

Chile y las desigualdades: un leve progreso y una amplia tarea pendiente

Gonzalo Martner *

Chile ha experimentado un proceso de crecimiento desde 1990 que ha duplicado la tasa promedio constatada entre 1974 a 1989, con una considerable disminución de la pobreza absoluta y una situación distributiva y de pobreza relativa que permanece ampliamente regresiva y que ha mejorado poco. La existencia de mediciones de la OCDE y de la CEPAL permite realizar un análisis más amplio de esta situación que la que emana de las elaboraciones estadísticas oficiales chilenas.

Los indicadores de desigualdad

Puesto Chile en el contexto de la OCDE, la mala noticia es que el país es uno de los más desiguales, junto a México, dentro de los que componen este organismo, con 27 veces más ingresos para el 10% privilegiado que para el 10% más pobre y un coeficiente de Gini (1 es la máxima desigualdad, 0 es la máxima igualdad) de 0,49 frente al 0,25 de Noruega y Dinamarca y el promedio OCDE de 0,32 hacia fines de la primera década del siglo 21. Sin embargo, la buena noticia es que Chile ha estado entre los pocos países que redujeron en alguna proporción su fractura distributiva en la comparación entre mediados de los años noventa y fines de la primera década del siglo 21.

En ese lapso de tiempo, el incremento promedio de los ingresos en la OCDE (con datos para 27 países de los 34 miembros actuales) fue de 1,7% anual, el del 10% más pobre fue de solo 1,3% anual y el de los más ricos de 1,9% anual, con la consecuencia de incrementar la brecha distributiva. En Chile, en cambio, el incremento promedio de los ingresos fue también de 1,7% anual, pero el del 10% más pobre fue de 2,4% anual y el de los más ricos de 1,2% anual.

CUADRO 1: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS EN ALGUNOS PAÍSES OCDE, 1985-2008, VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO, EN PORCENTAJE

Países	Total	Decil inferior	Decil Superior
Alemania	0,9	0,1	1,6
Suecia	1,8	0,4	2,4
Estados Unidos	1,3	0,5	1,9
México	1,4	0,8	1,7
Chile	1,7	2,4	1,2
España	3,1	3,9	2,5
OCDE (27)	1,7	1,3	1,9

Fuente: OCDE

Pero esta disminución es leve y no incide de manera importante en la disminución de la brecha distributiva. En efecto, los datos para Chile de 1996 a 2009 procesados por la OCDE reflejan una disminución del coeficiente de Gini de 0.53 en 1996 a 0,50 en 2006 y a 0,49 en 2009, un escaso 0,003 por año. La brecha con el promedio actual del coeficiente de Gini en la OCDE es de 17

puntos: en 20 años más, al ritmo mencionado, el diferencial se habrá reducido a 11 puntos, en 30 años a 8 puntos y en cuarenta años a 5 puntos. Alcanzar el promedio OCDE tomaría, a partir de 2009 y todo lo demás permaneciendo constante, nada menos que 55 años.

Los datos para Chile hasta 2009 procesados por la OCDE y disponibles en su base de datos (la encuesta 2011 aún no ha sido sometida a análisis de acuerdo a su propia metodología por la OCDE) reflejan la mencionada disminución del coeficiente de Gini. Los coeficientes de Gini calculados por Mideplan (parecidos a los calculados por la CEPAL, y que no incluyen factores de equivalencia por tipo de miembro de la familia), que procesan con otros criterios los mismos datos de las mismas encuestas, son de 0.56, 0.53 y 0.53 respectivamente. ¿Por qué esta diferencia? La OCDE realiza el análisis de la concentración de ingresos en base al "ingreso disponible", que es diferente al utilizado por MIDEPLAN (ahora Ministerio de Desarrollo Social), pues está corregido por el tamaño del hogar con una escala de equivalencia, lo que nunca se ha hecho en Chile.

