

REDUCIR LA POBREZA, UN DESAFIO POSIBLE

José Pablo Arellano M.

El autor, como Director de Presupuesto, nos señala que es importante que crezca el nivel de ingresos del país, para superar la pobreza, pero con una adecuada distribución. Sin embargo, si existe la solidaridad de todos, como país, el éxito de la superación de la pobreza será mucho más rápido.

BIBLIOTECA
"JAIME ANDRÉS CRISPI LAGO"
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA
TEATRO 122 PRIMER PISO SANTIAGO - CENTRO

EVOLUCION RECIENTE DE LA POBREZA

Se me ha pedido que haga un análisis de lo que constituye la actual política económico-social dirigida a reducir la pobreza. Lo primero que cabría hacer es resaltar la importancia del tema. Desde 1990 hasta la fecha hemos hablado de una política de crecimiento con equidad, queriendo decir que la política de crecimiento económico debe apuntar, en primer lugar, a reducir los niveles de pobreza. De poco serviría que el país creciera a un ritmo alto y satisfactorio, si ese crecimiento no llegara en primer lugar a aquéllos que tienen mayores carencias como son las familias que viven en condiciones de pobreza. El crecimiento con equidad tiene como primera prioridad, la reducción de la pobreza. Esta disminución es cierto que es gradual, porque no se puede conseguir la eliminación de la pobreza de un año a otro; y ni siquiera durante un período presidencial. En cambio, sí que podemos lograr una reducción, sistemática y permanente en el tiempo, del número de familias que viven en condición de pobreza.

Reconocida la relevancia del tema, es importante y conveniente analizar qué es lo que ha estado pasando y tratar de entender cuáles han sido los factores que explican lo que ha estado sucediendo.

El cuadro siguiente describe lo que ha sucedido en términos del número y de la

032847

Cuadro 1

NUMERO DE HOGARES POBRES E INDIGENTES
CASEN 1987-1990 Y 1994

TIPO DE HOGAR	1987		1990		1994	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Indigente	411,7	14.3	337,8	10.6	235,1	6.6
Total Pobre	1.130,9	39.4	1.058,0	33.3	849,7	24.0
Var (%)			-6.4%		-19.7%	
TOTAL HOGARES	2.871,8	100.0	3.172,6	100.0	3.536,8	100.0

proporción de hogares que viven en condición de pobreza, de acuerdo a las últimas encuestas disponibles que están referidas a 1987 y 1994. Ellas definen el número de familias pobres como aquellas que no tienen un ingreso monetario suficiente para atender sus necesidades más básicas.

De los resultados del cuadro 1, podríamos sacar dos conclusiones:

En primer lugar, la magnitud de la tarea que queda por realizar. A la fecha, existe todavía un número significativo de familias que viven en condición de pobreza e indigencia. En 1994, había un 24% de hogares que vivían en la pobreza, vale decir, 850 mil hogares y un número mucho

menor, pero significativo, que vivía en indigencia. Esto refuerza y subraya la necesidad de seguir dando énfasis a la política de crecimiento con equidad. Simultáneamente, los resultados del cuadro anterior, muestran que durante estos años se ha venido produciendo una reducción significativa en el número de pobres. Entre 1990 y 1994, más de 200 mil hogares salieron de la condición de pobreza, casi la quinta parte de las familias que vivían en esa condición a principios de la década. Cuando tengamos antecedentes más recientes referidos a 1996, con toda seguridad, observaremos una nueva reducción en el número de hogares pobres.

Tenemos una tarea importante que hacer por delante, pero a la vez, durante los años

recién pasados se ha estado produciendo un alivio de la pobreza y esto creo que es importante destacarlo. Muy distinto sería el panorama, si tuviéramos esta enorme tarea por delante y no hubiéramos tenido éxito en los últimos años en lograr una reducción de la pobreza.

