

LA POBREZA EN CHILE POST DICTATORIAL: UN ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA CRÍTICA

Mauricio A. Matus López

Universidad Pablo de Olavide, España

mmatlop@upo.es

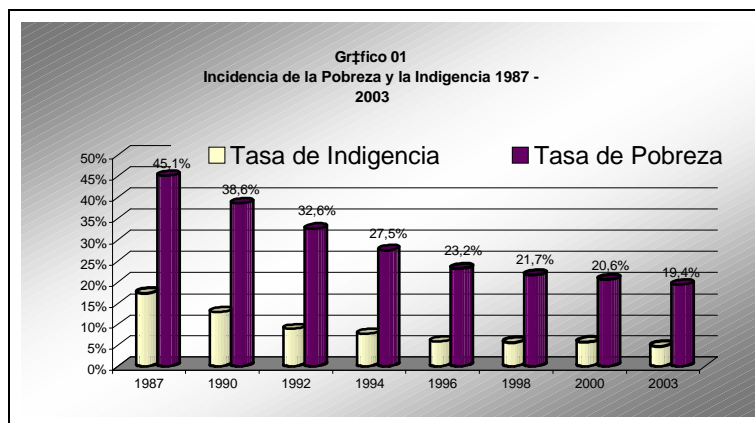
RESUMEN

En el presente artículo se discute la medición de la pobreza en Chile. Su objetivo es contrastar la disonancia entre los resultados oficiales y las percepciones de la población. Los primeros muestran significativos recortes en la tasa de pobreza entre 1990 y 2003 y las segundas, medidas en las encuestas de opinión mantienen este problema como uno de los principales del país. Para ello, el documento se divide en tres partes. En la primera se presentan los resultados oficiales y los de las encuestas de opinión. En la segunda se analiza la medición de la pobreza y en la tercera se plantea la controversia central. El documento finaliza con algunas conclusiones.

1. LA POBREZA EN CHILE: RESULTADOS Y CARACTERÍSTICAS

Entre los años 1987 y 2003 la pobreza en Chile se redujo del 45.1% de la población al 19.4%, esto implicó que el total de pobres cayó en casi 2.6 millones de personas¹. A modo de ejemplo, si se hubiese mantenido la tasa de pobreza de 1987 en Chile, a fines del año 2003 existirían cerca de 4 millones de pobres más que la cifra oficial (Gráfico 1).

¹ Ministerio de Planificación y Cooperación (Varios Años): Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional.

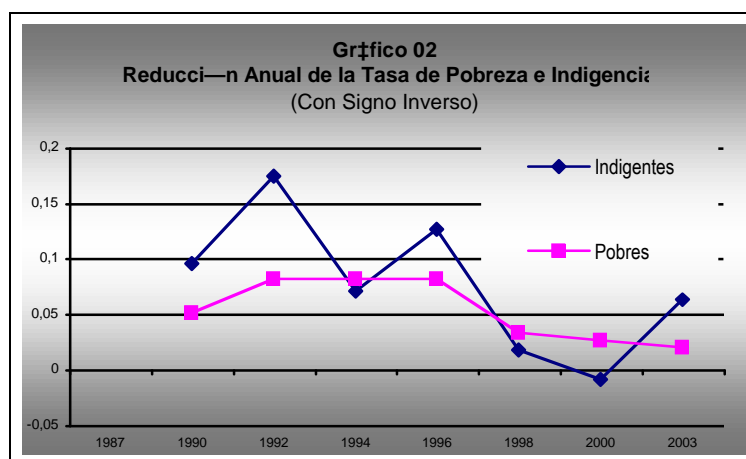


*Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar. **Pobres incluye indigentes

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1987- 2003. Elaboración propia

Este ha sido un reconocido éxito de los gobiernos post dictatoriales. La democracia obtenida por el país a inicios de la década pasada no sólo alivió en gran medida los problemas de libertad sino que también aquellos de satisfacción más material.

Sin embargo, la velocidad de reducción de la pobreza ha venido decayendo (Gráfico 2). Entre 1987 y 1996 la tasa media anual de reducción de la pobreza fue de 7% mientras que entre 1996 y 2003 sólo alcanzó al 2.6%. A medida que el país ha ido disminuyendo la proporción de pobres, los cambios marginales han mostrado una tendencia decreciente. En otras palabras, parece ser cada vez es más difícil erradicar este problema social, lo que podría estar generando una mayor preocupación en la sociedad.



*Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

**Pobres incluye indigentes. Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1987- 2003. Elaboración propia

Esta ralentización de los avances se ha aducido a la existencia de un núcleo duro de pobreza, es decir, un grupo de familias que no han podido dejar tal condición pese al crecimiento del país y a las políticas sociales orientadas a ellos. Sin embargo, un estudio en profundidad del Ministerio de Planificación llegó a la conclusión de “la hipótesis respecto a la existencia de un núcleo de pobreza dura, que parece refractario a las políticas sociales, no parece tener suficiente asidero”². Así, se descarta esta hipótesis y se mantiene la interrogante de los rendimientos decrecientes³.

La cuestión es que pese al aumento bruto, las encuestas no parecen reflejar este alivio en las preocupaciones de la población. En 1990 la pobreza era el sexto problema en importancia sobre el cuál la población solicitaba al gobierno dedicar esfuerzos prioritarios⁴. Catorce años después y con un ingreso per cápita en casi 90% mayor, la pobreza ocupaba el cuarto lugar en la misma encuesta⁵.

Además, los llamados “problemas emergentes” siguen siendo secundarios en las preocupaciones ciudadanas. Los seis problemas más importantes mencionados en 1990 son también los más importantes en 2003. Quizás podría argumentarse que aquellos que se sienten más preocupados por los problemas emergente sean aquellos que en otro momento estaban más preocupados por la educación y los sueldos. Sin embargo, nada hace suponer que este fenómeno ocurra⁶. Se hace difícil, entonces, explicar esta contradicción entre preocupación y resultados oficiales.

Quizás la explicación la podamos encontrar en el sentido comparativo y social que tiene este fenómeno. Puede ser que la pobreza no puede ser entendida sino sólo en comparación con el medio social en el que desarrolla. Es decir, no es suficiente disponer del ingreso para mantener un nivel de vida básico sin considerar la posición relativa en la sociedad. De esta manera, una persona que se considera clase media en una sociedad pobre puede sentirse miserable en una sociedad rica. Este punto pone una cuña entre los resultados oficiales y las percepciones populares y ataca en lo central la medición de la

² Ministerio de Planificación (2002): *Dinámica de la Pobreza: Resultados de la Encuesta Panel 1996 – 2001*. A similares conclusiones llegan Contreras D, Cooper R y Herman J (2004): *Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social en Chile 1996 – 2001*.

³ Esto no quiere decir que la reducción cada vez menor de las tasas de pobreza no este influyendo en las percepciones de la población sino que la existencia de un núcleo duro de pobreza no es un factor que debería estar influenciando este comportamiento.

⁴ Centro de Estudios Públicos (Varios años): *Encuestas Estudio Social y de Opinión Pública*. Agosto 1990 y Diciembre 2004.

⁵ Banco Central de Chile (Varios años): *Anuario de Cuentas Nacionales*.

⁶ Este fenómeno si parece desarrollarse entre sueldos y empleo, en que la disminución de la preocupación por el primero podría ser una causa que impulsó al segundo a transformarse en el principal problema en el que la sociedad solicita al gobierno sus esfuerzos.

pobreza en Chile. Esta es una de las tesis que se estudian en este trabajo y una de las mayores críticas que se plantean a la carencia de medidas que ajusten las mediciones de pobreza a los niveles de riqueza medios de la nación. Sin duda que si comparamos los niveles materiales de población chilena hoy en día y aplicamos los parámetros de pobreza de comienzos de siglo, casi no tendríamos personas pobres pero sabríamos que ello no es cierto. El punto clave de esta crítica se encuentra en que debe considerarse en la medición de la pobreza la capacidad de las familias de satisfacer las necesidades sociales de sus miembros, necesidades que no son absolutas y que están determinadas por los niveles y distribución de la riqueza de cada sociedad. En la última parte del presente documento se vuelve sobre este punto.