En la disminución del coeficiente de Gini calculado por la OCDE tiene un efecto el tamaño del hogar de los distintos segmentos de ingresos no considerado por el cálculo nacional. Como se mencionó, la OCDE mide el ingreso disponible como el conjunto de ingresos monetarios de los hogares (sin tomar en cuenta la imputación por arriendo de los propietarios que ocupan una vivienda o la producción doméstica, como en el caso de Mideplan), descontando los impuestos directos (a la renta y otros) y las cotizaciones sociales de los trabajadores, agregando las transferencias monetarias del Estado y ajustando por unidades de consumo en cada familia.

Se considera la repartición de ingresos entre las personas que viven en el seno de hogares privados (fuera de instituciones), cada uno viéndose atribuir el ingreso del hogar en que vive. El ingreso es ajustado en función de un parámetro común entre países para reflejar las diferencias en las necesidades de los hogares según su tamaño (ingreso por 'unidad de consumo'). En este caso, se trata de la raíz cuadrada del tamaño del hogar: por ejemplo, las necesidades de un hogar compuesto por cuatro personas representan el doble de las necesidades de un hogar compuesto por una sola persona (la escala de equivalencia por persona es de 0,5). Se excluye los servicios en especie provistos a los hogares por el gobierno y entidades privadas, los impuestos al consumo y los ya mencionados flujos de ingresos imputados por propiedad de la vivienda.

Con los datos normalizados de la OCDE, se constata que Chile, Corea y México están al final de la tabla en materia de profundidad redistributiva. Así, el único otro país de los 27 considerados por la OCDE en el estudio de 2011, que redistribuye tan poco como Chile y México, es Corea. Solo que su nivel de desigualdad de mercado es de 0,32, el menor Gini de la OCDE, lo que revela que las diferencias de ingresos distribuidos en la empresa son menores comparativamente.

CUADRO 2: CHILE, COEFICIENTES DE GINI SEGÚN DEFINICIONES DE INGRESO

Categorías de ingreso	1996	2006	2009
Ingreso antes de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,54	0,51	0,53
Ingreso autónomo, Mideplan	0,57	0,54	0,55
Ingreso después de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,53	0,50	0,49
Ingreso monetario, Mideplan	0,56	0,53	0,53
Ingreso monetario, CEPAL	0,55	0,52	0,52

Fuentes: OCDE, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social Chile

El de Chile alcanza 0,53, el mayor de los países de la OCDE, incluso más amplio que el de México, reflejando una distribución primaria del ingreso extremadamente favorable al capital, aunque ha disminuido en dos puntos desde 1996. La ausencia de negociación colectiva y de capacidad sindical en buena parte de la actividad económica cobra así su cuenta distributiva en Chile.

CUADRO 3: CHILE, INGRESOS DISPONIBLES ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

Categorías de población	1996	2006
Población total antes de Impuestos y Transferencias	0,541	0,511
Población total después IT	0,527	0,503
Población 18-65 años antes IT	0,533	0,504
Población 18-65 años después IT	0,522	0,499
Población mayor de 65 años antes IT	0,525	0,524
Población mayor de 65 años después IT	0,499	0,487

Fuente: OCDE

Por su parte, la operación del sistema de tributos (recuérdese que en la metodología OCDE no se considera los impuestos indirectos, por no disponerse de información suficiente) y gastos se resume en los cuadros 3 y 4. Los impuestos y transferencias no corrigen de manera muy distinta la situación distributiva de la población activa y de la población total, pero si lo hacen con más intensidad y de manera creciente -en lo que la reforma previsional del gobierno de Bachelet ha incidido- con la población pasiva, aunque no en el nivel sustancial como el que se presenta en los Estados de bienestar desarrollados, incluyendo Estados Unidos y su sistema público de pensiones.