Si tratamos de explicar a qué factores podemos atribuir esta reducción de la pobreza, vamos a observar que, dado que la condición de pobreza se ha definido por la falta de recursos monetarios, el factor principal del aumento de los ingresos monetarios entre las familias más pobres, el cual les ha permitido salir de esta condición, está asociado al crecimiento económico. En estos últimos 6 años, el país ha tenido un crecimiento muy alto, comparado con su historia reciente. Ha estado creciendo a un 7% anual, esto significa que se duplica el ingreso del país en 10 años. Este crecimiento, desde el 90 hasta la fecha, se ha traducido, en el caso de las familias más pobres, en mayores oportunidades de empleo. La tasa de desocupación entre familias indigentes se redujo en un 10%, durante este período. Ello ha significado que el número de personas que han estado trabajando entre las familias más pobres, ha aumentado significativamente y que, no sólo el jefe de hogar ha encontrado empleo cuando estaba desempleado, sino que ha permitido que un segundo miembro de la familia haya conseguido empleo, lo que hace una enorme diferencia y explica cómo muchas familias mejoraron su condición.

En segundo lugar, aquéllos que consiguieron empleo, o los que estaban trabajando, mejoraron su remuneración. Ambos factores sumados explican más del 80% del aumento de los ingresos monetarios y, por lo tanto, del mejoramiento en las condiciones de vida y reducción de los niveles de pobreza. Lo anterior ha sido complementado por el aumento en las transferencias monetarias que contemplan los programas sociales, aumentos de la asignación familiar, de los subsidios únicos familiares, mejoramiento de las pensiones asistenciales, de las pensiones mínimas. Estas, que son las principales transferencias monetarias que hace el gobierno, han subido sistemáticamente entre 1990 y 1996.

El cuadro adjunto muestra en pesos constantes, su comportamiento. (El cuadro muestra también que, a partir de 1990, la estrategia de crecimiento con equidad produce un cambio muy claro en relación al período anterior, en el cual se redujeron los beneficios sociales otorgados por el Estado). Estos aumentos han complementado el resultado obtenido a través de los mayores ingresos del trabajo. Destaco que ha sido un complemento, ya que el factor principal ha sido conseguir trabajo y obtener mayores remuneraciones.

La información de pobreza está definida, como decíamos, según si los ingresos monetarios pueden o no comprar la canasta de productos básicos, pero nada dice respecto del acceso a otros bienes y servicios que son

Cuadro 2
BENEFICIOS SOCIALES 1985-1995
(\$ 1995)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PREVISION											
Pensión Mínima	32,262	32,372	31,212	31,954	31,849	34,132	38,274	38,268	38,969	39,064	40,570
Pensión Asistencial	17,595	17,291	14,118	15,953	14,960	15,895	17,540	18,490	17,148	18,016	18,636
Asignación Familiar	2,567	2,143	1,791	1,558	1,334	1,553	1,934	1,984	2,018	2,055	2,119
Subsidio Unico Familiar	2,791	2,329	1,946	1,839	1,668	1,695	1,934	1,984	2,018	2,055	2,119
EDUCACION											
Subvención Enseñanza Básica (1° a 6° básico) Promedio año	7,261	7,866	7,557	7,398	6,725	6,769	6,619	7,077	7,163	7,375	7,672
Alimentación Escolar											
- Número de almuerzos	539,764	547,087	463,101	471,796	482,726	536,214	572,361	640,156	649,109	689,754	699,815
- Número de desayunos	678,171	662,304	477,825	473,344	483,847	596,870	588,473	642,325	662,243	724,206	708,469
SALUD											
Bonif. Consulta Electiva	1,320	1,105	941	953	863	763	758	1,795	1,940	1,916	1,992
% Bonificación en relación a arancel Nivel 1	50	50	50	50	50	50	50	60	60	60	60
% Bonif. promedio en rela- ción a niveles de atención	27	27	27	27	27	27	25	49	49	48	48
VIVIENDA											
Número de Soluciones por Año	46,00	49,600	47,900	60,700	70,400	64,105	74,241	80,866	79,130	83,861	87,578
MEMORANDUM											
Ingreso per Cápita (miles de \$ de 1995)	1,035	1,075	1,127	1,189	1,285	1,306	1,378	1,506	1,576	1,618	1,730
* La alimentación escolar considerada corresponde al número de almuerzos y desayunos entregados dentro del programa regular de JUNAEB.											
* No incluye la entrega de casetas sanitarias.											

claves para el desarrollo de la familia. La información anterior nada dice del acceso a la vivienda, ni del acceso a la educación, o el acceso a la salud. Ciertamente, si tuviéramos una información más completa, que incorporara esos factores, tendríamos un cuadro que

mostraría un mejoramiento en las condiciones de vida de las familias más pobres, incluso mayor del que se desprende de las puras cifras monetarias. Nos vamos a referir en un momento más a eso.

