

ESTUDIO

EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL: CHILE, 1983* **

Jorge Rodríguez Grossi***

La profundidad y extensión de la pobreza en Chile y el efecto sobre ella de las principales políticas sociales se examinan en este artículo. Utilizando información recogida en cerca de 4.000 hogares en distintos lugares del país, se determina un perfil de pobreza, el cual revela que alrededor de un tercio de los chilenos vive en condiciones miserables. Esto es más agudo en los sectores rurales, pero en nada despreciable en las áreas urbanas. En cuanto a las políticas sociales, se verifica que tanto educación como salud actúan contrarrestando la pobreza. La acción gubernamental en vivienda, tras una serie de correcciones, logra orientarse hacia sectores pobres, pero por escasez de recursos y por fallas de la política obtiene un impacto final muy débil. El sector de la seguridad social es contradictorio aunque en conjunto no beneficia a los más pobres. En cuanto a las jubilaciones, éstas no alcanzan a los grupos de bajos ingresos, pero otros beneficios de la seguridad social, de menor magnitud, sí tienen una orientación redistributiva. En términos globales, se advierte un marcado sesgo del gasto social hacia la Región Metropolitana y en contra de las áreas rurales. Desde el punto de vista de las conclusiones, se postula reforzar y extender los programas de alimentación escolar cuya cobertura se detectó baja, así como desarrollar más la atención ambulatoria hacia los sectores po-

* Documento presentado el día 30 de agosto de 1984 en el Seminario "Temas Económicos de Hoy" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Antonio Recabarren.

** Este trabajo es una versión sintetizada de la investigación del autor *Distribución de ingresos y el papel del gasto social. Chile, 1983*, Ilades, 1984.

*** Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. M. A. en Economía y en Latin American Development Studies, Universidad de Boston. Candidato al Ph. D. en Economía. Gerente del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (Icheh). Investigador en Ilades.

bres y particularmente rurales. Se sugiere, igualmente, una mayor utilización de los instrumentos de seguridad social manipulables por el Estado (asignación familiar, pensiones de vejez para ancianos pobres, entre otras) puesto que constituyen armas eficaces de auxilio a los más pobres. En vivienda, se advierte sobre la inestabilidad de la política de subsidio directo, que no asegura la utilización del beneficio en cuestión, lo que termina anulando su impacto. Por último se concluye, sobre la base de los antecedentes de hogares recogidos, que una reactivación económica sólo parcialmente ayudará a los más pobres dándoles oportunidades de empleo, pero que en ningún caso solucionará el problema de la miseria, cuya gravedad lo convierte en uno de los mayores desafíos morales, políticos y técnicos del país.

I Introducción

La acción contra la pobreza es una de las tareas que todo gobierno debiera, y probablemente quisiera, asumir. El bien común, como principio rector de la función estatal, en cualquier país con focos importantes de miseria, indicaría su erradicación y auxilio como primera prioridad. Examinar la condición socioeconómica de los habitantes que se benefician del gasto público, y en especial del denominado "social" es, en consecuencia, un ejercicio conveniente. En primer lugar, porque permite verificar qué tan distributiva es la labor social del Estado. En segundo lugar, porque facilita el diagnóstico para solucionar problemas de accesibilidad de los pobres a los beneficios mencionados, fenómeno común a la marginalidad. Por último, porque dicho examen es indispensable para la planificación y el desarrollo social.

Este trabajo se centra sobre el análisis distributivo de buena parte del gasto social que se lleva a cabo en Chile. Específicamente, se preocupa de los gastos en salud, educación, vivienda y seguridad social, que en conjunto representaban cerca de 50 por ciento del gasto público en 1982. La información base de los beneficiarios se extrae de la encuesta e investigación a 3.900 hogares que el autor, a través de Ilades, realizó en 1983 en varias zonas del país.¹ Cuatro muestras independientes, representativas cada una de un área geográfica determinada, cubrieron a cerca del 65 por ciento de la población nacional, con lo cual es posible, a la vez que tener una visión por regiones, dibujar la situación nacional. La información de vivienda, en cambio, se basa en antecedentes recogidos, también por muestreo, entre los postulantes y beneficiarios del subsidio directo del ministerio respectivo. Los valores financieros de seguridad social son los declarados por los hogares. Los de educación y salud responden a cálculos de costos derivados por el autor de las cifras de gasto público de 1982.²

1 Rodríguez, J., op. cit.

2 El detalle metodológico en Rodríguez, J., op. cit.

De acuerdo a los antecedentes previos que se tienen,³ el gasto social en 1969 para los cuatro sectores señalados tomados en conjunto era redistributivo. Esto significa que los sectores pobres, en comparación a la proporción del ingreso total que tenían, recibían un porcentaje mayor de los beneficios sociales. Dentro del gasto social, el sector salud aparecía más redistributivo, seguido por educación, seguridad social y vivienda como menos redistributivos, respectivamente. En consecuencia, existe una pauta sobre la incidencia de cada gasto social que responde a las características de cada sector. En seguridad social, por ejemplo, siendo que la mayor parte del gasto corresponde a jubilaciones, hay una mejor correlación entre su perfil distributivo y el de la estructura de salarios, a su vez muy ligada a la distribución de ingresos. Los programas de vivienda, por su parte, al requerir ahorro previo también se ligan a la distribución de ingresos prevaleciente ya que el ahorro es función del ingreso. Esto significa que las condiciones de oferta de los beneficios limitan en buena medida el resultado distributivo que se obtiene. Pero obviamente, por el lado de la demanda, también hay factores que afectan el resultado en cuestión. Por ejemplo, no parece que dé lo mismo el medir estos aspectos en un período de auge económico que en otro de recesión. Piénsese, por lo pronto, en el caso de los subsidios de cesantía cuya dimensión cambia obviamente con el ciclo económico. También es posible postular que las familias más pobres aceleran la deserción de sus hijos de las escuelas en situaciones recesivas para que busquen trabajo cuidando autos, pidiendo limosna, etc. O que, en el caso de salud, la mayor pobreza provoca una intensificación de ciertas enfermedades, lo que aumenta la demanda por atención pública. Por último, no cabe duda que menores ingresos conducen a menor ahorro y, por lo tanto, a menor probabilidad de adquirir vivienda. La consecuencia, independientemente de la política social, es que es posible que cambie el perfil distributivo del gasto pertinente en función de las condiciones de demanda, a su vez muy influidas por el ciclo económico, entre otras variables.

Valgan estas observaciones para apreciar que los resultados que se presentarán en este estudio son variables en algún grado, al margen del tipo de política social que se implementa. Entonces, uno de los aspectos que interesará resaltar corresponde a aquellos elementos tanto de oferta como de demanda cuya permanencia sea evidente, independientemente del ciclo económico.

2 Condiciones de Vida de la Población, Marginalidad y Pobreza

Tanto por los antecedentes de ingresos familiares como por los indicadores de condición de vida recogidos por la encuesta de Ila-

3 Arellano, J. P., *Social Policies and Income Redistribution in Chile*, Ph. D. Thesis. Harvard University, march 1983.

des se puede verificar una gran extensión y profundidad de la pobreza en el país. Ello es particularmente intenso en las zonas rurales a lo cual se suma el aislamiento propio del campesinado, pero en las áreas urbanas también la situación es grave y además, en términos de habitantes comprometidos, su gravitación es alta.

Para el análisis que sigue será útil que el lector tome en consideración la siguiente referencia: el valor de la canasta mínima de alimentación por habitante, cuya estructura responde a la elaborada por Cepal⁴ para el caso de Chile, y calculada a precios del INE correspondientes a la fecha de las encuestas, es de \$ 1.887, si la familia es urbana, y \$ 1.415, si es rural. El significado de tal canasta es el de los requerimientos nutricionales mínimos bajo los cuales la población es calificada de indigente. El doble del valor mencionado se considera como una línea de pobreza. Para los efectos de este estudio no se ha querido asociar la canasta mínima al concepto de extrema pobreza utilizado por Odeplán.⁵ La determinación de extrema pobreza es lograda por el estudio de Odeplán sobre la base de combinar varios criterios, mientras que el de la canasta es uno solo. Hecha esta salvedad y mencionando que los ingresos familiares aquí considerados incluyen, en los casos que corresponde, una imputación por concepto de arriendo para aquellos hogares que habitan la casa de su propiedad o cedida gratuitamente, es decir, que hay cierta compensación a probables subestimaciones de ingresos, la proporción de la población nacional que se encontraría bajo la canasta mínima llega al tercio del total del país.⁶ En el Cuadro N° 1 se aprecia la proporción de hogares pobres por regiones, y zonas urbanas y rurales bajo el criterio de la canasta básica.

Se verifica que a nivel rural hay una alarmante situación de pobreza que, como ya se verá, no sólo se refleja por el lado del ingreso familiar. Sin embargo, en nada es despreciable la situación de los pobres urbanos, incluyendo la de la Región Metropolitana, ya que en dicho caso se trata de más de 1.3 millón de personas. A nivel nacional, estos márgenes de pobreza aguda representan más de 3.6 millones de personas.

Como ya se dijo anteriormente, bajo otros criterios, más centrados en condiciones de vida, el Mapa de la Extrema Pobreza⁷ de-

4 Altimir, Oscar, "La dimensión de la pobreza en América Latina", *E/Cepal/L.* 180, 1978.

5 Odeplán e Instituto de Economía, Universidad Católica, "Mapa de Extrema Pobreza", 1975.

6 La proyección de los ingresos familiares declarados en la encuesta, expandidos a nivel nacional llega a 70% del Ingreso Nacional Disponible a costa de factores. Siendo que los ingresos del capital son generalmente subdeclarados, y que éstos no se concentran precisamente entre los grupos más pobres, no parece haber subestimación seria de los ingresos de estos últimos.

