

**Prólogo de
BENITO BARANDA**

ROSITA CAMHI
RODRIGO CASTRO
DANTE CONTRERAS
RYAN COOPER
CRISTÓBAL CHEYRE
DAVID DOLLAR
JORGE HERMANN
IGNACIO IRARRÁZAVAL
PATRICIA MATTE
CHRISTOPHER NEILSON
MAURICIO ROSENBLÜTH
MICHAEL TANNER

LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA EN CHILE



LIBERTAD 
DESARROLLO

LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA EN CHILE

Libertad y Desarrollo

LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA EN CHILE

Editores:

ROSITA CAMHI
RODRIGO CASTRO

Prólogo:

BENITO BARANDA

DANTE CONTRERAS
RYAN COOPER
CRISTÓBAL CHEYRE
DAVID DOLLAR
JORGE HERMANN
IGNACIO IRARRÁZAVAL
PATRICIA MATTE
CHRISTOPHER NEILSON
MAURICIO ROSENBLÜTH
MICHAEL TANNER

LIBERTAD 
DESARROLLO

**LA NUEVA
REALIDAD
DE LA
POBREZA
EN CHILE**

Libertad y Desarrollo

I.S.B.N. xxx-xxxx-xx-x

Registro Propiedad Intelectual Inscripción N° xxx.xxx

Publicado en Santiago de Chile.

Primera edición: octubre de 2006.

© **Fundación Libertad y Desarrollo**

Alcántara 498, Las Condes, Santiago.

Teléfono (56 2)3774800

E-mail: lyd@lyd.org

<http://www.lyd.org>

Diseño: Alejandra Urzúa I.

Impreso en Quebecor World Chile S.A.

ÍNDICE

Prólogo. <i>Benito Baranda</i>	7
I. POBREZA EN EL MUNDO DE HOY	13
1. Globalización, pobreza y desigualdad a partir de 1980. <i>David Dollar</i>	15
2. Saliendo de la pobreza: ¿Qué nos aconseja la experiencia de Estados Unidos? <i>Michael Tanner</i>	65
II. POBREZA EN CHILE, NUEVAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES	87
3. Pobreza al Bicentenario: diagnóstico y políticas. <i>Patricia Matte y Rosita Camhi</i>	89
4. Institucionalidad de la política social en Chile: Propuestas para los nuevos desafíos. <i>Ignacio Irarrázaval</i>	129
5. Una propuesta para actualizar la canasta de satisfacción de necesidades básicas. <i>Mauricio Rosenblüth</i>	169
III. POBREZA Y MOVILIDAD SOCIAL	217
6. Movilidad y vulnerabilidad en Chile. <i>Dante Contreras, Ryan Cooper, Jorge Hermann y Christopher Neilson</i>	219
7. Midiendo la movilidad de ingresos y la dinámica de la pobreza en Chile. <i>Rodrigo Castro y Cristóbal Cheyre</i>	243

Libertad y Desarrollo

PRÓLOGO

Eliminar definitivamente los obstáculos que impiden a las personas desarrollar sus capacidades naturales con libertad, es uno de los más grandes desafíos de las sociedades como la chilena que han avanzado bastante en el desarrollo material y económico. No es suficiente, aunque si necesario, un crecimiento sostenible, éste debe ir acompañado del cumplimiento de otras tareas que debemos efectuar cómo país, muchas de ellas relacionadas con la calidad de la educación y la generación de empleo, otras con la consolidación de la vida familiar y la política habitacional, la lista es larga sin embargo, todas ellas están vinculadas entre sí y requieren caminar de la mano para lograr el éxito y perdurar en el tiempo. Este es el sentido del presente libro y de sus autores, efectuar una mirada del presente –y en muchos casos del pasado– para aportar interesantes pistas que permitirán construir un futuro diferente. Desde la experiencia de lo que ha ocurrido en otros países, para luego mirar nuestro propio país y finalmente mostrar luces en un horizonte que se comienza a aclarar. En efecto, recorriendo al inicio la evidencia de algunos países que han tra-

bajado duro para progresar, David Dollar nos abre a la pobreza del mundo sin escabullir las principales críticas al actual proceso de globalización; él mismo aporta desde su experiencia directa y de su propia observación, desde la óptica del comercio y la economía, buscando que la globalización “funcione mejor para los más pobres”.

De una manera más gráfica, y con mucha cercanía con lo que viviremos los próximos años en Chile, Michael Tanner habla de los nuevos rostros de la pobreza en EE.UU., asumiendo los errores de una política social de décadas pasadas que afectó negativamente la vida de miles de personas (en la familia, el trabajo y las conductas sociales) y señalando que “las políticas implementadas que fueron tan efectivas empiezan a dejar de serlo y ya no tienen el impacto que tuvieron inicialmente”. La nueva mirada es posible luego de una redefinición del rol del Estado y de las comunidades locales en esta materia, de una mayor cercanía con las familias que viven en esa condición y de una valorización de ellas como protagonistas centrales en esta tarea. Sus ejes de propuestas para superar la pobreza están en tres ámbitos: educación de calidad, prevención del embarazo adolescente y disponibilidad de puestos de trabajo.

La experiencia de otras naciones permite ver con optimismo lo que ocurre en Chile. Sin embargo, la tarea está inconclusa, la superación de la pobreza es lejana aún y requiere de miradas nuevas, un discernimiento más profundo y de acciones permanentes de los distintos actores sociales. A esto apuntan los capítulos tanto de Patricia Matte y Rosita Camhi, como el de Ignacio Irrarrázaval y, posteriormente, el de Mauricio Rosenblüth. Las primeras nos hablan del círculo virtuoso del capital humano, incluyendo en él la familia, la escuela y empleo; insisten en el rol de la sociedad civil y en la necesidad de descentralizar la red de protec-

ción social para hacer más pertinentes sus acciones. El segundo nos introduce en un interesante análisis de la institucionalidad de protección social y del rol del Estado; de esta forma, Irarrázaval propone que “si bien el alcance de las acciones del Estado disminuye en materia de política social, aumenta la capacidad del aparato estatal para asegurar políticas sociales focalizadas y más efectivas”. Por último, Rosenblüth plantea la necesidad de actualizar la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB); ello es de suma urgencia si deseamos tener rigurosidad para evaluar y monitorear las políticas sociales chilenas.

Los dos capítulos finales nos aportan criterios y claridades para el análisis inmediato y futuro de quienes viven en condición de pobreza. De esta forma, se analizan los factores que inciden en la vulnerabilidad, la movilidad y la desigualdad social. Como señalan Dante Contreras, Ryan Cooper, Jorge Hermann y Christopher Neilson, “el aparente éxito en la reducción de la pobreza se relativiza, dado el alto grado de vulnerabilidad existente”; los autores entienden por vulnerabilidad, el riesgo que tiene un hogar hoy de caer en pobreza mañana. Una de las conclusiones que obtienen es que la incertidumbre en la vida de quienes viven en condiciones de pobreza es muy alta y esto lleva a su vez a destinar pocos recursos a la educación de sus hijos. Asimismo, los autores identifican los principales factores que inciden en la vulnerabilidad en las familias más excluidas: la edad del jefe de hogar (a mayor edad, mayor vulnerabilidad), la cantidad de niños por hogar (a mayor cantidad, mayor vulnerabilidad), la red de apoyo educacional (especialmente la técnica) y el factor salud de los jefes de hogar (a mejor salud, menor vulnerabilidad). Al final del texto, Rodrigo Castro y Cristóbal Cheyre abren una puerta de esperanza sobre las dinámicas recientes de la pobreza; ellos afirman que “la existencia de alta movilidad da cuenta de una

sociedad más igualitaria, donde la meritocracia está emergiendo con fuerza”, resultando esto fundamental para pensar en una mayor acumulación de capital humano y una cohesión social más sólida.

Mirar hacia adelante es la tarea de hoy. Sin embargo, no deben olvidarse los aprendizajes logrados y la búsqueda de programas sociales cada vez más cercanos a las personas y familias en condición de exclusión social. Se constituye un deber al cual no se puede renunciar. Las presiones de muchos sectores sociales serán superiores a las que los mismos grupos excluidos podrán tener; no obstante, esto no puede hacer variar el norte de las políticas y programas sociales, más aún cuando cerca de tres millones de chilenos y chilenas continúan viviendo en pobreza. Los recientes datos presentados en el reporte de competitividad del Foro Económico Mundial, demuestran con creces las falencias que aun persisten en Chile y frente a las cuales es necesario tener una acción común.

Los nuevos desafíos implican abrir los ojos a la realidad e identificar las pobrezas y exclusiones emergentes; no sólo aquellas más groseras y evidentes, sino principalmente aquellas más ocultas y dañinas, que privan silenciosamente de libertad a las personas, usurpándoles su dignidad y negándole el ejercicio de sus derechos. Ya en 1945, San Alberto Hurtado señalaba que “una de las primeras cualidades que hay que devolver a nuestros indigentes es la conciencia de su valer de personas, de su dignidad de ciudadanos, más aún, de hijos de Dios”. La gran mayoría de quienes hoy viven en condiciones de pobreza sienten que no pueden controlar su destino; asimismo, se ven percibidos por los demás como “flojos, sucios, drogadictos y delincuentes”. Esto nos muestra que el camino de superación de la pobreza pasa por la búsqueda de una dimensión cualitativa de mayor profundidad cuya tarea principal nos corresponde a los

“no pobres” y se relaciona principalmente con superar prejuicios, discriminaciones y desvalorizaciones propias de nuestra cultura. De acuerdo con ello, en mi opinión, una de las tareas más importantes que tendremos en las próximas décadas será trabajar por políticas de inclusión e integración social; éstas no sólo necesitan recursos económicos o lograr “productos” sociales: la integración se practica cotidianamente en todos los ámbitos de la convivencia social y requiere un desarrollo de la ética social superior al observado hoy en nuestro país.

Hay una gran oportunidad de salir fortalecidos como país en este período, tenemos importantes consensos y un sentido de urgencia claro: no podemos seguir tolerando los niveles de injusticia en que viven miles de familias chilenas. Pongamos en práctica lo aprendido e innovemos sin temor; más vale equivocarse que quedarse inmovilizados o aferrados a prácticas antiguas. Este libro nos da muchas luces para guiar el caminar hacia ese horizonte de justicia y solidaridad que todos anhelamos, mirando la realidad con los ojos limpios, discerniendo a partir de ella acerca de nuestra propia responsabilidad y actuando en consecuencia para entregar un país mejor a las nuevas generaciones. Chile, su pueblo, los chilenos y chilenas, merecen un trato digno y en justicia somos nosotros los llamados a entregarlo con inteligencia, sacrificio, compromiso y amor.

Benito Baranda F.

Libertad y Desarrollo

I | POBREZA EN
EL MUNDO DE HOY

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

1

GLOBALIZACIÓN, POBREZA Y DESIGUALDAD A PARTIR DE 1980

David Dollar¹

Libertad y Desarrollo

¹ Doctor en Economía de la Universidad de Nueva York. Actualmente es Director del Banco Mundial para China y Mongolia. El presente texto se basó en la publicación del Banco Mundial: Globalización, Crecimiento y Pobreza del año 2002. Este trabajo ha recibido comentarios de dos árbitros anónimos y de aquellos participantes a seminarios en universidades y grupos de expertos en Australia, China, India, Europa y Norteamérica. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no necesariamente reflejan opiniones oficiales del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o sus países miembros.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

"...la globalización ha aumentado dramáticamente la desigualdad entre y dentro de las naciones." (JAY MAZUR, FOREIGN AFFAIRS¹)

"...la desigualdad está causando estragos en el periodo de globalización dentro y a través de los países. Y se espera que continúe." (NOAM CHOMSKY)

"...todos los principales partidos apoyan una expansión continua en el comercio y servicios mundiales, aunque todos sabemos que... hace a los ricos más ricos y a los pobres más pobres..." (WALTER SCHWARZ, THE GUARDIAN)

"Estamos convencidos de que la globalización es buena y es buena cuando uno hace sus deberes... mantiene sus principios alineados sobre la economía, construye niveles altos de educación, respeta el imperio de la ley... cuando uno hace su parte, estamos convencidos que uno obtiene el beneficio." (PRESIDENTE VICENTE FOX DE MÉXICO).

"No hay manera de que uno pueda mantener un crecimiento económico sin tener acceso a un mercado grande y sostenido." (PRESIDENTE YOWERI MUSEVENI DE UGANDA)

"Asumimos el desafío de la competencia internacional como un incentivo para profundizar el proceso de reforma hacia un desarrollo sostenido integral de la economía. La membresía de la OMC opera como una avalancha, aplastando lo que haya quedado en el viejo edificio de la antigua economía planificada." (JIN LIQUN, VICE MINISTRO DE FINANZAS DE CHINA)

Existe una gran diferencia en los debates sobre globalización originados en el mundo entre el Norte y el Sur. Entre los intelectuales del

¹ Publicación de la organización norteamericana: Council on Foreign Relations

Norte a menudo uno escucha el clamor de que la integración económica global puede conducir a incrementar la desigualdad global que beneficia a los ricos proporcionalmente más que a los pobres. En los clamores extremos, los pobres van a ser, de hecho, absolutamente los más perjudicados (como lo cita Walter Schwarz). En el Sur, por otra parte, los intelectuales y legisladores a menudo visualizan la globalización como proveedora de buenas oportunidades para sus países y sus pueblos. Sin embargo, no están contentos con el actual estado de globalización. Por ejemplo, la anterior cita del Presidente Museveni llega en medio de un discurso en los Estados Unidos donde él ataca a los países ricos por su proteccionismo contra los países pobres y por los “lobbies” para un mejor acceso al mercado. Pero el punto central de tales críticas es que la integración –a través del comercio exterior, la inversión extranjera y la inmigración– es básicamente algo bueno para los países pobres y que los países ricos pueden hacer mucho más para facilitar esta integración, esto es, hacerla más libre.

Por otra parte, los clamores de los intelectuales anti-globalización del Norte conducen ineludiblemente a la conclusión de que la integración es dañina para los países pobres y que, por lo tanto, el comercio y otros flujos deben estar más restringidos.

El principal objetivo de este ensayo es documentar lo que se sabe sobre las tendencias en desigualdad global y pobreza en el largo plazo y durante la reciente ola de globalización que empieza alrededor de 1980. La frase “desigualdad global” es usada para expresar diferentes cosas en diferentes discusiones: distribución entre todos los ciudadanos del mundo, distribución dentro de los países, distribución entre países, distribución entre los asalariados. He considerado en esta exposición todos los distintos significados. Un segundo objetivo es relacionar estas tendencias hacia la globalización.

El ensayo comienza con un breve análisis de la creciente integración de los países en desarrollo con los países ricos y con cada uno de ellos, que se inicia alrededor de 1980. La apertura de grandes países en desarrollo, tales como China e India, es el argumento más sólido

de la característica de esta ola de globalización. El corazón de este trabajo está en la segunda parte que presenta la evidencia que sustentan cinco tendencias en desigualdad y pobreza a partir de 1980:

Tendencia nº 1: Las tasas de crecimiento de los países pobres se han acelerado y son más altas que las tasas de crecimiento de los países ricos por primera vez en la historia moderna.

Tendencia nº 2: El número de extremadamente pobres en el mundo (que viven con menos de us\$ 1 al día) se ha reducido de manera significativa, en aproximadamente 375 millones de personas. Es la primera vez en la historia que ocurre esta disminución, aunque el número de quienes viven con menos de us\$ 2 al día ha aumentado.

Tendencia nº 3: La desigualdad global (entre ciudadanos del mundo) ha declinado –moderadamente–, revirtiéndose una tendencia de más de 200 años hacia una mayor desigualdad.

Tendencia nº 4: No hay una tendencia general hacia una mayor desigualdad dentro de los países.

Tendencia nº 5: La desigualdad entre salarios está aumentando a nivel mundial, lo que parece contradecir la Tendencia No 4; pero en realidad no lo hace, porque no existe una relación simple entre desigualdad de salarios y desigualdad de ingresos de jefes de hogar.

En la tercera parte de este trabajo se trata de establecer un nexo entre la creciente integración, el crecimiento acelerado y la reducción de la pobreza. Casos individuales, análisis estadísticos de países y micro evidencias de empresas sugieren que la apertura al comercio y la inversión directa han sido una buena estrategia para países como China, India, México, Uganda y Vietnam.

Mis conclusiones de política son bastante cercanas al espíritu de los comentarios de los Presidentes Fox y Museveni. Los países en desarrollo tienen “muchas tareas” que realizar con el fin de desarrollarse y hacer un uso efectivo de la integración como parte de su estrategia

de desarrollo. Los países ricos, por su parte, pueden hacer bastante más para ayudarlos con esos deberes a través de asistencia extranjera. Y, como Museveni indica, el acceso a los mercados de países ricos es importante. Todavía quedan bastantes medidas proteccionistas en los mercados de la OCDE contra los bienes y personas de los países en desarrollo. La globalización podría operar mucho mejor para los pobres si los países en desarrollo y sus pueblos tuvieran un acceso más libre a aquellos mercados de los países desarrollados.

Libertad y Desarrollo

La integración económica global se ha manifestado hace ya bastante tiempo. En ese sentido, la globalización no es nada nuevo. Lo que es nuevo en esta reciente ola de globalización es la manera en la cual los países en desarrollo están integrándose con los países ricos. Como en anteriores olas de integración, este cambio es dirigido, en parte, por los avances tecnológicos en transporte y comunicaciones y, por otra, por alternativas premeditadas de política.

Ya en el período de 1820-1870, el mundo había visto un aumento de cinco veces más en la razón comercio-PIB (Cuadro 1). La integración aumentó aún más en el periodo 1870-1914, impulsada por el desarrollo de la navegación a vapor y por el acuerdo comercial anglo-francés. En ese período el mundo alcanzó niveles de integración económica comparables en muchos sentidos a los actuales. El volumen de comercio con respecto al ingreso mundial casi se duplicó, desde 10% en 1870 a 18% en vísperas de la Primera Guerra Mundial. Había también grandes flujos de capital para desarrollar rápidamente parte de las Américas y la propiedad de activos extranjeros (en su mayoría activos de propiedad europea en otros países) más que se duplicaron en ese período desde un 7% del ingreso mundial a un 18%.

CUADRO 1
MEDIDAS DE INTEGRACIÓN GLOBAL

Año	Flujos de Capital	Flujos de Comercio	Transporte y Costos de Comunicaciones (US\$ constantes)		
	Capitales Extranjeros c/r al PIB (en %)	Comercio/PIB (en %)	Flete Marítimo (promedio de flete marítimo y gastos portuarios por ton)	Transporte Aéreo (promedio de retorno por milla pasajero)	Llamadas Telefónicas (3 minutos de Nueva York a Londres)
1820	-	2 a	-	-	-
1870	6.9	10 a	-	-	-
1890	-	12 b	-	-	-
1900	18.6	-	-	-	-
1914	17.5	18 ab	-	-	-
1920	-	-	95	-	-
1930	8.4	18 a	60	068	245
1940	-	-	63	046	189
1945	4.9	-	-	-	-
1950	-	14 a	34	0.3	53
1960	6.4	16 b	27	024	46
1970	-	22.4 a-20 b	27	0.16	32
1980	17.7	-	24	01	5
1990	-	26 ab	29	0.11	3
1995	56.8	-	-	-	-
Source	Crafts (2000)	a: Madison (1995) b: Crafts (2000)	PNUD (1999)	PNUD (1999)	PNUD (1999)

Probablemente la característica más peculiar de esta era de globalización fueron las migraciones masivas. Casi un 10% de la población mundial se reubicó en este periodo. La mayor parte de estos movimientos migratorios fue desde las regiones más pobres de Europa a las Américas. Pero también fue considerable la migración procedente de China e India (en el último caso, un gran porcentaje fue migración forzada).

Es importante tener en consideración que mientras los indicadores globales mostraban una integración considerable en el período 1870-1914, éste representaba también el apogeo del colonialismo. La

mayor parte de la población mundial estaba restringida en sus oportunidades para beneficiarse de la expansión del comercio.

La integración global dio un gran paso atrás durante el período de las dos guerras mundiales y la Gran Depresión. Algunos debates sobre globalización hoy asumen que esto fue inevitable; pero este período oscuro es un poderoso recordatorio de que las políticas pueden detener y revertir la integración. Hacia fines de esta oscura etapa, tanto el comercio como la propiedad del capital privado habían descendido y estaban cercanos a sus niveles de 1870. El período proteccionista había deshecho 50 años de integración. Y la era de libre migración llegaba a su fin, ya que virtualmente casi todas las naciones impusieron restricciones a la inmigración.

En el período desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta cerca de 1980, los países industriales restauraron gran parte de la integración que había existido entre ellos. Negociaron una serie de liberaciones comerciales mutuas, bajo el auspicio del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). La liberalización de los flujos de capital prosiguió más lentamente y no fue sino hasta 1980 que el nivel de propiedad de los capitales extranjeros regresó a sus niveles de 1914.

Durante este período hubo también una modesta liberalización de la inmigración en muchos de los países industrializados, especialmente en los Estados Unidos. En este período post-guerra de globalización, muchos países en desarrollo escogieron mantenerse al margen. La mayoría de las naciones en desarrollo en Asia, África y Latinoamérica siguieron estrategias de industrialización de sustitución de importaciones. Es decir, con el fin de incentivar el crecimiento de las compañías nacionales, mantuvieron sus niveles de protección a las importaciones bastante más altos que los de los países industrializados, con el propósito de incentivar la producción doméstica de las manufacturas, y restringieron la inversión extranjera de firmas multinacionales. Junto con limitar la inversión directa, un número bastante importante de países en desarrollo se volcó a préstamos de la

banca internacional en expansión en 1970 y contrayeron cantidades significativas de deuda externa.

La ola más reciente de globalización empieza en 1978 con la iniciación de la reforma económica de China y su apertura al mundo exterior. La apertura de China coincide más o menos con la segunda crisis del petróleo, que contribuyó a las crisis de deuda externa de Latinoamérica y de otras partes del mundo en desarrollo. En un creciente número de países, desde México a Brasil, de India a África del Sub-Sahara, los líderes políticos e intelectuales comenzaron a repensar fundamentalmente sus estrategias de desarrollo. Lo que es distintivo, entonces, sobre esta última ola de globalización es que la mayoría del mundo en desarrollo (medido en términos de población) se ha conducido desde una estrategia enfocada hacia el interior a una más orientada hacia el exterior.

Esta estrategia modificada ocasionó un enorme aumento de la integración comercial de los países en desarrollo durante las dos últimas décadas. La razón entre el comercio de China y su ingreso nacional se ha más que duplicado y países, tales como México, Bangladesh, Tailandia e India, han visto también grandes aumentos (Gráfico 1). Sin embargo, también se da el caso de que muchos países en desarrollo comercian una menor cantidad en relación al PIB que hace dos décadas atrás, punto al cual volveré a referirme. El cambio no ha sido sólo en la cantidad, pero también en la naturaleza de lo que se está comercializando. Veinte años atrás, casi el 80% de los productos de exportación de los países en desarrollo eran productos primarios: el estereotipo de países pobres exportando estaño o bananas es muy real. El gran aumento de exportaciones en las últimas dos décadas, no obstante, ha sido de productos manufacturados, de manera que el 80% de las exportaciones de mercaderías desde el Sur actualmente son manufacturas (Gráfico 2). Vestimentas de Bangladesh, refrigeradores de México, elementos para computadores desde Tailandia, reproductores de CD de China. Esta es la cara moderna de las exportaciones de los países en desarrollo. Las exportaciones de servicios desde el

mundo en desarrollo también han aumentado enormemente, ya sea en servicios tradicionales, como es el turismo, como en modernos, como los software de Bangalore, India.

GRÁFICO 1
CAMBIO EN EL COMERCIO C/R AL PIB 1977-1997 ²
 (PAÍSES SELECCIONADOS)

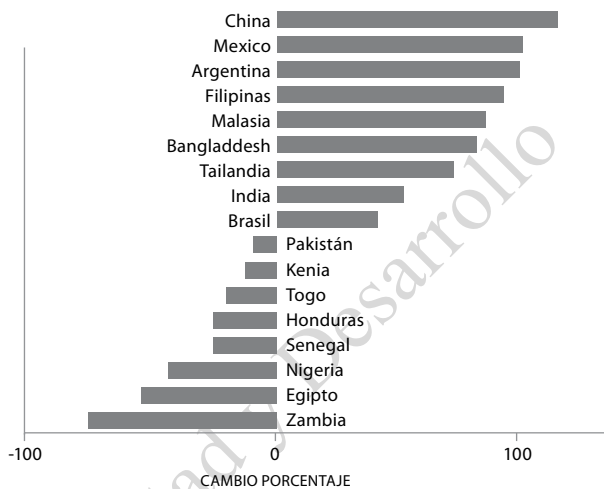
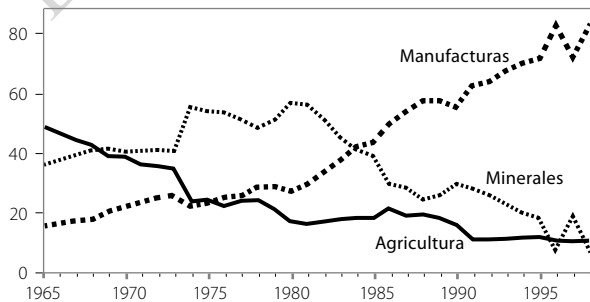


GRÁFICO 2
LAS EXPORTACIONES DE PAISES EN DESARROLLO SE HAN ORIENTADO HACIA LAS MANUFACTURAS



² PIB: Producto Interno Bruto.

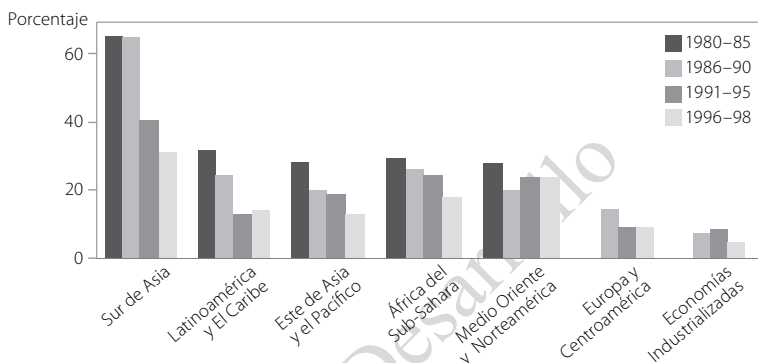
Las exportaciones manufacturadas del mundo en desarrollo son a menudo parte de la red de producción multinacional. Los contratos de NIKE con empresas en Vietnam para fabricar zapatos, o el “auto del mundo”, son una realidad a partir de piezas producidas en diferentes lugares. De esta manera, si nos preguntamos por qué esta integración ha despegado, parte de la respuesta residirá en que los avances tecnológicos hacen factible una producción integrada. El Cuadro 1 muestra la importante declinación en el costo del transporte aéreo y de las comunicaciones internacionales. Pero parte de la respuesta claramente reside en las alternativas de política elegidas por los países en desarrollo. China e India tenían economías casi totalmente cerradas, de modo que su creciente integración podría no haber sido posible sin acciones políticas en esos países para liberalizar gradualmente el comercio y la inversión extranjera directa.

La magnitud de esta tendencia de política se refleja en las tasas promedio de aranceles de importación para el mundo en desarrollo. Los aranceles promedio han disminuido abruptamente en el Sur de Asia, Latinoamérica y Este de Asia, mientras que en África y Medio Oriente ha habido una reducción de aranceles mucho menor (Gráfico 3). Estos aranceles reportados son un promedio; sin embargo, sólo capturan una pequeña parte de lo que está sucediendo con la política de intercambio comercial. A menudo, los impedimentos más perniciosos son las barreras no arancelarias como las cuotas, esquemas de licencia, restricciones en compra de moneda extranjera para importaciones, entre otros.

En el caso de China, la reducción de estas barreras no arancelarias que comenzó en 1979 condujo a una dramática expansión en el comercio (Gráfico 4). En 1978, el comercio externo estaba monopolizado por un único ministerio gubernamental. (La frase “libre comercio” implica una situación en la cual el comercio no es monopolizado por el gobierno, sino más bien permitido a las firmas y ciudadanos privados también; de manera que China empieza a dar un vuelco hacia una política de libre comercio en 1979). Entre las medidas específicas en China

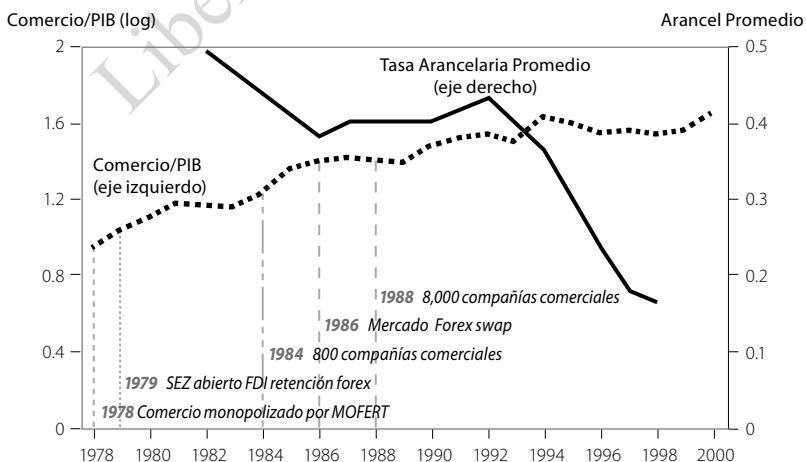
se permitió a un creciente número de compañías privadas comerciar directamente y se abrió un mercado de intercambio de divisas para facilitar este comercio.

GRÁFICO 3
**TASAS DE ARANCELES PROMEDIO
 NO PONDERADOS POR REGION**



Fuente: Martin (2001)

GRÁFICO 4
**REFORMAS EN EL INTERCAMBIO COMERCIAL Y VOLÚMENES
 DE COMERCIO EN CHINA: 1978-2000**



Otro de los impedimentos importantes para negociar en muchos de los países en desarrollo es la ineficiencia de los puertos o de su administración aduanera. Por ejemplo, es mucho más caro despachar un contenedor de textiles desde Mombasa en Kenya a la Costa Este de los EE.UU., que desde los puertos de Asia como Bombay, Shanghai, Bangkok, o Kaohsiung, aunque el puerto de Kenya esté más cerca (CLARK, DOLLAR y MICCO, 2004). El costo extra, que es equivalente a un 8% del impuesto de exportación, representa las ineficiencias y corrupción existentes en el puerto. Los largos retrasos en aduana a menudo se materializan como impuestos a las importaciones y exportaciones. Los países en desarrollo que se han integrado más con la economía mundial, poseen puertos y aduanas que funcionan razonablemente bien, y su mejoramiento ha sido a menudo un objetivo deliberado de política. Como se mencionó anteriormente, unos pocos países, incluyendo Kenya, negocian menos de sus actuales ingresos en comparación a 20 años atrás y, seguramente, esto es en parte el resultado de políticas comerciales restrictivas, incluyendo puertos y aduanas ineficientes.

Por lo tanto, uno de los desarrollos claves en esta actual ola de globalización es la forma en la cual muchos países en desarrollo se relacionan con la economía global que ha cambiado substancialmente. El mundo en desarrollo como un todo es un exportador principal de manufacturas y servicios, muchos de los cuales compiten directamente con los productos hechos en los países industrializados. La naturaleza del comercio y la competencia entre países ricos y pobres ha cambiado fundamentalmente.

II | CRECIMIENTO ACELERADO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

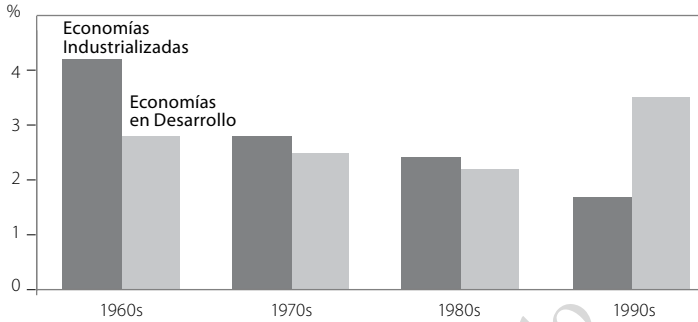
Parte del debate sobre globalización es la preocupación por los efectos que ésta tiene en los países pobres. En la introducción cité un número de planteamientos arrasadores que aseguran que la integración económica global está conduciendo a acrecentar la pobreza e desigualdad en el mundo. La realidad de lo que está sucediendo con la pobreza y la desigualdad es bastante más compleja y, hasta cierto punto, funciona exactamente en contra de lo que está siendo reclamado por los anti-globalizadores. Por lo tanto, esta sección se enfocará en las tendencias que existen sobre pobreza global e desigualdad. Aclaramos primero los hechos y luego, en la próxima sección, se tratará de relacionar estos hechos a la integración global. Las tendencias a destacar en esta sección son que: (1) las tasas de crecimiento de los países en desarrollo se han acelerado en los últimos 20 años y son mucho más altas que las tasas de crecimiento de los países ricos ; (2) hubo una gran disminución en la cantidad de personas que viven en extrema pobreza (viven con menos de us\$ 1 al día) entre 1981 y 2001, la primera de tales reducciones en la historia, aunque al mismo tiempo el número de personas que viven con menos de us\$ 2 por día han aumentado ; (3) las mediciones de desigualdad global (tales como el coeficiente global Gini) han declinado modestamente

a partir de 1980, revirtiendo una larga tendencia histórica hacia una mayor desigualdad ; (4) no existe ningún patrón de aumento de la desigualdad entre países, aunque en un número de países populosos (China, EE.UU., y probablemente India) la desigualdad ha aumentado ; y (5) existe un patrón general de aumento de desigualdad en salarios (aumento de salarios más altos para obreros calificados en relación con aquellos trabajadores no calificados). Puede parecer que la tendencia (5) opere en contra con la tendencia (4), pero se explicará la razón de por qué no es así. No obstante, la tendencia (5) es importante y ayuda a explicar en parte algo de la ansiedad sobre la globalización en los países industriales.

TENDENCIA N° 1: LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO SE HAN ACELERADO

Se tiene información razonablemente buena sobre crecimiento económico que data de 1960 de cerca de 100 países, lo que abarca la mayoría de la población mundial, resumida en las Tablas Mundiales de Penn. Si uno agrega todos los países industrializados y todos los países en desarrollo para los cuales hay información a partir de 1960, se encuentra que en general las tasas de crecimiento de los países ricos han disminuido mientras que el crecimiento de los países en desarrollo se ha acelerado (Gráfico 5). En particular, el crecimiento en 1960 de los países de la OCDE fue casi el doble de rápido que el de los países en desarrollo. El crecimiento de los países ricos, a partir de esa época se ha ido gradualmente desacelerando en cerca de 4% per cápita en los años '60 a 1,7% en la década de los '90. El último cuadro muestra que se está cerca del rápido crecimiento en los años '60 que fue provocado, hasta cierto punto, por el rebote de la destrucción que causó la Segunda Guerra Mundial, como así también como una recompensa a la integración económica entre los países ricos. Por consiguiente, el crecimiento ha vuelto a su nivel de tendencia histórica de lazo plazo.

GRÁFICO 5

TASA CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA

En la década de los '60 y luego en los '70, la tasa de crecimiento de los países en desarrollo fue bastante más baja de aquella de los países ricos, una paradoja cuyo origen ha sido largamente discutido en las profesiones del ámbito económico. El crecimiento más lento de las economías atrasadas es una paradoja, porque la teoría de crecimiento neoclásica dominante sugería que, si se mantenía lo demás constante, los países pobres deberían crecer más rápido. Este patrón esperado finalmente emergió en la década de los '90, con un crecimiento per cápita en los países en desarrollo de cerca de un 3,5%, más del doble de la tasa de los países ricos.

El alto crecimiento agregado depende en parte de varios de los países grandes que estuvieron entre los más pobres del mundo en 1980, pero que han estado creciendo desde entonces, especialmente China, India, Bangladesh y Vietnam. Si uno ignora las diferencias en población y sólo toma un promedio de tasas de crecimiento de países pobres, se encuentra un crecimiento promedio cercano a cero para los países pobres entre 1980 y el 2000. Entre el quintil más pobre de países en 1980, se tiene tanto a China como India, y también a unos pocos países más pequeños, particularmente de África. Ignorando la población, el crecimiento promedio de Chad y China es casi nulo, y el crecimiento promedio de Togo e India es cerca de "cero". Tomando en cuenta las diferencias de población, por otra parte, uno podría decir que el creci-

miento promedio de los países más pobres ha sido muy bueno en los últimos 20 años. China obviamente soporta un gran peso en cualquiera de dichos cálculos sobre crecimiento de países que fueron pobres en 1980. Pero no es el único país pobre que lo hizo bien. India, Bangladesh y Vietnam también han tenido un crecimiento acelerado y han crecido más rápidamente que los países ricos en periodos recientes. Algunas economías africanas, especialmente Uganda, han tenido también un crecimiento acelerado.

TENDENCIA N° 2: EL NÚMERO DE PERSONAS EN EXTREMA POBREZA EN EL MUNDO HA DISMINUIDO EN APROXIMADAMENTE 375 MILLONES, LA PRIMERA DE ESTAS REDUCCIONES EN LA HISTORIA.

El punto más importante que se abordará en esta sección es que la reducción de la pobreza en países de bajos ingresos está muy cercanamente relacionada con la tasa de crecimiento del PIB en estos países. De manera que el crecimiento acelerado de los países de bajos ingresos ha conducido a una reducción sin precedentes de la pobreza. Por pobreza se entiende subsistir bajo algún umbral absoluto. La mayoría de las mediciones de pobreza se llevan a cabo con una línea de pobreza de los propios países, las cuales están establecidas en el contexto país y que difieren naturalmente.

China, por ejemplo, usa una línea de pobreza definida en el *yuan chino* constante. La línea de pobreza es considerada como la cantidad mínima necesaria para subsistir. En la práctica, las cifras sobre el número de pobres en un país como China provienen de encuestas llevadas a cabo en los hogares sobre lo que de hecho consumen. La mayoría de los que se encuentran en extrema pobreza son campesinos y subsisten hasta cierto punto, dependiendo de su propia producción agrícola. Considerar sólo qué ingresos monetarios tienen puede no ser demasiado importante, ya que estas personas que viven en extrema pobreza tienen una ingerencia limitada en la economía del dinero. Por lo tanto,

lo que las mediciones de pobreza china tratan de hacer es preguntar a los jefes de hogar qué consumen ellos de hecho y calcular un valor para esto basado en los precios de diferentes productos primarios (*commodities*). Así la línea de pobreza está hecha para capturar un cierto nivel real de consumo. La estimación sobre la dimensión de la pobreza está obviamente sujeta a error; pero en muchos países las mediciones son lo suficientemente buenas para recoger las grandes tendencias.

Cuando se discute sobre pobreza es importante tener claro cuál es la línea de pobreza que uno está analizando. En discusiones globales a menudo se dan referencias de líneas de pobreza internacionales de US\$ 1 o US\$ 2 al día, calculadas sobre la base de la paridad de poder de compra. Para un análisis de pobreza global es necesario escoger una línea de pobreza común que aplicar a todos los países.

CHEN y RAVALLION (2004) han usado datos de encuestas de hogares para estimar el número de pobres a nivel mundial, basándose en la línea de pobreza de US\$ 1 y US\$ 2, que existía en 1981. A partir de esta medición encuentran que la incidencia de extrema pobreza (personas que consumen menos de US\$ 1 por día) ha sido reducida a la mitad en los últimos 20 años, de 40,4% de la población mundial en desarrollo en 1981 a 21,1% en 2001. Es interesante notar que la disminución en la incidencia de pobreza de US\$ 2 por día no fue tan grande, de 66,7% a 52,9% durante ese periodo.

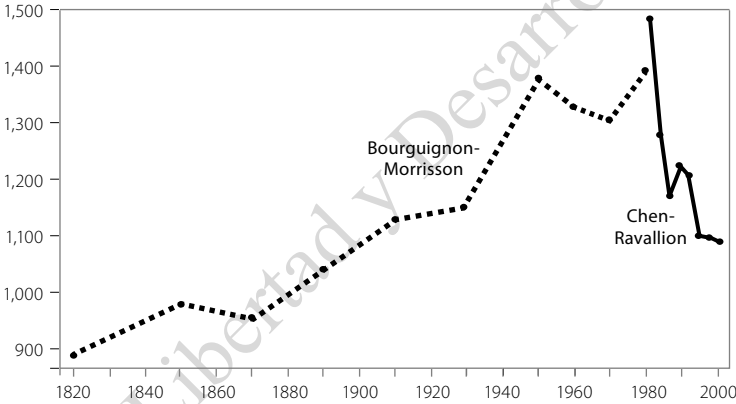
La incidencia de la pobreza ha ido disminuyendo gradualmente a través de la historia moderna, pero el crecimiento de la población dejó atrás esta disminución, de manera que la cantidad total de gente pobre ha ido de hecho aumentando. En este sentido el período de 1960-1980 fue razonablemente bueno para los países en desarrollo, donde el número de personas en extrema pobreza continuó aumentando (Gráfico 6)³. Lo que fue realmente impactante en los 20 años recién

³ Es muy difícil tomar las estimaciones de pobreza anteriores a 1980 basado en encuestas. Bourguignon y Morrison (2002) combinan los datos de encuestas que están disponibles con la información de las cuentas nacionales proporcionan estimaciones aproximadas de pobreza anteriores en los años 1820. La tendencia explícita es clara: el número de pobres en el mundo continúa aumentando hasta aproximadamente 1980.

pasados es que el número de los extremadamente pobres disminuyó en aproximadamente 375 millones, mientras que en el mismo período la población mundial subió en cerca de 1,6 millones. Debe notarse que esta reducción no fue constante: en el período comprendido entre 1987 y 1993 el número de personas en extrema pobreza subió, debido a que el crecimiento en China e India fue más lento producto de una crisis económica. Después de 1993, tanto la reducción de la pobreza como el crecimiento se aceleraron en ambos países.

GRÁFICO 6
POBREZA EXTREMA EN EL MUNDO 1820-2001

Número de personas que viven con menos de us\$ 1 al día (millones)



La disminución que ocurre durante el período 1981-2001 en el número de personas en extrema pobreza es sin precedentes en la historia de la humanidad. Al mismo tiempo, muchos de aquellos que habían avanzado del umbral de us\$ 1 por día están todavía viviendo con menos de us\$ 2 por día. El número de pobres que vivían con us\$ 2 por día aumentó entre 1981 y 2001 en cerca de 300 millones. Aún se tiene que cerca de la mitad de la población mundial vive con menos de us\$ 2 por día, y tomará varias décadas más de crecimiento sostenido para lograr reducir en forma significativa esta cifra.

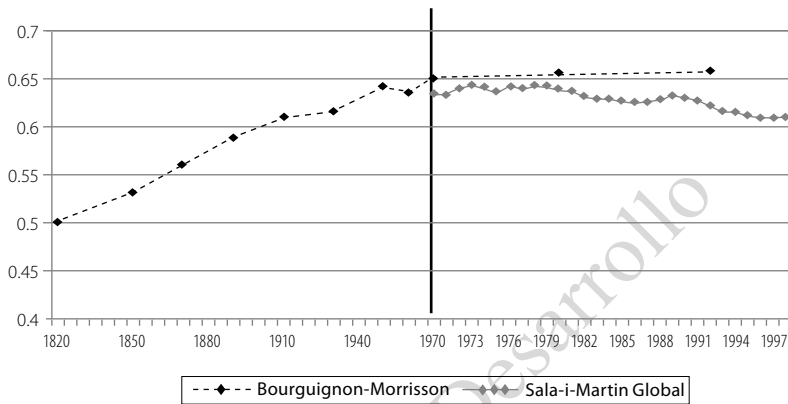
Mientras la disminución general en la extrema pobreza es una noticia positiva, se debe considerar que el comportamiento ha sido muy diferente en las diferentes regiones. Mientras el Este y el Sur de Asia crecían bien y reducían la pobreza, el África del Sub-Sahara tenía un crecimiento negativo entre 1981 y 2001 y un aumento en la pobreza: el número de pobres en extrema pobreza en África aumentó de 164 millones (41,6 por ciento de la población) a 316 millones (46,9 % de la población). Es todavía evidente que dos tercios de la población viven en extrema pobreza en Asia, pero si el fuerte crecimiento continúa, entonces la pobreza global se incrementará concentrándose en África.