Desde 2006 ha aumentado la desigualdad de ingresos entre los adultos mayores antes de impuestos y transferencias, pero disminuido después de la acción pública, cuyo impacto pasó de 4 puntos a 7 puntos del coeficiente de Gini, lo que se verá reforzado por la reforma previsional aplicada a partir de 2008, al crearse un pilar solidario en el sistema de pensiones que abarca al 60% de la población.

CUADRO 4: CHILE, ÍNDICES DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Año	Ingreso de mercado		Ingreso disponible	Redistribución		
	Gini Ingreso de mercado (Gm)	Cambio, % del período base	Gini Ingreso disponible (Gd)	Gm-Gd	% de Gm (4/1)	Cambio, % del período base
	{1}	{2}	{3}	{4}	{5}	{6}
1996	0,541		0,527	0,014	3	
2006	0,511	-5,5	0,503	0,008	2	-39,5
2009	0,526	-2,8	0,494	0,032	6	135,1

Fuente: a partir de OCDE

Hacia 2009, el proceso redistributivo agregado corregía en solo 6% el nivel de desigualdad, cifra muy baja comparada con el 29% promedio en 12 países reseñados en el estudio de la OCDE de 2011, es decir cinco veces más que la capacidad redistributiva exhibida por Chile y su Estado de bienestar de escala menor. El rango de corrección de la desigualdad va desde menos de 9 puntos en el coeficiente de Gini (en Suiza, Estados Unidos y Canadá) y 13 puntos (en los países nórdicos, Polonia y Chequia), contra solo 3 puntos en Chile. No obstante su bajo nivel, esa capacidad ha progresado, pues ha duplicado en 2009 aquella prevaleciente en 1996 y triplicado la de 2006, que había decaído respecto de diez años antes, reflejando las dificultades en la construcción de un Estado de bienestar con capacidad redistribuidora de cierta entidad.

Cabe subrayar que la redistribución no se realiza solo mediante transferencias en dinero. Los gobiernos gastan en servicios sociales públicos de educación, salud y acogida social (en la OCDE estos gastos representan un 13% del PIB), además de en bienes públicos como defensa, seguridad y justicia y en bienes de infraestructura y en promoción económica, cuyo objeto principal no es la redistribución pero tienen impactos distributivos. Algunos países gastan incluso mucho más en la provisión "en especie" de estos servicios públicos que en beneficios en dinero: es el caso en los países de habla inglesa, en los países nórdicos y en Corea y México.

Aunque el objetivo primordial de los servicios sociales no es la redistribución sino la provisión de una educación adecuada, una atención de salud decente y bienes públicos aceptables a disposición de todos, tienen en los hechos un

carácter redistributivo: redujeron en la OCDE, sin incluir aún a Chile, en un quinto en promedio la desigualdad de ingreso disponible.

Futuros procesos de normalización estadística revelarán si en Chile estos servicios disminuyen en una proporción mayor o menor las desigualdades de ingreso que el promedio OCDE. En el caso de los cálculos incompletos del gobierno chileno, la reducción es de 75%, lo que no parece verosímil. Cabe evitar cálculos con información incompleta, o directamente arbitrarios, como los que Mideplan ha hecho en Chile para algunas estimaciones de distribución del ingreso considerando la redistribución en bienes y servicios no monetarios, imputando gastos de gobierno (por ejemplo algunos de educación y salud) de carácter progresivo, pero no los de carácter regresivo (por ejemplo educación superior), lo que permite presentar datos en los que la brecha distributiva con la OCDE prácticamente desaparecería, sin considerar que en esos países esos gastos también existen y también disminuyen la desigualdad distributiva.

Índices comparados de pobreza

La discusión sobre la magnitud de la pobreza en Chile se ha transformado en una controversia política abierta. La medición, que han realizado tradicionalmente de manera coordinada el Ministerio de Planificación de Chile (desde 2011 Ministerio de Desarrollo Social) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas en base a las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) realizadas cada dos o tres años, se ha regido por la metodología de la *pobreza absoluta*.