Dada la importancia que ha tenido el crecimiento en reducir la pobreza, y si bien no es éste el momento y el lugar para desarrollar y tratar de explicar los factores que hay detrás de ese crecimiento, al menos, creo que es necesario enumerar dos o tres factores que han resultado cruciales:

En primer lugar, el país ha tenido cierta estabilidad en su política económica, se han logrado los llamados equilibrios macroeconómicos, los cuales han asegurado que el crecimiento, las mejoras en remuneraciones, la atención de las demandas sociales por la vía del gasto público, se ha realizado en forma gradual y no ha habido desequilibrios generados por pretender aumentos más rápidos de lo que el crecimiento del país hubiera permitido. A lo largo de estos años, ha habido coyunturas distintas, ha habido momentos en que ha sido necesario frenar y reducir el ritmo de crecimiento y hay otros en que ha sido posible ir más rápido. Ajustarse a este marco, a estos requerimientos de disciplina que imponen los equilibrios macroeconómicos, ha sido un factor esencial.

En segundo lugar, el énfasis en el ahorro y la inversión, sin los cuales el país no podría haber tenido este crecimiento. Hemos tenido un aumento sistemático en los niveles de ahorro e inversión. No se puede crecer si es que no hay un esfuerzo de ahorro e inversión.

Por último, cabría agregar el esfuerzo por aumentar la eficiencia y la productividad en todos los niveles y en todos los sectores. El

trabajo y la inversión rinden más en la medida en que prevalezca un criterio de eficiencia y de mayor productividad en todos los ámbitos. En el sector público y el sector privado, en las empresas grandes y en las empresas chicas. Dado el marco de política aplicado, dadas las exigencias de competencia al cual están enfrentadas las empresas, hay un esfuerzo permanente por aumentar la productividad. En síntesis, estos tres factores: estabilidad y equilibrio macroeconómico, esfuerzo de ahorro e inversión y aumentos de productividad, movidos por un ambiente de competencia y exigencias al cual están sometidos todos los agentes económicos, por hacer las cosas mejor, es lo que ha contribuido a este crecimiento que hemos observado.

A modo comparativo, quisiera destacar que esta reducción en los niveles de pobreza que hemos observado en nuestro país, lamentablemente no es la tónica que observamos en el resto de nuestra región o en el resto de los países en desarrollo. El Banco Mundial acaba de publicar en mayo de este año, una evaluación del progreso en la reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo. Si examinamos lo sucedido en América Latina en los últimos años, concluimos que, lamentablemente, la situación ha sido muy distinta de la que hemos observado en Chile. El número de pobres en América Latina, que en 1987 se estimaba en 91 millones de personas, en 1993 había aumentado a prácticamente 110 millones de personas, o sea, durante esos seis años en vez de reducirse la pobreza, como hemos observado en nuestro

país, a nivel de América Latina en su conjunto había aumentado en más de 20%; vale decir, casi 20 millones de personas habían engrosado el número de pobres. Las razones, de acuerdo al informe del Banco Mundial, son precisamente las opuestas a las que hemos estado observando en nuestro país. Las dificultades para el crecimiento, el estancamiento y/o el retroceso en materia de ingreso por habitante y el crecimiento de la producción para varios de los países de la región. Lamentablemente, esto ha ocurrido en varias otras regiones del mundo. Creo que es importante destacar las conclusiones a que llega el estudio del Banco Mundial referido a este período. Allí se indica como el factor crucial para reducir la pobreza la estabilidad macroeconómica y el crecimiento

económico. Dice que en nuestra región, un factor principal de este aumento de la pobreza registrado, está asociado con la falta de estabilidad macroeconómica y con la falta de crecimiento económico.