II. LA POBREZA EN CHILE; CÓMO SE MIDE Y CUÁL ES SU CAPACIDAD DE DISCRIMINACIÓN

En este apartado se analizan las características de la población clasificada como pobre según el indicador chileno, de modo de estimar si este índice refleja una realidad significativamente más precaria para dicho grupo

En Chile el organismo encargado de medir la pobreza es el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) que utiliza para ello la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen).

El enfoque de medición de la pobreza en Chile es de tipo monetario nutricional. Representa el nivel de ingreso necesario para alcanzar los mínimos requerimientos necesarios de alimentación. Típicamente estas líneas están asociadas a los requerimientos nutricionales mínimos más algunas necesidades no alimentarias⁷.

El método chileno parte del supuesto de que las carencias que constituyen el núcleo de la pobreza son susceptibles de ser expresadas monetariamente, ya sea a través del gasto o el consumo. Así, se dejan de lado las cuestiones relativas a servicios no remunerados, calidad de vida, capacidades o necesidades no monetarias.

Una vez asumido esto, la medición es de tipo absoluta, es decir, no considera la relativización de la medida a un parámetro social. Es decir, asume que la capacidad de adquirir la canasta básica es suficiente para determinar la pobreza y que no guarda relación con la riqueza o ingreso de aquellos que ganan más del umbral de pobreza.

⁷ The Chronic Poverty Research Center (2004). Op cit.

Asume igualmente que este umbral es capaz de identificar alguna forma de discontinuidad entre los pobres y los no pobres⁸.

Dicho de otra manera, aunque la mitad más rica de la población incrementara su ingreso al doble, ello no implicaría consecuencias en el número de pobres ni en la tasa de pobreza. El parámetro sólo se ve influenciado por la canasta de bienes considerados como básicos y no con la capacidad promedio nacional de adquisición de dicha canasta. La discusión en torno a este punto es álgida y existe una fuerte oposición a obviar el origen social de las necesidades. Algunos autores señalan que es imposible identificar necesidades absolutas sin tener en cuenta los estándares de la sociedad, por lo que el establecimiento de la línea de pobreza termina siendo fundamentalmente una cuestión de sensibilidad política y cultural⁹.

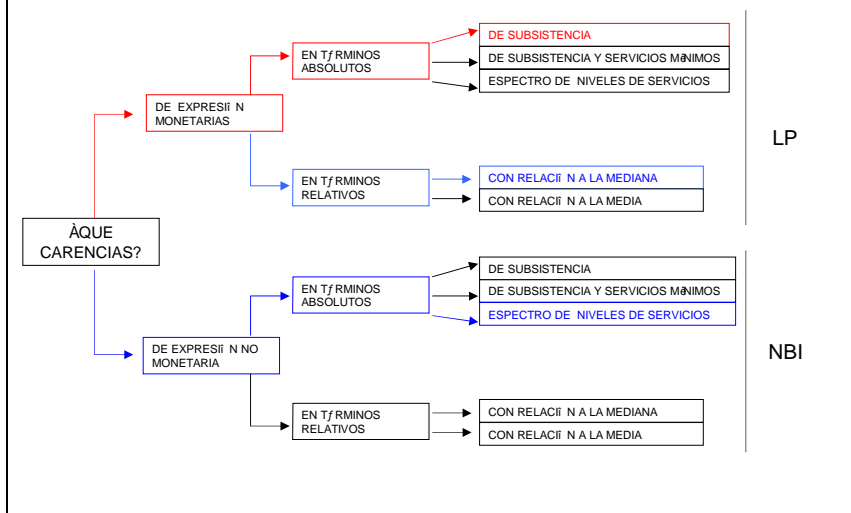
En el Esquema 01 se exponen dos de las más utilizadas familias de indicadores, la línea de pobreza (LP) y las necesidades básicas insatisfechas (NBI). En el podemos ver que la medición de la pobreza chilena se basa en una de la metodologías de LP que se caracterizan por asumir que las necesidades tienen una expresión monetaria y por lo tanto es posible determinar un monto que representa el umbral que separa a los pobres de los no pobres. Dentro de esta gama de posibles mediciones la metodología chilena se inclina por establecer dicho parámetro en términos absolutos, esto es, sin indexarlo a la evolución del ingreso de la sociedad como sí suelen hacerlo los países industrializados, que establecen este umbral como un porcentaje de la media o mediana del ingreso nacional. Dentro de las medidas absolutas, la medición chilena se inclina por establecer la LP en relación a la capacidad de adquirir una canasta construida con base en los requerimientos nutricionales elementales para vivir. No se incluyen servicios en dicha canasta, ni aquellos más instrumentales como la movilización.

