



Ciclo de Políticas Públicas Combatiendo la desigualdad

BERNARDITA DEL SOLAR V.

A la hora de hablar de pobreza y desigualdad hay luces y sombras. Mucho depende del momento en que se capte la fotografía o del período que se considere. Tomando una perspectiva de largo plazo, observamos una disminución significativa y persistente de las personas clasificadas como pobres o indigentes en el país. Sin embargo, en materia de desigualdad, las noticias no son buenas. Chile se cuenta entre los países más desiguales del mundo y a pesar de que se ha avanzado, la brecha sigue siendo profunda. ¿Cómo caminar hacia un escenario más favorable?

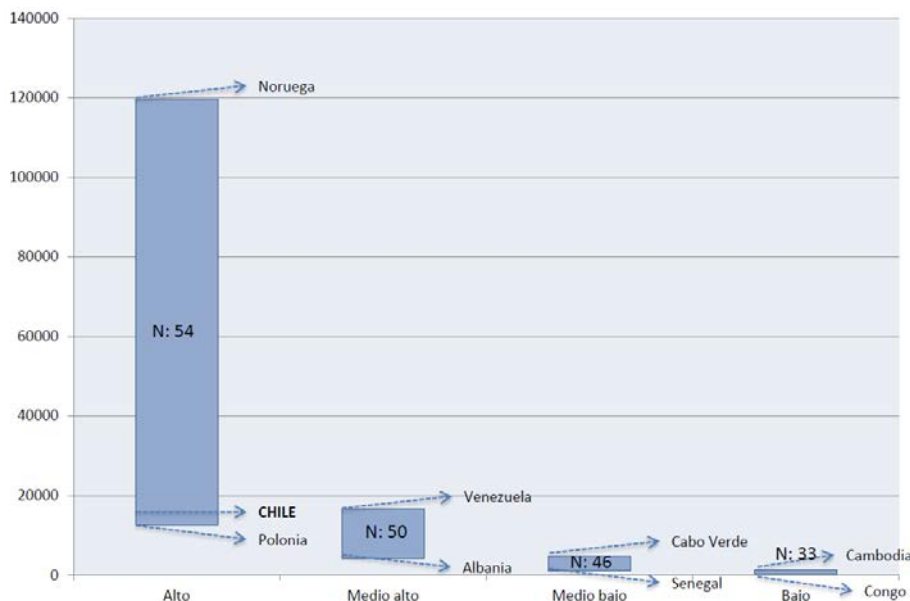
Tres destacados expertos —**Ignacio Irrarrázaval**, director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica; **Claudia Sanhueza**, profesora del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales; y **Sergio Urzúa**, jefe del área de Políticas Sociales del CEP y profesor de la Universidad de Maryland— plantearon sus respuestas a esta interrogante en el panel “Pobreza y desigualdad: Presente y futuro de nuestras políticas públicas” realizado en el Centro de Estudios Públicos en el marco del *Ciclo de Paneles sobre Políticas Públicas* (Ver más aquí <http://bit.ly/1bkgwGL>).

Esta síntesis se hizo a base de los planteamientos que se hicieron en el panel, pero el texto es responsabilidad de su autora.

Bernardita del Solar V. Periodista, P. Universidad Católica de Chile. Fue editora de *El Mercurio* y ex directora de la revista *Qué Pasa* y actual responsable de Prensa y Comunicaciones del Centro de Estudios Públicos.

Gráfico 1

¿Países de Altos Ingresos?



