

Gráfico No. 4
Evolución Distribución del Ingreso según Quintiles
1970-2003 (porcentajes)



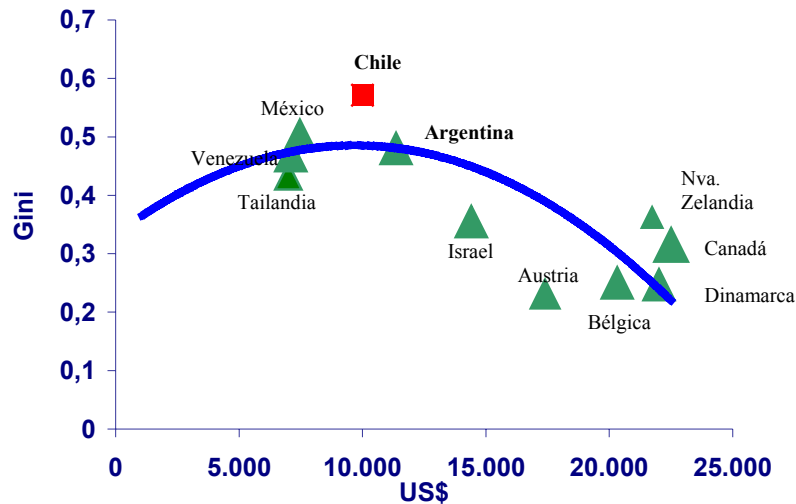
Fuente: 1970 y 1980 Encuestas Empleo U. de Chile y 1990 en adelante MIDEPLAN: Encuestas CASEN.

Por otra parte, al analizar la relación entre crecimiento económico y desigualdad y compararnos con otros países, la tendencia (expresada por la curva en el Gráfico No.5), nos muestra que Chile, de acuerdo a su ingreso per cápita que es cercano a los US\$ 10.000 en paridad de poder de compra, presenta un nivel de desigualdad superior al que debiera tener.

Aún cuando no todos los países presentan el mismo patrón de desarrollo a través del tiempo, al menos debiéramos estar más cerca de países que aunque poseen un ingreso y nivel de desarrollo humano similar al nuestro, tienen un menor nivel de desigualdad, como es el caso de Argentina, cuyo coeficiente de desigualdad está 10 puntos más abajo que el nuestro.⁵

⁵ El coeficiente de GINI de Chile al 2003 es de 0.57 y el de Argentina 0.47. Fuente: Rodrigo Castro, Una Nueva Mirada a la Distribución del Ingreso en Chile, Serie Informe Social Libertad y Desarrollo, Mayo 2005.

Gráfico No 5
Relación entre Crecimiento Económico y Desigualdad



Fuente: Castro R. (2003). US\$: Ingreso per Cápita Anual Ajustado por Paridad de Poder de Compra (PPP).

Ante esta evidencia, cabe preguntarse cómo se puede hacer para que Chile continúe aumentando su ingreso per cápita y pueda al mismo tiempo reducir los niveles actuales de desigualdad. O bien ¿cómo se puede mejorar la relación entre crecimiento económico y desigualdad?

¿Habremos llegado en realidad a un punto en que salieron de la pobreza todos los pobres que podían salir y los que van quedando bajo esa línea están afectados por una pobreza estructural o crónica, una pobreza con la que no podemos hacer nada a partir del crecimiento?

Un antecedente importante al respecto está dado por un estudio efectuado por MIDEPLAN que analiza la situación de pobreza en las mismas familias en dos momentos del tiempo (1996-2001). Como resultado se constató que había una altísima movilidad de los hogares desde y hacia la pobreza. Así, como se puede observar en el Cuadro No.2, de los hogares que en 1996 eran

indigentes⁶, el 22% se mantenía en dicha condición el 2001; el 41% había pasado a la categoría de pobreza; y el 38% había superado la línea de pobreza. Es decir, de esos hogares indigentes de 1996 prácticamente ya el 80% no lo era el 2001. En el caso de los hogares pobres también se constata una alta movilidad: cae en la indigencia cerca del 8%; un 32% se mantiene en la pobreza; y cerca del 60% supera la línea de pobreza. En el caso de los hogares no pobres, la mayoría se mantiene en esa categoría, cerca del 90%, pero también hay un porcentaje que cae en la indigencia.

Es importante entender este proceso para poder diseñar en mejor forma las políticas públicas en esta materia y también comprender que ya superamos una etapa donde nuestro país tuvo una pobreza estructural que era más estática y que se transmitía de generación en generación. Esto ocurrió durante los 70 y los 80. Ese tipo de pobreza estaba vinculado a la carencia de vivienda y saneamiento, la desnutrición y mortalidad infantil, al analfabetismo, a la falta de cobertura de educación. Esa pobreza se fue superando y hoy en día ella está condicionada por otras variables como el empleo y la educación cuya incidencia se señala más adelante.

Cuadro No. 2
Destino de los Hogares Pobres 1996-2001
(porcentajes)

	Año 2001			
Año 1996	Indigentes	Pobres	No Pobres	Total
Indigentes	21.7	40.5	37.8	100
Pobres	8.2	32.4	59.5	100
No Pobres	2.6	8.8	88.6	100
Total	4.3	14.0	81.7	100

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Panel 1996-2001.

⁶ Categoría más crítica de pobreza.

También es importante entender que no sólo hay movilidad desde y hacia la pobreza, sino además dentro de todos los estratos de nuestra sociedad. Como lo demuestra un importante estudio basado también en la Encuesta Panel de MIDEPLAN que comparó a las familias de todos los estratos (deciles) en dos momentos dentro de un período de cinco años (1996-2001), las personas van cambiando de posición entre los distintos deciles de ingreso, suben o bajan, tendiendo esta movilidad a ser menor dentro de los extremos de más altos ingresos, donde las personas tienden a mantenerse más en esa condición.⁷ (Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
Movilidad según Deciles de Ingreso

Decil 1996	Decil 2001										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	35.2	24.1	16.7	8.9	6.1	4.2	1.9	0.4	2.2	0.0	100
2	16.1	29.1	20.8	14.7	5.5	7.3	3.0	1.3	1.2	0.5	100
3	18.7	18.3	15.8	14.0	14.7	8.0	3.7	4.2	0.6	1.6	100
4	10.3	13.2	12.3	14.3	13.3	10.4	10.0	10.3	3.0	2.5	100
5	6.1	7.8	8.7	14.8	10.7	15.2	20.9	9.2	4.7	1.5	100
6	4.7	10.1	9.6	11.0	12.6	13.5	12.1	15.8	7.3	2.9	100
7	3.3	4.0	7.6	8.0	11.7	12.6	21.3	13.4	14.9	2.9	100
8	2.1	1.6	5.5	5.6	11.2	8.7	14.4	20.3	16.4	13.8	100
9	1.1	0.9	3.7	4.9	5.4	8.4	8.4	24.4	21.7	20.6	100
10	3.3	0.5	2.7	2.3	3.9	5.5	5.1	4.1	16.6	55.6	100

Fuente: Castro, R. (2004).

⁷ Castro Rodrigo: "Income Mobility and Household Poverty Dynamics in Chile", Documento presentado en Encuentro Anual de Economistas, U. de Chile, Sept. 2004 (mimeo).

⁷ Núñez J. y Risco C. (2004): "Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile". Doc. de Trabajo No. 210, Depto. de Economía Universidad de Chile.