Volviendo al examen de la situación chilena, el cuadro 2 indica algunos de los mayores beneficios de carácter no monetario que han estado recibiendo las familias más pobres en los últimos años. Estos beneficios y la consiguiente mejora en las condiciones de vida, no se captan en las mediciones de pobreza. Es en estos programas de vivienda, educación y salud, donde se han registrado los mayores aumentos de recursos por parte del Estado en los últimos años. (Véase el cuadro 3)

Cuadro 3

GASTO SOCIAL
Miles de Millones de pesos de 1996

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(*)
1.SALUD	2,399.5	2,479.7	2,454.6	2,432.5	2,659.4	2,941.1	3,223.1	3,420.3	3,664.8	4,014.7
2.VIVIENDA	332.2	386.7	388.7	371.1	437.0	510.8	572.7	631.2	657.7	718.0
3.PREVISION	157.6	206.5	196.5	196.2	233.1	256.2	278.2	293.8	308.8	348.9
4. EDUCACION	1,109.7	1,138.4	1,171.3	1,192.5	1,239.6	1,314.6	1,425.5	1,474.3	1,562.9	1,655.1
5.PROGR. EMPLEO	503.4	500.0	495.5	473.7	530.1	608.9	662.8	722.5	807.2	913.2
5.PROGR. EMPLEO	66.5	33.1	6.6	5.0	5.0	5.0	5.1	5.3	5.7	7.0
EMERGENCIA										
6.OTROS SOCIAL	230.1	215.1	196.1	194.0	214.4	245.5	278.8	293.2	322.5	372.5
(*) Presupuesto										

PROYECCIONES FUTURAS

Es interesante plantearse qué podemos esperar a futuro en términos de la reducción de los niveles de pobreza. En primer lugar, tal como en los últimos años, va a ser determinante cuál es el crecimiento que pueda tener la economía. En la medida en que podamos observar tasas de crecimiento del orden de un 6% al año, vamos a seguir observando una caída significativa y sistemática en el número de personas que viven en situación de pobreza.

A diferencia de lo ocurrido después de 1990 en que el factor principal que explicó la reducción de la pobreza fue la reducción en el nivel de desempleo, dados los actuales niveles de ocupación, este factor no va a jugar un papel tan relevante como el que jugó en el pasado; en cambio, va a ser fundamental el aumento en las remuneraciones del jefe de hogar y de las otras personas que trabajen en la familia. Los ingresos de los jefes de hogar pueden verse complementados por los ingresos de la mujer, en el caso de que se incorpore al mundo del trabajo, así como los ingresos de los jóvenes donde se registra todavía un nivel importante de desempleo.

Por lo tanto, en los próximos años, el elemento de crecimiento en los ingresos de las familias más pobres y, por lo tanto, la reducción de la pobreza, va a estar asociada a un mejoramiento de las remuneraciones y en la calidad de los empleos. Deberíamos esperar que si la economía crece del orden del 6%, se

registre un aumento de remuneraciones reales promedio del orden de un 4% por año, lo que permitirá que un grupo creciente de hogares vaya superando los ingresos mínimos que determinan la situación de pobreza.

