



## Capítulo 4

# **Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza** Focalización, Crecimiento y Oportunidades\*

Ignacio Irarrázaval

Ph.D. en Política Social, London School of Economics, Universidad de Londres.

Socio de Estudios y Consultorías FOCUS.

Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos  
en el área de política social y descentralización.

Email: [iirarrazaval@focus.cl](mailto:iirarrazaval@focus.cl)

\* El autor agradece los comentarios y observaciones de Harald Beyer y Rodrigo Vergara.

## PRESENTACIÓN

Tal como lo señala el título del libro, este capítulo busca presentar algunas ideas y tareas concretas que contribuyan al desafío de disminuir la pobreza en nuestro país. Se trata de iniciativas específicas las cuales se describen con distintos niveles de detalle. Estas han sido planteadas desde un punto de vista más práctico que académico, con el claro propósito de estimular una discusión en base a propuestas concretas sobre el desafío de superar la pobreza, esto sin desmerecer la necesidad de abordar una discusión más amplia sobre la política social en general.

En la primera sección del capítulo, se presentan algunos antecedentes básicos sobre la situación de la pobreza en Chile. Estos aspectos no pretenden llegar a ser un diagnóstico integral de este fenómeno, sino más bien aportar antecedentes parciales que identifican áreas de problemas en las cuales deben definirse estrategias. En la segunda sección se presentan ideas y estrategias de política social que contribuyen a la superación de la pobreza. Finalmente, en la tercera sección, se presentan algunas conclusiones globales sobre la política social para la superación de la pobreza en Chile.

### I. ANTECEDENTES INICIALES

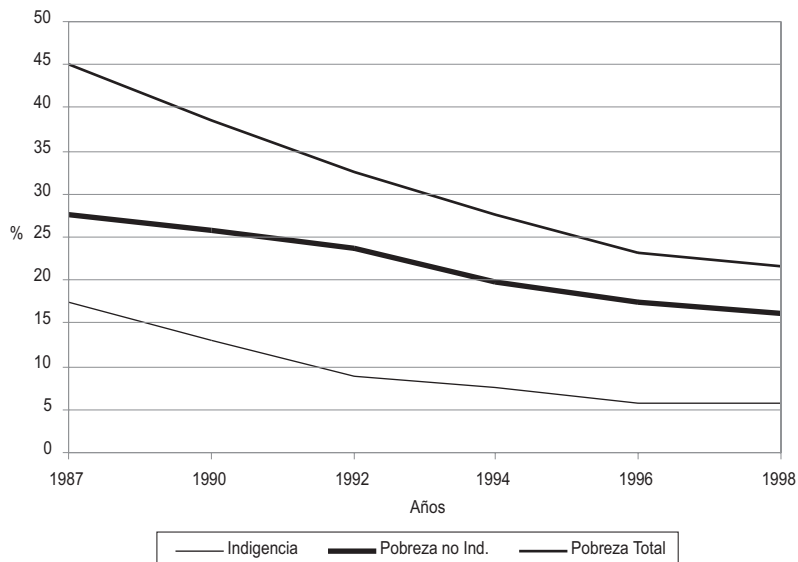
En las secciones siguientes se presentan algunos aspectos relevantes que sirven para comprender la realidad de la situación de la pobreza en Chile. Estas secciones tienen por objeto plantear algunos antecedentes básicos para llegar, en la segunda sección, a una serie de ideas y proposiciones en el tema.

#### **1. Situación de la pobreza en Chile**

Para iniciar este capítulo es importante hacer un breve repaso de la situación de la pobreza en Chile. En los últimos doce años, para los cuales se tienen datos sistemáticos sobre la evolución de la población pobre, la información proveniente de las encuestas CASEN nos muestra una importante reducción de este fenómeno, entre los años 1987 y el año 1998. En efecto, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1, la población en situación de pobreza ha disminuido en más de la mitad durante este período pasando desde un 45% de la población en 1987 a menos de un 22% en 1998. Por su parte, la indigencia ha disminuido desde 17,4% de la población a un 5,6% de la población en el mismo período, lo que significa una

disminución de casi tres veces el valor original. Esta situación constituye un logro muy significativo, ya que pocos países muestran una reducción tan drástica de la pobreza en un período tan corto.

**GRÁFICO 1** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA



*Fuente:* Encuestas CASEN-MIDEPLAN

De acuerdo a las cifras del Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2000), hacia el año 1998, Chile tenía la más baja incidencia de pobreza con respecto a trece países de América Latina, la cual mostraba un promedio de 44% de su población en esta situación. Con respecto a la situación de pobreza urbana, sólo Uruguay y Argentina mostraban proporciones de población pobre inferior a Chile. En forma complementaria, las tendencias descritas también se mantenían respecto al indicador de Brecha de Pobreza (PG) y respecto del índice de severidad de la pobreza (FTG<sub>2</sub>)<sup>1</sup>, que considera en forma conjunta la brecha de la pobreza y la distribución del ingreso. Efectivamente, en Chile la disminución de la incidencia de la pobreza estuvo acompañada de una reducción significativa en la brecha promedio de ingresos de los pobres en relación al valor de la línea de po-

<sup>1</sup> El índice de Foster, Thorbecke y Greer mide las diferencias entre la línea de pobreza y el ingreso del hogar, dando una ponderación mayor a los pobres. Para mayor detalle sobre las definiciones de los diversos índices de pobreza, véase Documentos Sociales, MIDEPLAN, enero 1998.

breza, así como en el índice de severidad de la pobreza, que refleja el grado de concentración del ingreso de los pobres.

A la fecha de escribir este artículo se estaba terminando el procesamiento de la encuesta CASEN 2000, la que tendrá una mayor representación estadística que las previas. Es probable que la nueva encuesta muestre un estancamiento en la tendencia de reducción de la pobreza dado el aumento del desempleo que el país ha experimentado durante el año 2000.

## **2. Pobreza y Crecimiento**

La relación entre pobreza y crecimiento es un tema que ha tenido gran relevancia en la literatura económica por muchos años. Uno de los temas recurrentes en este ámbito es hasta qué punto la pobreza disminuye principalmente por la intervención del Estado a través de la política social o bien si la disminución de la pobreza se asocia directamente al crecimiento económico de un país.

En el caso chileno, el estudio de Contreras (1996), retoma una línea de investigación iniciada previamente, realizando un análisis econométrico con datos de las encuestas CASEN, en la cual estima la contribución del crecimiento económico al alivio de la pobreza. En sus estimaciones para los períodos 1987-1990 y 1990-1992, el autor concluye que para el primer período entre el 80% y el 90% de la reducción de la pobreza puede atribuirse al crecimiento económico, mientras que en el segundo el crecimiento contribuyó entre el 75% y el 80%.

La información del Panorama Social de América Latina plantea que entre los años 1990 y 1997, existe una clara relación positiva entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto por habitante y la tasa media anual de disminución de la pobreza. Sin embargo, el mismo informe también observa que existe una dispersión apreciable en torno a la tendencia media. Una misma tasa de crecimiento puede tener efectos muy diferentes en la pobreza según sea la modalidad de dicho crecimiento. Por un lado, Chile, Panamá y Costa Rica son ejemplos de países en los cuales la correlación entre crecimiento y disminución de la pobreza quedó nítidamente demostrada. Pero en el caso de Argentina, a pesar de haber experimentado un crecimiento del ingreso por habitante de un 37% durante el período, la proporción de hogares pobres disminuyó en sólo tres puntos porcentuales.

En suma, tal como lo han demostrado empíricamente diversos estudios, no sólo para el caso chileno sino también para América Latina en

general, cualquier política de superación de la pobreza deberá estar basada en una estrategia de crecimiento económico sostenido.

### 3. Desigualdad y pobreza

Al igual que en la sección anterior, en el caso de la relación entre pobreza y desigualdad también existe una amplia literatura que discute los efectos entre ambos fenómenos; sin embargo, en este caso las conclusiones no son tan sólidas. En primer lugar, debe tenerse claro que ambos conceptos son distintos y no necesariamente complementarios. Una disminución de la desigualdad puede no necesariamente estar asociada a una disminución de la pobreza. Por otra parte, la operacionalización de los conceptos es también diferente. En el caso de los pobres se caracteriza como tales a aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, mientras que la desigualdad se operacionaliza de diversas formas, ya sea el coeficiente Gini, o la proporción de los ingresos totales que captura el 20% más pobre. No obstante, no existe claridad sobre un parámetro preciso de medición de la desigualdad.

En el caso chileno, existe bastante consenso que la distribución del ingreso es poco equitativa en comparación, incluso a la de otros países latinoamericanos. Los estudios de Beyer (1995 y 1997), llegan a importantes conclusiones en este tema. En primer lugar, de acuerdo a ese autor, Chile se caracteriza por tener una distribución del ingreso bastante estable; si bien en los últimos años se han visto algunos cambios en las participaciones relativas de los distintos quintiles, en la práctica estos no reflejan tendencias y tampoco son estadísticamente significativos. En forma adicional el autor identifica a la creciente participación de la mujer del estrato alto en la fuerza de trabajo y la mayor fuente de desigualdad está en el ingreso del trabajo, siendo la educación el principal elemento que influye en este hecho. La evidencia sugiere que las diferencias educacionales están jugando un papel importante en la determinación de los salarios. Mejorar los niveles de escolaridad y calidad de la educación serían eventos con un impacto importante sobre la distribución del ingreso en Chile.

De acuerdo a lo anterior, es importante distinguir entre las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza de aquellas dirigidas a disminuir la desigualdad. Tal como lo formulan Cowan y De Gregorio (1996), los éxitos y fracasos de la política social no deberían basarse exclusivamente en indicadores de distribución de ingresos. Sin embargo, siguiendo a Rawls sería posible plantear que la desigualdad disminuye cuando se mejoran las condiciones de vida de las personas más pobres.

#### 4. Factores determinantes de la pobreza individual

En este ámbito es posible preguntarse cuáles son los factores determinantes de la pobreza. Aunque ésta es una pregunta de largo desarrollo es posible tener al menos una aproximación inicial. La pregunta puede ser formulada de la siguiente manera: ¿cuáles son las variables más relevantes para clasificar a una persona como pobre o no pobre?

Para esto se recurre a un análisis discriminante, que es un procedimiento estadístico que permite identificar desde un conjunto de variables, aquellas que, en función de los valores que asumen, diferencian más a ciertos grupos de interés, en este caso: pobres y no pobres. El resultado de la clasificación se presenta a través de un indicador denominado “porcentaje de sujetos correctamente clasificados”. Este porcentaje representa la correspondencia entre la posición inicial de los entrevistados y en qué grupo serían clasificados por el modelo discriminante. Se seleccionarán aquellas variables que más discriminan.

Para representar el peso de las variables dentro de cada modelo, se incluirán los coeficientes estandarizados de la función discriminante canónica<sup>2</sup> junto al peso relativo de cada uno de ellos en la función<sup>3</sup>.

Se realizaron dos modelos de análisis discriminante, el primero de los cuales considera como variable dependiente la línea de indigencia o pobreza para personas mayores de 18 años. El resultado del análisis logrado es que en base a las variables elegidas, un 68,8% de las personas fueron clasificados adecuadamente en los grupos de pertenencia original: pobres y no pobres. Los resultados para las variables finalmente consideradas se aprecian en el Cuadro 1.