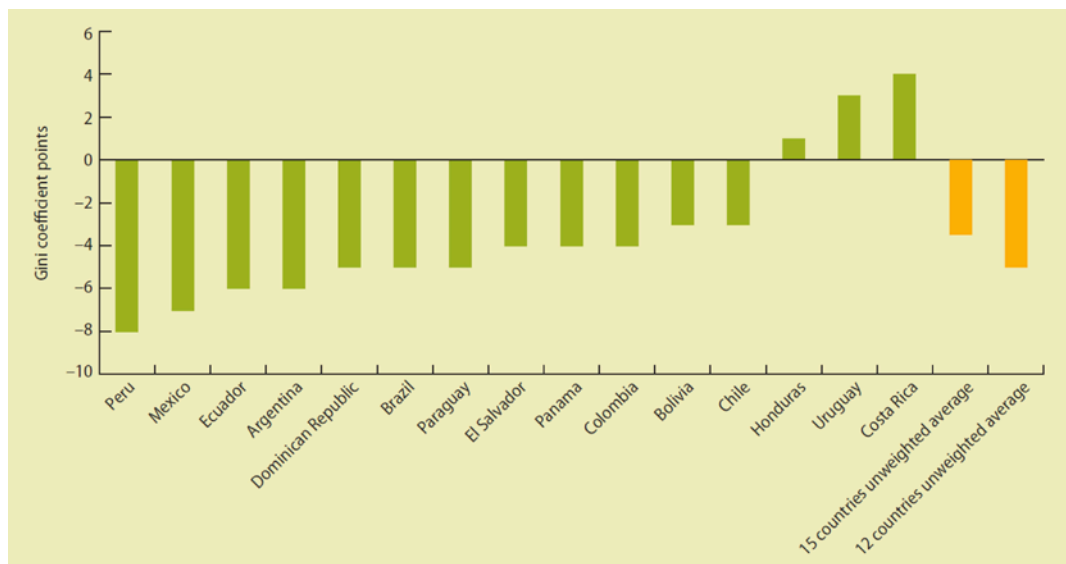
Fuente: Presentación de I. Irrarrázaval. Elaborado con datos del Banco Mundial (2013).

Datos para un diagnóstico

- Chile ingresó al club de países de altos ingresos:** según la clasificación que hace el Banco Mundial. Actualmente, el Ingreso Nacional Bruto (INB), alcanza a los US\$ 14.280 per cápita. Para pertenecer a este grupo de naciones, el INB per cápita debe ser US\$ 12.616. Sin embargo, no se puede desconocer la enorme disparidad que existe entre los ingresos de los países que están en la parte superior del ranking, como los escandinavos, y los que están en la parte baja. Por ejemplo, Noruega, tiene un ingreso per cápita que llega a los US\$ 120.000, de modo que hacer una comparación con Chile no parece muy adecuado. De ahí que, para evaluar dónde estamos parados, es relevante ubicarse tanto en términos relativos, como absolutos, respecto a otras naciones. (Gráfico 1)
- Líder en desigualdad:** el indicador más usado para medir distribución del Ingreso es el coeficiente de Gini. Chile es uno de los países más desiguales del mundo, con un coeficiente de 0,52, muy superior al promedio mundial (0,42) y al de los países de la OECD (0,31%). Dicho lo anterior, hay que hacer algunas distinciones. Durante la década que se inició en el 2000, de acuerdo al panorama social de CEPAL, América Latina ha avanzado en igualdad social y Chile está entre los que mejoran su Gini. En este sentido, Ignacio Irrarrázaval mencionó el trabajo de Claudio Sapelli, que muestra el Gini por cohorte de edad. A medida que los chilenos han ido aumentando sus niveles de escolaridad, la distribución ha ido mejorando. (Ver estudio de Claudio Sapelli “Movilidad intrageneracional del Ingreso”, *Estudios Públicos* N° 131) (Gráfico 2 y 3)

