

***Seminario: Perspectivas innovativas en política social:
las desigualdades y la reducción de brechas***

CEPAL - MIDEPLAN

23 - 24 de mayo, 2002

***Perspectivas de reducción de la pobreza en Chile: calibrando la meta
para el año 2015***

Arturo León B.

CEPAL

18 mayo, 2002

La meta sobre pobreza y erradicación del hambre acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio establece que en los próximos 15 años debería reducirse a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares por día.¹ En el caso de Chile esta meta no constituye un objetivo adecuado y debe considerarse sólo como un punto de referencia para evaluar los logros del país en ese campo en los próximos años. En efecto, los importantes avances obtenidos en los años 90 (un aumento del PIB cercano a 60% y una baja del porcentaje de población en pobreza desde alrededor de 39% a 20%) y el hecho que la meta de la Cumbre podría alcanzarse hacia el año 2015 en forma casi "automática" con un crecimiento económico relativamente bajo en comparación con el que se alcanzó en los primeros siete años de la década pasada, señalan la necesidad de establecer un objetivo más acorde con la situación actual y con las expectativas del país respecto al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población. En esta nota afirmamos: i) que es necesario calibrar dicha meta para adecuarla al nivel de desarrollo alcanzado, estableciendo un objetivo más exigente que consistiría en la eliminación de la pobreza extrema o indigencia y en la elevación del presupuesto mínimo o línea de pobreza a fin de que refleje un umbral de consumo básico acorde con el nivel de ingreso actual del país; ii) que además de la meta de disminución de la pobreza se requiere considerar explícitamente objetivos de reducción de la desigualdad distributiva, y iii) que para lograr dichos objetivos es necesario poner el acento en las características del empleo y en las brechas de ingreso laboral existentes.

¹ La línea de pobreza per cápita urbana de Chile (expresada en dólares corrientes, no en dólares de poder adquisitivo de paridad como lo señala la meta de Naciones Unidas), se ubica

Siguiendo las directrices de la Cumbre del Milenio, en un informe reciente de MIDEPLAN² se propone como meta para el año 2015 reducir a la mitad tanto el porcentaje de población en situación de pobreza extrema (indigentes) como el porcentaje de población pobre no indigente. Aunque en el documento no se hace explícita de esta manera, si así fuera, se trataría sin duda de una meta más razonable que la sola disminución a la mitad de la población extremadamente pobre (o indigente), como se desprende de los acuerdos adoptados en la Cumbre. Las mediciones oficiales de pobreza basadas en la encuesta CASEN, estimaron para el año 2000 una incidencia de indigencia de 5.7% y de pobreza total (indigentes y pobres no indigentes) de 20.6%, cifras relativamente bajas en el contexto de América Latina y sin duda muy inferiores a las de la mayoría de los países en desarrollo.

En relación con esta meta, sin embargo, caben las siguientes consideraciones:

- a) Dado el nivel de ingreso alcanzado por el país (y aquel que se espera alcanzar en 2015), es necesario establecer una meta más ambiciosa que la anterior; ésta podría contemplar como objetivo la eliminación de la pobreza extrema, es decir, de la población que reside en hogares con ingreso inferior al necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de todos sus integrantes. La nueva meta podría ser entonces: *eliminar prácticamente la población extremadamente pobre y reducir a la mitad la población en pobreza*. Si se consideran las cifras actuales, en el año 2015 la indigencia no debería superar, por ejemplo, el 1% y la pobreza (incluida la indigencia) debería situarse en torno a 11% del total de la población.
- b) Con todo, este último objetivo debe examinarse a la luz de lo que cabría esperar como consecuencia del aumento futuro del ingreso de los hogares en

actualmente entorno a los 60 dólares per cápita por mes. En pesos de noviembre del año 2000 dicha línea era de \$ 40.562 mensuales.

² MIDEPLAN, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, mimeo, 2002

función del crecimiento económico. En otras palabras, es preciso calibrar la meta de pobreza a fin de que no represente un logro "automático", producto de la mera expansión de la economía. Para ello es necesario tomar en cuenta bajo qué condiciones de crecimiento se logró reducirla en el pasado y bajo cuáles podría seguir disminuyendo en el futuro. Entre 1990 y 2000 la pobreza en Chile se redujo en 47% (de 38.6% a 20.6%) en una economía en que el ingreso por habitante se expandió a una tasa media anual de 4.5%, que significó un aumento acumulado del PIB por habitante de 55%. Si entre el año 2000 y el 2015 el PIB por habitante creciera a un ritmo de sólo 2.5% (tasa sustancialmente menor que la de la década pasada) y si, además, se supone una elasticidad producto / pobreza³ menor que la observada en esa década (de 0.69 en lugar de 0.86), entonces por el sólo efecto del crecimiento económico en el año 2015 se registraría una incidencia de pobreza cercana a 14%: sólo tres puntos por sobre la meta de 11%. Si con la misma elasticidad media producto / pobreza de 0.69 el PIB por habitante creciera a un ritmo anual de 3.5%, la incidencia de pobreza al año 2015 disminuiría a alrededor de 11%, con lo cual se lograría la meta. Cabe anotar que en el mismo lapso de 15 años la población chilena habrá crecido en cerca de 16%, de modo que la reducción a la mitad del índice de pobreza no significa que el número de pobres disminuiría en la misma proporción. En efecto, entre el 2000 y el 2015 el número de personas en pobreza bajaría de algo más de tres millones de personas a cerca de dos millones. Este ejercicio de simulación pone de manifiesto que la meta propuesta más arriba (que es incluso más "exigente" que la establecida en la Cumbre del Milenio) no represente un desafío acorde con las posibilidades de alcanzarlo. En otras palabras: es una vara demasiado baja para los próximos años.