Por otra parte, de acuerdo a evidencia reciente disponible, se demuestra que también existiría una importante movilidad intergeneracional.

Comparando el quintil de ingreso en que estaban los padres cuando sus hijos nacieron y el quintil de ingreso actual de esos hijos, se constató que de los padres que estaban en el quintil más pobre, el 31% de sus hijos se ubica en el mismo quintil, pero un 21% sube al siguiente quintil, otro 21% sube dos quintiles y un 26% de esos hijos, logran subir a los dos quintiles más altos.⁸

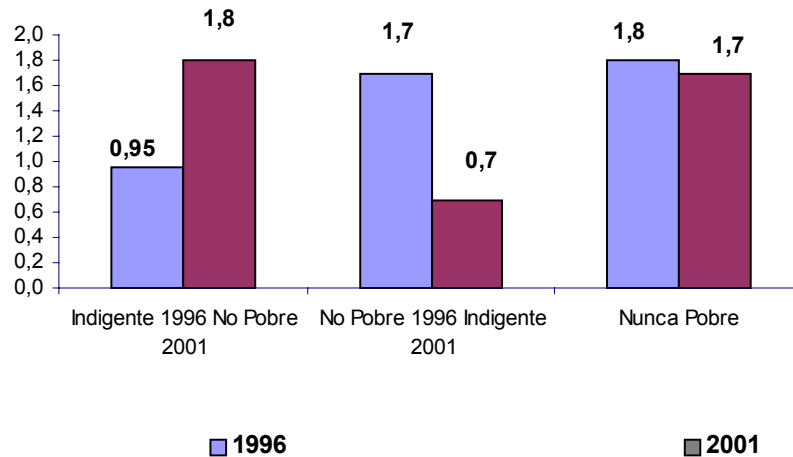
2.3 POBREZA Y EMPLEO

Uno de los factores que condiciona el que las familias caigan o superen la línea de pobreza es el empleo. La encuesta panel, señalada en el Cuadro No. 2, muestra que la probabilidad de caer o salir de la pobreza estaría explicada en gran medida por el número de ocupados por hogar.

Como se puede observar en el Gráfico No. 6, para quienes eran indigentes en 1996 y alcanzaron la categoría de no pobres el 2001, la tasa promedio de ocupados por hogar aumenta de 1 persona a 1,8. Por el contrario, en los que caen desde la categoría de no-pobreza a la indigencia la tasa de ocupados por hogar se reduce desde 1,7 a 0,7 personas y los que nunca cayeron bajo la línea de pobreza tienen un promedio cercano de 2 personas que trabajan en ese hogar.

⁸ Núñez, J., Risco, C.: "Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile. Doc. de Trabajo No. 210, Depto de Economía. Universidad de Chile. 2004.

Gráfico No. 6
Ocupados por Hogar 1996-2001 según Categoría de Pobreza



Fuente: MIDEPLAN Encuesta Panel 1996-2001.

Dentro de las posibilidades de empleo en un hogar, es importante el trabajo de la mujer ya que permite elevar el nivel de ingresos de ese hogar. Un antecedente elaborado sobre la base de información de la Encuesta CASEN 2000 muestra que cuando ambos miembros del hogar –esposa y cónyuge- trabajan, la probabilidad de caer en la pobreza es menor.

Tal es la diferencia, que cuando en un hogar trabaja sólo el jefe de hogar y su escolaridad es de 8 años, la probabilidad de caer en la pobreza es del 39%, mientras que en un hogar donde la escolaridad es de 12 años y trabaja el jefe de hogar y su cónyuge, la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza cae al 9%.⁹

Cuadro No. 4

⁹ Beyer, Harald: "Pobreza y Desigualdad en Chile, ¿Qué se Puede Hacer?", en libro "Chile sin Pobreza", editado por Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast, 2003.

Impacto de la Escolaridad y Empleo en la Pobreza

Escolaridad Jefe de Hogar	Trabajan en el Hogar	Probabilidad de Hogar en Pobreza
8 años	1	39%
12 años	1	21%
17 años	1	9%
8 años	2	19%
12 años	2	9%
17 años	2	3%

Fuente: H. Beyer (2000) sobre la base de CASEN 2000 (hogares de 5 personas en RM).

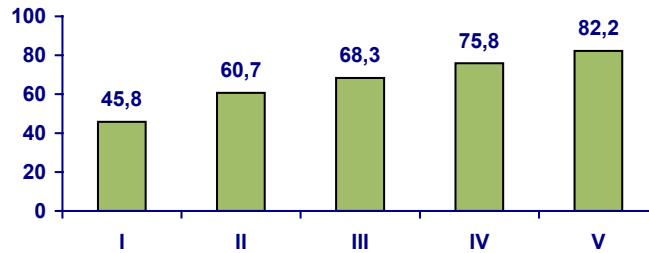
Si se analiza la tasa de empleo por quintil de ingresos en la población más activa laboralmente, que corresponde a la población entre 25 y 54 años, se encuentra que hay una gran variabilidad en la tasa de empleo y que a los más pobres les cuesta más insertarse en el mercado laboral. En el 20% más pobre, la tasa de empleo es mucho más baja, cercana al 46%; en cambio, en el 20% más rico, la tasa de empleo es cercana al 82%.¹⁰ (Gráfico No. 7).

Lo anterior significa que en los grupos de mayor pobreza hay una gran cantidad de inactivos y desempleados que son personas para quienes es difícil ingresar al mercado laboral y que por sus características, baja escolaridad y experiencia, es difícil que lo hagan, al menos en forma permanente. Este fenómeno del mercado laboral ocurre porque las personas se ven desalentadas a seguir buscando trabajo y entonces, la inactividad es también una característica importante respecto de la probabilidad de caer en la pobreza o de que ese hogar siga siendo pobre.

Gráfico No. 7

¹⁰ Beyer, Harald: " Para Salir de la Pobreza más Empleo y Mejor Educación", en Serie Informe Social N° 89, Libertad y Desarrollo, Enero 2005.

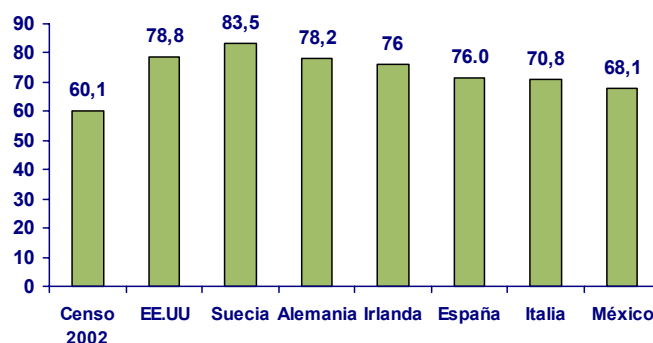
Tasas de Empleo por Quintil de Ingresos



Fuente: Beyer, H. (2005), sobre CASEN 2000.

A partir de esta información es importante preguntarse cuál debiera ser el nivel de las tasas de empleo a nivel nacional. La tasa de empleo promedio para la población activa (25 a 64 años) es cercana al 60%. Si se observa donde llegan otros países con niveles de desarrollo mayor que el nuestro, resulta bastante baja, incluso comparándola con la de México (68%). (Gráfico No. 8). Vale decir, hay una restricción importante en el empleo y es necesario apuntar a eso, pensando en que para nuestro nivel de desarrollo debiéramos estar más cerca de España o al menos de México. Hay que aumentar la tasa de empleo y eso tienen que considerarlo las políticas sociales.

