



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

21/10/2016

Economía

CASEN: algunas verdades y orientaciones

14/10/2016

Política

Consideraciones sobre la confianza política II

07/10/2016

Política

Consideraciones sobre la confianza política

23/09/2016

Política Sectorial

Salud Mental: problemáticas y desafíos

16/09/2016

Política

Legislación sobre extranjeros y migración en Chile II

09/09/2016

Política

Legislación sobre extranjeros y migración en Chile. I

02/09/2016

Economía

¡No + AFP! ¿qué propone usted?

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1264

Economía

21/10/2016

CASEN: algunas verdades y orientaciones

Andrés Sanfuentes V.

La reciente difusión de los resultados de la CASEN 2015 ha sido un aporte en muchos sentidos, especialmente porque ha puesto la atención en los temas de la pobreza y la desigualdad, entregando información cuantificable sobre la materia. Es claro que ambos asuntos son algo más complejos que su mera dimensión, pero la medición constituye un elemento que ayuda a examinar lo que está sucediendo, buscar las explicaciones y plantear políticas que ayuden a lograr avances adicionales.

Desde el punto de vista cuantitativo se observa una reducción de la pobreza desde el 14,4% al 11,7% entre 2013 y 2015 y con el nuevo indicador de pobreza multidimensional, la caída es desde el 20,4% a 19,1% entre los mismos años. Por otra parte, la desigualdad disminuyó levemente, de acuerdo al índice Gini y al indicador 10-40.

Las reacciones inmediatas del Gobierno y la Oposición no fueron sorprendentes, si se considera el ambiente de oportunismo que impera en la actualidad, que busca éxitos inmediatos, aunque efectistas en el debate político. El Ministro de Desarrollo Social, a cargo de la encuesta, señaló que "hay una política pública con enfoque de derechos que es efectiva desde el punto de vista de la calidad de vida de las familias y permite mantener una tendencia en disminución de pobreza por ingresos y en pobreza multidimensional" y agregó que "las políticas públicas van en un camino correcto y deben desplegarse con más fuerza". En definitiva, otorgó una notoria influencia de las reformas del actual Gobierno en los progresos medidos, aunque está informado que la encuesta se realizó entre noviembre de 2015 y enero de 2016, es decir, los efectos de las políticas aprobadas durante el Gobierno no podían tener un efecto como el soñado por el Ministro. Afortunadamente, la Presidenta Bachelet centró sus comentarios en otros aspectos más serios.

La Oposición no lo hizo mejor, aunque no tuvo tiempo para un análisis más pausado de los datos. Partió por poner el énfasis en que los avances han sido menores que en el pasado. "Es bueno que la pobreza siga cayendo, pero es lamentable que por los errores de este gobierno la pobreza baje menos de la mitad de lo que venía bajando" (diputado Nicolás Monckeberg). "En gobiernos anteriores, 400 mil personas iban saliendo de la pobreza cada año. No puede ser satisfactorio que se haya variado a la mitad el número de personas, con un país que puede mucho más" (senador Juan Antonio Coloma). "La encuesta Casen nos revela que hoy 3,5 millones de chilenos se encuentran en pobreza. Esa debe ser la prioridad número uno y hoy el gobierno no está impulsando ninguna agenda para hacerse cargo" (diputado Felipe Kast). Otros opinantes han reiterado que la pobreza se redujo menos que en el pasado, pero que a causa de las reformas y la "retroexcavadora" hubo una disminución de la inversión y, por ende, a un menor crecimiento y empleo.

En ambos grupos está presente la idea que el crecimiento económico, el empleo de la mano de obra y la pobreza responden de manera inmediata a las políticas que se llevan a cabo, que no existen rezagos entre la decisión que se adopta y la respuesta de los actores económicos y sociales, en circunstancias que en la realidad se difieren las respuestas, los resultados son más lentos y difíciles. El efecto más significativo en este campo ocurre con los cambios educacionales, por ejemplo la mejoría de los jardines infantiles, que pueden demorar muchos años en traducirse en consecuencias en el ingreso laboral.