³ Se refiere a la reducción porcentual de la incidencia de pobreza ante un incremento de un punto porcentual del PIB por habitante. Para efectos de la proyección, es razonable suponer que el aumento del PIB incidirá proporcionalmente menos en la baja de la pobreza debido a que se enfrentarán crecientemente situaciones de pobreza más "dura".

c) Más aún, en el documento de MIDEPLAN en que se proponen indicadores para dar seguimiento a las metas para los próximos quince años, se adoptan como líneas de indigencia y de pobreza los valores de un dólar y de dos dólares por persona / día (expresados en unidades de paridad de poder de compra), tal como se sugiere en los Acuerdos de la Cumbre, siguiendo en este respecto las recomendaciones del Banco Mundial. El hecho que estas líneas se expresen en dólares de paridad adquisitiva no plantea mayores dificultades, siempre que se utilice el mismo índice para contrastarlas con los ingresos de la población, expresados también en dólares de paridad. La cuestión es si se seguirán utilizando las mismas líneas o se adoptarán otras, más adecuadas al actual nivel y estructura del consumo del país. Como se sabe, las líneas de pobreza e indigencia utilizadas hasta ahora se calcularon sobre la base de la estructura del gasto en consumo de los hogares de fines de los años 80. Luego de más de una década de crecimiento -en que el PIB se duplicó-, esas líneas de pobreza deberían recalcularse a fin de que reflejen el nivel y composición del gasto que hoy prevalece en el país. La nueva línea de pobreza, que ciertamente sería más elevada, debería reflejar los importantes cambios en la composición de la canasta familiar, entre otros, el menor peso del componente alimentario dentro del presupuesto mínimo. Este es un aspecto muy central que merece discutirse en profundidad para que la meta sugerida en la Cumbre sea un objetivo real para el país y no un mero indicador cuyo seguimiento "ritual" carece de sentido por no responder a las nuevas circunstancias.

d) En el documento citado se mencionan no sólo los indicadores de incidencia de pobreza (porcentaje de población con ingreso inferior a las líneas de indigencia y de pobreza) sino los de brecha de pobreza. Al respecto, es recomendable hacer el seguimiento tanto del indicador de brecha agregada de pobreza (que alude a la cuantía de recursos que sería necesario transferir a los hogares pobres para que todos logren el presupuesto o línea de pobreza), como del indicador de desigualdad de la distribución del ingreso entre los

pobres. Este último permite examinar las diferencias de ingreso entre los pobres, aspecto importante pues una disminución de la incidencia de pobreza puede ir acompañada por un aumento de la desigualdad del ingreso entre los hogares pobres. Como también una reducción de esta desigualdad puede darse con un aumento de la brecha agregada (i.e. los pobres pueden presentar menos diferencias de ingreso entre ellos pero con un ingreso promedio menor). Es claro que el avance hacia la meta no debería obtenerse bajo ninguna de estas dos situaciones.

- e) El examen del progreso en materia de pobreza debería evaluar el grado en que éste se obtiene gracias a una mayor capacidad de la población para solventar sus necesidades materiales con recursos propios, esto es, descontadas las transferencias (monetarias y no monetarias) que hace el estado a la población a través del gasto público. Una baja de la pobreza en un período dado puede conseguirse mediante, por ejemplo, un aumento del gasto público social destinado a los hogares pobres sin una elevación sostenida de los ingresos autónomos de los hogares, en su mayor parte provenientes de la participación de la población en el mercado de trabajo. Sin duda, cualquier política social encaminada a reducir la pobreza debe elevar en forma permanente la capacidad de los hogares de generar ingresos mediante la participación de sus miembros activos en la fuerza de trabajo y el acceso de los inactivos a ingresos de la seguridad social suficientes. En consonancia con lo anterior, es necesario evaluar los avances contrastando las líneas de pobreza no sólo con el ingreso total de los hogares (incluidas las transferencias estatales) -tal como se hace habitualmente mediante indicadores de brecha global de pobreza-, sino también mediante el examen de las brechas de ingresos laborales, contrastando los ingresos del trabajo de los ocupados en cada hogar con el presupuesto necesario para satisfacer las necesidades básicas de todos sus integrantes.

- f) En el aludido documento de MIDEPLAN se señala que los indicadores de pobreza se desagregarán por sexo, zona urbana y rural y por regiones, sin embargo no se menciona si se establecerán metas de reducción de la pobreza para cada uno de estos niveles. Las fuertes diferencias de ingreso y de pobreza entre las regiones del país indican que es necesario establecer metas por región, por cuanto es concebible el logro de la meta nacional de disminución de la pobreza a la mitad sin que se reduzcan las disparidades interregionales. Lo mismo puede señalarse con respecto a las brechas urbano / rurales de ingreso, o a las diferencias de pobreza entre los hogares encabezados por hombres y por mujeres.
- g) Finalmente, junto con la operacionalización de la meta de pobreza es necesario contemplar indicadores de desigualdad de la distribución del ingreso,⁴ por cuanto el avance en la disminución de la pobreza absoluta no asegura el logro de mayor equidad distributiva, como lo demuestra claramente la experiencia chilena del último decenio. De hecho, reducir las desigualdades de ingreso constituye en sí mismo un objetivo central. Es recomendable que esta meta se examine con mayor precisión, tratando de identificar los avances en relación con las desigualdades que surgen de la evolución de las distintas corrientes de ingreso del hogar, en particular de la distribución de los ingresos primarios, y muy especialmente de las remuneraciones de los asalariados.

⁴ En la pág. 6 del documento de MIDEPLAN se mencionan indicadores de desigualdad distributiva del ingreso.