



¿Qué está pasando con la **pobreza** en Chile?

La manera más utilizada para medir la pobreza establece que una familia es pobre cuando no posee los ingresos monetarios que le permita cubrir un nivel mínimo de necesidades básicas. Este umbral, denominado línea de pobreza, corresponde en la actualidad a un ingreso mensual de

\$ 40.562 en las áreas urbanas y de \$ 27.349 en las zonas rurales. De esta manera, un hogar urbano de cinco miembros es clasificado como pobre si su ingreso mensual es inferior a \$ 202.810.

La última medición fue realizada en el país en el mes de noviembre del 2000,

Osvaldo Larrañaga. Ingeniero Comercial
Universidad de Chile. Ph.D. en Economía
Universidad de Pennsylvania

estableciendo que un 20.6% de la población calificaba en la condición de pobreza según los estándares arriba establecidos.

Chile ha logrado importantes logros en la reducción de la pobreza, puesto que la primera medición oficial, ocurrida el año 1987, registró a un 45.8% de población como pobre. Son pocas las experiencias en el ámbito internacional donde un país logra reducir a menos de la mitad sus niveles de pobreza, en un período relativamente reducido de tiempo.

El principal factor detrás de este proceso de reducción de pobreza fue la elevada tasa de crecimiento que presentó la economía del país durante la mayor parte del período en referencia. La acción de las políticas sociales tiene un impacto de carácter más bien indirecto, sea cubriendo necesidades básicas por fuera del mercado, sea desarrollando en las personas las capacidades y destrezas que facilitan la inserción laboral.

La reducción de la pobreza se ha hecho lenta en los últimos años, lo cual obliga a volver a situar el tema como una prioridad en la agenda de temas que enfrenta el país. Ello puesto que existen poderosas razones, tanto económicas como éticas, que fundamentan la necesidad que el país tiene para superar la situación de pobreza que aún agobia a un quinto de su población.

Este artículo explorará en mayor profundidad los temas arriba expuestos. En particular, se discutirá el concepto y la forma de medición de la pobreza; la evolución de la pobreza en Chile y sus factores determinantes; y los desafíos futuros que enfrenta el país en esta materia.

Concepto de la Pobreza

La condición de pobreza se entiende

como la insuficiencia de recursos materiales que permitan cubrir un conjunto mínimo de necesidades básicas por parte de los integrantes de un hogar.

La definición de pobreza posee un carácter económico, puesto que se formula en términos de *recursos* y de *necesidades*. Al respecto debe recordarse que la definición más tradicional de la economía es referida a la ciencia social “que se preocupa de la asignación de recursos escasos entre necesidades que son múltiples”.

Sin embargo, las causas que subyacen detrás de la condición de pobreza exceden muchas veces a los factores puramente económicos, puesto que la incapacidad para generar ingresos puede reflejar la acción de factores de índole cultural o social.

los especialistas que la pobreza es una condición cuya manifestación más visible y dramática es la carencia de ingresos, pero que las causas del problema abarcan un conjunto más amplio de factores. Por tanto, la superación de la pobreza requiere la presencia de oportunidades económicas que provean los ingresos faltantes, así como la acción de políticas públicas que faciliten la inserción económica y social de los grupos con mayores desventajas.

Medición de la Pobreza

Un problema económico o social requiere ser medido para tornarlo operacional, esto es, objeto de diagnóstico, monitoreo y evaluación. De otro modo permanece como una categoría abstracta que no logra materializarse en sujeto de acción por

Chile ha logrado importantes logros en la reducción de la pobreza, puesto que son pocas las experiencias en el ámbito internacional donde un país logra reducir a menos de la mitad sus niveles de pobreza, en un período relativamente reducido de tiempo.

Así por ejemplo, una persona que vive en determinada población marginal puede ser discriminada negativamente en el mercado del trabajo por tal condición. En este caso la incapacidad que posee la persona para conseguir un buen empleo es consecuencia de un estigma social. Otro ejemplo lo constituye la denominada “desesperanza aprendida”, que corresponde a la aceptación de situaciones de inferioridad como forma de adaptación a un entorno que ha sido persistentemente adverso.