TENDENCIA N° 3: LA DESIGUALDAD GLOBAL HA DISMINUIDO (MODERADAMENTE)

La gente usa la frase “desigualdad global” informalmente, significando ella cosas diferentes. Pero la definición más sensible puede ser la misma que se usa para un país: juntemos a todas las personas en el mundo desde los más pobres a los más ricos y calculemos una medida de desigualdad entre sus ingresos. Hay un número de medidas posibles, de las cuales el coeficiente Gini es el más conocido. SURJIT BHALLA (2002) estima que el coeficiente mundial Gini declinó de 0.67 en 1980 a 0.64 en el 2000, después de haber aumentado desde 0.64 en 1960. XAVIER SALA-I-MARTIN (2002) encuentra que alguna de las medidas estándares de desigualdad muestran una declinación en desigualdad global desde 1980. Tanto las investigaciones de Bhalla y de Sala-I-Martin combinan los datos de la Cuentas Nacionales sobre ingreso o consumo con datos basados en encuestas de distribución. DEATON (2004) analiza los problemas con el uso de datos de cuentas nacionales para estudiar la pobreza y la desigualdad, notando entre otras cosas que las tasas de crecimiento de los datos de las cuentas nacionales para China e India están sobre estimadas. Este sesgo tendería a exagerar la declinación en desigualdad global en los últimos 25 años. Por lo tanto, se puede decir que hay un grado justo de incer-

tidumbre sobre la magnitud de la declinación estimada en la desigualdad global.⁴

GRÁFICO 7
**BOURGUIGNON-MORRISON Y SALA-I-MARTIN:
COEFICIENTE GLOBAL DE GINI**

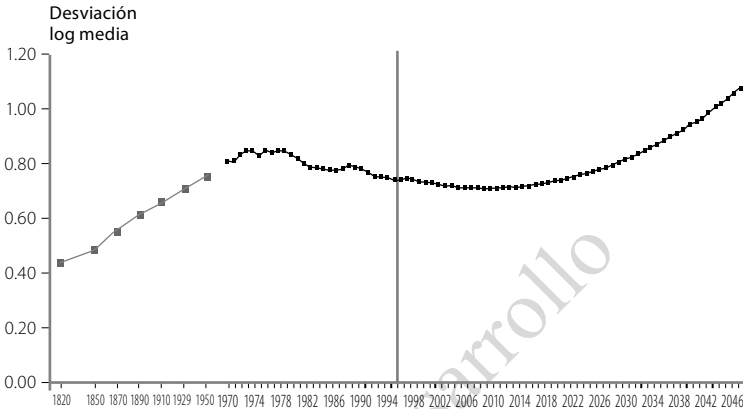


Como perspectiva histórica, BOURGUIGNON y MORRISON (2002) calculan la medida global Gini de desigualdad, yendo atrás a 1820. Obviamente no se tiene mucha confianza en estas primeras estimaciones, pero ellas ilustran un punto que no es seriamente cuestionado: la desigualdad global ha estado en aumento a través de la historia económica moderna. Las estimaciones de ellos del coeficiente de Gini global muestran que ha aumentado de 0.50 en 1820 a cerca de 0.65 alrededor de 1980 (Gráfico 7). Xala-I-Martin estima que el coeficiente global de Gini ha declinado desde entonces a 0.61. Otras medidas de desigualdad, tales como la desviación logarítmica media muestran una tendencia similar, aumentando hasta cerca de 1980, y luego declinando modestamente desde entonces (Gráfico 8).

⁴ Bhalla (2002) y Xala-L-Martin (2002) también estiman que hay grandes reducciones en la pobreza global basándose en los datos de las cuentas nacionales, pero Deaton (2004) da una razón bastante convincente, que las estimaciones de la encuesta de Chen y Ravallion (2004) son un indicador confiable de cambios en la pobreza global.

GRÁFICO 8

**LA DESIGUALDAD GLOBAL A NIVEL DE HOGARES HA DISMINUIDO...
PERO AUMENTARÁ NUEVAMENTE SI SE DA EL MISMO
CRECIMIENTO QUE EN LOS AÑOS 1980-1998**



La desviación logarítmica promedio es la diferencia de porcentaje entre el ingreso promedio en el mundo y el ingreso de una “persona típica”, un individuo escogido al azar. El ingreso promedio en el mundo actualmente es de alrededor de us\$ 5.000, pero una persona típica está viviendo con us\$ 1.000, esto es, 80% menos. La desviación logarítmica promedio tiene la ventaja que puede ser descompuesta en desigualdades entre y dentro de los países. Lo que esta descomposición muestra es que el mayor impacto de la desigualdad en el mundo puede ser atribuida a desigualdad entre los países. La desigualdad global aumentó desde 1820 a 1980, primordialmente, porque países ya relativamente ricos en 1820 (Europa, Norte América) crecieron más rápido que las localidades pobres.

Como se recalcó anteriormente (Tendencia nº 1), ese patrón de crecimiento fue revertido, comenzando alrededor de 1980 cuando el crecimiento más rápido se produjo en las localidades pobres, tales como China, India, Bangladesh y Vietnam, que inciden en la modesta disminución en la desigualdad global a partir de entonces. (El lento crecimiento en África tendió a aumentar la desigualdad, el creci-

miento más rápido en el Asia de bajos ingresos tendió a reducirlo, y esto último tuvo más peso que lo anterior.)⁵

Pensar en las diferentes experiencias de Asia y África, tal como se expone en la última sección, ayuda a dar una visión más clara de lo que probablemente sucederá en el futuro. El rápido crecimiento en Asia ha sido una fuerza para una igualdad global mayor, porque es ahí donde en 1980 vivía la mayoría de los pobres en extrema pobreza y ellos se beneficiaron del crecimiento. Sin embargo, si la misma tendencia de crecimiento persiste, no continuarán siendo una fuerza para la igualdad.

Xala-I-Martin proyecta la desigualdad global futura. Si las tasas de crecimiento del periodo 1980-1998 persisten, la desigualdad global continuará declinando hasta el 2015, después de lo cual aumentará abruptamente (Gráfico 8). Una alta proporción de los pobres del mundo viven todavía en India y otros países de Asia, de manera que un rápido crecimiento continuado tomará aproximadamente otra década más. Sin embargo, la pobreza se concentrará en África cada vez más, de manera que si persiste el lento crecimiento de ese continente, la desigualdad global continuará eventualmente aumentando otra vez.

TENDENCIA N° 4: NO HAY UNA TENDENCIA GENERAL HACIA UNA MAYOR DESIGUALDAD DENTRO DE LOS PAÍSES

El análisis inmediatamente anterior muestra que la desigualdad dentro de los países juega un rol relativamente pequeño en mediciones de desigualdad de ingreso global. No obstante, la gente se preocupa sobre las tendencias en desigualdad en sus propias sociedades

⁵ Milanovich (2001) estima un aumento en el coeficiente Gini global para el corto período entre 1988 y 1993. Cómo se puede reconciliar esto con los hallazgos de Bhalla y Xala-I-Martin? La desigualdad global ha disminuido en las dos últimas décadas primordialmente porque la gente pobre en China e India han visto aumentos en sus ingresos relativos a los ingresos de la gente rica (esto es, poblaciones de la OCDE). Como se destaca anteriormente, el período entre 1988 a 1993, fue uno de los períodos en los últimos 20 años que no fue bueno para la gente pobre en China e India. India tuvo una seria recesión/crisis, y el crecimiento del ingreso rural en China de este período, experimento una caída.

(más de lo que se preocupan sobre la desigualdad global y pobreza). De manera que un tema diferente es qué está sucediendo con la desigualdad de ingresos dentro de los países. Uno de los reclamos más comunes sobre la globalización (ver las citas en la introducción) es que está conduciendo a una mayor desigualdad dentro de los países y, por lo tanto, promoviendo la polarización social y política.

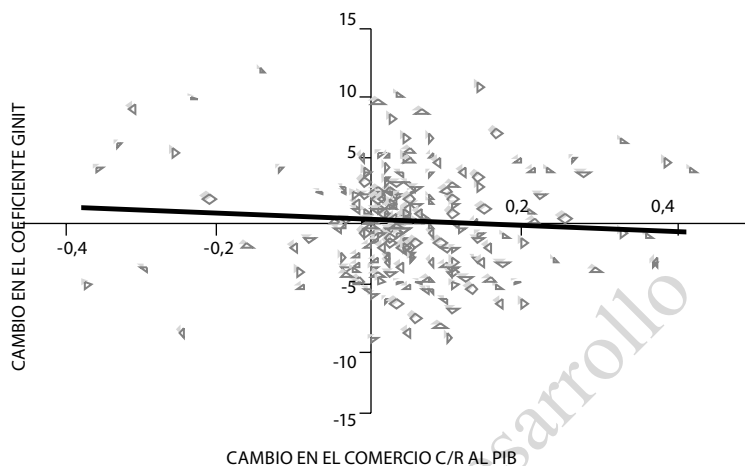
Para evaluar esta demanda, junto con AART KRAAY (2002) recopilamos los datos de distribución del ingreso de más de 100 países. En algunos casos, de varias décadas atrás. Se encontró, en primer lugar, que no había una tendencia común hacia una desigualdad más alta o más baja dentro de los países. El foco fue medir la parte del ingreso que iba a los quintiles más bajos, otra medida común de desigualdad, y se encontró que algunos países en los '80 y en los '90 habían aumentado en desigualdad (China y los EE.UU. son dos importantes ejemplos), mientras que otros habían decrecido.

Un aspecto importante para contribuir al debate sobre la globalización es usar medidas de integración para explicar los cambios que han ocurrido en la desigualdad. Pero los cambios no están relacionados con ninguna de esas medidas de integración. Por ejemplo, países en los cuales la integración comercial ha aumentado muestran incrementos en la desigualdad en algunos casos y disminuciones en otros (Gráfico 9). Así también para otras medidas tales como tasas arancelarias o controles de capital. En los países de bajos ingresos, en particular, la mayor parte de la protección de las importaciones beneficiaba a grupos poderosos y relativamente ricos, de manera que la integración con el mercado global podía ir a la par con las disminuciones en la desigualdad de ingresos.

Es ampliamente reconocido que los datos de distribución del ingreso tienen un gran margen de error de medición, lo que hace más difícil identificar cualquier relación sistemática. El principal punto aquí es que, dados los datos disponibles, no hay una evidencia sólida de que la integración esté sistemáticamente relacionada a una desigualdad mayor.

GRÁFICO 9

**EL AUMENTO DEL COMERCIO NO TIENE
UNA CORRELACION CON LA DESIGUALDAD**



Aun cuando es cierto que no existe una tendencia general hacia una mayor desigualdad dentro de los países, cuando se analizan todos los países del mundo aparecen dos importantes advertencias para este planteamiento. Primero, la desigualdad ha surgido en varios países muy populosos, particularmente en China, India y los EE.UU. Esto significa que la mayoría de ciudadanos del mundo están viviendo en países en los cuales la desigualdad está aumentando. Segundo, el cuadro sobre desigualdad no es favorable si uno mira sólo a los países ricos y sólo en la última década.

El Estudio de Ingresos de Luxemburgo (EIL) ha producido datos de distribución del ingreso comparables para la mayoría de los países ricos. Este trabajo no encuentra ninguna tendencia obvia en desigualdad hasta mediados y fines de los '80. Por otra parte, durante la década pasada, había habido aumentos en desigualdad en la mayoría de los países ricos. Porque los trabajadores menos calificados de esos países están ahora compitiendo más con trabajadores del mundo en desarrollo. Es ciertamente plausible que la integración económica global

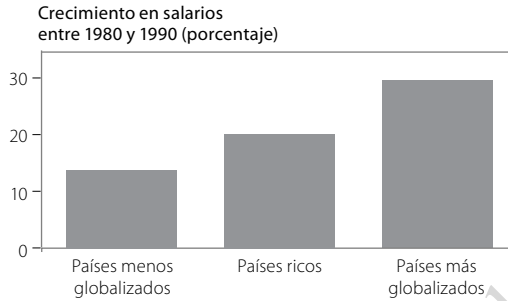
crea presiones para una mayor desigualdad en los países ricos, a la vez que tiene efectos en los países pobres que a menudo marchan de otra manera. Las buenas noticias de los estudios de Luxemburgo es que las políticas domésticas y las instituciones todavía tienen grandes efectos en el nivel y tendencia de la desigualdad dentro de las naciones de medianos ingresos y ricas, aun en un mundo globalizante. La globalización no fuerza a ningún resultado único en ningún país. (SMEEDING, 2002). En otras palabras, entre los países ricos algunos han podido mantener una distribución del ingreso estable en esta era de globalización a través de sus políticas sociales y económicas (en impuestos, educación, beneficios sociales).

TENDENCIA N° 5: LA DESIGUALDAD EN SALARIOS ESTÁ AUMENTANDO MUNDIALMENTE

Gran parte de la preocupación sobre globalización en los países ricos relaciona a los trabajadores y lo que está sucediendo a sus salarios y a otros temas laborales. El examen más integral de la globalización y los salarios usados en los datos de la Organización Internacional del Trabajo sobre salarios ocupacionales detallados se remontan dos décadas atrás (FREEMAN, OOSTENDROP y RAMA, 2001). Estos datos buscan a través de los países qué es lo que está sucediendo en los salarios para ocupaciones muy específicas, (albañil, profesor primario, enfermera, mecánico de autos). Lo que el estudio encontró es que éstos habían estado aumentando más rápido en los países en desarrollo globalizantes que en los países ricos, y más rápido en los ricos que en los países en desarrollo no globalizantes (Gráfico 10). Los países en desarrollo globalizantes aquí corresponden al tercio superior de los países en desarrollo en términos de integración comercial a través de los últimos 20 años (DOLLAR Y KRAAY 2004). Los no globalizantes son el resto del mundo en desarrollo. El punto es que está ocurriendo un rápido crecimiento en los países en desarrollo que están activamente aumentando su integración con la economía global.

GRÁFICO 10

LOS PAISES POBRES GLOBALIZADOS HAN VISTO UN CRECIMIENTO MÁS RÁPIDO EN SUS SALARIOS



Mientras el aumento general de salarios es buena noticia, los hallazgos detallados en el estudio de Freeman, Oostendorp y Rama son mucho más complejos e indican que ciertos tipos de trabajadores se benefician más que otros.

Primero, el aumento del comercio está relacionado a la disminución en la brecha de salarios por género. Más comercio parece conducir a un mercado laboral más competitivo, en el cual los grupos que han sido tradicionalmente discriminados, como por ejemplo las mujeres, tienen especialmente buen desempeño (OOSTENDORP, 2002). Segundo, las ganancias del aumento del comercio parecen ser mayores para los trabajadores calificados. Este hallazgo es consistente con otros trabajos que muestran que ha habido una tendencia mundial a una desigualdad mayor en salarios, eso es, una brecha mayor entre el pago a trabajadores educados y el pago a los trabajadores menos educados o calificados.

Gallbraith y Liu (2001), por ejemplo, encuentran que existe una tendencia mundial a mayores desigualdades de salarios entre las industrias; esto es, los salarios en industrias de calificación intensiva, como la producción de aviones, han ido aumentando mucho más rápidamente que los salarios de industrias de menos intensidad de calificación, como es el vestuario.

¿Si la desigualdad en salarios está aumentando a nivel mundial, cómo puede ser que la desigualdad en ingresos no se esté incrementando en la mayoría de los países?

Hay varias razones. Primero, en un típico país en desarrollo, los asalariados son una pequeña fracción de la población. Aun los trabajadores asalariados no calificados son un grupo relativamente selecto. Tomemos a Vietnam, por ejemplo, un país de bajos ingresos donde se tomó una encuesta de una muestra representativa de jefes de hogar a principios de la liberalización (1993) y cinco años más tarde. La mayoría de los jefes de hogar en la muestra en ese país son campesinos. Lo que vemos en los datos es que el precio de la principal producción agrícola (arroz) subió fuertemente, mientras que el insumo principal comprado (fertilizante) de hecho bajó. Esas fluctuaciones de precio están directamente relacionadas a la globalización, porque es a través de este período que Vietnam llegó a ser el principal exportador de arroz (apoyando su precio) y un principal importador de fertilizante de los productores más baratos (bajando su precio). La típica familia pobre obtuvo un salario mucho mayor, “una tajada” entre su precio de insumo y su precio de producción, y sus ingresos reales subieron significativamente (BENJAMIN y BRANDT, 2002). De manera que una de las más importantes fuerzas que actúan en la distribución del ingreso en este país de bajos ingresos no tiene nada que ver con los salarios.

Un número bastante importante de jefes de hogar enviaron también a un miembro de la familia a una ciudad cercana para trabajar en una fábrica por primera vez. Trabajé en Vietnam para el Banco Mundial desde 1989 a 1995 y uno de los primeros temas que cubrí fue el sector manufacturero. Cuando empecé por primera vez a visitar las fábricas en el verano de 1989, el salario típico en moneda local era el equivalente a us\$ 9 al mes. Ahora, los trabajadores que fabrican zapatos a contrata para marcas de los EE.UU. a lo menos ganan us\$ 50 o más al mes. De manera que el salario para un trabajador relativamente no calificado ha subido algo así como cinco veces.

Pero los salarios para algunas de las ocupaciones calificadas, programadores en computación o un intérprete en inglés, puede que haya subido diez veces o aún más. Por lo tanto, un estudio cuidadoso de la desigualdad en salarios puede mostrar un aumento en la desigualdad. Sin embargo, cómo se traslada la desigualdad de salarios a la desigualdad de los hogares es muy complejo. Para un trabajador con un buen salario, jefe de hogar de una gran familia rural que obtiene uno de los trabajos creados en una fábrica de zapatos, sus ganancias irán de cero a us\$ 50 por mes. Por lo tanto, si un gran número de trabajos con salarios nuevos son creados y si por éstos pagan mucho más que lo que suele ganar la gente en el sector informal o rural, entonces el país puede tener un aumento en la desigualdad de salarios, pero mantener o aún disminuir la desigualdad de ingresos (en Vietnam el coeficiente Gini para la desigualdad de ingresos de jefes de hogar de hecho disminuyó entre 1993 y 1998).

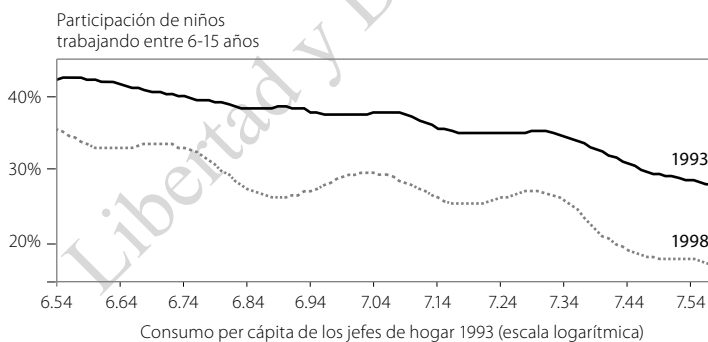
En los países ricos la mayoría de los ingresos de los jefes de hogar proviene de los salarios, pero todavía se da el que la desigualdad de ingresos de los hogares y la desigualdad de salarios no marchan en la misma dirección. Si hay cambios en la forma en que la gente comparte y combina sus jefaturas de hogar (parejas de altos ingresos en el tope, madres solteras en la parte más baja) entonces la desigualdad entre los jefes de hogar puede aumentar todavía más si la desigualdad de salarios permanece siendo la misma.

Otro punto sobre la desigualdad en salarios e ingresos de los jefes de hogar que es relevante para los países ricos es que las mediciones de diferencias de salarios son hechas a menudo antes de impuestos. Si el país tiene un impuesto a la renta fuertemente progresivo, entonces las medidas de desigualdad de los datos de hogares (que son a menudo posteriores a la tributación) no tienen que seguir la tendencia de desigualdad de salarios, pre-tributación. La política tributaria puede compensar algunas de las tendencias en el mercado laboral.

Finalmente, existe el importante problema que los hogares pueden responder al aumento de la desigualdad en los salarios invirtiendo más

en la educación de sus hijos. Un retorno económico más alto para educación no es un mal negocio, siempre que exista un acceso justo a la educación para todos. En Vietnam ha habido un tremendo aumento en la tasa de matrículas en educación secundaria en 1990 (de 32% a 56%). Este aumento en parte refleja la inversión hecha por la sociedad y el gobierno en escuelas (apoyada por donantes de ayuda), pero más muchachos asistiendo a las escuelas también refleja la decisión de los jefes de hogar. Si hay un pequeño o no percibido retorno para la educación (esto es, no hay trabajos al final del camino), es mucho más difícil lograr que las familias en países pobres envíen a sus hijos a la escuela. Cuando los niños tienen un acceso decente a la educación, una prima de capacitación más alta estimula el giro de la fuerza laboral desde una baja calificación a ocupaciones con mayores calificaciones.

GRÁFICO 11
**TRABAJO INFANTIL Y NIVELES DE CONSUMO
 DE LOS HOGARES EN VIETNAM**



También se debería destacar que ha habido en Vietnam una amplia disminución del trabajo infantil desde que el país empezara a integrarse en el mercado global. Existe la simple evidencia de que el trabajo infantil se da primordialmente debido a la pobreza y a las oportunidades de educación. El Gráfico 11 muestra el porcentaje de niños entre los 6 y los 15 años que trabajan en distintos hogares clasificados en términos de niveles de ingresos del año 1993. Clara-

mente el trabajo infantil prevalece más en los hogares más pobres. El mismo gráfico muestra también la proporción de niños trabajando en las mismas familias cinco años más tarde: se observa que el trabajo infantil ha disminuido en todos los grupos de ingresos. El cambio es producto del hecho de que todos son más ricos de lo que eran hace cinco años atrás.

En este análisis sobre las tendencias de los salarios, es fácil ver la razón de por qué algunos sindicatos de trabajadores de países ricos están preocupados por la integración con el mundo en desarrollo. Es difícil probar que la integración esté llevando a una mayor brecha en la desigualdad de los ingresos, pero sí parece probable que la integración sea un factor. Respecto de los aspectos relacionados con la inmigración de la integración, Borjas, Freeman, y Katz (1997) consideran que los flujos de trabajadores no capacitados hacia los Estados Unidos han reducido los salarios para tales trabajos en alrededor de 5%, en consideración a lo que eran anteriormente. Los inmigrantes que encuentran nuevos trabajos reciben mejores ingresos que lo que hacían anteriormente (hasta 10 veces más en un estudio); pero su competencia reduce los salarios de los trabajadores estadounidenses que ya se encontraban realizando tales labores. De la misma forma, la importación de vestuario y de calzados desde países tales como Vietnam y Bangladesh crea trabajos para obreros locales con salarios mucho mayores que las otras oportunidades laborales en esos países, aunque impone presión en los salarios de los no calificados en los países ricos.

Sin embargo, por sobre todo, la era de la globalización ha presenciado una reducción sin precedente de la extrema pobreza y una modesta disminución de la desigualdad global. Ahora bien, esto ha impuesto una presión real en los trabajadores menos capacitados en los países ricos y esta presión competitiva es la razón clave del por qué esta creciente integración es controversial en los países industrializados.

III | ¿EXISTE UN VINCULO ENTRE LA INTEGRACIÓN Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA?

“Para seguir la huella del amplio espectro de explicaciones que se ofrecen para la pobreza que persiste en las naciones en desarrollo, ayuda el considerar dos puntos de vista extremos. El primero se basa en una carencia de objeto: Las naciones son pobres porque carecen de objetos valiosos como industrias, caminos, y materias primas. El segundo punto de vista invoca una carencia de ideas: Las naciones son pobres porque sus ciudadanos no tienen acceso a las ideas que son utilizadas en los países industrializados para generar valor económico...”

Cada carencia imparte un impulso distinto al análisis de la política de desarrollo. La noción de una carencia de objeto destaca el ahorro y la acumulación. La noción de una diferencia de idea dirige la atención a patrones de interacción y comunicación entre un país en desarrollo y el resto del mundo.”

(PAUL ROMER, “IDEA GAPS AND OBJECT GAPS IN ECONOMIC DEVELOPMENT”)

En las últimas dos décadas, los países en desarrollo se han integrado con la economía global y el crecimiento y la reducción de la pobreza se han acelerado. Una pregunta natural que surge es si existe una relación entre ambos fenómenos. En otras palabras, ¿podrían países como Bangladesh, China, India y Vietnam haber crecido tan rápidamente como lo han hecho, si hubiesen permanecido tan cerrados al comercio exterior y a la inversión como lo eran en los años ochenta? Esta no es la clase de pregunta que pueda ser respondida con certeza científica, pero sí hay diferentes tipos de evidencias en los que podemos apoyarnos.

Es útil comenzar con lo que puede señalarnos la teoría económica. Como es sugerido en la cita de Paul Romer, la teoría de crecimiento tradicional se centra en la acumulación y en la “brecha” entre los países pobres y los ricos. Si lo importante es sólo incrementar el número de industrias y de lugares de trabajo, después no importará si esto se realiza en un medio ambiente cerrado o en un medio ambiente con un Estado dominante. Este fue el modelo seguido en forma extrema por China y la Unión Soviética y en una menor medida, por la mayoría de los países en desarrollo, los cuales siguieron estrategias de sustitución de las importaciones y de industrialización a lo largo de los años ‘60 y ‘70.

Fueron los frustrantes resultados de ese enfoque los que condujeron a una nueva corriente de pensamiento, tanto de parte de los legisladores de políticas en los países en desarrollo, como así también de los economistas que estudian el crecimiento. Romer fue uno de los pioneros de la nueva teoría del crecimiento que puso mayor énfasis en la manera de cómo ocurre la innovación y como se extiende y en el rol del avance tecnológico en el mejoramiento del estándar de vida. Los diferentes aspectos de la integración fueron: envío de estudiantes al extranjero para estudiar, conexiones a Internet, permiso para que las empresas extranjeras abran plantas, adquisición de equipos y componentes de última generación, aspectos que pueden ayudar a superar la “carencia de ideas” que separa a las naciones ricas de las pobres.

¿Cuál es la evidencia sobre la integración que estimula el crecimiento? Algunas de las evidencias más obvias provienen de estudios de casos que muestran cómo puede operar este proceso en algunos países en particular. Entre los países que fueron muy pobres en 1880, China, India, Vietnam, y Uganda proveen un interesante rango de ejemplos:

China:

Las reformas que se iniciaron en China a fines de la década del 70 estuvieron enfocadas en el sector agrícola, fortaleciendo los derechos de propiedad, la liberalización de precios y creación de merca-

dos internos. Como se muestra en el Gráfico 4, la liberalización del comercio exterior y la inversión también fueron parte del programa de reformas iniciales y jugó un importante rol que se fue acrecentando a medidas que transcurrían los años '80. El rol de los nexos internacionales se describe en este extracto tomado del estudio de caso realizado por RICHARD ECKAUS (1997):

El comercio exterior de China comenzó a expandirse a medida que se disipaba la agitación creada por la Revolución Cultural y llegaban nuevos líderes al poder. Aunque no fue realizada sin controversia, el argumento de la apertura de la economía al comercio exterior fue necesario para obtener un nuevo equipo de capital y la nueva tecnología fue declarada política oficial. Aún más obvio, las empresas creadas por inversionistas extranjeros han estado exentas de la planificación de comercio exterior y de los mecanismos de control. Además, las cantidades sustanciales de otros tipos de comercio, particularmente el comercio de las municipales y las empresas de las aldeas, han estado relativamente libres. La expansión de la participación de China en el comercio internacional desde que se iniciara el movimiento de reforma en 1978, ha sido una de las más notables características de su increíble transformación.

India:

Es de todos conocido que India siguió una estrategia orientada hacia lo doméstico, y que obtuvo frustrantes resultados en términos de crecimiento y reducción de la pobreza. BHAGWATI (1992) establece agudamente los principales problemas y fallas de estrategia:

Yo los dividiría en tres grupos principales: controles burocráticos extensos sobre la producción, inversión y comercio; comercio concentrado hacia lo doméstico y políticas de inversión extranjeras; y un sector público, yendo mucho más allá de los confines convencionales de los servicios e infraestructura públicos.

El crecimiento de India bajo este régimen de política de crecimiento en los años sesenta (1,4% por año) y en la década de los '70 (-0,3%) fue decepcionante. Durante los '80, el desempeño económico de India mejoró. Sin embargo, este surgimiento estuvo apoyado por

un déficit en el gasto y préstamos externos que se hizo insostenible. De hecho, este jolgorio de gastos llevó a una crisis fiscal y de la balanza de pagos, que trajo en 1991 un gobierno nuevo y de reformas al poder. SRINIVASAN (1996) describe las medidas de reforma clave y sus resultados de la manera siguiente:

En Julio de 1991, el Gobierno anunció una serie de reformas difíciles de alcanzar. Estas incluían una devaluación inicial de la rupia y una consiguiente determinación del mercado de su tasa de intercambio, abolición de la licencia de importación con la importante excepción de las restricciones en las importaciones de productos manufacturados y en el comercio exterior de la agricultura seguían vigentes, convertibilidad (con algunas excepciones) de la rupia en las cuentas corrientes, reducción en el número de líneas de aranceles como así también en las tasas de los aranceles; reducción en los impuestos sobre el consumo en una cantidad de productos (commodities); algunas reformas limitadas en los impuestos directos; abolición de la licencia industrial excepto para la inversión en unas pocas industrias por razones de ubicación o por consideraciones ambientales, relajación de las restricciones de las grandes casas industriales bajo la Ley de Monopolios y Prácticas Comerciales Restrictivas (MRTP), facilitando los requerimientos de entrada (incluyendo una participación equitativa) para la inversión directa extranjera; y permitiendo la inversión privada en algunas industrias hasta la fecha reservada para inversiones en el sector público.

En general, India ha obtenido buenos resultados desde que iniciara su programa de reformas, con un crecimiento anual *per capita* de más de 4% en la década de los '90. El crecimiento y la reducción de la pobreza han sido particularmente fuertes en los estados que han hecho el máximo de progreso, liberalizando el marco regulador y proporcionando un buen ambiente para la entrega de servicios de infraestructura (GOSWAMI ET AL. 2002).

Vietnam:

La misma recopilación que contiene el estudio de Eckaus sobre China, también incluye un estudio del caso de Vietnam, en el que

analiza cómo este país avanzó de ser un caso perdido en los años '80 a ser una de las economías de más rápido crecimiento en la década de los '90 (DOLLAR AND LJUNGGREN, 1997):

Que Vietnam fuera capaz de crecer a través de su período de ajuste puede atribuirse al hecho que la economía estaba siendo cada día más abierta al mercado internacional. Como parte de un esfuerzo para estabilizar la economía, en 1989, el Gobierno unificó sus diversas tasas de intercambio controlado y devaluó la tasa unificada al nivel prevaleciente en el mercado paralelo. Esto fue equivalente al 73 por ciento de devaluación real, combinada con procedimientos administrativos para importaciones y exportaciones; esto abruptamente aumento la rentabilidad de la exportación.

Eta política, produjo fuertes incentivos para la exportación en el período 1989-94. Durante esos años, el crecimiento de las exportaciones reales promedió más de un 25% anual, y las exportaciones fueron el sector líder que contribuyó a la expansión de la economía. En 1989, las exportaciones de arroz contribuyeron en gran parte a este éxito, y en 1993-94 hubo un creciente aumento de las exportaciones, incluyendo productos primarios procesados (por ej. goma, nueces de cajú, y café), manufacturas con alta utilización de mano de obra, y servicios turísticos. Como respuesta a la estabilización, se fortalecieron los derechos de propiedad y surgió una mayor apertura al comercio exterior, los ahorros domésticos aumentaron en 20 puntos como porcentaje del PIB, desde niveles negativos a mediados de los años ochenta a un 16% del PIB en 1992.

Uganda:

Uganda ha sido uno de los países reformistas más exitosos en África durante esta reciente ola de globalización y su experiencia tiene interesantes paralelos a Vietnam. Fue también un país que estuvo bastante aislado económica y políticamente a principios de los '80. El rol de la reforma comercial dentro de su reforma mayor lo describe COLLIER y REINIKKA (2001):

La liberación del comercio ha sido el tema central para el programa de reforma estructural de Uganda. En 1986, el gobierno NRM (Movimiento de Resistencia Nacional) heredó un régimen de comercio que

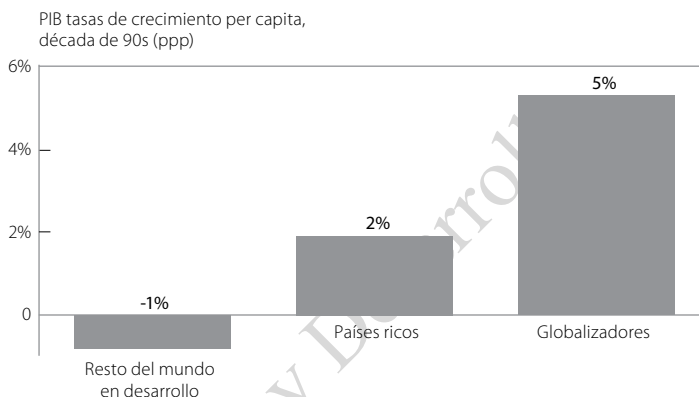
incluía amplias barreras no-arancelarias, compras de gobierno sesgadas, y altos impuestos de exportación, acompañado de contrabando considerable. Las barreras no arancelarias habían sido gradualmente removidas desde que se introdujera en 1991 el sistema de licencia automática bajo un esquema de certificación de importaciones. En forma similar, las compras del gobierno central se reformaron y ahora están sujetas a licitaciones abiertas sin que exista una preferencia por las firmas nacionales sobre las importaciones... El promedio real de la tasa de crecimiento PIB fue de 6,3 por ciento anual durante el período completo de recuperación (1986-99) y de 6,9 por ciento en los años '90. La liberación del comercio había tenido un marcado efecto sobre el comportamiento de las exportaciones. En 1990, el volumen de las exportaciones creció (a precios constantes) a una tasa anual de 15%, y los volúmenes de importación crecieron de 13 por ciento. El valor de las exportaciones fuera del café aumentó cinco veces más entre 1992 y 1999.

Estos casos proporcionan una evidencia persuasiva de que la apertura al comercio exterior e inversión —acompañada con reformas complementarias— puede conducir a un crecimiento más rápido en los países en desarrollo. Sin embargo, los casos individuales siempre plantean la pregunta: ¿cuán generales son estos resultados? ¿Puede obtener buenos resultados un país en desarrollo que libere el comercio exterior y la inversión? El análisis estadístico es útil para buscar patrones generales a partir de la información. Los estudios estadísticos de datos nacionales generalmente han encontrado una correlación entre el comercio y el crecimiento.

Para relacionar esto con las discusiones anteriores de la Sección 1: entre los países en desarrollo, algunos países han tenido grandes aumentos en la integración del comercio (medidos como razón comercio-ingreso nacional), mientras que otros han tenido pequeños aumentos o aún regresiones. En general, los países que han tenido grandes aumentos en la integración comercial, también han tenido aceleraciones en el crecimiento. El grupo de países en desarrollo de los países globalizadores identificados por DOLLAR y KRAAY (2004) tuvieron un crecimiento ponderado por población de 5% per cápita en los

años '90, comparado al 2% para los países ricos, y 1% para el resto del mundo en desarrollo (Gráfico 12). Esta relación entre comercio y crecimiento persiste después de controlar la causalidad inversa de crecimiento a comercio y por cambios en otras instituciones y políticas (DOLLAR y KRAAY, 2002b).

GRÁFICO 12
CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN LA DÉCADA DE LOS '90



Un tercer tipo de evidencia sobre integración y crecimiento viene de los estudios realizados a nivel de empresa y nos lleva a recordar la cita de Paul Romer. Los países en desarrollo a menudo tienen una gran dispersión de productividad entre las mismas empresas que desarrollan actividades similares: las empresas con alta productividad y las con baja productividad coexisten y en pequeños mercados hay a menudo una competencia insuficiente para picanear la innovación. Un hallazgo consistente de estudios realizados a nivel de empresas es que la apertura conduce a disminuir la dispersión de productividad (HADDAD 1993, HADDAD y HARRISON 1993, HARRISON 1994).

Los productores que tienen altos costos salen del mercado con la caída de precios, por ser empresas menos productivas o experimentar bajas de productividad y su salida implica mayor productividad para la industria. Aún cuando la destrucción y la creación de nuevas empresas

es parte normal de una economía sana, es demasiado frecuente prestar atención únicamente a la destrucción de empresas, perdiendo de vista la mitad del panorama. El aumento de empresas que salen es sólo parte del ajuste, aunque sea la primera y más dolorosa. Sin embargo, en ausencia de restricciones de ingreso importantes, la otra parte la constituyen las empresas que ingresan. Las ganancias netas pueden llegar a ser considerables con el tiempo, si bien la salida de empresas del mercado implica un costo substancial.

WACZIARG (1998) utiliza once episodios de liberalización de comercio en la década de los '80 para analizar el problema de la competencia y el ingreso. Usando datos sobre el número de establecimientos en cada sector, él calcula que las tasas de ingreso fueron 20% más altas entre los países que liberalizaron, comparados con aquellos que no lo hicieron. Esta estimación puede reflejar otras políticas que acompañaron la liberalización del comercio, tales como la privatización y desregulación, de manera que ello es probablemente una consolidación superior del impacto de la liberalización del comercio. Sin embargo, éste es un efecto dimensionable e indica que hay suficiente potencial para que nuevas compañías respondan a nuevos incentivos.

La evidencia también indica que mientras las tasas de salida del mercado pueden ser significativas, las tasas de entradas son generalmente de una magnitud comparable a las tasas de salidas. Los datos a nivel de plantas de Marruecos, Chile, y Colombia en los '80, cuando estos países iniciaron reformas comerciales, indican que las tasas de salida fluctúan entre 6 a 11% al año, y las tasas de entrada de 6 a 13%. A través del tiempo, la rotación acumulativa es bastante impresionante, con un cuarto a un tercio de empresas que han tenido una rotación en un período de 4 años. (ROBERTS y TYBOUT, 1996).

La alta rotación de empresas es una importante fuente del beneficio dinámico de la apertura. En general, las firmas moribundas tienen una productividad decadente y las nuevas compañías tienden a aumentar su producción con sobretiempo (LIU y TYBOUT 1996, AW, CHUNG y ROBERTS 1997, ROBERTS y TYBOUT 1996). En Taiwan, Aw, Chung y Roberts (2000)

encuentran que dentro de un período de cinco años, el reemplazo de las empresas con baja productividad por nuevas empresas emergentes con una mayor productividad contabilizan la mitad o más del avance tecnológico en muchas de las industrias taiwanesas.

Mientras estos estudios dan alguna luz sobre el por qué las economías abiertas son más innovadoras y dinámicas, también nos recuerdan la razón del por qué la integración es controversial. Habrá una mayor dislocación en una economía abierta y dinámica, con algunas compañías en proceso de cierre y otras que están recién empezando. Si los trabajadores tienen una buena protección social y oportunidades para desarrollar nuevas habilidades, entonces, todos podremos beneficiarnos; pero sin dichas políticas puede haber grandes perdedores.

Para cerrar esta sección permítanme señalarles que los estudios de las publicaciones sobre apertura y crecimiento generalmente encuentran la totalidad de la evidencia persuasiva. Winters (2004), por ejemplo, concluye:

“Mientras haya serios desafíos y desacuerdos metodológicos sobre evidencia, la conclusión más plausible es que generalmente induce a un aumento temporal en crecimiento (pero posiblemente de larga vida). Un componente principal de esto es el aumento en productividad.”

En forma similar, los historiados económicos, PETER LINDERT y JEFFREY WILLIAMSON (2001) suman las diferentes piezas de evidencia que unen la integración al crecimiento:

“Las dudas que uno puede retener sobre cada estudio individual amenazan con bloquear nuestra visión del mundo total de la evidencia. Aunque aún ningún estudio pueda establecer que la apertura al comercio ha ayudado inequívocamente a la economía representativa del Tercer Mundo, la preponderancia de la evidencia apoya esta conclusión. Van a notar el ‘conjunto vacío’ que se produce entre países que escogen estar menos abiertos al comercio y a los flujos de factores en los años 90 que en los años 60, y subir al mismo tiempo en las clasificaciones de estándar global de vida. De lo que podemos decir, no hay victorias anti-globales

que reportar para el Tercer Mundo de la posguerra. Deducimos que esto se debe a que un comercio más libre estimula el crecimiento en las economías del Tercer Mundo hoy en día, independientemente de sus efectos antes de 1940.”

Libertad y Desarrollo

IV | LOGRAR QUE LA GLOBALIZACIÓN FUNCIONE MEJOR PARA LOS POBRES

De hecho, la más reciente ola de globalización comenzó alrededor de 1980 y ha sido asociada con un crecimiento más rápido y reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo y con una modesta disminución en la desigualdad global. Estos hallazgos empíricos de una amplia gama de diferentes estudios ayudan a explicar lo que de otra manera pudiera parecer una paradoja: las encuestas de opinión revelan que la globalización es más popular en los países pobres que en los ricos. En particular, el *Pew Center for the People and the Press* (2003) (Centro de la Cofradía para el Pueblo y la Prensa) encuestó a 38.000 personas en 44 naciones, con excelente cobertura en los países en desarrollo en todas las regiones. En general, hay una positiva visión de la creciente integración económica a nivel mundial. Pero, lo que realmente fue impactante en la encuesta es que los puntos de vista sobre la globalización son claramente más positivos en los países de bajos ingresos que en los ricos.

Mientras la mayoría de la gente a nivel mundial expresó el punto de vista de que el aumento del comercio global y las conexiones de negocios eran buenos para su país, sólo el 28% de la gente en los EE.UU. y en Europa Occidental pensó que dicha integración era “muy buena”. En Vietnam y Uganda, en contraste, los porcentajes de quie-

nes pensaban que la integración era muy buena fue 56% y 64%, respectivamente. Mientras estos países se manifestaron particularmente como pro-globalización, Asia en desarrollo (37%) y África del Sub-Sahara (56%) estaban bastante lejos probablemente de encontrar la integración "muy buena", que sus contrapartes de los países ricos. A la inversa, una minoría significativa (27% de los hogares) en países ricos pensó que la "globalización tenía un efecto malo en mi país" comparado con el insignificante número de hogares con esta negativa opinión en Asia en desarrollo (9%) o África del Sub-Sahara (10%).

Las naciones en desarrollo también tienen una visión más positiva de las instituciones de la globalización. En África del Sub-Sahara, 75% de los jefes de hogar pensaron que las corporaciones multinacionales tenían una influencia positiva sobre sus países, comparado a sólo el 54% en los países ricos. Opiniones del efecto de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y el FMI fueron casi tan positivas en África (72% de estos hallazgos tienen un positivo efecto sobre su país). Por otra parte, sólo el 28% de los encuestados en África pensaron que los manifestantes anti-globalización tenían un efecto positivo en su país. Los puntos de vista de los manifestantes fueron más positivos en los EE.UU. y Europa Occidental (35% positivo).

Mientras la integración global tiene el potencial de estimular el crecimiento y la reducción de la pobreza, que se realice o no este potencial, dependerá tanto de las políticas de los países en desarrollo y de las políticas del mundo rico. La verdadera integración requiere no sólo la liberación del comercio, sino que además una amplia gama de reformas de las instituciones y de las políticas, como lo ilustran tan claramente los casos de India y China. Si tomamos algunos de los países que no están participando muy fuertemente en la globalización, muchos de ellos tienen serios problemas con el clima de inversión total: Kenya, Pakistán, Myanmar, y Nigeria podrían ser todos ellos ejemplos. Algunos de estos países también tienen políticas restrictivas hacia el comercio, pero aún así, si ellos liberalizan el comercio no parece mucho más probable que ocurra sin otras medidas. No es

muy fácil predecir los pasos de la reforma de estos países. (Si se piensa en alguno de los éxitos relativos que he citado –China, India, Uganda, Vietnam– en cada caso sus reformas fueron una abismante sorpresa). Siempre que existan localidades con instituciones y políticas débiles, las personas que vivan allí van a descender aún más y van a estar en desmedro con respecto al resto del mundo en términos de condiciones de vida.

Construir una coalición para reformas en estos lugares no es fácil, y lo que los extranjeros pueden hacer para ayudar es limitado. Pero una cosa que los países ricos sí pueden hacer es facilitarle a los países en desarrollo que escojan abrirse y formen parte del club. Desafortunadamente, en años recientes los países ricos han estado dificultándoles el camino a los países para que se unan al club de naciones negociantes. El GATT fue originalmente construido alrededor de acuerdos concernientes a prácticas de comercio. Ahora, sin embargo, se requiere una cierta armonización institucional para formar parte de la OMC (por ejemplo, respecto de políticas enfocadas a los derechos de propiedad intelectual). La propuesta para regular las normas laborales y las normas del medio ambiente a través de sanciones de la OMC podría llevar este requerimiento de armonización institucional mucho más lejos.

Los países en desarrollo ven la propuesta para regular sus normas laborales y de medio ambiente a través de las sanciones de la OMC como una nueva herramienta proteccionista que los países pueden esgrimir contra ellos.

La globalización proseguiría mucho más fluidamente si los países ricos les facilitaran a los países en desarrollo tener acceso a sus mercados. Las liberalizaciones de comercio recíprocas han funcionado bien durante el período posguerra. Todavía existen serias protecciones en los países de la OCDE contra los productos agrícolas fuertemente intensivos en mano de obra que son importantes en las naciones desarrolladas. Estas naciones podrían ayudar sustancialmente a reducir tales resguardos. Al mismo tiempo, los países en desarrollo podrían

beneficiarse de mayores aperturas de sus propios mercados. Ellos tienen mucho que ganar al tener un mayor comercio en servicios.

Asimismo, 70% de las barreras arancelarias que los países en desarrollo enfrentan provienen de otros países en desarrollo. De manera que hay un gran potencial de expansión del comercio entre los países en desarrollo, que se haría efectivo si las restricciones fueran más holgadas. Sin embargo, la tendencia a usar acuerdos comerciales para tratar de imponer el modelo institucional de los países de la OCDE en los países tercermundistas hace más difícil lograr acuerdos comerciales que beneficien a los países pobres. La actual Ronda de Doha de negociaciones de la OMC está abordando estos problemas de acceso al mercado, pero todavía queda por verse si los países ricos están deseando reducir sus barreras arancelarias de comercio en la agricultura y en las manufacturas con alta inversión en mano de obra.

Otra razón para ser pesimistas respecto a una futura integración de las economías pobres y ricas tiene que ver con la geografía. No existe una razón inherente del por qué la costa de China debe ser pobre o el Sur de India, o Vietnam o el Norte de México. Estos lugares se mantuvieron retrasados debido a políticas mal dirigidas, y con las reformas de política pueden crecer muy rápidamente y tomar su lugar natural en la distribución del ingreso mundial. No obstante, las mismas reformas no van a tener el mismo efecto en Mali o Chad. Algunos países tienen una geografía pobre en el sentido de que están lejos de los mercados y tienen altos costos inherentes al transporte. Otros lugares encaran los desafíos que plantean los problemas agrícolas y de salud. Por lo tanto, sería ingenuo pensar que el comercio y la inversión pueden aliviar la pobreza en todas las localidades. Mucho más se podría hacer con ayuda externa enfocada a desarrollar medicinas para la malaria, el SIDA y otros problemas de salud de las áreas pobres y para construir infraestructura e instituciones en estas localidades. Las promesas de mayor ayuda de parte de los EE.UU. y Europa en la Conferencia de Monterrey fueron incentivadoras, pero queda por verse si ellas serán cumplidas.