Gráfico 2

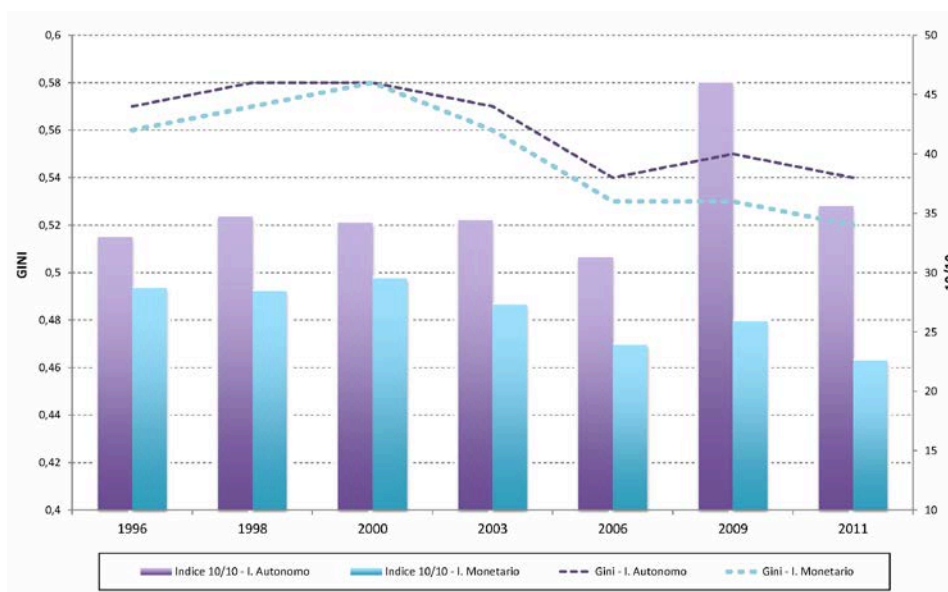
Cambio en el índice de Gini, países latinoamericanos seleccionados, 2000-10



Fuente: Presentación de I. Irrarázaval. Banco Mundial.

Gráfico 3

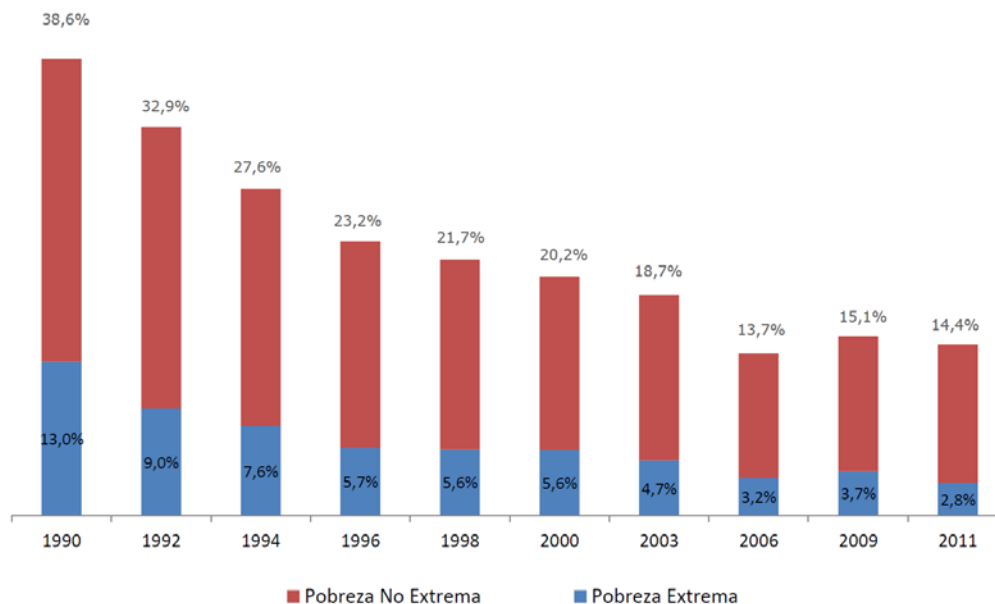
Evolución de la Desigualdad en Chile. 1996-2011



Fuente: Presentación de S. Urzúa. Banco Mundial.

Gráfico 4

Evolución de la pobreza y la extrema pobreza 1990-2011



Fuente: Presentación de I. Irarrázaval. Ministerio de Desarrollo Social, CASEN.