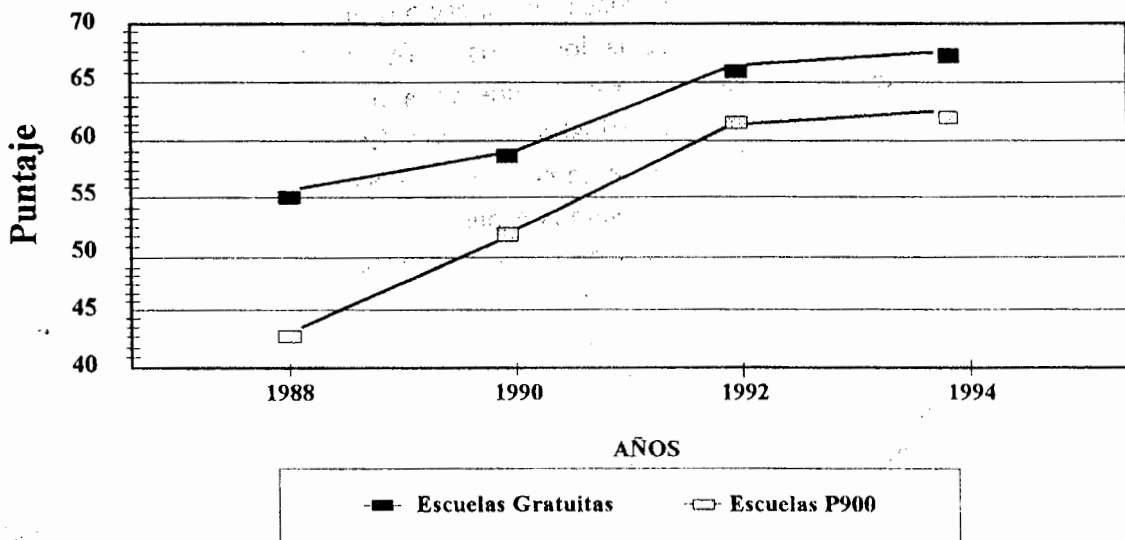
Por otra parte, el Estado como parte de la estrategia de crecimiento con equidad, va a seguir contribuyendo en forma creciente, a través de sus recursos, a atender las carencias de las familias más pobres. Al igual que en el pasado, no debíamos esperar un aumento muy significativo en las transferencias monetarias que hace el Estado. Si bien podemos esperar algún aumento, éste no podrá ser muy significativo, ya que se ha optado por priorizar el aumento de los recursos para financiar la educación. El Gobierno ha definido un programa ambicioso en materia de educación, dirigido principalmente a mejorar la calidad de la educación, a partir de 1997. Este programa, que se va a desarrollar a lo largo de 4 a 5 años, va a demandar una cantidad sustancial de recursos del presupuesto social del gobierno. Por lo tanto, es este esfuerzo por mejorar la calidad de la educación principalmente dirigido hacia los niños y jóvenes de familias más pobres, lo que va a demandar la cantidad principal de recursos. Los resultados de este esfuerzo no van a aparecer en el corto plazo. No vamos a observar durante los próximos años que a consecuencia de este programa están aumentando los ingresos monetarios y, por lo tanto, reduciendo los niveles de pobreza, pero sí va a constituir una siembra importante, una inversión indispensable para la reducción de la pobreza en el mediano plazo.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

Un aspecto al que no me he referido que sin duda tiene gran importancia sobre la situación de pobreza, tiene que ver con la distribución del ingreso. Hemos hablado de lo importante que es que crezca el nivel de ingresos del país para reducir la pobreza, pero, naturalmente, es fundamental también lo que sucede con su distribución. No es ninguna novedad decir que en Chile tenemos una distribución del ingreso bastante desigual. Mientras que el 20% más pobre tiene un 5% del ingreso del país, el 20% más rico tiene el 55% del ingreso nacional. Esto hace que, dado nuestro nivel de ingreso promedio como país, los ingresos del grupo de las familias de menores rentas, terminan siendo insuficientes para conseguir una canasta de bienes esenciales.

Conviene analizar cómo se compara la distribución del ingreso en nuestro país con la de otros países. La verdad es que la participación del 20% más pobre no es demasiado distinta a la que observamos en buena parte de los países desarrollados. El porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más pobre en Chile es similar al que obtiene en países como Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda, Canadá. El menor al que se observa en los países de más rápido crecimiento del Asia, que en general tienen una distribución del ingreso más igualitaria. La diferencia principal en las comparaciones internacionales tiene que ver con la participación del 20% más rico que en nuestro país obtiene un porcentaje mayor que en el resto de los países con los que acabo de hacer comparaciones. Esto redundante en que es más bien la clase media la que obtiene una participación más baja en el ingreso en nuestro país que en los países que mencioné.