7 Odeplán e Instituto de Economía, U. Católica; op. cit.

Cuadro N° 1

Proporción de Familias bajo la Canasta Mínima y bajo el Doble de dicha Canasta, por Región, y Zonas Urbanas y Rurales, 1983

| Región | Bajo la canasta mínima | | | Bajo el doble de la canasta mínima | | |
|--|------------------------|------|-------|------------------------------------|------|------|
| | Urb. | Rur. | Reg. | Urb. | Rur. | Reg. |
| Norte (II, III y IV) | 26.6 | 59.0 | 31.46 | 52.0 | 87.3 | 57.3 |
| Metropolitana | 22.8 | | 22.8 | 47.6 | | 47.6 |
| VI Región (excluye a la Prov. O'Higgins) | 31.4 | 42.4 | 38.15 | 59.8 | 75.6 | 69.5 |
| Sur (IX a XII Región) | 45.5 | 57.1 | 49.68 | 68.3 | 81.8 | 73.1 |

Fuente: Encuesta Ilades, J. Rodríguez, op. cit.

terminó que en 1970 había 21 por ciento de la población chilena en condiciones de extrema pobreza. El empeoramiento evidente del ingreso per cápita chileno respecto de 1970⁸ junto a la mayor regresividad distributiva del mismo desde 1975 hasta la fecha⁹ conducen, naturalmente, a la conclusión de que dicha proporción de habitantes en extrema pobreza tiene que haber aumentado. Con todos los alcances metodológicos que separan el criterio del "Mapa" con el de la canasta mínima, decir que hoy 32 por ciento de la población está bajo la mencionada condición de miseria puede ser considerado como una aproximación razonable a la realidad.

Se verá también que tomando en cuenta otros indicadores tales como hacinamiento, posesión de baño, piso de la vivienda, entre otros, la dimensión de la pobreza no varía de la que se deduce por medio del criterio de la canasta. En el Cuadro N° 2 se entregan los respectivos valores. Las familias se han clasificado regionalmente en 10 grupos (deciles), cada uno con 10 por ciento de las familias de acuerdo al nivel de ingreso familiar per cápita de cada región (naturalmente, al distinguir entre sector urbano y rural, salvo en Santiago, los porcentajes de hogares de acuerdo a cada sector no corresponden necesariamente al 10 por ciento respectivo). En la segunda columna se ha destacado, mediante líneas, el corte que establecen las canastas mínimas urbanas y rurales para facilitar la interpretación del cuadro. Puede apreciarse, en primer lugar, la mayor cantidad de habitantes por hogar entre los más pobres (normalmente so-

8 Cieplan, *Reconstrucción económica para la democracia*, 1983.

9 Rodríguez, J., "El impacto redistributivo del modelo neoliberal en Chile", *Anales* 1982, V. I, Ilades, 1983.

Cuadro N° 2

Característica de los Hogares Clasificados por
Ingreso Familiar Per Cápita
Por Regiones, Sectores Urbano y Rural. 1983

Norte: Regiones II, III y IV

| Decil Escala | Tramo Ingreso Familiar Per Cápita | | Ubicación Porcentual de Fam. en cada Tramo | | Personas por Familia | |
|--------------|-----------------------------------|----------|--|---------|----------------------|-------|
| | | | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 1 | 91 | · 745 | 5.6 | 35.7 | 6.46 | 7.32 |
| 2 | 750 | · 1.250 | 8.7 | 17.4 | 5.38 | 6.95 |
| 3 | 1.250 | · 1.680 | 8.9 | 16.5 | 4.7 | 5.47 |
| 4 | 1.700 | · 2.267 | 10.2 | 8.7 | 4.94 | 5.00 |
| 5 | 2.267 | · 2.867 | 10.1 | 9.6 | 3.93 | 4.36 |
| 6 | 3.000 | · 4.000 | 11.0 | 4.3 | 4.78 | 2.20 |
| 7 | 4.000 | · 5.067 | 11.6 | 0.9 | 3.38 | |
| 8 | 5.175 | · 7.667 | 10.7 | 6.1 | 4.28 | 1.43 |
| 9 | 7.833 | · 12.500 | 11.6 | 0.9 | 4.57 | |
| 10 | 12.600 | · 56.667 | 11.7 | 0.0 | 3.76 | |
| | | | (100.0) | (100.0) | | |
| Región | | | | | 4.62 | 5.73 |

Región Metropolitana

| Decil Escala | Tramo Ingreso Familiar Per Cápita | | Ubicación Porcentual de Fam. en cada Tramo | | Personas por Familia | |
|--------------|-----------------------------------|-----------|--|-------|----------------------|-------|
| | | | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 1 | 50 | 1.233 | 10.0 | | 5.71 | |
| 2 | 1.250 | · 1.705 | 10.0 | | 5.19 | |
| 3 | 1.714 | · 2.333 | 10.0 | | 5.03 | |
| 4 | 2.356 | · 3.000 | 10.0 | | 4.34 | |
| 5 | 3.040 | · 4.000 | 10.0 | | 4.06 | |
| 6 | 4.050 | · 5.450 | 10.0 | | 3.96 | |
| 7 | 5.456 | · 7.680 | 10.0 | | 3.92 | |
| 8 | 7.700 | · 11.560 | 10.0 | | 3.41 | |
| 9 | 11.667 | · 20.250 | 10.0 | | 3.69 | |
| 10 | 20.500 | · 150.000 | 10.0 | | 3.76 | |
| Región | | | (100.0) | | 4.30 | |

Nota: Se marca con una raya horizontal la línea de la canasta básica de acuerdo a como corresponda en cada región.

| Habitantes por Pieza | | Sin Sala de Baño % | | Sin Agua Potable ni Pozo % | | Piso de Vivienda Tierra % | |
|-------------------------|-------|-----------------------|-------|-------------------------------|-------|------------------------------|-------|
| Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 2.17 | 3.45 | 40.5 | 100.0 | 0.0 | 63.4 | 40.5 | 73.2 |
| 1.79 | 2.56 | 44.8 | 100.0 | 5.2 | 90.0 | 20.7 | 60.0 |
| 1.52 | 2.33 | 33.9 | 94.7 | 10.2 | 78.9 | 23.7 | 31.6 |
| 1.49 | 2.38 | 33.8 | 100.0 | 5.9 | 90.0 | 13.2 | 50.0 |
| 1.25 | 1.85 | 25.4 | 100.0 | 6.0 | 63.7 | 14.9 | 45.5 |
| 1.22 | 1.00 | 16.4 | 80.0 | 0.0 | 100.0 | 5.5 | 60.0 |
| 0.95 | | 28.6 | 100.0 | 7.8 | 0.0 | 6.5 | 0.0 |
| 1.06 | 0.67 | 8.5 | 71.4 | 0.0 | 57.1 | 1.4 | 28.6 |
| 1.03 | | 1.3 | | 0.0 | | 0.0 | 0.0 |
| 0.77 | | | | 0.0 | | 1.3 | |
| 1.22 | 2.58 | 21.4 | 96.5 | 3.5 | 73.9 | 10.7 | 54.8 |

| Habitantes por Pieza | | Sin Sala de Baño % | | Sin Agua Potable ni Pozo % | | Piso de Vivienda Tierra % | |
|-------------------------|--|-----------------------|--|-------------------------------|--|------------------------------|--|
| 2.08 | | 9.5 | | 0.7 | | 13.5 | |
| 1.82 | | 10.1 | | 0.0 | | 9.5 | |
| 1.67 | | 2.7 | | 2.7 | | 4.7 | |
| 1.49 | | 5.4 | | 2.0 | | 4.7 | |
| 1.33 | | 4.1 | | 0.0 | | 7.5 | |
| 1.16 | | 3.4 | | 0.7 | | 0.0 | |
| 1.14 | | 1.4 | | 0.7 | | 2.0 | |
| 1.00 | | 1.4 | | 0.7 | | 0.7 | |
| 0.85 | | 0.7 | | 0.0 | | 3.4 | |
| 0.74 | | | | 0.0 | | 0.0 | |
| 1.27 | | 3.9 | | 0.7 | | 4.6 | |

Características de los Hogares Clasificados por
Ingreso Familiar Per Cápita

Agrícola Central: Región VI, Prov. Colchagua y J. M. Caro

| Decil Escala | Tramo Ingreso Familiar Per Cápita | | Ubicación Porcentual de Fam. en cada Tramo | | Personas por Familia | |
|-----------------|---|--------|---|---------|-------------------------|-------|
| | | | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 1 | 71 | 750 | 5.8 | 12.7 | 6.11 | 7.39 |
| 2 | 750 | 1.000 | 7.0 | 11.9 | 4.77 | 5.72 |
| 3 | 1.000 | 1.300 | 5.4 | 12.9 | 5.88 | 5.20 |
| 4 | 1.300 | 1.591 | 6.4 | 12.3 | 4.55 | 5.30 |
| 5 | 1.600 | 1.950 | 8.3 | 11.1 | 4.65 | 4.58 |
| 6 | 1.967 | 2.500 | 11.2 | 9.4 | 4.11 | 4.08 |
| 7 | 2.500 | 3.100 | 10.9 | 9.6 | 3.59 | 3.33 |
| 8 | 3.120 | 4.600 | 10.9 | 9.6 | 4.38 | 2.96 |
| 9 | 4.600 | 7.500 | 15.7 | 6.6 | 3.51 | 2.79 |
| 10 | 8.000 | 51.500 | 18.5 | 4.1 | 3.14 | 2.86 |
| | | | (100.0) | (100.0) | | |
| Región | | | | | 4.47 | 5.36 |