De acuerdo a los valores de la tabla, se obtiene que las variables que más pesan en la discriminación entre pertenencia a grupos no pobre y pobre son escolaridad y edad<sup>4</sup>, seguidas de Tamaño del hogar y actividad laboral<sup>5</sup>. De esto se desprende que una variable clave para la superación de la pobreza individual es la escolaridad. Las siguientes dos variables son demográficas, mientras que la cuarta se relaciona con la participación en la fuerza de trabajo.

<sup>2</sup> Corresponde a la función de clasificación que entrega el análisis (sus coeficientes son proporcionales a la función lineal discriminante de Fisher).

<sup>3</sup> El peso se calcula dividiendo el coeficiente por la suma de todos los coeficientes en valor absoluto.

<sup>4</sup> Los no pobres tienen más escolaridad y edad que los pobres.

<sup>5</sup> Los no pobres tienen un tamaño del hogar más pequeño que los pobres. Los no pobres tienen mayor probabilidad de estar ocupados, mientras que los pobres son desocupados o inactivos.

**CUADRO 1** RESULTADO ANÁLISIS DISCRIMINANTE ENTRE GRUPOS NO POBRES Y POBRES PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS

Variabes	Coefficiente	Peso %
Escolaridad	0,693	27,8
Edad	0,542	21,8
Nº de personas en hogar	-0,457	18,4
Actividad Laboral	-0,276	11,1
Tipo de empleo	-0,217	8,7
Estado Civil	-0,147	5,9
Sexo	0,138	5,5
Horas trabajadas	0,019	0,8

*Fuente:* Estimación a partir de CASEN 1998.

En el segundo ejercicio de análisis discriminante se analiza la pertenencia a grupos no pobre y pobre a nivel de hogares. En este caso el resultado del análisis es que el porcentaje correctamente clasificado alcanzó a 76%.

**CUADRO 2** RESULTADO ANÁLISIS DISCRIMINANTE ENTRE GRUPOS NO POBRES Y POBRES HOGARES

Variabes	Coefficiente	Peso %
Nº dependientes	-0,863	40,5
Actividad laboral JH	-0,462	21,7
Tercera edad JH	0,280	13,2
E. Civil JH	-0,254	12,0
Deserción	-0,148	7,0
Sexo JH	0,121	5,7

*Fuente:* Estimación a partir de CASEN 1998.

La tabla muestra que las variables que más pesan en la discriminación entre pertenencia a grupos no pobre y pobre son: número de dependientes del hogar<sup>6</sup>, seguida de tres variables del jefe de hogar; actividad laboral<sup>7</sup>, tercera edad<sup>8</sup> y estado civil<sup>9</sup>. Nuevamente, la actividad laboral, en

<sup>6</sup> Dependientes = Personas con ingreso 0. En los hogares no pobres hay un menor número de dependientes.

<sup>7</sup> Los hogares no pobres tienen una situación de mayor actividad laboral del jefe de hogar.

<sup>8</sup> En los hogares pobres el jefe de hogar pertenece en mayor proporción a la tercera edad.

<sup>9</sup> En los hogares no pobres el jefe de hogar su estado civil es casado, mientras que en los pobres es no casado.

este caso asociada al jefe de hogar, es una variable clave para discriminar entre pertenencia a grupos pobres o no pobres.

En todo caso, vale la pena aclarar que las variables seleccionadas por el modelo son las que mejor sirven para clasificar a las personas u hogares según su pertenencia a los grupos de origen. Esto no implica necesariamente una causalidad entre las variables, sino que pueden existir factores exógenos que justifican esa asociación.

### 5. Situación habitacional de los pobres

Otro aspecto relevante al analizar la realidad de las familias pobres en Chile, se refiere al acceso a vivienda. Tal como se puede observar en el Cuadro 3, a nivel país algo más de un 12% de los hogares vive en condiciones de déficit de habitabilidad. En el caso de los hogares del primer quintil este déficit se eleva a un 28% de los hogares, siendo conformado principalmente por déficit de saneamiento asociado a disponibilidad de agua potable y alcantarillado y, en segundo lugar, déficit de materialidad, asociado a mala calidad de los materiales constructivos de la vivienda. En suma, considerando al 40% más pobre de los hogares existirían casi 200.000 hogares con déficit habitacional cualitativo

**CUADRO 3** DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO  
(% HOGARES-CASEN 1998)

Tipo déficit	1	2	3	4	5	Total
Saneamiento	13,6	7,4	4,6	2,6	1,2	5,9
Materialidad	9,3	6,0	4,8	2,8	0,6	4,7
Habitabilidad	4,7	1,8	1,1	0,6	0,2	1,7
Total hogares	27,6	15,2	10,5	6,0	2,0	12,3

Sin embargo, el aspecto más preocupante en relación a la situación habitacional de los hogares pobres se refiere al llamado déficit cuantitativo. Es decir, aquellos hogares que comparten vivienda con otros hogares allegados, ya sea externos, en el sitio o la vivienda del hogar principal, o allegamiento interno, que considera a los núcleos familiares que integran un hogar extenso. De acuerdo a las cifras de la CASEN 1996, un tercio de los hogares pobres vivían con alguna forma de allegamiento. Si bien este déficit mostró una importante disminución desde el año 1990, cuando un



52% de los hogares pobres presentaban allegamiento, el déficit habitacional cuantitativo sigue siendo un problema importante en las condiciones de vida de los pobres.

En todo caso, es importante tener presente que el allegamiento tiene dos componentes. Por una parte, refleja efectivamente una demanda por vivienda que no ha podido ser satisfecha objetivamente, y también refleja una estrategia de supervivencia de carácter voluntario, ya que existe una importante proporción de los allegados que prefieren vivir en esas condiciones, pues usualmente las viviendas de los familiares o personas con las que viven son mejores que las que podrían acceder por sí solos. En forma adicional los núcleos allegados también comparten su presupuesto lo que también les ayuda a subsistir en mejores condiciones que por sí solos.

De acuerdo a la estimación del déficit habitacional global que realizó la FNSP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza), [1999], para el año 2000 a nivel país habría un déficit de 618.000 viviendas; de esa cifra, el 40% más pobre de la población acumularía un déficit de 374.000 viviendas<sup>10</sup>.

## **6. Subsidios monetarios: ¿Cuánto ayudan a superar la pobreza?**

Los subsidios monetarios fueron creados como una manera de otorgar algunos de los beneficios del Sistema de Seguridad Social, a personas en condiciones de pobreza. En este sentido, la Pensión Asistencial (PASIS) de Vejez o Invalidez está orientada a dar un apoyo financiero a las personas mayores de edad o discapacitados permanentes que no tienen acceso al sistema previsional por no haber sido cotizantes y viven en condiciones de pobreza. De acuerdo al Instituto de Normalización Previsional (INP), en el año 1999 la PASIS ascendía a un valor mensual de \$ 30.000 aproximadamente y existían 360.000 beneficiarios de ésta. Por su parte, el Subsidio Unico Familiar (SUF) es una transferencia en dinero que se paga a los padres o cuidadores de los menores de 18 años que viven en condiciones de pobreza. De acuerdo a la información del INP, el valor del SUF ascendió a \$ 3.500 y se pagaron 905.000 subsidios mensuales durante 1999. En forma adicional, existe el Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP), con alrededor de 460.000 beneficiarios y un valor promedio cercano a \$

---

<sup>10</sup> Es probable que las cifras estimadas sean conservadoras, ya que consideran una proyección del crecimiento de la construcción de la vivienda en base a parámetros previos a la recesión.

3.300, y el Subsidio de Cesantía, que en el año 1998 consistía en un pago de \$ 27.291 a más de 11.000 beneficiarios<sup>11</sup>.

En los países desarrollados existe una vasta literatura que analiza los efectos de este tipo de subsidios. Si bien estos subsidios tienen la ventaja de ser transferencias que se pueden focalizar, y que al ser en dinero, las familias pueden asignarlo de acuerdo a sus prioridades, existe una amplia discusión sobre el desincentivo a trabajar remuneradamente que estos pueden generar. En el caso chileno, en general, esta discusión no ha sido considerada seriamente, ya que se estima que estos subsidios son un monto muy pequeño en dinero, y no permiten la subsistencia económica por sí solos.

**CUADRO 4** PORCENTAJE DE INCREMENTO DE LOS INGRESOS AUTÓNOMOS DE CADA GRUPO

Indigentes	7,9	8,1
Pobres no Indig.	1,6	2,9
No pobres	0,1	0,3

*Fuente:* Estimación a partir de CASEN 1998.

En efecto, en el Cuadro 4 se puede observar cuánto aumentan los ingresos autónomos de cada grupo en base a las transferencias monetarias. En el caso de los indigentes, en promedio, los subsidios monetarios aumentan sus ingresos en un 16%, mientras que para los pobres el aumento es sólo de un 4,5%, y para los no pobres el aumento con respecto a sus ingresos autónomos no alcanza a 0,5%. En el caso de los pobres no indigentes, el aumento de los ingresos parece ser muy marginal como para generar incentivos perversos.

**CUADRO 5** PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN RECEPCIÓN DE SUBSIDIOS MONETARIOS

	Quintiles de ingreso		
	1	2	3
Recibe SUF y/o SAP	44,9	55,0	59,2
No Recibe ni SUF ni SAP	44,3	51,7	56,6

*Fuente:* Estimación a partir de CASEN 1998.

<sup>11</sup> En forma adicional, el año 1999, se pagaron indemnizaciones del carbón: 1.800; bonos de invierno: 605.000; pensiones de reparación: 3.600; subsidios de cesantía 9.000.

De acuerdo a la información disponible, los subsidios monetarios no tienen un impacto agregado de envergadura en la disminución de la pobreza, si bien pueden tener un impacto relativo mayor en el caso de la superación de la indigencia, particularmente en el caso de familias en las cuales sus miembros son personas de la tercera edad que se mantienen a través de PASIS. La conclusión anterior se refuerza a partir de un estudio realizado en base a la encuesta CASEN 1994, el cual demostró que, a nivel nacional, la pobreza sería 0,4 puntos porcentuales más alta si no existiese la PASIS, y en el sector rural la disminución de la pobreza por la PASIS es de 1,1 puntos porcentuales<sup>12</sup>. El impacto del SUF es aún menor ya, que la pobreza disminuye en 0,2 puntos porcentuales por este subsidio. El impacto agregado de ambos subsidios es una disminución de 0,6 puntos porcentuales.

Por otro lado, las estimaciones sobre beneficiarios potenciales de PASIS señalan que el número de personas que calificaría para este subsidio, de acuerdo a los requisitos existentes, no sería más de 40.000 a nivel nacional.

El Cuadro 6 muestra algunos aspectos descriptivos de los beneficiarios de los subsidios monetarios a partir de un estudio realizado el año 1998. En primer lugar, hay una clara diferenciación del tipo de beneficiarios de cada subsidio. Por un lado, las PASIS están orientadas a personas mayores de edad, inactivos y principalmente mujeres, mientras que el SUF y SAP tienen como beneficiarios a hogares nucleares en los cuales los jefes de hogar son activos. En segundo lugar, el nivel de focalización también es diferente, ya que casi un 90% de los beneficiarios SUF se ubican en el 40% más pobre de la población, mientras que las PASIS y más lejos aún el SAP tienen niveles de focalización inferior. Finalmente, también se aprecian diferencias con respecto a la percepción de los beneficiarios frente a una eventual suspensión del subsidio. En el caso de las PASIS para la amplia mayoría de las personas sería difícil subsistir sin el aporte de ese subsidio y tendrían que recurrir a estrategias como reducir gastos y pedir ayuda, ya que los beneficiarios no tienen otra alternativa de subsistencia. En el caso del SUF y SAP, los beneficiarios se diferencian en recurrir a otras estrategias como empezar a trabajar o esforzarse más para cubrir sus gastos. En definitiva, no se aprecia una situación tan dramática en caso de suspensión del subsidio. Finalmente, vale la pena tener presente que en el estudio mencionado se comprobó que la recepción del SUF, no tenía impacto

---

<sup>12</sup> La relación en el caso de la PASIS, el efecto en la disminución de la indigencia es idéntico.