**COMPARACION RESULTADOS P-900
SIMCE 88-94**



	1988	1990	1992	1994
Escuelas Gratuitas	54.76	58.98	66.37	67.74
Escuelas Pobres (P 900)	43.15	52.11	60.91	61.62
Diferencia	(11.61)	(6.87)	(5.46)	(6.12)

Ciertamente, en Chile el sector más pobre tiene una participación en el ingreso nacional mayor o comparable con lo que ocurre en otros países en América Latina y en otros países en desarrollo. No está nuestro país entre los más desiguales dentro del mundo en desarrollo, está en una situación intermedia. Ahora bien, ¿Qué podemos decir respecto a la evolución de la distribución del ingreso en los últimos años?. La verdad es que bastante poco. Tal vez concluiría diciendo que, en base a las estadísticas que existen, no hay antecedentes concluyentes para decir que entre el 90 y el 94 la distribución del ingreso haya variado. No hay antecedentes concluyentes en base a las estadísticas disponibles y sus limitaciones como para señalar que la distribución de los ingresos monetarios haya mejorado o se haya empeorado. Si se midiera la distribución del consumo de bienes y servicios, incluyendo no sólo aquéllos que se compran con los ingresos

monetarios, sino también los que financia el Estado, como son la vivienda, la educación y la salud, los resultados mostrarían una mejora en su distribución desde 1990 a la fecha.

El esfuerzo y la prioridad principal de la política de gasto social del gobierno está orientada a mejorar las oportunidades, a través del mejoramiento en la calidad de la educación, lo cual producirá un mejoramiento en los ingresos monetarios y en su distribución a medida que estos jóvenes egresen del sistema educacional y se incorporen al mundo laboral.

Los escasos antecedentes disponibles, muestran un mejoramiento mayor en los resultados escolares en las escuelas más pobres (ver gráfico). Asimismo, observamos en los últimos años una mayor retención en la enseñanza media entre los jóvenes de familias pobres (aunque no todavía entre las indigentes) y de ingresos medios bajos (quintiles II y III).

En síntesis, el país tiene una desigual distribución de los ingresos monetarios que, sin duda, es causa de la pobreza que observamos. Las actuales políticas buscan mejorar la distribución del ingreso a través de una mejora en las oportunidades, las cuales se persiguen mejorando el acceso y calidad de la educación a que tienen acceso los más pobres.

UNA NECESARIA MAYOR SOLIDARIDAD

Ni el crecimiento ni la distribución nos llevarán a superar definitivamente los problemas de la pobreza, según podemos comprobarlo en los países que llamamos desarrollados. El desarrollo genera nuevos problemas y nuevas formas de pobreza y marginación. Por ello creo que necesitamos darle un papel central a la SOLIDARIDAD, entendida como una forma de compromiso y fraternidad con los que están sufriendo carencias.

En un país con grandes carencias e insuficiencias como el nuestro, podremos superar parte de esas dificultades en la medida que despertemos la solidaridad.

Una mayor solidaridad nos permitirá construir un mayor consenso sobre el necesario rol que debe jugar el Estado para redistribuir recursos en favor de los más necesitados.

Una mayor solidaridad nos llevará a crear organizaciones civiles que se dediquen a realizar acciones solidarias. Son muchas las

carencias que por su complejidad difícilmente podrán ser acometidas por una organización burocrática como el Estado, en cambio, sí pueden ser abordadas por organizaciones civiles con mística, compromiso, flexibilidad y capacidad de innovación.

Existen numerosas experiencias solidarias en nuestro país, incluso hace dos años se publica un directorio (guía) telefónico con casi 1500 instituciones que ofrecen su actividad solidaria en distintos ámbitos. Necesitamos que esas progresen y que se creen y florezcan otras miles de esas instituciones que vayan asumiendo las múltiples carencias que tenemos y que reclaman de nuestra solidaridad. El Estado debe buscar formas de apoyarlas y de fomentarlas, entendiendo que la sociedad civil organizada puede mejor que nadie abordar los grandes desafíos que nos plantea la pobreza.

Ojalá fuera la solidaridad la que nos distinguiera como sociedad, ojalá que el desarrollo que nuestro país está construyendo tuviera esa calidad. Tenemos tradición y vocación para ello. Ojalá no perdiéramos la oportunidad porque esa es la única ruta segura para un desarrollo de calidad y para garantizar el combate efectivo a la pobreza.