Al respecto existe hoy consenso entre

parte de políticas públicas o iniciativas privadas.

La fuerza comunicacional que posee el concepto “pobreza” se relaciona con la posibilidad de su medición en términos simples. Así, cuando decimos que un 20% de la población en el país es pobre, y que dicha cifra representa menos de la mitad del nivel existente el año 1987, se está dotando al concepto de pobreza de un significado concreto y asible para la mayor parte de las personas, capaz de crear opinión, movilizar acciones, juzgar resultados. En cambio, existen conceptos de carácter sociológico, como

“exclusión social”, que no han podido ser medidos y que permanecen en el ámbito de la discusión académica.

La medición de la pobreza resulta de comparar el ingreso de una familia con la línea de pobreza, correspondiente al nivel de ingresos que se requiere para adquirir una canasta de bienes y servicios que cubran las necesidades básicas de los miembros de un hogar. La medición más habitual está referida al ingreso per capita, esto es, el ingreso total del hogar dividido por el número

país, sujeto a que se estén cubriendo los requerimientos nutritivos y calóricos que entrega la norma internacional. El procedimiento entrega así la denominada canasta básica de alimentos. La segunda etapa incorpora el costo de satisfacer las demás necesidades básicas: vestuario, vivienda, transporte, etc. Ello se realiza considerando la razón de gasto observado entre alimentos y demás necesidades, de acuerdo a la información provista en encuestas de presupuestos familiares.

carácter bi-anual, se aplica a una muestra de hogares del país (alrededor de 60.000 en la última medición del 2000), y se ha convertido en la fuente oficial de las estadísticas de distribución de ingresos y pobreza en el país.¹ La encuesta Casen es levantada en terreno por la Unidad de Encuestas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, por mandato de Mideplan que es la institución responsable de la misma.

El gráfico 1 presenta la evolución que ha tenido el porcentaje de personas pobres en el país a lo largo del período 1987-2000. El cálculo se realiza comparando los ingresos per capita de los hogares, ajustados por la corrección de inflación, con la línea de pobreza antes referida (\$ 40.562 en las áreas urbanas y de \$27.349 en las zonas rurales).

La conclusión más importante que se deduce del gráfico 1 es la fuerte reducción que experimentó la pobreza en el período bajo análisis. Así, el porcentaje de personas pobres cayó desde un 45.8% en 1987 a un 20.6% en el año 2000. Para todos los estándares internacionales se trata de uno de las experiencias más exitosas en materia de reducción de la pobreza.

La evidencia revela con nitidez que existe una cercana relación entre el ritmo de crecimiento económico y la tasa a la cual se puede reducir la pobreza.

de sus componentes, aún cuando existen variantes más sofisticadas que ajustan por variables como edad y género.

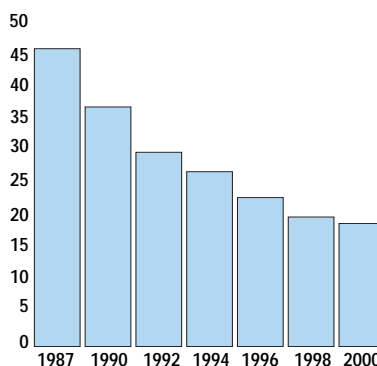
El factor aquí crítico es establecer la línea de pobreza, decisión que tiene gran impacto sobre las estadísticas de la pobreza. Así, mientras más alta sea la referida línea, mayor porcentaje de hogares tendrá un ingreso por debajo de este umbral y, consecuentemente, mayor será el número de personas pobres.

Para determinar la línea de pobreza se siguen dos etapas. En primer término se considera una canasta de alimentos que contenga los requerimientos calóricos que necesitan las personas para mantener un ritmo normal de vida. Para adaptar la norma biológica al perfil de alimentos que se dispone en un determinado país se procede a calcular el costo de la canasta de alimentos que consume un hogar representativo de un

¿Cuántos pobres hay en Chile?