⁸ C.R. Laderchi, R Saith y F Stewart (2003). Op cit.

⁹ Ibidem.

Esquema 01

Mediciones de la Pobreza; las Líneas de Pobreza (LP) y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)



Fuente: Feres, J.C y Mancero, X (2001): "Breve revisión de la literatura". Serie Enfoques para la medición de la pobreza. División de Estudios Estadísticos y Prospectivos CEPAL. Santiago de Chile. Elaboración Propia

El otro grupo de mediciones de pobreza, el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), considera que no todas las necesidades son susceptibles de ser expresadas monetariamente. Este criterio considera, por ejemplo, como pobres a aquellos que no satisfacen sus necesidades alimentarias básicas y que a la vez no tienen vivienda elemental ni un sistema de pensiones o bien cualquiera de estas tres características por separado. Al igual que las LP, el instrumento que mide las NBI puede establecerse en términos absolutos o bien relativos. La combinación de los criterios de LP y NBI suele entregar una visión más completa del problema y en este sentido el fundamento de la LP se considera como una de las necesidades no satisfechas.

La línea de pobreza chilena se construye en relación a una canasta de alimentos básica. En Chile se considera pobre a aquel hogar cuyo ingreso per cápita es inferior a dos veces la canasta básica en zonas urbanas y 1,75 veces en las zonas urbanas. El ingreso que se utiliza para esta medición incorpora el proveniente del trabajo asalariado¹⁰, del trabajo independiente¹¹, el consumo de productos agrícolas producidos por el hogar, las

¹⁰ Ingresos monetarios y en especies

¹¹ Incluido el autosuministro

jubilaciones y rentas vitalicias, las pensiones y los montepíos, las rentas de la propiedad, las transferencias y el conjunto de subsidios monetarios¹², la imputación por arriendo de la vivienda cuando es habitada por propietarios, los ingresos por rentas de capital y la valoración imputada de los subsidios en salud y en educación según decil de ingreso¹³.

Esta canasta básica fue diseñada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con base en el criterio de proporcionar un mínimo de 2.176 kcalorías a un individuo. La canasta está constituida por un total de 53 alimentos clasificados en 10 grupos cuyo coste total para el año 2000 fue de \$20.281 mensuales, de los cuales el 29,4% (\$5.963 mensuales) correspondió a gasto en pan y cereales, el 17,7% (\$ 3.599 mensuales) a gasto en verduras, legumbres y tubérculos, el 16,7% (\$ 3.395 mensuales) a gasto en carne y el resto de la canasta, y el 36,1% (\$ 7.328 mensuales), es lo que se destina a pescados, lácteos y huevos, azúcar, café, dulces y condimentos, bebidas y comidas fuera del hogar. De esta manera, los valores de la línea de pobreza para cada año quedan como se expone en la Tabla 01.

TABLA 01

LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA POR AÑO SEGÚN ZONA

(En pesos de noviembre de cada año)

ZONA	LÍNEA DE POBREZA	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Urbano	Indigente	5,079	9,297	12,875	15,050	17,136	18,944	20,281
	Pobres no Indigente	10,158	18,594	25,750	30,100	34,272	37,889	40,562
Rural	Indigente	3,914	7,164	9,921	11,597	13,204	14,598	15,616
	Pobres no Indigente	6,850	12,538	17,362	20,295	23,108	25,546	27,328

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social. CEPAL, División de Estadísticas

¹² Subsidio de cesantía, el de agua, la asignación familiar, el subsidio único familiar y las pensiones asistenciales.

¹³ En salud se valorizan las prestaciones en salud, el subsidio cruzado de las cotizaciones y el programa nacional de alimentación complementaria. En educación se valorizan las subvenciones educacionales, junta nacional de jardines infantiles y fundación Integra, aportes de corporaciones de administración delegada y programas de alimentación escolar, útiles escolares, salud oral, salud escolar y textos escolares.