Sur: Regiones IX, X, XI y XII

| Decil Escala | Tramo Ingreso Familiar Per Cápita | | Ubicación Porcentual de Fam. en cada Tramo | | Personas por Familia | |
|-----------------|---|--------|---|---------|-------------------------|-------|
| | | | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 1 | 160 | 562 | 5.1 | 17.6 | 5.88 | 6.40 |
| 2 | 562 | 800 | 9.3 | 11.2 | 6.18 | 6.06 |
| 3 | 800 | 1.000 | 6.2 | 16.0 | 5.62 | 4.88 |
| 4 | 1.000 | 1.333 | 10.2 | 9.9 | 5.56 | 5.45 |
| 5 | 1.333 | 1.667 | 10.0 | 9.6 | 4.82 | 4.97 |
| 6 | 1.673 | 2.167 | 10.8 | 8.6 | 4.62 | 3.56 |
| 7 | 2.167 | 3.000 | 9.4 | 11.2 | 3.48 | 3.26 |
| 8 | 3.000 | 4.200 | 11.3 | 8.3 | 3.76 | 3.15 |
| 9 | 4.250 | 7.000 | 13.9 | 4.2 | 3.70 | 2.46 |
| 10 | 7.167 | 50.000 | 13.7 | 3.5 | 3.51 | 2.73 |
| | | | (100.0) | (100.0) | | |
| Región | | | | | 4.75 | 4.30 |

| Habitantes por Pieza | | Sin Sala de Baño % | | Sin Agua Potable ni Pozo % | | Piso de Vivienda Tierra % | |
|-------------------------|-------|-----------------------|-------|-------------------------------|-------|------------------------------|-------|
| Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 2.50 | 2.56 | 50.0 | 59.4 | 0.0 | 15.4 | 55.6 | 70.8 |
| 1.56 | 1.75 | 28.6 | 51.7 | 4.5 | 8.2 | 31.8 | 62.3 |
| 1.79 | 1.67 | 41.2 | 56.3 | 0.0 | 4.5 | 11.8 | 63.6 |
| 1.79 | 1.79 | 15.0 | 50.0 | 0.0 | 6.4 | 20.0 | 68.3 |
| 1.64 | 1.45 | 30.8 | 57.9 | 0.0 | 5.3 | 26.9 | 56.1 |
| 1.41 | 1.28 | 37.1 | 53.2 | 0.0 | 6.3 | 22.9 | 66.7 |
| 1.37 | 1.02 | 29.4 | 56.3 | 0.0 | 2.0 | 8.8 | 59.2 |
| 1.28 | 0.94 | 14.7 | 46.9 | 0.0 | 0.0 | 2.9 | 55.1 |
| 0.86 | 0.83 | 4.1 | 38.2 | 0.0 | 2.9 | 0.0 | 58.8 |
| 0.77 | 0.56 | 3.4 | 19.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9.5 |
| 1.33 | 1.52 | 20.8 | 51.6 | 0.3 | 5.8 | 13.4 | 60.6 |

| Habitantes por Pieza | | Sin Sala de Baño % | | Sin Agua Potable ni Pozo % | | Piso de Vivienda Tierra % | |
|-------------------------|-------|-----------------------|-------|-------------------------------|-------|------------------------------|-------|
| Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural | Urb. | Rural |
| 1.67 | 2.22 | 50.0 | 70.9 | 0.0 | 12.8 | 0.0 | 34.5 |
| 2.22 | 1.79 | 27.3 | 60.6 | 0.0 | 17.1 | 4.5 | 25.7 |
| 1.47 | 1.41 | 24.1 | 39.6 | 3.4 | 16.0 | 0.0 | 22.0 |
| 1.52 | 1.61 | 37.5 | 29.0 | 0.0 | 16.2 | 2.1 | 16.1 |
| 1.28 | 1.52 | 25.5 | 40.0 | 0.0 | 13.3 | 2.1 | 10.0 |
| 1.37 | 0.85 | 29.4 | 37.0 | 0.0 | 7.4 | 0.0 | 3.7 |
| 1.03 | 0.86 | 20.5 | 32.4 | 0.0 | 28.5 | 4.5 | 14.3 |
| 1.06 | 0.96 | 17.0 | 62.5 | 0.0 | 11.5 | 3.8 | 7.7 |
| 0.88 | 0.76 | 13.6 | 15.4 | 3.0 | 15.4 | 4.5 | 7.7 |
| 0.78 | 0.77 | 1.5 | 36.4 | 0.0 | 0.0 | 3.1 | 9.1 |
| 1.22 | 1.11 | 22.1 | 46.1 | 0.6 | 15.1 | 2.7 | 18.2 |

bre 5) asociada a un índice de hacinamiento alto (habitantes por pieza excluyendo baño y cocina donde los hay).¹⁰ Obsérvese, como contraste, el mismo índice para los grupos restantes. La disponibilidad de sala de baño, particularmente en ciertas regiones, es bastante escasa, lo cual está en alguna medida, pero no enteramente, ligado al acceso al agua potable. El piso de la vivienda también indica la calidad de ésta y, a juzgar por las estadísticas encontradas, se corrobora la situación de pobreza hallada.

En suma, tanto por el lado del ingreso como por la impresión que se recoge al observar otros indicadores de calidad de vida, la pobreza está extendida a través de todo el país y aunque en la Región Metropolitana ella parece menos severa proporcionalmente hablando, su importancia en cantidad de personas es muy apreciable.

3 El Papel Distributivo del Gasto Social

A continuación se examinará la distribución de los beneficios del gasto social por tipo de gasto y por áreas geográficas.

3.1 La Seguridad Social

El gasto en seguridad social, que representa cerca de 28 por ciento del gasto público, se divide en jubilaciones (70%), asignaciones familiares (11%), subsidios de cesantía (6,5%) y otras prestaciones menores. Para efectos de análisis y porque el tamaño de las muestras lo limita, se han separado los beneficios en jubilaciones y otros beneficios. Los antecedentes recogidos se muestran en los Cuadros N°s 3, 4 y 5. De allí se concluye rápidamente, primero, que las áreas urbanas, y en especial la Metropolitana, captan mayores beneficios que las rurales en una proporción significativa, y segundo, que dicha diferenciación es mayor para el caso de las jubilaciones que para los otros beneficios. Estas observaciones están revelando varios fenómenos. Por una parte, el impacto del centralismo con todas las connotaciones que ello tiene y que se traduce en una mejor cobertura del sistema de seguridad social y mayor aprovechamiento de éste por parte de los beneficiarios urbanos. Por otra, el enorme peso relativo de las jubilaciones que por estar muy asociadas a la estructura de salarios es más fuerte aún en las zonas urbanas (y Metropolitana en particular), donde se dan las mejores remuneraciones. Finalmente, la mayor independencia de los otros beneficios de dicha estructura salarial y, al mismo tiempo, su mayor disponibilidad a ser moldeados por una política gubernamental.

10 Las normas internacionales establecen que sobre 1 es inadecuado y que 4 es pobreza absoluta. Cortázar, R., estableció, sobre la base de criterios utilizados para diseñar una vivienda social básica, que sobre 1.4 es señal de hacinamiento (Cortázar, R., "Necesidades básicas y extrema pobreza", *Estudios Cieplan*, N° 17, 1977).

Cuadro N° 3
Beneficios Mensuales Calculados por Familia Encuestada 1983

| Región | Urbano | | Rural | | Promedio | |
|--------------------|--------|---------------------|-------|---------------------|----------|------------------------------|
| | Pesos | Comparado con R. M. | Pesos | Comparado con R. M. | Pesos | Comparado con Región Metrop. |
| Norte: II a IV | 2.231 | 0,72 | 1.024 | 0.33 | 2.053 | 0,66 |
| Metropolitana | 3.114 | 1,00 | - | - | 3.114 | 1.00 |
| VI Región Parcial* | 2.370 | 0,76 | 1,536 | 0.49 | 1.852 | 0,59 |
| Sur: IX a XII | 2.273 | 0,73 | 1,136 | 0.36 | 1,828 | 0,59 |

* Provincias de Colchagua y J. M. Caro

Cuadro N° 4
Peso Relativo de las Jubilaciones dentro de los Beneficios Percibidos por Áreas Urbana y Rural (%)

| Región | | Jubilaciones | Otros Beneficios ^a | Total |
|---------------|------------|--------------|-------------------------------|-------|
| Norte | Urbana | 79.5 | 20.5 | 100.0 |
| | Rural | 63.3 | 36.7 | 100.0 |
| Metropolitana | | 74.2 | 25.8 | 100.0 |
| | VI Parcial | | | |
| | Urbana | 69.3 | 30.7 | 100.0 |
| | Rural | 65.8 | 34.2 | 100.0 |
| Sur | Urbana | 72.6 | 27.4 | 100.0 |
| | Rural | 40.0 | 60.0 | 100.0 |

a Por "otros beneficios" se entiende fundamentalmente asignaciones a familias pobres, pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, montepíos, etc.

Cuadro N° 5
Beneficios Mensuales por Tipo de Beneficio Recibido por Familia Encuestada

| Región | | Jubilaciones | | Otros Beneficios | | Total | |
|---------------|-------|--------------|---------------------|------------------|---------------------|----------|---------------------|
| | | Absoluto | Comparado con R. M. | Absoluto | Comparado con R. M. | Absoluto | Comparado con R. M. |
| Norte | Urb. | \$ 1.774 | 0.77 | \$ 475 | 0.57 | \$ 2.231 | 0.72 |
| | Rural | \$ 648 | 0.28 | \$ 376 | 0.47 | \$ 1.024 | 0.33 |
| Metropolitana | | \$ 2.310 | 1.00 | \$ 804 | 1.00 | \$ 3.114 | 1.00 |
| | VI* | | | | | | |
| | Urb. | \$ 1.643 | 0.71 | \$ 727 | 0.90 | \$ 2.370 | 0.76 |
| | Rural | \$ 1.010 | 0.44 | \$ 526 | 0.65 | \$ 1.536 | 0.49 |
| Sur | Urb. | \$ 1.649 | 0.71 | \$ 623 | 0.77 | \$ 2.273 | 0.73 |
| | Rural | \$ 454 | 0.20 | \$ 682 | 0.85 | \$ 1.136 | 0.36 |

Provincias de Colchagua y J. M. Caro.

Desde el punto de vista del carácter distributivo de los beneficios de seguridad social debe aclararse, en primer lugar, cómo referirlos de modo de determinar el mencionado carácter. En este caso, es habitual usar el siguiente argumento: si la distribución de los beneficios es mejor que la del ingreso, entonces es redistributiva, pues tiende a mejorar la situación de los sectores más pobres. Se utilizará el análisis gráfico para apreciar qué pauta siguen estos beneficios. El gráfico 1 compara por regiones las distribuciones de los ingresos (líneas continuas) y las de las jubilaciones (líneas cortadas).¹¹ El gráfico 2 compara la distribución de todos los beneficios de seguridad social con la del ingreso.

Algunas conclusiones de interés se derivan de dichos antecedentes. En primer lugar, las jubilaciones no tienen un impacto redistributivo en favor de los más pobres. En las regiones Norte y Metropolitana prácticamente ambas distribuciones coinciden para el 20 por ciento más pobre, y en las otras regiones la de las jubilaciones es peor que la propia distribución del ingreso (véase Gráfico N° 1). Son sectores intermedios pobres y otros no pobres los que resultan proporcionalmente beneficiados en este caso. En segundo lugar, para todas las regiones, la distribución del conjunto de los beneficios de seguridad social es mejor que la de las jubilaciones, aunque no en todas alcanza a ser redistributiva en favor de los más pobres (véase Gráfico N° 2). Esto demuestra que los otros beneficios actúan más positivamente hacia los pobres puesto que siendo sólo 30 por ciento del total que allí se representa, son capaces de impulsar hacia arriba, en el área de los deciles pobres, la curva de distribución de la seguridad social.