**CUADRO 6.** CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS MONETARIOS

	PASIS Vejez	PASIS Invalidez	SUF	SAP
Caract. Demográficas	67% Mujeres  Hogares Extensos y unipersonales  Inactivos	55% Mujeres  Hogares Extensos y Nucleares  Inactivos	Niños y jóvenes de ambos sexos Hogares Nucleares  Ocupados	65% Hombres (Jefes de hogar) Hogares Nucleares  Ocupados
Focalización del Gasto en el 40% más pobre*	80	80	89	60
Duración del beneficio	Pensiones tienen carácter vitalicio	Pensiones tienen carácter vitalicio	Subsidio expira a los 3 años.	Subsidio expira a los 3 años.
Existencia de cupos regionales	Sí	Sí	Sí	Sí
Percepción frente a pérdida del subsidio	92% sería difícil subsistir	90% sería difícil subsistir	80% sería difícil subsistir	55% se las arreglaría igual
Acción frente a suspensión del subsidio	32% reducir gastos 45% recurrir a ayuda	33% reducir gastos 35% recurrir a ayuda	35% reducir los gastos 15% recurrir a ayuda 25% empezar a trabajar	30% esforzarse en pagar cuenta. 25% atrasarse en pagos de cuentas.

Fuente: 1998 Estudio FOCUS sobre Evaluación de la política de subsidios sociales priorizados vía CAS 2.

\* Impacto Distributivo del Gasto Social – CASEN 1998 - MIDEPLAN

alguno respecto al acceso de otros programas sociales asociados que se estiman como prioritarios. Por ejemplo: no existen diferencias significativas en la asistencia a control de niño sano o retiro de leche en consultorio para los niños beneficiarios del SUF respecto de otros en similares condiciones socioeconómicas pero no receptores del SUF.

En resumen, con la excepción de las PASIS, los subsidios monetarios no parecen ser un elemento crítico para la subsistencia de las familias pobres en general. Tanto desde el punto de vista de la percepción de los beneficiarios como en el impacto económico, ya que tienen una baja incidencia en el presupuesto de la mayoría de los beneficiarios, salvo aquellos pertenecientes al primer quintil. En el caso de la PASIS ésta llega a aumentar el 65% de los ingresos autónomos del primer quintil. A partir de estos antecedentes en la próxima sección se realiza una propuesta de focalización de estos subsidios.

## 7. Gasto social y focalización

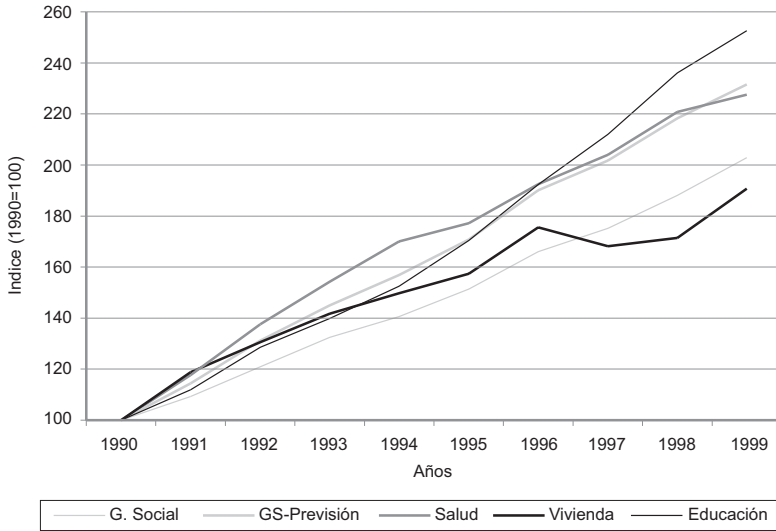
En el año 1999, el gasto social en Chile alcanzó a US\$ 9.925 MM<sup>13</sup>, lo que significa aproximadamente un gasto social per cápita de US\$ 700. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 2, el gasto público social ha crecido de manera considerable, llegando a un crecimiento de 104% durante la década; por su parte, el gasto público social sin previsión ha crecido en un 132%. Al interior de este último componente, los sectores han tenido importantes incrementos durante el período. Educación se incrementó en un 153%, mientras que Salud creció en un 128%, y el gasto en Vivienda aumentó en un 90%.

Al contrastar los antecedentes mencionados con respecto a la realidad latinoamericana, se constata que nuestro país corresponde al grupo de países con gasto social “medio-alto” y “alto”, cuya media de gasto por habitante se encuentra en US\$ 975<sup>14</sup>. Del mismo modo, Chile corresponde al grupo de países que ha tenido un crecimiento alto del gasto durante el período, el cual ha sido sobre el 7% anual.

Los antecedentes anteriores nos señalan que la expansión del gasto social resulta cada vez más difícil. Chile, al igual que otros países, tiene una elevada relación Gasto Social/Gasto Público. Es difícil incrementar los re-

<sup>13</sup> El año 1999 la razón Gasto Social/PIB alcanzó a 16,6%.

<sup>14</sup> El Panorama Social de América Latina (1998) define este monto para el año 1997, considerando dentro de este grupo a Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica. Este valor corresponde a una relación Gasto Social/PIB de 19,5%.

**GRÁFICO 2** EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL  
(1990=100)

Fuente: Estadísticas de la Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda.

curso al gasto social, cuando estos ya captan casi dos tercios del gasto público total. Tampoco es posible mantener una tasa de aumento del gasto que sea superior a la tasa de crecimiento del país.

El aumento del gasto social tiene un efecto distributivo diferenciado dependiendo del área en la cual se invierta. Tradicionalmente en Chile, el gasto en subsidios monetarios es bastante progresivo, mientras que el gasto en vivienda tiene elementos regresivos. El estudio de MIDEPLAN (2000), demuestra en base a los antecedentes de la CASEN 1998, que efectivamente al valorar los subsidios en especies del Estado, se mejora la distribución de ingresos, en base a una mayor participación de los primeros quintiles. Más aún, puede estimarse a partir de esa fuente que un 70% del gasto se concentra en los dos primeros quintiles. Sin embargo, esta estimación se basa en el 40% del gasto público social sin pensiones, es decir, es una estimación limitada<sup>15</sup>.

Por lo tanto, ante un eventual requerimiento de mayores recursos para gasto social, éste probablemente deberá provenir de una mayor focalización del mismo, para reasignar recursos a otros programas.

<sup>15</sup> Tal como se aprecia en el Cuadro 9, esa estimación no considera el gasto en educación superior, el Ministerio de la Vivienda y otros programas del Gasto Social.

**CUADRO 7** ESTIMACIÓN DE UNA TRANSFERENCIA VIRTUAL A CADA HOGAR A PARTIR DE LA REASIGNACIÓN

Monto Transferencia Virtual mensual (\$ 1998)	Diferencia mensual respecto línea pobreza Hogar promedio (\$ 1998)	Diferencia mensual respecto a estimación de compra privada de bienes (\$ 1998)
1.452.130	1.149.018	1.126.478
379.152	76.040	53.501
337.363	34.251	11.711
269.890	- 33.222	- 55.761
224.908	- 78.204	- 100.743

*Fuente:* Estimación propia a partir de cifras Gasto Social 1998 (DIPRES).

Para demostrar la envergadura del gasto social chileno, se realiza un ejercicio en el Cuadro 7. Este tiene por objeto dimensionar de manera agregada el uso alternativo de los recursos del gasto social, y así visualizar de un modo concreto lo que significa el esfuerzo fiscal que el país está realizando en términos de gasto social. La estimación parte de asignar todos los recursos del gasto social sin previsión, que ascendió el año 1998 a US\$ 5.445 MM. No se considera el gasto en previsión, ya que tiene una naturaleza distinta y corresponde a un compromiso que el Estado tiene con el sector pasivo. Si el monto del gasto social sin previsión se mensualiza y se distribuye de acuerdo a diversos umbrales de beneficiarios se obtiene, por ejemplo, que todos los hogares pobres habrían podido obtener el año 1998 una transferencia mensual de casi \$ 380.000 con la cual deberían satisfacer todas sus necesidades. Del mismo modo, en la segunda columna se expresa la diferencia, o saldo de dinero, que queda de restar el monto de la transferencia al costo de dos canastas básicas de alimentos por miembro del hogar, para un hogar promedio del primer quintil. Se aprecia que a cada hogar pobre le “sobrarían” alrededor de \$ 80.000 mensual. Finalmente, en la tercera columna del cuadro, se estima el costo que tendría este hogar promedio en caso de tener que adquirir en el mercado los bienes que en teoría hoy podría estar recibiendo<sup>16</sup>. En el caso de un hogar pobre promedio, le sobrarían más de \$ 50.000 mensuales después de adquirir privadamente los bienes requeridos.

<sup>16</sup> Se estima una canasta de alimentos por cada miembro del hogar, el dividendo mensual de una vivienda de 400 UF, el plan de salud más barato de la Isapre Consalud para ese hogar, el pago privado de dos matrículas de colegio y un 20% adicional destinado a “varios”.

Si se sigue el ejercicio descrito, es posible constatar claramente que con los recursos que se manejan hoy por parte del gasto social sin previsión, en caso de distribuir esos mismos recursos a cada uno de los hogares pobres, sería posible eliminar totalmente la pobreza e incluso dejar a los hogares pobres con un “vuelto” equivalente aproximadamente a un 80% del sueldo mínimo. En el ejercicio más exigente de la compra privada de los bienes, cada hogar pobre quedaría con un “vuelto” de más de \$ 50.000.

En definitiva, lo que este ejercicio teórico plantea es que los recursos que el país hoy maneja tienen una magnitud suficiente como para eliminar potencialmente la pobreza. De aquí deriva la importancia que debe asumir la autoridad social pública en responder eficientemente a la asignación de los recursos disponibles.

## 8. Grupos vulnerables

A partir de los años 90 se introduce el concepto de grupos vulnerables en el análisis de la política social. Este concepto se utiliza como una aproximación, para focalizar los esfuerzos de la política social, en segmentos de la población que tienen ciertas características comunes y que son relativamente fáciles de identificar.

De acuerdo a lo anterior, es interesante analizar la incidencia de la pobreza en estos grupos. Tal como se puede apreciar en la tabla, tres de los cinco grupos vulnerables identificados muestran niveles de pobreza superiores a los de la población para el año 1996<sup>17</sup>. Estos son población indígena, población rural y población de baja escolaridad. Por otra parte, la jefatura femenina de hogar y la tercera edad muestran valores inferiores en términos de la incidencia de la pobreza. (Cuadro 8)

Es importante tener presente la importancia relativa de cada grupo vulnerable en relación a la pobreza. Si bien es cierto que la población indígena<sup>18</sup> tiene la más alta incidencia de la pobreza de los grupos analizados, en términos absolutos sólo un 7% de la población pobre es indígena. En otras palabras, de cada cien personas pobres en Chile al año 1996, sólo 7 eran indígenas. Por su parte, un 18% de la población pobre habita en sectores rurales, y las mujeres jefas de hogar constituyen menos de un 5% de

<sup>17</sup> Se utiliza la Encuesta CASEN 1996, ya que contiene variables identificatorias de la población indígena.