Así, la integración de las economías pobres con las ricas ha proporcionado muchas oportunidades para que la gente pobre mejore sus vidas. Los ejemplos de los beneficiarios de la globalización serán encontrados entre los migrantes mexicanos, los trabajadores fabriles chinos, los campesinos vietnamitas y los agricultores ugandeses. Gran parte de los no-pobres en los países en desarrollo y en los países ricos, probablemente, por supuesto que también se beneficiarán. Pero gran parte de este debate actual sobre la globalización parece ignorar el hecho que ella ha proporcionado a muchas personas pobres en el mundo en desarrollo oportunidades sin precedentes.

Después de todo, la retórica sobre la globalización es desnudada y descartada, y muchas de las preguntas de política práctica que llegan se refieren a si vamos facilitarles las cosas a las comunidades pobres que deseen integrarse con la economía mundial, o si vamos a dificultarles que lo hagan. Los pobres del mundo tienen un gran interés en saber cómo los países ricos responden a estas preguntas.

Libertad y Desarrollo

REFERENCIAS

- Aw, B.Y., S. Chung, and M.J. Roberts** (2000). "Productivity and the Decision to Export: Micro Evidence from Taiwan and South Korea," World Bank Economic Review 14 (1): 65-90.
- Benjamin, D., and L. Brandt** (2002). "Agriculture and Income Distribution in Rural Vietnam under Economic Reforms: A Tale of Two Regions," Trabajo de Investigación sobre Política (próximo a publicarse), Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bhagwati, J.** (1992). *India's Economy: The Shackled Giant*, Oxford: Clarendon Press.
- Bhalla, Surjit** (2001). *Imagine There Is No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*. Instituto de Economía Internacional.
- Borjas, G.J., R.B. Freeman, and L.F. Katz** (1997). "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes," Brookings Papers on Economic Activity 1:1-90.
- Bourguignon, F., and C. Morrisson** (2002). "Inequality among World Citizens: 1820-1992," American Economic Review.
- Chen, S., and M. Ravallion** (2004). "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?" Trabajo de Investigación sobre Política. Banco Mundial 3341.
- Clark, Ximena, David Dollar, and Alejandro Micco** (2004). "Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade," Journal of Development Economics 75:2, pp. 417-450.
- Collier, P., and R. Reinikka** (2001). "Reconstruction and Liberalization: An Overview," in P. Collier and R. Reinikka, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms Firms, and Government*, Estudios Regionales y Sectoriales. Banco Mundial, D.C.
- Crafts, N.** (2000). "Globalization and Growth in The Twentieth Century." Trabajo de Investigación del Fondo Monetario Internacional #00/44.
- Deaton, Angus** (2004). "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)," Woodrow Wilson School mimeo.
- Dollar, David, and Aart Kraay** (2002a). "Growth Is Good for the Poor," Journal of Economic Growth.

- Dollar, David, and Aart Kraay** (2002b). *"Institutions, Trade, and Growth,"* Journal of Monetary Economics.
- Dollar, David, and Aart Kraay** (2004). *"Trade, Growth, and Poverty,"* Economic Journal.
- Dollar, David and Borje Ljunggren** (1997). *"Going Global, Vietnam,"* in Padma Desai, ed., *Going global: Transition from plan to market in the world economy*, pp. 439-71, Cambridge and London: MIT Press.
- Eckaus, R.** (1997). *"Going Global: China,"* in Padma Desai, ed., *Going global: Transition from plan to market in the world economy*, pp. 415-37, Cambridge and London: MIT Press.
- Edmonds, E.** (2001). *"Will Child Labor Decline with Improvements in Living Standards?"* Dartmouth College Working Paper No. 01-09, July 1.
- Freeman, R., R. Oostendorp, and M. Rama** (2001). *"Globalization and Wages,"* Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Galbraith, James and Liaqing Liu** (2001). *"Measuring the Evolution of Inequality in the Global Economy,"* in Galbraith, James, and Maureen Berner, eds., *Inequality and Industrial Change: A Global View*, New York: Cambridge U. Press.
- Goswami, O., et. al** (2002). *"Competitiveness of Indian Manufacturing: Results from a Firm-Level Survey,"* Informe de Investigación por la Confederación de la Industria India y el Banco Mundial.
- Haddad, M.** (1993). *"The Link Between Trade Liberalization and Multi-Factor Productivity: The Case of Morocco,"* Documento de Discusión . Banco Mundial. Trabajo No. 4, Washington, D.C.
- Haddad, M., and A. Harrison** (1993). *"Are There Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco,"* Journal of Development Economics 42 (1): 51-74.
- Harrison, A.** (1994). *"Productivity, Imperfect Competition, and Trade Reform,"* Journal of International Economics 36(1-2): 53-73.
- Lindert, P., and J. Williamson** (2001). *"Does Globalization Make the World More Unequal?"* National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8228, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Liu, L., and J. Tybout** (1996). *"Productivity Growth in Chile and Colombia: The Role of Entry, Exit, and Learning,"* in M. Roberts and J. Tybout, eds., *Industrial Evolution in Developing Countries*. Oxford, Great Britain: Oxford University Press.
- Maddison, A.** (1995). *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Estudios del Centro de Desarrollo, OCDE, Paris.
- Mazur, J.** (2000). *"Labor's new internationalism."* Foreign Affairs. New York.
- Milanovic, B.** (2002). *"True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculations Based on Household Surveys Alone."* The Economic Journal, 112 (January), 51-92. Royal Economic Society 2002. Published by Blackwell Publishers, Oxford, UK.

- Oostendorp, R.** (2002). *"Does Globalization Reduce the Gender Wage Gap?"* Economic and Social Institute, Free University, Amsterdam. Mimeo.
- Pew Research Center For The People & The Press, The** (2003). *Views of a Changing World: June 2003*. Second Major Report of The Pew Global Attitudes Project. Washington, DC: The Pew Research Center For The People & The Press.
- Roberts, M., and J. Tybout** (1996). *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. New York: Oxford University Press.
- Romer, P.** (1986). *"Increasing Returns and Long-Run Growth."* Journal of Political Economy, vol. 94. No. 5.
- _____ (1993). *"Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development,"* Journal of Monetary Economics (32).
- Sala-i-Martin, X.** (2002). *"The Disturbing 'Rise' of Global Income Inequality."* Mimeo.
- Smeeding, T. M.** (2002). *"Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS) and other Places."* Prepared for the G-20 Meeting, Globalization, Living Standards and Inequality: Recent Progress and Continuing Challenges, Sydney, Australia, 26-28 May, 2002. Mimeo.
- Srinivasan, T.N** (1996). *"Indian Economic Reforms: Background, Rationale, Achievements, and Future Prospects."* Mimeo.
- Wacziarg, R.** (1998). *"Measuring Dynamic Gains from Trade,"* Policy Research Working Paper No. 2001, World Bank, Washington, D.C.
- Winters, L. Alan** (2004). *"Trade Liberalization and Economic Performance: An Overview,"* Economic Journal 114: F4-F21.

2 | **SALIENDO DE LA POBREZA:
¿QUÉ NOS ACONSEJA LA
EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS?**

Michael Tanner¹

Libertad y Desarrollo

¹ Investigador, Director Health and Welfare Studies del CATO Institute, Washington DC. Autor del libro "The Poverty of Welfare: Helping Others in Civil Society"

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se incluye la presentación del experto norteamericano Michael Tanner en el Seminario Nuevas Causas de Pobreza: Políticas Públicas, Familia y Participación de la Sociedad Civil, organizado por Libertad y Desarrollo en julio del 2004.

En su libro *"The Poverty of Welfare"*, Michael Tanner analiza el impacto del sistema de bienestar norteamericano consistente principalmente en la entrega de beneficios monetarios a familias pobres, desempleados y madres solteras que se aplicó durante varias décadas en ese país. Concluye el escaso impacto de este sistema en la reducción de pobreza. Ello se debería a que por lo atractivo de sus beneficios generó desincentivos a buscar trabajo y a contraer matrimonio, ocasionando una alta dependencia del sistema.

La experiencia EE.UU. permite conocer más acerca de las nuevas características de la pobreza en países desarrollados y ver en qué medida estas resultan similares a aquellas que se están presentando en Chile. También se puede extraer alguna experiencia respecto de aquellos aspectos que debieran abordarse a través de las políticas públicas y que hasta hoy no han sido considerados con suficiente énfasis.

I | LECCIONES DEL SISTEMA DE BIENESTAR NORTEAMERICANO

Si se observa la pobreza que existe en el mundo, en muchos casos, no se relaciona con los recursos existentes ya que hay muchos países con gran cantidad de recursos y con altos índices de pobreza. En África, por ejemplo, es posible encontrar más recursos naturales que en cualquier otro lugar del mundo con la diferencia que allá la pobreza es endémica. Por otra parte, hay otros países en que hay pocos recursos naturales, como Hong Kong o Singapur, que son muy ricos. Por eso, la pobreza no se debe sólo a la presencia o ausencia de recursos. La erradicación de ella es el resultado de políticas

Si se mira alrededor del mundo, es posible categorizar la pobreza en dos formas distintas: existe una pobreza característica del Tercer Mundo y otra del Primer Mundo.

La pobreza del Tercer Mundo está asociada a necesidades básicas no satisfechas: falta de alimentos, falta de vivienda, hambruna generalizada, situaciones como las que se presentan en el África del Sub Sahara, por ejemplo. No es el caso de Chile donde tampoco se presenta esa pobreza demoledora de las poblaciones pobres de Brasil o Perú. La pobreza de acá es distinta a la de aquellos lugares en que no se satisfacen las necesidades del día a día. Esa pobreza se ha ido erradicando en este país.

La pobreza que existe actualmente en Estados Unidos, en Europa y en otros países industrializados es diferente. Esa pobreza conlleva muchas contradicciones y no es menos real que la privación que existe en el Tercer Mundo. Es aquella pobreza en la que el 85% de las familias pobres tiene un televisor a color, un 65% tiene lavadora y el 50% tiene computador en casa. Es un tipo de pobreza muy distinto al que existe hoy en día en Sudán o en otros lugares como ese.

Eso no quiere decir que este tipo de pobreza sea menos dolorosa, especialmente para los pobres. De hecho, en muchos aspectos es quizá más dolorosa, ya que existe junto a la prosperidad, por lo que una persona pobre ve lo que no tiene. Si en una aldea todos padecen hambre, a nadie le preocupa lo que no tiene o lo que tiene el vecino. Pero si uno es pobre y el vecino es rico, se aprecian diferencias dentro de esa riqueza. Esa circunstancia conlleva un impacto psicológico muy adverso y difícil para los pobres. Además, lo que ocurre con este tipo de pobreza es que comienza a generarse un ciclo de pobreza, una falta de esperanza y la gente deja de creer que las cosas pueden mejorar.

Desde mi punto de vista, es muy destructivo, psicológicamente hablando, que la gente deje de creer que algún día sus hijos van a estar mejor de lo que están hoy. O cuando dejan de creer que aunque trabajen más no van a conseguir más. Y este es un aspecto muy peligroso de este tipo de pobreza moderna. Quiero agregar que este tipo de pobreza es mucho más difícil de resolver que el tipo tradicional de pobreza, ya que en Chile, al igual que en otros países en que la pobreza disminuye rápidamente como producto de las políticas que permiten disminuirla (como ha ocurrido en las dos últimas décadas), hay un punto en que es difícil que las condiciones de pobreza no persistan para los que son muy pobres.

Las políticas implementadas que fueron tan efectivas, empiezan a dejar de serlo y ya no tienen el impacto que tuvieron inicialmente. Y este tipo de pobreza da origen a una clase pobre distinguida, que es muy difícil de abordar. Y se crea también un problema con las políticas públicas, dejando la sensación de que no se puede hacer

nada, de que no va a funcionar y la política se vuelve rígida y poco innovadora.

Quiero reseñar qué ocurrió en EE.UU. con nuestro sistema de bienestar social y las lecciones que quedaron.

La primera lección de EE.UU. y quizá la más importante de todas, es que destinar fondos a la pobreza no significa que esta se resuelva. Hubo un momento en nuestro país en que la mayoría de la gente era pobre. Si nos remontamos, por ejemplo, a los años 30, se consideraba que el 70% de los norteamericanos era pobre. Hacia el año 1965, esa cifra había cambiado y era del orden del 15%.

Esa disminución se produjo sin la necesidad de realizar grandes gastos sociales, sino que fue consecuencia del rápido crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial que tuvo lugar en EE.UU. Ese desarrollo y crecimiento económico generó una gran cantidad de empleos, lo que llevó a disminuir la pobreza y a la creación de una clase media. Pero en el año 1965, el Presidente de entonces, Lyndon Johnson, le declaró la guerra a la pobreza y dijo que iba a eliminar el 15% restante. Cuarenta años después de que él le declarara la guerra a la pobreza, EE.UU. ha gastado 3 mil trillones de dólares en programas que la combaten. El resultado es que la actual tasa de pobreza es más o menos la misma que se registraba en 1965. Ese fue un gran desperdicio de dinero y creo que todos estarán de acuerdo en que gastar tanto dinero para nada no puede considerarse un éxito.

1. Rol del gobierno central y rol de las comunidades locales

Pero no sólo se trata de haber usado mal el dinero de los contribuyentes, de que podría haberse destinado a algo más útil, o de que se podría haber gastado en otra cosa, sino del hecho que estas políticas trajeron consigo consecuencias muy negativas. Una de las cosas más desagradables que generó este gasto, fue un sentimiento negativo en las familias y en las comunidades locales que consideraron que el go-

bierno se comenzó a exceder progresivamente en sus funciones, ejerciendo roles que le correspondían a la comunidad, a la sociedad civil y, en definitiva, a las familias. Por consiguiente, el rol que estas debían desempeñar comenzó a atrofiarse. Las instituciones sociales fueron quedando a un lado. La familia, la comunidad, las instituciones de caridad comenzaron a sentir que no jugaban ningún papel, ya que todo estaba en manos del Gobierno.

2. Cambios en la familia

Otra consecuencia importante de la guerra a la pobreza en Estados Unidos ha sido el aumento de nacimientos fuera del matrimonio. Si se retrocede al año 1960, sólo el 5% de los recién nacidos no eran hijos de matrimonios. Hoy día el porcentaje bordea el 32%. En parte ello obedece a cambios culturales registrados en la sociedad en general. Vivimos en una sociedad en que el sexo está siempre presente, en que la familia se ha descompuesto, la mujer ahora trabaja, y hay un silencio que confabula contra eso.

En diversos estudios efectuados se aprecia una importante correlación entre la disponibilidad de beneficios sociales que entrega el gobierno y el aumento de nacimientos en estas condiciones. No quiero decir con esto que las personas se embaracen para obtener beneficios sociales, pero el hecho que el acceso a los beneficios sociales haya eliminado los incentivos para que no hubiera nacimientos fuera del matrimonio, ocasionó que estos no sólo alcanzaran 32% del total de nacimientos, sino que en la población con mayores grados de pobreza como es la población afro americana y otras minorías esa cifra llegó al 68%, lo que equivale a que 2/3 de los nacimientos ocurren fuera del matrimonio.

Y ello es como un pasaje directo a la pobreza. De hecho, los estudios efectuados en nuestro país demuestran que los nacimientos fuera del matrimonio están vinculados a condiciones de pobreza. Las

mujeres y sus niños en tales circunstancias, van a terminar en condiciones de pobreza: han sido pobres durante mucho tiempo y va a ser muy difícil que salgan de esa situación. Es como una maldición, especialmente si se trata de adolescentes que abandonan el colegio y que tienden a no trabajar durante largos períodos, no se integran a la fuerza laboral y cuentan con pocas habilidades que les vayan a permitir posteriormente obtener un trabajo. Además, hay un factor adicional que es que cuando se presenta un primer nacimiento fuera del matrimonio es probable que haya un segundo o un tercero y, en ocasiones, de padres distintos, lo que también acarrea consecuencias en términos de pobreza.

Hay también consecuencias para la sociedad en su conjunto. Y la literatura académica plantea en forma casi unánime que los niños que han nacido fuera del matrimonio pueden llegar a desarrollar alguna patología social. Esto no quiere decir que una madre soltera no pueda hacer un trabajo fantástico o que los niños que nacen en estas circunstancias no van a poder hacer grandes cosas, pero, en términos estadísticos, los riesgos son más altos ya sea en cuanto a probabilidad de deserción escolar, uso de drogas o actividades delictuales.

3. Desincentivo al trabajo

Los programas de bienestar social en EE.UU. han contribuido también a disminuir la ética laboral entre los pobres. Los pobres no son flojos, pero tampoco son tontos y si uno les paga para que no trabajen, no trabajarán. Y en EE.UU. se ha llegado al extremo, y ello no fue hace mucho tiempo, en que si uno calcula el valor de todos los beneficios sociales que se entregan a la gente, como el pago en efectivo, los cupones para alimentos, los programas de vivienda, de salud, etc., se concluye que ese valor resulta ser más alto que un salario mínimo. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la gente decida no trabajar por el mínimo y se acoja a los programas de bienestar.

Se sabe que al obtener un empleo permanente, aunque sea por el mínimo, se puede salir de la pobreza. Hay estudios que indican que si se toma a dos personas que se encuentran bajo la línea de pobreza y una familia ha estado acogida al bienestar y la otra trabaja, y retomamos esa situación al cabo de un año, la familia que trabaja, o donde alguien ha trabajado, tiene dos veces más posibilidades de sobrepasar la línea de la pobreza que la familia acogida al bienestar.

Se ha encontrado evidencia de que es más probable que los hijos de quienes se han acogido al bienestar, cuando sean independientes (a causa de la ética de trabajo en que se han desenvuelto según la cual no es importante trabajar) no trabajen. Y es por eso que el bienestar social sigue siendo un problema en el caso de la segunda y de la tercera generación.

4. Conductas sociales destructivas

El cuarto problema que se ha derivado del sistema de bienestar es el de la delincuencia. Se ha comprobado que existe una correlación que señala que a mayor pago de servicios de bienestar se produce un mayor aumento de la delincuencia y esto se presenta por un par de razones. Una es la que ya se mencionó, el tema de los nacimientos fuera del matrimonio, ya que se sabe que los hijos de familias con madres solteras se involucran más en el mundo del delito que los hijos de matrimonios intactos. Por lo tanto, el hecho que los servicios de bienestar fomenten la existencia de familias no formadas al alero de un matrimonio viene a significar que pueden contribuir indirectamente a la delincuencia. Y la segunda razón es más sutil. Y es que se ha encontrado y en especial, esto apunta más a los hombres pobres jóvenes, que el rol que desempeñaban tradicionalmente como padres y jefes de familia pasa a ser, en definitiva, reemplazado por el cheque del servicio de bienestar. Estos hombres ya no son necesarios como padres o esposos. El cheque de bienestar pasa a cumplir esa

función. Y como ellos encuentran que no son necesarios, empiezan a buscar otras estructuras. Se ha constatado que en áreas con altas tasas de pobreza, donde ellos han dejado de pertenecer a alguna estructura familiar terminan integrándose a otras estructuras que son socialmente destructivas.

Y el último problema es que los jóvenes (varones) necesitan modelos de roles masculinos, que se les enseñe a ser hombres adultos responsables. Se ha comprobado que en comunidades completas, como resultado de los programas de bienestar, esos modelos de roles están ausentes. Y si uno va a casas de grandes sectores pobres en EE.UU., encuentra exclusivamente núcleos familiares conformados por mujeres y niños donde el hombre no existe en el proyecto familia. Y resulta que, a medida que esos niños crecen, al único hombre que conocen es al que negocia con drogas en la esquina del barrio o alguien de esa naturaleza. No han visto a alguien que salga de casa a trabajar todos los días de 9 AM a 5 PM, y se despiertan en la mañana sin ver a un hombre adulto (padre) en la casa que salga a buscar trabajo o algo semejante. Crecen sin aprender el rol que desempeña un hombre adulto y a medida que crecen, se integran al mundo delictual o a otras actividades sociales dañinas.

II | REFORMAS AL SISTEMA DE BIENESTAR

En los años 80 se constató que los programas de bienestar social no habían dado el resultado esperado. Entre los años 80 y 90 se comenzó a debatir y en el año 1996, se efectuó una gran revisión a las leyes sociales. Se aprobó una enmienda al proyecto de ley de reforma social, que firmó el Presidente Clinton, que fue la revisión más grande realizada en Estados Unidos al programa desde 1965 en lo relativo a la guerra contra la pobreza. Se realizaron muchos cambios al sistema de bienestar existente hasta ese entonces en el país.

En primer lugar, se descentralizó el programa de bienestar. Antes de 1996, era un programa federal. La nueva ley concedió mayor flexibilidad a los Estados y les permitió introducir regulaciones a los programas de bienestar social y ser más innovadores en términos de poner más restricciones para acceder a ellos, y lo que se iba a pagar a través de ellos.

En segundo lugar, la reforma social creó un nuevo requisito de trabajo, según el cual se exigió, fundamentalmente, que al cabo de dos años, y algunos Estados fueron más estrictos, el beneficiario tenía que trabajar y que si no podía ser en un trabajo del sector privado subsidiado por el Estado, tenía que ser en el sector público, pero que no podía seguir recibiendo el cheque sin estar tratando de trabajar.

Muchos Estados fueron más allá del requisito de dos años y establecieron un requisito de trabajo inicial, lo que se transformó en el elemento central en cuanto a mandato laboral. Y también pusieron un límite al tiempo de permanencia en el bienestar, con un máximo de 5 años. Los Estados podían usar su propio dinero y extenderlo más, pero la meta era básicamente que el límite no excediera los 5 años. También se trató de poner límite a los nacimientos fuera del matrimonio y hubo restricciones, en especial en cuanto al embarazo de adolescentes, donde se puso un límite a los beneficios adicionales que era posible obtener en caso de que la persona quedara embarazada. Los Estados empezaron a experimentar con planes para prevenir embarazos. Además se dio la posibilidad de recibir bonos en términos de más dinero para usar en los programas si estos eran exitosos.

Los resultados de esta reforma al bienestar fueron diversos. Hubo algunos éxitos, por cierto. Los roles del bienestar disminuyeron significativamente; de hecho la cantidad de gente acogida a dicho sistema en EE.UU. se redujo, más o menos a la mitad desde que se inició el nuevo programa. Además, disminuyó la cantidad de personas en condiciones de pobreza y los niños en situaciones de pobreza bajaron un tanto en el mismo período.

Y esto es importante, porque la gente pensó, cuando se estaba haciendo la reforma, que la pobreza iba a aumentar muchísimo. Se dijo que si se aplicaban restricciones a quienes podían recibir los beneficios, o que si se exigía que la gente trabajara, iba a haber muchos más millones de pobres en EE.UU. como resultado de esto. Pero, de hecho, nada de eso ocurrió, sino justamente lo contrario. Se redujo el nivel de pobreza y, a su vez, la cantidad de personas que recibían subsidios del gobierno.

Y en el caso de las personas que dejaron de acogerse al bienestar, de hecho, resultó que quedaron en mejores condiciones. Han visto un leve aumento en sus ingresos como resultado de abandonar las condiciones de pobreza y de integrarse a la fuerza laboral. Ha habido un modesto aumento, no todo lo que nos hubiera gustado ver. La

gente está más feliz y nos ha informado que se sienten bien por no seguir acogidos al bienestar. Y si es mejor para ellos, también lo es para los niños. Y eso constituye también un éxito.

Por otra parte, el gran punto negativo es que aún mucha gente sigue dependiendo del gobierno para obtener algún tipo de ingreso o de subsidio. Aunque hay gente que no sigue recibiendo beneficios en forma de dinero todavía son subsidiados en asuntos como cuidado de los niños, vivienda, y servicios médicos; vale decir, aún no son independientes. Y corresponde mencionar que la meta final, el verdadero nivel de éxito, se alcanzará cuando la gente logra vivir por sus propios medios, cuando no dependan de los servicios gubernamentales, cuando logren auto sustentarse.

Libertad y Desarrollo

III | FORMAS PARA EVITAR QUE LA POBREZA PERSISTA

De toda esta experiencia acumulada, se aprendió que hay fundamentalmente, tres formas de evitar la pobreza y, me imagino que estas mismas lecciones se pueden aplicar en Chile, ya que así lo indican los estudios aquí realizados.

La primera regla se refiere a la educación: recibir una buena educación y terminar el colegio. Es mucho más probable que las personas que se retiran del colegio y no reciben una educación de calidad, sean más pobres que las personas que sí terminan el colegio y reciben una educación decente. Quizá la regla número uno, si es que puedo encontrar una, es que para reducir la pobreza hay que tener un sistema educacional sólido. Y sabemos que en Chile, por ejemplo, las personas que viven en condiciones de pobreza han tenido unos 7 a 8 años de escolaridad, en tanto que quienes viven en las mejores condiciones han recibido, como promedio, 13 años. En esto se ve la misma correlación que se ha constatado en Estados Unidos. Esa es la regla número uno: terminar el colegio y recibir una buena educación.

La regla número 2 es “no te embaraces hasta después de casarte”. Pareciera ser un asunto de sentido común, pero, como lo mencioné anteriormente, si se tienen hijos fuera del matrimonio se toma un boleto en un tren rápido a la pobreza. Y una vez ahí, es difícil salir. Así es que lo que pareciera ser una regla de sentido común, tiene sentido.

Y la tercera regla: consigue un empleo. No importa de qué trabajo se trate, consigue un empleo, permanece en él, desarróllate en ese trabajo. Es una buena regla para salir de la pobreza.

Se ha comprobado que las personas que siguen estas reglas no son pobres. Son personas con un empleo, con educación, y las mujeres que no quedan embarazadas antes de casarse tienen tendencia a no ser pobres. Se ha visto que es así en EE.UU., en Chile y en muchos otros países donde se han realizado estudios sobre los aspectos mencionados anteriormente.

Y en cuanto al gobierno, ¿qué rol le cabe? Esto no significa que el gobierno tenga que estar haciendo mayores gastos ni es un asunto de programas gubernamentales. Se sabe que existe cierta correlación en educación después alcanzar un cierto nivel mínimo de gasto; el hecho de que se gaste más no necesariamente significa que se reciba mejor educación. Se ha comprobado que en EE.UU. no existe correlación entre el nivel de gastos y el nivel de logros en educación.

Desafortunadamente, en términos de prevenir embarazos, en EE.UU. muy pocos programas han tenido impacto. Durante años, la idea detrás de la educación sexual fue enseñar a controlar la natalidad o repartir condones en el colegio o cosas de ese tipo. Al final se descubrió que no tuvieron ningún efecto en el aumento del embarazo juvenil. Por el contrario, tuvieron un impacto negativo. Después se puso un nuevo énfasis en lo que se ha denominado la educación de la abstinencia y que en vez de enseñar a controlar la natalidad, simplemente se ha tratado de enseñar a las mujeres a decir que no. Hasta el momento, tampoco hay ninguna evidencia de que esto funcione. Pero como la mayoría de los programas son más bien nuevos, no se cuenta aún con estudios académicos de su impacto.

Pero hay algo que es mucho más importante que los incentivos que crea el gobierno. Y aquí el gobierno puede eliminar los incentivos o volver a instalar los desincentivos que existían y que mostraban el embarazo como un problema. De hecho, existen estudios realizados en ciudades en EE.UU. en las áreas de más pobreza. En una encuesta,

se preguntó a las adolescentes si quedar embarazadas sería una crisis considerable en sus vidas. El 78% de ellas respondió que no, por lo tanto, de ser así, el país va a seguir teniendo el problema del embarazo juvenil.

El problema entonces tiene dos caras. Los programas de bienestar aíslan a las personas de las consecuencias inmediatas de quedar embarazadas, ya que el hecho que haya embarazo no ocasiona una crisis financiera en la familia. Por otra parte, muchas de estas niñas pobres no ven que podrían obtener algo no quedando embarazadas, no ven que permanecer en el colegio y conseguir un trabajo significa un futuro mejor para ellas, una forma de salir de la pobreza, una esperanza. Y en la medida en que haya un sentimiento de desesperanza, tener un bebé es lo mejor que les puede pasar. Y eso va a seguir pasando, por lo que hay que concentrarse, en paralelo, en crear un mejor sistema educacional y crear oportunidades en términos de trabajo, de crear un sentimiento de esperanza más que uno de desesperanza en las mujeres pobres.

Y, por último, en términos de empleos, el gobierno debería tratar de crear empleos, generando un clima económico que permita al sector privado la generación de lugares de trabajo.

Y, debo felicitar a Chile en este sentido. Cada dos años, personalidades académicas de todo el mundo de unos 30 países aproximadamente se reúnen y analizan la libertad económica en el mundo y publican informes donde muestran a los países que tan libres son en términos económicos y creación de empleos, y me complace decir que Chile es el único país latinoamericano que se encuentra entre los primeros, por lo que ustedes, verdaderamente, han hecho un trabajo excelente.

Pero aún así hay algunas áreas que siguen siendo preocupantes, especialmente en términos de rigidez de los mercados laborales y la falta de flexibilidad de ellos, en términos de colocar normativas a la contratación, de leyes salariales que tienen un importante impacto cuando se trata de crear empleos. Y diría que el impacto es severo en especial en lo relativo a crear empleos para la mujer. Cuando existen

leyes que indican que si se contrata a una mujer y queda embarazada tiene fuero laboral por dos años y la ley refuerza asuntos de ese tipo, en vez de crear trabajo se crean desincentivos para contratar mujeres y, en especial, mujeres pobres y con habilidades marginales que son las mas afectadas por la pobreza.

Libertad y Desarrollo

IV | EL APORTE DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

Y por último, en términos de lo que sabemos que funciona, quisiera decir que la caridad privada sí funciona. Y la caridad privada es mucho más efectiva en términos de que la gente satisfaga sus necesidades y ayudarlas a salir de la pobreza, que los programas de bienestar del gobierno. Puedo decir que en algunas cosas la caridad privada se puede empezar a parecer al gobierno y es cuando aumenta su tamaño. Si tienes una institución de caridad privada del mismo tamaño de una institución gubernamental y trata de cubrir asuntos administrativos en todo el país, la burocracia y la inflexibilidad comienzan a ser iguales. Por lo tanto, sugiero localizar la caridad en asuntos pequeños en vez de más grandes. Creo que es una regla general que el sector privado hace un trabajo mucho mejor. Y es así por muchas razones.

En primer lugar, porque pueden ser mucho más flexibles que los programas de gobierno. Una vez que estaba en una oficina de bienestar gubernamental vi entrar a una mujer que dijo tener una entrevista de trabajo y que probablemente conseguiría ese empleo, pero que su auto no partía. La batería se había echado a perder y no iba a poder ir a la entrevista de trabajo y quería saber cómo podía ayudarla la oficina de bienestar. Las personas de la oficina de bienestar le dijeron que si esperaba dos semanas para recibir el cheque, se iba a

poder comprar una batería nueva. Las personas de la caridad privada le habrían dado una batería nueva o habrían salido a ayudarle a hacer partir el auto, pero los burócratas del gobierno no pueden hacer eso. Así se pierde la flexibilidad.

En segundo lugar, las caridades privadas pueden recompensar las buenas acciones y castigar las malas. En cambio el gobierno, que le entrega cheques a todo el mundo, no puede hacerlo. En la caridad privada existe el concepto de los pobres que merecen algo y de los que no lo merecen. Por ejemplo, si una persona es alcohólica, no le dan más dinero, ya que con él va a comprar licor. Hay un requisito previo y es escuchar una plática antes de recibir el alimento. Estas instituciones pueden ejercer influencia en las personas en una forma en que el gobierno no es efectivo. No se limitan a entregar dinero a la gente. Además le hacen ver esos problemas subyacentes donde radican las causas de su situación.

Aun así, quiero plantear una advertencia. La caridad privada no debería actuar como el gobierno y no tratar de involucrarse con este. En EE.UU., por el hecho que la caridad privada ha realizado un trabajo de mejor calidad que los sistemas de bienestar gubernamentales, el Presidente Bush comenzó una iniciativa que permite al gobierno subsidiar en forma directa a la caridad privada. Según ese esquema, el gobierno le asigna dinero a las instituciones de caridad privada para que lo administren. La idea es que si las instituciones de caridad privada funcionan bien, por qué no subsidiarlas. Entonces, entreguémosle dinero para que operen mejor todavía. Para mí, esto es como tener dos negocios y uno se va a la quiebra. Tomo a las personas del que se fue a la quiebra y las pongo a cargo del negocio que estaba funcionando bien, pensando que eso va a ayudar en algo. El sistema del gobierno falló y el de la caridad privada está funcionando bien, ¿por qué no poner al gobierno a cargo de la caridad privada?

En un sentido práctico, se debe entender que cuando se recibe dinero del gobierno, van incluidas las regulaciones. No me voy a referir a Chile, pero no he visto a ningún gobierno en ningún país donde

ese dinero no vaya acompañado de las reglas. Eso se traduce en que el gobierno comienza a dirigir la caridad, a decirle qué debe hacer y, en muchas formas, empieza a decirle que tiene que parecerse un poco más al gobierno, con todos los errores que eso implica.

En segundo lugar, existe lo que se ha denominado “el cambio en la misión” de la caridad privada, ya que esta comienza a interesarse en el dinero más que en escuchar lo que el corazón le dicta qué hacer. Un ejemplo es una iglesia que abre un comedor ya que le parece sentir un llamado divino a hacerlo y otra cosa muy distinta es hacerlo porque, según el programa federal, eso es lo que se puede hacer este año. Y hemos visto, en algunas instituciones, que ha habido un cambio total de dirección en las acciones de caridad porque quieren obtener financiamiento.

Quiero plantear un asunto que va implícito en la caridad. La razón por la cual la caridad es lo que es se debe a que es voluntaria. La raíz de esa palabra, por lo que dice la Biblia, es “ágape”, que significa “amor”. Lo que mueve a la caridad es actuar movidos por el amor a los demás. Lo hacemos porque nuestro corazón nos dicta hacerlo. Y al hacerlo creamos un lazo entre nosotros y los pobres. Hacemos algo por los demás buscando que ellos hagan algo por sí mismos y hacemos algo por nosotros también a través de dar, lo que nos hace mejores personas. El concepto que identifica al gobierno es la fuerza, ya que nos lleva a hacer cosas en forma involuntaria. Obtiene dinero de nosotros, dinero que no queremos dar y lo usa para dar. Ahí se rompe ese vínculo entre nosotros, los que damos, con los pobres. La caridad está asociada a la nobleza; es una nobleza dar y una nobleza recibir. El bienestar que proporciona el gobierno es exactamente lo contrario y, por su naturaleza, se aleja del concepto de caridad. Y, en el largo plazo, creo que se puede transformar en algo muy dañino.

Quiero mencionar algo más sobre el Estado y su rol, porque en el sistema democrático, el Estado tiene un rol y esa responsabilidad no se puede evadir. Yo quiero sugerir justamente lo contrario, que no exista aquello que llamamos Estado como entidad. El Estado está, en cambio,

formado por gente. Y la gente son personas y cada persona tiene su propio valor y dignidad. La democracia es el único sistema donde se pueden plantear muchos asuntos. La democracia es más importante que el nivel de las instituciones y menos importante que el respeto por las personas.

La democracia se basa en el principio del 51% de las personas, pero eso no quiere decir que el 49% restante tenga menos dignidad, menos derechos, menos importancia. Así es que deberíamos entender la importancia de la persona en la sociedad civil y que hay asuntos cuya naturaleza es el aspecto voluntario y deberíamos evitar aplicar la fuerza aunque esta cuente con el apoyo del 51%. Así que tenemos que tener mucho cuidado con el poder y la omnipotencia que le asignamos al Estado. El Estado es poco más que una leve mayoría de personas que impone su voluntad a los demás. A veces es necesario; a veces tiene que haber orden y al Estado no le queda otra cosa que hacer, pero deberíamos usar eso al mínimo y tratar de maximizar la dignidad y el valor de cada individuo.

Quiero terminar planteando una sugerencia. Si pudiera desear algo para Chile sería: no dejen de hacer lo que ha estado dando resultado. Han logrado mucho éxito en reducir la pobreza. En gran medida, lo han logrado liberalizando la economía y con crecimiento económico y espero que siga ocurriendo de la misma forma. Y al hacerlo, se van a alejar de la tentación propia de quien alcanza el nivel de pobreza del Primer Mundo. Resulta tentador tratar de cambiar la meta y en vez de tratar de ayudar a la gente a salir de la pobreza vamos creando una pobreza más cómoda y menos dolorosa. Yo diría que esa no es la meta apropiada. La meta tiene que seguir siendo cómo sacamos a la gente de la pobreza, cómo reducimos la pobreza. Y sabemos que la respuesta no es que el gobierno gaste más dinero en programas. Sabemos que la respuesta es más crecimiento económico y un sistema de caridad privado más fuerte que pueda atender las necesidades inmediatas de las personas cuando se encuentran en momentos difíciles. Pienso que ese es el camino que debemos tomar

en Estados Unidos y espero que Chile se dirija hacia allá y creo que es el que, en el largo plazo, nos va a llevar a los mejores resultados. Y, disminuyendo el nivel de pobreza vamos a tener el mejor país que podamos construir.

Libertad y Desarrollo

II | POBREZA EN CHILE: NUEVAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

3

POBREZA HACIA EL BICENTENARIO: DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS

Patricia Matte L.¹ y Rosita Camhi P.²

Libertad y Desarrollo

¹ Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile. Consejera de Libertad y Desarrollo. Presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria.

² Economista, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo en pobreza y políticas sociales.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo 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.

Estas personas están afectadas por importantes problemas sociales que dicen relación con la calidad de los servicios que reciben, como es la educación y con diversas restricciones laborales que dificultan una mayor incorporación 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, se plantean una serie de propuestas para derrotar la pobreza hacia el bicentenario. En primer término, se postula 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 estabi-

licen 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.

I | ANTECEDENTES HISTÓRICOS

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.

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 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 36º 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.

Libertad y Desarrollo

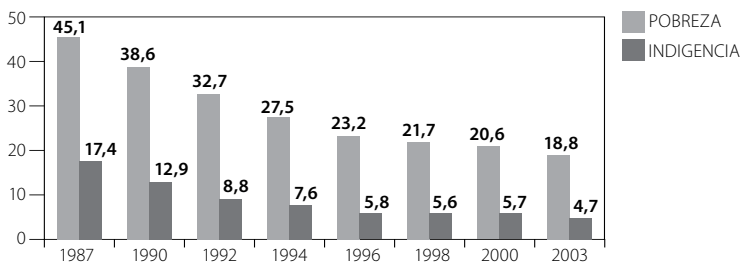
II | ¿EN QUÉ ESTAMOS HOY?

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 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA 1987-2003 (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL)



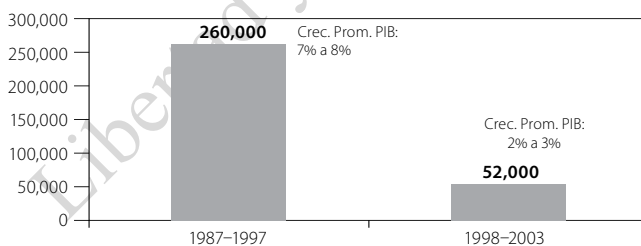
Fuente: Encuestas CASEN, años respectivos.

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 2003³, 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 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 1)⁴.

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 2

Nº DE PERSONAS PROMEDIO ANUAL QUE SUPERA LA LÍNEA DE POBREZA



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

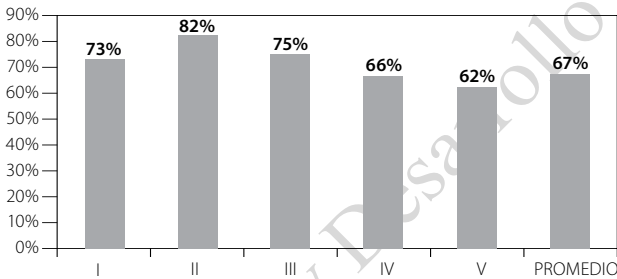
El proceso de crecimiento ha traído un mayor bienestar a todos los chilenos y dentro de ellos a los más pobres. Esto se puede medir a

³ CEPAL: Panorama Social de America Latina 2004.

⁴ 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).

través del crecimiento de los ingresos autónomos, que son los generados a partir del trabajo. Desde que se registran mediciones 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 3
**EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO
 AUTÓNOMO DEL HOGAR 1987-2003**



Fuente: MIDEPLAN Encuestas CASEN, años respectivos.

CUADRO 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 Motorizados	5	11

Fuente: MIDEPLAN: Encuestas CASEN.

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

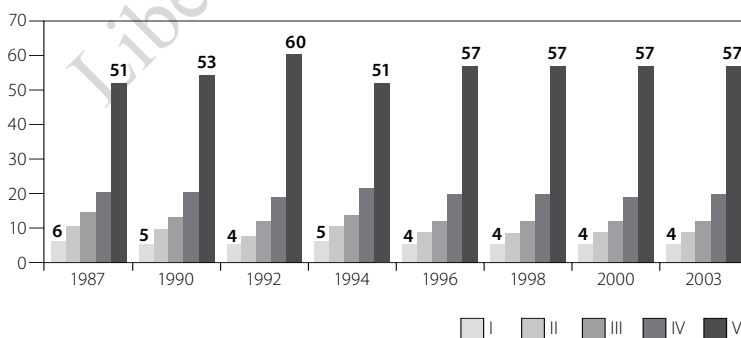
importante en la posesión de bienes de consumo durable y en otros aspectos que reflejan la calidad de vida. Hoy la mitad de los hogares más pobres posee bienes como TV a color, lavadora automática y refrigerador y están accediendo cada día más a otros bienes como celulares y vehículos motorizados (Cuadro 1).

2. Distribución del ingreso

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 anterior⁵.

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN QUINTILES 1970-2003 (PORCENTAJES)



Fuente: MIDEPLAN: Encuestas CASEN.

⁵ Se tiene evidencia a partir de las Encuestas de Empleo de la Universidad de Chile, desde 1957, pero sólo para el Gran Santiago.

Ante esta evidencia, cabe preguntarse cómo se puede hacer para que Chile continúe aumentando su nivel de desarrollo y pueda al mismo tiempo reducir los niveles actuales de desigualdad. Sin embargo, desde la perspectiva de la pobreza es importante destacar que hoy en día la pobreza no es estática sino se constata una movilidad importante de los hogares para caer o superar la línea de pobreza.

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.

⁶ Categoría más crítica de pobreza.

CUADRO 2
DESTINO DE LOS HOGARES POBRES 1996-2001
(PORCENTAJES)

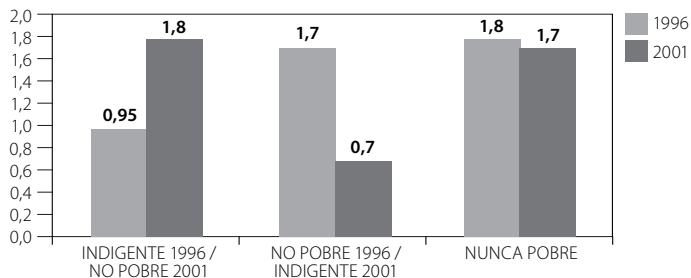
Año 1996	Año 2001			
	Indigentes	Pobres	No Pobres	Total
Indigentes	21.7	40.5	37.8	100
Pobres	8.2	32.4	59.5	100
No pobres	2.6	8.8	88.6	100
Total	4.3	14.0	81.7	100

Fuente: Resultados de la Encuesta Panel 1996-2001, MIDEPLAN, diciembre 2002.

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 anteriormente, muestra que la probabilidad de caer o salir de la pobreza estaría explicada en gran medida por el número de ocupados por hogar.

GRÁFICO 5
OCUPADOS POR HOGAR 1996-2001
SEGÚN CATEGORÍA DE POBREZA



Fuente: MIDEPLAN Encuesta Panel 1996-2001.

Como se puede observar en el Gráfico 5, 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.

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%.⁷

CUADRO 3

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).

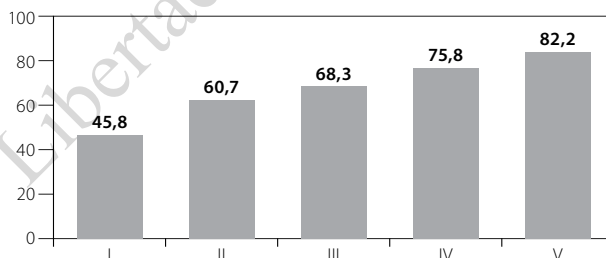
⁷ Beyer, Harald: "Pobreza y Desigualdad en Chile, ¿Qué se Puede Hacer?", en libro "Chile sin Pobreza", editado por Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast, 2003.

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% ⁸ (Gráfico 6).

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 6

TASAS DE EMPLEO POR QUINTIL DE INGRESOS



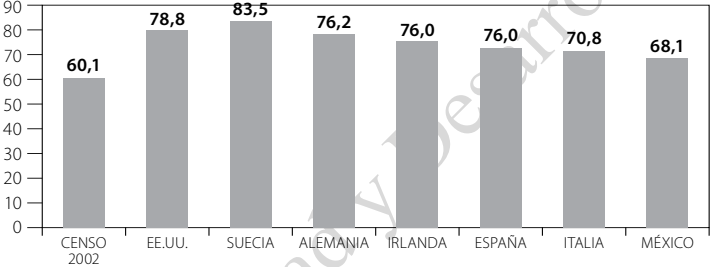
Fuente: Beyer, H. (2005), sobre CASEN 2000.

A partir de esta información es importante preguntarse cuál debiera ser el nivel de las tasas de empleo a nivel nacional. La tasa de

⁸ Beyer, Harald: "Para Salir de la Pobreza más Empleo y Mejor Educación", en Serie Informe Social N° 89, Libertad y Desarrollo, Enero 2005.