Desde el punto de vista de las necesidades, la jubilación es un derecho básico de seguridad ante la vejez. En consecuencia, su ausencia entre los grupos más pobres no tiene justificación. Explicaciones sí hay, puesto que la raíz del problema se encuentra en la incapacidad del sistema de seguridad social de lograr cobertura completa de la población. Esto vale tanto para el pasado, responsable de la situación distributiva de las jubilaciones registrada en esta encuesta, como también para el presente, puesto que el actual sistema tampoco ha logrado una cobertura adecuada y con un claro sesgo en contra de los sectores rurales. El Cuadro N° 6 muestra los porcentajes de la población afiliadas a institutos de previsión. Mejores cifras se podrían ofrecer si se contara con datos de Población Económica-

11 Para el lector no familiarizado con estos gráficos, hay que señalar que en el eje horizontal se ubican los deciles de más pobre 1 a más rico 10 y en el vertical el porcentaje acumulado de ingresos o jubilaciones captado por los deciles. Es decir, el porcentaje de ingresos o jubilaciones sobre el decil 3, por ejemplo, representa lo que captan los deciles 1, 2 y 3, y así sucesivamente. La diagonal de los gráficos representa igualdad absoluta. La mayor o menor cercanía de las curvas a la diagonal representa mayor igualdad o desigualdad de la distribución, respectivamente.

Gráfico N° 1

Impacto Distributivo de las Jubilaciones
(Jubilaciones: línea discontinua; Ingresos: línea continua)

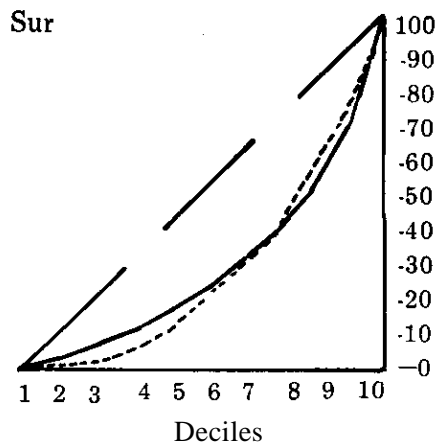
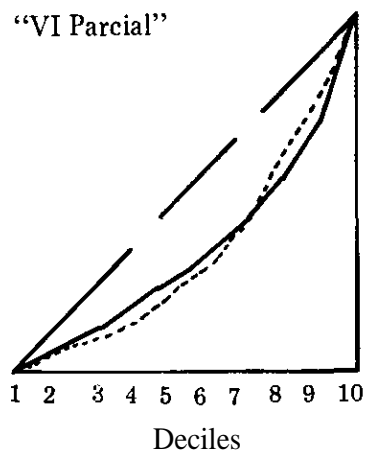
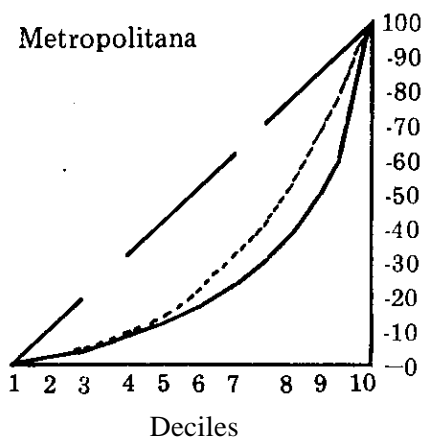
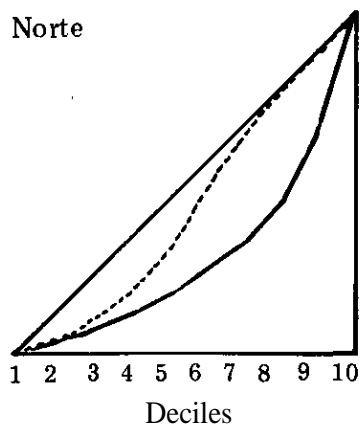
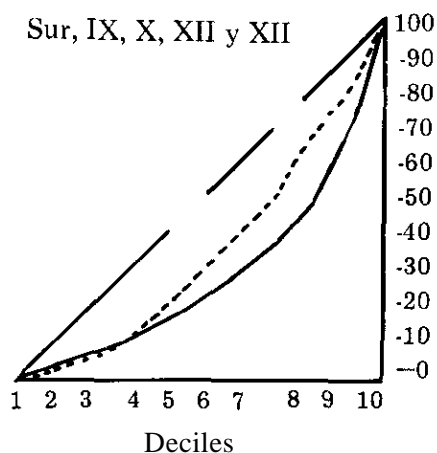
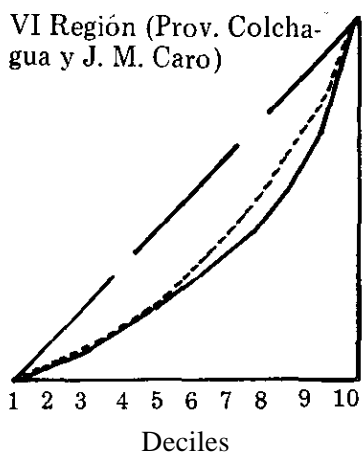
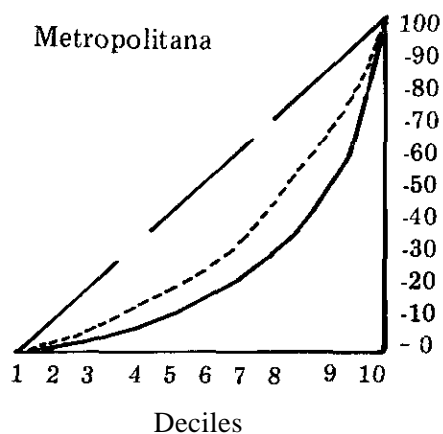
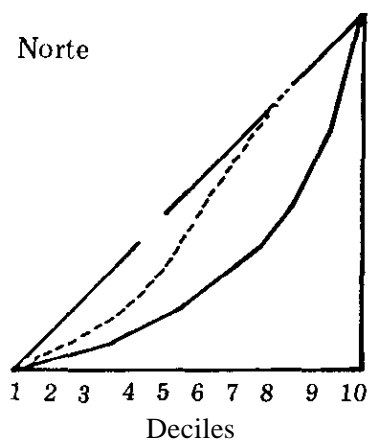


Gráfico N° 2

Distribución del Ingreso (Línea Continua) y
Distribución de los Beneficios de Seguridad Social
(Línea Discontinua)



mente Activa (PEA) por sectores urbano y rural, información que no se obtuvo.

Pese a ello, es claro que los sectores urbanos obtienen mucho mejor cobertura previsional que los rurales, lo que está prediciendo para el futuro una situación semejante a la aquí recogida en materia de jubilaciones.

Cuadro N° 6

Porcentaje de la Población Afiliada a algún Instituto Previsional Público o Privado

| Región | Urbano a | Rural a | Población económicamente activa. Porcentaje sobre total. b |
|----------------|-------------|------------|---|
| Norte: II a IV | 22.3 | 10.7 | 28.0 |
| Metropolitana | 25.0 | | 34.0 |
| "VI Parcial" | 22.4 | 15.7 | 30.6 |
| Sur: IX a XII | 19.3 | 10.7 | 31.1 |

a Fuente: J. Rodríguez, op.cit. 1984.

b Fuente: INE.

Cómo integrar a una mayor parte de la fuerza de trabajo, especialmente rural, al sistema previsional, es uno de los principales desafíos en este campo. La enorme presencia de trabajadores por cuenta propia y temporeros no sujetos a contratos como trabajadores formales, de por sí es un obstáculo mayúsculo. La no obligatoriedad de afiliación para estos trabajadores y el costo fijo de mantención de las cuentas individuales que es parejo para todos los afiliados independientemente de sus rentas, y que por cierto es muy importante para los más pobres, constituye una realidad inobjetable.¹² Por otra parte, no hay incentivos evidentes para que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) persigan la afiliación de estos trabajadores, que además representan una clientela de escasos recursos. De alguna manera, las AFP descansan en la obligatoriedad legal que los patrones tienen de afiliar a sus empleados, pero por ser instituciones con fin de lucro y carecer de motivación social, está fuera de su preocupación el destino de los que no están cubier-

12 Las AFP cobran, a noviembre de 1984, entre \$ 140 y \$ 228 mensuales como cargo fijo y entre 0.6 y 1% anual al fondo acumulado de cada afiliado. Piénsese que para un trabajador que gana, por ejemplo, \$ 5.000 mensuales brutos, que debe abonar \$ 500 a su cuenta individual de la cual le restan entre \$ 140 y \$ 228 como cargo fijo, el sistema en cuestión no puede resultar muy atractivo.

tos cualquiera sea la razón de ello. En consecuencia, la labor de promoción de afiliaciones entre trabajadores independientes y de fiscalización de la responsabilidad patronal debe seguir siendo del Estado. Esto significa, además, que es razonable pensar en un sistema de previsión mixto, con capitalización individual y de reparto. El segundo, de carácter estatal, fundamentalmente para asegurar una jubilación mínima de vejez a la masa trabajadora más pobre.

Las conclusiones generales en el campo de la seguridad social pueden resumirse en las siguientes:

- a Puesto que no hay jubilados del nuevo sistema en número significativo, el sistema de reparto para las jubilaciones, que es el que está detrás de la información recogida, se demuestra poco redistributivo. El argumento distributivo es a veces utilizado para defender dicho sistema y la verdad es que en la práctica no parece cumplir con tal objetivo. Por otra parte, es cuestionable la validez de un sistema que en el hecho redistribuya entre sectores no tan pobres y no tan ricos (puesto que los extremos no están en tal sistema) y que, a la vez, distorsione las decisiones de ahorro para la vejez de los sectores que, a través del reparto, pierden. Esta distorsión se manifiesta principalmente en la evasión y en los sistemas previsionales "especiales". Tratándose la jubilación de una necesidad tan elemental como la salud, la educación, etc., no se ve clara la conveniencia de distribuir a través de gravar el ahorro para dicho propósito de los empleados mejor remunerados. Obviamente que es preferible distribuir mediante tributación general que distorsione menos y que abarque a todos los sectores pudientes, así como que llegue a todos los pobres.
- b La heterogeneidad del impacto de la seguridad social en las regiones llama la atención sobre el grado de adecuación de los mecanismos de que dispone el sistema para llegar a todos los lugares. Es evidente que aquí se hace presente el tema de las jubilaciones ya comentado. Pero también hay diferenciación por motivo de los demás beneficios sociales, lo que no debiera ocurrir.
- c Finalmente, estos últimos beneficios demuestran una capacidad redistributiva que es interesante para el diseño de políticas sociales. En la medida que sea posible llegar a las familias no cubiertas por el sistema, beneficios tales como el de asignación familiar tendrían un impacto muy redistributivo. En cambio, el descansar en la afiliación para distribuir tales beneficios no asegura sino que los más pobres queden fuera de tal acción.