Claudia Sanhueza, sin embargo, enciende una luz de alerta, al citar un estudio de los economistas de la Universidad de Chile, Eugenio Figueroa, Ramón López y Pablo Gutiérrez. Esta investigación muestra que los altos ingresos están sub-reportados en la Casen, lo cual, de sincerarse, haría subir el Gini a 0,57. Por ello, sostiene que las distancias absolutas se han ido incrementando. La percepción entre la población de que esas diferencias lejos de acortarse se amplían, podría ser un factor que explicaría en parte el clima de malestar social que se vive en el país. (Ver estudio de Figueroa, López y Gutiérrez, “La Parte del León”: Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso)

- **Cae el ritmo de disminución de la pobreza.** Más allá de la discusión sobre las cifras específicas que arroja la última CASEN, Chile efectivamente registró una fuerte disminución de la pobreza y la indigencia, cuestión en la que todos los expositores coincidieron. Esa es la buena noticia, pero la mala es que el ritmo de descenso comenzó a estancarse a partir de 2006. En este sentido, es relevante constatar la sensibilidad de esta tasa frente al crecimiento económico. Por cada punto de crecimiento del PIB hay un punto menos de pobreza. Y esto es crucial porque, según los estudios de Dante Contreras, hay mucha movilidad en los grupos de menores ingresos: gente que sale y que entra a la pobreza en función de los ciclos económicos y sus efectos en el empleo. (Gráfico 4)
- **La baja participación laboral y la ineficacia de la capacitación.** Considerando la población sobre 15 años, la tasa de participación masculina de Chile es de 74%, cifra que está bajo el 77%, que es el promedio de los países de la OECD. En el caso de las mujeres, en cambio, la tasa chilena es de 47%

que se compara desfavorablemente con el 51% de la OECD. Incluso la participación femenina ha empeorado en el quintil de menores ingresos.

El tema del cuidado de los niños es un factor que frena la incorporación de mujeres al mundo del trabajo. Se trata de un fenómeno cultural, pues la educación preescolar no es valorada socialmente en los grupos más pobres, lo cual tiene un doble impacto. Por una parte, en la pobreza misma de la familia porque la mujer no sale a trabajar y por otro, porque está demostrada la importancia de la educación preescolar en el desarrollo futuro de los niños. Existen, además, graves deficiencias en materia de capacitación laboral, pues lo que ofrecen las instituciones dedicadas a esta actividad no corresponde con las necesidades de la gente, ni con las de las empresas. Por otra parte, la certificación de competencias entregadas en estos cursos prácticamente no existe.

- **Movilidad social.** Según el Banco Mundial, Chile está clasificado como un país de baja movilidad social, lo que se sustenta en estudios que demuestran que el nivel de educación de los padres es determinante en esta materia. Aun así, hay algunas noticias positivas que destacar. Tener más de dos años de rezago escolar en relación a la edad del niño es una señal potencial de deserción. En el quintil 1, hay una significativa disminución en esta variable en los últimos 20 años.
- **La escolaridad y la segregación escolar.** Desde la perspectiva de la desigualdad, es interesante desglosar más las cifras. Si se toma la población entre 25 y 34 años de edad, casi un 80% de ella tiene educación media. En cambio, si se mira la cohorte de 55-64, la cifra alcanza a 35%. Esto nos muestra dos Chiles completamente distintos. Aun así, según cifras publicadas el 2011, Chile es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con mayor segregación socio-económica a nivel escolar.
- **Incentivos perversos y pobreza crónica.** Citando un trabajo realizado en el Centro de Políticas Públicas de la UC, Ignacio Irarrázabal señala que para ciertos grupos, hay incentivos a permanecer en la pobreza pues éstos tratan de capturar el máximo de beneficios de los programas sociales y por lo mismo, son reticentes a entrar al sistema laboral formal. Al igual que en los países desarrollados, se crean focos de pobreza crónica, que no se superan ni con crecimiento, ni con políticas sociales masivas. Ese es un tema sobre el cual hay que estar pendiente.
- Existen otros datos muy ilustrativos extraídos de los estudios de Sergio Urzúa sobre las familias chilenas, definidas como lo hace la Casen (grupo de personas que comparte una cocina), que sirven para orientar el diseño de políticas. El mayor acceso a la universidad en Chile ha significado una segmentación del mercado del matrimonio, señala el investigador del CEP. Aquellos que tienen menos de 12 años de escolaridad, lo más probable es que se casen con alguien que también tiene menos de 12 años de escolaridad. Al revés, sucede lo mismo en los que sobrepasan los 16 años de escolaridad, lo cual tiende a perpetuar la historia.