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 7). 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 7
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 80% de lo que gana el hombre en promedio– mejora el ingreso del hogar en forma sustancial. ⁹

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,

⁹ Casen 2003: Remuneración promedio hora mujer vs. hombre.

baja educación y experiencia y otras restricciones laborales y culturales que desincentivan el empleo de la mujer.

En el tema de cuidado infantil, es importante destacar que la cobertura preescolar también muestra diferencias importantes según el estrato socioeconómico de la madre. El porcentaje de niños que asisten al jardín infantil del estrato más pobre es solo un 24%, mientras que en el sector de mayores ingresos (quintil 5), lo hace el 57%. (Cuadro 4)

CUADRO 4
**PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER
Y COBERTURA PREESCOLAR POR QUINTILES**

Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Cobertura preescolar	30%	34%	35%	36%	49%
Particip. laboral mujer	25%	33%	39%	47%	52%

Fuente: Encuesta CASEN 2003

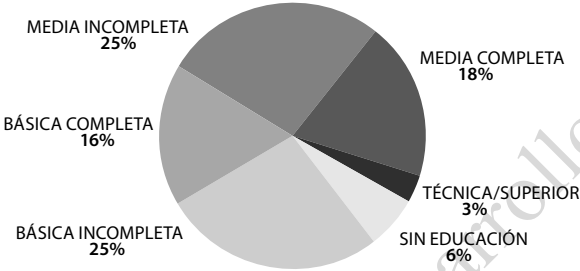
4. Educación e incidencia en la pobreza y desigualdad

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. Esta alta proporción de personas pobres con educación media que se mantiene en la pobre-

za puede estar relacionada con el bajo aporte de este tipo de educación a la productividad del trabajo y a la posibilidad de ascender socioeconómicamente.

GRÁFICO 8
NIVEL EDUCACIONAL POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA
(POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS)



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

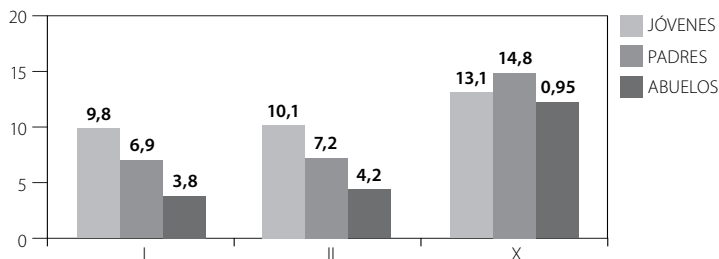
Cabe señalar además que la escolaridad entre generaciones ha aumentado fuertemente y eso se ha dado en los distintos estratos sociales, lo que no sólo es un indicador de desarrollo sino también de movilidad social. En efecto, la escolaridad de los jóvenes es muy superior a las de sus padres y, a su vez, 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 9).

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 9

ESCOLARIDAD ENTRE GENERACIONES

PROMEDIO AÑOS DE ESTUDIO DE JÓVENES, PADRES Y ABUELOS

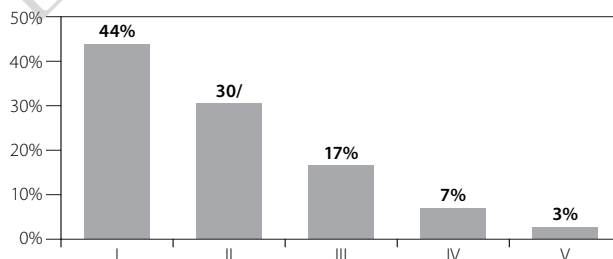


Fuente: Encuesta CASEN 2003, deciles I más pobre, II y X más rico.

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 escolar¹⁰ y más del 70% de los jóvenes que han desertado, pertenece a hogares del 40% más pobre de la población (Gráfico 10). Esta situación genera problemas de inserción en el mercado laboral y por tanto dificulta la capacidad para superar la pobreza en forma permanente.

GRÁFICO 10

DISTRIBUCIÓN DE JÓVENES QUE HAN DESERTADO POR QUINTILES DE INGRESO

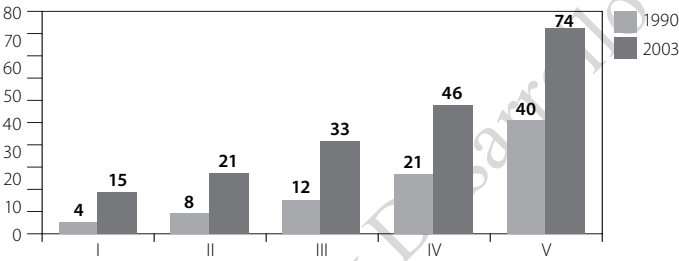


Fuente: Encuesta CASEN 2000.

¹⁰ 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 11). 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 11
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 educativa, 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 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 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 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

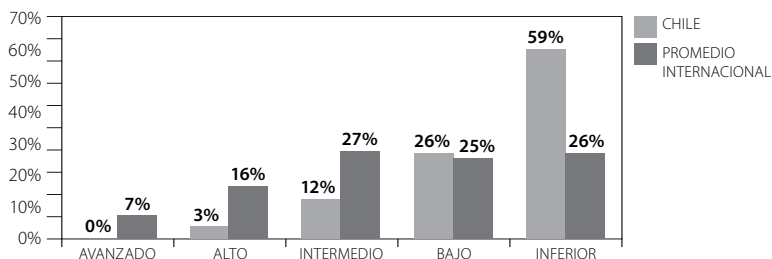
Fuente: Prueba SIMCE años respectivos. Brecha corresponde a diferencia de puntajes entre estrato alto y bajo.

El desempeño escolar en Chile es bajo aún para los mejores estudiantes. La prueba TIMSS¹¹ 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 12).

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.

¹¹ TIMSS: Third International Mathematics and Science Survey.

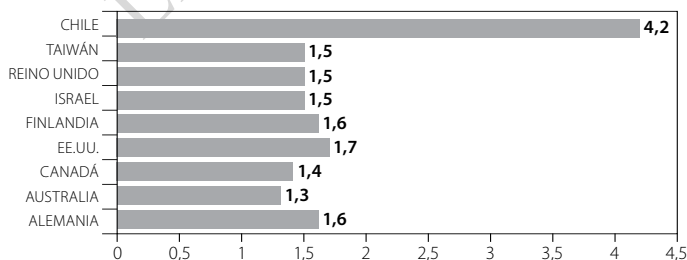
GRÁFICO 12
**PRUEBA TIMSS: ESTUDIANTES DE 8º GRADO
 POR CATEGORÍAS DE LOGRO EN MATEMÁTICAS**



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 13).

GRÁFICO 13
**RAZONES DE SALARIOS
 EDUCACIÓN SUPERIOR/EDUCACIÓN MEDIA**



Fuente: Beyer (2003).

5. La familia y la pobreza

Las investigaciones recientes en capital humano, y entre ellas las efectuadas por James Heckman, destacado Premio Nobel de Economía¹², 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.

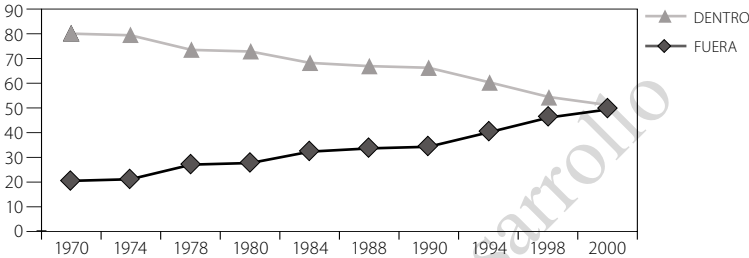
Ahora bien, los análisis sobre familia en nuestro país no son alentadores. Muchas de estas investigaciones señalan con alarma, que los nacimientos fuera del matrimonio y de madres adolescentes pueden tener incidencia en la pobreza futura de esos hogares. En nuestro país, los nacimientos fuera del matrimonio 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%¹³. Por su parte, un 16 % del total de nacimientos

¹² Heckman. J. Carneiro P.: "Human Capital Policy". NBER Working Papers 9495, February 2003.

¹³ Heckman J. Op. Cit.

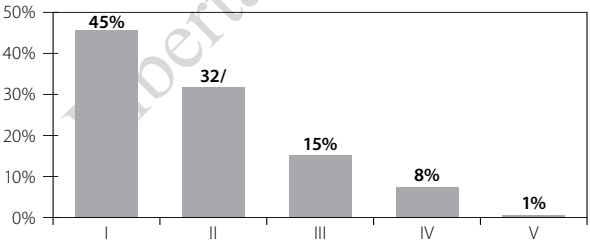
son de madres adolescentes, vale decir de madres menores de 20 años. Estas últimas tienen un riesgo alto de caer y permanecer en la pobreza, ya que en su gran mayoría terminan desertando del colegio. (Gráficos 14 y 15).

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DE NACIMIENTOS DENTRO Y FUERA DEL MATRIMONIO 1970-2003 (PORCENTAJES)



Fuente: INE, Anuarios de Demografía.

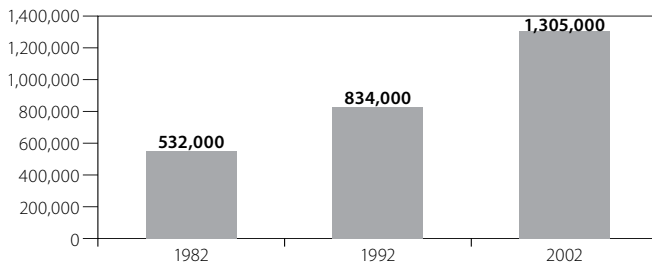
GRÁFICO 15
DISTRIBUCIÓN DE MADRES ADOLESCENTES FUERA DEL COLEGIO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO



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 16).

GRÁFICO 16
EVOLUCIÓN DE HOGARES A CARGO DE UNA MUJER 1982-2002
(Nº DE HOGARES)



Fuente: INE, Censos de Población.

Libertad y Desarrollo

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.

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.

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. 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.

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 problema aún existen muchas hipótesis y muchas interrogantes no resueltas, las que serán reseñadas con mayor profundidad en otros capítulos relacionados con este tema.

Sin embargo, 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?

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 donde 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.

6. Familias y generación 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.

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.

8. Agenda pro educación

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.

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.

Libertad y Desarrollo

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 Anual 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.:** *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad en Chile: 1987-1992*. Depto. Economía U. de Chile 1994.
- **MIDEPLAN,** Resultados de la Encuesta Panel 1996-2001, diciembre 2002.
- **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.

4 | **INSTITUCIONALIDAD DE LA POLITICA SOCIAL EN CHILE: PROPUESTAS PARA LOS NUEVOS DESAFIOS**

Ignacio Irarrázaval *¹

Libertad y Desarrollo

* Ph.D. Política Social (London School of Economics) Director de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica, Profesor de Políticas Públicas de la misma Universidad.

¹ Este trabajo no hubiese sido posible sin el importante aporte en la revisión bibliográfica de María de los Angeles Morandé. Agradezco también los comentarios y sugerencias de Rolando Franco de FLACSO. Sin embargo, ninguna de estas dos personas tienen responsabilidad sobre el texto que se presenta.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de los setenta se ha venido desarrollando en Chile, una discusión sobre la necesidad de contar con una institucionalidad que lidere la política social del país. Si bien, en algunas etapas del período, esta autoridad social se ha concretado de hecho por el liderazgo de quienes ejercieron el cargo, más que por las funciones que les fueron asignadas formalmente, cada cambio de gobierno o reajuste ministerial produce un intento de revisión de la institucionalidad. Parte del conflicto tiene que ver con el amplio alcance de las funciones que se le pedirían a esta institución y la escasa capacidad operativa para actuar e interactuar con otros actores del sector público.

Las autoridades del nuevo gobierno de Chile iniciado en marzo del 2006, ya han planteado diversas inquietudes respecto a la estructura institucional que debiese existir para poder implementar la política social adecuadamente.

Las estrategias de desarrollo social que llevan a cabo los países son planteamientos esencialmente dinámicos, pues se basan en conocimientos y supuestos de acción que tienen un sustento ideológico y empírico que puede variar en el tiempo. En el caso chileno, si bien no han existido grandes cambios en el paradigma de desa-

rrollo en los últimos quince años, sí han existido avances conceptuales y empíricos que han repercutido en la forma de abordar la problemática social.

Este trabajo define lineamientos para una propuesta de un nuevo arreglo institucional para una agencia estatal a nivel de ministerio que aborde las políticas de superación de la pobreza desde una perspectiva coherente y comprehensiva. Por lo tanto, el objetivo es plantear ideas que sirvan de base para una discusión más acotada sobre la institucionalidad social.

El trabajo comienza con un breve análisis de las tendencias recientes en términos de los modelos o enfoques que ha tomado la política social en los países latinoamericanos, concluyendo que existe un denominador común entre los enfoques utilizados en los últimos años. En segundo lugar, el trabajo presenta una síntesis sobre diversos conceptos y criterios para analizar la institucionalidad social. Finalmente y sobre la base de estos dos antecedentes se formulan diversas propuestas para una nueva institucionalidad social para Chile, refiriéndose una parte de éstas a un enfoque estratégico más global y concentrándose otras en aspectos más operativos.

I | **MODELOS DE POLÍTICAS SOCIALES: DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS A LA PROTECCIÓN SOCIAL**

En las últimas décadas, los distintos modelos o enfoques con que se diseña, gestiona e implementa la política social en América Latina, han ido evolucionando hacia un modelo más integral que posiciona al individuo como protagonista de su propio desarrollo, siempre bajo la óptica de la superación de la pobreza como estrategia básica para el crecimiento y desarrollo pleno de una nación.

Tal como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo, es posible identificar en la literatura internacional tres modelos bajo los cuales se han enfocado las políticas sociales y se han ido diseñando los programas públicos sociales. Sin embargo en el terreno de la práctica, estos tres modelos tienen muchos elementos en común y han sido considerados en mayor o menor medida por los gobiernos de turno en nuestro país.

1. Enfoque de las necesidades básicas

El enfoque de las necesidades básicas (NB) desarrollado en las décadas de los 70's y 80's, se funda en la idea primordial de la satisfacción de las necesidades mínimas del hombre. Siguiendo el concepto

de justicia distributiva de RAWLS (1967), se plantea que, para lograr una igualdad de oportunidades, la sociedad debe prestar atención a aquellos que poseen menos bienes materiales y que han nacido en situaciones sociales menos favorables.

De esta manera, el modelo entiende que las NB y la igualdad de oportunidades son complementarias, en la medida que al asegurar la cobertura de las NB de las personas, se obtiene un escenario a partir del cual éstas pueden comenzar a desarrollarse en función de su propio mérito o potencialidades. En este sentido, la erradicación de la pobreza se plantea como un requisito mínimo para la igualdad de oportunidades y como supuesto básico del modelo.

El objetivo último de este enfoque, es el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los individuos, lo cual se traduce en el lenguaje de las políticas sociales, en suplir en el corto y mediano plazo las necesidades materiales e inmediatas del hombre, dejando para el largo plazo, aquellas necesidades inherentes al desarrollo de las personas, bajo el supuesto de que la subsistencia material ya está cubierta.

Ha habido distintas perspectivas con las cuales se ha abordado el modelo de las NB. Un conocido autor en esta perspectiva STEWART (1985), destaca ciertos elementos comunes a estas visiones que caracterizan muy bien el modelo y que conviene desatacar. En primer lugar, el concepto de Distribución que como ya se afirmaba, dice relación con la satisfacción de las NB de los más desposeídos. Un segundo elemento relevante es el Tiempo, pues en el modelo se privilegia la satisfacción de NB en el corto plazo. Otro componente característico del modelo es la idea de Exclusividad, en tanto, un país para superar la pobreza debe concentrarse en la satisfacción de las NB de los menos favorecidos como objetivo prioritario. Y por último, el concepto de Globalidad Estructural, que plantea el modelo de NB como una estrategia de desarrollo que promueve cambios al interior de una sociedad.

El enfoque de las NB, inspiró al modelo de política social en Chile en los años 80', materializándose en políticas sectoriales como las sub-

venciones educacionales y en salud, los sistemas de pensión mínima y el subsidio habitacional. Siguiendo los elementos característicos del modelo que destacaba Stewart, la política chilena de los 80' cumple con aquellos criterios más comunes del enfoque de las NB, ya que se concentró en la satisfacción de las NB de los más pobres (Distribución); se privilegiaron acciones de corto plazo (Tiempo); se planteaba la satisfacción de NB como criterio prioritario de la política (Exclusividad); y se adoptó el modelo como estrategia de desarrollo en la política de la época (Globalidad Estructural) (IRARRÁZAVAL; 1989)

Sin embargo, este modelo ha puesto en evidencia sus limitaciones a través del tiempo, pues, tal como señala Stewart, si bien, permite cuantificar fácilmente los costos de una estrategia de superación de la pobreza, por tratarse de objetivos cortoplazistas, presenta dificultades al llevarse a la práctica en la política social siendo complejo identificar los indicadores y satisfactores de las NB para medir sus verdaderos efectos y logros a mediano y largo plazo. Por otra parte, presenta la limitante de constituirse más bien como un estilo de desarrollo para los países y no como una estrategia concreta de política pública, por lo tanto, no establece los medios necesarios para lograr los objetivos que plantea y presenta dificultades como modelo para adaptarse a las realidades de cada país y a sus distintas opciones de política pública.

2. Modelo de redes de protección o transferencias condicionadas

Un segundo enfoque bajo el cual se han diseñado políticas sociales de protección, es el modelo norteamericano de los años 90' de Redes de Protección o Transferencias Condicionales, el cual se basa principalmente en la transferencia de ingresos a los grupos más necesitados de una sociedad.

En este marco, el Banco Mundial define a las redes de protección como aquel conjunto de programas sociales, formales o informales,

públicos o privados, diseñados para proveer o sustituir el ingreso de los más pobres. Estos programas pueden tomar la forma de transferencias económicas, programas de alimentación, microcréditos, además de programas que aseguren el acceso a servicios públicos, como los subsidios educacionales o de salud¹.

Siguiendo este enfoque, las políticas fundadas en redes de protección, tendrían dos funciones claves. En primer lugar, al igual que el enfoque de NB, las redes de protección cumplirían un rol más bien tradicional de redistribución del ingreso hacia los más necesitados, pero mediante mecanismos de transferencias. En segundo lugar y a diferencia del modelo anterior, cumpliría una función de apoyo a los sectores más pobres a manejar los riesgos que los amenazan constantemente y los mantienen en la pobreza.

La primera función se despliega en un horizonte más bien de corto plazo, ya que por tratarse de transferencias de ingresos o de distintos tipos de recursos para los grupos más necesitados, los ayuda directamente a superar situaciones de pobreza. Sin embargo, se ha identificado que estas transferencias cortoplazistas no logran superar la condición de pobreza de los grupos más vulnerables, sino que son un paliativo a la pobreza en la cual se ven sumidos estos segmentos. Es por esto, que las políticas de redes de protección o transferencias condicionales han incursionado en una nueva función relacionada con apoyar a los hogares más pobres a manejar el riesgo.

Los riesgos pueden darse a distintos niveles de análisis. En un nivel macro, riesgos como hambre, desastres naturales o crisis económicas, pueden afectar a una localidad, región o país y a un nivel micro, pueden presentarse riesgos en los hogares tales como enfermedades, discapacidad o desempleo. Las redes de protección permanentes actúan disminuyendo los riesgos a nivel de los hogares (micro), permitiendo a los países hacer más eficientes sus alternativas de política a nivel macro y focalizar de mejor manera los programas públicos en otros sectores,

¹ www.worldbank.org/sp/safetynets/keyconcepts

razón por la cual, las políticas de redes de protección han sido ampliamente aceptadas en la comunidad internacional.

De acuerdo al nivel de ingresos, los riesgos repercuten más fuertemente a los hogares más pobres que a los hogares más acomodados, pues, para los primeros la disminución de sus ingresos les significa mayores pérdidas a largo plazo que para los segundos. Los hogares más pobres frente a situaciones de crisis deben vender sus bienes, mandar a sus hijos a trabajar, o disminuir su alimentación, lo cual les dificulta aún más sus posibilidades de salir de la pobreza. En este sentido, las redes de protección, adquieren relevancia en cuanto permiten a las familias pobres incurrir en ciertos riesgos que aumenten su capacidad productiva, que a mediano o largo plazo les traiga mayores retornos y les entregue más herramientas para salir de la pobreza.

Si bien, no existen recetas universales para que un país pueda decidir qué tipo de redes de protección o transferencias debe implementar, el enfoque plantea que cada nación debe adecuarse a su realidad y nivel de desarrollo, teniendo en cuenta cuatro consideraciones centrales.

En primer lugar, se deben analizar los principales tipos de riesgos que amenazan a una sociedad, especialmente los que afectan a los más pobres y buscar acciones públicas efectivas que ayuden a los hogares a manejar estos riesgos. En segundo lugar, se debe procurar una adecuada combinación de programas públicos o privados para hacer efectivas las redes de protección de una economía. En tercer lugar, se debe identificar adecuadamente a los beneficiarios de las redes de protección considerando los riesgos que amenazan a cada grupo. El Banco Mundial identifica a tres grupos: Los pobres crónicos, como aquellos hogares que aún en tiempos de bonanza se mantienen en la pobreza; los pobres transitorios, como aquellos que viven en el límite de la línea de la pobreza y pueden caer en ella fácilmente, y los pobres circunstanciales, como aquellos subgrupos de la población en los cuales su nivel de vulnerabilidad se relaciona con situaciones como la discapacidad, el origen étnico o patologías sociales como el

alcoholismo, la drogadicción o la violencia intrafamiliar. Por último, los programas deben ser efectivos en términos de costos, considerando adecuados niveles de beneficios, sistemas de administración y logro de objetivos.

3. Modelo de protección social

Un tercer enfoque bajo el cual diseñar políticas sociales y sobre el cual se propone dar señales para una efectiva institucionalidad social en el país, es el modelo de Protección Social (PS). Este modelo, en continuidad con los modelos expuestos anteriormente, busca superar la pobreza incorporando estrategias redistributivas y de equidad social, transferencias y redes de protección social para los más pobres e incorporando el manejo social del riesgo, basándose en supuesto de que los grupos más pobres son más vulnerables a los riesgos y carecen de instrumentos adecuados para manejarlos. Además postula que estos grupos al manejar el riesgo, son capaces de enfrentar con éxito sus tareas y funciones sociales estando en condiciones de aprovechar las oportunidades de desarrollo que un país le ofrece a la sociedad en su conjunto.

A partir de las definiciones utilizadas por el Banco Mundial, es posible plantear que el enfoque de PS se refiere a aquellas intervenciones públicas para asistir a individuos, hogares y comunidades para manejar mejor sus riesgos y proporcionar apoyo a los críticamente pobres. En este contexto y llevado a la práctica, el manejo social del riesgo se debe gestionar bajo el diseño de programas de protección social o redes de programas, que seleccionen estrategias adecuadas de prevención, mitigación y superación de los riesgos sociales, poniendo énfasis en el desarrollo del capital humano y social.

Bajo este punto de vista, las políticas de protección social se tornan cada vez más relevantes no sólo por un concepto de equidad implícito en ellas, sino como parte de una estrategia de desarrollo económico y

social, que permite que una vez cubiertos los riesgos básicos, los sectores de menores ingresos adopten decisiones más proactivas para la superación de la pobreza. (ARENAS y GUZMÁN, 2003)

En América Latina, el modelo de PS comienza a consolidarse a fines de los 90', al percibir que a pesar de que el continente muestra considerables logros en términos de indicadores sociales básicos como esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo, acceso a agua potable y saneamiento, en la práctica, existen todavía importantes segmentos de la población que viven en condiciones de pobreza crítica². Por otra parte, tal como lo señala Arriagada (2003) el sistema de seguridad social de la región se ha construido alrededor del empleo formal, excluyendo al sector informal o a los inactivos, por lo que en general los beneficios del sistema no alcanzan a los más pobres o vulnerables.

Al elemento anterior, se unen las dificultades derivadas de los efectos de la "crisis asiática" que en Latinoamérica generó diversos episodios de inflación, inestabilidad macroeconómica y en definitiva una menor capacidad potencial de los Estados para cubrir las demandas sociales de la población. Tal como lo menciona la CEPAL (2004), la evolución del gasto público en los países latinoamericanos en la década de los noventa se caracterizó por un importante aumento de los recursos del gasto social³. Este crecimiento se atribuye a un importante esfuerzo que hicieron los países por elevar la fracción del PIB destinada al gasto social, con el fin de compensar la reducción en los ingresos fiscales producto del menor dinamismo que muestran las economías. Particularmente, la desaceleración de la economía y la contracción del PIB produjo un freno en la expansión del gasto social a partir de 1998. Debido a estos hechos, los países comienzan a dar mayor prioridad a áreas estratégicas del gasto social, y las organiza-

² El Panorama Social de América Latina 2002-2003 señala que al analizar las cifras de pobreza e indigencia en 18 países de la región en el período 1990-2000, 5 de ellos muestran retrocesos y 3 muestran estancamiento en sus niveles de pobreza.

³ El gasto social promedio anual aumentó de US\$ 342 a US\$ 540 entre 1990-1991 a 2000-2001.

ciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial comienzan a definir condicionalidades para el otorgamiento de sus préstamos, consistentes principalmente en asegurar el financiamiento y operación de “programas sociales protegidos”, orientados a cubrir las necesidades básicas de las personas de escasos recursos.

Cabe destacar que en Chile, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) ha hecho suyo este modelo para el diseño y gestión de sus programas, asumiendo como misión contribuir a la superación de la pobreza, en la medida que apoya a las personas, familias y comunidades a contar con herramientas para manejar o enfrentar adecuadamente los riesgos a los que son especialmente vulnerables dada su condición de pobreza. En este marco, pone el énfasis hacia soluciones orientadas al fortalecimiento y adquisición de herramientas que desarrollen las potencialidades de las personas en pos de su propio desarrollo e integración y de enfrentar con éxito a los riesgos a los que están expuestos.⁴

Un tercer elemento que incide en la consolidación de esta iniciativa, es el impulso que toman los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, apoyados por los 191 estados miembros del sistema de Naciones Unidas. Justamente, el primer objetivo del milenio, establece que los países se comprometen a “reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día” y a “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”.

Estos tres elementos contribuyen a conformar una nueva tendencia en la política social que se basa en el modelo de la Protección Social, el cual se consolida como resultado de una progresión lineal de los distintos enfoques revisados que analizan los sistemas de protección social, pasando desde un modelo de corte más asistencial basado en la satisfacción de necesidades básicas de los más pobres

⁴ FOSIS. Manejo Social del Riesgo. Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS (2002)

a corto plazo, por un sistema de redes de protección o transferencias que ayuda a los más pobres a manejar el riesgo entregándole herramientas para ello, hasta un modelo más integral y participativo de protección social en donde los grupos vulnerables son considerados sujetos de derecho que se constituyen como partícipes del desarrollo de un país.

Si bien, cada enfoque es definido a partir de planteamientos propios y singulares, como se ha constatado, también confluyen en ellos elementos similares. A partir de las definiciones planteadas y de la literatura revisada, es posible plantear que el Modelo de PS presenta componentes en común con los otros dos modelos analizados, distinguiéndose al menos los siguientes:

- Se focaliza en la población más pobre, desprotegida, vulnerable, o críticamente pobre.
- Se fundamenta en el rol tradicional redistributivo del ingreso hacia los más necesitados.
- Contempla medidas de corto plazo y largo plazo para la superación de la pobreza.
- Las intervenciones se desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y pueden estructurarse en forma de red o programas sociales integrados.
- Los programas cubren una amplia gama de iniciativas, desde transferencias monetarias, seguridad alimentaria, acceso a salud, educación y vivienda, entre otros. Muchas veces los programas de protección social actúan como complemento de las intervenciones sectoriales más tradicionales.
- Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios en la superación de su condición de pobreza.
- Los programas definen incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben asumir alguna cuota de compromiso con los mismos.

Como se puede desprender de esta sección, los tres enfoques reseñados muestran características comunes, como es la focalización de las intervenciones en segmentos de pobreza y el tipo de intervenciones en redes, sin embargo, se aprecia a su vez un avance hacia un esquema más comprensivo que incorpora una estrategia más integral y al propio beneficiario como sujeto de derechos.

Libertad y Desarrollo

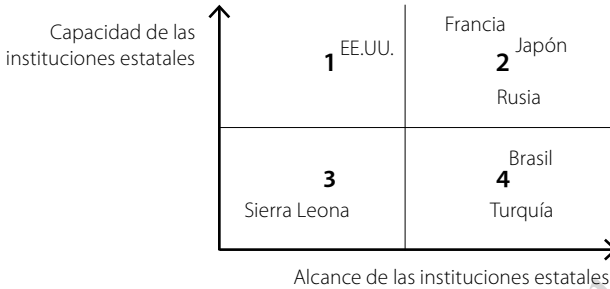
II | CONCEPTOS Y CRITERIOS PARA ANALIZAR UNA INSTITUCIONALIDAD DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. Nuevo rol del estado en materia social

La política social ha estado concebida tradicionalmente como una actividad puramente estatal. Sin embargo, en las últimas décadas, ha cobrado fuerza la idea de que el Estado debe buscar diferentes alternativas de cooperación para llevar a cabo la política social, cumpliendo un rol principal de regulación, promoción y subsidiariedad en los programas y proyectos sociales, abriendo paso a la actuación de otros agentes en la política social, ya sea del sector privado o los mismos beneficiados.

Siguiendo esta idea, FUKUYAMA (2004) distingue entre el alcance de las actividades estatales en cuanto a las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos; y la capacidad o fuerza estatal para programar y elaborar las políticas por parte del Estado, dando especial relevancia a ésta última como el principal sustento de la política social. En este sentido, si bien, el alcance de las acciones del Estado disminuye en materia de política social, aumenta la capacidad del aparato estatal para asegurar políticas sociales focalizadas y más efectivas. Sobre la base de lo anterior, el autor elabora un esquema teórico donde se podrían ubicar algunos países a modo de ejemplo como ilustra en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1
CAPACIDAD Y ALCANCE DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO
 (SEGÚN FUKUYAMA 2004)



Tal como se aprecia en el Gráfico 1, en el cuadrante 1 se encuentran países como Estados Unidos donde se privilegia un alcance acotado de las funciones sociales pero con una capacidad bastante desarrollada. En el cuadrante 2, se ubican países europeos con modelos de Estado Benefactor con un amplio alcance de las funciones y una capacidad desarrollada, aunque esto sea a costa de la eficiencia. En el cuadrante 3 se encuentran países con una baja capacidad y escaso alcance de sus instituciones estatales como es el caso de países africanos como Sierra Leona. Por último, en el cuadrante 4, podrían ubicarse diversos países latinoamericanos que definen una ambiciosa institucionalidad y funciones sociales, pero que en la práctica tienen muy poca capacidad operativa para llevarlas a cabo.

La capacidad institucional del Estado en sintonía con lo anterior, podría ser definida entonces como un conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores y de las organizaciones, que emanan de un acuerdo político y social para atender a problemas específicos, y que establece objetivos claros y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución, garantizando la continuidad, eficiencia y eficacia de una política pública. (FRANCO 2005); (SZÉKELY 2005).

Para acrecentar su capacidad institucional en materia social, el Estado debiera fortalecer cada vez más su rol regulador y fiscalizador

por sobre sus roles tradicionales de formulación de política, financiamiento y provisión de bienes y servicios. Tal como afirman García y Camacho (2004) en virtud de la creciente incorporación del sector privado en la prestación de servicios, al Estado –representado por una autoridad social unitaria– le correspondería regular el comportamiento de los mercados de bienes y servicios sociales, a través de entidades especializadas e independientes que garanticen la equidad en el acceso a dichos bienes y servicios. Dicho de otro modo, la capacidad institucional del Estado en materia social se relacionaría directamente con su capacidad de regulación y supervisión de los programas de protección social, de modo de asegurar su eficacia.

Algunos autores sostienen que las políticas sociales eficaces en la reducción de la pobreza y la desigualdad, deben fundarse en una capacidad institucional que de continuidad a las políticas sociales. BRAUN y VÉLEZ (2004), afirman que para asegurar lo anterior, es clave desarrollar una institucionalidad a nivel intermedio⁵ que ofrezca ámbitos de cooperación entre los distintos agentes y niveles gubernamentales, y que proporcione mecanismos de participación para los diferentes actores sociales, de modo de desarrollar en el largo plazo una capacidad técnica permanente en las agencias que llevan a cabo la política social. Sin embargo, la consolidación de estas instituciones intermedias, depende a la vez, de la acción de instituciones superiores que aseguren la estabilidad económica y política de un país, para lo cual es fundamental un liderazgo político consolidado que promueva el fortalecimiento de las instituciones, especialmente en contextos de inestabilidad económica.

Si bien, en América Latina en los años '80, la principal preocupación fue aumentar el crecimiento y la estabilidad económica de

⁵ Los autores entienden que existen tres niveles institucionales (siguiendo a Acuña y Tommasi; 1999) De orden inferior, como aquellos que tratan sobre resultados específicos de política pública; De orden intermedio, como aquellos que determinan la manera en la cual se definen los resultados específicos de política pública; y; De orden superior como aquellos que definen la participación política y los procesos y actores que intervienen en la toma de decisión de reglas de orden inferior.

los países, a fines de los '90 comienzan a prevalecer nuevas preocupaciones en el ámbito social, dando prioridad a la superación de la pobreza y la desigualdad. Frente a este desafío, la discusión se centra en los nuevos objetivos de la política social y en la implementación de políticas compensatorias o redes de protección focalizadas, introduciendo elementos de innovación institucional como fondos sociales o programas especializados, lo cual genera diversificación de la oferta programática en materia social.

No obstante, tal como afirma HARDY (2003), esta multiplicación de programas sociales focalizados en los 90' reclama altos grados de coordinación e integración institucional, reto que las autoridades sociales latinoamericanas hasta nuestros días no han sido capaces de alcanzar. En este sentido, urge desarrollar una institucionalidad social de mayor rango, capaz de articular y regular de manera integral las políticas sociales, de tal forma de aprovechar eficientemente los recursos públicos y generar un mayor impacto en los beneficiados de estas políticas.

En esta línea, la literatura coincide en que en nuestra región, el sector de las políticas sociales se ha caracterizado por contar con una institucionalidad social incipiente y vulnerable frente a las coyunturas políticas y económicas, lo cual ha limitado el impacto de las políticas de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad. En efecto, estudios demuestran que el nivel de institucionalización de la política social en la región es bastante deficiente, revelando por ejemplo, que sólo 5 de 18 países cuentan con un ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza, uno de los principales indicadores de institucionalización de acuerdo a este al estudio⁶. (SZÉKELY; 2005).

6 Estos países son Argentina, Brasil, México, Panamá y Perú.

2. Aspectos claves de una institucionalidad social

Como es de suponer, la institucionalización de las políticas sociales se torna una tarea de vital importancia para dar al Estado una mayor capacidad de enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad social en los distintos países, surgiendo la necesidad de contar con una autoridad consolidada en materia social. Esta autoridad social debe buscar satisfacer las necesidades de una población definida, generando un impacto en la consecución de objetivos claros y medibles, y utilizando eficientemente los recursos que les son asignados. En base a estos principios, FRANCO (2005) reconoce cinco funciones fundamentales de una autoridad social: (1) Priorizar la población y espacios territoriales a atender; (2) Coordinar la acción con otras autoridades; (3) Asignar eficientemente los recursos; (4) Controlar la aplicación de los programas sociales y; (5) Evaluar las intervenciones.

En este mismo ámbito, SZÉKELY (2005), reconoce una serie de componentes constitutivos de una política social institucionalizada. Entre ellos, destaca la necesidad de establecer un marco jurídico que delimite las responsabilidades, facultades y atribuciones de los distintos actores y niveles de gobierno involucrados. Asimismo, recalca la importancia de que se reglamente el comportamiento y conducta de los funcionarios públicos, en cuanto al manejo de los recursos, de la información y en la atención hacia los beneficiarios. Otro elemento de importancia que destaca el autor, es la construcción de padrones de beneficiarios, de modo de poder determinar adecuadamente los criterios de selección de los usuarios y de los programas a implementar. En este sentido, para focalizar las intervenciones sociales hacia los más pobres, es conveniente contar con sistemas únicos de información sobre los usuarios, sus necesidades y los programas a los que acceden, de manera de intervenir integrada y coordinadamente sobre la población más vulnerable.

A partir de la literatura revisada y los planteamientos referidos a la institucionalización de las políticas sociales, es posible enumerar de manera sintética una serie de atributos que se consideran como

requisitos para el éxito de una institucionalidad de protección social. Estos elementos son los siguientes:

- Continuidad en las políticas sociales y de sus programas concretos, independiente del gobierno de turno y las preferencias políticas de un momento determinado.
- Liderazgo político de la institucionalidad en materia de política social.
- Fortalecimiento y capacidad técnica de instituciones intermedias para la gestión de la política social.
- Existencia de un marco jurídico que delimite las funciones y atribuciones de los actores involucrados en la institucionalidad y controle su comportamiento.
- Identificación de la población objetivo y de los espacios territoriales a atender por las políticas sociales.
- Definición de los objetivos específicos de la política social en un programa o plan nacional, con sus correspondientes indicadores y planificación para su consecución.
- Asignación eficiente de los recursos disponibles en la elaboración de un presupuesto para la implementación de las políticas sociales.
- Coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y organismos ejecutores de los diferentes programas a través de mecanismos e instancias explícitas.
- Incorporación de instancias de atención y participación ciudadana en las políticas sociales.
- Control, seguimiento y evaluación de los programas implementados con instrumentos confiables de medición.
- Acceso a información confiable tanto acerca de los beneficiarios de la política social y sus necesidades, como acerca del funcionamiento de los programas sociales, sus ejecutores y sus resultados.

En el caso de Chile, estos elementos se encuentran presentes de manera más bien débil o dispersos en la institucionalidad de política social. Cabe señalar eso si, que en las últimas décadas se ha dado centralidad a la política social, haciéndose esfuerzos por fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de la política social, principalmente a través de MIDEPLAN. Sin embargo, se ha puesto en discusión el rol de este ministerio y la posibilidad de su rediseño, pues no ha tenido el poder necesario ni los instrumentos adecuados para cumplir con la función de coordinar las políticas sociales de superación de la pobreza y desigualdad en el país. (PALMA); (MOLINA; 2003).

En el marco de esta discusión y dentro de la Agenda de Modernización del Estado, han surgido propuestas que coinciden en que a partir del perfeccionamiento de lo que ya existe, es necesario generar las condiciones institucionales que permitan al Estado hacerse cargo de manera eficiente de la pobreza y la desigualdad. Considerando la estabilidad política y económica, y la solidez de las instituciones de orden superior en el país, aumentan las posibilidades de llevar adelante este desafío.

Si bien, en la discusión actual, ya existe un grado razonable de consenso sobre la conveniencia de tener una autoridad social en el país, queda aún pendiente la definición de los aspectos prácticos que permitan y consoliden su existencia. En esta línea, a continuación se presentan algunas propuestas para una nueva institucionalidad de Protección Social en Chile con un claro rol de coordinación y regulación de la política social, fundamentadas en la superación de la pobreza desde una mirada focalizada, integral y centrada en el ciudadano.

III | ELEMENTOS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PARA CHILE

La propuesta de reestructuración de la institucionalidad social para Chile que se plantea a continuación, parte de la base de que a pesar de existir una evolución en los modelos o enfoques de la política social en las últimas décadas desde necesidades básicas insatisfechas hacia la protección social, ésta ha mantenido a la superación de la pobreza, como eje preponderante de la política social.

Por otra parte, también se ha de tener presente que si bien el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, tuvo un importante cambio institucional en 1990, al pasar de una Oficina Asesora del Presidente de la República a ser un Ministerio, en la práctica la mayoría de las funciones previas se mantuvieron vigentes, y aún incluyen aspectos muy amplios respecto de los cuales existen otros actores relevantes dentro del Estado, como por ejemplo; el “diseñar planes de desarrollo nacional”.

Lo que interesa con esta propuesta es contribuir a precisar en mejor medida las atribuciones que podría asumir una institución cuyo mandato principal sea la protección social en el sentido que se ha descrito previamente. Por lo tanto, no se trata de hacer un perfil organizacional sino más bien de definir y acotar las funciones de la institucionalidad. De esta manera, las autoridades políticas podrán tener un marco de

referencia más objetivo y acotado, y por otra parte, la ciudadanía podrá ejercer un escrutinio público más preciso respecto de su trabajo.

La propuesta se divide en dos partes; en primer lugar se señalan algunos aspectos estratégicos que deberían guiar una política social de protección social orientada a apoyar la superación de la pobreza de la ciudadanía. Posteriormente, se definen diversos aspectos institucionales más formales respecto de la estructura que podría tener esta institucionalidad social.

1. Aspectos estratégicos para una política de protección social

a) Preocupación permanente por los más pobres

Dentro de las tareas que la nueva institucionalidad debe asumir está la de disponer de información más actualizada respecto a la situación de las personas en situación de pobreza y de los recursos estatales asignados para la superación de esta situación. Los últimos estudios disponibles en Chile, nos señalan que la pobreza en Chile es un fenómeno muy dinámico, pues entre 1996 y 2001, casi un 60% de las personas clasificadas como pobres dejaron de serlo en ese período⁷. Por otra parte, si se revisa la evolución del gasto social en nuestro país en los últimos años se puede constatar una gran expansión del gasto social, creciendo en un 94% entre los años 1990 y 2001.

Asimismo, se ha elevado la relación Gasto Social/Gasto Público⁸, alcanzando el gasto social per cápita los us\$ 700. De esta manera, es relevante enfatizar en una mayor focalización del gasto social para la superación de la pobreza, así como en la transparencia e información disponible acerca de la asignación de los recursos públicos. Si bien, en las últimas décadas se han hecho importantes esfuerzos de focaliza-

⁷ Encuesta sobre Dinámica de la pobreza 1996-2001, MIDEPLAN.

⁸ En el año 2001 el gasto social en Chile alcanzó us\$ 9.925 MM. (Véase Irarrázaval, Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza: Focalización, Crecimiento y Oportunidades)

ción en las políticas y programas públicos, es necesario continuar trabajando por lograr una asignación más eficiente de las transferencias públicas hacia los más pobres a través de mejores mecanismos de focalización e información acerca de los beneficiarios para una mejor distribución de recursos.

Ahora bien, aunque la encuesta CASEN es un significativo aporte a la definición de políticas, su procesamiento es complejo y a veces excesivamente lento, por lo tanto es poco eficaz esperar dos o tres años para conocer como está evolucionando esta variable. En este sentido, la propuesta se alinea de acuerdo a los siguientes puntos:

- Así como el país requiere conocer con periodicidad la evolución del empleo, del crecimiento económico y un indicador de la actividad económica (mensual), también se estima que es altamente conveniente disponer de información más frecuente respecto a la situación de pobreza de la población. Es importante tener conocimiento de la evolución de los niveles de pobreza al menos anualmente; para ello se podría trabajar con una versión simplificada de la Encuesta CASEN, o bien utilizar la Encuesta Nacional de Empleo del INE para hacer las estimaciones pertinentes.
- Seguimiento y monitoreo de la política y programas sociales por Internet y accesible a toda la ciudadanía. Este sistema debiera reportar de manera permanente y actualizada todos los programas sociales orientados a pobreza que ejecuta el Estado. En este espacio debería especificarse, el segmento objetivo, cobertura esperada, cobertura lograda, número de beneficiarios o prestaciones esperadas y logradas, metas físicas y metas financieras. Un sistema que considera algunas de estas características fue implementado a principios de los 2000, por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales (SIEMPRO) en Argentina.
- En los últimos años, se ha introducido la práctica de explicitar como un determinado programa, política o iniciativa contri-

buye al logro de un fin transversal; por ejemplo, a partir de la política de Participación Ciudadana se definieron encargados de ese tema en cada ministerio. De manera similar, se requiere establecer profesionales que estén constantemente verificando como determinados programas contribuyen a la superación de la pobreza.

b) Gradualidad de los subsidios sociales: puerta de entrada y salida

Es necesario asegurar una estabilidad mínima de beneficios y recursos a las familias que están progresando económicamente de manera de no producir trampas de pobreza. Tal como se señaló previamente, los estudios sobre movilidad de la pobreza muestran que existe una proporción importante de los pobres que dejan esa condición en períodos mas o menos breves.

Las personas que se benefician de los subsidios sociales pueden tener una preocupación o incluso desincentivo a mejorar sus condiciones socioeconómicas porque en la medida en que mejora su situación, ellos pueden perder los beneficios sociales que perciben. Por otro lado, interesa que los subsidios se mantengan focalizados.

Se debe implementar un mecanismo de gradualidad de la desafiación o pérdida de los beneficios del sistema de protección social. Es absurdo que una familia de escasos recursos pierda un beneficio social sólo por haberse comprado un bien o equipamiento para su hogar como un refrigerador o similar. Aquí se podrían definir diversas alternativas en que la más simple sería definir una tasa de disminución lineal de los beneficios en un determinado período de tiempo. Alternativamente, se podrían adelantar los beneficios por el mero hecho de aceptar la salida del programa.

c) Consideración del cliente en la política social y en trámites sociales

Es necesario reconocer de forma mas explicita los derechos y la dignidad de las personas que acceden a los beneficios de la política

social. Cada vez más la política pública pretende acercarse a los ciudadanos, y debe hacerse más responsable ante ellos, es decir, debe rendir cuenta respecto a sus gestiones y logros. Hoy en día, los servicios públicos han incorporado estudios de “satisfacción de beneficiarios” para evaluar como valoran los programas sociales sus propios beneficiarios. Por lo tanto, este aspecto contempla incorporar los criterios de respeto al cliente de las políticas sociales y el trato personalizado de estos.