3.2 La Educación

Los recursos destinados por el Estado al sector educacional, cerca de 12 por ciento del gasto corriente del sector público, son

probablemente de los más redistributivos entre los gastos sociales. Ello se explica porque el sector educación destina alrededor de 55 por ciento de su presupuesto a educación pre-básica y básica (tanto pública como privada gratuita), el que cubre mayoritariamente población escolar de escasos recursos. A medida que se asciende en la pirámide escolar, la presencia de estudiantes pobres disminuye y el impacto distributivo del gasto se hace más regresivo. Esto es tan evidente que donde más redistributivo resulta este sector es en la región "VI Parcial", que no tiene universidades. En el gráfico N° 3 se puede verificar lo señalado a través de la distribución de los subsidios educativos (gasto público menos costo de matrícula y mensualidad declarado por las familias). La distribución del subsidio total (a la derecha del gráfico) es normalmente descendente (redistributiva). En cambio, la de educación media no lo es en todos los casos. La relativa al nivel básico siempre es claramente descendente salvo en el norte, que se estabiliza para el 60 por ciento de más ingresos.

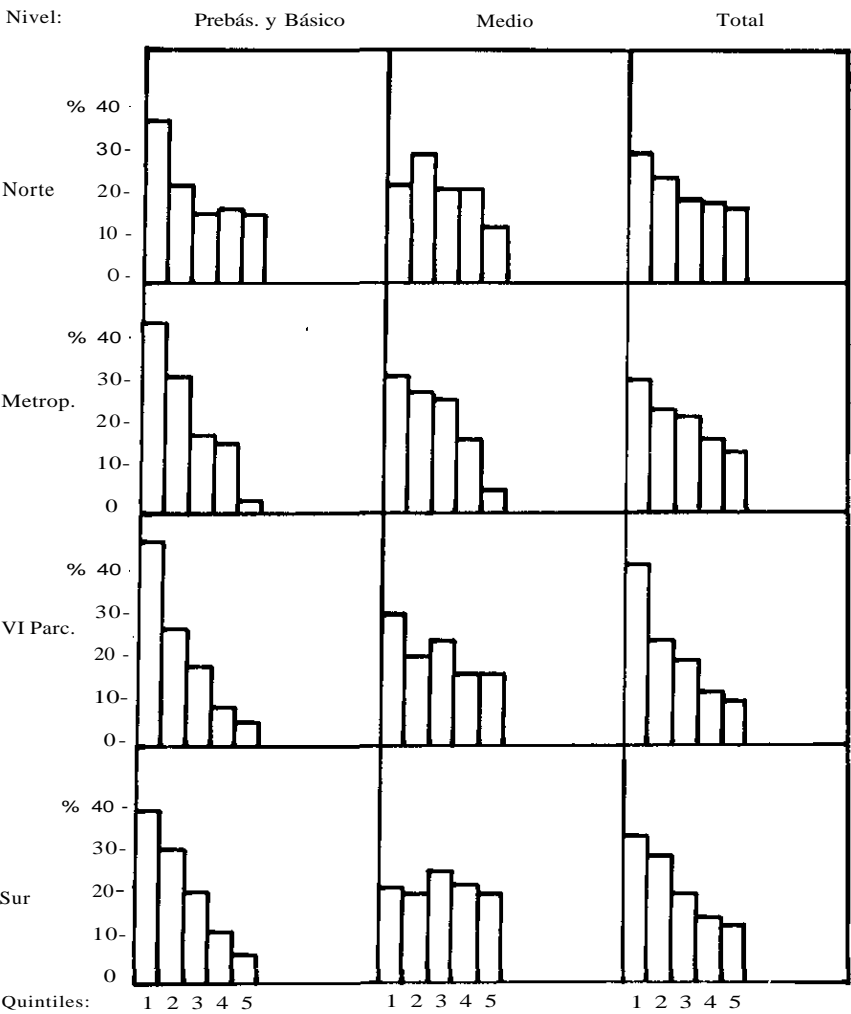
Como se dijo, el resultado distributivo encontrado está muy influido por el abandono que los más pobres paulatinamente hacen del sistema educacional. Pero también hay otros elementos que facilitan o desincentivan el aprovechamiento del subsidio por parte de sectores de altos ingresos. La existencia de colegios particulares pagados (sin subsidio estatal) es una opción que no está abierta por igual en todas las regiones. De hecho, la Región Metropolitana en 1981 concentraba el 55 por ciento de toda la matrícula en ese tipo de establecimientos (excluyendo el nivel superior), lo que es claramente desproporcionado si se tiene en cuenta que sólo mantenía, a la vez, a 35 por ciento del total del alumnado del país. En consecuencia, el escaso desarrollo de la educación particular pagada en regiones facilita el que sectores de ingresos altos aprovechen el subsidio estatal. (Este mismo fenómeno se da en el caso de la salud.)

El gráfico No 4 contrasta las distribuciones del subsidio educacional y del ingreso por regiones y deciles. Se verifica el evidente carácter redistributivo del subsidio ya que las correspondientes curvas parten por encima de la diagonal y decaen alrededor del 5° y 6° deciles. Ello significa que los primeros deciles reciben proporcionalmente no sólo más que su participación en el ingreso sino que incluso mucho más que si la distribución fuera igualitaria.

Lo que no parece bien logrado, en todo caso, es el programa de alimentación escolar, que supuestamente debiera llegar al 100 por ciento de los estudiantes pobres. La información recogida por la encuesta de Ilades refleja una cobertura en algunos casos muy modesta y dentro de ésta, incompleta, es decir, con una sola comida diaria en vez de dos como se habría esperado. El Cuadro N° 7 comprueba esta aseveración. Claramente en el nivel básico hay una mayor cobertura que en el medio, pero fluctúa entre valores bajo 70 por ciento en los deciles pobres, llegando incluso a menos de un tercio. En el nivel medio, la situación es obviamente peor.

Gráfico N° 3

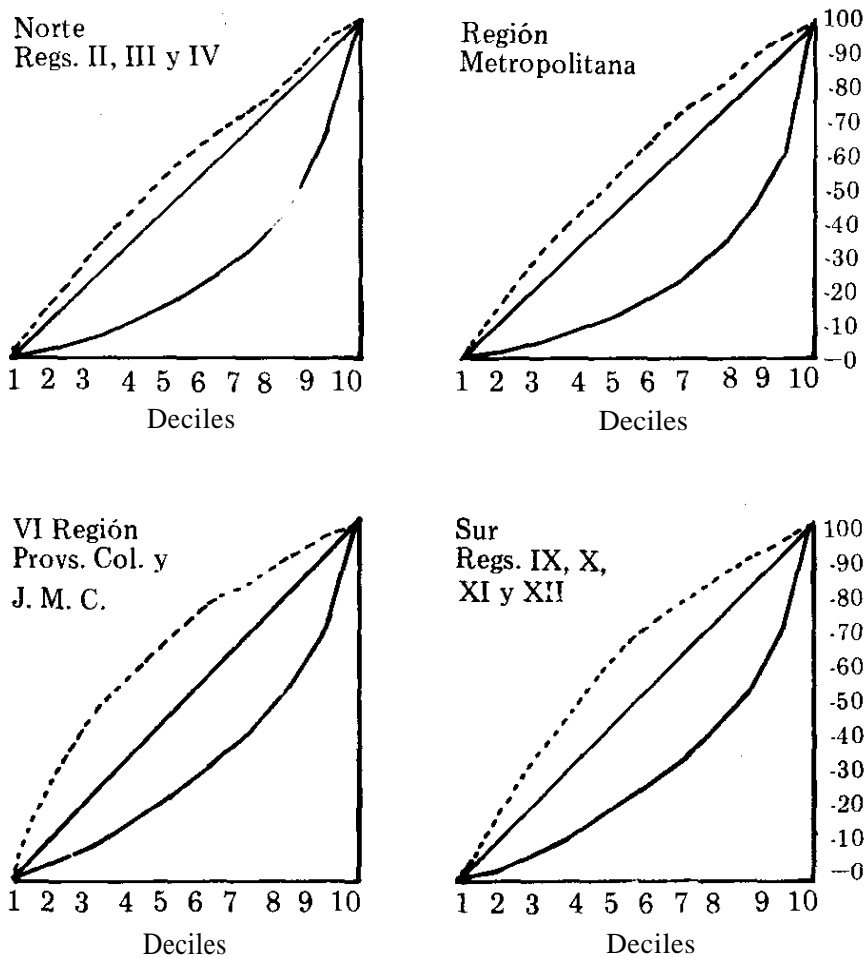
Subsidios Totales Educativos por Región,
Niveles Educativos y Quintiles



Fuente: Cuadros N° 9a, b, c, d, e, f, g, h.

Gráfico N° 4

Distribución del Subsidio Educacional (Curva Discontinua)
y Distribución del Ingreso (Curva Continua)



Cuadro N° 7

Proporción de Niños por Decil y Nivel Escolar que Reciben Alimentación en el Colegio. Primeros Cinco Deciles. 1983
(Deciles regionales)

| Región | Nivel | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Decil 5 |
|------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Norte | Básico | 63.4 | 53.4 | 55.3 | 28.2 | 39.4 |
| | Medio | 35.3 | 16.7 | 4.3 | 1.3 | 20.0 |
| Metropol. | Básico | 47.8 | 31.8 | 36.5 | 33.8 | 14.9 |
| | Medio | 12.7 | 9.5 | 8.7 | . | 13.2 |
| VI Parcial | Básico | 60.0 | 56.8 | 58.3 | 65.1 | 50.0 |
| | Medio | 45.8 | 35.0 | 27.8 | 9.1 | 23.8 |
| Sur | Básico | 71.7 | 53.4 | 67.3 | 50.0 | 53.7 |
| | Medio | 27.2 | 10.5 | 15.4 | 28.0 | 10.0 |

Fuente: J. Rodríguez, op. cit. 1984.