El indicador convencional de pobreza está definido a partir de una canasta de alimentos que en su composición nutricional (calorías y proteínas) permite que un adulto mantenga su condición al consumirla. El costo de esta canasta define la línea de indigencia, en tanto que dos veces ese monto define la línea de pobreza -lo que es una decisión originalmente basada en el peso de los alimentos en el consumo total en un momento dado (en Estados Unidos se multiplica por tres veces, por ejemplo)- con un ajuste para la población rural dado el supuesto de autoproducción de una parte de los alimentos en ese sector, otra "decisión estadística" con fundamento precario y variable en el tiempo.

Otra fuente de problemas es que la variable fundamental que se utiliza para los análisis de pobreza y de distribución del ingreso, la constituye el ingreso autodeclarado por las familias. Cada persona entrega una información que responde a lo que estima o conoce son sus ingresos y los de su familia, lo que presenta diversas distorsiones. La información con que cuenta el grupo familiar respecto de sus ingresos, que normalmente es homogénea cuando la o las personas que perciben ingresos desempeñan un trabajo dependiente y formal o bien reciben una pensión, es más heterogénea cuando los ingresos corresponden a rentas del capital, que normalmente no se liquidan

mensualmente, o a trabajos no dependientes o informales, cuyas rentas son variables y carecen de registro.

Esto es relevante debido a que la distribución funcional del ingreso nacional indica que los ingresos por rentas del trabajo, constituyen una proporción inferior a la del resto de ingresos. Además, las personas de mayores ingresos son menos proclives a responder las encuestas, lo que genera otro sesgo. Esto determina que el gobierno de Chile haya solicitado por décadas a CEPAL que realice un ajuste de las cifras de ingresos de las familias a partir de información sobre el ingreso nacional que entrega el Banco Central.

CUADRO 5: CHILE, ÍNDICES DE POBREZA RELATIVA Y ABSOLUTA

Índices OCDE, CEPAL y Mideplan	1996	2006	2009	2011
Tasa de pobreza (bajo 60% mediana) antes de impuestos y transferencias	22,9	21,6	23,1	-
Tasa de pobreza (bajo 50% mediana) antes de impuestos y transferencias	16,9	15,9	21,4	-
Tasa de pobreza (bajo 40% mediana) antes de impuestos y transferencias	11,2	10,7	12,0	-
Tasa de pobreza (bajo 60% mediana) después de impuestos y transferencias	26,8	26,0	25,1	-
Tasa de pobreza (bajo 50% mediana) después de impuestos y transferencias	20,2	18,9	18,4	-
Tasa de pobreza (bajo 40% mediana) después de impuestos y transferencias	13,6	12,1	11,2	-
Indice de concentración (bajo 50% mediana), CEPAL	20,3	18,5	17,4	-
Indice de Pobreza Mideplan	23,2	13,7	15,1	14,4
Indice de Extrema Pobreza Mideplan	5,7	3,2	3,7	2,8
Indice de Pobreza CEPAL	23,2	13,7	11,5	-

Fuentes: OCDE, Ministerio de Desarrollo Social-Chile y CEPAL



Reflejando el crecimiento total de los ingresos, entre 1990 y 2006 la pobreza absoluta bajó de 38,6% a 13,7% de la población y la indigencia lo hizo de 13,0% a 3,2%, lo que no ha sido materia de grandes controversias, con excepción de la no actualización de la estructura de consumo de los hogares desde 1988.¹ En cambio, la publicación en 2010 de los datos para 2009, y ya producido el cambio de coalición de gobierno, a partir de la misma información de base (la encuesta de consumo de hogares de 1987-88 y la encuesta de ingresos CASEN de 2009), ha sido polémica, como también la publicación en 2012 de la encuesta realizada a fines de 2011. En el primer caso, la CEPAL concluyó que la pobreza cayó respecto de 2006 en Chile, mientras para el gobierno, en cambio, subió: se produce por primera vez una discrepancia de signo, con una fuerte polémica asociada a esta inédita situación.