<sup>18</sup> De acuerdo a la CASEN 1996, los indígenas corresponden a un 3,5% de la población del país.



**CUADRO 8** GRUPOS VULNERABLES SEGÚN POBREZA

Nº personas	Población Indígena	Población Rural	Población baja escolaridad	Tercera Edad	Mujeres Jefa de hogar	Población Pobre
Indigente	10,6	8,8	7,3	2,2	5,4	5,7
Pobre no indigente	25,0	19,9	19,4	8,3	13,4	17,5
Total Pobres	35,6	28,7	26,8	10,6	18,8	23,2
% Total Pobres	7,3	18,5	20,4	4,5	4,6	100,0

*Fuente:* CASEN 1996

la población pobre. De acuerdo a lo anterior, es posible preguntarse hasta qué punto la focalización en algunos grupos vulnerables es una estrategia adecuada para la superación de la pobreza, ya que existe una importante proporción de personas pobres que no se ajustan necesariamente a esas definiciones o bien pertenecen a varias de ellas simultáneamente.

Sin embargo, a pesar de la mayor prevalencia de la pobreza para algunos de estos grupos vulnerables, en otros parámetros socioeconómicos la priorización en función de indicadores de carencias no es idéntica. Por ejemplo; en relación a los niveles de escolaridad de estos grupos las personas de la tercera edad y la población rural tienen casi un año menos de escolaridad en promedio que la población indígena y la población pobre. Finalmente, en el caso de algunos parámetros habitacionales como la disponibilidad de agua dentro de la vivienda, y materialidad de la misma, nuevamente la población rural aparece como el grupo más desmejorado de todos los considerados

Al interior de los grupos vulnerables vale la pena mencionar la situación de los indígenas, ya que este grupo se ha comenzado a perfilar con mucha fuerza como un grupo de presión. Probablemente es el único de los grupos vulnerables que ha ido adquiriendo esta estrategia. En este sentido, tal como se planteó previamente, si bien los indígenas enfrentan una mayor incidencia de la pobreza que otros grupos vulnerables, hay otros grupos que tienen peores condiciones en términos de calidad de la vivienda y años de escolaridad. Más aún, un estudio basado en la CASEN 1996<sup>19</sup>, demostró que si bien la pertenencia a la etnia mapuche tiene incidencia en la probabilidad de ser pobre, esta incidencia es inferior a la de otras varia-

<sup>19</sup> C. Le Foulon (1999), *Discriminación indígena en Chile: Análisis de la situación del pueblo Mapuche*. Instituto de Economía U.C.

bles como escolaridad, empleo del cónyuge, tamaño de la familia y otras. Del mismo modo, la diferencia salarial (80%), está asociada a diversos factores, siendo la situación de etnia no estadísticamente significativa en cuanto a explicar parte de esa diferencia.

Por lo tanto, el concepto de vulnerabilidad debe manejarse con mayor precaución, ya que una dimensión de posible vulnerabilidad por sí sola no siempre está asociada a una situación de pobreza. Muchas veces se homologa vulnerable con pobre, en circunstancias que en el primer caso se trata principalmente de carencias parciales mientras que en el otro de carencias multidimensionales.

## 9. Percepción y expectativas de superación de la pobreza

En los últimos años se han elaborado diversos estudios que analizan la percepción de las personas sobre la evolución de la pobreza y la política social en general. El analizar la percepción tiene la dificultad de que ésta puede no coincidir con los parámetros objetivos existentes, aunque tiene la ventaja de reflejar lo que intuyen las personas y, consecuentemente, lo que muchas veces los hace anticipar, planificar y reaccionar.

Un estudio realizado en el año 1996, mostró que en el período entre 1987 y 1994 se había constatado una disminución de la pobreza de un 15% entre esos años, también se verificó que las familias pobres habían prácticamente duplicado la disponibilidad de bienes en el hogar entre los años 1992 y 1996. Finalmente, también se identificaba un importante mejoramiento intergeneracional de la escolaridad. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados a partir de la encuesta del CEP (Jun-Jul 96)<sup>20</sup>, señalaban que la pobreza se había mantenido igual (42%) y más de un cuarto de los entrevistados señaló que ésta había aumentado. Esta percepción era particularmente crítica en los estratos bajos.

Esto refleja que la opinión pública tiene una aproximación relativa al concepto de la pobreza, y que en la medida en que se superan ciertas necesidades pueden aparecer otras como importantes.

Por su parte, el estudio del PNUD (1999), destaca como una de las paradojas de la modernización, la creciente inseguridad humana de las personas, especialmente en aspectos de carácter subjetivo, como la percepción de dificultades para tener una atención de salud adecuada, percepción de precariedad laboral y otros. Sin embargo, se constata que estos temores o

<sup>20</sup> Irrarázaval, I. (1997), "Pobreza y estratificación social en Chile". *Documento de Trabajo* N° 263, CEP.

preocupaciones subjetivas se encuentran asociados al nivel de ingresos de las personas.

En resumen, lo planteado previamente pone de manifiesto que la percepción es una dimensión que debe tenerse presente en la política social, ya que ésta es determinante al evaluar los éxitos o fracasos agregados de la política. Más aún, la inseguridad humana es algo que no se supera fácilmente a pesar de la mayor inversión social que se pueda hacer.

Como contraparte de lo anterior, es interesante destacar, que a pesar de las “inseguridades” institucionales subjetivas que perciben las personas de escasos recursos, hay una visión complementaria que muestra que los propios pobres identifican que son las causas asociadas a factores personales las que les permitirían superar la condición de pobreza. En las encuestas que el CEP ha realizado desde 1986, se ha incluido de manera intermitente una pregunta sobre las causas de la pobreza. En los estudios aparece de manera reiterada que la flojera y la falta de iniciativa, la falta de educación, los vicios y el alcoholismo, conjuntamente con las pocas oportunidades de empleo<sup>21</sup>, son los principales elementos que a juicio de los entrevistados, causan la pobreza. La priorización de las causas anteriores es bastante similar en el caso de los propios pobres. De este modo, las principales causas de la pobreza de las personas, tanto a juicio de la población como de los propios pobres, son fundamentalmente individuales y conjuntamente, en algunos casos, estructurales.

La información anterior, se complementa con las conclusiones del estudio de *Habilitación, Pobreza y Política Social* (1995); en el cual se concluye que la mayor parte de las familias en condiciones de pobreza muestran condiciones objetivas de haber alcanzado un éxito socioeconómico relativo dentro del segmento de la pobreza. Estas familias se caracterizan por tener actitudes, conductas y opiniones que evidencian una aspiración permanente a lograr una mejoría en sus condiciones de vida, lo que se refleja en la práctica en una preocupación por mejorar su vivienda, mantener estabilidad en el empleo, interés por capacitarse, asistencia escolar de los niños y otros aspectos.

En otras palabras, si bien es cierto que las familias pobres pueden tener una percepción de inseguridad respecto a la cobertura institucional que les beneficiaría en caso de necesidad, al mismo tiempo, estas personas están haciendo esfuerzos objetivos para superar la pobreza y consideran que estos esfuerzos son caminos concretos para salir de la misma.

---

<sup>21</sup> Esta causal aumenta su importancia en períodos de crisis con mayor incidencia de desempleo.

## II. IDEAS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES

En esta sección se señalan algunas alternativas, ideas y estrategias para la superación de la pobreza. Dado el carácter multidisciplinario que este fenómeno necesariamente algunas de las proposiciones deben ser implementadas a través de otras iniciativas sectoriales, las que están desarrolladas más ampliamente en otros capítulos de este libro.

### **1. Necesidad de seguir creciendo y generando empleo**

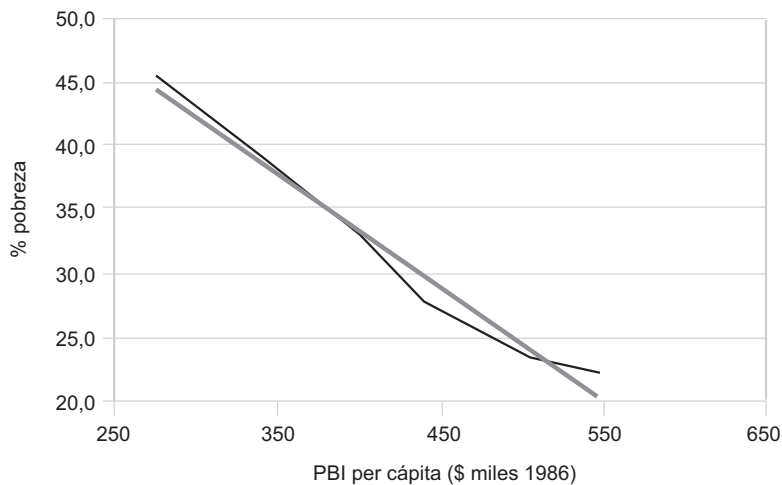
Aunque sea obvio y reiterativo, es necesario comenzar por lo primero que es la necesidad de lograr una tasa de crecimiento alto y sostenido en el tiempo. Tal como se explicó previamente, no es éste el capítulo encargado de definir cómo se debe abordar una estrategia de crecimiento económico para el país. Sin embargo, está claro, tal como se mencionó en los puntos 1 y 2 de la sección anterior, que en el caso chileno se ha comprobado que el crecimiento explica la mayor parte de la reducción de la pobreza y del aumento del empleo.

Tal como se aprecia en los gráficos 3 y 4, entre los años 1987 y 1998 ha existido una muy estrecha relación entre crecimiento del ingreso y disminución de los niveles de pobreza y de la brecha de pobreza. En efecto, durante este período, un aumento de 10% del PBI per cápita incidió en una disminución de un 11% de la pobreza<sup>22</sup>. Como es sabido, la relación aritmética observada entre crecimiento y disminución de la pobreza durante el período descrito no tiene necesariamente que continuar en la misma proporción, sin embargo, la evidencia señala de manera robusta la fuerte interrelación entre ambas variables.

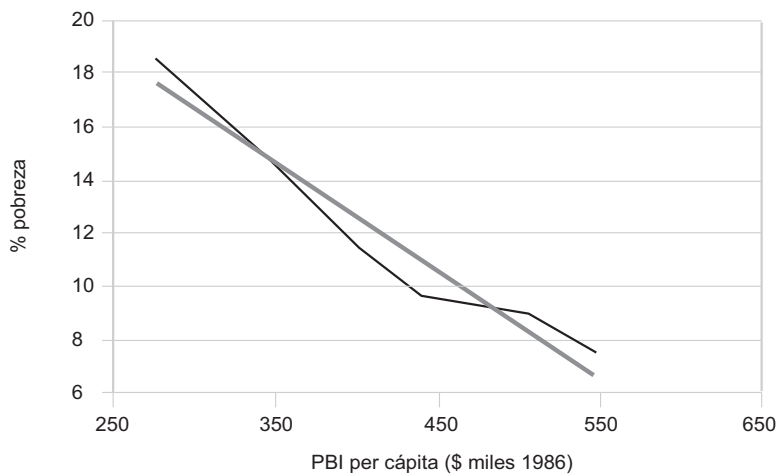
Quizás la proposición que corresponda hacer en este ámbito, es justamente insistir en que la autoridad económica y la empresarial deben proclamar con mayor fuerza la importancia que el crecimiento tiene para la superación de la pobreza y la disminución del desempleo. Muchas veces se plantean discursos y presentaciones en los cuales se analizan en profundidad las relaciones entre las distintas variables macroeconómicas, pero sin embargo se olvidan las repercusiones últimas que éstas tienen en el ámbito social.