Gráfico No. 8
Tasas de Empleo en Países
(porcentaje de población de 25 a 54 años)



Fuente: Beyer, H. 2005), sobre INE y OECD.

Respecto al empleo, la participación laboral de la mujer es muy importante y en Chile es muy desigual. En el quintil más pobre 1 de cada 4 mujeres trabaja y en el más rico, 1 de cada 2. Por el hecho de que la mujer trabaje, un hogar sale de la pobreza, porque al aumentar el ingreso familiar sube de quintil. Aunque gane menos que su cónyuge -un 75% de lo que gana el hombre en promedio- mejora el ingreso del hogar en forma sustancial.¹¹ Entonces un factor también importante a considerar es por qué las mujeres del quintil más pobre no pueden trabajar. Probablemente esto está relacionado con falta de apoyo en el cuidado de los hijos y otras restricciones laborales que desincentivan el empleo de la mujer.

2.4 EDUCACIÓN E INCIDENCIA EN LA POBREZA Y DESIGUALDAD

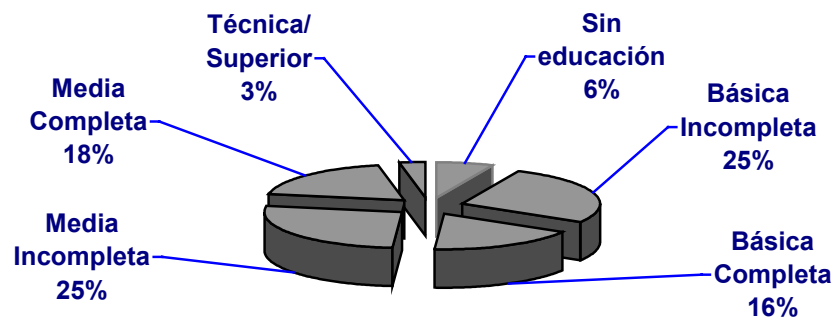
La educación es uno de los elementos claves en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se ha avanzado enormemente en la cobertura de educación y por lo tanto se tiene en Chile una población mucho más educada. En 30 años, se avanzó desde 4,5 años promedio de escolaridad en 1970 a cerca de 10 años en la actualidad. Sin embargo, para nuestro nivel de desarrollo el promedio debiera ser de 12 a 13 años. Vale decir, las personas, para insertarse en el mundo de hoy debieran tener, al menos, educación básica y media completa.

Además es importante señalar que las personas en extrema pobreza también tienen mayor escolaridad. En el 2000, un 41% de ellas poseía enseñanza básica, un 43% había cursado enseñanza media, aún cuando sólo el 18%, la había completado.¹² Esta alta proporción de personas pobres con educación media que se mantiene en la pobreza puede estar relacionada con el bajo aporte de este tipo de educación a la productividad del trabajo y a la posibilidad de ascender socioeconómicamente.

¹¹ Casen 2000: Remuneración promedio hora mujer vs. hombre.

¹² Camhi, R., Castro, R.: "Extrema Pobreza en Chile del 2000". Serie Informe Social No. 79, Libertad y Desarrollo, Diciembre 2003.

Gráfico No. 9
Nivel Educativo Población en Extrema Pobreza
(población mayor de 15 años)

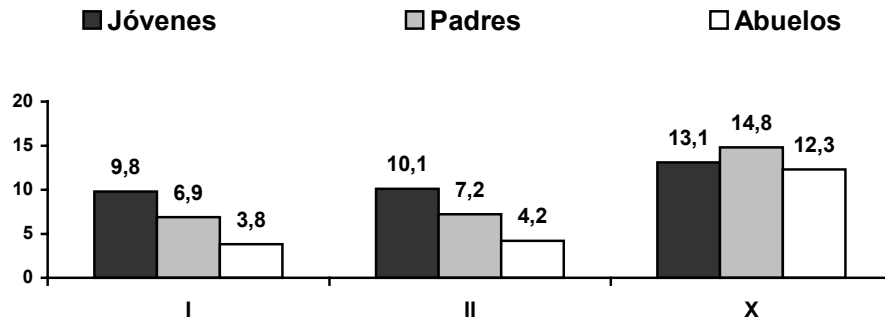


Fuente: Libertad y Desarrollo: Mapa de la Extrema Pobreza 2000.

Cabe señalar además que la escolaridad entre generaciones ha aumentado fuertemente y eso se ha dado en los distintos estratos sociales, lo que no sólo es un indicador de desarrollo sino también de movilidad social. En efecto, la escolaridad de los jóvenes es muy superior a las de sus padres y, a su vez, a la de sus abuelos. A pesar de ello se mantienen brechas entre los diferentes niveles socioeconómicos. Así, por ejemplo, en el decil más pobre la escolaridad de los jóvenes es cercana a 10 años y en el decil más rico es de 13 años. (Gráfico No. 10).

Esto significa que un joven que recién se inserta en la fuerza laboral del decil más pobre y que no ha completado la enseñanza media y tiene en promedio cerca de 10 años de escolaridad, en tanto, un joven del decil más rico, continúa estudiando en la educación superior y completará en promedio 15 o más años de educación.

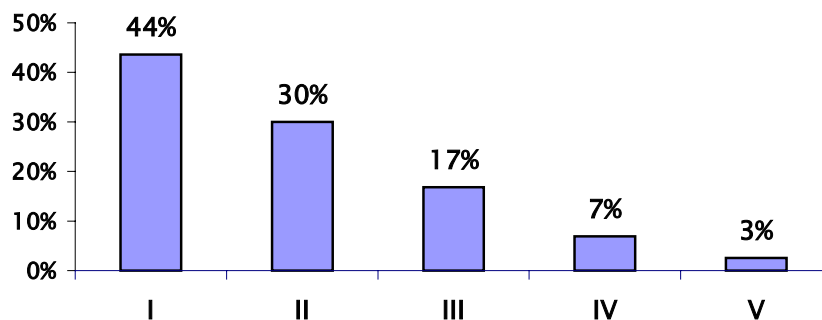
Gráfico No. 10
Escolaridad entre Generaciones
Promedio Años de Estudio de Jóvenes, Padres y Abuelos



Fuente: Encuesta CASEN 2003, deciles I más pobre, II y X más rico.

Asimismo, entre los jóvenes más pobres, la deserción escolar es un problema serio. Los últimos datos disponibles muestran que cerca de 100.000 jóvenes están fuera del sistema escolar¹³ y más del 70% de los jóvenes que han desertado, pertenece a hogares del 40% más pobre de la población. (Gráfico No. 11). Esta situación genera problemas de inserción en el mercado laboral y por tanto dificulta la capacidad para superar la pobreza en forma permanente.