La complejidad del tema de la pobreza hace que ese tipo de juicios deje en mal pie a quienes los formulan, mostrando una simpleza desafortunada.

Algunos avances y ampliaciones

La Casen 2015 muestra varias innovaciones positivas.

+ Para evitar las sospechas sobre manipulación de datos, como los ocurridos con anterioridad, se invitó a participar a varias instituciones de diferente origen. En el sector gubernamental se conformó un "Panel de Expertos Casen 2015", que se formó para el seguimiento de las diferentes fases y el "Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes", con un aporte importante en la medición de la pobreza multidimensional. La participación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estuvo en el diseño, selección y actualización de la muestra y el cálculo de los factores de expansión de los resultados, a los cuales se agregaron el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile en el levantamiento de la encuesta y la CADEM encargada de la supervisión externa del levantamiento de la encuesta.

Fue muy importante la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que asesoró en la metodología para medir la pobreza y para compatibilizar los resultados con los procedimientos que utiliza la Comisión. También se contó con la asesoría de la "Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI)", especialmente en la medición de la pobreza multidimensional.

+ La incorporación de nuevas variables y temas al cuestionario. Por una parte, se amplió el tamaño de la muestra entrevistada mejorando la representatividad, a lo cual se incorporaron nuevas preguntas, obteniendo información adicional en temas como el nuevo tipo de familia, la diversidad sexual, el entorno cercano a la vivienda, la participación social y las redes de apoyo, discapacidad de los integrantes de la familia, escolaridad y deserción escolar, fuentes de energía utilizadas, entre las más innovadoras.

+ La ampliación del concepto de pobreza. Desde su inicio, la Casen había utilizado el ingreso individual y familiar como indicadores de la condición, el cual se mantuvo con el tiempo para efectos de realizar comparaciones homogéneas. Sin embargo, con los progresos ocurridos en el país algunos indicadores quedaron obsoletos, como el de extrema pobreza, al cubrir un porcentaje muy pequeño de la población al incrementarse el ingreso nacional.

Pobreza multidimensional

En este aspecto el principal aporte fue la incorporación de la pobreza multidimensional, que ya se había incluido en la Casen 2013 y que se mejoró y amplió. Este indicador trata de medir la condición a través de cinco componentes: Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y su entorno; y Redes y Cohesión Social. Cada uno de ellos tiene una ponderación del 22,5% y, a su vez, comprende tres indicadores cada uno. Por lo tanto, en vez del ingreso individual y familiar se ocupan 15 mediciones con igual incidencia, reflejando en mejor forma la complejidad del fenómeno de la pobreza.

La pobreza multidimensional presenta varias ventajas sobre aquella restringida al ingreso, entre éstas, que evita los cambios transitorios que ocurren en las rentas cuando la información corresponde a un período muy breve de tiempo, tal como lo reflejaron las encuestas panel que se realizaron en el pasado, en que la misma familia experimentaba cambios significativos, por ejemplo de un año a otro posterior, sin que su situación de pobreza o de bienestar general hubiera tenido modificaciones significativas, como es el caso frecuente en los trabajadores por cuenta propia o los microempresarios, cuyas rentas presentan modificaciones ocasionales, o el caso de desempleos transitorios. Según la medición tradicional, en muchos casos la persona era clasificada como de "extrema pobreza" si no había recibido emolumentos, o como "no pobre" si pasaba por un período de bienestar. Cuando la situación personal y familiar es examinada por un conjunto de condiciones más estables, es posible contar con indicadores más realistas que antes. Esta mejoría también ocurre cuando se mide el grado de desigualdad existente en la sociedad. La mejor ilustración de lo anterior es que las personas que se encuentran simultáneamente en situación de pobreza por ingresos y multidimensional alcanza solo al 4,5%.