La propuesta consiste en definir una serie de criterios y normas de acción que rijan el proceso de acceso a los programas sociales por parte de los ciudadanos.

- Definir plazos máximos de respuesta en postulación a subsidios sociales y Ficha CAS o su sucesora.
- Procesos de postulación definidos e informados.
- Sistema de apelación y reclamos a las postulaciones de programas sociales.
- Establecer una ventanilla única de trámites y sistemas integrados de postulación a programas sociales que son parte de la política de protección social.
- Tarjeta de pago electrónico de subsidios monetarios.

Todos estos elementos están orientados a mejorar la gestión de la política social y acercarla a los clientes.

d) Descentralización

La implementación de una política de protección social requiere de una efectiva descentralización territorial y funcional. Con respecto a lo primero, si bien el gobierno central tiene el derecho y el deber de promover programas sociales que tengan un componente de equidad territorial en la línea de la función distribución de las finanzas públicas⁹, en la medida en que la política social requiera

⁹ Siguiendo la definición clásica de las funciones de las Finanzas Públicas de R. Musgrave.

producir bienes públicos locales¹⁰ estos debieran ser producidos por el nivel local o subnacional.

Los gobiernos locales son instancias muy relevantes en la provisión de bienes públicos, ya que en la medida en que las personas o grupos de personas difieren en sus preferencias por los niveles y formas en que son provistos los bienes públicos, será el gobierno local el que podrá dar cuenta de esas preferencias y mejorar la asignación de los recursos (YAÑEZ, 1993). Por lo tanto, un elemento de esta estrategia debe ser contar y considerar con la capacidad ejecutora y de implementación que tienen los gobiernos locales. En la experiencia chilena es posible constatar algunas confusiones en este sentido, en el caso de diversos programas operados por Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), este organismo termina reemplazando a los municipios en su rol de proveedor de bienes y servicios públicos sociales a nivel local.

La descentralización también puede tener una perspectiva funcional, a través de alianzas con instituciones sin fines de lucro (ISFL) para desarrollar programas de protección social. Las organizaciones de la sociedad civil tienen ventajas comparativas para conocer las demandas de sus beneficiarios quienes actúan de manera más cercana y ágil. Por otra parte, el Estado tiene como restricción el tener que tratar a todos por igual, y de otorgar sus prestaciones de manera estandarizada y regulada por procedimientos que muchas veces son más lentos que lo normal. Otra característica distintiva de las ISFL, tiene relación con su capacidad de innovación, pues a diferencia del gobierno, no necesariamente deben realizar acciones con resultados comprobados o con métodos estandarizados. Así, estas instituciones tienen la virtud de poder desarrollar nuevos procesos y de acercarse a los problemas que les preocupan de una manera novedosa, permitiendo lograr avances en las distintas materias en las cuales se desenvuelven. Finalmente, las Instituciones sin fines de

¹⁰ Bienes públicos locales son bienes públicos cuyos beneficios están limitados a un área geográfica delimitada.

lucro tienen la capacidad de movilizar recursos humanos de manera voluntaria, lo que permite la participación de la ciudadanía en la elaboración y aplicación de políticas y acciones de interés público, ya sea de manera complementaria o crítica a la posición del gobierno de turno.

2. Lineamientos y propuestas para una nueva institucionalidad de la política social en Chile

A continuación se presentan algunos elementos que contribuyen a reformular la estructura de la institucionalidad a cargo de implementar la estrategia de desarrollo y protección social en Chile. Los lineamientos para la propuesta consideran los elementos que se han descrito previamente.

a) Alcance y capacidad

Siguiendo con los conceptos aportados por Fukuyama, nos interesa que la institucionalidad vinculada a la política social se concentre en los ámbitos de la protección social y no en una variedad de temas que pueden ser asumidos por otras instancias del Estado. Sin embargo, para cumplir cabalmente con estos desafíos, esta nueva institución deberá contar con la capacidad, los recursos humanos y económicos para asumir estas tareas.

Tal como lo plantea Arriagada, las redes de protección social en América Latina se caracterizan por tener múltiples problemas institucionales como duplicación y dispersión de programas y acciones, falta de coordinación intersectorial y una responsabilidad difusa entre los varios niveles del gobierno.

En este sentido, el Ministerio de Planificación y Coordinación se ha ido perfilando cada vez más como una institución cuyo centro es la política social, que sin embargo, retiene responsabilidades muy

amplias que no ejerce adecuadamente. Esto puede apreciarse en el Cuadro 1, con las funciones de formulación de políticas y planes de desarrollo nacional y regional

CUADRO 1

**FUNCIONES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
SEGÚN LEY N° 18989**

ARTÍCULO 1

- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional.
- Colaborar con los Intendentes regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional.
- Proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.
- Armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza.
- Orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

Se propone reestructurar este Ministerio y convertirlo en un organismo que lidere claramente en el ámbito social y que esté fundamentalmente dedicado al tema de la política social y pobreza como normador de todas las políticas e iniciativas que están dentro de su competencia. Esto significa que de las funciones que actualmente tiene MIDEPLAN según la Ley, este deberá desprenderse de las funciones genéricas de planificación del desarrollo nacional, la función de definición de la inversión pública sectorial y regional y otros aspectos, que en la práctica hoy en día no son el eje central de su trabajo.

Por lo tanto, en términos de alcance el Ministerio se debe concentrar fuertemente en la formulación, seguimiento, evaluación y financiamiento de la política de protección social. En relación a la capacidad, se requiere de un equipo profesional relativamente reducido, que tenga una amplia capacidad técnica y analítica, y que pueda mantenerse relativamente alejado de las tensiones propias de la administración de los programas.

Un aspecto que se debe asumir con mayor profundidad es la creación de un sistema de seguimiento y evaluación permanentemente. No es sostenible ni presentable para la política social chilena el tener más de 200 programas sociales con un amplio alcance temático pero con una mínima presencia y capacidad operativa en terreno. Ya se ha avanzado bastante con el sistema de control de gestión y evaluaciones de impacto que realiza regularmente el Ministerio de Hacienda, pero deben tenerse mayores conocimientos periódicos sobre los procesos de implementación de los programas y de su impacto desde una perspectiva global de la protección social.

b) Ámbitos de la protección social

En la práctica esta institución debiera redefinir sus funciones en términos de considerar los siguientes ámbitos:

- Definición de los objetivos específicos de la política social, con sus correspondientes estándares, indicadores y planificación para su consecución. En otras palabras, diseño de la política de protección social.

En la primera sección de este trabajo, se revisaron los enfoques o modelos de la política social que han sido utilizados en las últimas décadas, la sugerencia es utilizar una estrategia de protección social definida en forma acotada y operativa, centrada en la protección de los grupos pobres. Esto significa una definición precisa, y no declarativa, de los objetivos, sus herramientas e instrumentos, actores relevantes y sus roles, impactos y costos esperados.

Obviamente, el Ejecutivo es el principal actor en la definición de toda política, sin embargo, en este ámbito es conveniente tener el apoyo de actores externos al Estado, como es la sociedad civil, y que ésta pueda dar orientaciones para su definición.

- Identificación de la población objetivo y de los espacios territoriales a atender por las políticas de protección social, y los sistemas de información correspondientes a esto.

Esto significa la creación de un Sistema Integrado de Información social que tenga dos componentes: Un registro de beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales, tal como es el Sistema CAS actual pero en una versión mejorada, y un sistema de integración de bases de datos de programas sociales y de registros oficiales como Registro Civil y otros¹¹.

La nueva ley sobre Chile Solidario (Cuadro 2: Artículo 5) le asigna atribuciones específicas a MIDEPLAN en este sentido, pero con una especificación insuficiente.

- Monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas implementados con instrumentos confiables de medición, lo que contempla la creación y actualización de un registro único de beneficiarios.

Los procedimientos de monitoreo, seguimiento y evaluación deben estar vinculados al Sistema integrado de información social. En este ámbito debe ponerse especial énfasis en la oportunidad de la información de monitoreo y evaluación, la que en la mayoría de las oportunidades se conoce públicamente de manera desfasada y parcial. Es necesario, establecer compromisos públicos de evaluación y difusión de la información. Actualmente, MIDEPLAN no puede fiscalizar u opinar, con total libertad, sobre la marcha de programas de protección social de otros ministerios, ya que es también un prestador de servicios, por lo tanto no puede evaluar a sus pares.

- Coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y organismos ejecutores de los diferentes programas a través de

¹¹ Para mayor detalle sobre estos aspectos; véase Irrázaval 2004.

mecanismos e instancias explícitas. Asignación eficiente de los recursos disponibles en la elaboración de un presupuesto para la implementación de las políticas sociales.

La nueva institucionalidad social, deberá actuar como un ente planificador, regulador, fiscalizador y financista de la política social y sus programas. La mejor forma, y quizás la única, de poder coordinar efectivamente las iniciativas, es teniendo la autoridad suficiente para ello, la cual en este caso emanaría de un mandato de la política que se desea implementar, como de una transferencia de recursos que se le realizaría al organismo pertinente para implementar las acciones que emanan de la política.

Por lo tanto, se requiere que el ministerio o esta nueva institucionalidad pueda suscribir convenios para la ejecución de los programas de la política social. Estos convenios se deberán poder establecer con relativa facilidad sujetos a condiciones de transparencia y competitividad; en estos convenios se puede considerar a otros organismos del sector público ya sean de dependencia directa del ministerio, o bien otros ministerios, gobiernos subnacionales e instituciones privadas sin fines de lucro. Este aspecto ha sido incorporado parcialmente en la Ley del Programa Chile Solidario, pero sólo para efectos de ese programa, lo que aquí se sugiere es ampliar esa capacidad a todo el espectro de la política social (Cuadro 2).

En los casos que no existan convenios o transferencias específicas para la ejecución de convenios, este ministerio debería coordinar, informar y hacer seguimiento respecto a diversos programas ejecutados por otras instituciones pero que están orientados a la protección social o intervienen sobre factores relevantes para ella. Por ejemplo; MIDEPLAN debería ser un actor relevante en los programas de consolidación de barrios del Ministerio de la Vivienda, como de los Programas de prevención de la delincuencia, drogadicción o seguridad ciudadana. Es decir, no se trata que este ministerio o institución pase a controlar los pro-

gramas de seguridad ciudadana, pero que al menos tenga información permanente por parte de los prestadores respecto a las intervenciones que se realizan, de manera de poder maximizar el impacto agregado de las mismas sobre la población objetivo.

- Incorporación de instancias de atención y participación ciudadana en las políticas sociales.

Si bien han existido importantes avances a partir de la creación de las Oficinas de Información y Reclamos (OIRS) en muchas instituciones públicas, se requiere profundizar estas iniciativas, definiendo plazos y mecanismos vinculantes para las instituciones. En general, los ciudadanos y particularmente los de escasos recursos, tienen dificultades y temores para hacer presente sus opiniones y reclamos frente a la diversidad de procedimientos y criterios de la política social.

Particular importancia tiene en este ámbito la vinculación con las instituciones sin fines de lucro que desarrollan múltiples actividades en el ámbito social, las cuales deberían convertirse en referentes tanto para la formulación de la política como para el monitoreo de la misma.

- Acceso a información confiable tanto acerca de los beneficiarios de la política social y sus necesidades, como respecto del funcionamiento de los programas sociales, sus ejecutores y sus resultados.

Quizás uno de los roles más reconocidos de la institucionalidad actual de MIDEPLAN es su capacidad de proveer información para el diagnóstico y formulación de la política social. La encuesta CASEN, la información consolidada del sistema CAS y otras fuentes son un ejemplo de lo anterior. Sin embargo, existe un importante vacío en términos de los avances concretos de los distintos programas sociales en términos de coberturas, calidades e impactos.

CUADRO 2

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: CHILE SOLIDARIO LEY N° 19.949

ARTÍCULO 3º. La administración, coordinación, supervisión y evaluación de "Chile Solidario" corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación, en adelante MIDEPLAN, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de las demás reparticiones públicas.

Para la implementación del sistema, MIDEPLAN deberá celebrar convenios con las Municipalidades del país, en el ámbito de su respectivo territorio. Sin embargo, excepcionalmente y por razones fundadas, MIDEPLAN podrá celebrar convenios con otros órganos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro. Para el desempeño de las demás funciones, MIDEPLAN celebrará convenios con otros ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales, municipalidades, universidades y con entidades privadas con o sin fines de lucro.

ARTÍCULO 5º. Para ingresar y participar en "Chile Solidario", las familias y personas calificadas deberán manifestar expresamente su voluntad en tal sentido, así como la de cumplir las condiciones del sistema. Lo anterior se realizará mediante la suscripción de un documento de compromiso. Las condiciones y términos del compromiso se contendrán en el reglamento de esta ley.

Para la calificación de las familias y personas como beneficiarias de "Chile Solidario", MIDEPLAN utilizará instrumentos técnicos y procedimientos de acreditación y verificación uniforme para todas las comunas del país, que consideren, a lo menos, el puntaje obtenido en la ficha CAS o en el instrumento que la reemplace, el ingreso familiar y las condiciones que impidan a las familias satisfacer una o más de sus necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Para tal efecto, se deberá considerar la información de que dispongan las municipalidades acerca de las familias y personas de las comunas respectivas, a quienes se hayan aplicado los instrumentos señalados en este inciso. Para la aprobación y modificación de dichos instrumentos técnicos y procedimientos, MIDEPLAN deberá consultar la participación de las municipalidades involucradas.

c) Redefinición de funciones

La consideración de los ámbitos previos para la institucionalidad social, deja necesariamente fuera algunas de las funciones actuales de MIDEPLAN, que pasarían a otras dependencias. Los traspasos de funciones sugeridos son los siguientes:

- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional. Los temas de Desarrollo Regional pasa-

rían completamente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Ministerio del Interior)

- Orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue. Los temas de cooperación internacional, que ha dirigido la Agencia de Cooperación Internacional pasaría al Ministerio de Relaciones Exteriores, este cambio ya se ha insinuado previamente.
- Proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado. El sistema nacional de inversión (SIN) debería traspasarse a SUBDERE, quienes llevan efectivamente los fondos de inversión pública. Por lo tanto, la mayor parte de las SERPLAC pasan a esa dependencia.

Finalmente, el Programa de Vialidad y Transporte Urbano (SECTRA), debe pasar al Ministerio de Transporte.

d) Funciones institucionales

Tal como se ha venido planteando, interesa contar con una institucionalidad social con alta capacidad institucional pero con un alcance preciso y acotado a sus funciones efectivas.

Siguiendo los planteamientos y distinciones de funciones que han realizado diversos autores como; GLENNERSTER (1997, 2003) y GARCÍA y CAMACHO (2004), este nuevo Ministerio debería concentrarse en:

- Formular y evaluar los planes y políticas sociales del país.
- Regular con normas generales en aspectos técnicos y administrativos de la política social
- Subsidiar o financiar la provisión de los bienes y servicios sociales
- Fiscalizar la normativa que recae en los ámbitos de la política social

Lo anterior significa tener un ministerio altamente profesionalizado y con alta capacidad analítica. Sin embargo, la operación e implementación de los programas e intervenciones de la política social recaen

sobre organismos públicos descentralizados que guardan algún nivel de dependencia, en términos de escrutinio directo con MIDEPLAN, pero éstos son esencialmente autónomos. Del mismo modo, MIDEPLAN puede actuar a través de ellos pero también a través de instituciones privadas o sin fines de lucro.

Por lo tanto, este ministerio o institución, es el que define la política de protección social y define los lineamientos para su implementación, pero no es un ejecutor de los programas sociales, sino que coordina la implementación de las iniciativas y programas de protección social a través de servicios más vinculados a sus dependencias o bien otros ministerios o servicios del Estado. En este sentido y a modo de ilustración, la nueva institucionalidad que se propone, es algo más que una superintendencia social, aunque una proporción importante de su trabajo se centra en este aspecto. Es decir, no sólo le corresponde implementar la ley y fiscalizar a los prestadores, sino también definir los alcances y énfasis de la política, los cuales también regirán para los servicios relacionados en forma más directa, como para que otros ministerios sociales desarrollen acciones relacionadas con la protección social.

En esta línea, este nuevo ministerio retiene ciertos servicios relacionados como:

- FOSIS – Fondo de Solidaridad e inversión social¹²
- INJUV – Instituto de la Juventud
- CONADI – Corporación Nacional de Desarrollo Indígena¹³
- FONADIS – Fondo Nacional de la Discapacidad.

Se estima que SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) debería quedar fuera de la órbita de MIDEPLAN, ya que por el hecho de estar presidido por una Ministra no es posible a MIDEPLAN exigir efectivamente rendiciones de cuentas de efectividad y similares a un par.

¹² En el caso de FOSIS, se debería aplicar una reingeniería ya que Chile Solidario, pasaría a ser un servicio en sí mismo.

¹³ Esta corporación debería absorber el Programa Orígenes.

Por otra parte, existen otros servicios de otras dependencias que deberían integrarse a este Ministerio, dado que estos realizan labores vinculados directamente con los ámbitos de la protección social.

- Superintendencia de Seguridad Social (Ministerio del Trabajo)
- Instituto de Normalización Provisional (Ministerio del Trabajo)
- Servicio Nacional del Adulto Mayor (Secretaría General de la Presidencia)

Con estas incorporaciones, se lograría articular mejor la función de coordinar las iniciativas del sector público en el amplio ámbito de la política social. Todos los servicios relacionados deberían contar con Consejos Directivos en los que el Ministerio social forma parte.

Libertad y Desarrollo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ARENAS**, Alberto y **GUZMÁN** Julio (2003) Política Fiscal y Protección Social en Chile. Revista de la CEPAL 81. Santiago.
- **ARRIAGADA**, Irma (2005) Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago
- **BANCO MUNDIAL** (1997) Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lesson from Cross-Country Experience. Washington.
- **BRAUN**, Miguel y Carlos **VELEZ**. (2004) Retos Institucionales para la Equidad y la Continuidad del Desarrollo Social en América Latina. Documento de discusión para la VI Reunión del Foro de Equidad Social (FES), Washington DC.
- **CEPAL**. (2004) "Panorama Social de América Latina". Cepal. CEPAL Naciones Unidas Santiago, Chile.
- **FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL – FOSIS** (2002). Manejo Social del Riesgo. Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS. Santiago.
- **FRANCO**, Rolando. (2005) Institucionalidad de las Políticas Sociales: Modificaciones para Mejorar su Efectividad.
- **FUKUYAMA**, Francis (2004) La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el siglo XXI. Ediciones B. Barcelona,
- **GARCÍA**, Alvaro y Juan Carlos **CAMACHO** (2004). "Regulación de los Servicios Sociales y Autoridad Social". Documento de Trabajo CEPAL, Santiago.
- **GLENNERSTER**, H. (2003) Understanding the finance of welfare: What Welfare Costs and How to Pay for It. Policy Press.
- **HARDY**, Clarisa. (2003) "Desafíos de Políticas Sociales. Los Imperativos de Equidad y Protección Social en América Latina". Fundación Chile 21, Santiago.

- **IRARRÁZAVAL**, Ignacio (1989) Algunas Notas sobre el Concepto de Igualdad de Oportunidades y Otras Estrategias del Estado en el Área Social. Centro de Estudios Públicos. Documento de trabajo N° 118, Santiago.
- **IRARRÁZAVAL**, Ignacio. (2001) Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza: Focalización, Crecimiento y Oportunidades. En: ¿Qué hacer ahora?: Propuestas para el Desarrollo. Harald Beyer y Rodrigo Vergara Editores. Centro de Estudios Públicos.
- **IRARRÁZAVAL**, Ignacio. (2004) "Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina". Diálogo Regional de Política Social. Santiago.
- **MOLINA**, Sergio (2003) Autoridad Social en Chile: Un Aporte al Debate. Serie Políticas Sociales, N° 71, CEPAL, Santiago.
- **PALMA**, Andrés. (2005) (Mimeo) Perfeccionamiento de la Autoridad Social del Gobierno de Chile.
- **RAWLS**, John. (1967) "Justicia Distributiva". (Traducción del Libro Economic Justice, Penguin Books, capítulo 4º, 1973.) En www.cepchile.cl
- **SZÉKELY**, Miguel (2005) Medición de la Institucionalización de la Política Social en América Latina y México. En "Institucionalización de las Políticas Sociales en América Latina", Rolando Franco y Alisson Silva editores. CEPAL,
- **STEWART**, Frances (1985) Planning to Meet Basic Needs. MacMillan, London.
- **YAÑEZ**, José (1992) Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales) Estudios Públicos N° 45.
- www.worldbank.org/sp/safetynets/keyconcepts

Libertad y Desarrollo

5 | **UNA PROPUESTA PARA ACTUALIZAR LA CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS**

Mauricio Rosenblüth¹

Libertad y Desarrollo

¹ Sociólogo de la Universidad de Chile, Director Unidad de Investigación y Desarrollo de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Este documento corresponde a un resumen ejecutivo del Capítulo 7 de "Umbrales Sociales 2006, Una Propuesta para la Política Social del Futuro", documento publicado por la Fundación para la Superación de la Pobreza en agosto de 2005.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

A mediados del año 2005, la Fundación para la Superación de la Pobreza hizo entrega de una propuesta denominada Umbrales Sociales 2006. Uno de sus capítulos estuvo íntegramente dedicado a presentar la metodología utilizada para actualización de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB) y registrar los resultados obtenidos. La CSNB es el instrumento oficial con el cual se mide pobreza en el país a partir de la información de ingresos que recoge periódicamente la encuesta CASEN.

Resulta necesario recordar que la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas vigente, fue elaborada a fines de la década del '80 sobre la base de un patrón de consumo diferente al que se registra actualmente. Es de consenso entre investigadores y metodólogos que dichas modificaciones pueden afectar en grados diversos la calidad y capacidad discriminatoria de los instrumentos de medición de pobreza. En efecto, las transformaciones en los patrones de consumo que se verifican al comparar la IV y V Encuestas de Presupuestos Familiares (1988 y 1997 respectivamente) permiten sostener que han variado los satisfactores de ciertas necesidades y la estructura del gasto de los hogares. Diversas han sido las causas y

determinaciones de dichos cambios, afectando en muchos casos la consistencia entre la noción de bienestar mínimo y lo que la Línea de Pobreza efectivamente representa.

Con el propósito de que la CSNB pudiese expresar esa evolución, la Fundación para la Superación de la Pobreza formó un equipo de profesionales encargados de aplicar el mismo método de construcción de la CSNB pero con información más reciente (V EPF) ². A su vez, se exploraron algunas innovaciones metodológicas con el propósito de perfeccionar la construcción del instrumento, haciéndolo más consistente con sus principios y bases conceptuales.

El producto de esta investigación es la presentación de un conjunto de canastas alternativas (cuyo costo se traduzca en una línea de pobreza que represente el nivel de ingresos debajo del cual las necesidades básicas quedan desatendidas), derivadas de las diversas opciones y posibilidades que existen para su confección final.

² V Encuesta de Presupuestos Familiares del INE

1. La medición de la pobreza

Existen muchas maneras de cuantificar la pobreza. En el caso de Chile, la medición se realiza comparando el ingreso per cápita de los hogares con un ingreso mínimo esperado, que asciende a \$43.712 mensuales en zonas urbanas. Este cálculo se realiza a partir de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB), compuesta por un conjunto acotado de bienes y servicios, los cuales son valorizados a precios de mercado. Al valor total resultante, se le denomina Línea de Pobreza (LP). También existe una Línea de Indigencia (LI), cuyo costo se obtiene, exclusivamente, a partir de los productos alimenticios incorporados a la CSNB.

Como se dijo anteriormente, la Canasta actualmente vigente fue elaborada a partir de la información obtenida por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre los años 1987-1988, la que entregó datos sobre patrones de consumo de los hogares del Gran Santiago. Es importante señalar que durante esa época, aún persistían los efectos negativos de la crisis de 1982 y de la reestructuración económica e institucional del país. Desde ese entonces a la fecha, el país consolidó un proceso

de crecimiento acelerado con implementación de políticas sociales activas. Ambos factores se han traducido en un mejoramiento general del bienestar material de la población: significó más empleo, un aumento de los salarios reales, diversificación de los bienes y servicios disponibles, masificación del crédito, edificación de nuevos conjuntos habitacionales, entre otros.

Sin embargo, ninguno de estos cambios ha sido internalizado en la CSNB, en circunstancias que otros instrumentos, como la Ficha CAS (que actualmente recibe el nombre de "ficha familia" y que se utiliza para asignar subsidios y otros beneficios), han sido reformulados en consideración a las profundas transformaciones experimentadas en el país.

2. Las razones de la actualización de la CSNB

Para medir en ciencias sociales, existen ciertos requisitos que los instrumentos utilizados deben cumplir, tales como: validez, confiabilidad, exhaustividad, precisión y/o independencia. Esto significa, por ejemplo, que los instrumentos sean capaces de cumplir con su objetivo y, por lo tanto, midan correctamente aquello que se proponen investigar (validez); si se replica su metodología de construcción, que entreguen los mismos resultados (confiabilidad); que sean sensibles y, por ende, capaces de discriminar correctamente (exhaustividad/precisión).

En el caso de la medición de pobreza, estos criterios imprimen exigencias tales como: (i) sensibilidad ante la insuficiencia/suficiencia de ingresos para satisfacer, de forma adecuada, las necesidades básicas de los hogares; (ii) similitud de resultados al replicar la metodología de construcción del instrumento; (iii) capacidad de clasificar correctamente a los hogares, vale decir, que no deje hogares pobres en la no pobreza y que los hogares clasificados como pobres, lo sean efectivamente.

En la época de su elaboración, la CSNB cumplió adecuadamente con estos criterios. No obstante, con el paso del tiempo, la realidad ha ido cambiando y también las variables sobre las cuales fue construida la Canasta. No todas estas transformaciones son “circunstanciales”, algunas han llegado para quedarse:

Modificaciones de satisfactores básicos:

Si bien, la CSNB se inscribe en el llamado “enfoque absoluto”, su construcción admite cierto nivel de “relatividad”, asociado al momento histórico que vive un país. Así, las necesidades básicas no varían, es decir, son siempre las mismas: alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, entre otras, pero sus satisfactores sí.

Los satisfactores básicos están definidos como aquellos bienes y servicios que: (i) explican parte importante del gasto realizado por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, (ii) son consumidos por un número significativo de hogares y (iii) frente a bienes sustitutos, el satisfactor básico es aquel cuyo costo es menor.

Por eso, los especialistas recomiendan actualizar de tanto en tanto la CSNB, ya que de lo contrario, la evaluación de suficiencia/insuficiencia de ingresos va perdiendo validez y confiabilidad; o dicho de otro modo, no cuantifica adecuadamente lo que pretende medir, toda vez que el análisis de ingresos se hace en función de productos que se dejaron de consumir (muchos ni siquiera existen o su provisión no lograría satisfacer la demanda nacional) y han sido sustituidos por otros satisfactores básicos de distinta calidad o incluso, de menor valor. Esto es lo que pasa, por ejemplo, con el “aceite suelto” que está presente en la CSNB de 1990, pero que actualmente no constituye un satisfactor básico, porque prácticamente todo el aceite se vende embotellado.

Cambios en la estructura del consumo:

Otro cambio importante registrado en el patrón de consumo de la población, se relaciona con la proporción del presupuesto familiar

que se destina a la satisfacción de las distintas necesidades básicas. En efecto, los estilos de vida modernos, la estructuración de las urbes, la elevación de los costos de la educación y la salud; el mayor gasto que se efectúa en transportes debido a las distancias que separan la residencia del lugar de trabajo, han hecho variar el volumen de recursos monetarios que se gasta en estos ítems.

CUADRO 1
RELACIÓN GASTO TOTAL / GASTO EN ALIMENTACIÓN
 HOGARES DEL GRAN SANTIAGO. IV Y V EPF

Quintiles	1987/88	1996/97
I	1.8	2,2
II	2.0	2,6
III	2.1	2,8
IV	2.6	3,6
V	4.5	5,4
Promedio	3.0	3,6

El cambio más significativo que se aprecia en los últimos lustros, es la disminución del porcentaje de recursos destinado a la alimentación v/s el significativo aumento que se registra para otros bienes y servicios básicos (vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras).

Esto tiene importantes consecuencias en el método de construcción de la CSNB.

Ajustes a las recomendaciones nutricionales FAO-OMS-ONU:

Para la construcción de la CSNB anterior, se utilizaron las recomendaciones nutricionales de la FAO/OMS/ONU del año 1985. Estas recomendaciones fueron ajustadas para Chile, considerando que su población era mayoritariamente urbana y que desarrollaba, en promedio, una actividad física moderada, de acuerdo a los estudios de la época. Sin embargo, en la actualidad, diversos estudios han demos-

trado el creciente aumento del sedentarismo en la población, lo que repercute en las recomendaciones nutricionales.

En el año 2001, el grupo consultivo FAO/OMS/ONU propuso nuevas recomendaciones nutricionales para la población. Basados en nuevos cálculos sobre requerimientos de energía, se introdujeron modificaciones que corrigieron sobreestimaciones y subestimaciones sugeridas en informes previos para:

- (i) Infantes, niños y adolescentes.
- (ii) Poblaciones con diferentes estilos de vida, que involucran distintos niveles de actividad física, a partir de los 6 años.

Se estimaron aspectos tales como gasto de energía y niveles de actividad física necesaria, para mantener un adecuado estado de salud y reducir los riesgos de obesidad y otras enfermedades asociadas al sedentarismo. A su vez, se revisaron los estimadores factoriales de las necesidades de energía para embarazadas y lactantes, y se realizó una redistribución de las recomendaciones adicionales de energía, para los dos últimos trimestres del embarazo.

¿En qué se traducen las nuevas recomendaciones?

- (i) *Infantes* (desde el nacimiento hasta los 12 meses). Para los 3 primeros meses de vida, los requerimientos propuestos disminuyen en 12%. Entre 3 y 9 meses, se reducen en 17% y para las edades de 9 a 12 meses, se sugiere un 20% menos. Los requerimientos de los lactantes son 17%, 20% y 22% menos para las edades de 0 a 3, de 3-6 y de 6 a 9 meses, respectivamente.
- (ii) *Niños y adolescentes*. En relación a 1985, los requerimientos propuestos son 18% menores para los niños y 20% para las niñas por debajo de los 7 años. Entre 12% y 15% menores para los niños y niñas entre 7 y 10 años y para las edades de 12 a 18 años, los requerimientos propuestos son superiores en 12% para ambos sexos.
- (iii) *Adultos*. Se construyeron nuevas ecuaciones para estimar la tasa de metabolismo basal, lo que genera menor error de predic-

ción y se reducen los sesgos de sobreestimación en el caso de los hombres. Los requerimientos se ajustaron por las siguientes razones: se incrementará el peso para hombres y mujeres en los diferentes tramos de edades: 18-30, 30-60 y 60 y más. También, se ajustaron a la baja los factores de actividad física.

Desgaste de los indicadores cuantitativos

Con el tiempo, algunos indicadores cuantitativos tienden a perder su capacidad discriminante. Son especialmente sensibles a este proceso de envejecimiento, aquellos instrumentos o indicadores que se construyen sobre la base de fenómenos sociales que cambian a lo largo de las décadas, como es el caso de los patrones de consumo y las estrategias y hábitos de satisfacción de necesidades básicas.

CUADRO 2
LÍNEAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA 2002
(EN DÓLARES DE EEUU DE 1995)

País	PIB por Habitante	Valor de la Línea de Pobreza			
		Urbano		Rural	
		LI	LP	LI	LP
Argentina	6.055	27,5	55,0	-	-
Chile	5.952	38,6	77,2	29,8	52,1
Uruguay	4.946	37,3	74,6	-	-
México	4.690	75,0	150,1	53,6	93,8
Costa Rica	3.762	39,2	78,4	31,1	54,4
Venezuela	2.796	69,1	133,4	-	-
Rep. Dominicana	2.133	42,1	83,5	38,0	68,4
Guatemala	1.554	43,6	87,2	33,3	58,2
Honduras	713	42,6	83,3	29,3	51,3

Fuente: Panorama Social 2002 CEPAL

LI: LÍNEA DE INDIGENCIA
LP: LÍNEA DE POBREZA

Sin embargo, desde 1990, la composición y estructura de la CSNB no ha variado en lo absoluto. Como se mencionó anteriormente, que los bienes y servicios que forman parte de ella, así como el volumen de gasto asociado a dichos productos, se encuentran sustentados en la información de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas entre junio de 1987 y julio de 1988.

Como consecuencia de esta falta de actualización, el valor de la CSNB de Chile es más bajo que el existente en países que exhiben un PIB por habitante mucho menor. Las líneas envejecidas tienden a expresar estructuras de consumo y volúmenes de gasto de épocas pasadas, que contrastan con el costo de satisfacer las necesidades en el presente. Las Canastas más recientes, que inclusive corresponden a países de menores ingresos, generan líneas de pobreza más exigentes.

Cabe preguntarse entonces ¿qué es lo que en Chile se está considerando como “insuficiencia de ingresos”?, o dicho de otro modo, ¿cuál es el nivel mínimo de ingresos que faculta a los hogares para satisfacer de forma autónoma sus necesidades humanas básicas?

3. ¿Cuándo actualizar la CSNB?

¿Cómo se administran en el tiempo, las líneas de pobreza e indigencia?, ¿con qué regularidad deben ser actualizadas?, es decir, ¿cuál es el nivel óptimo, de estabilidad en el tiempo, que éstas deben tener? Desde el plano eminentemente político, los gobiernos son muy reticentes a la idea de modificar sus indicadores de pobreza, ya que son sensibles a las variaciones e incrementos en los ingresos y gastos, lo que impacta en la estimación del problema.

Un período de elevado desarrollo que aumente los salarios reales, tendrá consecuencias directas en el volumen y estructura de consumo de su población. Pero, tampoco resulta evidente que el valor

de la línea de pobreza deba variar debido a fluctuaciones efímeras en el ingreso. En efecto, un período breve de crecimiento no exigirá una revisión de la línea, y tampoco es convincente bajarla durante las recesiones económicas.

Ahora bien, es muy probable que si se construye la CSNB a partir de los patrones de consumo prevalecientes en la década de los cincuenta, los resultados de una eventual medición 2005, arrojarán que el problema ha sido prácticamente erradicado de la sociedad. En efecto, manejar un instrumento vetusto en materia de satisfactores básicos y estructura de consumo, conlleva una subestimación de la pobreza.

Pero, cómo se determina cuándo un patrón de consumo no es meramente circunstancial, ciertamente esto exige analizar la evolución del PIB por habitante y sus proyecciones. En 1987/88, el PIB por habitante era cercano a la mitad del registro actual (6 mil dólares aprox.). Este incremento ha sido paulatino y sostenido, pero inclusive ante situaciones de decrecimiento en la economía, se ha mantenido en un nivel elevado.

Otra arista del problema surge a consecuencia de la comparabilidad de las series de datos. Un cambio de valor en las líneas de pobreza, hace incontrastables los datos presentes respecto a medicaciones anteriores. Aparecen entonces, varias alternativas posibles, entre ellas: (i) el empalme, que interpola las medicaciones de pobreza, a partir de una gradiente entre los dos años base; o (ii) la aplicación del indicador de pobreza "hacia atrás", para recuperar la evolución de la pobreza que arroja el indicador actualizado.

II | CARACTERÍSTICAS DE LA CANASTA PROPUESTA

1. Construcción de la canasta de Satisfacción de necesidades básicas (CSNB)

Existen distintas rutas para construir la CSNB, cada una de las cuales, origina datos y resultados también diferentes. En esta oportunidad, se ha seguido gran parte del camino metodológico que CEPAL inauguró la década pasada. Aún así, se han aplicado algunos criterios alternativos con el propósito de ofrecer diversas opciones, cada una con sus fortalezas y debilidades.

CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS

Componentes	Canasta Básica de Alimentos (CAB)
	Factor

Siguiendo el procedimiento general, a continuación, se presentan los pasos dados para construir la Canasta Básica de Alimentos, la que juega un papel clave en la estimación de la Canasta total. Se finaliza esta sección, con la entrega de tres alternativas de CAB, surgidas mediante la aplicación de diferentes criterios de selección de productos.

Luego, el informe introduce en dos estrategias para estimar el costo de los bienes y servicios básicos que satisfacen necesidades no alimentarias. La primera de ellas, es la reconstrucción del Factor o Coeficiente. La segunda, corresponde a un ensayo de elaboración de Canasta, que si bien no se basa en “normas” de consumo, emula muchos de los pasos propios de la construcción de CAB.

Canasta Básica de Alimentos (CAB), pasos generales

CUADRO 3
**ETAPAS DE LA CONSTRUCCIÓN
DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS**

Etapa	Subetapas
1. Estimación de la Disponibilidad Nutricional de la población del Gran Santiago, a partir de la estructura y volumen del gasto en alimentos de los hogares.	1.1. Transformación del gasto alimentario a unidades físicas de productos disponibles en el hogar al día. 1.2. Transformación de las unidades físicas de alimentos a micro y macronutrientes disponibles en el hogar en cada quintil.
2. Selección del Estrato de Referencia	2.1. Estimación de las necesidades nutricionales de los hogares (análisis por adulto equivalente). 2.2. Análisis de brechas nutricionales por decil/quintil, según las recomendaciones de la FAO-OMS-ONU y la disponibilidad de cada quintil. 2.3. Determinación del estrato de referencia, sobre la base del criterio: primer quintil (de menor a mayor ingreso), que cumpla con los requerimientos.
3. Diseño de la Canasta Básica de Alimentos	3.1. Selección de productos alimentarios, consumidos por el estrato de referencia para conformar la CAB. 3.2. Validación nutricional de la CAB. 3.2. Valorización de la canasta de alimentos en zona urbana.

1º ETAPA: Estimación de la disponibilidad nutricional de los hogares

Para analizar la disponibilidad de nutrientes en los hogares, se procedió a revisar la base de la VEPF, realizada por el INE entre agosto de 1996 y julio de 1997. Participaron en ella 8.445 hogares del Gran Santiago. Se escogió el ordenamiento ascendente de hogares, según ingreso per cápita del hogar con alquiler imputado, construyendo quintiles y deciles.

La base de precios utilizada para analizar el gasto de los hogares, consideró la Canasta IPC 1989 como fuente principal de información sobre precios. En menor proporción, utiliza precios deflactados, provenientes de la Canasta IPC 1998. Por último, incorpora algunas estimaciones propias (a partir de datos de muestras específicas). Además, se quintilizó la información de precios de algunos productos, tomando en cuenta para ello, la ubicación geográfica de los lugares de venta que participan como unidades muestrales del INE, y en otros casos, se aplicó un coeficiente de ajuste, construido a través de un procedimiento ad-hoc para quintilizar el precio de productos, sobre los cuales no existía suficiente información, pero que resultan importantes desde un punto de vista nutricional.

Posteriormente, se procedió a transformar el gasto de los hogares en unidades físicas disponibles al mes, dividiendo el "gasto registrado" por el "precio asignado" a una determinada cantidad de producto (generalmente, el costo de 100 gramos). Para verificar la confiabilidad de los datos obtenidos, se identificaron los casos extremos, y se corrigieron en función de los valores promedio observados en el decil de pertenencia del hogar con consumo atípico.

Por último, se transformaron las unidades físicas en nutrientes. Para ello, se aplicó un factor de aprovechamiento de los alimentos, se determinó la composición de los productos consumidos fuera del hogar y finalmente, se aplicó un programa computacional para el análisis de la composición y disponibilidad nutricional de los hogares, según las indicaciones de las tablas de composición química por 100 gramos de producto.

2ª ETAPA: Selección del estrato de referencia

Para proceder a selección el estrato de referencia, fue necesario construir una escala de adulto equivalente. Mediante esa estimación, todo integrante del hogar es llevado a una medida común que permite conocer en detalle sus requerimientos nutricionales. Así, se estimaron las necesidades nutricionales de cada uno de los hogares y luego, se establecieron las necesidades nutricionales agregadas de cada decil/quintil. Posteriormente, se estimó la brecha nutricional de cada decil/quintil, tomando en cuenta para ello, la norma del Comité Consultivo FAO-WHO-UNU, con el propósito de determinar el segmento poblacional (ordenados de menor a mayor ingreso) que cumple primero con los requerimientos nutricionales.

CUADRO 4
BRECHAS NUTRICIONALES

Nutrientes	Brechas				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Kcals	-196.5	94.4	180.3	507.1	1119.2
Proteínas	13.8	22.3	26.4	37	59.1
Vit A	725.8	977.1	986.6	1253.5	1738.0
Vit E	9.2	11.2	12.3	14.4	19.5
Tiamina	0.9	1.0	1.2	1.6	2.1
Riboflavina	0.1	0.2	0.2	0.5	0.9
Niacina	-0.3	1.7	1.8	4.2	9.5
Vit B6	0.0	0.3	0.3	0.6	1.1
Folatos	-189.7	-165	-157.6	-69.2	-68.2
Vit B12	-0.7	-0.8	-0.5	-0.2	0.4
Vita C	50.6	67.7	80.7	96.7	151.5
Calcio	-641.7	-583.2	-562.7	-476.7	-311.7
Fósforo	-102.8	30.7	77.2	235.9	612.0
Magnesio	-62.4	-44.7	-34.3	-3.8	79.6
Hierro	-0.2	2.1	2.4	4.2	7.8
Zinc	-2.4	-1.5	-1.3	-0.1	2.9
Selenio	15.0	21.6	24.8	33.7	59.5
Cobre	-1.1	-1.0	-0.9	-0.8	-0.5
Ac. Pantoténico	-1.6	-1.3	-1.2	-0.8	0.3

Fuente: FSP a partir de V EPP

Como se aprecia en la tabla anterior, el primer quintil presenta un leve déficit de 196 calorías promedio. Además, se verifican deficiencias en relación con micronutrientes como el calcio (-641,7%), los folatos (-187,7%), fósforo (-102,8%), magnesio (-62,4%), etc.

Cabe señalar que el análisis de disponibilidad, no contempla los aportes derivados de los programas de alimentación complementaria que reciben los hogares en los establecimientos educacionales y de salud.

Para efectos del procedimiento de selección del estrato de referencia, y reconociendo que todos los estratos presentan déficit en algún micronutriente³, se definió como estrato de referencia el segundo quintil.

3ª ETAPA: Diseño de la Canasta Básica de Alimentos

La V EPF registra que los hogares del segundo quintil, efectuaron gastos en 157 artículos alimentarios distintos. A partir de esa canasta total, se realizó la selección de los productos básicos, tomando en cuenta para ello, los siguientes criterios:

- (i) Incidencia en el gasto
- (ii) Frecuencia de consumo
- (iii) Presencia anual (caso de frutas y verduras)
- (iv) Menor costo/caloría
- (v) Aporte de nutrientes críticos para una dieta balanceada.

Cabe destacar, que, en comparación a lo que ocurría en 1988 (fecha en que se efectuó la IV EPF), los hogares presentan una mayor dispersión en su gasto, es decir, han diversificado la cantidad de artículos y variedades de alimentos que compran. Por lo tanto, las incidencias promedio tienden a descender.

³ Esta situación obligó posteriormente, a corregir las cantidades de algunos productos incorporados a la CAB, por la vía del patrón de consumo observado en el estrato de referencia, de manera que se resguardara el equilibrio alimentario y se favoreciera el consumo de nutrientes críticos.

Tomando en cuenta esos cambios, se desarrollaron tres estrategias de selección de productos alimentarios. Las tres consideran los mismos 5 criterios descritos. La diferencia radica principalmente, en los umbrales de selección, dando origen a tres Canastas de Alimentos: CAB-1, CAB-2 y CAB-3. Las dos primeras, guardan mayor similitud con la CAB-OFICIAL. La CAB-3 se construyó sobre la base del patrón de consumo del cuarto decil (equivalente al 10% de hogares de mayores ingresos del segundo quintil), y además, incorpora mayor diversidad de productos registrados en su patrón consumo.

CUADRO 5
CANASTAS DE ALIMENTOS ALTERNATIVAS
RESUMEN

	CAB-OFICIAL	CAB-1	CAB-2	CAB-3
Selectores	Inc. $\geq 0,5\%$ Fre. 25% Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,5\%$ Fre. 25% Pre. 12 meses Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,35\%$ Fre. 25% Pre. 12 meses Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,25\%$ Fre. 25% Pre. 2 meses seguidos $\geq 0,25$ Aju. Nutricionales
Cantidad de Productos	53	51	63	102
Calorías diarias	2176	2426	2428	2313
Precio diario	631(*)	775(**)	853(**)	937

(*) a precios de noviembre de 1996.

(**) a precios de enero de 1997.

A partir del análisis realizado, se puede plantear que:

Se concluyó que la CAB-1, expresa una mejor combinación de los principios metodológicos señalados previamente. Así, esta canasta se adecúa mejor a los patrones de consumo de la población y cumple con los requerimientos nutricionales. Además, se debe considerar el menor valor atribuido a ésta. En consecuencia, y bajo la perspectiva

de “satisfactores básicos”, respeto a “los patrones de consumo” y “adecuado valor nutricional”, se sugiere tomar en cuenta esta alternativa para sustituir la Canasta vigente.

Respecto al valor nutricional de la canasta, ésta cubre los requerimientos de energía, proteínas y lípidos, y se acerca a las recomendaciones de ingesta para macro y micro nutrientes críticos como calcio, hierro y zinc. Se debe considerar que la información trabajada, corresponde a disponibilidad de alimentos y que además, los grados de variabilidad dentro de la muestra son bastante amplios, por lo que pretender cubrir todos los requerimientos de micronutrientes, llevaría a un ejercicio poco acorde con la realidad.

Un segundo criterio utilizado para validar el instrumento, interroga sobre la capacidad que tiene el país para abastecer –al conjunto de la población– la demanda, derivada del consumo de la canasta básica. Para ello, se consideraron dos fuentes de información alternativas, una proveniente de la ODEPA y otra de FAO. Estas instituciones construyen las llamadas “hojas de balance”, que describen la disponibilidad de alimentos en el país a partir de la suma de la producción interna y las importaciones, menos las exportaciones.