Las estadísticas oficiales de la pobreza en Chile se remontan al año 1987 con la introducción de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Esta encuesta es de

Gráfico 1
Porcentaje de personas pobres en Chile, 1987-2000



¹Aún cuando el propósito original de la encuesta era identificar el acceso de la población a los programas sociales.

No obstante lo anterior, una inspección cuidadosa de las tendencias registradas en el gráfico 1 muestra que las ganancias más importantes ocurrieron en el período 1987-96. En cambio, las mediciones para los años 1998 y 2000 presentan un relativo estancamiento en el indicador de pobreza.

El impacto del crecimiento económico sobre la pobreza

Si la pobreza se define como la insuficiencia de ingresos se sigue que el crecimiento económico –aumentos en el ingreso per capita del país– tiene que constituir un factor de importancia a la hora de explicar el porqué de la reducción de la pobreza. Al respecto considere que los niveles de pobreza están muy relacionados con el ingreso per capita que presentan los diferentes países. Así, los países más ricos exhiben bajos niveles de pobreza (por ejemplo, los países nórdicos), mientras que en los países de bajo ingreso per capita la pobreza es un fenómeno masivo (África central).²

A continuación se examina la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza en el caso chileno. Para tal efecto se presenta la situación de ingresos para los hogares de los quintiles primero y segundo, que corresponden al 20% de hogares de más bajos ingresos y a aquellos que se ubican entre los percentiles 20% y 40% de la distribución.

Estos grupos resultan de particular interés analítico. El quintil primero representa a los hogares que permanecen en situación de pobreza (el porcentaje de pobres es 20.6% el año 2000), mientras que el quintil segundo corresponde a hogares que eran pobres el año 1987 (cuando un 45% de la población era pobre) pero que abandonaron tal condición en el transcurso del período.

Gráfico 2-A: Ingreso per capita promedio de hogares del quintil 2: 1987-2000

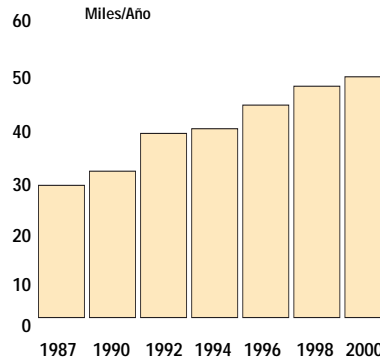
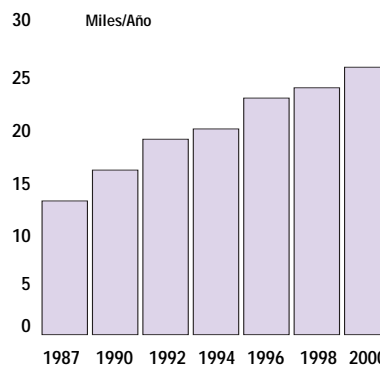


Gráfico 2-B: Ingreso per capita promedio de hogares del quintil 1: 1987-2000



Los gráficos 2-A y 2-B presentan en forma respectiva los ingresos promedios de los hogares de los quintiles segundo y primero durante el período 1987-2000. Los valores monetarios están expresados en pesos del año 1998.

Considere en primer lugar el caso del quintil segundo (gráfico 2-A). El ingreso per capita que presenta como promedio este grupo experimenta un fuerte crecimiento durante el período, desde \$ 27.300 el año 1987 a \$ 52.500 el año 2000. Si se considera los valores descritos para la línea de pobreza

(\$ 40.562 en las áreas urbanas y de \$27.349 en las zonas rurales), se sigue que los hogares del quintil segundo cruzaron este umbral durante el período considerado.

La tasa de crecimiento (promedio) anual del quintil dos de hogares es 5.16% es muy parecida a la tasa de crecimiento de la economía nacional durante este período (5.3% para el PIB per capita). Resulta por tanto evidente la presencia de una conexión entre el crecimiento que ocurre al nivel del conjunto de la economía y aquél que benefició al grupo de hogares que logra salir de la

² También importa la distribución de los ingresos: hay países ricos con niveles importantes de pobreza (USA), así como países con bajos ingresos pero muy igualitariamente repartidos, donde la pobreza es menos evidente (China).

condición de pobreza. Más aún, la desaceleración del crecimiento de la economía a partir del año 1998 se ve también reflejada en los ingresos del quintil segundo, que crecen a una tasa de tan solo un 1.67% (promedio anual) en el período 1998-2000.