Gráfico No. 11
Distribución de Jóvenes que han Desertado por Quintiles de Ingreso

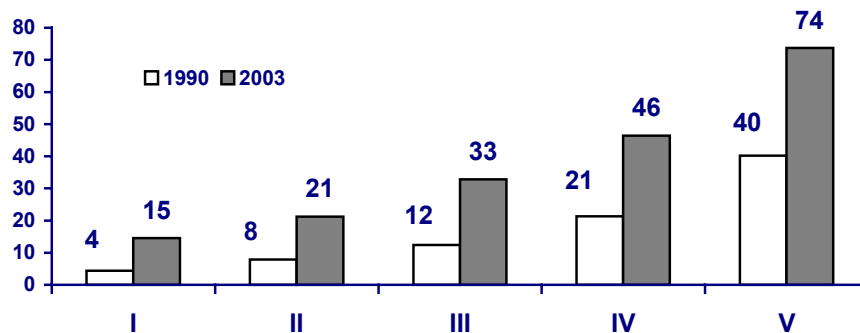


Fuente: Encuesta CASEN 2000.

¹³ Fuente: CASEN 2000.

Por otra parte, si se analiza quienes llegan a la educación superior, se tiene que aún cuando ha aumentado la cobertura en este nivel, esta es muy desigual. (Gráfico No. 12). En el quintil más pobre, cerca de un 15% de los jóvenes logra acceder a este nivel, mientras que en los grupos de mayores ingresos, lo hace cerca del 74%. Estas diferencias condicionan los ingresos futuros y también las posibilidades de ascenso en la escala socioeconómica.

Gráfico No. 12
Cobertura Educación Superior según Quintiles de Ingreso
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN, años respectivos.

La educación es, entonces, la principal variable si se quiere erradicar la pobreza y avanzar a una mayor igualdad de oportunidades, ya que se relaciona posteriormente con las diferencias en los ingresos de los hogares. A pesar de los importantes avances en cobertura educacional, la calidad de esta no parece corresponder al nivel de desarrollo que tiene el país. De acuerdo a los resultados de la prueba SIMCE 2º Medio, según los distintos estratos socioeconómicos, se constata que en los niveles más bajos el rendimiento escolar ha empeorado en el tiempo. En ese nivel socioeconómico el año 1998 los alumnos lograban en promedio en matemáticas 226 puntos y en la última medición del 2003, alcanzaron 216 puntos. En los estratos intermedios ocurre algo similar y sólo en el nivel medio alto y alto hay un leve

mejoramiento. (Cuadro No. 5) La educación tiene que ser igualadora de oportunidades y el aumento de la brecha está influyendo en el futuro de los más pobres. Esto debido a que probablemente los que estén asistiendo a los colegios de nivel bajo, por su poca preparación académica, quedan limitados para ascender en la escala socioeconómica.

Cuadro No. 5
SIMCE 2º. Medio: Resultados por Nivel Socioeconómico
(puntaje promedio matemáticas)

	1998	2003
Bajo	226	216
Medio Bajo	238	228
Medio	270	267
Medio Alto	295	300
Alto	309	325
Promedio Nacional	250	246
Brecha (Alto-Bajo)	83	109

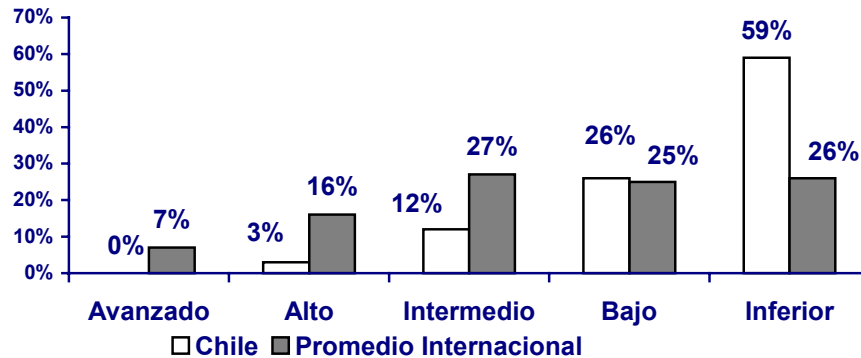
Fuente: Prueba SIMCE años respectivos. Brecha corresponde a diferencia de puntajes entre estrato alto y bajo.

El desempeño escolar en Chile es bajo aún para los mejores estudiantes. La prueba TIMSS ¹⁴ aplicada a estudiantes de 8º grado en diferentes países del mundo, muestra que ni nuestros mejores estudiantes logran niveles avanzados o un alto rendimiento. Esta prueba clasifica a los estudiantes por niveles de logro: avanzado, alto, intermedio, bajo e inferior. En el nivel avanzado, donde se encuentra en promedio internacional el 7% de los estudiantes, en Chile casi no existen estudiantes que logren ese nivel. Por el contrario, en la categoría inferior, que refleja conocimientos inferiores al mínimo de la prueba TIMSS, se encuentra casi el 60% de los alumnos chilenos de 8º. Básico, mientras que a nivel internacional este promedio es del 26%. (Gráfico No. 13).

Actualmente, quienes logran obtener mayores ingresos son las personas con educación superior. En efecto, el premio a quienes tienen educación superior en Chile, es muy alto, mucho más que lo que ocurre en el mundo desarrollado.

¹⁴ TIMSS: Third International Mathematics and Science Survey.

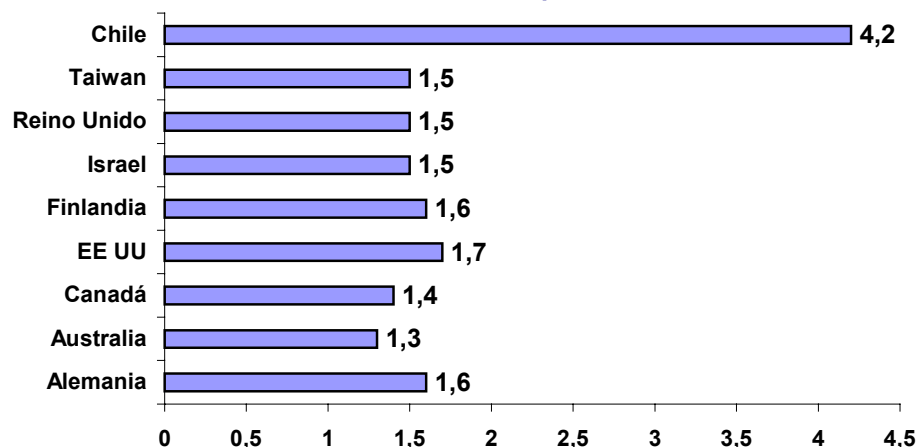
Gráfico No. 13
Prueba TIMSS: Estudiantes de 8º Grado por Categorías de Logro en Matemáticas



Fuente: Third International Mathematics and Science Survey (2003).

Una persona (hombre) con educación superior en Chile, logra en promedio un salario que es más de 4 veces superior que una persona que completa la educación media. Esta relación fluctúa entre 1,3 veces y 1,7 veces, en países como Australia, Canadá, Taiwán y Estados Unidos. Esto ocurre porque nuestra educación actual no está preparando a las personas como se debe para insertarse en forma exitosa en el mercado laboral. (Gráfico No. 14).

Gráfico No. 14
Razones de Salarios Educación Superior/Educación Media



Fuente: Beyer, Harald (2003).