Como ilustración de cuan dependiente de las opciones de medición que se toman resulta ser la evaluación de los cambios en la pobreza, vale la pena reseñar el razonamiento de la CEPAL: "Para computar la pobreza y la indigencia en cada uno de los años para los que se dispone de una medición de los ingresos (en Chile, para aquellos con una encuesta CASEN) debe actualizarse el valor de esas líneas originales de manera de reflejar la variación de los precios de los bienes y servicios.

Para ello, la práctica tradicionalmente utilizada por la CEPAL consistía en actualizar los valores tanto de la línea de pobreza como la de indigencia, considerando el cambio experimentado por los precios de los alimentos. Con

La medición de 2011 ha suscitado ahora nuevas controversias. La encuesta CASEN se aplica normalmente en el mes de noviembre del año respectivo, y su trabajo en terreno se prolonga habitualmente hasta diciembre... En el año 2011, en particular, se tomaron dos muestras (primero entre el 17 de octubre y el 22 de noviembre y luego entre esta última fecha y el 22 de enero), lo que permitió considerar la incidencia de un bono monetario entregado por el gobierno en diciembre, sin promediario con el resto de los meses del año, con lo que se sobrestimó el ingreso de los más pobres

¹ El efecto de dicha actualización sería un incremento significativo de los niveles de pobreza, tal como estimó un trabajo del actual ministro de Hacienda Felipe Larraín de 2008: "la canasta actualmente vigente se elaboró en base a los patrones de consumo de los hogares del Gran Santiago en los años 1987-1988, en circunstancias que desde entonces han ocurrido muchos cambios económicos, demográficos y sociales que hacen necesaria una actualización de la línea de pobreza (...). En base a ello, este artículo rehace los cálculos y determina que la pobreza afectaba todavía al 29% de la población en 2006, es decir, más del doble de la cifra oficial", en Felipe Larraín Bascuñán, "Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de pobreza", disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4120.html#UDayBNaTuaI.

esta práctica, la relación entre las líneas de pobreza y de indigencia permanecía constante. No obstante, a partir de 2007, y para todos los países, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del componente alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC), mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios, se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente.

En consecuencia, de 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante. Este cambio en el criterio de actualización de las líneas se realizó debido al notable incremento de los precios de alimentos registrado a nivel regional principalmente en 2007 y 2008, que no fue acompañado por un aumento similar en los precios del resto de los bienes y servicios. En efecto, en el caso de Chile mientras que en el trienio 2006-2009 el IPC de los alimentos creció en 32,4%, el correspondiente al resto de los bienes sólo lo hizo en 6,4%. Hasta 2006, la estimación oficial del gobierno de Chile coincidía con la de la CEPAL.

La diferencia que se observa en 2009 obedece a que el cálculo del gobierno no adoptó el cambio introducido por la CEPAL, y continuó actualizando el valor del conjunto de la línea de pobreza (alimentos y otros bienes y servicios) por la variación del precio de los alimentos, tal como se venía aplicando hasta el 2006. Lo anterior tiene un efecto particularmente relevante en Chile, debido a que su adopción modifica la tendencia de la pobreza respecto a la estimación de 2006. En efecto, si se actualiza tanto la línea de indigencia como la línea de pobreza según la variación de los precios de los alimentos, opción metodológica empleada por MIDEPLAN, la tasa de pobreza resultante es de 15,1%, lo que representa un aumento de 1,4 puntos porcentuales. En cambio, al utilizar la variación de los precios de los alimentos para actualizar el valor de la canasta alimentaria y la variación de los precios de los no alimentos para los demás bienes y servicios, la tasa resultante es de 11,5%, 2,2 puntos porcentuales por debajo del valor de 2006.²