Se trabajó con la información disponible para Chile, correspondiente a los años 1996 y 2000, de manera que se pudiera estimar un promedio para ese período. Ambas estimaciones coinciden en que Chile dispone del stock suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de la CAB.

2. Estimación del costo de los bienes y servicios no alimentarios

Estimar el costo de las necesidades no alimentarias, reviste varias complejidades, como consecuencia de la falta de criterios normativos que ayuden a determinar cuáles son los satisfactores (bienes y servicios) básicos y en qué cantidad deben ser suministrados.

Hasta la fecha, esta dificultad ha sido subsanada, construyendo un Factor que de forma implícita, computa el costo de las otras necesidades. Dada la forma en que es construido, su valor expresa la “relación” que existe entre el gasto en alimentos y el gasto total. Es un múltiplo que expande el valor de CAB, hasta recrear la relación entre gasto en alimentos y gasto total observado en el estrato de referencia, pero a una escala menor, es decir, de consumos básicos.

Este procedimiento se sostiene en la hipótesis de que aquellos hogares que satisfacen correctamente sus requerimientos nutricionales, también están resolviendo las demás necesidades en niveles aceptables. Por eso, el Factor se construye a partir del patrón de gasto observado en el estrato de referencia nutricional. Sin embargo, este planteamiento ha sido objeto de diversas críticas, debido a la renuncia que hace desde el punto de vista “normativo”.

Pero no es lo único que ha hecho del Factor uno de los aspectos más polémicos de este método. También, ha sido ampliamente discutida su apreciable variabilidad en el tiempo. El volumen de recursos destinados a salud, comunicaciones o vivienda, cambia con el paso de los años. En efecto, se trata de una variable que depende de: los niveles de ingreso, los estilos de vida, los períodos expansivos o contractivos de la economía, la cobertura y calidad de los bienes y servicios provistos directamente por el Estado, el ciclo de vida de los hogares y sus tamaños.

En relación a esto último, cabe hacer el siguiente alcance: el método actual asigna un costo promedio per cápita en ámbitos como equipamiento, vivienda y servicios asociados. Sin embargo, éstos involucran consumos colectivos y, por lo tanto, debieran ser cuantificados tomando en cuenta el tamaño y ciclo del hogar. Técnicamente, es lo que ha sido denominado como “economías de escala”, cuyo planteamiento central es que al adicionar un nuevo miembro a la familia, los costos implicados son cada vez menores para mantener constante el nivel de utilidad del hogar. Por eso, si se quieren alcanzar mayores grados de precisión y exhaustividad en la medición de

pobreza, se debiera superar la aplicación mecánica de una canasta "per cápita".

El presente trabajo aborda de manera muy incipiente estos temas. Pero como una forma de hacerse cargo de los cuestionamientos que se han hecho al Factor, la FSP ensayó un procedimiento alternativo para determinar el valor de las otras necesidades. Éste consistió en la elaboración de una canasta específica, cuya construcción se asemeja en varios aspectos al de la CAB. Con esta propuesta, se ha querido destacar que la aplicación mecánica del actual Factor (que reviste una elevación significativa del valor de la línea de pobreza), no parece ser una alternativa razonable; dado que el patrón de gasto registrado en 1996/1997, revela algunos consumos muy estacionales, de categorías exclusivas o elevado costo. Por ello, resulta necesario barajar otras posibilidades que expresen la noción de "lo básico" y, que a su vez, mantengan un respeto por los hábitos de consumo de la población.

A continuación, se presentan dos opciones para calcular el costo de las necesidades no alimentarias. La primera, es la actualización simple del Factor. La segunda, muestra el ejercicio de construcción de una canasta normativa.

Opción N°1 Construcción del Factor

El procedimiento de cálculo del valor del componente no alimentario, utilizado hasta la fecha, consiste en multiplicar un coeficiente (gasto total/gasto en alimentos) a la CAB.

CUADRO 6
GASTO DE LOS HOGARES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA CON ARRIENDO IMPUTADO
SEGÚN ITEMS DEL PRESUPUESTO FAMILIAR POR QUINTIL DE INGRESOS
 (\$ DE ENERO DE 1997)

ITEMS	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 3		Quintil 3		Total	
	Gasto promedio mensual	%	Gasto promedio mensual	%	Gasto promedio mensual	%	Gasto promedio mensual	%	Gasto promedio mensual	%	Gasto promedio mensual	%
Alimentos y bebidas	83,075	45,0	98,982	38,3	112,555	35,5	125,557	28,0	176,550	18,4	119,343	27,5
Vestuario y calzado	16,022	8,7	27,087	10,5	32,346	10,2	44,378	9,9	72,163	7,5	38,294	8,8
Gasto de la vivienda	23,044	12,5	30,209	11,7	37,524	11,8	60,995	13,6	158,261	16,5	62,001	14,3
Equipamiento del hogar	12,260	6,6	20,011	7,7	26,414	8,3	38,984	8,7	102,407	10,7	39,966	9,2
Salud	5,286	2,9	9,300	3,6	14,808	4,7	26,668	6,0	71,712	7,5	25,549	5,9
Transporte y comunicaciones	21,497	11,6	34,478	13,3	41,408	13,1	63,723	14,2	147,321	15,3	61,527	14,2
Recreación	7,869	4,3	13,259	5,1	16,557	5,2	26,269	5,9	56,785	5,9	24,068	5,6
Enseñanza	4,686	2,5	7,605	2,9	9,845	3,1	23,752	5,3	84,352	8,8	26,048	6,0
Otros bienes y servicios	10,947	5,9	17,715	6,8	25,289	8,0	37,629	8,4	91,388	9,5	36,594	8,4
Total	184,686	100	258,646	100	316,747	100	447,953	100	960,939	100	433,390	100
Distribución del gasto	8,3		11,6		14,3		20,4		45,4		10,0	

Fuente: Elaboración FSP, a partir de los datos de la VEPF, INE.

En la tabla anterior, se aprecian los gastos promedio que realizan los hogares desagregados por ítems de gasto y según quintil de ingreso autónomo per cápita, con arriendo imputado. Al aplicar la fórmula:

$$W_j = \frac{GA}{GT_j}$$

Donde W es el coeficiente; GA es el gasto promedio en alimentos del estrato de referencia y GT es el gasto total que realizan los hogares.

Se obtiene, que el tercer quintil (estrato de referencia, seleccionado por CEPAL en 1990), registra un coeficiente de 2,8, en circunstancia que en 1987/1988 ese mismo estrato, exhibía un coeficiente de 2.

CUADRO 7
RELACIÓN GASTO TOTAL/GASTO EN ALIMENTOS
HOGARES DEL GRAN SANTIAGO.1988-1997

Quintiles	1988	1996/97
I	1,8	2,2
II	2,0	2,6
III	2,1	2,8
IV	2,6	3,6
V	4,5	5,4
Promedio	3,0	3,6

Fuente: Elaboración FSP, a partir de los datos de la VEPEF, INE.

En el caso del segundo quintil (estrato de referencia 1996/1997), se gastan en promedio \$258.646 al mes; de los cuales, \$98.979 son destinados a alimentos. Esto quiere decir, que desembolsan un 38,3% de su presupuesto en carnes, frutas, bebidas, etc. y un 61,7% en educación, salud, transporte, equipamiento, etc.

Al dividir el gasto total promedio del segundo quintil, por el gasto destinado sólo a alimentos, se obtiene un coeficiente (2,6), que al multiplicar la CAB, emula la estructura de gasto del estrato de referencia.

Por ende, cualquiera sea la CAB que finalmente se escoja, ésta debe ser multiplicada por ese valor.

En la tabla siguiente, se muestran los coeficientes de distintos países de la región. En Uruguay y México, donde el PIB per cápita se eleva sobre los 4 mil dólares, y que cuentan con mediciones recientes, exhiben coeficientes GA/GT mucho más elevados que aquellos cuyas mediciones son más antiguas (Argentina y Chile (i)). Otra situación reflejan países como Ecuador y Perú, cuyo nivel de retraso es mayor, homologable a la situación de Chile, Uruguay o Argentina hace varias décadas atrás.

CUADRO 8
**COMPARACIÓN DE COEFICIENTES DE LAS CSNB
 SEGÚN PAÍSES Y AÑOS**
 (CALCULADOS A PARTIR DEL ESTRATOS DE REFERENCIA)

Países	Gasto alimentos/ gasto total	Coefficiente	Año base	Pib per cápita 2003 en dólares USA de 1995 (*)
Uruguay	0.33	2.99	1994	4.689
México	0.40	2.50	1992	4.682
Argentina	0.48	2.07	1985	6.601
Chile (i)	0.50	2.00	1987/1988	¿?
Chile (ii)	0.37	2.60	1996/1997	6.015
Ecuador	0.49	2.04	2004	1.855
Lima	0.51	1.96	1997	2.431

Fuente: Depto. Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia y (*) Panorama Social CEPAL 2004.

Estos datos demuestran que el cambio en los patrones de consumo y los gastos inherentes a las necesidades no alimentarias, se han incrementado en todos los países de la región; proceso que se vincula con el desarrollo económico, los procesos de modernización y urbanización, el cambio institucional, entre otros.

OPCIÓN N° 1

CUADRO 9

OPCIÓN N°2: CONSTRUCCIÓN DE UNA CANASTA DE OTROS BIENES Y SERVICIOS (COBS), PASOS GENERALES

Etapas	Subetapas
1. Análisis de disponibilidad de Bienes y Servicios no alimentarios.	1.1. Construcción de la base de precios para la estimación de unidades físicas. 1.2. Transformación del gasto de los hogares en unidades físicas de producto. 1.3. Análisis de ritmo de adquisición de los bienes y servicios.
2. Selección de bienes y servicios	2.1. Selección por incidencia en el gasto 2.2. Selección a partir de criterios de costo, exclusividad y generalidad. 2.3. Construcción de sub canastas reponderadas.
3. Valorización de COBS	3.1. Determinar el costo de COBS para zonas urbanas.

1ª ETAPA: Análisis de disponibilidad de bienes y servicios no alimentarios

Para analizar la disponibilidad de bienes y servicios no alimentarios en los hogares, se procedió a revisar los gastos de los primeros 6 deciles de ingreso, con el propósito de ampliar el repertorio de patrones de consumo. Finalmente, se privilegió la canasta del segundo quintil, para mantener la estimación de los costos de las otras necesidades en el mismo estrato de referencia seleccionado para elaborar la CAB.

Cabe destacar, que el análisis de disponibilidad de bienes y servicios se hizo en base a un "hogar promedio", ante la ausencia de criterios normativos validados. Luego, se transformó el gasto promedio en unidades físicas. Como el gasto promedio mensual registrado para bienes semidurables y durables es menor al coste de una unidad, se estimó

cuántos meses o años demoraría el hogar en comprar una unidad completa del producto. Se asumió esa temporalidad como “ritmo de adquisición de bienes y servicios”. Esta información fue muy útil para evaluar la racionalidad del patrón de gasto del quintil de referencia y de ese modo, efectuar algunos ajustes cuando se presentaron gastos excesivos o muy limitados.

Construcción de la base de precios para la estimación de las unidades físicas

Al igual que en el análisis nutricional del gasto, se elaboró una base de precios para estimar las unidades físicas de bienes no alimentarios, la que asocia cantidades de producto o servicio con un determinado costo. Para ello, se utilizaron procedimientos similares a los aplicados en el caso de la CAB. Las fuentes de datos fueron las bases IPC 1989 y 1998.

También, fue necesario desarrollar un procedimiento especial para todos aquellos bienes y servicios demasiado genéricos pero que constituyen satisfactores básicos, que no registran seguimiento en sus precios o cuyo valor no tiene correspondencia directa con una “cantidad de producto”, como es el caso del agua potable. Para determinar el coste de las unidades físicas de estos productos, se procedió de la siguiente manera:

El caso de los Bienes

Para bienes demasiado genéricos, como por ejemplo “medicamentos”, se construyó una “canasta de referencia”, con un set de medicamentos compuesto por: analgésicos; antibióticos, antiácidos, antigripal, anticonceptivos, antihipertensivo, vitamina y antitusivos. Se tomaron como fuentes de datos, estudios hechos por el INE, los que entregaron un análisis de la estructura de consumo, a partir de hábitos de compra. En el caso de útiles escolares, se elaboró una canasta compuesta por: cuaderno tamaño corriente y universitario, tempera y cartulina.

Los bienes que no registran seguimiento de precios, fueron homologados por otros de similar naturaleza o reponderados en el sub ítem de pertenencia. En el resto de los bienes, se aplicó el mismo procedimiento de CAB (ver “transformación del gasto en unidades físicas”).

El caso de los Servicios

Para transformar el gasto de servicios de telefonía, agua potable y luz eléctrica que consumen los hogares del segundo quintil, se procedió a: (i) seleccionar un mes de referencia; (ii) estimar el gasto medio del estrato en dicho servicio; (iii) se le restó el cargo fijo para el mes de referencia; (iv) luego, se estimó la cantidad de unidades físicas consumidas en promedio por los hogares.

Transformación del gasto en unidades físicas

El análisis consistió, básicamente, en la transformación del gasto mensual de los hogares a unidades físicas disponibles de bienes y servicios. Para ello, se tomó en cuenta el gasto efectuado por el hogar promedio del decil y se dividió por el precio asignado a una determinada cantidad del producto en cuestión.

Análisis del ritmo de adquisición de los bienes y servicios

Para llevar a cabo este análisis: (i) se estimó la cantidad de unidades físicas consumidas por los hogares en el mes de referencia; (ii) luego, se procedió a llevar dicho valor a un período anual, lo que permitió contrastar la clasificación de bienes y servicios en las categorías antes mencionadas: durables, semidurables y perecibles. Así, los bienes considerados durables, en promedio, exhiben un ritmo de adquisición superior a los dos años; mientras que en los bienes semidurables es cercana al año y medio; por último el ritmo de reposición de los bienes perecibles en la mayoría de los casos es inferiores a los tres meses.

2ª ETAPA: Selección de bienes y servicios básicos

La selección de los satisfactores básicos se efectuó a través de pasos sucesivos que consideraron: (i) incidencia en el gasto; (ii) costo; (iii) exclusividad; (iv) generalidad. Algunos de los satisfactores que no quedaron seleccionados, fueron reponderados en los productos incluidos en COBS.

Selección por incidencia en el gasto

Se efectuó una primera selección por incidencia en el gasto total del hogar, utilizando un corte de 0,05, ya que la dispersión es muy elevada y muchos productos no son de adquisición frecuente. Así, de un total de 307 bienes y servicios, considerados en la V EPF, 114 quedaron excluidos por incidencia; de los cuales 2 fueron reincorporados por ser considerados satisfactores básicos. Se obtuvo como resultado, una lista de 195 bienes y servicios.

Selección por exclusividad, costo comparado o generalidad

Posteriormente, fueron excluidos de la selección aquellos productos que: (i) tuviesen un elevado costo, comparado con bienes de similar naturaleza, es decir, homologables en finalidad (24 productos); (ii) exclusivos, que corresponden a categorías de uso muy eventual (estacional) y cuya frecuencia de consumo es baja entre los hogares del segundo quintil (44 productos); (iii) genéricos, es decir, que su denominación incluye una gran variedad de productos de naturaleza diversa y que no cuentan con seguimiento de precios (13 productos); (iv) nocivos para la salud, donde el único caso excluido fue "Tabaco" (1 producto). Así, la COBS quedó conformada por sólo 113 bienes y servicios.

3ª ETAPA: Estructura final de COBS

Como resultado del proceso de selección, se procedió a estimar el valor de COBS a partir de procedimientos alternativos que origi-

naron 3 opciones. Dos de ellas utilizan como estimador la incidencia del gasto, la tercera alternativa usa las unidades físicas. Luego de computar, en cada caso, el gasto mensual del hogar, éste se dividió por el número promedio de personas que componen los hogares del segundo quintil de ingreso (4,3 personas), ordenados según ingreso per cápita del hogar con arriendo imputado. Finalmente, se dividió el total mes por 30 días, obteniendo así un costo día por persona para cada una de las 3 alternativas.

COBS-1

La primera alternativa de estimación del costo de COBS, se efectuó considerando el gasto original realizado por los hogares del segundo quintil de ingresos en cada bien y servicio seleccionado. Esto quiere decir que se eliminó el gasto de aquellos bienes y servicios excluidos durante el proceso de construcción de subcanastas, no siendo reponderando su gasto ni transferidas sus unidades físicas entre los bienes seleccionados. Es por lo tanto, la opción más restringida y austera de las tres.

Está compuesta por 113 productos y su valor per cápita diario es de \$ 850 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.1.

COBS-2

La segunda alternativa de estimación, se efectuó reponderando el gasto de algunos bienes y servicios excluidos entre los 113 que sí fueron seleccionados. Este procedimiento se realizó entre bienes y servicios de finalidad similar.

Como resultado de este procedimiento algunos artículos incrementaron su incidencia en el gasto total. Debido a ello, el valor per cápita diario ascendió a \$ 976 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.26.

COBS-3

La tercera alternativa de estimación, se efectuó transfiriendo las unidades físicas de algunos bienes y servicios excluidos entre los 113 que sí fueron seleccionados. Este procedimiento se realizó entre bienes y servicios de finalidad similar.

Como resultado de este procedimiento algunos artículos incrementaron sus unidades físicas y por lo tanto incrementaron su gasto asociado. Debido a ello, el valor per cápita diario ascendió a \$ 1.037 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.34.

3. Conclusiones

CUADRO 10
CANASTAS DE OTROS BIENES Y SERVICIOS
RESUMEN

	COBS-OFICIAL	COBS-1	COBS-2	COBS-3	COBS-4
Selectores	FACTOR	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Actualización del factor
Tratamiento de B&S no seleccionados		Eliminación de B&S no Seleccionados	Reponderación de su gasto entre B&S seleccionados y de finalidad similar	Adiciona unidades físicas entre B&S seleccionados y de finalidad similar	
Cantidad de Productos	-	112	112	112	-
Valor diario	631(*)	850(**)	978(**)	1037(**)	1240(***)
Equivalencia Factor	2	2,1(***)	2,26(***)	2,34(***)	2,6

(*) a precios de enero de 1997.

(**) a precios de noviembre de 1996.

(***) En relación al valor de CAB - 1

En esta sección se analizaron dos alternativas generales para la estimación de los costos asociados a la satisfacción de las necesidades no alimentarias, a partir del gasto registrado por la VEPF para los hogares del segundo quintil de ingresos. La primera alternativa fue fruto de la aplicación del mismo criterio vigente (factor). La segunda, es el resultado de “abrir la caja negra” implícita en el Factor de Engel. Ello significó seleccionar bienes y servicios que se acercaran a la noción de satisfactor básico y que respetasen también los hábitos de gasto del segundo quintil de ingresos. En el cuadro siguiente se muestra el resumen de los resultados.

4. Recomendaciones

De las cuatro alternativas recién presentadas, se sugiere optar por COBS-2. Esto porque, si bien COBS-1 posee un valor menor, no considera el gasto que los hogares efectúan en bienes y servicios de finalidad similar que fueron excluidos, lo que pudiera conducir a una subvaloración de la insuficiencia de ingresos. En efecto, lo que un hogar gasta para satisfacer su necesidad básica de vestuario masculino, no sólo se expresa en blue-jeans. También los hogares adquieren pantalones tradicionales. El punto es que éste último tiene un mayor valor. Por eso COBS-2 y COBS-3 asumen que es necesario adquirir “más ropa” para satisfacer la necesidad, pero resguardan que sea a un valor menor. De ambas alternativas, se propone aplicar la de menor costo, es decir, COBS-2.

III | RESULTADOS Y ALTERNATIVAS

A lo largo de todo este capítulo, se han presentado un conjunto de alternativas de actualización de la CSNB. Se elaboraron tres Canastas Básicas de Alimentos, surgidas de leves variaciones en los criterios de selección de productos, y se cauteló que todas cumplieren con las recomendaciones nutricionales de FAO-WHO-UNU 2001.

Además, se entregaron dos alternativas para estimar los costos involucrados en la satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias. La primera, consiste en la actualización del Factor 2. La segunda, en la elaboración de una Canasta normativa.

De todas las opciones presentes, se sugiere que la línea oficial de pobreza en Chile combine CAB-1 con COBS-2. Ambas, son el resultado de una selección de satisfactores básicos que respeta los hábitos de gasto registrados por la V EPF.

Es menester señalar también que no parece razonable segregar entre necesidades nutricionales y no nutricionales, ya que aun en contexto de extrema escasez de recursos, los hogares deben efectuar gastos en bienes y servicios no alimentarios.

Por eso, la buena nutrición de las personas se pone en juego más arriba de la línea de indigencia. Inclusive, aceptando que el desarrollo y mantenimiento fisiológico del organismo, tiene “un poder” mayor en

el conducta humana, las necesidades nutricionales no son las únicas que aseguran tal cosa. El abrigo, la atención de salud en contextos de enfermedad, entre otras; también son básicas para el mantenimiento fisiológico de los seres humanos.

Pero más allá de cual sea la opción que finalmente se acoja, se tiene la convicción de que lo más importante en este momento, es lograr un acuerdo país sobre la necesidad de actualizar este indicador de desarrollo social. Lo peor que podría ocurrir, es que éste no fuera un tema de agenda.

Este trabajo es una invitación a debatir y fijar como país, el mínimo de ingresos por debajo del cual ningún chileno debiera vivir, ya que de lo contrario, se pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades más básicas.

Es insoslayable que nuestros indicadores sociales sean rigurosos evaluadores del desarrollo que hemos alcanzado, en especial, si éstos contribuyen a la búsqueda de la equidad y la integración social; ambas coordinadas básicas para superar pobreza de manera sustentable en el tiempo.

Por eso, si seguimos midiendo la pobreza con la CSNB, elaborada en 1990 sobre la base de los patrones de consumo de 1987/88, estaremos invisibilizando la insuficiencia de ingresos con que viven miles de compatriotas. Para saber los factores que generan y hacen persistir la pobreza, se requiere primero, conocer la magnitud, incidencia e intensidad del problema y determinar el perfil humano y social de esos hogares.

IV | DESAFÍOS METODOLÓGICOS PENDIENTES

Durante el desarrollo del presente trabajo, surgieron un conjunto amplio de observaciones y alcances metodológicos de difícil abordaje. Sin embargo, consideramos que ellos pueden y deben ser objeto de trabajo del comité técnico que esperamos se constituya lo antes posible. A continuación, se mencionan los más importantes:

- *Las economías de escala.* Como se manifestó, los gastos que se producen por la adición de un nuevo miembro del hogar no constituyen una duplicación del gasto per cápita. El consumo de luz, agua, vivienda no crece en la misma proporción que el aumento de miembros en el hogar. Tampoco son equivalentes los gastos según edad y sexo. En ese sentido, las economías de escala complementan el análisis a través de escalas de equivalencia. El desafío está en construir distintos factores que se apliquen a un valor de referencia, dependiendo del número, edad y sexo de los miembros del hogar. Cabe hacer notar que la construcción de estos factores, implica necesariamente un análisis más acabado de los hábitos de gasto y estrategias desplegadas por los hogares para satisfacer sus necesidades.
- *El valor de la CSNB en regiones.* El costo de los satisfactores básicos tiene importantes variaciones entre las regiones. Debiera

considerarse dicha variación en la medición de la pobreza de manera tal que la insuficiencia o suficiencia de ingresos sea detectada de manera más precisa.

- *El valor de la CSNB en el mundo rural.* En la actualidad, la CSNB tiene un valor menor en las zonas rurales. En estos asentamientos, CAB representa el 77% del valor de la CAB urbana; a su vez, el Factor 2 aplicado en éstas últimas, disminuye a 1,75 en el mundo rural. La hipótesis detrás de este ajuste, es que para satisfacer las necesidades básicas en el campo, se emplean otro tipo de recursos que no se transan en el mercado. Los estilos de vida y las formas de producción evitaban la utilización de dinero para transporte, energía, suministro de agua, etc. Se puede decir que “la canasta rural es la urbana”, como “la canasta elaborada según patrones de consumo de 1987/88, es a la canasta elaborada según patrones de consumo de 1996/97”. En efecto, son sociedades y estilos de vida distintos donde se ponen en juego ingresos, satisfactores y estrategias diferentes. Pero en los últimos lustros, las distancias que separaban al mundo rural del urbano, se han ido diluyendo progresivamente. Las comunicaciones, la conectividad vial, la evolución de los transportes, los programas de: vivienda, agua potable, electrificación, telefonía, educación y salud; sumado a los procesos de asalarización del campo, han modificado significativamente la vida de los hogares rurales. Con la sola excepción de las zonas más aisladas del país, los presupuestos familiares se han visto fuertemente exigidos por este nuevo contexto. En otras palabras, los satisfactores que antaño eran autoproducidos, han sido desplazados por aquellos que provee el mercado.
- *Los costos de vivienda.* La actual metodología de construcción de la CSNB, deja fuera los costos asociados al pago de la vivienda propia. Esto debe ser resuelto, se sugiere que la VI EPF registre el pago de dividendos.

De seguir haciendo la distinción entre indigencia y pobreza, se propone que para estimar la extrema pobreza, no se considere el alquiler imputado como parte del ingreso mensual. Para adquirir una canasta de alimentos, se necesitan ingresos corrientes, y la vivienda no lo es.

- *La movilidad.* Otro tema muy importante en el análisis de la insuficiencia de ingresos, se relaciona con las fluctuaciones que experimentan los hogares en materia presupuestaria. Así, la CSNB es un indicador sensible y adecuado para medir pobreza coyuntural y evaluar las oportunidades que ofrece el mercado y el Estado para que las personas dispongan de ingresos suficientes. Pero estos factores inciden de modo variable en el ingreso familiar. De forma consistente con lo anterior, las encuestas PANEL de hogares han detectado una elevada movilidad en el fenómeno de la pobreza, inclusive entre años donde la incidencia de la indigencia ha variado muy poco, son muchos los hogares que ascienden y descienden respecto de la línea de ingresos. El 73% de los hogares indigentes del 2001, no lo era en 1996. Si se suman todos los entrantes y salientes de la extrema pobreza, casi se llega a duplicar su incidencia. Por eso, se sugiere que CASEN considere el desarrollo de una sub muestra longitudinal.
- *La vulnerabilidad social.* Pero la medición de la pobreza no entrega un análisis integral sobre los factores de generación y persistencia de la pobreza. Para eso, ha sido necesario recurrir a otro tipo de indicadores complementarios, que ofrezcan una visión de cómo operan ciertas variables que explican la movilidad de la pobreza. En ese escenario, el estudio de la vulnerabilidad social ha ido ganado terreno. Este enfoque sostiene que la generación de la pobreza no sólo se explica por los débiles activos de los pobres. Su persistencia también se relaciona con los riesgos y niveles de vulnerabilidad socioeconómica que

experimenta un porcentaje de la llamada clase media. Luego de la transformación de los mercados laborales, los sistemas provisionales y la institucionalidad pública en materia social, muchos hogares se encuentran expuestos a vivir episodios de quiebres en sus ingresos y disminución en el bienestar. La medición de pobreza debiera avanzar en el análisis de estos factores explicativos y predictivos.

Libertad y Desarrollo

BIBLIOGRAFÍA

- Albala C, Vio F, Kain J, Uauy R.** *Nutrition transition in Latin America: the case of Chile.* Nutr Rev. 2001 jun; 59(6): 170-6.
- Albala C, Vio F, Kain J, Uauy R.** *Nutrition transition in Chile: Determinants and consequences.* Public Health Nutr. 2002 feb; 5(1a): 123-8.
- Behrman Jr, Skoufias E.** *Correlates and determinants of child anthropometrics in Latin America: background and overview of the symposium.* Econ Hum Biol. 2004 dec; 2(3): 335-51.
- Costa-Font J, Gil J.** *Obesity and the incidence of chronic diseases: a seemingly unrelated probit approach.* Econ Hum Biol. 2005 jun 4.
- Flegal KM, Graubard BI, Williamson DF, Gail MH.** *Excess deaths associated with underweight, overweight, and obesity.* JAMA. 2005 apr 20; 293(15): 1861-7.
- Marcela Cabezas,** "Cambios en la estructura de consumo alimenticio en Chile 1969-1988". DT n° 82. pet. 1991
- Graham WJ, Fitzmaurice AE, Bell JS, Cairns JA.** *The familial technique for linking maternal death with poverty.* Lancet. 2004 jan 3; 363(9402): 23-7.
- Human Energy Requirements.** Report of a joint FOO/WHO/UNU expert consultation. FAO Food and Nutrition Technical Series, 2001.
- Kaiser LI, Melgar-Quinonez H, Townsend MS, Nicholson Y, Fujii MI, Martin AC, Lamp CL.** *Food insecurity and food supplies in latino households with young children.* J Nutr Educ Behav. 2003 may-jun; 35(3): 148-53.
- Kress AM, Hartzel MC, Peterson MR.** *Burden of disease associated with overweight and obesity among U.S. military retirees and their dependents, aged 38-64, 2003.* prev med. 2005 jul; 41(1): 63-9.

- Lawn Je, Cousens S, Zupan J; Lancet Neonatal Survival Steering Team. *4 million neonatal deaths: when? where? why?* Lancet. 2005 mar 2; 365(9462): 891-900.
- Mendez MA, Adair LS. *Severity and timing of stunting in the first two years of life affect performance on cognitive tests in late childhood.* J Nutr. 1999 aug; 129(8): 1555-62.
- Popkin BM. *The nutrition transition: an overview of world patterns of change.* Nutr Rev. 2004 jul; 62(7 pt 2): s140-3.
- Dietary reference intakes for energy, carbohydrate, fiber, fat, fatty acids, cholesterol, protein, and amino acids (2002/2005).** disponible: <http://www.iom.edu/object.file/master/7/300/o.pdf>. capturado: junio/2005.
- Dietary reference intakes for calcium, phosphorous, magnesium, vitamin d, and fluoride (1997); dietary reference intakes for thiamin, riboflavin, niacin, vitamin b6, folate, vitamin b12, pantothenic acid, biotin, and choline (1998); dietary reference intakes for vitamin c, vitamin e, selenium, and carotenoids (2000); and dietary reference intakes for vitamin a, vitamin k, arsenic, boron, chromium, copper, iodine, iron, manganese, molybdenum, nickel, silicon, vanadium, and zinc (2001).** Disponible: <http://www.iom.edu/object.file/master/7/296/o.pdf>. Capturado: junio/2005.
- WHO. *The report of the commission on macroeconomics and health: its relevance to the countries of Latin America and the Caribbean.* Rev Panam Salud Pública. 2002 sep; 12(3): 219-22.
- Amartya Sen. *"Los estándares de vida"*. Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987.
- Berta Teitelboim *"Canasta de alimentos y salario mínimo de satisfacción de necesidades básicas"*. PET. Documento de trabajo nº 77, Santiago, diciembre 1990.
- Cámara de Comercio de Santiago. *"Informe sobre créditos de consumo y endeudamiento"*, 1996.
- CEPAL. *"Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile"*. 19 de octubre de 1990.
- CEPAL. *"Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987"*, octubre de 1990.
- CEPAL, *Panorama Social* 1997.
- CEPAL, *Panorama Social* 2002.
- CEPAL, *Panorama Social* 2004.
- Dagmar Raczyński, *"Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile"*, 2003.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-Colombia. *Estimación de líneas de pobreza y de indigencia a partir de la encuesta nacional de ingresos y gastos 1994-1995.* Mecovi, Taller 13: La construcción de líneas de pobreza en América Latina: metodologías y práctica. Lima, Perú, 16 al 18 de julio de 2003.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE–Colombia– BID.** *La construcción de líneas de pobreza en América Latina: metodología y práctica.* Mecovi, Taller 13: La construcción de líneas de pobreza en América Latina: metodologías y práctica. Lima, Perú, 16 al 18 de julio de 2003.
- Fernando Medina H. – CEPAL** *Costo de las necesidades básicas no alimentarias (CBNA).* Mecovi, Taller 13: La construcción de líneas de pobreza en América Latina: metodologías y práctica. Lima, Perú, 16 al 18 de julio de 2003.
- Fernando Medina – CEPAL.** *Las escalas de equivalencia: alcance conceptual y alternativas de cálculo.* Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16 - 19 de noviembre de 1999.
- Fernando Medina H. – CEPAL.** *Determinación de los requerimientos de energía: las nuevas recomendaciones.* Reunión de expertos sobre nutrición, desarrollo humano y pobreza. Washington D.C. 14-15 de octubre, 2004. Naciones Unidas
- Rigoletti, H. Sanhueza, A.** *“Evolución del gasto en consumo de los hogares en Chile”. 1985-1995.* Mideplan. 1999.
- Gustavo Busso** *“Vulnerabilidad social, nociones e implicancias de la política para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”.*
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC - Argentina – BID.** *Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza.* Mecovi, Taller 13: La construcción de líneas de pobreza en América Latina: metodologías y práctica. Lima, Perú, 16 al 18 de julio de 2003.
- INE** *V Encuesta de presupuestos familiares.* 2001, INE Ed. 186 págs.
- Juan Carlos Feres, Xavier Mancero.** *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura– CEPAL.* Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 1999.
- Juan Carlos Feres – CEPAL.** *Administración de las líneas de pobreza en el tiempo y en el espacio.* Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 1999. y 5.
- Juan Carlos Feres – CEPAL.** *Costo de satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias.* Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 1999.
- Julio Boltvinik.** *“Pobreza y necesidades básicas”.* Proyecto regional para la superación de la pobreza PNUD. Caracas 1990.
- Luis Beccaría, Juan Carlos Feres y Pedro Sáinz.** *Medición de la pobreza: situación actual de los conceptos y métodos.* – CEPAL. Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 1999.

- Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn.** *“Desarrollo a escala humana. una opción para el futuro”*. CEPUR y Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia 1986.
- Marcela Cabezas.** *“Transformaciones en las pautas de consumo en las últimas dos décadas”*. Documento de trabajo nº88. pet 1992.
- Martín Ravallion. Banco Mundial. *Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica*. Mecovi. Taller 4. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16–19 de noviembre de 1999.
- MIDEPLAN.** *Indicadores Sociales y Económicos*. Período 1990–2000. División Social, Sección de Estudios Sociales. www.mideplan.cl. 2001.
- MIDEPLAN.** Encuestas Casen 1987–2003.
- MIDEPLAN.** *Dinámica de la pobreza: resultados de la encuesta Panel 1996-2001*. División Social. Departamento de Información Social Santiago de Chile, diciembre de 2002.
- MIDEPLAN,** *“Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza”*, Casen 1990. Stgo. 2002.
- Oscar Altimir – CEPAL.** *Noción de la pobreza*. Mecovi. Taller 4. *La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza*. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 1999.
- Oscar Altimir.** *“La dimensión de la pobreza en américa latina”*. Naciones Unidas. Cuadernos Cepal. Santiago De Chile 1979.
- Programa Institucional Oportunidades 2002–2006.** Sedesol, PND, Gobierno De México. 2003.
- Ramos, J; Larrañaga, O; Valenzuela, E; Medrano, P; B; Gubbins** *“Cómo ha cambiado la vida de los chilenos... Análisis comparativo de las condiciones de vida de los hogares con menor bienestar socioeconómico (censos 1992-2002)”*. INE. 2003.
- Tironi E; Larrañaga, O; Valenzuela, E; Bravo, D; Teitelboim, B; Gubbins, V.** INE. *“¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos, balance de una década. Censos 1992-2002”*. cuadernos bicentenario. 2003.

ANEXO N° 1

CAB-1**CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS OPCIÓN N°1**

	Cod	Alimento	Consumo(gr)	Cal/100gr	Costo/cal	Cal/cant
	Cereales	332,1				
1	V1110	Pan	235,3	274	0,2	644,8
2	V11710	Pastas	25,9	372	0,2	96,2
3	V11220	Galletas dulces	2,2	459	0,5	10,0
4	V11241	Torta 15 pp, con crema	25,0	339	0,4	84,8
5	V11410	Arroz	28,0	365	0,1	102,2
6	V11510	Harina	13,8	364	0,1	50,1
7	V11810	Empanadas de carne	2,1	302	0,8	6,2
	Carnes	91,3				
8	V12112	Asado de tira	3,5	212	0,9	7,3
9	V12115	Posta rosada	26,8	127	1,6	34,0
10	V12116	Osobuco	3,5	174	0,8	6,1
11	V12117	Carne molida (10% mat. Grasa)	18,9	212	0,7	40,1
12	V12311	Chuletas de cerdo	2,5	261	0,9	6,4
13	V12411	Pollo entero faenado	13,5	215	0,4	29,0
14	V12412	Pollo trozado - pechuga y trutos	11,9	172	0,9	20,5
15	V12612	Longanizas	2,2	431	0,5	9,4
16	V12613	Jamón	3,5	147	1,0	5,2
17	V12614	Mortadela	5,0	311	0,7	15,6
	Pescados	30,0				
18	V13111	Merluza fresca	20,0	108	1,2	21,6
19	V13220	Jurel	10,0	108	0,3	10,8

	Cod	Alimento	Consumo(gr)	Cal/100gr	Costo/cal	Cal/cant
		Lácteos, huevos				
		152,5				
20	V14111	Leche liquida 31%mat grasa	55,0	58	0,6	31,9
21	V14112	Leche liquida semidescremada	15,8	45	0,8	7,1
22	V14130	Leche en polvo	46,0	498	0,4	229,1
23	V14211	Queso gauda- mantecoso	6,4	356	0,6	22,9
24	V14310	Yogurt batido con sabor	15,9	90	0,9	14,3
25	V14410	Huevos	13,5	149	0,6	20,1
		Aceites				
		21,2				
26	V15111	Aceite vegetal mezcla	15,0	884	0,1	132,6
27	V15220	Margarina	6,2	627	0,2	39,0
		Frutas	89,5			
28	V16110	Limón	9,7	33	0,7	3,2
29	V16120	Naranja	13,3	46	0,5	6,1
30	V16130	Manzana	27,9	59	0,4	16,5
31	V16150	Plátano	19,3	92	0,3	17,8
32	V16160	Palta	5,3	161	0,4	8,5
33	V16710	Kiwi	13,9	61	0,5	8,5
		Verduras, legumbres				
		240,6				
34	V17110	Tomate	43,0	21	1,5	9,0
35	V17120	Lechuga	8,4	13	3,8	1,1
36	V17180	Zapallo	11,1	38	1,4	4,2
37	V17330	Cebolla	60,0	38	0,6	22,8
38	V17340	Zanahoria	26,6	43	0,2	11,4
39	V17370	Papa	48,8	81	0,4	39,5
40	V17410	Poroto	18,0	337	0,2	60,7
41	V17430	Lenteja	24,8	338	0,1	83,8

	Cod	Alimento	Consumo(gr)	Cal/100gr	Costo/cal	Cal/cant
	Azúcares	290,2				
42	V17610	Salsa de tomate	4,2	30	1,8	1,3
43	V18110	Azúcar	40,4	387	0,1	156,2
44	V18370	Polvo para preparar jugo	16,1	386	0,1	62,0
45	V18442	Helado en caja	15,6	80	0,4	12,5
46	V18510	Sal	14,1	1	1,0	0,1
47	V19110	Bebida gaseosa	200,0	39	0,8	78,0
	Otros	67,4				
48	V19120	Agua mineral	11,2	1	1,0	0,1
49	V19210	Vino	6,9	72	1,6	5,0
50	V19410	Cerveza	26,8	41	1,0	11,0
51	V19630	Almuerzo y comida	22,5	203	0,9	45,7

Fuente: Elaboración FSP a partir de datos de la VEPP

ANEXO N° 2

COBS-2**CANASTA DE OTROS BIENES Y SERVICIOS (COBS)**

TRES ALTERNATIVAS PARA ESTIMAR SU COSTO

	Estimador de costo	COBS-1	COBS-2	COBS-3
Código VEPF	Bienes y servicios	Incidencia original	Incidencia con reponderaciones	Unidades físicas con transferencias
2000	Vestuario y calzado			
2112	Parka de hombre	0.05	0.18	0.018
2132	Blue-jean de hombre	0.24	0.56	0.127
2133	Pantalón de niño	0.11	0.18	0.070
2141	Camisa de hombre	0.25	0.25	0.189
2143	Polera de hombre	0.22	0.22	0.219
2144	Polera de niño	0.11	0.22	0.212
2151	Ropa interior	0.15	0.15	0.452
2161	Calcetines de hombre	0.09	0.12	0.475
2171	Suéter y chaleco de hombre	0.10	0.14	0.045
2181	Ropa escolar para niño	0.10	0.10	0.045
2212	Chaquetón y parka	0.18	0.21	0.022
2222	Vestido de mujer	0.21	0.43	0.076
2223	Vestido de niña	0.11	0.15	0.054
2234	Polera de mujer	0.25	0.51	0.296
2241	Cuadro	0.12	0.12	0.236
2242	Sosten	0.09	0.09	0.081
2243	Ropa de noche	0.10	0.10	0.031
2252	Panty	0.29	0.33	2.130
2261	Suéter y chaleco de mujer	0.27	0.31	0.103
2272	Blue-jean	0.30	0.44	0.115
2281	Ropa escolar para niña	0.21	0.21	0.076
2293	Traje de deporte de niña	0.04	0.16	0.058
2311	Pañales	0.74	0.74	0.976
2321	Vestimenta exterior y accesorios	0.13	0.17	0.111
2611	Material para confección y arreglo de ropa	0.26	0.26	0.334
2811	Zapatos de hombre	0.62	1.16	0.190
2821	Calzado de mujer	0.79	1.08	0.317
2822	Chalas	0.11	0.11	0.040

	Estimador de costo	COBS-1	COBS-2	COBS-3
Código VEFP	Bienes y servicios	Incidencia original	Incidencia con reponderaciones	Unidades físicas con transferencias
2825	Calzado para niña	0.32	0.67	0.177
2911	Reparación de calzado	0.10	0.10	0.042
3000	<i>Gasto de la vivienda, agua, combustible y electricidad</i>			
3111	Arriendo	2.80	2.80	0.140
3131	Retiro de basura	0.16	0.16	0.031
3171	Gasto en materiales para la reparación de l	0.89	0.89	0.380
3191	Gasto financiero por dividendo	0.75	0.75	0.080
3211	Agua	1.62	1.62	23.287
3321	Parafina	0.37	0.37	7.331
3332	Gas licuado	1.69	1.77	14.340
3341	Electricidad	2.73	2.73	121.206
4000	<i>Equipamiento y cuidados de la casa</i>			
4111	Muebles de salón y living	0.41	0.41	0.008
4121	Muebles de comedor	0.34	0.34	0.007
4131	Muebles de dormitorio	0.17	0.26	0.021
4311	Sábanas y fundas	0.22	0.22	0.079
4316	Frazada y chalón	0.06	0.35	0.090
4318	Colchón	0.19	0.19	0.011
4411	Refrigerador y congelador	0.33	0.33	0.006
4412	Máquina de coser	0.06	0.06	0.001
4413	Cocina	0.35	0.35	0.011
4414	Cálefond	0.08	0.08	0.003
4415	Lavadora y secadora de ropa	0.27	0.27	0.010
4419	Estufa	0.11	0.11	0.006
4421	Licuadora, batidora, moledora	0.07	0.07	0.015
4441	Artefactos sanitarios para cocina y baño	0.14	0.14	0.008
4451	Reparación de artefactos	0.07	0.07	0.011
4511	Juegos de loza y plástico	0.06	0.09	0.246
4514	Vajilla de cocina	0.09	0.09	0.104
4531	Olla, tetera, sartén	0.07	0.07	0.055
4551	Ampolleta, termo y otros utensilios para el	0.12	0.12	0.663
4611	Fósforos, velas y mechas	0.09	0.09	0.686

	Estimador de costo	COBS-1	COBS-2	COBS-3
Código VEFP	Bienes y servicios	Incidencia original	Incidencia con reponderaciones	Unidades físicas con transferencias
4621	Detergente para vajilla	0.09	0.09	0.554
4622	Detergente para ropa	0.73	0.73	1.238
4631	Cloro	0.12	0.17	1.116
4633	Cera para pisos	0.27	0.27	0.364
4643	Esponja, paño para limpiar, virutilla	0.08	0.08	0.829
4651	Pegamento	0.05	0.05	0.326
4652	Pintura	0.18	0.18	0.106
4661	Papel higiénico	0.45	0.45	3.467
5000	Gasto en servicios médicos			
5111	Medicamentos	1.37	1.37	1.623
5211	Artículos auxiliares (algodón, alcohol, jeringa)	0.07	0.07	0.236
5311	Lentes ópticos	0.14	0.15	0.012
5321	Aparatos ortopédicos y terapéuticos	0.09	0.09	0.000
5411	Consulta médica	0.79	0.79	0.255
5421	Intervención médica en operaciones	0.05	0.05	0.000
5441	Servicio dental	0.37	0.37	0.089
5451	Análisis y servicios de laboratorio y rayos	0.17	0.17	0.062
5511	Hospitalización	0.22	0.22	0.017
6000	Transporte y comunicaciones			
6113	Bicicleta	0.18	0.18	0.007
6211	Micro	4.94	6.08	86.611
6213	Metro	0.17	0.17	2.582
6223	Bus interprovincial	0.64	0.64	0.505
6311	Teléfono particular	3.13	3.17	1.768
6313	Teléfono publico	0.15	0.15	3.840
7000	Recreación			
7111	Televisor	0.81	0.81	0.022
7114	Radio portátil	0.06	0.49	0.030
7131	Implementos deportivos, de ejercicios y de	0.11	0.11	0.024
7152	Cassette	0.14	0.23	0.227
7153	Pilas	0.05	0.05	0.099

	Estimador de costo	COBS-1	COBS-2	COBS-3
Código VEFP	Bienes y servicios	Incidencia original	Incidencia con ponderaciones	Unidades físicas con transferencias
7172	Juegos de mesa y didácticos	0.05	0.37	0.095
7311	Entrada a cine	0.05	0.11	0.152
7314	Entrada a parque de diversiones, exposición	0.19	0.19	0.229
7331	Cuota club deportivos y asociaciones recrea	0.12	0.12	0.206
7411	Libros no escolares	0.09	0.09	0.055
7421	Diarios	0.28	0.33	2.823
8000	Enseñanza			
8111	Jardín infantil	0.13	0.13	0.004
8112	Matricula enseñanza básica y media	0.17	0.17	0.010
8113	Matricula enseñanza superior	0.17	0.17	0.008
8114	Mensualidad enseñanza básica y media	0.91	0.91	0.030
8116	Mensualidad universitaria	0.70	0.70	0.020
8141	Textos de estudio	0.14	0.14	0.062
8151	Utiles escolares	0.23	0.23	0.979
9000	Otros bienes y servicios			
9141	Jabón de tocador	0.16	0.16	1.626
9142	Pasta dental	0.20	0.20	1.136
9151	Champú	0.36	0.41	1.201
9154	Desodorante	0.27	0.56	1.873
9161	Afeitadora	0.10	0.10	0.956
9171	Toallas higiénicas	0.15	0.15	1.019
9181	Cepillo de dientes y otros artículos para e	0.09	0.09	0.336
9211	Relojes, joyas y fantasías para hombre	0.05	0.40	0.088
9311	Maleta, porta documentos	0.09	0.16	0.037
9531	Lápices	0.11	0.11	0.475
9551	Fotocopia	0.05	0.05	3.757
9761	Gasto financiero por Crédito de casa comercial	0.79	0.79	11.467
9822	Gasto de notaría	0.07	0.13	0.394
9831	Asociaciones profesionales, sindicatos, organ	0.15	0.15	0.087

Fuente: elaboración FSP a partir de VEFP

III | POBREZA Y MOVILIDAD SOCIAL

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

6 | **MOVILIDAD Y VULNERABILIDAD EN CHILE***

Dante Contreras G., Ryan Cooper,
Jorge Hermann y Christopher Neilson¹

Libertad y Desarrollo

* Basado en el estudio "Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001" del Departamento de Economía de la Universidad de Chile de los mismos autores.