2.5 LA FAMILIA Y LA POBREZA

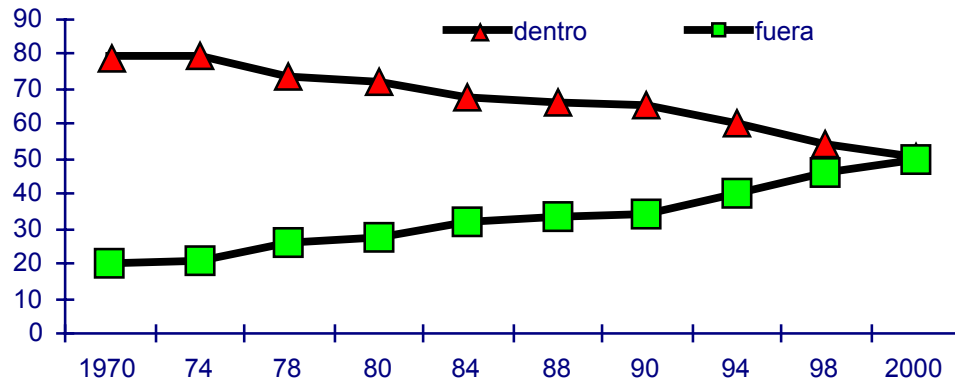
Las investigaciones recientes en capital humano, y entre ellas las efectuadas por James Heckman, destacado Premio Nóbel de Economía,¹⁵ muestran que en el proceso de formación de capital humano, junto con la educación, el rol de la familia es un elemento importante que influye en la formación de habilidades cognitivas y no cognitivas de los niños. Las investigaciones recientes de economistas y psicólogos que han estudiado el ciclo completo de aprendizaje han llegado a importantes hallazgos que permiten comprender mejor el ciclo completo de formación de destrezas. Ellos han demostrado que políticas públicas para generar destrezas no son lo mismo que políticas educacionales. La educación preescolar o escolar es sólo una parte del proceso formador de destrezas. Lo que los colegios pueden lograr depende mucho de la calidad de los alumnos que reciben y con los que deben trabajar. Esto, a su vez, depende de la calidad de la vida familiar de donde el niño proviene. Es decir una política efectiva para creación de destrezas debe considerar también la familia como su sujeto central. Las habilidades y motivación de los niños aparecen en forma temprana y afectan su desempeño en la escuela y después en su lugar de trabajo.

Ahora bien, los análisis sobre familia en nuestro país no son alentadores. Muchas de estas investigaciones señalan con alarma, que los nacimientos fuera del matrimonio y de madres adolescentes pueden tener incidencia en la pobreza futura de esos hogares. En nuestro país, los nacimientos fuera del matrimonio han alcanzado a un 50%, cifra muy alta aún para los estándares de países que comenzaron con este problema mucho antes que nosotros, como es el caso de Inglaterra y Escocia, donde alcanzan cerca del 40%, o de Estados Unidos donde llegan al 30%.¹⁶ Por su parte, un 16 % del total de nacimientos son de madres adolescentes, vale decir de madres menores de 20 años. Estas últimas tienen un riesgo alto de caer y permanecer en la pobreza, ya que en su gran mayoría terminan desertando del colegio. (Gráficos No. 15 y 16).

¹⁵ Heckman. J. Carneiro P.: "Human Capital Policy". NBER Working Papers 9495, February 2003.

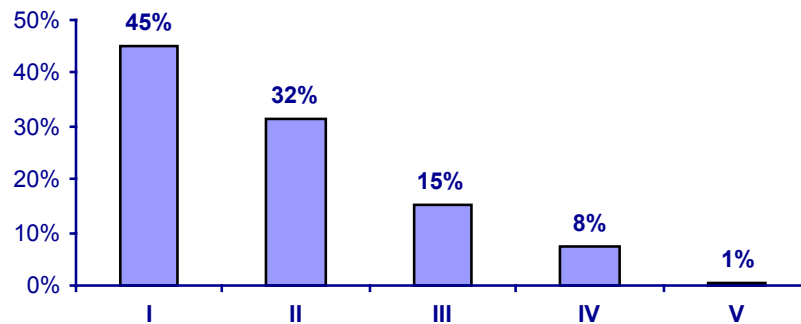
¹⁶ Heckman J. Op. Cit.

Gráfico No. 15
Evolución de Nacimientos dentro y fuera del Matrimonio 1970- 2003
(porcentajes)



Fuente: INE, Anuarios de Demografía.

Gráfico No. 16
Distribución de Madres Adolescentes fuera del Colegio
según Quintiles de Ingreso

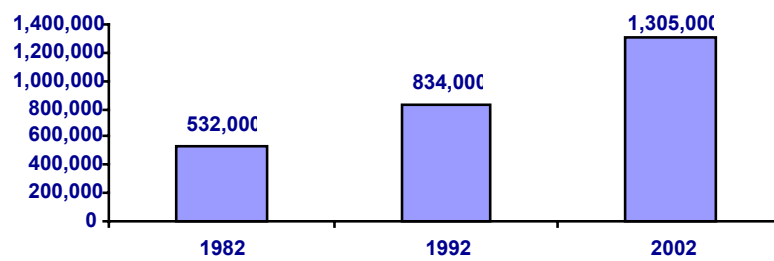


Fuente: Encuesta Casen 2000.

También es preocupante, en relación a la incidencia de la conformación familiar en la pobreza, el que los hogares encabezados por una mujer hayan experimentado un aumento tan

importante en las últimas dos décadas y que hoy día alcancen a cerca de 1.300.000. (Gráfico No. 17).

Gráfico No. 17
Evolución de Hogares a Cargo de una Mujer 1982-2002
(No. de hogares)



Fuente: INE, Censos de Población.

III. ¿CÓMO CONTINUAR AVANZANDO?

La primera conclusión que se deriva de la sección anterior es optimista: en Chile se ha avanzado en la lucha contra la pobreza. Los más pobres hoy día tienen un mejor nivel de vida: son más educados, sus ingresos han aumentado. Lo mismo podemos decir sobre el equipamiento de sus hogares. Esto nos indica que el camino que se ha seguido es correcto y que las políticas diseñadas han sido adecuadas. Sin embargo, a la luz de las nuevas características que presenta la pobreza, hay ciertos aspectos que debieran ser promovidos con mayor énfasis en las políticas públicas.

3.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO

Después de haber analizado la información disponible se desprende que el promover el crecimiento económico es la primera política pública que hay que mantener. Mientras más alto sea nuestro crecimiento un mayor número de personas tendrá mejores posibilidades de salir de la pobreza e indigencia por sus propios medios a través del empleo y el incremento de sus ingresos.

3.2 MÁS EMPLEO PARA LOS INTEGRANTES DEL HOGAR

Hoy se sabe además que dentro de la pobreza existe alta movilidad y que muchos de los que salen vuelven a caer en ella y que eso sucede en todos los estratos de la población. Esto es algo novedoso y distinto de lo que sucedía en el pasado en que existía un núcleo inamovible de pobreza dura que se mantenía estática por generaciones. Era lo que se denominaba el círculo de la pobreza. A esa pobreza se entraba por restricciones graves de capital humano como desnutrición infantil y analfabetismo e independiente de lo que sucediera en el país era difícil salir de ella. Hoy la realidad es diferente: la pobreza no es estática y hay una alta movilidad en su interior: se entra y sale de ella, esto es, hay una situación de precariedad, y se puede descender o

ascender en la escala socioeconómica por episodios de pérdida de trabajo o enfermedad de un miembro de la familia. Pero detrás de estos episodios encontramos claramente una debilidad en la preparación y capacidad de las familias que fluctúan entre distintos niveles socioeconómicos.