Valga señalar aquí un argumento económico. Es evidente que la situación económica de las familias opera en sentido inverso a la permanencia de los alumnos en el sistema escolar. Esto es especialmente crítico en períodos recesivos como el actual en Chile, situación que se sabe de lenta recuperación. En consecuencia, la alimentación escolar a alumnos pobres no sólo es eminentemente redistributiva sino que además es un fuerte incentivo para enviar y mantener a los hijos en la escuela. Por otra parte, si a mayor edad mayor costo de oportunidad de permanecer en la escuela (por la posibilidad de trabajar), no existen razones valederas para disminuir sino más bien para aumentar los incentivos a los niños pobres que alcanzan a llegar al nivel de educación media. Por ello es que extraña la evidente minimización del programa de alimentación en dicho nivel educativo como queda reflejado en el Cuadro N° 7.

En una época económica normal, con baja desocupación, la deserción o abandono escolar siendo preocupante no lo es tanto como en el período actual de alta cesantía, la que durará varios años más aún. El esfuerzo redoblado por mantener a los niños en las escuelas es, en consecuencia, más imperioso puesto que de otro modo su destino es no sólo improductivo sino que probablemente perjudicial para ellos mismos.

3.3 La Salud

El sector de la salud ocupa cerca de 9 por ciento del Gasto Corriente del sector público y es altamente redistributivo, aunque en menor nivel que el sector de educación. Algo más de un quinto del

gasto en salud es financiado con cotizaciones previsionales. Dicho aporte no se ha considerado en el cálculo de los subsidios de salud, pero debe tenerse presente para pesar correctamente los montos de la redistribución que se hace a través de este sector.

Los resultados de la encuesta de Ilades permiten construir dos tipos de estadísticas que son de interés. El primero, de orden cuantitativo en relación a consultas de salud y hospitalizaciones. El segundo, de orden financiero, para mostrar la distribución de los subsidios (estos últimos excluyen las licencias médicas que representan algo más de 6 por ciento del gasto corriente en salud). Ambos tipos de indicadores registran cierta subestimación que surge de la inevitable pérdida de información al hacer recordar a los encuestados sus episodios de salud durante los últimos tres meses previos a la encuesta misma. Sin embargo, se asume que la subestimación es neutral frente a la distribución de ingresos que es la dimensión que aquí interesa.

Cuadro N° 8

Atenciones Ambulatorias y Hospitalizaciones por Regiones, 1983

| Zona | Atenciones por Persona, Anual | | | Hospitalizaciones por 100 habitantes, anual. |
|---------------|-------------------------------|--------|-------|---|
| | Promedio | Urbano | Rural | Promedio |
| Norte | 1.61 | 1.66 | 1.38 | 6.2 |
| Metropolitana | 2.23 | 2.23 | . | 5.0 |
| VI Parcial | 1.23 | 1.85 | 0.90 | 5.6 |
| Sur | 1.25 | 1.27 | 1.23 | 5.9 |

Fuente: J. Rodríguez, Op. cit., 1984.

El Cuadro N° 8 muestra los índices de atenciones y hospitalizaciones por regiones, y donde es posible, por sector urbano y rural. Se comprueba un mejor nivel de atenciones en Santiago, y decreciente mientras más rural es la zona. En cuanto a hospitalizaciones, la tasa es menor en Santiago. Siendo ésta una de las regiones con menores problemas relativos de oferta de salud,¹³ hay razones para invocar la relación entre mayor salud preventiva y menor necesidad de hospitalización aunque esta investigación no está en condiciones de probar si esa es la razón aquí válida. Se observa también que, en general, las áreas rurales están menos atendidas que las urbanas, lo que induce a pensar en problemas de localización de la oferta y de

13 Véase J. M. Ugarte, "Algunas características del nivel de salud en Chile y sus regiones", C. P. U., ed. H. Lavados, *Desarrollo Social y Salud en Chile*, 1979.

consecuente dificultad de acceso a ésta para los habitantes del campo.

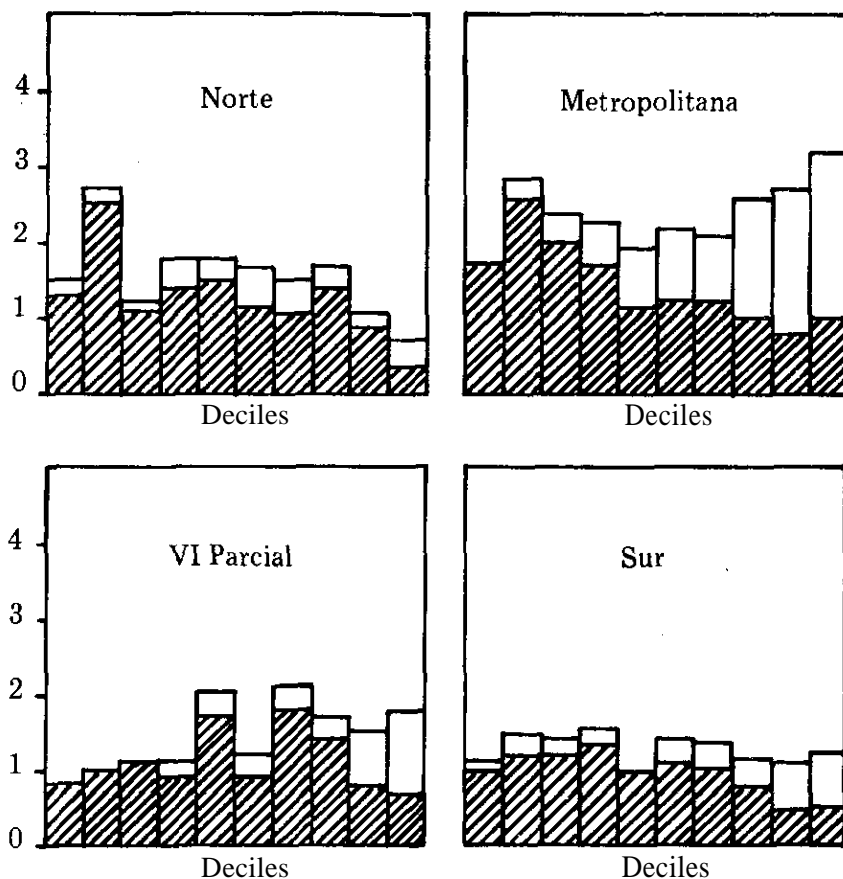
Desde el punto de vista de la situación socioeconómica de las familias, no se puede extraer una conclusión válida para todas las regiones en su conjunto. Sólo la Región VI Parcial parecería indicar que a mayor ingreso mayor logro de atenciones (estabilizándose en los ingresos altos).¹⁴ Como se observa en el Gráfico N° 5, el perfil de atenciones por decil de ingresos es distinto en cada región. En consecuencia, es necesario un análisis más fino para determinar patrones de conducta de los demandantes, cuestión que no se asume en esta oportunidad. Se piensa sí, que hay factores tales como gratuidad de la atención, accesibilidad y también nivel de ingreso que influyen uniformemente en la conducta de los demandantes. Para Santiago, por ejemplo, se obtuvo una relación inversa entre nivel de ingreso y no pago de la atención médica. Dentro del no pago se incluye gratuidad así como también el "no pago" derivado de una previsión de salud muy completa (normalmente ligada a altos ingresos). Entonces, si lo que se está captando por la encuesta es el agregado de dos mercados, uno con alta gratuidad para sectores pobres, y otro pagado, abierto para quien tenga con que pagar, la forma de U que muestra el perfil de Santiago podría explicarse bajo conceptos económicos tradicionales. En otras regiones, donde el acceso a la salud es aparentemente más difícil, no hay cabida para interpretaciones simples.

14 Según lo sugerido por De Kadt, E., "Aspectos distributivos de la salud en Chile", en *Ceplan, Bienestar y pobreza*, 1974.

Gráfico N° 5

Niveles de Atención de Salud por Habitante,
por Deciles y por Región. 1983
(Atenciones "Sin Pago Directo" en Area Achurada.)

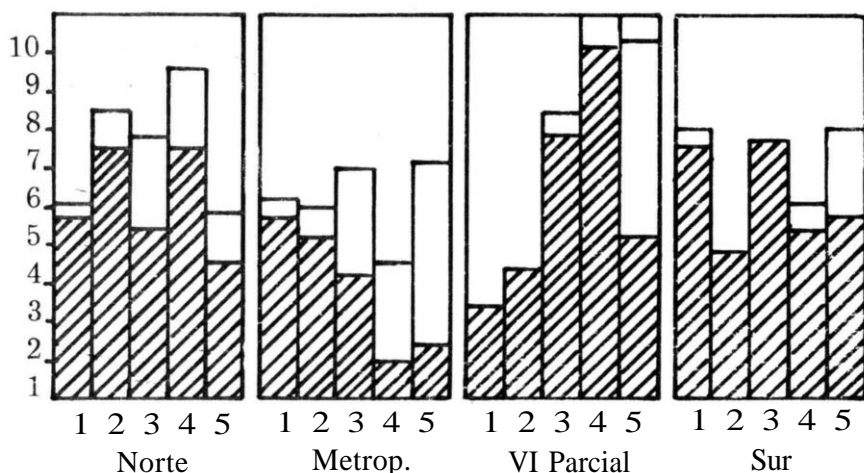
Atención de salud
per Cápita



En cuanto a las hospitalizaciones (que se ofrecen agregadas en quintiles para no forzar la representatividad de las muestras) puede señalarse que mientras en la Región VI vuelve a presentarse la misma relación hallada para las atenciones y el nivel de ingreso, en las otras áreas aparentemente la relación es ambigua

Gráfico N° 6

Hospitalizaciones Anuales por cada 100 Habitantes
(Área Achurada Indica sin Pago Directo) 1983



Ahora bien, desde la perspectiva del impacto distributivo del gasto en salud, los antecedentes cuantitativos deben traducirse en financieros tal que reflejen el componente de subsidio que contienen. El subsidio se entiende igual al costo de producción del servicio menos lo pagado por el usuario (sin incluir las cotizaciones previsionales).¹⁵