¹ Dante Contreras: Economista Universidad de Chile, PhD en Economía Universidad de California, Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Ryan Cooper: Magíster en Economía de la Universidad de Chile, Analista de la Dirección de Presupuesto; Jorge Hermann: Magíster en Economía de la Universidad de Chile, Fontaine y Paul Consultores; Christopher Neilson: Magíster en Economía de la Universidad de Chile, Banco Central de Chile.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

La experiencia de reducción de pobreza de los últimos años en Chile es considerada exitosa tanto en América Latina como en el mundo. Las cifras indican que en 1990 el porcentaje de individuos pobres llegaba casi al 40% de la población, porcentaje que 10 años más tarde se redujo a la mitad. El último CENSO realizado en el año 2002 ratificó estos resultados cuando, al considerar el equipamiento de los hogares, arrojó una significativa mejoría en las condiciones de vida de los chilenos respecto a 1992.

El principal elemento que explica estas mejoras es el crecimiento económico experimentado durante la década pasada. La evidencia empírica sugiere que en el período de mayor reducción de pobreza, el crecimiento económico contribuyó con alrededor de un 80% a tal reducción, principalmente mediante la generación de más empleo e incrementos salariales².

Chile es considerado un país con una elevada desigualdad de ingresos a nivel mundial, incluso si se lo compara con otras naciones que tienen niveles de ingreso per cápita similares. Sin embargo, es interesante notar que el sobresaliente crecimiento económico de

² Larrañaga (1994), Contreras (2003).

nuestra economía ha beneficiado de manera relativamente homogénea a los distintos grupos socioeconómicos del país. En efecto, condicional a un alto grado de desigualdad, la distribución del ingreso no ha variado de manera significativa en el período 1990-2003.

Esta relativa estabilidad en la desigualdad de los ingresos en las últimas décadas no constituye un patrón de largo plazo. La información disponible desde fines de los años cincuenta sugiere que la desigualdad de ingresos en el Gran Santiago ha experimentado significativos cambios a través del tiempo³. En efecto, mientras la década de los sesenta muestra niveles de desigualdad comparables a los actuales, los grados de inequidad alcanzan su menor expresión a inicios de los setenta, mientras que la mayor desigualdad se observa entre 1987-88. Lo anterior, en un contexto de alta desigualdad y significativos shocks políticos y económicos. Sin embargo, un hecho constante en todo el período analizado es la causa de dicha desigualdad, la que estaría explicada por el comportamiento de la parte superior de la distribución de los ingresos. Esto sugiere que el fenómeno observado está relacionado con características estructurales de largo plazo.

En términos de bienestar, el panorama anterior sugiere una situación positiva. Si bien se observan altos niveles de desigualdad, se aprecia un crecimiento económico significativo, el cual ha beneficiado a todos los grupos socioeconómicos del país y, al mismo tiempo, ha permitido una importante reducción en los indicadores de pobreza.

El análisis previo, sin embargo, no permite examinar la evolución temporal del bienestar de los hogares⁴. Para una mejor apreciación del bienestar de la población, así como de sus causas y determinantes, es necesario utilizar información de los hogares en distintos momentos del tiempo. En el año 2001, Mideplan, junto al Departamento de

³ Contreras (1999), a partir de la encuesta de Ocupación y Desocupación del Gran Santiago, de la Universidad de Chile.

⁴ Si bien ha sido posible observar la evolución promedio de la población, no ocurre lo mismo con la identificación de las variaciones en el bienestar de cada hogar en particular.

Economía de la Universidad de Chile, efectuó una encuesta panel en base a dos años. Esta consideró una muestra de hogares entrevistados en la encuesta CASEN de 1996, los cuales fueron nuevamente entrevistados el año 2001. En total, se entrevistaron a 5320 hogares de las regiones III, VII, VIII y RM, lo que equivale a una muestra representativa del 65% de la población.

A partir de esta información, el presente estudio examina los aspectos dinámicos de la pobreza en nuestro país, o sea, el grado de movilidad de ingresos de su población. Si bien solo el 20% de ella es pobre en un momento determinado, un gran porcentaje de los chilenos “no pobre” vive al borde de la pobreza. Es decir, una fracción importante de ellos es vulnerable.

Estos resultados son importantes al menos por dos razones. Primero, el aparente éxito en la reducción de pobreza se relativiza, dado el alto grado de vulnerabilidad existente. Segundo, es de esperar que hogares sujetos a un significativo grado de variabilidad en su trayectoria de ingreso (incertidumbre) tomen decisiones de inversión en educación y asignación de otros recursos socialmente subóptimas para protegerse de los shocks de corto plazo. Dicha situación hace más difícil mejorar el bienestar en el largo plazo.

Estos resultados también plantean nuevos desafíos de política económica. Más allá de medidas orientadas a los segmentos más pobres de la población, se requieren políticas de largo plazo que aseguren, a través de mecanismos de mercado, una reducción en la vulnerabilidad de la sociedad en general.

I | ASPECTOS METODOLÓGICOS

Al caracterizar la pobreza es posible dividirla en dos tipos: pobreza crónica, como resultado del bajo capital productivo de un hogar, y pobreza transitoria, asociada a *shocks* que impactan a algunos hogares con características particulares que no son capaces de asimilarlos⁵). Mientras los pobres crónicos, independiente de la variación en ingresos que experimenten –dado su bajo nivel de capital–, se mantienen continuamente bajo esta condición, la pobreza transitoria se traduce en que los hogares son vulnerables de caer en ella a causa de algún fenómeno fuera de su control (como shocks económicos y problemas de salud, entre otros).

Luego, las políticas para enfrentar la pobreza crónica deben orientarse a aumentar el capital o la remuneración del capital de los hogares, mientras que las que pretendan combatir la pobreza transitoria deberían estar enfocadas a facilitar mecanismos que permitan suavizar el consumo de las familias. Nuevas políticas sociales, mejoras en los mercados de capitales, redes sociales y sistemas de seguros, entre otros, son algunos ejemplos de dichos mecanismos.

⁵ BID (2001), "Portrait of Poor".

Esta investigación aborda el problema dinámico de la pobreza mediante un análisis en dos etapas. Primero, analiza la movilidad social de la población y, en particular, los movimientos en torno a la línea de la pobreza, identificando a los grupos que experimentaron ambos tipos de pobreza. Posteriormente, busca reconocer los determinantes de esta dinámica.

El término vulnerabilidad, por su parte, se define como el riesgo que hoy tiene un hogar de caer en la pobreza mañana. ¿Quiénes son las personas vulnerables a esto?, ¿cuál es el grado de vulnerabilidad?, ¿qué factores determinan esta situación? Para contestar estas preguntas, en primer lugar, se realizó un estudio descriptivo de la vulnerabilidad. Para ello se utilizaron matrices de transición⁶, a través de las cuales se estudió en detalle quiénes y cuántos son los pobres y donde se ubican a lo largo de la distribución del ingreso. Finalmente, por medio de estimaciones econométricas, se examinaron los determinantes de entrada y salida de la pobreza⁷.

⁶ La matriz de transición es una tabla que permite observar el porcentaje de hogares que entró, salió y se mantuvo pobre en dos momentos del tiempo.

⁷ Los resultados pueden ser sensibles a errores de medición. Adicionalmente, mediciones de ingreso permanente serían preferidas a mediciones en base a ingreso corriente. Sin embargo, dicha información no está disponible. Simulaciones de errores de medida no afectan los resultados. Ver Contreras et al. (2005).

II | VULNERABILIDAD SOCIAL

Los resultados obtenidos a partir de la movilidad relativa de la distribución de ingresos en Chile, para el período 1996-2001, sugieren que nuestro país exhibe una alta movilidad para los deciles medios de la distribución, lo que más adelante se interpretará como vulnerabilidad⁸.

Estos resultados surgen al comparar la matriz de transición por deciles de ingreso. Una matriz de transición entrega información del porcentaje de individuos (hogares) que permanece en un decil de ingreso y de quienes cambian de un decil a otro. Luego, con el objetivo de comparar la movilidad a través de la distribución de ingresos en Chile, se calculan coeficientes de correlación de Pearson, el que corresponde a la equivalencia entre el ranking (ingreso) de cada hogar en dos momentos del tiempo. Por último, se analizan diagramas de movilidad.

El Cuadro 1 corresponde a la matriz de transición por deciles de ingresos per cápita en Chile para los años 1996 y 2001. Los valores de la diagonal equivalen al porcentaje de hogares que permanecieron

⁸ La movilidad se mide al comparar el decil o percentil de la distribución de ingreso per cápita en que se encontraba un hogar en el año base y en el año final. Esta no es la única alternativa metodológica para examinar movilidad. Para otras aplicaciones ver Castro, et al. (2005).

ambos períodos en un mismo decil. Un mayor porcentaje significa menor movilidad posicional, ya que menos hogares se cambian entre deciles de ingresos. Como es de esperar, se observa mayor movilidad para los deciles medios de la distribución.

CUADRO 1
MATRIZ DE TRANSICIÓN POR DECILES

Chile	Deciles 2001										
	Deciles 1996	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	35.2	24.2	16.8	8.9	6.1	4.2	1.9	0.4	2.2	0.1	100
2	16.1	29.2	20.9	14.8	5.5	7.4	3.0	1.3	1.2	0.6	100
3	18.7	18.3	15.9	14.1	14.8	8.0	3.8	4.3	0.6	1.6	100
4	10.3	13.3	12.3	14.3	13.4	10.5	10.1	10.3	3.0	2.5	100
5	6.1	7.9	8.7	14.8	10.8	15.2	21.0	9.3	4.7	1.5	100
6	4.8	10.1	9.6	11.0	12.6	13.6	12.2	15.8	7.4	3.0	100
7	3.3	4.0	7.6	8.0	11.7	12.7	21.3	13.4	15.0	2.9	100
8	2.1	1.6	5.6	5.6	11.2	8.8	14.5	20.3	16.5	13.8	100
9	1.1	0.9	3.8	5.0	5.4	8.5	8.5	24.5	21.8	20.6	100
10	3.4	0.6	2.8	2.3	4.0	5.5	5.1	4.1	16.6	55.6	100
	10.1	11.0	10.4	9.9	9.5	9.4	10.1	10.4	8.9	10.2	100

Fuente: Panel CASEN 1996-2001, elaboración de los autores.

Al comparar los resultados de Chile con otros países en desarrollo, como Venezuela e Indonesia, se observa que el coeficiente de inmovilidad⁹ del decil más rico en Chile es igual a 55,6%. Este porcentaje es mayor que el de Venezuela e Indonesia, los cuales reportan coeficientes de 48,3% y de 42,6%, respectivamente. Es decir, respecto de otros países en desarrollo, una menor proporción de hogares del decil más rico en Chile cae a un decil de menor ingreso.

Lo contrario se observa en los deciles medios. El coeficiente de inmovilidad es menor en Chile que en los otros países examinados, ya que los hogares de ingresos medios experimentan una mayor movi-

⁹ Corresponde al porcentaje de hogares que se mantiene en un determinado decil de ingresos en ambos períodos.

lidad. La estructura distributiva de nuestro país puede explicar estos resultados. En efecto, si se excluye el 10% superior de la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini en Chile es comparable al de los países europeos¹⁰.

Estos resultados siguieren que variaciones menores en los ingresos para la “clase media” en nuestro país se traducen en cambios significativos en la posición relativa de estos hogares. Es decir, se observa una alta movilidad posicional.

CUADRO 2
CORRELACION DE PEARSON

Correlación de Ranking e Ingreso		
Decil en 1996	Ranking	Ingreso
Decil 10	0,19	0,22
Decil 9	0,16	0,17
Decil 8	0,14	0,12
Decil 7	0,09	0,07
Decil 6	0	-0,03
Decil 5	0,15	0,04
Decil 4	0,14	0,13
Decil 3	0,05	0,02
Decil 2	-0,04	-0,04
Decil 1	0,16	0,11

Fuente: Panel CASEN 1996-2001, elaboración de los autores.

El Cuadro 2, por otra parte, muestra los valores de las correlaciones de Pearson para hogares pertenecientes a la distribución de ingresos en Chile. Este coeficiente presenta la correspondencia entre los ranking (ingreso) de cada hogar en 1996 y en el año 2001. Respecto a las Matrices de Transición, el cálculo de correlaciones de Pearson tiene la ventaja de usar la información de todos los hogares de la distri-

¹⁰ BID (1999).

bución de ingresos. Por lo tanto, además de reflejar los movimientos de entrada y salida de los deciles de ingreso, así como el porcentaje de hogares que permanecen en ellos, estas correlaciones permiten medir la movilidad al interior de cada decil ¹¹.

Un coeficiente de correlación alto (bajo) estaría reflejando menor (mayor) movilidad, dado que los valores de cada hogar serían similares (diferentes) en ambos períodos. Por lo tanto, si el coeficiente calculado fuera igual a 1, la movilidad sería nula, ya que el ranking (ingreso) de cada hogar sería el mismo en ambos períodos. Por otro lado, si el coeficiente de correlación fuera igual a 0, la movilidad sería máxima, por lo que no sería posible predecir el ranking (ingreso) de un hogar en base a su ubicación en el primer período.

En la primera columna del Cuadro 2 aparece el decil de ingreso al que pertenecían los hogares en 1996. En la segunda y tercera columna, en tanto, se reportan las correlaciones de ranking y de ingreso, respectivamente ¹².

Sobre la base de lo anterior, en este cuadro se observa que los deciles 1 y 10 registran la mayor correlación de ranking y de ingresos para el período examinado. Al igual que para la matriz de transición por deciles, este resultado no es sorprendente dado que, por construcción en los extremos de ingreso, solo pueden moverse en una dirección. Sin embargo, se observa que la correlación en el decil 10 es mayor que en el decil 1. Es decir, los hogares del grupo más rico se mueven menos que los hogares más pobres de un período a otro, tanto en términos relativos (cambio de posición) como en términos absolutos (variación del ingreso per cápita).

Por último, en el decil seis la movilidad aparece como máxima. Una explicación potencial esta en el hecho que para este segmento

¹¹ Ver Fields (1997).

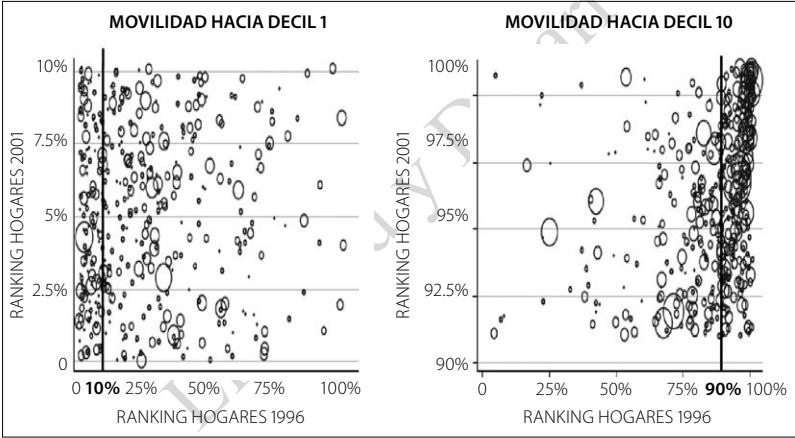
¹² La correlación de ranking mide la movilidad relativa de los hogares. La correlación de ingresos, en cambio, calcula los movimientos absolutos, ya que considera variaciones de ingreso, aún cuando estas no se traduzcan en cambios en la posición relativa de los hogares. Para mayor discusión ver Fields (2002).

de la “clase media” cualquier cambio en los ingresos propios o de un hogar perteneciente a otro decil generan cambios significativos de ranking. Es decir, los hogares se movilizan tanto dentro del decil como hacia otros deciles.

Para complementar estos resultados, el Gráfico 1 presenta de manera gráfica los movimientos desde y hacia el decil 1 y 10, respectivamente. En el primer cuadro se observa la relación entre la posición relativa de aquellos hogares del decil 1, en el año 2001 (eje vertical), con la ubicación que dichos hogares tenían en 1996 (eje horizontal).

GRAFICO 1

DIAGRAMA DE MOVIMIENTOS DESDE Y HACIA DECILES 1 Y 10



Fuente: Panel CASEN 1996-2001, elaboración de los autores

En el segundo gráfico de la figura, en tanto, se advierte la misma relación para quienes en 1996 pertenecían al decil 1. En este caso, el eje vertical representa los ingresos per cápita de los hogares de este decil en 1996 y el eje horizontal refleja su ingreso en el año 2001.

En el Gráfico 1 es posible observar que las personas que estaban en el decil 1, en el 2001, en 1996 pertenecían a todos los grupos socioeconómicos (exceptuando el décimo decil) y que, por el con-

trario, aquellas familias que pertenecían a este último decil en el año 2001, también formaban parte de dicho grupo en 1996¹³.

Estos diagramas nuevamente revelan la particularidad de la movilidad social en Chile, la cual es pronunciada entre los primeros nueve deciles, reflejando con ello la alta vulnerabilidad que la mayor parte de la población tiene de caer en la pobreza. Por otro lado, los diagramas manifiestan una baja movilidad entre el decil 10 y el resto de la población. Son muy pocos los hogares que entran y salen de este grupo.

Una visión integral de los resultados indica que las características móviles de la distribución de ingreso en Chile son preocupantes. Por un lado, se aprecia que una alta movilidad entre los primeros nueve deciles se traduce en que un gran porcentaje de la población es vulnerable. Por otro lado, se observa que al tiempo que muchos hogares salen de la condición de pobreza en el periodo analizado, existe una cantidad de ellos que caen en esa condición, incluso los pertenecientes al segundo decil más rico del país. De esta manera, si bien una visión estática de la economía chilena puede identificar a un grupo muy grande de hogares no pobres, es muy difícil garantizar que éstos no serán pobres en otro periodo. Ser de la "clase media" chilena no es sinónimo de seguridad.

¹³ Las circunferencias más grandes representan a más hogares. Esto se debe a que para crear el diagrama se utiliza un factor de expansión.

III | MATRIZ DE TRANSICIÓN DE LA POBREZA

La matriz de transición contenida en el Cuadro No. 3 muestra la movilidad posicional en torno a la línea de la pobreza. La evidencia sugiere que más de la mitad de los pobres en 1996 salieron de esa condición, en tanto que solo una pequeña fracción de los no pobres cayeron en ella. En efecto, el 54,84% de los pobres de ese año fueron no pobres en el 2001, mientras que el 11,36% de los no pobres en 1996 sí lo fueron en el 2001. El 11% de los no pobres que cae en pobreza representa cerca del 46% de los pobres del año 2001. Es necesario mencionar que debido a que son muchos más los no pobres, los porcentajes pueden ser engañosos.

CUADRO 3
MATRIZ DE TRANSICIÓN DE POBREZA

1996	2001		Total % fila
	↔ Pobres	↑ No pobres	
Pobres	↓ 45,16%	↔ 54,84%	22,36%
No Pobres	11,36%	88,64%	77,64%
Total % columna	18,92%	81,08%	100%

Fuente: Panel CASEN 1996-2001, elaboración de los autores.

Este resultado indica que existe un grupo importante de la población cuyo ingreso se ubica en torno a la línea de la pobreza, el cual es altamente vulnerable. A partir del cuadro se puede calcular la pobreza transitoria sumando los que salen de la pobreza (54,84% de 22,36%= 12.26%) y los que caen a la pobreza (11,36% de 77,64%= 8,82%). Esto indica que, en el periodo 1996-2001, un 21% de la población sufrió de pobreza transitoria.

Lo anterior implica que más de la mitad de la pobreza observada estáticamente en 1996 era de carácter transitorio. Esta dinámica se ve reflejada en la disminución del porcentaje de pobres a nivel global en el período evaluado: de 22,36%, en 1996, a 18,92%, en el 2001.

CUADRO 4
APORTE DE CADA DECIL DE 1996 A LOS NUEVOS POBRES DEL 2001

Decil de ingreso per cápita 1996	Sigue pobre	No cae en la pobreza	Total
1	–	–	0
2	1.56	4.2	1.86
3	6.18	22.24	8.01
4	11.34	25.85	12.99
5	13.02	14.09	13.14
6	12.21	15.69	12.6
7	13.44	7.77	12.8
8	14.06	3.8	12.89
9	14.61	2.03	13.18
10	13.58	4.33	12.53
Total	100	100	100

Fuente: Panel CASEN 1996-2001, elaboración de los autores.

El Cuadro 4, por su parte, muestra el origen de los pobres en el 2001. En otras palabras, el 18,9% de la pobreza durante ese año se explica por hogares que transitaron desde distintos deciles de la distribución de ingreso. Más del 50% de dichos hogares pobres en el 2001 pertenecía a

los deciles 4-7 cinco años antes. Es decir, los hogares no pobres fueron vulnerables a esta situación. Esto permite concluir que en Chile, el que un hogar haya superado la condición de pobreza en un periodo, no garantiza una solución definitiva de esta condición.

Libertad y Desarrollo

IV | DETERMINANTES DINÁMICOS DE LA POBREZA

Para examinar la solidez de los resultados respecto a la evidencia sobre las determinantes dinámicas de la pobreza en Chile se utilizan dos estrategias diferentes. En primer lugar, mediante un análisis logit¹⁴ se examinan los determinantes de entrada (salida) de la pobreza. En segundo lugar, se analizan los factores que afectan las variaciones en el ingreso per cápita de los hogares.

Los resultados del modelo señalan que las familias propietarias de otra vivienda, que probablemente también son dueñas de otros bienes de capital físico y de ahorros, logran con mayor facilidad salir de la pobreza y no volver a caer en ella¹⁵.

Las características demográficas del hogar son importantes al explicar la dinámica de la pobreza. El ciclo de vida del hogar, medido por la edad de su jefe, disminuye la probabilidad de sufrir la trayectoria negativa. Es decir, los hogares más jóvenes son más vulnerables.

Un mayor (menor) número de niños y preescolares presentes en ellos, en tanto, aumenta (disminuye) la probabilidad de entrar (salir) a la pobreza. Estos resultados son consistentes con estudios estáticos de pobreza.

¹⁴ Este análisis econométrico permite estimar los determinantes de la probabilidad de entrada y salida de la pobreza.

¹⁵ "Activos y los Pobres", estudio del BID.

El sector económico donde el jefe de hogar trabaja resulta significativo para explicar la trayectoria de ingresos de la familia. En particular, jefes de hogar que trabajan en las FF.AA. y como asesoras del hogar, muestran un impacto positivo en su salida de la pobreza. Los jefes de hogar pertenecientes al sector público y quienes son empleadores, por su parte, tampoco tienden a caer en la pobreza y exhiben menor vulnerabilidad.

Lo anterior se explica debido a que tanto las FF.AA. como el sector público tienen estructuras salariales en las que los aumentos se explican por antigüedad, lo que implica que un jefe de hogar pobre en el año 1996 puede ver aumentado su ingreso con los años y, de esta manera, puede salir de la pobreza. Para el resto de la economía, en cambio, dichos efectos no se observan, pues los salarios responden al ciclo económico.

Un resultado interesante está dado por la asimetría del efecto de la educación sobre los cambios de pobreza. Al examinar los distintos ciclos educacionales, la evidencia sugiere que los niveles secundarios son significativos para evitar caídas en la pobreza, mientras que dichas categorías no muestran incidencias en la probabilidad de salir de esta condición, con la excepción de la educación técnica.

En particular, la evidencia que señala que la educación técnica es relevante para salir de la pobreza, en contraposición con la educación media general, es un resultado nuevo que significa un importante aporte a la literatura de pobreza para Chile, al tiempo que es significativo para el diseño de política pública¹⁶.

Otro resultado importante del análisis logit dice relación con que los hogares en los cuales su jefe sufre un problema de salud tienden a no lograr una trayectoria positiva de ingresos. Es decir, jefes de hogares pobres en 1996, que además sufren de problemas de salud, exhi-

¹⁶ Al estimar los determinantes del nivel de ingresos con los datos para el año 1996 y 2001 por separado, se observa que, independiente de los parámetros asociados a la educación media general, técnica y universitaria, todos son positivos y significativos. Este resultado no permite ver el impacto relativo de la educación técnica para superar la pobreza, el cual se obtiene con la estimación dinámica.

ben una menor probabilidad de salir de la pobreza. Al estar expuestos a shocks negativos, como es un asunto de esta naturaleza, no cuentan con las herramientas para superar este impase¹⁷.

Los hogares no pobres, por su parte, lograrían evitar trayectorias negativas de ingreso, a pesar de verse afectados por este tipo de shocks. Esto puede reflejar la existencia de un grupo grande de hogares no pobres que tiene mecanismos para protegerse de este tipo de acontecimientos o bien puede ser evidencia de una desigualdad en la provisión y/o efectividad del sistema de salud del país.

Finalmente, los resultados del análisis de cambio en el ingreso fueron consistentes con la evidencia obtenida mediante la estimación logit.

Libertad y Desarrollo

¹⁷ Al separar la muestra en el 40% más pobre de la población en 1996, los datos indican que los problemas de salud del jefe de hogar tienen efectos negativos y significativos sobre la variación de ingresos. Este resultado indica que los sectores de mayores ingresos en nuestro país son capaces de suavizar los efectos negativos causados por este tipo de problemas.

¿La vulnerabilidad a la cual están sujetos un número significativo de hogares en Chile puede restringir las decisiones de inversión? En otras palabras, producto de la alta volatilidad de ingresos ¿pueden los hogares tomar decisiones de inversión en capital humano subóptimas para sus miembros respecto de un hogar no sujeto a tal volatilidad de ingresos? De ser así, naturalmente esto afectaría el bienestar de los hogares intertemporalmente.

Por otra parte, al examinar la relación que existe entre la probabilidad de caer en la pobreza y la cantidad de personas que estudian en el hogar, se observa que dicha relación es negativa y estadísticamente significativa. En otras palabras, esta evidencia preliminar sugiere que los hogares más vulnerables disminuyen su inversión en capital humano, aún controlando por nivel de ingreso, edad, capital humano promedio del hogar y cambios en el tamaño de la familia¹⁸. Sin embargo, se requiere profundizar esta investigación para examinar las decisiones de las familias a lo largo de la distribución del ingreso.

¹⁸ Alternativamente se podrían examinar cambios en la calidad de la inversión en capital humano. Sin embargo, esta estrategia de identificación es más radical en el sentido que estudia una decisión más importante que es invertir o no en educación.

VI | CONCLUSIONES

En este artículo se examina la dinámica de la pobreza y movilidad social en Chile entre los años 1996 y 2001. Si bien un análisis estático del país muestra una mejora en los niveles de bienestar de la población, a la vez de una reducción de la tasa de pobreza, uno dinámico entrega nueva evidencia. Esta es que, a pesar de la dramática reducción en los indicadores de pobreza, una fracción significativa de la población en Chile es vulnerable a ser pobre en algún momento de su vida.

La evidencia indica que en nuestro país existe una alta movilidad en los primeros siete deciles de la distribución de ingresos. Al mismo tiempo, la probabilidad de entrar y de salir del décimo decil es baja.

Los resultados también muestran que el 54% de los pobres en 1996 fueron no pobres el año 2001. A su vez, el 48% de los pobres de ese año eran no pobres en 1996. Sobre esta base se identifica una pobreza transitoria en torno a un 24% y una pobreza crónica de 10%, lo cual exige políticas de tratamiento distintas para combatir estos dos tipos de pobreza.

Entre los factores determinantes de la vulnerabilidad destacan los siguientes resultados. Primero, la cantidad de niños y preescolares influye en la probabilidad de salir como también de entrar a la pobreza. Segundo, se encuentra una asimetría en la incidencia que la

educación tiene sobre su dinámica. Así, mientras los niveles de educación media reducen la probabilidad de caer en la pobreza -si bien no tienen impacto positivo sobre la probabilidad de salir de esta condición-, la educación técnica influye positivamente en la probabilidad de dejar de ser pobre.

Se encuentra que los hogares más pobres son vulnerables a shocks negativos de salud. Tanto el análisis logit como la estimación del cambio en el ingreso reflejan que estos hogares no son capaces de asimilar de manera eficaz este tipo de problemas. Esto contrasta con la situación de los hogares más ricos, los que están provistos de mecanismos para suavizar el efecto negativo que traen consigo los shocks de esta naturaleza. Este resultado también sugiere la existencia de una desigualdad en la provisión y efectividad de la salud en Chile.

La evidencia obtenida en este estudio muestra la necesidad de diseñar políticas que no solo enfoquen su ayuda a los grupos que son pobres en un momento dado, sino que apoyen a los hogares vulnerables, que si bien en un cierto período pueden ser catalogados como no pobres, la probabilidad que caigan en la pobreza es extremadamente alta en cualquier momento del tiempo.

En este sentido, el desafío futuro en materia de políticas sociales en Chile requiere la incorporación de instrumentos de seguros para una fracción amplia de la población. La educación de calidad en sí misma es una garantía de mayor estabilidad de ingresos, iniciativas como el plan AUGE protegen a una gran fracción de la población ante problemas de salud y el programa "Chile Solidario" opera como un mecanismo de protección para los más pobres. En el mediano plazo se requerirá el perfeccionamiento de este tipo de iniciativas, junto a la creación de nuevos instrumentos.

Por último, la evidencia también señala que los hogares vulnerables invierten menos en la educación de sus hijos. En efecto, aquellos que exhiben una trayectoria negativa de ingresos reducen el gasto educacional, lo cual, dada la importancia de la educación como determinante de ingresos, tendrá efectos futuros. A largo plazo, los

niños con menores niveles de capital humano también conformarán hogares vulnerables.

La significativa movilidad que experimenta una fracción importante de nuestra sociedad, por su parte, no representa un problema en sí mismo. Desde una perspectiva de economía social de mercado, las fluctuaciones de ingreso y los shocks no anticipados, entre otros acontecimientos, son eventos regulares en las economías modernas. Sin embargo, debido a que nuestro país aún tiene bajo ingreso per cápita, esto se traduce en vulnerabilidad.

Chile es un país exitoso en la lucha contra la pobreza. Es líder en crecimiento y reformas pro mercado y su experiencia acumulada en políticas sociales es aplicada con frecuencia en otros países de la región. A pesar de las significativas mejoras en bienestar, y si bien podemos afirmar que nuestro país es menos pobre que hace una década, aún es vulnerable en términos dinámicos.

Libertad y Desarrollo

REFERENCIAS

- **BID:** *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*. Attanasio, Orazio y Szekeley Miguel (editores), Banco Interamericano de Desarrollo (2001)
- **BID:** *The 1990's in Latin América: Another Decade of Persistent Inequality*. Por Miguel Szequely, Marianne Hilgert. Banco Interamericano de Desarrollo 1999
- **BID:** Estudio: *Los Activos y Recursos de la Población Pobre en América Latina*. Proyecto Red de Centros de Investigación 1997
- **Bravo, D. y Contreras D.** (2004) *"La Distribución del Ingreso en Chile 1990-1996: Análisis del Impacto del Mercado de Trabajo y las Políticas Sociales"*, en Reformas y Equidad Social en América Latina y el Caribe: Memorias de la primera fase del foro de equidad social, capítulo 6, pp 99-128. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Castro, R.:** *"Income Mobility and Household Poverty Dynamics in Chile"*. Encuentro Anual de Economistas, U. de Chile, Septiembre 2004 (mimeo)
- **Contreras D.,** (1999), *"Distribución del Ingreso en Chile. Nueve Hechos y Algunos Mitos"*. Perspectivas. Vol. 2, Nº 2. Mayo, 1999.
- **Contreras D., R. Cooper, J. Herman y Christopher Neilson.** (2005) *"Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001"*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- **Contreras D.,** (2003) *"Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990-1996"*. Journal of Development Studies. Vol. 39 Nº 3, February.
- **Contreras, D. y Larrañaga O.** (2001) *"From quantity to quality: Human capital and income in Chile"*, en Portrait of the Poor. An Asset-Based approach. Orazio Attanasio and Miguel Székely Editors. Chapter four. IDB, January.
- **Fields,** *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*. The MIT Press 2001
- **Fields,** *For Richer or for Poorer, Evidence for Indonesia, South Africa, Spain and Venezuela*. Journal of Economic Inequality, 67-99
- **Larrañaga, O.** (1994): *"Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile, 1987-1992"*, Revista de Análisis Económico 9 (2), pp.69-92.

7 | **MIDIENDO LA MOVILIDAD
DE INGRESOS Y LA DINÁMICA
DE LA POBREZA EN CHILE**

Rodrigo Castro¹ y Cristobal Cheyre²

Libertad y Desarrollo

¹ PhD(c) en Economía, Georgetown University. Director Programa Social, Libertad y Desarrollo.

² Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor-Investigador de la Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Chile experimentó hasta fines de la década del 1990s un ciclo de crecimiento económico sostenido a tasas inéditas, lo que implicó un aumento significativo de los niveles materiales de vida, y consiguientes cambios en los patrones de consumo y estilos de vida y por lo tanto, reducción en los niveles de pobreza e indigencia. Estas transformaciones radicales de la economía necesariamente han implicado consecuencias igualmente importantes sobre la estructura social chilena. La prosperidad, el crecimiento y la afluencia que conllevan afectan la velocidad y la intensidad de la movilidad social.

Las transformaciones tecnológicas producen cambios radicales en la estructura ocupacional, aumentando el número de ocupaciones no manuales que requieren de personal calificado, los patrones de consumo tienden a la homogenización de los estilos de vida, vestimenta, diversiones, y se amplía el acceso a bienes antes reservados para las minorías exclusivas (viajes, veraneos, etc).

Las transformaciones estructurales de las últimas tres décadas, el crecimiento económico, el aumento del capital cultural y educacional del país, que proviene del incremento sustantivo del número de personas que accede a niveles de educación superior (70% de las personas en la educación superior pertenece a la primera generación que accede a ese beneficio), el debilitamiento de las instituciones del Estado como principal mecanismo de ascenso social y económico y su sustitución por criterios de mercado, todo ello ha cambiado los

criterios de jerarquización social, dando mayor prioridad al mérito.

No obstante lo anterior, cabe preguntarse si acaso el importante incremento en capital educacional no ha sido ya amortizado en términos de movilidad social y si no se requiere de avances muy significativos en la calidad del sistema educacional.

En un contexto en donde se ha profundizado el debate sobre la desigualdad, y su efecto en el bienestar de la sociedad, cabe analizar, si a pesar de lo anterior, la sociedad chilena es una sociedad móvil desde el punto de vista de los ingresos y por tanto de la pobreza, ya que de esa manera es más fácil comprender las políticas públicas relevantes que se deberían diseñar e implementar.

Este capítulo está organizado en cinco secciones. En la sección 2, se describe el marco de análisis. En la sección 3, se discuten los principales resultados que se obtienen de aplicar las diferentes metodologías a la encuesta Panel 1996-2001. En la sección 4, se describe las principales implicancias de política. Y en la sección 5, se presenta el resumen y las principales conclusiones.

I | MARCO DE ANÁLISIS

Los análisis de movilidad de ingresos y pobreza tienen tres dimensiones. La primera es la forma como se mide el bienestar (ingreso, consumo, salud, activos, etc) La segunda es el periodo de análisis. Se puede distinguir entre datos estáticos (corte transversal) y datos longitudinales que siguen a cada observación a través del tiempo (individuos, hogares, o algún tipo de agregación de ambos) La tercera es el método que se usa para sintetizar estas medidas en la población de interés. Se dispone de una amplia literatura sobre las medidas más apropiadas de pobreza (DEATON, 1997; RAVALLION, 1993; SEN, 1986), sin embargo, aquella que considera el componente temporal en los países en desarrollo es limitada³. Esto es importante ya que las políticas públicas muchas veces buscan focalizar los recursos en los más pobres utilizando indicadores de bienestar. Aún considerando un solo periodo, sabemos que se producen errores de inclusión (entrega de recursos a personas que en realidad no son pobres) y exclusión (omitir a las personas que son efectivamente pobres, pero no son consideradas pobres por este indicador) Pero estas dificultades se resuelven en parte cuando se considera la dimensión temporal. Usando un indi-

³ Un estudio de Yaqub (1999) muestra que sólo 5 de 44 países con bajos niveles de desarrollo humano disponen de datos que permiten realizar análisis de dinámica de la pobreza.

cador de bienestar estático resulta en la inclusión de un grupo de hogares que enfrentan problemas económicos transitorios, pero que no debieran ser considerados pobres basándose en su ingreso permanente o consumo. De otra forma, algunos hogares que serán considerados como pobres en el largo plazo serían excluidos del grupo objetivo debido a circunstancias favorables de corto plazo.

El conocimiento de factores determinantes de los movimientos desde y hacia la pobreza (dinámica de la pobreza) son claves en el momento de diseñar las políticas de protección social y otras intervenciones diseñadas para proteger a los más vulnerables. Comprender por qué en el largo plazo algunos hogares mejoran su situación económica en relación a otros (movilidad económica) ayuda en el diseño de políticas públicas que promueven un crecimiento con igualdad de oportunidades.

Lo que se ha denominado la dinámica de la pobreza, o de los ingresos, ha mostrado que a diferencia de lo que se pudiera pensar, los pobres a través del tiempo no son los mismos y existe una alta rotación de quienes son pobres en un determinado momento. Las encuestas de corte transversal, como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen, escondían esta realidad, y hacían pensar que los pobres eran siempre los mismos. En Chile, la única encuesta que permite ver la evolución de una familia a través de los años no hace sino confirmar el hallazgo de estudios en otros países, en el sentido que se ha demostrado que los ingresos, y por tanto la pobreza, es altamente móvil, en el sentido de que la mayoría de quienes caen hoy bajo la línea de pobreza, antes no lo eran y probablemente en un tiempo más van a dejar de serlo, aunque cuando esto ocurra, otros van a haber tomado su lugar, configurándose un escenario donde no sólo importa saber cuantos pobres hay en un determinado momento, sino que también es importante saber quienes entran y salen de la pobreza, porque lo hacen, y cual es el riesgo de entrar a ésta nuevamente.

La encuesta Panel 1996-2001, se encuentra compuesta por dos muestras separadas por cinco años, donde se reencuestó a algunas

de las familias que habían participado en la encuesta Casen de 1996. Esta encuesta no constituye precisamente una encuesta longitudinal (datos de panel), ya que sólo cuenta con dos muestras separadas por cinco años y por tanto los datos podrían esconder mucha información. Por ejemplo, una familia que es pobre en 1996 y 2001, puede que en el transcurso de los cinco años su nivel de ingreso estuvo por sobre la línea de pobreza. Esto genera la impresión errónea de que fueron pobres durante ese período. Asimismo, es posible que una familia en el transcurso de los cinco años haya sufrido más de un escenario de pobreza. Aún así, se pueden obtener conclusiones interesantes.

Teniendo en cuenta esas limitaciones, esta encuesta permite ver que la pobreza dista mucho de ser estática, ya que se observa que de quienes eran pobres no indigentes el 2001, sólo el 37,6% lo era en 1996, que el 10,8% de ellos proviene de la indigencia, y el 71,5% ni siquiera era pobre en 1996. La rotación entre los indigentes es aún mayor, ya que el nivel de permanencia es de sólo 28,1%, el 31,8% viene de la pobreza no indigente, y el 40,1% de la no pobreza.

En definitiva, un 32% de la población chilena ha pasado por la pobreza a lo largo del período considerado, esto es aproximadamente 4.828.000 personas, cifra bastante superior al 20% de pobreza que se tiene registrado mediante los indicadores tradicionales. En relación a la indigencia, aproximadamente un 9,5% de la población ha estado en esta situación, esto es aproximadamente 1.450.000 personas.

A la luz de estos datos es impensable seguir considerando la pobreza como se hacía hasta hace un par de años. No se puede ignorar el alto dinamismo del fenómeno, y los nuevos programas sociales deben recoger este hecho si quieren ser efectivos.

Lo primero que hay que tener claro a la hora de estudiar la movilidad del ingreso, es que el ingreso de un individuo se compone de dos partes: una transitoria, y otra permanente. La primera está asociada a pequeñas fluctuaciones del ingreso que se pueden asociar a distintos eventos propios de la vida diaria, mientras que el ingreso

permanente, está asociado con la capacidad real de generar ingresos de una persona en el largo plazo. El gasto que hace una persona está directamente relacionado con el ingreso permanente, y es una buena medida del mismo, ya que una persona sólo debiese gastar lo que sabe que va a obtener con certeza. Vale decir, el gasto es una buena medida de las expectativas de ingresos de las personas. En otras palabras, una persona conoce con cierta precisión lo que puede obtener de ingreso en el largo plazo, y reconoce cuando sus ingresos bajaron o aumentaron temporalmente.

Lo interesante de la distinción entre ingreso y gasto, es que sirve para observar aspectos distintos, y cada uno tiene sus ventajas cuando se recolectan los datos. El ingreso, es la única manera de estudiar la movilidad frente a cambios económicos y demográficos, y tiene la ventaja que generalmente hay más datos de él y está mejor informado (FIELDS ET AL., 2002; GLEWWE ET AL., 2004). Por su parte, el gasto es una mejor medida del bienestar de largo plazo, y si lo que se busca es analizar la movilidad real en una ventana de tiempo más amplia, es una mejor opción. Además, presenta la ventaja de que está mejor reportada que el ingreso en el caso de los más pobres (RAVALION, 1992; DEATON, 1997). Lamentablemente esta variable no se encuentra en las encuestas realizadas en Chile.

Otra distinción que se debe subrayar en un análisis de movilidad es que ésta puede ser relativa o absoluta. La movilidad relativa, está basada en la construcción de rankings de hogares, y el análisis posterior de las habilidades que tienen las personas para moverse hacia arriba o abajo de dichos rankings entre dos periodos de tiempo, es decir, evaluar cómo cambia la situación de una persona relativo al de sus pares (e.g. modelos de probabilidades de transición, McCALL, 1971; SHORROCKS, 1975; BAULCH y McCULLOCH, 1998). Por otra parte, la movilidad absoluta analiza cambios en el ingreso, observando de este modo el mejoramiento en el estándar de vida y pobreza de una persona, sin importar que es lo que ocurre con las otras personas. (e.g. análisis de regresión sobre los cambios de ingresos, CASTRO, 2005)

También se puede distinguir entre índices de una o dos etapas. Los de una etapa, consideran a toda la distribución de ingresos en los dos (o más) periodos (e.g. coeficientes de correlación de ingresos entre dos periodos; índice de rigidez de Shorrocks, y la medida de Fields). Estos tienen la ventaja de usar toda la información disponible sobre la distribución del ingreso, y por tanto, entregan una visión más integral de la movilidad. El principal problema es que son muy sensibles a los errores de medición, lo que cobra especial importancia cuando sólo se tienen dos períodos.

Ahora bien, los índices de dos etapas consisten en agrupar a las personas en grupos de ingresos, y luego evaluar la movilidad que existe entre grupos (e.g. matrices de transición por deciles o quintiles). Su principal ventaja es que resumen la movilidad en distintos puntos de la distribución, y es más robusto al error de medición (Cowell y Schluter, 1998), pero tiene la desventaja que no considera información importante, tal como cuánto cambian los ingresos en cada tramo, y que cambio absoluto está asociado a un cambio de categoría (Fields y Ok, 1999). Por ejemplo, si dividimos los ingresos en cinco categorías vamos a observar menos movilidad que si la dividimos en diez, ya que las categorías serán más pequeñas, y tendrán que aumentar menos los ingresos absolutos para cambiar de categoría.