En la situación actual, resulta importante buscar la forma de estabilizar la situación de movimiento de las familias y de aminorar o suavizar los efectos de las crisis. La herramienta más adecuada para lograr esa estabilización es que un mayor número de miembros del grupo familiar tenga acceso a un empleo, especialmente las mujeres y los jóvenes. De esa forma se aminoran los efectos de las crisis y se estabiliza la situación económica familiar lo que, aparte de mejorar la distribución del ingreso, permite a esa familia continuar aumentando su capital educacional y cultural que se ve fuertemente afectado por las crisis coyunturales, ocasionadas por ejemplo, por la pérdida del empleo del jefe de hogar.

En este tema en Chile existe un retraso con respecto a otros países, incluso con niveles de desarrollo menor que el nuestro como es el caso de México, donde hay una mayor participación laboral de la población activa. El tema de la flexibilidad laboral, sobre todo para las mujeres y los jóvenes, resulta entonces una tarea urgente de asumir para aumentar la participación laboral de la población en general pero, principalmente, de la más pobre.

3.3 RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: DESCENTRALIZADA Y CON MAYOR PARTICIPACIÓN PRIVADA

Para la población pobre que se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad, la existencia de una red social o sistema 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.

Es desde esta realidad donde se debe evaluar la pertinencia y eficiencia de los programas sociales actualmente existentes, muchos de los cuales se crearon hace muchos años para

realidades de pobreza muy diferentes a las de hoy. Es entonces importante analizar cada uno de los programas que configuran la red social y hacer una evaluación seria de la necesidad de su existencia y constatar que el producto que entrega y la administración del mismo, es el adecuado para la realidad de la pobreza actual. Sólo una pregunta para la reflexión de todos nosotros ¿se sostiene un programa como el Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) que fue creado para combatir la desnutrición en un país donde el problema central no es la desnutrición sino la obesidad infantil? La misma pregunta es válida para el programa de alimentación escolar o para los componentes nutricionales y de estimulación temprana de los programas de la JUNJI. ¿Serán los adecuados a la realidad actual?

Es importante destacar que estos tres programas se administran en forma centralizada y son homogéneos para todo el país. Sin embargo, la información disponible muestra que la realidad de la pobreza es heterogénea tanto a nivel comunal como regional. Por esta razón los programas que configuran la red pública social debieran ser lo más descentralizados posible a fin de que efectivamente puedan adecuarse a esas realidades tan diferentes en uno u otro lugar del país.

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.

Para ello, las instituciones privadas especializadas de la sociedad civil son las más adecuadas para hacerlo y el Estado debe proveer los incentivos y los recursos para financiar estas prestaciones a los sectores más pobres. En Chile hay una rica experiencia al respecto que debiera ser evaluada y ampliada hacia otros sectores y problemas. Los programas focalizados a la pobreza debieran orientarse a que las personas puedan continuar avanzando por sí mismas. Es necesario dejar de lado el asistencialismo. En este aspecto, las instituciones privadas

obtienen resultados mucho más alentadores, ya que se establece una relación más personalizada con el beneficiario, por lo que resulta más simple exigir respuesta de este. Punto central es, entonces, levantar las trabas que impiden una mayor participación de los privados en las tareas que orientadas a solucionar los problemas específicos y heterogéneos de la población más necesitada. Los incentivos tributarios a donaciones de empresas o particulares son primordial para incentivar la participación de este sector y últimamente se han introducido cambios que van en la línea de complicar los aportes en lugar de simplificarlos. Resulta entonces urgente enmendar esos problemas y en un momento de estabilidad económica como el actual, avanzar en la línea de una mayor democracia tributaria.

Hay que fortalecer iniciativas como la que está trabajando el Hogar de Cristo con el Fondo Esperanza que financia pequeños proyectos de emprendimiento. La capacitación laboral debiera orientarse a fomentar el emprendimiento. Si sabemos que las mujeres pobres no pueden ir a trabajar, quizás no sólo porque no tienen quien les cuide los niños, sino porque viven en poblaciones de alta delincuencia, y no pueden dejarlos solos, es entonces importante capacitar a esas mujeres en labores que puedan hacer en su hogar. La Fundación Las Rosas es otra interesante experiencia en ancianos desvalidos o el Centro La Esperanza en rehabilitación de drogas. Hay muchas iniciativas similares, que debieran deben ser potenciadas.

Ya no se justifican en la actual realidad de la pobreza programas nacionales y centralizados. Es cierto que aún tenemos gente que está muy desvalida, los indigentes, que tienen muchos problemas para surgir. El programa Chile Solidario es importante si se aborda como una estrategia de refocalización de beneficios para las personas más pobres, pero ya debería pensarse en una segunda etapa de este programa, que contemple conectarlo con otras iniciativas que potencien las capacidades de las personas para salir adelante en forma permanente con su trabajo y que sean manejados por entes descentralizados o por los municipios mismos.

Los aspectos mencionados anteriormente son aquellos en que podemos estar más satisfechos con nuestro desempeño, o en los

cuales resulta más fácil y obvio hacer propuestas, pues existen ciertos consensos básicos al respecto. Ahora es importante referirse a aquellos aspectos donde las cosas no han andado tan bien y donde desgraciadamente los efectos pueden ser más devastadores.

3.4 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

¿ Por qué no se ha podido avanzar de igual forma en distribución de ingresos, es decir en aminorar las distancias entre un grupo socioeconómico y otro? Sobre este tema existen muchas hipótesis y muchas interrogantes no resueltas.

Para empezar, es importante dejar en claro que en países donde la situación de los más pobres no mejora o se deteriora, este tipo de pregunta no llega a formularse, pues hay algo más importante que lograr primero: disminuir la extrema pobreza. En nuestro país el tema de la desigualdad ha salido con tanta fuerza, debido a que se ha logrado avanzar notable y sostenidamente en disminuir la pobreza extrema. Esto para nosotros hoy no resulta suficiente y se ha visto que en el discurso público parece haber coincidencia al respecto. Lo que preocupa, y eso ha quedado también claro en la discusión reciente, es la desigualdad en las oportunidades. ¿Qué ha pasado en nuestro país que no hemos logrado aminorar las desigualdades? ¿Cuáles son los elementos indispensables que debiera contemplar una estrategia de desarrollo social que intente abordar en forma exitosa este problema?

3.5 CÓMO POTENCIAR NUESTRO CAPITAL HUMANO

Todos sabemos que resulta trascendental en la generación de un círculo virtuoso de oportunidades lo que suceda con el capital humano y es ahí todos han coincidido en que resulta esencial mejorar la calidad de la educación. Este es uno de los elementos centrales de esta estrategia. No obstante, la acumulación de capital humano es un proceso dinámico. Las destrezas adquiridas en un período del ciclo de vida determinan lo que sucede en la etapa siguiente y es ahí donde también resulta trascendental el rol de la familia. En nuestra discusión pública sobre desigualdad, se

da demasiado énfasis a elementos como el gasto por alumno o el tamaño de las salas de clases o el número de horas que el niño estudia y muy poco énfasis al tema de la familia y del trabajo. Familia, escuela y empleo son partes del ciclo de formación de destrezas y todos interactúan entre sí en este proceso formativo. Lo que resulta más grave, y que viene a explicar nuestros escasos avances en materia de distribución de ingresos, es que las destrezas se acumulan en un círculo virtuoso: destrezas crean más destrezas; en cambio los déficit acumulan más déficit y eso lleva a que las distancias entre aquellos que poseen las destrezas para insertarse en esta sociedad del conocimiento y los que no las tienen se vayan acrecentando en el tiempo. Este proceso es el que hay que entender para diseñar políticas públicas efectivas para nuestro país.