<sup>22</sup> Del mismo modo, el aumento del 10% del PBI per cápita incidió en una disminución del 13% de la brecha de la pobreza.

**GRÁFICO 3** POBREZA VERSUS PBI PER CÁPITA



**GRÁFICOS 4** BRECHA DE POBREZA VERSUS PBI PER CÁPITA



## 2. Focalización

La estrategia de la focalización del gasto social ha sido una estrategia poco aceptada pero eficiente. La regla más simple plantea que un peso gastado en personas de niveles socioeconómicos medios o altos es un peso menos gastado en los pobres. La estrategia es poco querida, porque focalizar significa de alguna manera u otra tener que identificar a personas que son beneficiarios prioritarios de la política social, dejando a otros que están en mejores condiciones socioeconómicas relativas fuera de la misma; en los países desarrollados existe una amplia literatura sobre los “efectos estigmatizantes” que tienen las políticas selectivas. Sin embargo, la estrategia es eficiente porque permite justamente concentrar los recursos en las personas que más lo requieren. Esto llevó al Banco Mundial a plantear la existencia de una paradoja en la pobreza, ya que en la década de los ochenta mientras algunos países veían caer los ingresos de sus habitantes, mejoraban sus indicadores socioeconómicos.

A partir de la CASEN de 1985 se vienen desarrollando estudios que analizan el impacto distributivo del gasto social, en tanto para la CASEN 1998 existen dos estudios disponibles. Estos estudios analizan los subsidios y beneficios sociales que recibe cada uno de los hogares chilenos, y posteriormente los valoriza en dinero para finalmente revisar el efecto que estos tienen en el mejoramiento de los ingresos de los hogares.

El estudio de MIDEPLAN (2000) revela los niveles de focalización con la encuesta CASEN 1998. De acuerdo a las estimaciones de ese estudio, más de un 70% del gasto social que pesquiza ese estudio beneficiaría a los primeros dos quintiles. Sin embargo, el estudio de Contreras *et al.* (2000), que también analiza el impacto distributivo del gasto social con la misma fuente de información pero con una mayor cobertura, pues incluye a vivienda, concluye que entre 1990 y 1998 ha existido una mejoría parcial en la focalización, ya que en 1990 los dos primeros quintiles captaban un 56% del gasto mientras que en 1998 los dos primeros quintiles captaban un 59% del gasto<sup>23</sup>. No obstante, los autores afirman que el importante incremento en el ingreso de los primeros quintiles en base a la valoración de los subsidios en especie, se debe más que nada al aumento absoluto en el gasto más que en base a ganancias en focalización.

Si bien ambos estudios aportan valiosos antecedentes y muestran en general un importante nivel de focalización del gasto, la información en la

<sup>23</sup> Para el año 1987, los dos primeros quintiles acumulaban el 55% del gasto social directo.

práctica es parcial, ya que por problemas metodológicos, de cobertura de la encuesta y de otra índole sólo es posible imputar algo menos de dos tercios del gasto en funciones sociales. Si bien hay una parte de este gasto no imputado que podría tener una distribución semejante a la del estimado, hay una parte no despreciable del mismo que tiene un impacto bastante más regresivo, como es el caso de la educación superior.

**CUADRO 9** COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO MIDEPLAN. 1998

Función	Gasto Función Social DIPRES	Gasto imputado en impacto distributivo MIDEPLAN	%
Salud	917.025	847.331	92,4
Educación	1.248.783	865.079	69,3
Vivienda	376.728		0,0
Empleo	8.486		0,0
Otros Social	473.656	248.646	52,5
SUBTOTAL	3.024.678	1.961.056	64,8
Previsión	2.089.767	-	0,0

Finalmente, a pesar de lo afirmado previamente, el gasto en previsión obedece a una deuda del sector público con la población pasiva, y es considerado como gasto social en todas las estadísticas oficiales e internacionales. Si se imputara el impacto distributivo de este componente del gasto, el resultado sería una distribución neutra o regresiva.

Desde comienzos de los setenta, en nuestro país hay estrategias concretas para focalizar el gasto social en los más pobres. En los noventa se comienza a trabajar con la Ficha CAS 2. Esta encuesta ha sido constantemente revisada y actualizada, y en forma adicional se han creado sistemas de digitación y procesamiento que aseguran una mayor calidad de la información.

En definitiva, la propuesta es avanzar más en la focalización de los programas sociales, particularmente en vivienda, en algunos ámbitos de educación, como educación superior, y subsidios monetarios. De esta manera se contribuirá más efectivamente a la superación de la pobreza. Hace algunos años se esbozó el concepto del Gasto Social Efectivo<sup>24</sup> como aque-

<sup>24</sup> Véase: Gasto Social Efectivo: ODEPLAN – Fac. Ciencias Económicas y Administrativas U. de Chile (1989).

lla proporción del gasto social en bienes y servicios que beneficia al grupo más pobre de la población, definiendo en ese contexto al 30% de menores ingresos. A nuestro juicio, este concepto permanece vigente, ya que la política de asignación del gasto social debe en primer lugar contribuir a la superación de la pobreza. Un aspecto distinto es plantear como parte de la política social aspectos redistributivos a nivel global, como apoyo al acceso a la vivienda del estrato socioeconómico medio. Es posible, que un gobierno pueda argumentar la conveniencia de esta política por diversas razones. Sin embargo, deberá tenerse en claro que estos recursos no contribuyen a la superación de la pobreza.

Continuando la línea anterior, el instrumento fundamental para continuar en la tarea de la focalización es la Ficha CAS-2, la que siempre podrá ser mejorada conceptual y administrativamente, pese a lo cual, ella constituye un mecanismo transparente y efectivo para focalizar. Además que cuenta con una amplia institucionalización a nivel del país.

### **3. Aumento de la escolaridad y calidad de la educación de la población pobre**

En el punto 4 de la sección anterior, se pudo observar que la escolaridad es la variable de mayor peso en explicar la discriminación entre grupos pobres y no pobres. Esta información se complementa con el estudio de Beyer (2000), en el cual plantea que en nuestro país el retorno de la educación crece en la medida que aumentan los años de escolaridad. De esta manera, el autor sugiere la necesidad de aumentar la escolaridad y la calidad de la educación para disminuir la desigualdad de ingresos en Chile. Como corolario, es posible argumentar que para la superación de la pobreza también son necesarios los mismos aspectos, aunque dado el incremento casi exponencial que tiene el retorno de la educación a partir de los 17 años de estudios, es poco factible propiciar una política en la cual los pobres puedan acceder de manera creciente a la educación superior. Por tradición esta etapa educativa es selectiva y no universal, lo que lleva a poner todo el peso de la prueba en la disminución de la deserción y repitencia escolar y en definitiva mejorar la calidad de la educación.

Nuevamente, no es este el espacio para evaluar la efectividad que ha tenido la reforma escolar en la disminución de las brechas educativas de nuestra población. Tampoco se conocen los impactos que la incorporación de la Jornada Escolar Completa puede producir en el aumento de la retención escolar.



Sin embargo, sí es posible insistir en una estrategia de política que fue mencionada en la campaña presidencial del año 1999, contando con una amplia aceptación en todo el espectro político. Se trata de la creación de una subvención diferenciada que incentive la retención escolar y financie una mejor calidad de la educación para niños que estudian en escuelas de sectores pobres. Esta iniciativa se concreta a través de crear dos líneas de incentivos a colegios que trabajen con niños de sectores socioeconómicos deprimidos.

Por una parte, se propone la creación de una subvención diferenciada en base al nivel socioeconómico del niño que asiste a establecimiento educacional, de modo de hacer más atractiva la retención de ese niño. Es sabido que es más caro educar a un niño que proviene de una situación socioeconómica adversa, lo que incide en un menor nivel de estimulación y de privación sociocultural en general; por lo tanto, ya no sólo se requiere apoyo en materiales educativos sino probablemente un refuerzo emocional y educativo<sup>25</sup>. Esta subvención debe ser pagada en base a la asistencia del niño, siguiendo el esquema original de la subvención. Una parte de esta subvención podría traspasarse a incentivos a profesores; sin embargo, otra parte debería estar enmarcada al aumento en la calidad de la prestación educativa, ya sea a través de materiales educativos especiales, o bien contratación de monitores de apoyo en trastornos de aprendizaje o reforzamiento. El mecanismo de focalización sugerido es el puntaje CAS de la familia. El incremento propuesto se aprecia en el Cuadro 10.

**CUADRO 10** PROPOSICIÓN DE INCREMENTO DE SUBVENCIÓN PARA NIÑOS DE ESCASOS RECURSOS

	% Incremento de la subvención
1er. Quintil Puntaje CAS	15
2do. Quintil Puntaje CAS	8
3er. a 5°. Quintil	0

Considerando el alto impacto que ha tenido el programa P-900, cuyo costo anual es de \$ 8.000 por niño, valor que no contempla los aportes en especies que hacen otros programas complementarios del ministerio del

<sup>25</sup> Los niños de hogares pobres tienen en promedio padres con menos escolaridad, lo que significa menor apoyo en las actividades escolares y un costo alternativo más alto con respecto al año adicional de estudios.

área, es posible afirmar que un 15% de aumento del valor de la subvención puede financiar los costos adicionales de talleres y materiales especiales para niños provenientes de estratos socioeconómicos bajos y ser un incentivo para captar estos recursos adicionales. En todo caso, este incremento en la subvención debería reemplazar a la Subvención por Reforzamiento Educativo.

Teniendo presente la estructura de focalización del gasto en subvenciones de la CASEN 1998, esta propuesta tendría un costo aproximado de un 23% adicional en el gasto de subvenciones de enseñanza básica y media, científico-humanista y técnico profesional. El financiamiento de la medida podría venir de un incremento en el financiamiento compartido con liberación de recursos para el MINEDUC, para los quintiles superiores. Sin embargo, esta medida no sería suficiente para lograr financiar la propuesta por lo que necesariamente se debería recurrir a reasignaciones dentro del ministerio o bien a obtener recursos frescos.

La segunda línea de incentivo vendría directamente por el incremento en el logro del SIMCE. Ésta consistiría en un porcentaje de incremento del valor de la subvención de la escuela por un período entre dos mediciones del SIMCE. El incremento de la subvención sería proporcional al diferencial de incremento en el puntaje dependiendo del puntaje inicial, de manera que, las escuelas que mejoran más partiendo de peor rendimiento original tendrían un más alto incremento de la subvención, respecto a otras que parten de una situación más mejorada. En todo caso, el porcentaje de incremento máximo de la subvención por este concepto no debería ser más de un 10%.