¿Qué sucede con los hogares del quintil primero? De acuerdo a la información del gráfico 2-B se sigue que la evolución de sus ingresos es relativamente similar a la exhibida por el grupo anterior, con la excepción que el *nivel* de sus ingresos es consiguientemente más bajo. Así, el ingreso per capita de este grupo de hogares crece desde un per capita de \$13.500 en 1987 a \$25.500 el año 2000. La tasa de crecimiento equivalente (promedio anual) alcanza a un 5.01%, que resulta esencialmente similar a la que exhibe la economía nacional durante el período bajo consideración.

Nuevamente se puede conjeturar que existe una fuerte asociación entre el crecimiento económico y la evolución de los ingresos de los hogares, esta vez del segmento más pobre. Si bien en este caso el crecimiento de la economía resulta aún insuficiente para que el grupo salga de la condición de pobreza (cruce el umbral de la línea de pobreza), es evidente que la situación de ingresos de estos hogares mejora sustancialmente durante el período bajo consideración. Nótese, sin embargo, que el menor dinamismo de la economía a partir de 1998 también se refleja en un virtual estancamiento de los ingresos del 20% más pobre.

La evidencia arriba presentada revela con nitidez que existe una cercana relación entre el ritmo de crecimiento económico y la tasa a la cual se puede reducir la pobreza. Mayor detalle de esta relación es provista por la información respecto de ocupados e ingresos del trabajo.

Gráfico 3-A: Número promedio ocupados en hogares del quintil segundo: 1987-2000

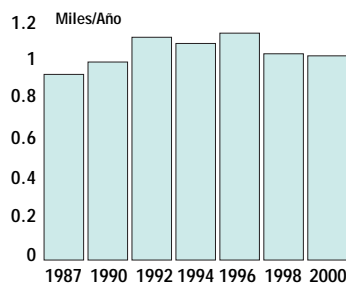


Gráfico 3-B: Número promedio ocupados en hogares del quintil primero: 1987-2000

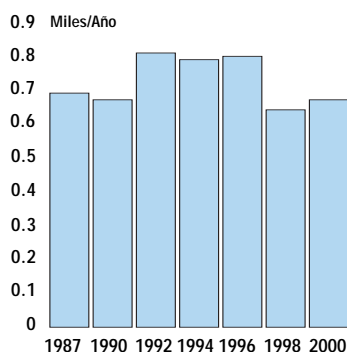


Gráfico 4-A: Ingresos del trabajo como % de ingresos totales en quintil 2

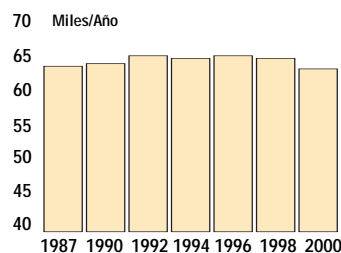
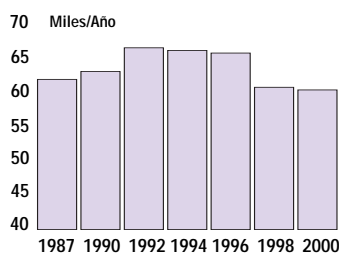


Gráfico 4-B: Ingresos del trabajo como % de ingresos totales en quintil 1



Al respecto, los gráficos 3-A y 3-B presentan la evolución del número (promedio) de ocupados por hogar en los respectivos quintiles segundo y primero. Este es uno de los canales a través de los cuales ocurre la conexión entre crecimiento de la economía y reducción de la pobreza: un aumento en el número de ocupados, todo lo demás constante, incrementará los ingresos de los hogares y reducirá la probabilidad que el hogar se encuentre en situación de pobreza.