Lo que las investigaciones recientes en capital humano nos sugieren, entonces, es que cada medida que se tome sea evaluada pensando que las intervenciones en la etapa temprana del ciclo formador de destrezas son lejos las más rentables y eficientes. Es por ello que ha surgido con tanta fuerza la necesidad de aumento de la cobertura preescolar, sobre todo en sectores pobres. No se duda tampoco que las intervenciones preescolares más beneficiosas son aquellas que incorporan un trabajo intenso con los padres, única forma efectiva de romper el ciclo negativo que se comienza a gestar desde el nacimiento del niño.

3.6 FAMILIAS Y GENERACION DE DESTREZAS

En estas circunstancias, cabe preguntarse ¿cuál es el rol de las familias en el proceso formador de destrezas? La información disponible muestra que cada vez más niños provienen de familias disfuncionales. Entonces este es un tema que preocupa dadas las desventajas que ello acarrea en los niños cuando ingresan a la escuela. Revertir los daños que la disfunción familiar provoca en los niños puede resultar tremendamente costoso. Lo que logran los buenos colegios es simplemente evitar que el niño caiga más abajo y alentar la creación de una serie de hábitos, todo lo que hoy día se llaman destrezas no cognitivas o de inteligencia emocional, que le permiten al niño asumir en mejor forma su

situación inicial deficitaria, pero que difícilmente lo iguala a aquel niño que proviene de una familia habilitada o funcional.

Muchas de las inversiones en que hoy se está pensando están centradas, en cierta forma, en reemplazar la labor de la familia. La pregunta es entonces ¿ no sería menos costoso diseñar políticas públicas destinadas a fortalecer las familias y dar señales claras en este sentido? Estos temas debieran aparecer con más frecuencia en la agenda pública y recibir más atención de parte del Estado. Los nacimientos fuera del matrimonio o en madres adolescentes no son neutrales, traen asociados costos que se acumulan en el tiempo y de los cuales, posteriormente, debe dar cuenta la sociedad como un todo.

Resulta urgente, entonces, comenzar a crear conciencia sobre los efectos adversos que puede tener el círculo negativo de la pobreza y que empiezan a manifestarse tempranamente desde la familia. Es así que en la medida que los déficit iniciales no se suplen a tiempo, se van acrecentando las desigualdades y haciendo cada vez más costoso revertir sus efectos. Muchas veces, resulta difícil en una sociedad como la nuestra, tocar estos temas, pero se conoce que los efectos de la ausencia de familia han sido devastadores en aquellos países que nos llevan la delantera en estas materias. Tampoco resulta simple intervenir o reemplazar a las familias que no cumplen su rol, pero en el diseño de las políticas públicas no se debe dar señales erradas. En este sentido, es importante también ser cuidadosos cuando se pretende incentivar el trabajo de la mujer sin aumentar la flexibilidad laboral para que puedan lograr una mejor conciliación del trabajo y las labores familiares. Podría suceder que aumentara el ingreso nacional y el de los sectores más pobres, pero desapareciera el rol trascendental de la madre como transmisora de capital social y cultural. Hoy en muchas familias eso está sucediendo y los educadores están percibiendo el problema.

3.7 EDUCACIÓN GENERADORA DE DESTREZAS

¿Cuál debiera ser el rol de la educación en la cadena de generación de destrezas que parte en la familia? ¿Puede la escuela revertir los déficit que el niño trae desde su familia? Son

preguntas que han generado mucha polémica no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo. La evidencia internacional ha descrito muy claramente el perfil de las escuelas efectivas. Y en Chile existen muchos ejemplos de escuelas que tienen éxito con niños de nivel socioeconómico y cultural bajo. Son esos los ejemplos que se debe intentar replicar. Los niños más pobres no pueden esperar a que nos pongamos de acuerdo los adultos en cuál es el tipo de organización que debe tener un establecimiento para funcionar.

El tema es complejo, pues no hay una solución única. Lo que no se sostiene es que aún hoy día muchos de los niños de los sectores más pobres lleguen a 5° básico sin saber leer ni escribir. La investigación reciente nos muestra con claridad la importancia que reviste la educación pre-básica y los primeros cuatro años de la educación básica como sustento, para desde ahí construir, no sólo las habilidades cognitivas, ligadas a la inteligencia, sino también las no cognitivas como la disciplina, la autoestima, la perseverancia y la responsabilidad, todos ellos elementos comprobados para tener éxito, no sólo en el mundo laboral, sino también en el social y ciudadano. Es en estos dos ámbitos, familia primero y escuela después, donde se inicia hoy el círculo cerrado de la pobreza. Es aquí donde comienzan a aparecer las desigualdades de oportunidades. En el pasado se tuvo claro como país que si los niños más pobres se desnutrían antes del primer año de vida, poco se podía lograr más adelante, pues parte del daño que se derivaba de la desnutrición los seguiría para siempre y parte de sus potencialidades se habrían perdido irremediablemente. Lo mismo sucede hoy con el niño que no desarrolla sus destrezas en edad temprana. Los déficit se acumulan y son tremendamente costosos de revertir a medida que el niño va creciendo. En este ámbito queda aún mucho trecho por recorrer y no se aprecia la urgencia que el problema amerita.

3.8 AGENDA PROEDUCACIÓN

Si hay un tema en el cual es necesario elaborar una agenda de trabajo país es en este. Una agenda público-privada que parta por sostener una discusión a fondo de cuál es el costo de la educación que hoy como país es necesario solventar para mantener el ritmo

de crecimiento al que aspiramos. No hemos evaluado de verdad el monto que debiera tener la subvención para cubrir todos aquellos elementos que condicionan hoy una educación de calidad, incluyendo aspectos tales como es computación, inglés etc. Sobre esa base, debiera también llegarse a consenso respecto del monto a agregar a la subvención preferencial para los más pobres, iniciativa de suma importancia y que corrige una falla del sistema de subvenciones.

Otro punto importante de la agenda pro educación debiera ser el tema de gestión. La evidencia internacional es clara al respecto, que la forma en que está organizada la escuela importa mucho. Sobre todo, si el establecimiento recibe niños de condición socioeconómica desmejorada. Se requiere en estas escuelas un ambiente organizacional proclive al estudio. Profesores que piensen que si pueden hacer una diferencia con sus alumnos y dotados de la suficiente autonomía para poner en práctica distintas alternativas metodológicas hasta lograr en sus alumnos los aprendizajes esperados.

Se requieren los mejores directores en las escuelas más complejas que puedan ejercer un liderazgo efectivo dotados de todas las herramientas pedagógicas, administrativas y financieras que les permitan sacar adelante a cada uno de sus niños. Tanto profesores como directores deben ser evaluados sobre la base del cumplimiento de estándares ambiciosos que permitan a los niños más pobres ser sometidos a los mismos desafíos de sus pares más acomodados. Tanto profesores como directores deben recibir parte de su remuneración de acuerdo a su desempeño. Este tema ha sido discutido en nuestro país por demasiados años y mientras estas discusiones se suceden, generaciones de niños están acumulando déficit que posteriormente truncarán sus posibilidades futuras.