El gobierno dijo no desconocer el impacto de los precios de los alimentos, pero señaló que prefería mantener la misma metodología para no interferir la comparación con períodos anteriores. Esta divergencia metodológica dio lugar a una controversia entre el nuevo gobierno instalado en 2010 y la oposición, que se inclinó por darle más credibilidad a la metodología de la CEPAL, que atenúa el impacto del aumento del precio de los alimentos sobre la pobreza, y la muestra manteniendo su tendencia a la disminución verificada desde 1990. La *indigencia*, que marcaba 13,0% en 1990, aumentó de 3,2% a 3,7% entre 2006 y 2009, cifra en la coinciden tanto el gobierno de Chile como la CEPAL, pues ambas metodologías utilizan los mismos ingresos medidos por la encuesta CASEN y el mismo indicador de precios de los alimentos. Este leve deterioro ocurrió bajo el impacto del incremento del desempleo en medio de la crisis global y del alza del precio de los alimentos en el período consignado.

2 Consultado en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/1/41821/P41821.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.



La introducción por la OCDE en 2011 de mediciones oficiales de pobreza relativa en Chile, siempre utilizando las encuestas oficiales chilenas de ingresos CASEN para 1996, 2006 y 2009, que estima el porcentaje de la población con ingresos inferiores al 40%, 50% y 60% de la mediana del ingreso disponible antes y después de impuestos y transferencias, es consecuencia del ingreso de Chile a la OCDE en 2010. No obstante, la CEPAL incluye desde hace años en su base de datos la cifra de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana, pero clasifica esta variable como índice de concentración de ingresos y no de pobreza. La OCDE mide desde 2011 la pobreza para Chile en base a la misma encuesta CASEN pero con su propia definición: mientras en 2009 para el gobierno chileno actual la pobreza afectaba a un 15,1% de la población, para la OCDE esta cifra subía a 25,1% de los chilenos (si se considera el 60% de la mediana de ingresos como criterio para fijar la línea de pobreza) y a 18,4% (si se considera el 50% de la mediana como criterio para fijar la línea de pobreza).

En el caso de OCDE la línea de pobreza monetaria se mide como un porcentaje de la mediana de ingresos, es decir un indicador relativo y no absoluto, como el que se utiliza en Chile. Estas nuevas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual pobre es aquel individuo cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad.

Una tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. Lo importante es tener diversos y cada vez más amplios indicadores sobre un tema multidimensional. Esto no supone simplemente eliminar el que se viene usando desde que se estableció el sistema de medición, sino que ponerlo en perspectiva y compararlo con otros indicadores

En el caso de una familia cuyo único ingreso sea un Ingreso Mínimo fijado para 2012-2013, está en una condición de pobreza muy cercana a la indigencia si se considera los últimos datos de la encuesta CASEN. En este caso, el ingreso monetario disponible ronda los \$160.000, lo que da un valor cercano a \$40.000 por persona, dado que el grupo familiar lo componen en promedio cuatro personas, a contrastar con la línea de indigencia que, como se mencionó, alcanzó en 2011 poco más de \$36 mil

Para 2009 la pobreza relativa con línea de pobreza en base al 40% del ingreso mediano calculada por la OCDE es muy similar a la de la pobreza absoluta medida por la CEPAL (11,2% y 11,5% respectivamente): es la única relativa coincidente, pues su evolución comparable desde 1996 es muy diferente (ver el cuadro 5).

En efecto, la pobreza relativa después de impuestos y transferencias según la metodología OCDE ha variado poco, de 26,8% a 25,1% entre 1996 y 2009 en el caso de la línea de 60% de la mediana de ingresos disponibles, de 20,2% a 18,4% en el caso de la línea de 50% de la mediana de ingresos disponibles (la más usada por la OCDE en sus informes sobre sus países miembros) y de 13,6% a 11,2% en el caso de la línea de 40% de la mediana de ingresos disponibles. Se constata así una disminución de la pobreza relativa con los tres criterios utilizados por la OCDE, pero de mucho menor magnitud que la de la pobreza absoluta, que entre 1996 y 2009 disminuyó de 23,2% a 11,5% de la población según la CEPAL o a 15,1% según el gobierno chileno. Se constata cuán diferente puede ser la apreciación de este tema y de su evolución en el tiempo según las convenciones metodológicas que se utilice.