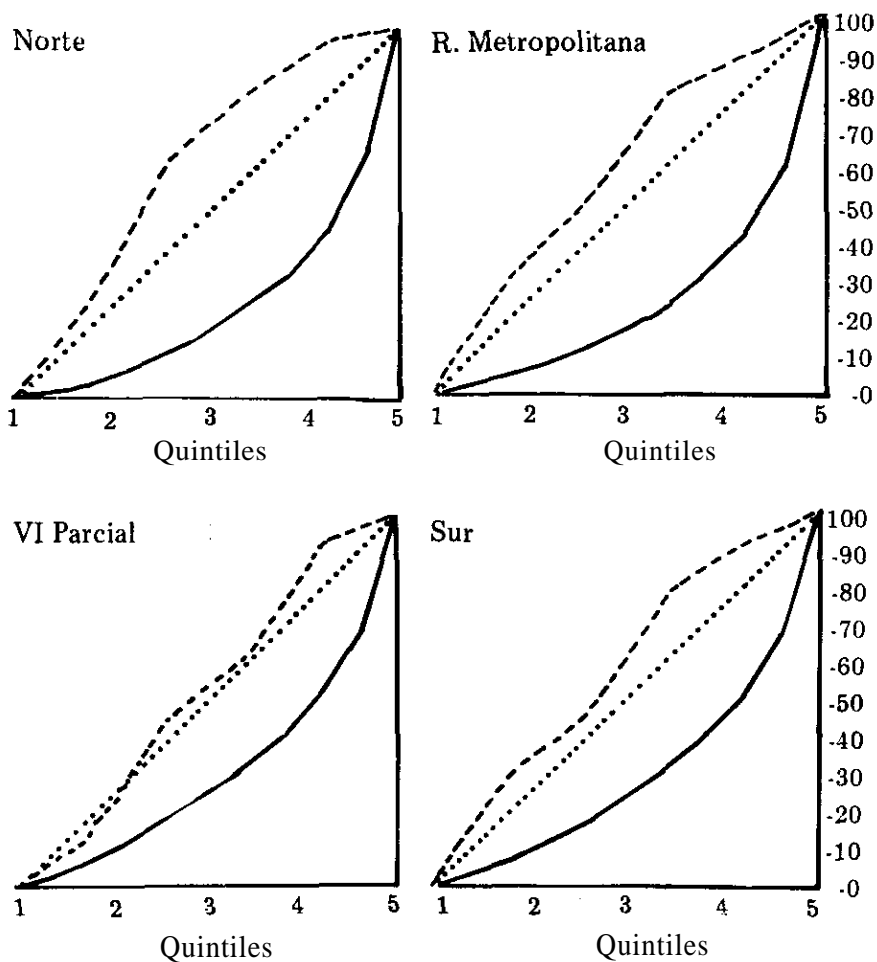
Las fuentes de subsidio en este sector vienen dadas por la utilización gratuita o pagando bajo el costo de los establecimientos del SNSS, y por el uso de los bonos del Fonasa cuando se recurre al sector privado de salud. Esto último es más frecuente en la Región Metropolitana que en las tres restantes por el grado de desarrollo del mercado privado de la salud.

En el gráfico N° 7 se contrastan las curvas de distribución de

15 Detalles metodológicos para el cálculo de costos en J. Rodríguez, op. cit., 1984.

Gráfico N° 7

Distribución de Ingresos (Línea Continua) y de los Subsidios de Salud (Línea Cortada). (Línea de Puntos es la Diagonal.)



ingresos y de subsidios de salud (ambas distribuciones acumuladas). Puede apreciarse que en todas las regiones los subsidios son mejor distribuidos que el ingreso, y que las dos regiones más rurales registran un perfil de subsidios menos progresivo que las más urbanas. Desde el punto de vista distributivo, sin que ello implique juicio alguno respecto del nivel y calidad del servicio público de salud, parecería conveniente reforzar, en consecuencia, la oferta en el sector rural posiblemente con mayor práctica ambulatoria. Dadas las restricciones presupuestarias a que se ha visto sometido el sector en el último decenio, la conclusión anterior debe entenderse como demandando un esfuerzo adicional más que una reasignación de recursos dentro del área de la salud.

3.4 La Vivienda

La acción del Estado en este campo ha decaído notoriamente en relación a lo que era tradicional hace 15 ó 20 años. En 1982, el gasto en este sector llegó a ser algo más de 2 por ciento del gasto corriente del sector público. En consecuencia, su impacto distributivo, aunque fuera progresivo, sería débil dada su escasa magnitud. Por lo tanto, el análisis de esta actividad tiene más valor en cuanto permite extraer conclusiones de las políticas aplicadas que en tanto el impacto distributivo mismo.

Los antecedentes de que se dispone, recogidos de encuestas a postulantes al subsidio habitacional,¹⁶ permiten enjuiciar las diferentes modalidades que asumió la política de subsidio habitacional directo. Esta última ha sido la forma más importante a través de la cual el Estado ayudó hasta 1982 a las familias en la obtención de vivienda durante el actual gobierno. Posteriormente se ha vuelto a las políticas de subsidio al pago de las deudas, aspecto que aquí no se aborda. La otra política empleada de menor importancia relativa hasta 1982, y que tampoco se aborda, es la de viviendas básicas, destinada a la erradicación de campamentos y poblaciones marginales.

La política de subsidio directo ha sufrido diversas modificaciones y las características gruesas de las modalidades de subsidio fijo y variable se observan en el Cuadro N° 8. La característica fundamental de la de subsidio fijo es la importancia que se da al ahorro previo. Se sabe que ahorro e ingreso son variables muy correlacionadas por lo cual no hay gran diferencia en privilegiar a una o a la otra. En el caso de subsidio variable, se utilizó el criterio de otorgar mayor puntaje a quienes solicitaran menos subsidio, lo que significa de todos modos un sesgo a favor de la capacidad familiar para endeudarse (nivel de ingreso), pero rompió una importante barrera de acceso a la postulación. La otra diferencia fundamental está en el monto

16 En la obtención de estos antecedentes y en el análisis de los mismos la ayuda de Juan Foxley R. fue decisiva.

máximo aceptable como valor de la casa. En el caso del subsidio fijo, se permitió adquirir viviendas de hasta 400 UF y en el variable de 267 UF. Este es el factor que aparentemente más limita la opción de los sectores pudientes de postular al subsidio puesto que cierra la posibilidad de adquirir una vivienda de calidad y características aceptables para dichos sectores socioeconómicos.

La regresividad o progresividad del subsidio a la adquisición de vivienda debe definirse, sin embargo, en función de la etapa de la política que se analiza. No da lo mismo estudiar el impacto en el concurso del subsidio que en el cobro del mismo. El último obviamente está ligado al primero, pero depende también de otros factores como son la capacidad efectiva de pago de las familias, la disponibilidad de casas apropiadas en el mercado, etcétera. La incidencia efectiva viene dada por el análisis de los que cobraron o utilizaron el subsidio, mientras que la nominal o global, por el estudio de los que ganaron el concurso del subsidio hayan o no cobrado. Esta distinción es crucial porque entre 1978 y 1982 sólo 53 por ciento de los subsidios habían sido utilizados (estadística válida al primer trimestre de 1983).

Cuadro N° 9

Comparación Global de los Subsidios Fijos y Variables

| Subsidio Fijo | Subsidio Variable |
|--|---|
| Usado hasta 1980. | Usado desde 1981. |
| El monto del subsidio varía inversamente al valor de la vivienda a adquirir (máximo 200 UF.) | El monto del subsidio es variable (con máximo de 200 UF) y se acumulan más puntos mientras menos se solicita. |
| Se privilegia el ahorro previo y la disponibilidad de sitio urbanizado. | No se privilegia explícitamente el ahorro previo. |
| Valor máximo de la vivienda a adquirir: 400 UF. | Valor máximo de la vivienda a adquirir: 267 UF. |

Puede apreciarse en el Cuadro N° 10 la enorme diferencia que provocó el cambio de sistema de postulación al subsidio directo (de fijo a variable). La no exigencia de ahorro previo obviamente

Cuadro N° 10

Subsidios Habitacionales Directos Otorgados en 1980 y en 1981 por Quintiles de Ingreso Familiar (Incidencia Nominal).

| Quintil a | Subsidios otorgados | | | | Participación de cada quintil en el ingreso nacional (porcentajes) | |
|--------------|---------------------|------------|--------|------------|--|-------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | 1980 | 1981 |
| 1 | 140 | 1.4 | 10.316 | 42.8 | 4.1 | 4.1 |
| 2 | 330 | 3.3 | 8.244 | 34.2 | 7.5 | 7.7 |
| 3 | 600 | 6.0 | 3.497 | 14.3 | 11.6 | 11.7 |
| 4 | 3.580 | 35.8 | 1.952 | 8.1 | 20.0 | 19.1 |
| 5 | 5.350 | 53.5 | 145 | 0.6 | 56.8 | 57.4 |
| Total | 10.000 | 100.0 | 24.104 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

rompe una barrera de entrada a los sectores más pobres para postular, lo que junto al establecimiento de un tope menor como valor máximo de la vivienda a adquirir y que representa una barrera a la entrada de sectores pudientes, determinan un radical cambio en el perfil socioeconómico de los postulantes que ganan el subsidio.

En el cuadro N° 11 se muestran los antecedentes de los que cobraron el subsidio. Se puede apreciar que el impacto redistributivo también cambia sustancialmente (incidencia efectiva) con el nuevo sistema aunque la tasa de cobro se reduce en forma significativa.

En consecuencia, mediante aproximaciones sucesivas se ha tendido a mejorar el impacto redistributivo del subsidio, pero algo sucede con el problema de la cobertura o tasa de cobro que merece algún análisis. Esto obviamente forma parte de la preocupación de cualquier política social puesto que lo redistributivo, siendo un criterio esencial, no es el único. Tanto es así que en la postulación de 1981 hubo un esfuerzo adicional del Estado para proveer viviendas a los favorecidos tal que de otro modo la tasa de cobro habría sido aún inferior a 19 por ciento.¹⁷ Para la postulación de 1981 hay una explicación poderosa a la insignificante tasa de cobro: la situación económica recesiva a nivel nacional tiene que haber frustrado los planes familiares de adquirir vivienda. Sin embargo, la tasa de cobro de la postulación de 1980 también es baja y ello indica la presencia de otros problemas. Probablemente, uno de ellos sea el bajo nivel de ingreso familiar medio que dificulta financiar el pago de créditos al 8% de tasa de interés real. El segundo tiene que ver con el tipo de vivienda que se puede comprar con el subsidio, y la oferta de vivien-

17 El Minvu ofreció viviendas con mayor subsidio que el de la postulación formal, lo que favoreció casi a un quinto de los que cobraron el subsidio.

Cuadro N° 11

Subsidios Habitacionales Cobrados de las Postulaciones de
1980 y 1981, por Quintiles de Ingreso Familiar
(Incidencia Efectiva).