II | ANÁLISIS DE RESULTADOS

Las metodologías antes descritas tienen sus ventajas y desventajas, las que se deben tener en cuenta a la hora de elegir cuales se deben usar. En primer lugar, la encuesta usada en este estudio consta de sólo dos momentos de tiempo, separados por cinco años, donde el dato reportado es el ingreso, incluyéndose además datos de subvenciones e imputaciones que pueden ser o no consideradas. Todo esto configura un escenario en donde el error de medición puede afectar la robustez de los resultados, haciendo particularmente atractivo usar algún mecanismo para testear si los resultados son robustos o no. A continuación se presentan los resultados que se obtienen de aplicar distintas metodologías a la encuesta Panel 1996-2001.

1. Índices de una etapa

Dentro de los índices de una etapa, lo más indicado es usar el índice de rigidez de Shorrocks, ya que presenta una menor sensibilidad a los errores de medición (COWELL y SCHLUTER, 1998). Éste índice compara el coeficiente de Gini del ingreso promedio entre ambos periodos,

con el promedio ponderado del coeficiente de Gini en cada periodo. Éste cálculo entrega un número entre 0 y 1, en donde 0 indica perfecta movilidad, y 1 el caso contrario.

Para estimar cuál es el efecto que pueden tener los errores de medición, se usaron distintas definiciones de ingreso, y se utilizaron procedimientos de limpieza y depuración de datos. Se considera el ingreso adulto equivalente por hogar, para que la variable utilizada represente lo mejor posible igualdad de bienestar entre familias. Esta medida considera las economías de escala al nivel del núcleo familiar, y por tanto existen escala de equivalencias⁴ (un niño gasta menos que un adulto). Asimismo, se depuran los datos de ingreso laboral de 1996 y 2001, utilizando regresiones de ingresos respecto a sexo, ubicación, edad, edad al cuadrado, y educación. Se excluyen las observaciones cuyo valor están fuera de dos desviaciones estándar de la estimación de ingresos determinados por la regresión. Este procedimiento elimina aproximadamente el 4% de la muestra. Por otro lado, se utiliza un enfoque de variable instrumental, en donde se usa la predicción de ingresos para 1996 y 2001, basado en una regresión del ingreso respecto al tamaño del hogar, estructura demográfica, educación promedio, edad del jefe de hogar, jefatura femenina, ubicación, propiedad de activos, y la situación de empleo y desempleo de los adultos. Esto entrega un sentido del máximo efecto que tendría el error de medición en el ingreso. Por último, se eliminan las partes imputadas del ingreso total y luego se analiza la muestra sin imputaciones, asumiendo que estas se pueden traducir en errores de medición (JARVIS y JENKINS, 1998).

El índice de rigidez de ingresos presenta un alto nivel de movilidad, cuando se compara con países industrializados, por ejemplo, Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Suecia que tienen valores del orden de 0.95 (JARVIS y JENKINS, 1998; ERICKSSON y PETERSSON, 2000), mientras que países con un rápido cambio estructural como España en la década de los 90, tenía un valor de 0.9 (CANTO, 2000).

⁴ Ingreso adulto equivalente = (Ingreso hogar) / (Adultos+0.5*Niños) 0.9

CUADRO 1
**INDICE DE RIGIDEZ USANDO EL COEFICIENTE DE GINI
 Y DIFERENTES MEDIDAS DE INGRESO**

	Gini 1996	Gini 2001	Indice Rigidez
No depurado	0,601	0,572	0.763
Depurado	0,604	0,574	0.765
Sin imputaciones	0,604	0,582	0.764
Predicho	0,596	0,531	0.781

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

Cabe destacar que los ajustes considerados para estimar el efecto del error de medición, no cambiaron significativamente el índice de rigidez social. La eliminación de imputaciones, y el utilizar ingresos estimados si altera el coeficiente de Gini, pero esto no se traduce en cambios en la movilidad, resultado que también ha sido observado en Estados Unidos (BOUND y KRUEGER, 1991; BOUND ET AL., 1994; FIELDS ET AL., 2002)

Este alto nivel de movilidad da cuenta de una profunda transformación económica social, la cual ha sido impulsada por un alto nivel de crecimiento económico en las últimas tres décadas, que ha llevado a un aumento significativo de los niveles materiales de vida, cambios en el consumo, y hasta en los estilos de vida. De igual manera, este crecimiento y por consiguiente, el aumento en el bienestar ha generado transformaciones igualmente profundas en lo social. Por otra parte, se han debilitado enormemente las instituciones del estado como principal motor de promoción social, dando paso a criterios de mercado, lo que como resultado da en el largo plazo la sustitución de la jerarquización social por criterios de mercado.

2. Índices de dos etapas

2.1 Matrices de Transición

El índice de dos etapas más difundido y fácil de comparar entre países es la matriz de transición por deciles de ingresos. Esta matriz muestra que proporción de personas transita de un decil a otro, o permanece en el mismo al que pertenecía. En la diagonal de la matriz se encuentran las personas que no se mueven de su estado inicial, y las celdas que se alejan de la diagonal representan las personas que transitaron hacia deciles más lejanos al de origen. Si es que la diagonal de la matriz tiene solo 100%, quiere decir que no existe movilidad.

CUADRO 2
**EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES
POR DECILES DE INGRESO (1996-2001)**

deciles	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
2	16,1	29,1	20,8	14,7	5,5	7,3	3,0	1,3	1,2	0,5
3	18,7	18,3	15,8	14,0	14,7	8,0	3,7	4,2	0,6	1,6
4	10,3	13,2	12,3	14,3	13,3	10,4	10,0	10,3	3,0	2,5
5	6,1	7,8	8,7	14,8	10,7	15,2	20,9	9,2	4,7	1,5
6	4,7	10,1	9,6	11,0	12,6	13,5	12,1	15,8	7,3	2,9
7	3,3	4,0	7,6	8,0	11,7	12,6	21,3	13,4	14,9	2,9
8	2,1	1,6	5,5	5,6	11,2	8,7	14,4	20,3	16,4	13,8
9	1,1	0,9	3,7	4,9	5,4	8,4	8,4	24,4	21,7	20,6
10	3,3	0,5	2,7	2,3	3,9	5,5	5,1	4,1	16,6	55,6

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

Al analizar la matriz resultante de los datos originales de la encuesta Panel 1996-2001, se puede observar que existe una alta movilidad, que al ser comparada con otros países resulta mayor que la existente en China (rural) entre 1978 y 1983, Malasia entre 1967 y 1976, Sudáfrica entre 1993 y 1998, y Perú en la década de los 80 (FIELDS, 2001; WOOLARD y KLASSEN,

2004). Asimismo, resulta similar a la existente en China (rural) entre 1983 y 1989, aunque con una estructura diferente, al tener mayor movilidad en el decil 10. De la misma manera, esta matriz de transición se puede comparar con la países desarrollados, por ejemplo en Chile el 22% de las personas se encuentran sobre la diagonal, movilidad que es comparable con la observada en Alemania entre 1990 y 1995 (proporción de personas en la diagonal era de 23%).

Por la simple construcción de una matriz por deciles es importante no confundir los valores de los extremos. En efecto, por ejemplo, la celda que mide a las personas que permanecen en el primer decil tiene un valor mayor relativo a las otras celdas debido a que la movilidad está restringida a que solo se pueda salir de esa celda mejorando de situación. Asimismo, el valor de la celda que representa a las personas que permanecen en el décimo decil también tiene un valor mayor porque esta celda no tiene un límite superior, cualquier persona que está en el décimo decil y aumente sus ingresos va a permanecer en ese decil.

Ahora bien, desde el punto de vista de la movilidad de los ingresos, uno se podría preguntar qué dirían los datos si Chile fuera una sociedad rígida. Si lo fuera, debiéramos encontrar que todas las personas estarían en la diagonal de la matriz de transición por deciles de ingreso, es decir, todos conservarían su lugar en la distribución del ingreso entre un año y otro. Sin embargo, la matriz de transición está bien lejos de ser una matriz diagonal (solo 22% de la población está sobre la diagonal). Esto muestra que Chile no es una sociedad rígida. La matriz muestra que el 35% de quienes eran pobres (primer decil) en 1996 estaban nuevamente en el primer decil en el 2001. Eso quiere decir que 65% de estas personas eran más ricas en el 2001. Incluso 8,7% de ellas estaban en la mitad “de arriba” de la distribución del ingreso (en los deciles seis a diez). Si bien los ricos del último decil (decil diez) tenían una alta probabilidad de permanecer en el decil diez (55,6%), 12,7% de ellos pasaba a estar en la mitad “de abajo” de la distribución del ingreso (deciles uno a cinco), mos-

trando que perfectamente un rico puede pasar a ser pobre en el lapso de cinco años.

En la matriz, se puede observar que el 35.2% de quienes están en el primer decil no lograron pasar a un decil superior. Esto tiene diversas lecturas, hay que entender que este dato solo dice que estas personas siguen siendo del 10% más pobre de la población, pero no dice absolutamente nada de cómo puede haber mejorado su nivel de vida si es que el nivel de ingresos de todo el país aumenta proporcionalmente. Además, si solo el 35% sigue en el decil 1, quiere decir que el 65% mejoró su posición relativa, y de hecho se ve que hasta incluso un 8.7% pasó a estar en la mitad superior de la distribución de ingresos. Por otra parte, se ve que el 55.6% de quienes estaban en el decil superior, siguieron ahí, pero que a su vez el 12.8% de ellos pasaron a estar dentro del 50% más pobre del país. El hecho que los más ricos tengan una alta probabilidad de seguir siendo ricos, y que los pobres tengan una alta probabilidad de dejar de ser pobres no es un hecho aislado en Chile, y ha sido observado en varias partes del mundo desarrollado (BECKER, 1980). Algo similar sucede con los hogares pobres no indigentes; un 50,3% de ellos es “nuevo” en esta situación producto de una trayectoria negativa.

A estos antecedentes se suma otro fenómeno nuevo: la movilidad intergeneracional. En un trabajo reciente (NÚÑEZ y RISCO, 2004) comparan el quintil de ingreso en que estaban los padres cuando sus hijos nacieron y el quintil de ingreso actual de esos hijos. En el caso de los padres que estaban en el quintil más bajo, o sea, en la pobreza, el 31% de sus hijos se ubica en el mismo quintil. Pero un 21% sube un quintil, otro 21% sube dos, un 19% sube tres y un 7%, cuatro. Eso significa que el 26% de los hijos de los más pobres logran, en definitiva, subir a los dos quintiles más altos. Entre los hogares de mayores ingresos destaca a su vez la mayor capacidad de los padres para traspasarles a los hijos su bienestar, puesto que el 50% de los hijos de los más ricos permanecen en el quintil más alto. Otro 50%, sin embargo, baja en la escala social: en un quintil, el 26%; en dos, el 6%; y un 19% va a

ir a parar a los dos quintiles más bajos. Esto refleja que sí hay movilidad. En los últimos años, el determinismo social con el cual los hijos enfrentan la vida ha sido más flexible.

2.2 Tasa de entrada y salida a la pobreza y radio de movilidad de la pobreza

Una variante de los indicadores de dos etapas tradicionales serían la tasa de entrada de la pobreza (TEP) y la tasa de salida de la pobreza (TSP). La TEP indica el porcentaje de los pobres actuales que son “nuevos” en esta situación y la TSP, el porcentaje de los pobres “antiguos” que ya no lo son.

Sea P_t el índice de pobreza en el año t y sea P_{t-1} el índice de pobreza en el año $t-1$. La TEP se define como el porcentaje de “nuevos” en pobreza.

$$TEP = \left[\frac{\text{Nuevos Pobres}_t}{\text{Total Pobres}_t} \right]$$

Asimismo, sea TSP la tasa de salida de la pobreza el porcentaje de “ex pobres”.

$$TSP = \left[\frac{\text{Ex Pobres}_{t-1}}{\text{Total Pobres}_{t-1}} \right]$$

Bajo el supuesto de población constante, la incidencia de la pobreza se puede descomponer en forma dinámica.

$$P_t = P_{t-1} \left[\frac{1 - TSP}{1 - TEP} \right] \text{ para todo } TEP \neq 1 \text{ y } TSP \neq 1$$

El mismo indicador se puede calcular para la indigencia, obteniendo la tasa de entrada de la indigencia (TEI) y la tasa de salida de la

indigencia (TSI). Es evidente en este punto que una tasa de la pobreza puede requerir políticas muy distintas, dependiendo de las tasas de entrada y salida que presente. Por ejemplo, ante una TSP y TEP relativamente alta como la que presenta Chile, una política social adecuada debe ser focalizada dinámicamente en vista del gran número de personas que transita por esta situación. El Cuadro 3 muestra el valor de estos indicadores para Chile según la Encuesta Panel 1996-2001.

CUADRO 3
TASAS DE ENTRADA Y SALIDA DE LA POBREZA/INDIGENCIA

Indicador	Valor
TSI	78,3%
TSP	54,1%
TEI	76,1%
TEP	49,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

Los valores en el Cuadro 3 subrayan la alta movilidad existente al interior de la indigencia, con un 78,3% de salida y un 76,1% de entrada. A través de este alto dinamismo en la parte más baja de la distribución se puede inferir que no existe un grupo generalizado dentro de la indigencia que se encuentre descolgado del resto.

Sería interesante analizar estas mismas tasas de entrada y salida en el período de alto crecimiento, previo a 1996. Uno esperaría en ese escenario que la tasa de salida sea igual o mayor y que la tasa de entrada sea sustancialmente menor.

El paso siguiente, una vez evaluada la magnitud de la tasa de entrada y salida, es evaluar cuán lejos se movieron aquellos que salieron o entraron de la pobreza/indigencia y luego caracterizar los determinantes de las distintas trayectorias de la población.

A continuación se define un indicador para dimensionar el radio de movilidad, que busca medir la distancia promedio de quienes salen/entran en relación a la línea de la pobreza/indigencia.

¿Cuán abajo del umbral se ubican quienes entran? ¿Qué tan arriba se ubican quienes salen? El indicador que quiere responder a la primera pregunta es el radio de la entrada de la pobreza (REP). En el caso de la segunda pregunta es el radio de salida de la pobreza (RSP). Estos indicadores se entienden como la distancia promedio, con respecto a la línea, del ingreso de aquellas personas que salen o entran según corresponda a cada indicador. La metodología propuesta es similar a la utilizada para calcular la brecha promedio de la pobreza⁵.

$$REP = \sum_{i=1}^E \left[\frac{(Z - W_i)}{E} \right]$$

$$RSP = \sum_{i=1}^S \left[\frac{(X_i - Z)}{S} \right]$$

donde:

X_i ingreso per cápita en t de cada individuo que sale de la pobreza.

W_i ingreso per cápita en t de cada individuo que entra a la pobreza.

Z línea de pobreza relevante

S número total de personas que salieron de la pobreza

E número total de personas que entraron a la pobreza

Ambos radios se deben estandarizar (dividir por Z) para llegar a un indicador comparable. Lo mismo es posible para la indigencia, obteniendo entonces el radio de salida de la indigencia (RSI) y el radio de entrada de la indigencia (REI). A continuación, en el Cuadro 6, se presenta el cálculo aplicado a la Encuesta Panel.

⁵ Estos instrumentos se basan en indicadores de una etapa dado que se obtienen directamente de las diferencias de los ingresos entre dos períodos.

CUADRO 4

RADIO DE MOVILIDAD DE LA POBREZA/INDIGENCIA

Indicador	Fórmula	Valor
RSP	$\Sigma(X_i-Z)/S$	\$26211
RSP/Z		1,67
RSI	$\Sigma(X_i-Z_i)/S_i$	\$22892
RSI/Z		2,17
REP	$\Sigma(Z-X_i)/E$	\$19436
REP/Z		0,48
REI	$\Sigma(Z_i-X_i)/E_i$	\$11221
REI/Z		0,55

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

Notas: X_i =ingreso per cápita 2001; $E=N^\circ$ de personas que entra a la pobreza; $E_i=N^\circ$ de personas que entran a la indigencia; $S=N^\circ$ de personas que salen de la pobreza; $S_i=N^\circ$ de personas que salen de la indigencia; Z =línea pobreza 2001; Z_i =línea indigencia 2001.

Los resultados que nos entrega el Cuadro 4 proporcionan una mirada más profunda sobre la movilidad de la pobreza. Una primera lectura de los datos muestra que aquellos indigentes que salen de esta condición se encuentran en promedio 2,17 veces por sobre la canasta básica. Ello nos dice que en promedio se encuentran incluso por arriba del umbral de la pobreza, dado que la línea de ésta es dos veces la de la indigencia. En relación a las trayectorias negativas, quienes entran a la situación de indigencia se encuentran en promedio un 55% por debajo del corte. Este resultado se negativo si se considera que el indicador sólo cuantifica a los “nuevos” en la situación de indigencia (aquellos que usualmente no eran indigentes). Si a esto le sumamos el hecho que un 62% de los “nuevos” indigentes no eran siquiera pobre cinco años atrás, significa que provienen de muy arriba y que es bastante significativo el desajuste sufrido por quienes tuvieron esta trayectoria, cayendo en promedio a la mitad de la línea de la indigencia. En suma, gran parte de la indigencia está compuesta por personas que no pudieron evitar una trayectoria bruscamente negativa.

Si se repite el ejercicio anterior, pero esta vez con la pobreza, se observa que las distancias con respecto a la línea de pobreza son proporcionalmente menores, tanto a la salida como a la entrada. Las personas que dejan la situación de pobreza se ubican un 67% por encima del corte y quienes entran en la pobreza obtienen un ingreso medio un 48% inferior al umbral. Esto significa que todos aquellos “nuevos” en pobreza, la mitad de los pobres para el 2001, se ubican en promedio al borde de la línea de indigencia. La conclusión en este caso es similar al de la indigencia: la tasa de entrada es mayor en cantidad y profundidad. Afortunadamente la tasa de salida colabora en mantener los indicadores más conocidos relativamente estables. Sin duda estos datos corroboran el fuerte dinamismo de la pobreza en este tiempo.

Una manera de profundizar en esta dimensión de movilidad de la pobreza es medir el cambio en el ingreso de la población pobre entre dos momentos. Para ello se propone utilizar un indicador similar al propuesto por FIELDS y Ok (1999). Específicamente ellos sugieren el siguiente indicador de movilidad para ser aplicado a toda la población:

$$FO = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left| \text{Log}y_{it} - \text{Log}y_{it-1} \right|$$

donde N corresponde a la población total.

Se proponen las siguientes modificaciones para implementarlo en relación a la movilidad de la pobreza. Primero, se aplica exclusivamente para la población que se haya encontrado o se encuentre en situación de pobreza. Segundo, se elimina el valor absoluto, dado que se estaría evaluando el extremo inferior de la distribución y por lo tanto interesa el signo que tome la diferencia. Tercero, se estima sin logaritmo, ponderando los cambios exclusivamente según el monto de la variación del ingreso y no según el porcentaje. Por último, se estandariza por la línea de pobreza.

Con estas modificaciones se llega a estimar la tasa de movilidad de la pobreza (TMP) que mide la movilidad de todas aquellas personas que han estado en situación de pobreza en cualquiera de los dos períodos, obteniendo las diferencias de ingreso promedio entre los dos momentos.

$$TMP = \frac{1}{Z} \sum_{i=1}^n \frac{(Y_{it} - Y_{it-1})}{n} \quad \text{para todo } Y_{it-1} \text{ o } Y_{it} < Z$$

donde n es el número de personas bajo la línea en t o en t-1 y Z la línea de pobreza.

Es útil calcular este mismo indicador sólo para aquellas personas que inicialmente se encontraban en situación de pobreza. En este caso se denomina TMPI.

CUADRO 5
TASAS DE MOVILIDAD DE LA POBREZA/INDIGENCIA

Indicador	Fórmula	Valor
TMP	$\Sigma(Y_{i2} - Y_{i1})/N$	\$-12068
TMP/Z		-0,29
TMPI	$\Sigma(Y_{i2} - Y_{i1})/N_1$	\$18430
TMPI/Z		0,48

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

Notas: Y11 = ingreso en 1996; Y12 = ingreso en 2001; N = N° pobres en cualquiera de los dos períodos; N1=N° de pobres en 1996.

La tasa de movilidad de la pobreza entrega dos nuevos antecedentes. El primero es que en este período de bajo crecimiento, el efecto neto en el cambio del ingreso para todos aquellos que transitaron por la pobreza es negativo. Ello significa que las caídas fueron más agudas que las subidas y corrobora en parte la hipótesis de que el cambio en la tendencia a partir de 1996, que llevó al estancamiento de la pobreza, se podría explicar por el mayor flujo de trayectorias

negativas hacia la pobreza, a partir de entonces, en un escenario de desempleo creciente.

La evidencia de que las trayectorias negativas fueron “más intensas” es un elemento que debiera inquietar. Esta idea supone que una persona está más preparada para aumentar sus ingresos y menos preparada para una disminución de los mismos⁶.

La segunda conclusión, según se constata en el Cuadro 5, es que quienes eran pobres al inicio del período en 1996 aumentaron en promedio \$18.430 su ingreso per cápita mensual hacia el 2001. Esto es un argumento adicional que cuestiona la hipótesis de una pobreza ajena al dinamismo económico.

Emerge entonces un desafío distinto, donde el principal problema está dado por la gran cantidad de personas que caen en la pobreza y la precariedad de los ingresos de aquellos que logran superar ese umbral. Estos resultados son consistentes con la estimación de LARRAÑAGA (1994) y CONTRERAS (2001)⁷, que establecen que entre el 85% y 90% de la reducción de la pobreza antes de 1996 está explicado por el crecimiento económico. Sin duda el bajo crecimiento logrado por Chile desde entonces explica gran parte de este aumento en las tasas de entrada a la pobreza.

⁶ Esto se confirma en parte con lo sucedido a los pobres de 1996, que subieron en promedio \$18.430 mensual per cápita.

⁷ Larrañaga, Osvaldo (1994) “Pobreza, Crecimiento y Desigualdad en Chile: 1987-92” y Contreras, Dante (2001) “Economic Growth and Poverty Reduction by Region: Chile 1990-96”.

III | MOVILIDAD RELATIVA

El evento de movilidad relativa que atrae la mayor atención, y del que permanentemente se discute, es la salida o la entrada a la pobreza, definiéndola según la línea de pobreza que especifica la CEPAL.

Para analizar cuales son los eventos o acciones que hacen que un hogar entre o salga de la pobreza, se puede observar cuales son los hogares que entre 1996 y 2001 enfrentaron dichas transiciones, y posteriormente analizar cuales son los factores asociados con dichos movimientos.

CUADRO 6

PRINCIPALES EVENTOS ASOCIADOS CON EL MOVIMIENTO HACIA Y DESDE LA POBREZA (% HOGARES)

Cambio en ingreso por:	Entrada	Salida
Eventos demográficos	25,2	21,1
Cambio trabajo jefe de hogar	26,6	32,8
Cambio ingreso laboral jefe de hogar	8,4	4,2
Cambio trabajo otro miembro del hogar	22,3	24,2
Cambio ingreso laboral de otro miembro del hogar	6,5	9,3
Cambio ingreso no laboral del jefe/cónyuge	5,4	4,7
Cambio ingreso no laboral de otro miembro	2,2	1,8
Cambio en ingreso de empleo por cuenta propia	3,4	1,9

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Panel 1996-2001.

El Cuadro 6 muestra que el 25.2% de los hogares que cayeron en la pobreza lo hicieron por un cambio demográfico. Esto se explica por que si el presupuesto del hogar está muy ajustado y llega un nuevo miembro al hogar que no trabaja, al dividirse el ingreso en más personas, es probable que éste ya no alcance para cubrir las necesidades básicas de todos los miembros del hogar. Asimismo, si es que llega un nuevo miembro al hogar que si trabaja, tiene el potencial de mover a ese hogar de la pobreza. De hecho el 21,1% de las familias que salen de la pobreza lo hacen por este motivo.

El evento que explica una mayor proporción de hogares que entra en una situación de pobreza es que algún miembro del hogar pierda su empleo, o deba cambiar a una actividad con una menor remuneración. Esto explica el 63,8% de las entradas a la pobreza. Asimismo, el evento que más hogares saca de la pobreza es este mismo, explicando el 70,5% de las salidas de la pobreza. El resto de las entradas o salidas se explican por cambios en los ingresos no laborales.

Si se comparan estos resultados con los de países industrializados (JENKINS y RIGG, 2001), se pueden observar algunas similitudes, tales como que en los cambios demográficos, la entrada es más importante que la salida de la pobreza, y que el empleo del jefe de hogar y su cónyuge son particularmente importantes al determinar el ingreso familiar. También existen diferencias, tales como que los cambios de empleos son más importantes que los cambios de salarios, y que los cambios demográficos y de empleo explican más del 74% de la movilidad hacia la pobreza, y el 78% de salidas desde la pobreza.

Para un análisis completo de episodios de pobreza (STEVENS, 1999) se necesitan datos de panel para un periodo de tiempo más extenso. La ventaja de los modelos de episodios es la cantidad de información que se logra obtener de una familia desde que se vuelve pobre, hasta que deja de serlo, identificando la causa que inicio el episodio, su duración, y cual fue el evento que le puso fin. Por ejemplo, en España se observó que la mayoría de la gente que caía en la pobreza salía de ella rápidamente, y de quienes salían un 25% volvía a caer en

un periodo de 3 a 6 meses, y cerca de un 50% lo hacía en menos de 21 meses (CANTÓ, 2000). Los datos disponibles para Chile no es posible obtener este tipo de resultados, por lo que es difícil saber cual es la profundidad de la pobreza, la duración de cada episodio. La única certeza es que existe un alto dinamismo en el fenómeno, causado principalmente por cambios en la situación laboral del jefe de hogar o cambios en la composición del mismo.

En definitiva, no sólo es importante el porcentaje de personas en situación de pobreza que hay en el país, también es ver cuanto tiempo pasa un hogar en la pobreza. Así como se debe orientar los esfuerzos a una reducción de la pobreza, también se debe intentar que quienes caen en un episodio de pobreza, tengan todas las herramientas y facilidades para superar esta situación lo más rápido posible.

Libertad y Desarrollo

IV | MOVILIDAD ABSOLUTA

Estudiar el cambio en el ingreso entre dos periodos tiene una serie de ventajas, dentro de las que destaca disponer de una medida absoluta del cambio de bienestar, de esta manera se evitan problemas que surgen al definir un umbral arbitrario (línea de pobreza).

Un análisis de movilidad absoluta requiere de un modelo que busca explicar por medio de una regresión múltiple el cambio en el ingreso real de adulto equivalente en función de los activos físicos y humanos del hogar, del medio económico donde estos activos se pueden usar para generar ingresos, y de las características demográficas del hogar, como también de los cambios que se produzcan en los activos, en la composición demográfica y el empleo (CASTRO, 2005).

Dentro de las conclusiones que se pueden obtener de dicha metodología, es que se pueden identificar una serie de trampas de pobreza, las que se definen como condiciones iniciales que predeterminan los cambios de ingresos.

En primer lugar, destaca la trampa de pobreza demográfica. En las variables de capital humano y composición del hogar, se observa que los hogares de mayor tamaño tienen dificultades para mejorar su situación económica, y habitualmente reducen su ingreso.

En segundo lugar, está la trampa de pobreza educacional. Un alto nivel educacional, como también cambios positivos en el nivel de educación ayudan a aumentar los ingresos. La educación es un mecanismo para salir de la pobreza, y quienes comiencen con un nivel bajo de educación tienen dificultades para mejorar sus ingresos.

En tercer lugar está la trampa de activos físicos. El número de bienes durables en el periodo inicial tienen un efecto positivo en el cambio de ingresos. Lo que resalta la importancia de la movilidad de los ingresos, ya que permite a los hogares acumular activos físicos durante los periodos de bienestar.

Por último, está la trampa de mercado laboral. Disponer de un trabajo es un buen predictor del cambio de bienestar. Además, mientras mayor sea el número de personas en el hogar que tienen empleo, más posibilidades de mejorar sus ingresos, y que mientras más desempleados existen, mayor es la dificultad para mejorar su situación. La evidencia sugiere también que mientras menor sea la experiencia en el mercado laboral, las posibilidades de encontrar empleo se dificultan y por tanto de mejorar los ingresos de su hogar.

En definitiva, el estudio de los cambios absolutos en los ingresos del hogar confirma que la movilidad estaría relacionada con variables laborales y demográficas, pero también el disponer de un alto nivel educacional, o un determinado nivel de activos físicos favorece la movilidad positiva. Esto indica que la meritocracia existe, ya que para toda la población es significativo el aporte que puede hacer el capital físico y humano a los ingresos.

V | IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

A la luz de los resultados obtenidos en la sección anterior y que demuestran el alto dinamismo de la pobreza y la movilidad de los ingresos, es importante avanzar en el diseño y la implementación de políticas públicas que sean consistentes con ese diagnóstico.

Es necesario incorporar la movilidad como eje central de la política social. Con todo, programas sociales como Chile Solidario son necesarios y plausibles para un sector de la población pobre que permanece descolgada a lo largo del tiempo, pero deben revisarse para tomar en cuenta la realidad de la pobreza. Para ello es necesario redefinir la operación del programa Chile Solidario, de tal manera que sea más fluida y menos politizada. Por lo tanto, se requiere traspasar la operación de este programa a los municipios sujetos a la normativa general del gobierno central y permitir que instituciones privadas sin fines de lucro sean operadoras del mismo sobre la base de convenios de gestión. Asimismo, es clave flexibilizar y priorizar los mínimos u objetivos a lograr en el trabajo con las familias.

En este mismo sentido se debe asegurar una estabilidad mínima de beneficios y recursos a las familias que están progresando económicamente, de manera de no producir trampas de pobreza. Por lo tanto, se debe promover la superación de las condiciones socioeconómicas

más que el estancamiento. Las personas que se benefician de los subsidios sociales tienen temor a perderlos, porque en la medida en que mejoran sus condiciones pueden perder los beneficios. Por otro lado, interesa que los subsidios se mantengan focalizados. El beneficio consistiría en que a cada familia que se le podría retirar un beneficio o subsidio, se le de un plazo de gracia antes de ello. Alternativamente, se le adelantan los beneficios por el mero hecho de aceptar la salida del programa.

Un 30% de los niños del quintil más pobre asiste a jardín infantil, mientras que en el quintil más rico, lo hace un 50%. Por su parte, la cobertura preescolar total alcanza a un 35%. La educación parvularia marca una fuerte diferencia para los niños que se traduce en un mejor rendimiento escolar en la educación básica. Diversos estudios muestran que los déficit cognitivos y no cognitivos surgen antes del colegio y que si estos no son corregidos a tiempo, afectarán el proceso de aprendizaje y la productividad de las personas. Es por esto importante que en países con altas desigualdades de ingresos, se desarrollen programas de educación preescolar, los que permitirán disminuir las desventajas iniciales de los niños más pobres. Luego, es importante avanzar hacia 14 años de escolaridad, por medio de dar cobertura universal en el grupo de niños de 4 y 5 años (kinder y pre-kinder). Asimismo, se debe crear una subvención que reemplace el actual sistema de cupos en jardines infantiles que debe ser focalizada hacia los niños menores de 4 años, dando prioridad en el ingreso a jardines y centros de atención preescolar a los niños provenientes de sectores de escasos recursos.

Por otra parte, aunque se ha triplicado el gasto en educación, las brechas de calidad se mantienen. Las escuelas donde asisten los niños más pobres no están cumpliendo su rol de igualadoras de oportunidades. Los resultados del último SIMCE así lo demuestran. En promedio, el avance en el rendimiento escolar es nulo. El 2000, las diferencias de puntaje entre el grupo alto y el grupo bajo en lenguaje eran de 69 puntos y en matemáticas, de 79 puntos. El 2004, las

diferencias de puntaje entre el grupo alto y bajo en lenguaje eran de 72 puntos y en matemáticas, de 79 puntos. Vale decir, las brechas de calidad se mantienen entre los colegios donde asisten niños de altos y bajos ingresos, a pesar que los de 8° Básico que rindieron el SIMCE 2004 han sido beneficiados por la reforma educacional y por todos los programas de apoyo a la educación que han sido financiados con el mayor gasto en el sector.

Además de lo anterior, los resultados de la prueba internacional TIMSS que mide el logro y rendimiento escolar, son poco alentadores para Chile. Junto con las diferencias de calidad entre estratos señaladas anteriormente, nuestro nivel de logros es muy bajo al compararnos con otros países. En la categoría inferior que refleja conocimientos inferiores al mínimo que permite describir la prueba TIMSS, se encuentra casi el 60% de los estudiantes chilenos de 8° Básico, porcentaje que duplica el promedio internacional en esa categoría de 26%.

Para avanzar en el cierre de estas brechas se hace necesario el diseño e implementación de una subvención escolar diferenciada (mayor monto a los estudiantes más pobres), medidas encaminadas a hacer más efectivas las escuelas y mejoras de la gestión escolar.

En Chile, la cobertura de educación superior es muy diferente según estratos de ingreso. Actualmente en el país estudia en educación superior un 37,5% de los jóvenes. Sin embargo, en el quintil más pobre el porcentaje es de 14,5% y en el más rico, de 73,7%. Esto ocurre, entre otros aspectos, por las grandes dificultades que enfrentan las familias de los estratos medios y bajos para solventar los costos de la educación superior. Es así que una familia promedio chilena con un nivel de ingresos de \$528.000 mensuales, debe destinar el 25% de su ingreso familiar mensual a pagar el arancel promedio de universidades (\$129.887) y un 15% al arancel promedio de centros de formación técnica (\$77.000). Esto muestra que a una familia con 2 hijos en edad de asistir a la educación superior y que, por lo general, además debe pagar dividendo por su casa, le es bastante difícil que puedan hacerlo. Si consideramos a las familias del primer quintil, ellos deben pagar

el 90% de su ingreso mensual a la universidad y 53% a CFT. En este ámbito, se requiere rediseñar el crédito universitario para todos y para los estudiantes del 40% más pobre se deberían entregar en forma complementaria al crédito, becas de apoyo para cubrir gastos de alimentación, transporte, materiales de estudio y otros.

Una de las causas de la desigualdad de oportunidades es que las mujeres más pobres tienen enormes desigualdades para trabajar. Solo una de cada 4 mujeres del 20% más pobre está incorporada al mercado laboral; en tanto en el quintil más rico lo hace una de cada 2. Las familias en situación de pobreza tienen menos ocupados por hogar, lo que hace que sus ingresos sean menores que en aquellas familias, donde además del jefe de hogar, la mujer u otros miembros del hogar también trabajan. En los hogares pobres hay en promedio 0,7 ocupados por hogar, mientras que en aquellos hogares que han superado la línea de pobreza hay 1,7 ocupados por hogar. Esto hace que en aquellos hogares donde la mujer trabaja, la probabilidad de caer en la pobreza disminuye, gracias a que ambos padres pueden lograr un mayor ingreso familiar. Cuando los dos trabajan, los hogares bajo la línea de pobreza llegan al 7%. Al contrario, cuando sólo trabaja el hombre los hogares bajo la línea de pobreza se elevan al 19%. Para cerrar estas brechas se requiere diseñar un programa que entregue un subsidio para el cuidado de niños de los sectores más pobres menores de 4 años y cuyas madres trabajen.

Quiénes caen o permanecen en pobreza muestran empleos predominantemente informales, donde el salario mínimo es restrictivo. Cualquiera sea el periodo en análisis, el incremento del salario mínimo ha superado el crecimiento de las remuneraciones promedio en la economía, pero con especial énfasis en los tres últimos años, precisamente cuando la economía ha requerido mayor flexibilidad y capacidad de adaptación del mercado laboral para evitar un ajuste por la vía del desempleo. Tanto la teoría económica como la evidencia empírica sugieren que el salario mínimo tiende a aumentar el desempleo de los jóvenes y de las personas con baja calificación, como

también genera incentivos a abandonar el colegio⁸. Sin duda que estos efectos se traducen en una mayor proporción de personas y hogares pobres.

En este sentido, entre los menores de 25 años, el empleo asalariado disminuyó en 20,1% entre 1996 y 2000. En este caso, el trabajo informal no permitió revertir esta situación, y el empleo total de los jóvenes cayó en 18%. Asimismo, el empleo asalariado de las personas con ocho o menos años de educación cayó en ese mismo periodo en 8,8%.⁹ Debido al impacto negativo del aumento del salario mínimo, principalmente en los más jóvenes, se debiera establecer uno menor para el tramo de edad entre 18 y 24 años.

Libertad y Desarrollo

⁸ Neumark and Wascher (1995) "Minimum Wage Effects on Employment and School Enrollment" *Journal of Business and Economic Statistics*. Paredes y Sanhueza (1996), "Minimum Wages and School Dropouts in Chile", mimeo, Universidad de Chile.

⁹ Elaboración propia sobre Encuesta CASEN 1996 y 2000

VI | RESUMEN Y CONCLUSIONES

El crecimiento económico fuerte y sostenido entre 1987 y 1998 rindió frutos. Junto con una importante reducción de la pobreza, ha dado paso a que la población tenga más y mejores bienes, produciendo un fuerte proceso de transformación social, dando lugar a una sociedad con ingresos altamente dinámicos, lo que tiene una serie de beneficios, y define una nueva realidad, la que necesariamente debe ser asimilada por quienes diseñan e implementan planes y programas sociales.

La extensa literatura sobre movilidad de ingreso y dinámica de la pobreza nos permite disponer de un conjunto de metodologías adecuadas para analizar esta nueva realidad, y como éstas indican los nuevos hitos que definen a la pobreza.

Se pudo determinar que la rigidez de ingresos del país era bastante baja, hasta incluso comparable con la de muchos países desarrollados, o en etapas de importantes transformaciones sociales. Esta movilidad tiene importantes beneficios, en cuanto a que permite mejorar el grado de igualdad de oportunidades, y por tanto no sólo avanzar en mayor equidad, eficiencia y estabilidad. Esto es consistente con la evidencia internacional que indica que los países caracterizados por una alta movilidad son percibidos por sus habitantes como más justos.

La alta movilidad de los ingresos, genera una alta movilidad de la pobreza, configurando un escenario donde los pobres no son siempre los mismos. Esto tiene importantes implicancias en las políticas públicas, ya que se debe reconocer que junto con intentar reducir la pobreza, se debe fomentar los eventos que hacen que las personas y hogares dejen de ser pobres. Los datos de la encuesta panel 1996-2001 indican que los factores más relevantes son la estructura demográfica del hogar y las condiciones laborales del mismo.

Finalmente, se presentan cuales son las condiciones iniciales, y los cambios que hacen que los ingresos de las personas aumenten o disminuyan. La evidencia indica que efectivamente bajos niveles de acumulación de capital físico y humano dejan en peores condiciones a una persona y hogar para mejorar sus ingresos, configurando trampas de pobreza. La buena noticia al respecto es que el aumento en el nivel de estas variables tiene el potencial de compensar los bajos niveles iniciales en las mismas, indicando de esta manera que una persona si puede mejorar su situación por si misma. Es por esto que es de vital importancia que los más pobres puedan acceder a una educación de calidad, y que la sociedad entienda que la inversión en formación es rentable para todos.

Las lecciones que se pueden obtener de la nueva realidad sobre la dinámica de la pobreza son muy positivas. La existencia de una alta movilidad da cuenta de una sociedad donde la meritocracia está emergiendo con fuerza, abriendo la posibilidad de que los más pobres puedan pasar a cualquier punto de la distribución de ingresos. Esto no sólo es bueno para ellos, sino que lo es para todo el país, ya que es un fuerte impulso para el crecimiento, a la acumulación de capital humano y la cohesión social.

REFERENCIAS

- **Aaberge, Bjoklund, Janti, Palme, Pedersen, Smith and Wennemo** (1996) *“Income inequality mobility and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States”* University of Stockholm Discussion Paper N° 98. University of Stockholm.
- **Beyer** (2003) *“Pobreza y Desigualdad en Chile ¿Qué se Puede Hacer?”* En Libro *Chile sin Pobreza*, editado Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast.
- **Bound, Brown, and Methiowetz** (2001) *“Measurement Error in Survey Data”* Handbook of Econometrics, Volume 5. Amsterdam: North-Holland.
- **Bound and Krueger** (1991) *“The Extent of Measurement Error in Longitudinal Earnings Data: Do two Wrongs make a Right?”* Journal of Labor Economics 9.
- **Burkhauser and Poupore** (1996) *“A cross-national comparison of permanent inequality in the United States and Germany”* Review of Economics and Statistics LXXIX (1).
- **Cantó** (2000) *“Income mobility in Spain: how much is there?”* Review of Income and Wealth 46.
- **Castro** (2004) *“Income Mobility and Household Poverty Dynamics in Chile”* Encuentro Anual de Economistas.
- **Cowell and Schluter** (1998) *“Income Mobility: A Robust Approach”* STICERD Discussion Paper N° 37. London: LSE.
- **Cowell and Schluter** (1998) *“Measuring Income Mobility with Dirty Data”* CASE/16. London: LSE.
- **Deaton** (1997) *“The Analysis of Household Surveys”* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- **Eriksson and Pettersson** (2000) *“Income Distribution and Income Mobility—Recent Trends in Sweden”* In Hauser, R. and I. Becker (eds.) *The Personal Distribution of Income in an Historical Perspective*. Berlin: Springer.
- **Fabig** (2000) *“Labor Income Mobility—Germany, the USA and Great Britain Compared”*. In Hauser, R. and I. Becker (eds.) *The Personal Distribution of Income in an Historical Perspective*. Berlin: Springer.
- **Fields** (2001) *“Distribution and development: a new look at the developing world”* Cambridge: MIT Press.
- **Fields** (1998) *“Accounting for income inequality and its change”* Mimeo. Ithaca: Cornell University.
- **Fields and Ok** (1999) *“The Measurement of Income Mobility: An introduction to the literature”* In Silber, J. (ed.) *Handbook of Income Inequality Measurement*. Boston: Kluwer.
- **Fields and Ok** (2003) *“Household Income Dynamics. A Four Country Study”* Journal of Development Studies.
- **Forbes** (2000) *“A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth”* American Economic Review 90.
- **Gottschalk** (1982) *“Earnings mobility: permanent change or transitory fluctuations?”* Review of Economics and Statistics 64.
- **Greene** (2000) *“Econometric Analysis”* Fourth Edition.
- **Hauser and Fabig** (1997) *“Labor Earnings and Household Income Mobility in Reunified Germany: A comparison of the Eastern and Western States”*. Income Security Policy Series. Paper N° 15. Center for Policy Research. Syracuse University.
- **Heckman and Carneiro** (2003) *“Human Capital Policy”* NBER Working Papers 9495.
- **Heckman and Dimitry** (2004) *“Skill Policies for Scotland”* University of Chicago. The Allander Series.
- **Núñez J. , Risco C.:** *Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile*. Doc. de trabajo N° 210, Depto. de Economía U. de Chile, 2004
- **Jalan and Ravallion** (2000) *“Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China”* Journal of Development Studies 36.
- **Jarvis and Jenkins** (1995) *“Do the poor stay poor? New evidence about income dynamics from the British household panel survey”* Occasional Paper 95–2, ESRC Research Centre on Micro-Social Change.
- **Jarvis and Jenkins** (1997) *“Low income dynamics in 1990s Britain”* Fiscal Studies 18.
- **Jarvis and Jenkins** (1998) *“How much income mobility is there in Britain?”* Economic Journal, 108.

- **Jenkins and Rigg** (2001) *“The Dynamics of Poverty in Britain”* Department for Work and Pensions Research Report N° 157. London: Corporate Document Services.
- **Justino and Lichfield** (2002) *“Poverty Dynamics in Rural Vietnam: Winners and Losers during Reform”* Paper presented at the 27th Biannual Conference of the IARIW, Stockholm.
- **Lillard and Willis** (1978) *“Dynamic aspects of earnings mobility”* *Econometrica* 46.
- **Neumark and Wascher** (1995) *“Minimum Wage Effects on Employment and School Enrollment”* *Journal of Business and Economic Statistics*.
- **Paredes and Sanhueza** (1996) *“Minimum Wages and School Dropouts in Chile”*, mimeo, Universidad de Chile.
- **Scott** (2000) *“Mixed Fortunes: A Study of Poverty Mobility among Small Farm Households in Chile, 1968–1986”* *Journal of Development Studies* 36.
- **Woolard and Klasen** (2004) *“Determinants of Income Mobility and Household Poverty Dynamics in South Africa”* IZA Discussion Paper N° 1030.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

LIBERTAD Y DESARROLLO es un centro de estudios privado, independiente de todo grupo político, económico, social, empresarial, religioso y de gobierno, sólo comprometido con los valores y principios de una sociedad de libertades.

Centro de estudios e investigación creado en 1990, Libertad y Desarrollo tiene como principal objetivo el análisis, la investigación y la difusión de políticas públicas en las distintas áreas, proponiendo fórmulas concretas para su perfeccionamiento desde el punto de vista de una sociedad libre.

LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA EN CHILE

Con este libro buscamos dar una mirada moderna al combate a la pobreza. El país tiene mucho por hacer para darles a los más pobres verdadera igualdad de oportunidades. La experiencia mundial, los avances realizados desde que se comenzara a priorizar a los más pobres en la política social y lo que muestran los últimos estudios sobre movilidad social, nos obligan a perfeccionar las políticas públicas a favor de los más desprotegidos. Vemos con preocupación el surgimiento de propuestas que buscan desfocalizar las políticas sociales centradas en los más vulnerables y la pérdida de fuerza en la prioridad del empleo, como instrumento de política para salir de la pobreza.

El libro “**LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA EN CHILE**” recoge la enseñanza internacional que muestra la importancia del crecimiento y de la descentralización, para avanzar en una verdadera reducción de la pobreza. Asimismo, propone una nueva batería de políticas y de cambios institucionales, que priorizan la reducción de la pobreza. Finalmente, nos muestra la necesidad de flexibilidad, de descentralización y de la importancia de priorizar el capital humano, para superar el flagelo de la pobreza.

Estamos seguros que será una contribución para que en el Bicentenario nuestro país pueda haber avanzado a pasos firmes hacia la reducción de la pobreza.

Cristián Larroulet V.

Director Ejecutivo Libertad y Desarrollo