Las últimas cinco encuestas Casen muestran un avance significativo en la reducción de la pobreza. En el año 2006, alcanzó al 29,1% de la población total, mientras en 2015 disminuyó al 11,7%. En el período, la reducción más significativa ocurrió en 2013, en que llegó al 14,4%. Se ha argumentado que en los dos últimos años la disminución fue inferior a los años anteriores, lo cual es efectivo, pero se puede pronosticar que en las futuras Casen las reducciones serán también pequeñas, aunque el país pase por un período de prosperidad económica y social, meramente porque el 11,7% es una magnitud reducida que concentrará a familias cuya condición de bienestar es difícil de mejorar.

La situación de extrema pobreza ilustra en cierta medida el fenómeno descrito, ya que en 2006 llegaba al 12,6% de la población y en 2015 solo sumaba el 3,5% de la población, lo cual incluye familias que transitoriamente, en las semanas de la encuesta, no percibieron ingresos, sea por cesantía, enfermedad o motivos ocasionales. En definitiva, se puede asegurar que la situación de extrema pobreza, como la define la Casen original, es un problema superado en Chile y los esfuerzos deben concentrarse en la pobreza más general, tal como la mide la pobreza multidimensional. De esta última solo se tienen dos mediciones, para 2013 y 2015, y en este último cálculo llegó al 20,9% de la población, lo cual significa que 3,5 millones de chilenos tenían esa condición de carencia en 2015.

Concentración de la pobreza

La Casen entrega valiosa información acerca de la distribución de la pobreza desde el punto de vista de cuáles son sus focos, los que constituyen antecedentes para el diseño de las políticas públicas. Desde el punto de vista regional, aparece claramente que en las zonas rurales prácticamente se duplica la pobreza, tanto midiendo los ingresos como los factores multidimensionales. Por ingresos, las regiones con mayores carencias son la Araucanía, Maule y Bío Bío, mientras la pobreza multidimensional se concentra también en la Araucanía, pero la siguen Atacama y Coquimbo. Por el contrario, las regiones con menor pobreza son Magallanes, Aysén y Antofagasta. Por su parte, el resultado de la Región Metropolitana llama la atención, pues está en el promedio nacional en los indicadores de ingreso de su población.

En otros aspectos se observa que la población indígena presenta mayor porcentaje de pobres que el promedio nacional. En el caso de los inmigrantes los resultados son interesantes, pero no sorprendentes. En efecto, en sus ingresos reflejan un menor porcentaje de pobres que los nacidos en Chile, pero ocurre lo contrario en los indicadores multidimensionales, lo cual es consecuencia de los problemas de asimilación de estos extranjeros a los beneficios de los ciudadanos chilenos; es muy probable que la situación habitacional, de seguridad previsional y de participación social reflejen serias carencias, especialmente en la población indocumentada y con permanencia ilegal o transitoria.

Otros indicadores que señalan concentración de pobreza en ambas mediciones son el mayor número de integrantes por familia, los hogares monoparentales y el número de niños adolescentes. Sin embargo, los indicadores son equívocos, en el sentido que presentan discrepancia en otros tres aspectos: la jefatura femenina del hogar, la edad promedio del jefe de hogar y la existencia de adultos mayores. Estos datos merecen posteriormente un análisis detallado para la formulación de políticas públicas.

La distribución del ingreso

Si bien la Casen fue diseñada básicamente para medir la pobreza, también contiene interesantes datos sobre la distribución del ingreso en sus dos mediciones tradicionales: el ingreso autónomo, que es el percibido directamente por las familias, y el ingreso monetario, al cual se agrega al anterior una estimación de los aportes en dinero que realiza el Estado a través de los proyectos sociales; esta magnitud ha representado en las últimas estimaciones un monto algo superior al 3% de incremento en los ingresos autónomos, aunque significa una mejoría importante en el segmento del 10% más pobre del país. No se incluyen otras transferencias no monetarias efectuadas a través de las políticas gubernamentales en la forma de educación, salud y vivienda entre las más importantes.