#### **4. Subsidios monetarios**

En el punto 6 de la sección anterior, se revisó someramente la situación de los subsidios monetarios, constatando que estos tienen un bajo impacto en la superación de la pobreza global. Sin embargo, son programas con una muy alta cobertura en términos de beneficiarios a nivel nacional. En general, con la excepción de la PASIS, se estima que estos subsidios no son un aporte importante a la superación de la pobreza, aunque obviamente las personas siempre preferirán recibir algún beneficio por pequeño que este sea. Sin embargo, las propuestas que se describen a continuación plantean cambios radicales en la forma de asignar los subsidios, si bien para su implementación se requieren fundamentalmente medidas administrativas, salvo en el caso de la eliminación del carácter vitalicio de la PASIS, que requeriría un cambio en la ley.

### PASIS

- Se propone mejorar la focalización de las PISIS de manera de cubrir sólo al 30% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos más eficientemente en el mismo programa. Esta proposición significaría reducir en aproximadamente un tercio los recursos del programa. Los recursos liberados podrían utilizarse en aumentar el monto unitario del beneficio. Esto se justifica dado el carácter asistencial del beneficio y las pocas posibilidades de actividad de los beneficiarios.
- En todo caso esta medida significa la implementación de diversas medidas administrativas que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre estas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la actualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.
- En la línea de lo anterior, se propone eliminar el carácter vitalicio de las PISIS, ya que esto es un impedimento para avanzar en la focalización. Existen pensiones que fueron otorgadas sin mayor consideración de los requisitos socioeconómicos de acceso, lo que significa que están desfocalizadas.

### SUF

- Se propone mejorar la focalización del SUF de manera de cubrir sólo al 10% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos en alternativas socialmente más eficientes. El SUF produce un impacto mínimo en los presupuestos de los hogares pobres, salvo en el 10% más pobre de la población.
- Esta proposición implica reducir en la mitad el presupuesto del SUF. Los recursos liberados podrían utilizarse en el financiamiento de otras iniciativas socialmente más eficientes que apunten a la misma población objetivo. En concreto, podría destinarse subvención educativa diferenciada o bien traspasarse vía aporte de financiamiento compartido. Otra alternativa de reasignación de los recursos es destinarlos a aumentar los cupos de la Beca Presidente de la República, el cual es un programa focalizado y habilitador, ya que premia el rendimiento escolar para niños de escasos recursos.
- Al igual que en el caso de las PISIS; estas medidas significan la implementación de medidas administrativas que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre estas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la ac-

tualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.

#### SAP

- Se propone mejorar la focalización del SAP, de manera de cubrir sólo al 30% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos más eficientemente en el mismo programa. Esta proposición significaría reducir en aproximadamente dos tercios los recursos del programa.
- Los recursos liberados podrían destinarse a las alternativas anteriormente mencionadas como subvención diferenciada o Beca Presidente de la República.
- Al igual que en los casos anteriores, se sugiere la implementación de cambios administrativos que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre éstas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la actualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.

Tal como se vio previamente, los subsidios monetarios no parecen tener impacto en una menor participación en la fuerza de trabajo. En efecto, en el caso de las PASIS, los beneficiarios son en general del sector pasivo. En el caso del SUF y SAP sí podrían haber algunos efectos menores, ya que tal como lo declararon en la encuesta de percepción, en el caso del SUF, algunos de sus beneficiarios reconocieron que deberían trabajar más en caso de perder el subsidio. De este modo, es algo prematuro proponer un modelo a la norteamericana con *Workfare*, en el cual los receptores de subsidios monetarios deben trabajar para obtener esos beneficios.

### 5. Acceso a la vivienda social\*

De acuerdo a MIDEPLAN (1999), la focalización de los subsidios de vivienda, medida como la distribución de los hogares beneficiarios de programas habitacionales por quintiles de ingreso, ha mejorado de manera importante en la última década. Sin embargo, esta preocupación sigue vigente, ya que en la actualidad más de un 20% de los beneficiarios de programas de vivienda pertenecen al 40% superior de la distribución de ingre-

\* El autor agradece los aportes de Raúl Lagos V. en el tema de Vivienda Social.

sos. Particularmente, hay algunas líneas de programas habitacionales que definitivamente favorecen a sectores medios y medios altos, tal como se aprecia en el cuadro siguiente, estos son Subsidio Habitacional Tradicional y el Programa Especial de Trabajadores.

**CUADRO 11** DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE VIVIENDA A PARTIR DE 1990 SEGÚN QUINTILES DE INGRESO

	1	2	3	4	5	Total	Programa 1999 Miles UF
Subsidio							
habitacional	18,3	19,8	23,4	24,8	13,7	100,0	2.933,0
PET	18,2	19,5	25,2	30,1	7,1	100,0	1.104,0
Subsidio rural	55,3	25,7	12,1	5,4	1,4	100,0	1.961,0
Vivienda progresiva	48,3	23,9	16,9	8,5	2,4	100,0	2.258,4
Vivienda básica	41,1	35,8	11,7	9,4	1,9	100,0	8.355,6
Otro beneficio	40,9	29,0	18,5	10,5	1,1	100,0	
Total	45,3	25,6	21,0	6,8	1,3	100,0	16.612,0

*Fuente:* Estimación a partir de la CASEN 1998.

De acuerdo a lo anterior, existen básicamente tres subsidios de vivienda orientados a la población de escasos recursos, los cuales se administran en diversas modalidades, tal como aparece en el cuadro siguiente. A este cuadro deberían sumárseles las soluciones de casetas sanitarias con urbanización completa que entrega la Subsecretaría de Desarrollo Regional a través de los municipios con el Programa de Mejoramiento de Barrios.

**CUADRO 12** PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE ESCASOS RECURSOS

	Precio Máximo	Subsidio Estado (Máx.)	Ahorro Postulante (Min.)
Vivienda Básica			
SERVIU	400	140	10
Vivienda Básica			
Libre Elección	400	140	20
Vivienda Progresiva			
1a. Etapa SERVIU		132	8
Vivienda Progresiva			
1a. Etapa Privada		132/150	8
Vivienda Progresiva			
2a. Etapa Privada		18/35	5
Rural	400/260	150	5

De acuerdo a estos antecedentes, es posible plantear cinco aspectos relevantes en el tema de vivienda social:

- El primer aspecto relevante en relación a los programas de viviendas para las familias de escasos recursos, consiste en la urgente focalización de los mismos. La propuesta consiste en reasignar los recursos destinados a subsidios de vivienda a sectores medios y orientarlos a la población de escasos recursos.  
Como una ilustración de esta propuesta, considerando las cifras de los Programas Habitacionales para el año 2001, una reasignación de los recursos de Subsidios Unificados y Especiales hacia Viviendas Básicas SERVIU permitiría aumentar la oferta de estas unidades en un 50%. La misma reasignación inicial, pero orientando finalmente los recursos hacia viviendas progresivas significaría el aumento en casi un 100% en las soluciones ofrecidas anualmente. De más esta afirmar, que existe una excesiva complejidad en la variedad de modalidades de subsidios existentes, lo más sensato sería agruparlos en no más de cinco alternativas.
- Vale la pena destacar que las inscripciones en estos programas alcanzaban a comienzos del año 2000 a más de 420.000 postulaciones. En todo caso, esta cifra es una buena aproximación a la demanda expresada por vivienda social. Es decir, se trata de familias y personas que han realizado gestiones concretas para tratar de acceder a una vivienda social.  
De acuerdo a la programación del MINVU para el año 2001, se ofrecerán cerca 55.000 soluciones para cubrir esta demanda expresada. A la cifra anterior, debería sumársele la tasa anual de crecimiento de la demanda. Por lo tanto, existirá un rezago temporal no despreciable en poder satisfacer a los inscritos con la oferta disponible. La preocupación que surge a partir de esta afirmación es cómo poder dar una respuesta más oportuna a esta demanda en un menor tiempo.

**CUADRO 13** INSCRIPCIONES PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL

Programa	Modalidad	Número
Vivienda Básica	SERVIU PRIVADA	325.511 10.354
Vivienda Progresiva 1a etapa	SERVIU PRIVADA	58.421 14.813
RURALES		12.106
TOTAL		421.205

Fuente: Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

- Un problema importante que se viene arrastrando por varios años es el desfase entre los subsidios otorgados y los pagados en el caso de vivienda social ejecutada privadamente. En la práctica, para los períodos considerados en el cuadro adjunto, la tasa de pagos en la vivienda progresiva alcanza al 61% y en vivienda básica a sólo un 36%. Si bien este aspecto no se refleja en una baja ejecución presupuestaria del Ministerio de la Vivienda, ya que éste proyecta su presupuesto en base a estimaciones de la tasa de pago de los subsidios, esto significa en la práctica un reconocimiento a una capacidad de adjudicación de subsidios inferior a la que el propio ministerio estima como adecuada para la demanda existente.

**CUADRO 14** SUBSIDIOS OTORGADOS Y PAGADOS

(Modalidad privada)

	Otorgados	Pagados	Tasa
Vivienda Progresiva 1991-1999	65.677	40.232	0,61
Vivienda Básica 1995-1999	32.181	11.731	0,36

*Fuente:* Estimaciones a partir del Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

Las razones de este desfase son múltiples. Por un lado, la postulación individual privada muchas veces no constituye una demanda interesante para las empresas constructoras dada la dispersión de los casos. El postulante de vivienda progresiva que lo hace sin terreno, suele tener muchas dificultades en acceder al mismo. Finalmente, el subsidio otorgado caduca antes de dos años si es que no se ha hecho uso de él. En todo caso, cabe destacar que en el último período, el Ministerio de la Vivienda ha dispuesto de recursos para asistencia técnica en este rubro, para ayudar a las personas beneficiarias en la inspección y contratación de obras. En la medida en que la oferta ministerial de vivienda, tienda hacia la vivienda básica en vez de la modalidad progresiva, este problema tiende a desaparecer.

- En forma complementaria a lo anterior, debe tenerse presente que muchos de los subsidios de modalidad “privada” del Ministerio de la Vivienda, siguen siendo administrados por el Estado en una parte importante del proceso; por ejemplo, en las etapas de selección y control de las obras. En este ámbito cabrían diversas propuestas para otorgar mayores responsabilidades al sector privado, concentrando al sector público en la fiscalización. Por ejemplo, entre otras

cosas el sector privado podría tomar parte en algunas etapas del proceso de adjudicación lo que podría redundar en una mayor tasa de pago de los subsidios. Para esto se debería acortar el período entre la notificación de la adjudicación y la emisión de los certificados de subsidio.

- Un aspecto que también se destacó en el caso de los Subsidios Monetarios tiene que ver con las repercusiones equitativas de las asignaciones de cuotas de subsidios entre regiones. La mayoría de las veces esto tiene que ver con criterios administrativos que no son demasiado explícitos, ya que pueden corresponder a criterios históricos o bien ser resultado de la gestión directa de algún funcionario.

Para ilustrar este punto puede observarse en el cuadro siguiente la relación entre el número de inscripciones vigentes a febrero del año 2000 en la modalidad viviendas básicas SERVIU, y la asignación interregional del ministerio para el año 2001.