Entre 1987 y 1996 el número promedio de ocupados en el quintil segundo aumentó de 0.99 a un 1.13, esto es, un incremento de 14.1%, para luego decrecer a un 1.03 ocupados por hogar el año 2000.

Para el quintil primero el número de ocupados por hogar sube como promedio desde 0.7 el año 1987 a 0.84 en 1996 (aumento porcentual de 20%), para luego retornar al nivel inicial de 0.7 el año 2000.

La información sobre ocupados refleja claramente que durante el período de alto crecimiento (1987-96), la expansión de ingresos de los hogares más pobres se vio favorecida por el aumento de la ocupación que ocurre en un clima de dinamismo general de la economía, a la vez que el relativo estancamiento que los ingresos de estos hogares muestra en los últimos años se relaciona con la pérdida de empleos que trae la crisis de actividad económica que caracteriza a la economía nacional a partir de 1998.

Un antecedente adicional es la incidencia de los ingresos provenientes del trabajo sobre el ingreso total de los hogares. Esta variable refleja tanto el número de ocupados por hogar como el ingreso que cada ocupado aporta a los recursos del hogar. De esta manera se trata de una variable que sintetiza la

relación existente entre crecimiento de la economía e ingresos de los hogares, la cual ocurre a través de la generación de empleo y nivel de los ingresos promedio que reciben los ocupados.

Esta información es presentada en los cuadros 4-A y 4-B, los cuales refuerzan la conclusión ya obtenida en los gráficos anteriores. El comportamiento de los ingresos de los hogares más pobres está fuertemente asociado con la evolución de la economía: crecen en forma sostenida en el período 1987-96 y languidecen en el período 1998-2000.

El aporte de las políticas sociales

¿Cuál ha sido el aporte de las políticas sociales a la reducción de la pobreza? Una manera de motivar esta pregunta es considerar que mientras el gasto social alcanza en la actualidad niveles

concreción en la medida que habría incentivos a la subdeclaración de los ingresos y acceder así al subsidio público). En segundo término, una política de la naturaleza citada puede aliviar los síntomas de la pobreza, la insuficiencia de ingresos, pero no representa la solución definitiva al problema puesto que no modifica los factores que subyacen detrás de la falta de capacidad para generar ingresos. La modificación de estos factores es una tarea más compleja -y más cara- que la simple transferencia de subsidios monetarios.

De hecho, el país no posee una política importante de transferencias monetarias. De acuerdo a las cifras de la encuesta Casen 2000, tan sólo un 6.5% del ingreso de los hogares pobres es provisto por los subsidios monetarios que entrega el Estado: pensiones asistenciales (Pasis), el subsidio único

La mayor parte del gasto social (si se excluye el componente previsional) se concentra en la entrega de servicios sociales en la forma de educación, atención de salud y acceso a viviendas subsidiadas. Se trata de áreas que resultan esenciales para la calidad de vida de la población, así como para cubrir las necesidades básicas en las citadas dimensiones.

cercanos a un 15% del PIB, se requeriría menos de un 2% del PIB para reducir a cero la pobreza si se le entregase a cada hogar pobre el ingreso necesario para situarlo en la línea de pobreza.

El ejercicio anterior es artificial en algunos aspectos. Primero, no considera que existen costos considerables de focalización de la política, puesto que el gobierno tendría que conocer con exactitud el ingreso monetario de cada hogar. Ello constituye una tarea de muy difícil

familiar (SUF), la asignación familiar y otros diversos.

La mayor parte del gasto social (si se excluye el componente previsional) se concentra en la entrega de servicios sociales en la forma de educación, atención de salud y acceso a viviendas subsidiadas. Se trata de áreas que resultan esenciales para la calidad de vida de la población, así como para cubrir las necesidades básicas en las citadas dimensiones. Sin embargo, este gasto no se considera en la medición

tradicional de la pobreza, la cual está basada *sólo* en la insuficiencia de ingresos monetarios para adquirir los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