Los efectos de este comportamiento se traducen en dinero. Mientras un soltero con más de 16 años de escolaridad consigue un ingreso cercano a los 900 mil pesos, esa cifra cae a 352 mil pesos si se casa con alguien que tiene menos de 12 años de colegio. Si la gente menos educada se casa con gente menos educada, el ingreso de este grupo, ya sea o no casado, no sobrepasa los 200 mil pesos. Esto tiene un impacto significativo en los hijos de estas familias.

Propuestas ¿Dónde hay que actuar?

Tras el diagnóstico, el punto siguiente es decidir cuáles son las acciones para avanzar en equidad y terminar con la pobreza.

Más que medidas específicas, Sanhueza plantea una crítica al modelo económico, señalando que se debe avanzar hacia un sistema donde no todo esté mercantilizado, pues afirma que el mercado no genera igualdad, sino todo lo contrario. Ella advierte que para contrarrestar al mercado, se ha usado la focalización del gasto, pero menciona que esto tiene costos: “Focalizamos, gastamos menos, tenemos un Estado pequeño con impuestos no tan altos”. En ese sentido, se declara proclive a una reforma tributaria que mejore el impacto distributivo del sistema tributario y a la aplicación de programas universales. (Gráfico 5.1 y 5.2)

La economista concluyó reconociendo que, efectivamente, se ha generado más riqueza y menos pobreza, “lo cual es un resultado esperable del modelo de mercado, pero como contrapartida se ha producido alta desigualdad y mayor segregación, lo que también es previsible si no hay mayor intervención del Estado. No tenemos una democracia que permita reflejar nuestras preferencias sociales para poder reflexionar sobre los procesos y resultados del modelo. Probablemente tendríamos un mayor Estado más redistributivo y políticas sociales universalistas, si así se hiciera”.

En un terreno más concreto, Irarrázaval destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social como una apuesta interesante que hay que consolidar. La ley le entrega diversas funciones y precisamente una de ellas, es el monitoreo de los programas sociales. Muchos de ellos no han sido evaluados. Por lo tanto, se ignora qué tan bien se está gastando la plata. Chile Solidario, Auge, Seguro de Cesantía, Pilar Solidario, Subvención Preferencial, Chile Crece Contigo, Ingreso Ético Familiar deben ser medidos. Junto con eso, Urzúa señala que también es importante revisar el tema de los incentivos versus el asistencialismo, así como el hecho de que las políticas sociales que se implementen sean integrales. Lo anterior, es un desafío de gestión para un Estado, donde las distintas áreas que intervienen en el combate a la pobreza y desigualdad no siempre conversan entre sí.

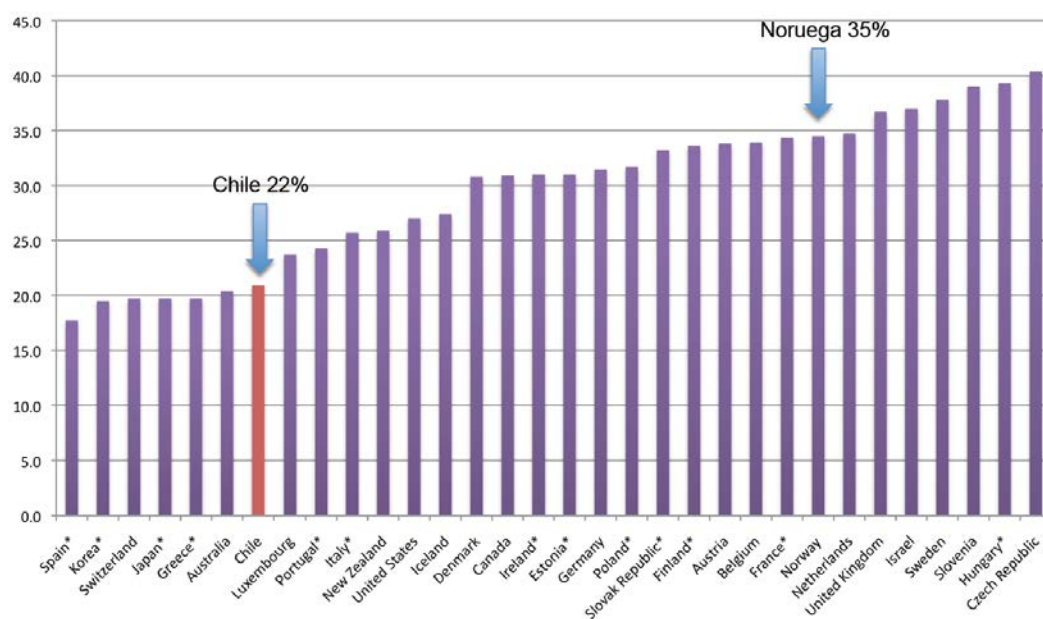
Para avanzar en el combate a la desigualdad, Irarrázaval y Urzúa coincidieron en la necesidad de trabajar en los siguientes ámbitos:

- Pilar asistencial que implica fortalecer el Ingreso Ético como la transferencia monetaria condicionada, de modo que haya una gestión más ordenada de los distintos subsidios que reciben los sectores más vulnerables. Y al mismo tiempo, mejorar la información social.
- Considerar en esta reestructuración que los subsidios y programas sociales tienen algún grado de perversión, porque están generando que mucha gente opte por permanecer en el mercado informal. Esto es más marcado en el caso de las mujeres que prefieren no ser contratadas porque desean seguir siendo cargas de sus maridos.
- Pilar pro-empleo que implica incentivar la participación femenina y de los jóvenes en el mercado laboral. En este sentido, existe cierta evidencia positiva respecto al bono al trabajo de la mujer y el subsidio al empleo juvenil. El tema de la flexibilidad es muy importante en el caso de las mujeres pobres porque las posibilidades de acceder a una jornada parcial es muy reducida. Respecto a la capacitación, las recomendaciones son drásticas: simplemente ponerle candado al Sence y reformarlo por completo.
- El impacto del apoyo a la familia en edades tempranas es un factor clave. La evidencia que muestra Urzúa revela que no hay grandes misterios, que el partido se juega temprano y que los resultados se pueden saber con anticipación. En el caso de un niño que creció entre 0 y 15 años sin padres, su

Gráfico 5

1. Tamaño del Estado

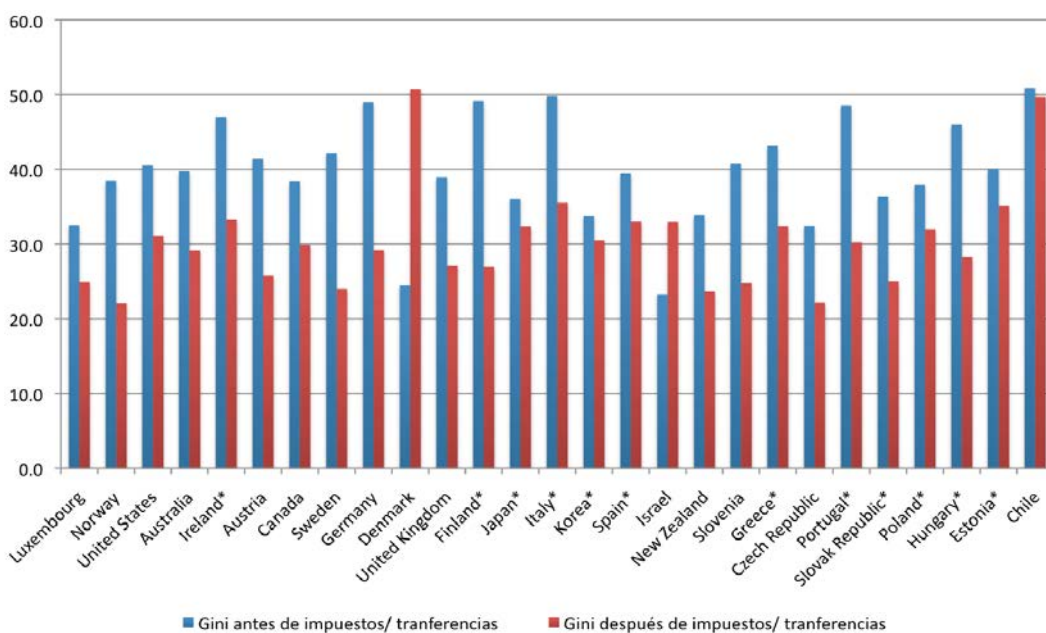
Carga tributaria año en que países tienen igual PIB per cápita que Chile



Fuente: Presentación de C. Sanhueza.