**CUADRO 15** COMPARACIÓN ENTRE INSCRIPCIONES Y PROGRAMACIÓN MINVU  
MODALIDAD VIVIENDAS BÁSICAS SERVIU

Regiones	Inscripciones Vigentes (1)	Programación MINVU (2)	(2) / (1) %
1	18.749	1.800	9,6
2	15.713	930	5,9
3	5.066	600	11,8
4	11.857	830	7,0
5	36.428	1.950	5,4
6	9.278	930	10,0
7	8.188	1.300	15,9
8	60.603	2.650	4,4
9	9.542	1.600	16,8
10	23.317	1.920	8,2
11	2.301	350	15,2
12	3.673	240	6,5
13	120.796	7.100	5,9
<b>TOTAL</b>	<b>325.511</b>	<b>22.200</b>	<b>6,8</b>

Fuente: Estimado a partir de Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

Se observa que hay regiones en las cuales la probabilidad de obtener financiamiento para subsidio respecto al número de inscritos es más del doble que el promedio nacional, como es el caso de las regiones del Maule, Araucanía y Aisén. Por el contrario, en la Región del Bío Bío, la probabilidad de obtener financiamiento es casi la



mitad del promedio país. La pregunta es a qué obedece esta asignación interregional de los cupos por parte del MINVU y si ésta favorece en alguna medida a las familias más pobres inscritas. Por lo tanto, la propuesta consiste en revisar la asignación interregional de los recursos y proponer una que pondere las carencias objetivas en vivienda con respecto a la demanda expresada. De esta manera se corrige la asignación de acuerdo a las necesidades efectivas de la población.

- Un último aspecto en el ámbito de la vivienda social tiene que ver con la situación de las segundas etapas de Vivienda Progresiva. Este programa consiste en financiar la ampliación de la Caseta Sanitaria o Vivienda Progresiva 1ª Etapa a una vivienda de tamaño un poco más funcional. Como es sabido las primeras etapas de viviendas progresivas y casetas sanitarias corresponden a una construcción de alrededor de 6 a 15 mts<sup>2</sup>, lo que no es suficiente para que viva una familia. Por lo tanto, la segunda etapa viene a financiar la ampliación de la vivienda en alrededor de 5 mts<sup>2</sup> para viviendas progresivas y 9 mts<sup>2</sup> para las casetas sanitarias.

Desgraciadamente, esta modalidad no se ha presentado como muy atractiva para la población de escasos recursos, lo que se constata en un bajo nivel de inscripción. El problema fundamental está en el bajo monto del subsidio que en general es insuficiente para lograr una ampliación mínima. Adicionalmente, es muy costoso para las empresas constructoras emprender estos proyectos en forma aislada y con soluciones adaptadas a cada caso. Por otro lado, desde el punto de vista de la política social, estas son familias que ya tuvieron previamente una “solución”, por lo tanto, las segundas etapas no contribuyen a disminuir el déficit cuantitativo del MINVU, pero sí contribuyen al cualitativo.

En otras palabras, la segunda etapa es una alternativa eficiente en torno de disminuir el hacinamiento y/o malas condiciones de habitabilidad de las viviendas actuales, mejorando las condiciones de vida de los titulares o las de los allegados que viven en esas viviendas. Por lo demás es un subsidio que se operacionaliza rápidamente, ya que se trata de personas que tienen la propiedad de su sitio y cuentan con los servicios básicos. La propuesta consiste en aumentar y promocionar las segundas etapas de la vivienda progresiva para llegar a 5.000 soluciones de este tipo anualmente. De esta manera se lograría que prácticamente la totalidad de las viviendas de primera etapa construidas en los noventa contaran con su segunda etapa en

un plazo de 10 años. Los recursos para esta propuesta podrían venir de la reasignación de los subsidios orientados a sectores medios. Un Subsidio General Unificado financia 3,5 viviendas progresivas 2ª Etapa.

## 6. ¿Actualizar la línea de pobreza?

Se ha elaborado una propuesta que propicia elevar la actual línea de pobreza en Chile, lo que se ampara en el argumento de que la pobreza es una condición que admite una dimensión relativa a los estándares de vida de cada país, y esto significa que los países deben reajustarla en la medida en que se desarrollan (FNSP, 1999).

Sin perjuicio que el argumento planteado tenga una validez general, debe recordarse que la línea de pobreza definida por CEPAL parte por estimar el costo que significa a un hogar el adquirir una canasta básica de alimentos de acuerdo a una estimación de requerimientos de consumos diarios de calorías y proteínas. Estos umbrales nutricionales no han cambiado en el tiempo, lo que sí puede haber cambiado son los alimentos y productos que las personas compran para satisfacer esos requerimientos. También ha disminuido la proporción que significa el rubro alimentos en la estructura de consumo de las familias chilenas. La mayor implicancia que este cambio tendría sería probablemente tener que utilizar un factor de 3,0 para multiplicar el valor de la canasta básica de alimentos y así dar cuenta de otras necesidades básicas como vestuario, vivienda y otros. La redefinición de la línea de pobreza de esta forma, probablemente incidiría en un aumento estadístico del fenómeno.

En nuestra opinión, la estimación de pobreza debe responder en el trasfondo a un requerimiento pragmático. Es conveniente trabajar con una estimación de la pobreza que tenga un fundamento en una definición de política. En otras palabras, sirve de poco elevar el umbral de la pobreza si el país no dispone de mayores recursos para abordar ese problema y las personas que actualmente se identifican como tales tampoco reciben muchos beneficios<sup>26</sup>.

En todo caso, en el propósito de mejorar las estimaciones de pobreza aparecen como necesarios los siguientes mejoramientos a las estimaciones actualmente utilizadas.

<sup>26</sup> Cabe recordar que de acuerdo a la CASEN 98, en Chile hay más de tres millones de pobres.

- Incorporar el uso de escalas de adultos equivalentes como una manera de mejorar las estimaciones, en base a los requerimientos de alimentación y otros que efectivamente tienen los grupos familiares en función de las edades y sexo de sus componentes.
- Disponer de una metodología consensuada y completa que valore los subsidios en especies, e impute adecuadamente esos beneficios.
- Hacer un seguimiento longitudinal de la pobreza en el tiempo.

En relación al último punto, sólo se conoce de un estudio que analizó la evolución longitudinal (de las mismas familias) en el tiempo. Los resultados indicaron que existía una gran movilidad de los hogares hacia dentro y especialmente hacia afuera de la pobreza. Ese antecedente puede ser muy importante a la hora de visualizar estrategias y políticas que apoyen una situación temporal de pobreza en vez de una permanente o semi-permanente.

El Cuadro 16 puede servir como una aproximación al punto anterior. En él se aprecia que existe un 21,7% de la población o 3,1 millones de personas en condiciones de pobreza. Lo interesante de destacar es que hay 520 mil personas que están en el último tramo de pobreza, es decir, justo antes de salir de ese umbral. Bastaría un aumento de ingreso per cápita de \$ 3.600 para que esas personas dejen de ser pobres, lo que significaría una reducción de un 16% de las personas que viven bajo esas condiciones. Del mismo modo, también hay otras 520 mil personas que están justo sobre la línea de pobreza, a quienes bastaría una disminución de \$ 3.600 en su ingreso per cápita para pasar a la condición de pobres, lo que significaría un aumento de 3,2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza nacional. Estos datos revelan lo sensible que puede ser la tasa de pobreza a cambios pequeños en el ingreso per cápita de las personas, detonando entradas y salidas del segmento de la pobreza.

En definitiva, se propone mantener la actual línea de pobreza, pero mejorar su medición de acuerdo a los criterios sugeridos. En forma complementaria, se propone manejar los antecedentes de la distribución de personas en torno a las líneas de manera de tener mayor conocimiento de los movimientos que pueden producirse en este continuo.

## **7. Descentralización en la política antipobreza**

Es posible avanzar más en esta línea de descentralizar la política antipobreza. A nivel local existen una variedad de programas que el gobierno central implementa a través de los municipios. En general, en muchos mu-

**CUADRO 16** DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TORNO A LA LÍNEA DE POBREZA (1998)

Situación	Nivel de ingresos respecto a línea de indigencia-pobreza	Nº personas	%	% Acumulado
Indigente	0-50	820.021	5,6	5,6
Pobre	51-60	368.858	2,5	8,2
Pobre	61-70	457.803	3,1	11,3
Pobre	71-80	476.499	3,3	14,6
Pobre	81-90	517.704	3,6	18,1
Pobre	91-100	519.191	3,6	21,7
No Pobre	101-110	520.197	3,6	25,3
No Pobre	111-120	506.327	3,5	28,8
No Pobre	121-130	479.115	3,3	32,1
No Pobre	131-140	474.122	3,3	35,3
No Pobre	141-150	460.428	3,2	38,5
No Pobre	151+	8.956.532	61,5	100,0
<b>TOTAL</b>		<b>14.556.797</b>	<b>100,0</b>	

*Fuente:* Estimación a partir de CASEN 1998.

nicipios esto es percibido como un costo, ya que deben destinar personal y gestión para entregar subsidios que quizás ellos no privilegiarían.

La propuesta en este campo es doble. Por un lado, sería conveniente unificar una multiplicidad de fondos y programas sociales que operan a nivel local en forma compartamentalizada para permitir una mayor libertad a los municipios en una ejecución más integral. Por ejemplo, se podrían unificar las alternativas de inversión de FOSIS con algunos programas locales de SERNAM y SENCE.

Por otra parte, y a nivel más global, sería conveniente permitir que las instancias ejecutoras (direcciones o servicios) de los ministerios a nivel regional pasen a depender del gobierno regional y no del ministro del ramo como es hoy en día. Incluso, en el caso de algunos servicios estos podrían pasar directamente a tener dependencia municipal. De este modo, por ejemplo, los SERVIU regionales dispondrían de un monto global de recursos y tendrían libertad para asignarlos en distintas líneas de proyectos. El SERVIU debería cumplir con un **mínimo** de soluciones de acuerdo a los lineamientos del gobierno central, pero básicamente podría reasignar recursos destinados a vivienda definiendo modalidades de acuerdo a las demandas y necesidades de la región. Esta modalidad también podría aplicarse a educación y salud.

## 8. Habilitación y estructuras de oportunidades

Como se mencionó en el punto 9 de los antecedentes iniciales, el estudio sobre Habilitación y Pobreza demostró que existe una proporción no despreciable de las familias pobres que están haciendo esfuerzos permanentes por salir de la pobreza. Más aún, a juicio de ellas mismas, esas estrategias son más confiables y seguras que las estrategias institucionales de la política social.

De acuerdo a Kaztman (1999), todos los bienes que controla un hogar son recursos, tangibles o intangibles; una parte de estos recursos, al ser movilizados, permiten el aprovechamiento de la estructura de oportunidades existentes en un momento. Existen “activos y estrategias” que son formas de combinación de esos recursos para el logro de una meta determinada; sin embargo, también hay “pasivos” o barreras que impiden la utilización de los recursos disponibles en el hogar. Los activos deben estar relacionados con una estructura de oportunidades, que son finalmente las que consolidan la movilidad social.

En otras palabras, la política social también debe considerar diversos recursos que se transforman en estructuras de oportunidades que contribuyen a superar la pobreza. De acuerdo a los estudios realizados hay recursos como la familia, el barrio, la iglesia, la escuela y las organizaciones de base que en general actúan como potenciadores de las oportunidades de las personas de escasos recursos

Por ejemplo, en el estudio de Habilitación, política social y pobreza (1995), se constató que el ser beneficiario de una caseta sanitaria no sólo permitía a las familias acceder a servicios básicos de urbanización, sino que también ayudaba a detonar y concretar todo un esfuerzo familiar por mejorar las condiciones de vida. Del mismo modo, el ingresar a un niño al jardín infantil puede detonar todo un proceso de socialización de la madre y la familia.