La organización del sistema educativo es también un tema pendiente. Se tiene un sistema descentralizado de subsidio a la demanda, pero por el camino le hemos introducido desviaciones y hoy tenemos un sistema híbrido y rígido. El tema de la evaluación es un ejemplo claro de lo que no debe hacerse en un sistema descentralizado. Cada ente administrador debiera tener su propio sistema de evaluación, negociado con sus profesores. Por

supuesto que eso implica también la posibilidad de negociar remuneraciones en forma independiente.

Es necesario abrirse a discutir distintos tipos de arreglos institucionales y adecuar el sistema a las demandas de hoy. ¿ Por qué no pensar, por ejemplo, en la posibilidad de que comunas más pequeñas se agrupen en un consorcio y entreguen la administración de sus establecimientos a terceros? ¿ O que los Alcaldes puedan transferir sus establecimientos mediante administración delegada a una institución privada? Son temas políticamente complejos de abordar pero se ha llegado a acuerdos en temas igual de complejos. ¿ Por qué no lo podríamos hacer en este que tiene tanta relevancia nacional? Es deber central del Estado, representado por el Ministerio de Educación, asegurar a los más pobres una educación de calidad. Ese deber se hace imperativo si deseamos disminuir la brecha entre los distintos grupos socioeconómicos en nuestro país.

3.9 CREACIÓN DE DESTREZAS Y EMPLEO

La cadena de creación de destrezas se continúa configurando en el empleo. Las personas que han recibido los elementos necesarios en las dos etapas anteriores: familia y educación, continúan desarrollando habilidades en el mundo del trabajo. En esta etapa se vuelve a producir un distanciamiento entre los que poseen los elementos de base necesarios para continuar aprendiendo y aquellos que no los tienen, muchos de los cuales simplemente no obtienen un empleo o si logran ubicarse en un puesto de trabajo o lo pierden, pues no poseen las habilidades necesarias para desarrollarse en este, o permanecen en ocupaciones que requieren una calificación muy baja y que, por lo tanto, le generan recursos también muy insuficientes. Es en este contexto donde el dato de la baja participación laboral de los más pobres toma una doble importancia: por un lado, como un medio de generar ingresos y por otro, y quizás de mayor relevancia desde el punto de vista distributivo, como un medio de enriquecimiento de su capital humano, de generación de habilidades y destrezas.

Las investigaciones recientes demuestran claramente que dentro de las empresas los ciclos de capacitación son mejor aprovechados por aquellos que poseen habilidades de base sólidas y dentro de las mismas empresas se vuelve a producir distanciamiento entre ambos grupos, lo que implica nuevamente, más ingresos para los más hábiles. Está también muy bien documentado lo poco rentables que son las capacitaciones para reciclar personas mayores que salen de empresas que se reconvierten a nuevas tecnologías productivas, más aún si estos cursos son entregados por el sector público.

Aparentemente, resulta mucho más provechoso para este tipo de problemas, el subsidio para la contratación de mano de obra. La literatura reciente también abunda en información sobre lo difícil que resulta transferir habilidades no cognitivas a jóvenes desertores de la educación media y también se inclina hacia programas de tutoría u otros que requieren del contacto personal entre el desertor y un tutor. Es decir, queda reflejado en la investigación económica reciente, lo difícil que resulta cubrir en el mercado del trabajo los vacíos que se generan en esta cadena creadora de destrezas y habilidades, si no se actúa en la edad temprana, y como cada etapa va profundizando las desigualdades hasta hacerlas casi irreversibles.

IV. CONCLUSIONES

Este estudio ha dejado de manifiesto que en nuestro país ha habido un fuerte avance en la lucha contra la pobreza y en gran medida ello ha sido posible gracias al crecimiento de la economía. Sin embargo, para continuar avanzando y lograr algún día eliminar la pobreza es necesario eliminar las actuales brechas socioeconómicas que se mantienen y que afectan principalmente nuestro nivel de capital humano.

Estas brechas se ocasionan en gran medida por fallas severas en el ciclo generador de destrezas. Las fallas que se producen por servicios sociales de mala calidad o por falta de acceso a estos, van produciendo distancias que pueden llegar a ser exponenciales, si no se actúa con medidas eficientes en cada una de estas etapas. No hay duda tampoco, que las medidas más efectivas son aquellas que actúan en la parte inicial de la cadena y a menor edad de los niños.

Hay señales preocupantes en nuestro país que emergen antes de que el niño vaya a la escuela y que dicen relación con la familia. Son temas difíciles de resolver, pero lo más grave sería no tener conciencia de ellos. Muchos países con niveles de desarrollo mucho mayor que el nuestro, ya han estudiado este tema y lo han documentado profusamente. La evidencia internacional debe ser considerada al estudiar medidas para nuestro país. Lo mismo debe hacerse en la etapa preescolar y posteriormente, en la escuela.

Si se logra que las escuelas sean efectivas, el establecimiento educacional puede hacer mucho para revertir los daños que se generan en etapas anteriores, pero le resultará mucho más difícil si no cuenta con familias apoyadoras para llevar adelante su tarea.

Los países asiáticos con niveles de crecimiento similares a los nuestros han obtenido desarrollo con una mucha menor desigualdad. Parte de la explicación está en la fortaleza de las familias en esas culturas y en las altas expectativas y participación que tienen los padres en la educación de sus hijos.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beyer, H.: “Pobreza y Desigualdad en Chile ¿Qué se Puede Hacer?” En libro **Chile sin Pobreza**, editado Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast , año 2003.
- Beyer, H.: “Para Salir de la Pobreza más Empleo y Mejor Educación”, en Serie Informe Social No. 89, Libertad y Desarrollo, Enero 2005.
- Camhi R., Castro R.: “Extrema Pobreza en Chile del 2000” Serie Informe Social No. 79, Libertad y Desarrollo, Diciembre del 2003.
- Castro, R., Sánchez, R.: “Una Nueva Mirada a la Distribución del Ingreso en Chile”, Serie Social Libertad y Desarrollo, Mayo 2005.
- Castro, R.: “Income Mobility and Household Poverty Dynamics in Chile”. Encuentro Annual de Economistas, U. de Chile, Sept. 2004 (mimeo)
- Cheyre, C.: “Dinámica de la Pobreza en Chile”. Tesis de Magister en Ciencias de la Ingeniería, Escuela de Ingeniería , PUC, Julio 2005.
- Heckman, J. Carneiro, P. : “Human Capital Policy”. NBER Working Papers 9495, Febrero 2003.
- Heckman, J., Masterov, D.: “Skill Policies for Scotland”. University of Chicago. The Allander Series, 2004.
- Larrañaga, O. : “Podemos Superar la Pobreza y Lograr Mayor Equidad”. Fundación Nacional de Superación de la Pobreza 1999.
- Núñez, J. , Risco, C.: “Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile”. Doc. de Trabajo No. 210, Depto. de Economía U. de Chile, 2004.

Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

- N° 93 Incentivos y Rendición de Cuentas:
Claves de Escuelas Exitosas**
Seminario Calidad y Gestión en Educación 2005
Julio 2005
- N° 94 Letras de Microcrédito: Nuevo Mecanismo de
Préstamos para Microemprendedores**
Manuel Tamez
Agosto 2005
- N° 95 Estado de la Justicia en Chile Año 2004.
Indicadores para el Sector**
Rodrigo Castro
José Fco. García