2. Impacto Redistributivo OECD

Impacto redistributivo impuestos y transferencia



Fuente: Presentación de C. Sanhueza.

ingreso actual es de \$ 300 mil. Si creció con ambos padres, esta suma sube a \$ 500 mil. Los niveles de pobreza de esa familia son del orden del 17%, en cambio en el segundo caso es del 13%.

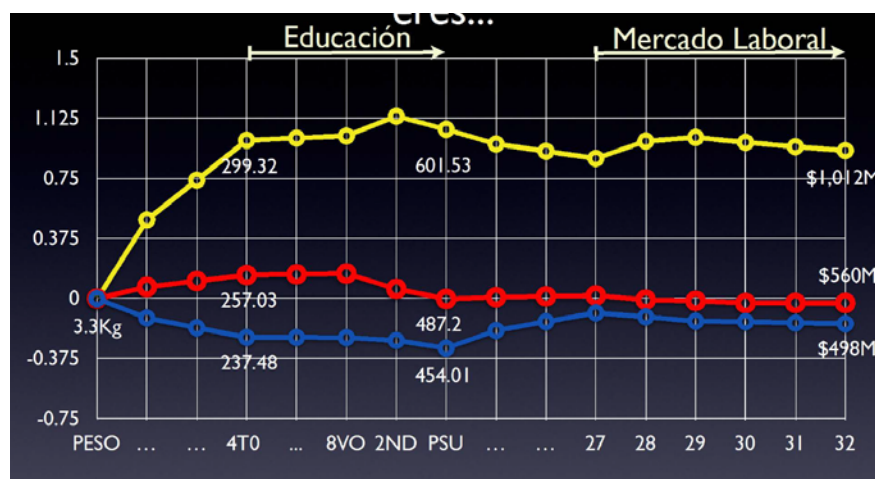
- Es también muy indicativo, para el diseño de políticas públicas, tomar en cuenta las diferencias que se producen en los ingresos de aquellos que crecieron con padres que tienen menos de 12 años de escolaridad versus los que tienen 16 años. La diferencia es de \$250 mil versus \$1.500.000. Ese es el retorno de tener padres educados. (Ver estudio “[La demanda y la oferta de la educación temprana en Chile](#)”, de Loreto Reyes y Sergio Urzúa)

Al final del camino, como concluye Sergio Urzúa, terminar con la pobreza resulta mucho más sencillo que acabar con la desigualdad. La solución de largo plazo pasa por mejorar la educación, pero en la etapa actual, se trata de calidad no de cobertura. A la hora de intervenir, el retorno social de un peso gastado en la niñez es mucho más alto que el retorno social de un peso gastado en la adolescencia y cuando los recursos son escasos, hay que elegir.

La respuesta es destinar los recursos tempranamente porque la brecha se va produciendo a medida que los niños crecen y ya a los 10 años están condenados a perpetuar la historia. “Algo está mal en el sistema, pues si se considera el mejor indicador de calidad de vida, que es el peso del niño al nacer, no hay diferencias entre los que estudiaron en un colegio privado, público o particular subvencionado. Todos parten igual”, afirma el investigador del CEP. Ese es el exitoso resultado de políticas nutricionales de apoyo a las madres aplicadas en la década del 60 y 70. Pero la brecha se empieza a evidenciar a partir de los 3 años, lo cual indica claramente dónde hay que actuar. La solución en el largo plazo exige concentrar esfuerzos para atacar el problema en esa etapa.

Gráfico 6

Chile Dime donde estudiaste y te diré quien...*



* Una interesante perspectiva sobre este tema se puede encontrar en S. Urzúa, “¿En qué colegio estudiaste?”, *El Mercurio*, 9 de diciembre de 2012.