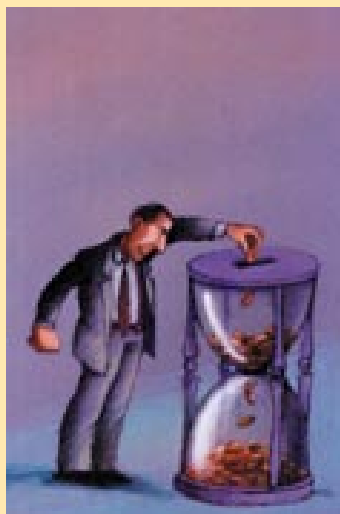
Se sigue que la calidad de vida de la población pobre entre dos países que posean similar nivel estadístico de pobreza puede diferir apreciablemente dependiendo de la cobertura que posea la oferta de educación, salud y vivienda provista por los programas gubernamentales.

El acceso a los servicios sociales ayuda también al desarrollo de las capacidades laborales que poseen las personas, contribuyendo así de modo indirecto a la reducción de la pobreza. En efecto, personas más educadas, saludables y que viven en mejores condiciones materiales (vivienda y habitat), estarán en mejor condición para acceder a empleos de calidad, y poder generar así los ingresos necesarios para cubrir las necesidades de sus hogares.

De esta manera, la contribución de las políticas sociales a la superación de la pobreza ocurre a través de canales indirectos. Ahora bien, sería posible cuantificar este aporte a través de evaluar el impacto que tienen los programas sociales en el logro de mejores niveles de educación, estados de salud y demás áreas. Sin embargo, la evaluación de resultados es un tema aún incipiente en nuestro país, y solo en los dos últimos años ha habido un esfuerzo más sistemático por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en la materia.

Desafíos pendientes

La superación de la pobreza continuará siendo un tema de prioridad nacional en los años venideros. Al respecto, hay tres desafíos principales que el país debe enfrentar a futuro.



La calidad de vida de la población pobre entre dos países que posean similar nivel estadístico de pobreza puede diferir apreciablemente dependiendo de la cobertura que posea la oferta de educación, salud y vivienda provista por los programas gubernamentales.

En primer lugar, es indispensable recuperar la capacidad de la economía para generar empleos estables y bien remunerados como parte esencial de una estrategia de superación de la pobreza. Hasta hace poco tiempo se consideraba casi como dato que la economía crecería a tasas cercanas al 7% y que la superación de la pobreza era cuestión de algunos años más. Hoy día, después de tres años de alto desempleo, existen menos certezas sobre la materia.

El crecimiento económico no se produce en forma automática y sin su presencia la reducción de la pobreza se torna una tarea inabordable. Por tanto,

la recuperación del crecimiento económico posee profundas implicancias sociales y no se deben restar esfuerzos en tal dirección. Hasta el momento los equipos técnicos del gobierno han realizado las acciones correctas para asegurar tal objetivo, pero existen señales inquietantes desde sectores políticos en torno a revisar algunos de los fundamentos que han hecho posible la expansión de la economía nacional. Al respecto, resulta necesario que primen los considerandos técnicos por sobre los cálculos políticos para retornar a la senda del crecimiento y de la superación de la pobreza.

En segundo término, el país ha hecho un esfuerzo importante en términos de incrementar el gasto social. Desde 1990 los recursos destinados a sectores como salud y educación se han más que duplicado (en términos reales). Para que el esfuerzo realizado tenga sentido se necesita evaluar en forma sistemática los resultados de los programas sociales, puesto que lo que importa al final del día es el impacto que estos programas tienen sobre los resultados educacionales, estado de salud y demás aspectos del bienestar de la población. Ello también debe ocurrir en los programas que están más directamente dirigidos a los sectores pobres, como son el Fosis, Indap, programas de apoyo a la microempresa, y muchos otros.

Tercero, el tema de la superación de la pobreza debe ser pensado en forma coherente y consistente, a través de la formulación de una estrategia que articule las diversas políticas y entidades públicas que poseen relevancia sobre la materia. Hasta el día de hoy ha habido predominancia de la lógica sectorial, donde cada sector diseña e implementa sus propios programas, lo cual resulta inadecuado cuando se intenta atacar un problema que como en el caso de la pobreza es de naturaleza interdisciplinaria.