(Al primer trimestre de 1983)

| Quintil | Subsidios Cobrados | | | | Tasa de Cobro (Porcentajes) | |
|---------|--------------------|------------|----------------|------------|--------------------------------|------|
| | 1980 Número | Porcentaje | 1981 Número | Porcentaje | 1980 | 1981 |
| 1 | 101 | 1.5 | 2.082 | 44.8 | 72 | 20 |
| 2 | 573 | 8.0 | 1.582 | 34.1 | 62 | 19 |
| 3 | | | 716 | 15.4 | | 20 |
| 4 | 2.463 | 36.5 | 242 | 5.1 | 68 | 12 |
| 5 | 3.609 | 53.5 | 23 | 0.5 | 67 | 16 |
| Total | 6.746 | 100.0 | 4.645 | 100.0 | 67 | 19 |

das baratas que cumplan con dichas características. Se tiene información sobre las casas finalmente adquiridas por los que cobraron el subsidio de 1981, en cuanto a si fueron ofrecidas por el sector público o por el privado. Es un objetivo de la política actual que el sector privado construya para satisfacer la demanda proveniente del subsidio. Pues bien, 44 por ciento de los que cobraron y compraron, lo hicieron al sector público. Este último, como ya se señaló, vendió casas más caras de lo permitido por las bases de postulación y con un subsidio extra a través del precio. Es probable que la alta proporción de compradores al sector público indique, entre otras cosas, la dificultad del mercado privado de ajustarse a los requerimientos de esta política de vivienda.

De lo analizado, se concluye que la modalidad de postulación del tipo de la del año 1981 es relativamente adecuada para efectos de permitir el acceso de los sectores populares al subsidio habitacional (postularon más de 210.000 familias) y de frustrar a los hogares de mayor ingreso al colocar un tope máximo bajo como valor de la vivienda a adquirir. No parecen resueltos tres problemas que se han mencionado. El primero, la inestabilidad de la política, no por el lado del financiamiento público, sino por el de las familias, frente a una situación de recesión económica, lo cual significa que este sector tiende a perder su potencial antirrecesivo que le ha sido tradicional. El segundo, la necesidad de establecer un mercado hipotecario más asequible para familias de ingresos bajos y/o de combinar una política de subsidio directo simultáneamente con otra de subsidio a

la tasa de interés de quienes obtienen el primer subsidio. El tercero, la conciliación de la oferta con la demanda de viviendas baratas. Es probable que a la larga, con un sistema de subsidios ya estabilizado, el propio mercado se equilibre. Sin embargo, en esta etapa de prueba y error, el papel orientador del Estado parece necesario.

4 El Gasto Social y la Pobreza

El análisis del gasto social desde la perspectiva de quien recibe los beneficios conduce a diversas conclusiones. La primera de ellas, quizás obvia, pero a menudo olvidada, es que del gasto social se benefician muchos grupos socioeconómicos y por ningún motivo sólo los pobres. Gasto social y ataque a la extrema pobreza no son, por lo tanto, sinónimos. Si se considera que la seguridad social, que es casi la mitad del gasto social, es muy poco redistributiva hacia los pobres, y que vivienda no siempre es redistributiva, entonces se comprenderá que el concepto de gasto social, analizado desde la perspectiva de acabar con la miseria, llama a equívocos. Sectores medios e incluso de altos ingresos obtienen beneficios en todos los campos analizados y en dichos casos el gasto en cuestión tiene tanto de social como el que realiza el Estado en otras funciones como ser relaciones exteriores, hacienda, etc.

Es evidente que no todo el gasto público tiene una finalidad distributiva. Es más, puede argumentarse que ciertos servicios públicos deben estar disponibles para toda la población. Esta es una cuestión valórica y, por lo tanto, polémica. El punto que se quiere enfatizar es el de la ambigüedad del concepto "gasto social" porque invoca o se le ha utilizado para representar acciones contra la pobreza sin que integralmente ni en su mayor parte ello así corresponda.

La segunda conclusión que se extrae es la del atraso y menguada acción social en el medio rural con relación a lo urbano. En seguridad social, especialmente, pero también en educación y salud (vivienda no se pudo desagregar, pero la acción en este rubro ha sido baja en todo el país), los beneficios tienen un claro sesgo urbano. El estudio de la marginalidad, tanto urbana como rural, ha dado a conocer la ausencia de poder de presión de los pobres en dicha situación. En consecuencia, se sabe que más allá de las mejores intenciones, el Estado está sometido a una serie de demandas, algunas muy legítimas y otras sin legitimidad alguna, que tienen fuerza política y que le obstaculizan el llegar con facilidad a los más pobres. La situación de marginalidad en el medio rural es más delicada en este aspecto puesto que la propia condición geográfica de dichas áreas hace más difícil la demanda social de los pobres.

La tercera conclusión derivada del estudio tiene que ver con la pobreza misma. Se confirma que ésta se halla muy extendida en el territorio nacional y con alta probabilidad ha aumentado respecto de la situación descrita para 1970 por el "Mapa de extrema pobreza". Naturalmente que la situación de abierta cesantía por la que ha

pasado y aún vive Chile explica en parte esta agudización. Ello, en alguna medida, permite abrigar esperanzas de que un proceso reactivador de la economía reduzca en algo esta condición de miseria. A juzgar por los antecedentes que se presentan a continuación, la disminución del desempleo global debiera beneficiar también a las familias que se han sobre-empobrecido por la cesantía del jefe de hogar (véase Cuadro N° 12). En las cuatro áreas estudiadas, el porcentaje de jefes de familia pobres cesantes respecto del promedio regional es claramente superior. Hasta 3 y 4 veces en el caso del decil más pobre. Por otra parte, sin embargo, no debe olvidarse que estos jefes de hogar son, en alta proporción, trabajadores por cuenta propia, y de bajo nivel educacional (véase Cuadro N° 12). En consecuencia, no se puede confiar en que una reactivación termine con sus problemas más básicos. Ello, porque la salida de la crisis económica los beneficiará por derrame.

No interesa repetir hechos ni conclusiones por cada sector de gasto social. Pero sí sugerir acciones que se deducen del análisis realizado. Una de ellas es la importancia de canalizar y reforzar los programas de empleo a jefes de hogar, así como la reasignación de ayuda a través del sistema de seguridad social hacia las familias más pobres. Por otra parte, en el campo escolar, y considerando el valor social que tiene la retención de los estudiantes en el colegio, el aumento de cobertura y su extensión hacia el nivel de educación media de los programas de alimentación cumplirían con la doble finalidad redistributiva y de inversión en capital humano de los sectores pobres. Este estudio detectó una cobertura insuficiente de los programas actualmente en curso, lo que al menos debiera corregirse. En el área de la salud, la necesidad de intensificar las acciones ambulatorias en lo rural surgió con claridad, así como en lo habitacional se demostró que la fórmula empleada en 1981 para postular al subsidio respectivo abre las puertas a sectores más pobres a dicho beneficio y, al mismo tiempo, excluye a los sectores de más altos ingresos. Parecería, entonces, que lo que resta es disponer de suficientes recursos para hacer más significativo y amplio dicho sistema, y corregir los problemas que impiden la utilización de los subsidios.

Los problemas de calidad así como de cuantía de recursos asignados a cada sector de gasto social no han sido considerados explícitamente en este trabajo, sino fundamentalmente los aspectos redistributivos. Cada uno de dichos problemas sería objeto de un estudio particular, lo que no se consideró hacer en esta oportunidad. Hay evidencias, públicamente conocidas, de estrechez en el sector salud, cuyo impacto en la calidad del servicio debiera evaluarse. Lo mismo ocurre con vivienda, donde el principal impacto viene dado por la reducción de la cobertura del programa estatal.

Se tiene la esperanza de que este estudio, más allá de sus insuficiencias por no haber cubierto los últimos aspectos mencionados, sea de todos modos útil para perfeccionar las políticas sociales en curso o por aplicar en el país.

Cuadro N° 12

Algunas Características de los Jefes Pobres
(Primeros Cinco Deciles y Promedio Regional)

| N o r t e | | | |
|----------------------|------------------------------------|--|--|
| Decil | Proporción de jefes cesantes | Jefes trabaja- dores por cuenta propia | Educación prome- dio jefes. (Años de escolaridad.) |
| 1 | 16.7 | 40.7 | 3.4 |
| 2 | 11.7 | 26.7 | 4.7 |
| 3 | 7.7 | 36.8 | 5.4 |
| 4 | 1.3 | 21.8 | 5.8 |
| 5 | 6.4 | 17.4 | 6.2 |
| Promedio Regional | 4.8 | 23.7 | 6.9 |

| VI Parcial | | | |
|----------------------|------------------------------------|--|--|
| Decil | Proporción de jefes cesantes | Jefes trabaja- dores por cuenta propia | Educación prome- dio jefes. (Años de escolaridad.) |
| 1 | 36.1 | 42.0 | 3.3 |
| 2 | 12.0 | 42.2 | 4.0 |
| 3 | 12.0 | 30.8 | 3.8 |
| 4 | 4.8 | 34.4 | 3.1 |
| 5 | 9.6 | 37.9 | 4.4 |
| Promedio Regional | 8.8 | 35.6 | 5.1 |

| Metropolitana | | | |
|-------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|
| Decil | Proporción de jefes cesantes | Jefes trabajadores por cuenta propia | Educación promedio jefes. (Años de escolaridad.) |
| 1 | 25.6 | 23.6 | 6.4 |
| 2 | 23.7 | 18.0 | 6.5 |
| 3 | 17.6 | 19.3 | 6.4 |
| 4 | 10.9 | 32.8 | 6.9 |
| 5 | 6.8 | 19.2 | 7.3 |
| Promedio Regional | 10.3 | 23.2 | 8.9 |

| Sur | | | |
|-------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|
| Decil | Proporción de jefes cesantes | Jefes trabajadores por cuenta propia | Educación promedio jefes. (Años de escolaridad.) |
| 1 | 19.0 | 42.3 | 4.0 |
| 2 | 10.1 | 33.3 | 4.2 |
| 3 | 11.4 | 32.4 | 4.0 |
| 4 | 21.5 | 23.7 | 4.1 |
| 5 | 8.9 | 26.5 | 4.5 |
| Promedio Regional | 9.4 | 32.0 | 5.2 |

Fuente: J. Rodríguez, op. cit., 1984.