III. LA RELATIVIDAD DE LA POBREZA

Una manera de dimensionar la evolución del peso de la canasta en el presupuesto familiar es compararla con el ingreso per cápita nacional. Como podemos apreciar en la Tabla 02, la proporción de la canasta con respecto al ingreso medio ha venido disminuyendo significativamente desde 1990. En dicho año la línea de pobreza era equivalente al 42,5% del ingreso medio per cápita por hogar, sólo seis años más tarde este mismo parámetro era el 29% de la misma medida y a los cuatro años siguientes el 26,2%. La economía creció durante ese periodo a una tasa media del 8,5% de manera que el producto real en 1996 era un 63% mayor que a comienzos de la década¹⁴. Semejante aumento del ingreso sugiere realizar un ajuste en la línea de necesidades consideradas mínimas por la sociedad. Es razonable considerar que estas sufrieron un importante cambio en esos años.

TABLA 02

LÍNEA DE POBREZA E INGRESO PER CÁPITA

(En pesos de noviembre de cada año)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Línea de pobreza urbana	18,594	25,750	30,100	34,272	37,889	40,562
Ingreso monetario per cápita medio	43,783	69,141	88,100	118,017	143,514	154,719
Razón Línea / Ingreso	42.5%	37.2%	34.2%	29.0%	26.4%	26.2%

Fuente: MIDEPLAN, División Social. CEPAL, División de Estadísticas. Elaboración Propia.

Lo que ocurre es que al momento de establecer un parámetro de pobreza suele no existir una noción precisa de cómo estimarlo, de manera que se recurre a un rango con algún respaldo científico, sin embargo, como señala Deaton, una vez que la línea es establecida, es políticamente difícil actualizarla por otra cosa que no sea el índice de precios¹⁵. Las líneas son, por lo tanto una cuestión tanto política como científica que si bien en su origen están fuertemente influenciadas por criterios definidos mas o menos científicamente, su actualización queda fuertemente ligada a una decisión política. Esto

¹⁴ Banco Central de Chile (Varios años). Op cit.

¹⁵ Deaton, A (2004); "Measuring poverty". Research Program in Development Studies. Princeton University.

en Chile es especialmente relevante puesto que la inflación nacional cayó constantemente durante el periodo.

La inflación anual el año 1999 llegaba al 26% mientras que a fines de la década sólo alcanzaba el 3,8%¹⁶. De esta manera el índice de precios es uno de los parámetros económicos que presenta una menor variación entre 1990 y 2000. Pese a ello, la variación del índice de precios promedio es aún mayor que la actualización del parámetro de pobreza. Si el umbral de pobreza se hubiese actualizado únicamente por el índice de precios nacional dicho umbral habría sido un 12% mayor en el año 2000. Parece ser, por lo tanto, que el indicador se muestra menos exigente con el paso del tiempo y que ello ha colaborado a que las cifras de pobreza disminuyan año a año.

IV. CONCLUSIONES

El problema de esto no se debe a la capacidad del indicador de representar la pobreza. El indicador responde a una conceptualización determinada de pobreza y bajo ese marco conceptual, como analizamos en este documento, la técnica cumple bien su objetivo. La cuestión es que, a la luz de los resultados, este marco conceptual de pobreza parece ser más bien limitado para estudiar e identificar a los pobres en Chile.

Se hace necesario entonces postular un conjunto de herramientas que permitan dilucidar de mejor manera este problema en el país y puedan así ser útiles para implementar políticas sociales orientadas a superar las precarias condiciones de vida que sufren día a día millones de chilenos.

La cuestión no pasa por exigir al indicador lo que este no puede entregar. Cada indicador representa una concepción de la pobreza y en este sentido el indicador chileno trata de medir a aquellas personas cuyos bajos ingresos e imputaciones por uso del gasto social no es suficiente para alcanzar un mínimo que discrecionalmente se ha establecido en 2 y 1,75 canastas básicas. El indicador parece estar bien diseñado y es capaz de discriminar ciertas condiciones de un grupo de personas con malas condiciones de vida pero deja fuera de esta clasificación a otros que parecen no gozar de condiciones demasiado diferentes.

¹⁶ Banco Central de Chile (Varios años). Op cit.