Cabe hacer notar, además, que en las mediciones de la OCDE para 1996 y 2006 la pobreza relativa antes de impuestos y transferencias es *inferior* a aquella prevaleciente después de impuestos y transferencias, lo que reitera la debilidad del sistema redistributivo chileno. Esta situación, que hace más pobres a los pobres después de impuestos y gastos, se revirtió por primera vez en 2009 en el caso de la línea de pobreza de 50% y 40% de la mediana del ingreso disponible, gracias al afianzamiento de programas sociales como Chile Solidario y la pensión básica solidaria.

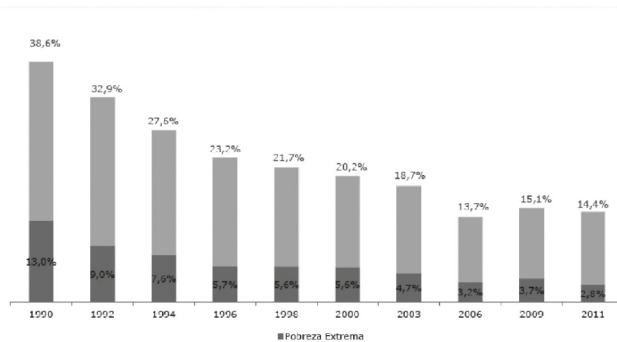
Las controversias sobre la encuesta CASEN 2011

El Ministerio de Desarrollo Social entregó en julio de 2012 parte de la información que se obtiene de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011 y dio a conocer nuevos índices de pobreza y desigualdad. Ambos registran una leve disminución en 2011 respecto de 2009 y poco o ningún progreso respecto de 2006. La pobreza monetaria absoluta bajó de 15,1% de los hogares a 14,4%, cifra sin embargo superior al 13,7% de 2006. La pobreza monetaria extrema se redujo de 3,7% a 2,8%, cifra algo inferior a la de 3,2% de 2006. El coeficiente de Gini mejoró ligeramente de 0,53 a 0,52. El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos fue de \$ 32.068 en 2009 y subió en términos reales a \$ 36.049 en 2011, es decir un 12,4%, mientras la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de sólo un 6,5% en ese período. La línea de pobreza absoluta así medida varió, en consecuencia, de \$ 64.137 a \$ 72.098 en dos años.

En el caso de una familia cuyo único ingreso sea un Ingreso Mínimo fijado para 2012-2013, está en una condición de pobreza muy cercana a la indigencia si se considera los últimos datos de la encuesta CASEN. En este

caso, el ingreso monetario disponible ronda los \$160.000, lo que da un valor cercano a \$40.000 por persona, dado que el grupo familiar lo componen en promedio cuatro personas, a contratar con la línea de indigencia que, como se mencionó, alcanzó en 2011 poco más de \$36 mil.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXTREMA POBREZA 1990 - 2011 (PORCENTAJE DE POBLACIÓN)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN años respectivos

Desde el punto de vista del proceso de más largo plazo, emergen diversas preocupaciones. Podemos distinguir tres fases en la disminución de la pobreza e indigencia monetaria absoluta desde 1990.

Entre 1990 y 1996 ambos indicadores cayeron aceleradamente, a un ritmo de 6,7% y 9,4% cada año respectivamente. Luego, entre 1996 y 2003 la pobreza monetaria disminuyó más lentamente, mientras la indigencia monetaria prácticamente se mantuvo hasta el año 2000. Sólo vuelve a caer después de 2003. La mantención de la indigencia y la menor baja de la pobreza monetaria absoluta llevaron a los gobiernos de Frei y Lagos a impulsar programas para enfrentar este estancamiento, como Chile Barrio, Chile Solidario y AUGE, entre otros.