Para medir la distribución del ingreso se utilizan varios indicadores que son meras aproximaciones para describir un fenómeno complejo. El más usual es el coeficiente Gini, que tuvo un importante empeoramiento en 2009 en los ingresos autónomos, como consecuencia de la crisis financiera mundial con efectos negativos en Chile. Sin embargo, posteriormente ha mejorado en forma lenta pero persistente, desde 0,512 en 2009 hasta 0,495 en 2015. Por otra parte, si se considera el ingreso monetario de las familias, que incluye las transferencias fiscales en el citado año 2009 se mantuvo estable respecto a 2006, gracias al efecto de dichas transferencias que impidieron el retroceso. A partir de esos años también ha experimentado un progreso desde 0,499 hasta 0,482 en 2015.

Otras aproximaciones a la cuantificación de la distribución del ingreso son los índices 20/20, 10/40 y 10/10, que calculan el número de veces los respectivos deciles de las familias más ricas superan a las más pobres. Por ejemplo, el 10/40 suma el total de ingresos recibidos por el 10% más pobre en relación a los ingresos totales percibidos por el 40% de las familias de mayores ingresos del país. En este caso, la tendencia ha sido similar a la del Gini, pues en los ingresos autónomos se observa el mismo deterioro en el año 2009 y una lenta recuperación posterior desde 2,8 veces a 2,4 veces. Ahora, si se considera el ingreso monetario, la evolución es similar a la del Gini, en el sentido que la acción del gasto fiscal impidió el empeoramiento y después ha existido una pequeña mejoría.

El índice 10/10 compara los ingresos del 10% más rico de la población con los del 10% más pobre. En 2006 en el caso del ingreso monetario llegó a 27,6 veces, para subir fuertemente a 38,8 veces en 2009, como consecuencia en gran medida del aumento de la desocupación; posteriormente ha tenido una persistente disminución hasta 27,2 veces en 2015. Ahora, si se mira el ingreso monetario, en 2009 la política de transferencias fiscales amainó los efectos tan pronunciados de la crisis, al mantener estable el índice, para posteriormente iniciar una mejoría desde 20,1 veces hasta 16,0 en 2015.

La evolución descrita muestra algunos indicios:

- a) Que Chile tiene una pésima distribución del ingreso, ratificada por todas las comparaciones internacionales de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OECD.
- b) Que las transferencias fiscales ayudan a mejorar la distribución del ingreso, pero su efecto ha sido limitado.
- c) Que en momentos de crisis transitoria, ha sido un instrumento importante para atenuar los efectos sobre los segmentos más pobres de la sociedad.

Comentarios finales

En el último decenio el tema de la desigualdad ha ido asumiendo un papel prioritario entre los objetivos económico-sociales que debe enfrentar el país y la evidencia muestra que debe mantenerse como meta privilegiada.

Sin embargo. Los resultados de la Casen también registran que la pobreza sigue siendo un problema de gran magnitud y que su reducción debe ser abordada con prontitud y en forma privilegiada, ya que en Chile hay 3,5 millones de personas que la sufren. La línea de pobreza no extrema, en noviembre de 2015, se calculó en \$400.256 mensuales para una familia de 4 miembros, lo cual es bajísimo. Los avances en la medición de la pobreza, especialmente el nuevo instrumento de la pobreza multidimensional, constituye un excelente orientador para dirigir las políticas que permitan reducirla.

A pesar de las críticas interesadas de la Derecha y los medios de comunicación capturados por ella, especialmente los escritos, culpar al actual Gobierno que la mejoría en la disminución de la pobreza ha sido muy lenta a causa de las reformas iniciadas en los últimos dos años, carece por completo de sentido, puesto que esa condición obedece a varias causas complejas y de largo efecto, así como también lo será el progreso en enfrentarla.

El país actualmente atraviesa por una fase de lento crecimiento económico, pero no estamos en crisis, como lo reflejan las propias encuestas de opinión pública, que muestran una interesante contradicción. Cuando el encuestado es consultado si cree que el país va por un buen camino o por un mal camino, solo el 21% piensa en la opción desfavorable y el 69% en la pesimista. Sin embargo, al pedirle que califique la situación económica actual personal y familiar ocurre todo lo contrario: el 51% la considera muy buena o buena, mientras el 29% la estima mala o muy mala (CADEM, 11 de octubre de 2016). Algo tiene que ver la manipulación de la opinión pública en esta situación.