En resumen, es importante concebir, analizar y evaluar los aportes (activos) adicionales que significan diversos programas sociales y, por otra parte, también es necesario tener claridad respecto a los problemas (pasivos) que conllevan ciertos programas. Por ejemplo, en las transferencias monetarias directas siempre habrá un riesgo de crear una cierta dependencia de éstas. En definitiva, se requiere evaluar la integralidad de los bienes y servicios que se entregan a través de la política social.

## **9. Organizaciones de bien público, filantropía y sociedad civil**

De manera creciente se observa hoy en día un mayor reconocimiento a la labor que desempeñan las organizaciones de bien público, fundaciones, corporaciones y Organizaciones No Gubernamentales en favor de la superación de la pobreza. Estas instituciones han ido adquiriendo un alto nivel de legitimación en un trabajo cada vez más específico y concreto. En general estas organizaciones prestan servicios en ámbitos en los cuales el sector público no se ha comprometido y el sector privado tampoco participa. Actividades como hospederías para ancianos terminales, apoyo a niños quemados, o promoción de microempresarios son iniciativas de interés público que le interesan al país. En la mayoría de los casos, los servicios que prestan este tipo de instituciones son altamente focalizados en las personas de escasos recursos.

El Estado, bajo el principio de subsidiariedad, no debe invadir el campo de estas asociaciones más pequeñas y debe promover su desarrollo en favor del bien común. Lo que sí está en manos del Estado, es colaborar a que estas instituciones puedan lograr un financiamiento para el desempeño de sus funciones.

En Chile, existen diversos incentivos tributarios para las donaciones a instituciones sin fines de lucro; dos de ellos están en la modalidad de deducción de la base imponible<sup>27</sup> y tres de ellos son franquicias en la modalidad de crédito tributario. De estas últimas, la actual Ley de Donaciones para Fines Educativos (Ley 19.247-1993) es la única que podría caber dentro del ámbito de la promoción de actividades de interés público a favor de la pobreza. No es probable que la Ley de Donaciones Culturales o la Ley de Donaciones a Educación Superior favorezcan de manera importante a las personas de escasos recursos. Sin embargo, la Ley de Donaciones Educativas tiene importantes restricciones para cumplir con el objetivo de potenciar a las instituciones de beneficencia que trabajan con los más pobres. En primer lugar, está acotada a la educación y menores; es decir, cualquier otra actividad relevante para la disminución de la pobreza no es considerada. En segundo lugar, la utilización de esta franquicia es excesivamente compleja para financiar gastos de operación de las instituciones. Adicionalmente, tiene limitaciones que son más restrictivas que las de la Ley de Donaciones a Educación Superior.

<sup>27</sup> Art. 31 Ley de Impuesto a la Renta y Art. 47 Ley de Rentas Municipales.

En definitiva, se propone ampliar los ámbitos de acción bajo los cuales se podría utilizar este tipo de incentivos para donaciones a instituciones que trabajan en favor de la población de escasos recursos. En forma adicional, se sugiere que el Estado registre la renuncia fiscal asociada a estas franquicias de manera que impute esos recursos como parte del gasto social<sup>28</sup>.

Una proposición complementaria es crear una alternativa de democracia tributaria, al estilo de la modalidad existente en Alemania. A través de ésta los contribuyentes pueden destinar una parte de sus impuestos a instituciones de beneficencia. En este caso, no se trata de un incentivo, crédito o rebaja tributaria, sino que el contribuyente directamente coasigna una parte de sus impuestos a las instituciones que estime más conveniente socialmente. Con esta alternativa, se produce una competencia entre las instituciones potencialmente receptoras por captar esos recursos y consecuentemente mayor información y transparencia respecto a su gestión.

## 10. Institucionalidad de la política social

Históricamente ha sido difícil administrar la política social con una visión de conjunto, ya que en general cada ministerio y servicio del área tiende a tener una aproximación sectorial que hace difícil el diálogo y la coordinación real, ya que al opinar sobre lo que hace el otro servicio se estima que hay una intromisión. Por su parte, el Consejo Social de Ministros es una buena instancia de reunión e información mutua, pero con poca capacidad de decisión realmente vinculante. Adicionalmente, también es complejo dar una orientación de conjunto en modalidades híbridas de muchas atribuciones nominales, pocas reales y ningún recurso. Esta última ha sido la situación del Ministerio de Planificación de los últimos años, con un amplio discurso sobre la pobreza, pero pocas atribuciones efectivas.

A pesar de lo anterior, es conveniente desde un punto de vista estratégico el tener una coordinación efectiva del trabajo del sector público en lo social. Para ello se requiere redefinir alguna instancia existente y otorgarle una atribución relevante en el ámbito de la coordinación social. No se trata de crear nuevas instituciones, ya que la Secretaría General de la Presidencia, MIDEPLAN o incluso el Ministerio de Hacienda, como fue en el pasado, podrían tomar el rol de conducir la política social con una

---

<sup>28</sup> Las proposiciones respecto a los incentivos tributarios a instituciones sin fines de lucro pueden analizarse en detalle en: Irarrázaval y Guzmán (2000) *Estudios Públicos* N° 77.

mirada transversal. Por ejemplo, cómo se concreta la focalización en los programas sociales, en qué forma contribuye cada programa a la disminución de la pobreza, qué nuevas estrategias de descentralización se pueden implementar, cómo se resuelven los problemas de acceso, cómo se potencia el aporte de los beneficiarios a la política social, cómo se incorpora a la sociedad civil en las prestaciones sociales y otros temas relevantes.

De este modo, la instancia de coordinación ejercería un rol contralor en términos de asegurar la orientación y consistencia de las políticas implementadas en cada ministerio o servicio. En otras palabras, esta instancia debería dar un “RS” a las iniciativas sectoriales con una visión integral. En este sentido, el camino más simple en términos de la implementación de esta propuesta sería darle esta atribución a Hacienda, ya que esto no significaría grandes cambios en la legislación, más allá de una ampliación de sus atribuciones en cuanto a asignación de recursos.

### III. CONCLUSIÓN

El futuro de la política social para la disminución de la pobreza no descansa exclusivamente en el Estado, las intervenciones históricas más importantes van atrofiando progresivamente la relación entre el Estado y la ciudadanía. Con la *Great Society* y la institucionalización del Estado Benefactor se comienzan a ofrecer beneficios sociales como derechos no sujetos a obligación alguna. Posteriormente, los programas sociales se visualizan como un apoyo que la sociedad brinda a “víctimas” del sistema.

La globalización ha ido cambiando el contexto de la política social y del rol del Estado en este ámbito. Es difícil aspirar a una seguridad de bienestar social completa en un mundo de cambio tecnológico constante en el cual la economía se adapta de manera dinámica. En este sentido, la política social debe ser mucho más flexible a través de la descentralización de los programas más relevantes, de la incorporación y potencialización efectiva del esfuerzo que el propio ciudadano hace por surgir y de la incorporación de la sociedad civil en forma concreta.



CUADRO RESUMEN DE PROPOSICIONES

Propuestas	Cambios a introducir		
	Gestión	Normativa interna	Legislación
	<b>Genéricas</b>		
Reconocer la importancia social del crecimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado debe valorizar el aporte del crecimiento económico a la superación de la pobreza.</li> </ul>		
Focalización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se deben potenciar los instrumentos de focalización.</li> <li>Mejorar las mediciones del impacto distributivo del gasto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es posible definir más objetivamente en los programas sociales las características socioeconómicas que deben tener sus beneficiarios.</li> </ul>	
Línea de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la estimación.</li> <li>Introducir medición longitudinal de la pobreza.</li> </ul>		
Habilitación y estructura de oportunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocer y valorar cuáles son los activos de las personas para salir de la pobreza.</li> <li>Evaluar la efectividad de la integralidad de los programas sociales.</li> </ul>		
Instancia coordinadora de la política social			<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación de las atribuciones del Ministerio de Hacienda.</li> </ul>
	<b>Específicas</b>		
Descentralización de los programas sociales.			<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar la legislación vigente para entregar responsabilidades a regiones y comunas.</li> </ul>

Subsidios Monetarios - PASIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasignación de los cupos regionales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en el DL 869</li> </ul>
Subsidios Monetarios - SUF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasignación de los cupos regionales.</li> <li>• Incentivo a la focalización.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en el DL de creación del SUF.</li> </ul>
Subsidios Monetarios - SAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasignación de los cupos regionales.</li> <li>• Incentivo a la focalización.</li> <li>• Coordinación con otros programas de mayor impacto social.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en el DL de creación del SAP.</li> </ul>
Subvención Educacional Diferenciada			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en la Ley de Subvenciones y en el DFL 2 de 1996.</li> </ul>
Vivienda Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la tasa de pagos de los subsidios otorgados incorporando gestión privada.</li> <li>• Reasignación de los cupos regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizar los programas de vivienda en la población de escasos recursos.</li> <li>• Fortalecer la 2ª Etapa de Vivienda Progresiva.</li> </ul>	
Donaciones a instituciones de bien público			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en la Ley 19.247 (1997) haciendo más fácil el uso de la donación.</li> <li>• Ampliar el ámbito de las donaciones acogidas a esta ley.</li> </ul>
Democracia Tributaria			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en la Ley de Rentas para destinar parte de los impuestos a determinados fines.</li> </ul>

## Referencias Bibliográficas

- Beyer, H. (2000), "Educación y desigualdad de Ingresos: Una nueva mirada", *Estudios Públicos* N° 77, verano.
- \_\_\_\_\_ (1995) "Logros en pobreza. ¿frustración en la igualdad?", *Estudios Públicos* N° 60 (Primavera).
- \_\_\_\_\_ (1997) "Distribución del ingreso. Antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65 (Verano).
- CEPAL (1999), Panorama Social de América Latina 1998.
- CEPAL (2000), Panorama Social de América Latina 1999-2000.
- Contreras, D. (1996), "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987-1992". *Estudios Públicos* N° 64, primavera.
- \_\_\_\_\_ ; Bravo, D. y Millán, I. (2000), *The Distributional Impact of Social Expenditure: Chile 1990-1998*. Depto. Economía U. de Chile. Por aparecer en Informe Año 2000 Banco Mundial.
- Cowan, K. De Gregorio, J. (1996) Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido? *Estudios Públicos*, 64 (Primavera).
- Dirección de Presupuestos (2000), Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999. Ministerio de Hacienda.
- Fundación Nacional Para la Superación de la Pobreza (1999), Propuestas para la Futura Política Social.
- Giddens, A. (1999), "El Futuro del Estado Benefactor". *Estudios Públicos* N° 74, otoño.
- Irarrázaval, I. (1995), "Habilitación, Política Social y Pobreza". *Estudios Públicos* N° 59, invierno.
- Kaztman, R. (1999), Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. PNUD-CEPAL Uruguay.
- Le Foulon, C. (1999), *Discriminación indígena en Chile: Análisis de la situación del pueblo Mapuche*, Instituto de Economía, UC.
- MIDEPLAN (1998), Impacto de la Política Habitacional de los Años Noventa. División Social. Depto. Estudios Sociales.
- \_\_\_\_\_ (1999a), Módulo Ingreso y Pobreza-CASEN 1998. División Social. Depto. de Información Social.
- \_\_\_\_\_ (1999b), Situación Habitacional en Chile-CASEN 1998. División Social. Depto. de Información Social. Documento N° 6.
- \_\_\_\_\_ (2000) Impacto Distributivo del Gasto Social 1998. Documento N° 14 División Social.
- Novak, M. (1999), "La Crisis de la Socialdemocracia". *Estudios Públicos* N° 74. Otoño.