El cambio habido entre los años 2003 y 2006 es el mejor resultado obtenido hasta hora en esta materia, con una reducción anual de la pobreza monetaria absoluta de un 8,9% y de la indigencia de un 10,6%. Pero desde entonces los resultados son poco satisfactorios, incluso con un incremento de la indigencia en 2009, lo que ocurrió por primera vez desde 1990. Por otro lado, se ha experimentado una progresiva relajación entre el ritmo de crecimiento y el de disminución de la pobreza. Entre 1987 y 1996, por cada punto de crecimiento del PIB la pobreza se redujo en 0,7 puntos y la indigencia en 0,9

puntos porcentuales. Entre 1996 y 2003 la reducción de la pobreza fue de 0,5 puntos y de la indigencia de 0,2 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento de la economía. Estas mismas cifras fueron de 0,7 y 0,5 para el trienio 2003-2006.

Finalmente, para el período 2006-2011 la pobreza aumentó en 0,2 por ciento por cada punto de crecimiento del producto, en tanto que la indigencia disminuyó solo en 0,01 puntos por cada punto de incremento del producto.³

La medición de 2011 ha suscitado ahora nuevas controversias. La encuesta CASEN se aplica normalmente en el mes de noviembre del año respectivo, y su trabajo en terreno se prolonga habitualmente hasta diciembre. Sin embargo, ello no siempre ha sido así, lo que afecta en parte la comparabilidad. En el año 2011, en particular, se tomaron dos muestras (primero entre el 17 de octubre y el 22 de noviembre y luego entre esta última fecha y el 22 de enero), lo que permitió considerar la incidencia de un bono monetario entregado por el gobierno en diciembre, sin promediario con el resto de los meses del año, con lo que se sobrestimó el ingreso de los más pobres. Además, se agregó nuevas fuentes de ingreso antes no consideradas. Funcionarios de gobierno reconocieron estos hechos, pero evaluaron que tenían un bajo impacto en el resultado, inferior al margen de error de la encuesta.

Por otro lado, el gobierno ha insistido en que los ocho primeros deciles de ingreso, es decir el 80% más pobre de los hogares, aumentaron de manera absoluta sus ingresos entre 2009 y 2011, y que el noveno y décimo deciles, es decir los más ricos, disminuyeron de manera absoluta sus ingresos. Esto resulta bastante sorprendente si se considera que en el mismo período se constatan incrementos en el PIB de 5,8% y del Ingreso Nacional Disponible de 8,4%, de acuerdo a la información de Cuentas Nacionales publicada por el Banco Central de Chile.

Es explicable que ante la universalización de la Pensión Básica e incrementos en el empleo se constate una mejora en los indicadores distributivos que comparan los extremos de los ingresos (10% más rico/10% más pobre, principalmente), ya que un pequeño cambio en los ingresos de los más pobres hace crecer el denominador del indicador, mostrando una reducción en la desigualdad. Pero las mejoras que presentan los indicadores que se han publicado se explican más por la reducción absoluta del ingreso de los más ricos que por los mayores ingresos de los más pobres, lo que va a necesitar de explicaciones más amplias.

Todos estos elementos han llevado desde 2010 a una cierta pérdida de credibilidad de la encuesta CASEN, hecho agravado por la decisión de la CEPAL de suspender su colaboración técnica con el gobierno de Chile en esta materia.

3 Ver Breves de Política Pública N° 20, Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Centro de Políticas para el Desarrollo, agosto 2012, disponible en <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmNkZ3BwdXNhY2h8Z3g6NzRmYTM4NzEyMDAwYTA0ZA>.

El gobierno decidió, ante la situación creada, suspender la encuesta prevista para 2012 y transferir su elaboración al Instituto Nacional de Estadísticas, que se transformaría, previa modificación legislativa, en un órgano autónomo.