

Pobreza y Desigualdad ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?*

JUAN A. ECHENIQUE Y SERGIO URZÚA

- De acuerdo a las estadísticas oficiales, el nivel de pobreza en el 2011 fue levemente superior a lo observado en el 2006 (14,4% versus 13,7%) y levemente inferior al del 2009 (14,4% versus 15,1%). En el caso de indigencia, el resultado del 2011 es levemente inferior al obtenido en el 2006 (2,79% versus 3,21%), pero claramente inferior al nivel del 2009 (2,79% versus 3,74%, la única diferencia estadísticamente significativa). Con todo, no es posible concluir que los niveles de pobreza e indigencia mejoraron significativamente entre 2006 y 2011. Lo mismo se concluye al analizar la distribución de ingresos.
- La discusión pública entorno a la Casen 2011 se centró principalmente en el impacto de una nueva pregunta, la hoy famosa *y11*. Ésta registró los ingresos laborales de familiares no remunerados, y de aquellos catalogados como desocupados e inactivos. Nuestro análisis demuestra que la inclusión de la variable *y11* significó una importante caída en la tasa de indigencia, desde un 3,2% a un 2,8%. Del mismo modo, la inclusión de la variable significó una reducción de la pobreza desde un 15% a un 14,4%. Nuestros resultados son robustos a distintos ajustes.
- La polémica en torno a la *y11* también permitió revisar los elementos técnicos que motivaron su inclusión y posterior tratamiento. Al respecto cabe confirmar que la inclusión de la variable *y11* no se basó en el pre-test (convencional) realizado por el Centro de Microdatos. Segundo, la evidencia no permite sustentar la tesis que los ingresos de la *y11* provienen de registros anteriormente contenidos en la encuesta. Ésta entonces captura nuevos ingresos, lo que afecta la comparabilidad de las cifras. Tercero, la variable *y11* fue agregada directamente a los ingresos de los hogares, ya ajustados por cuentas nacionales. Esto induce un error, pues la nueva variable corrige los problemas de sub-declaración que precisamente motivan dicho ajuste. Lo correcto hubiese sido realizar el ajuste de cuentas nacionales incorporando la *y11*. Si bien es difícil anticipar exactamente el efecto del ajuste correcto, su lógica sugiere que la tasa de pobreza sería mayor a 14,4%. Lo mismo para la tasa de indigencia.
- Pero nuestro análisis va más allá del análisis de la *y11*, también identifica desafíos. Documentamos cómo entre el 2006 y 2011 empeoró la focalización del gasto público. Mientras en el 2006 el 30% más rico recibía el 10% de las transferencias del Estado, en el 2011 este porcentaje alcanza 16%. También mostramos que la promesa de disminuir la pobreza y eliminar la indigencia requerirá políticas sociales con un grado de focalización extremo. El crecimiento económico, a través de más empleo y mejores salarios, simplemente no será suficiente para terminar con la extrema pobreza.
- Resaltamos la importancia de brindar mayor atención a los efectos de las políticas públicas sobre los incentivos a participar del mercado laboral. Los efectos inesperados del aumento en la cobertura de educación superior entre los jóvenes más pobres y la reforma previsional son los mejores ejemplos de esta lógica. Ambos fenómenos parecen estar asociados al significativo aumento en el número de inactivos en los hogares pobres.
- Para revertir la inercia de las cifras, el crecimiento económico —que implique más empleos y mejores salarios— deberá ser acompañado de una mejor focalización de las transferencias del Estado y una mayor preocupación en el diseño de las políticas sociales, particularmente lo que guarda relación con los desincentivos al empleo propios de las políticas asistencialistas.

Juan A. Echenique. Ingeniero Comercial y Magister en Economía de la U. de Chile.

Sergio Urzúa. Ingeniero Comercial de la U. de Chile y Doctor en Economía por la U. de Chicago. Profesor del Departamento de Economía de la U. de Maryland. Jefe del Área de Políticas Sociales del Centro de Estudios Públicos.

I. Introducción

Este trabajo presenta un diagnóstico de la situación de pobreza y distribución de ingresos en Chile, prestando particular atención a los elementos técnicos que han motivado la discusión pública reciente en torno a los resultados de la Casen 2011. También identifica nuevos desafíos que enfrentan nuestras políticas sociales. Estos tienen implicancias respecto de la interpretación de las cifras en materias de pobreza y desigualdad, y sobre la efectividad de las acciones del Estado para mejorar la situación de los más vulnerables. El análisis empírico se lleva a cabo utilizando la serie de encuestas Casen entre 1996 y 2011.

Nuestras conclusiones son:

1. Tanto los indicadores de pobreza como desigualdad muestran un estancamiento a partir del 2006. Utilizando las estadísticas oficiales, documentamos una reducción en pobreza extrema entre el 2009 y 2011.
2. Debido a la discusión en torno a la forma de medir los ingresos de los hogares y su comparabilidad en el tiempo, encontramos necesario hacer ciertos ejercicios de sensibilidad. En estos evidenciamos una alta sensibilidad de las estadísticas oficiales de pobreza y desigualdad al incluir y excluir las variables que han sido parte de la discusión pública reciente, particularmente la variable “ingresos de familiares no remunerados, desempleados e inactivos”, también conocida como *y11*. Nuestros resultados resaltan la importancia de tener un alto grado técnico y no arbitrario en este tema. Esto debe ser la base del diseño de la nueva institucionalidad entorno a la encuesta Casen.
3. Mediante ejercicios de simulación demostramos que los costos de reducir pobreza e indigencia pueden ser extremadamente altos. El aumento en los ingresos del trabajo y el empleo, por sí solos, no son suficientes para reducir pobreza e indigencia.
4. Es necesario prestar mayor atención a los desincentivos al trabajo que generan ciertas políticas públicas. Esto pues encontramos que el número de individuos en hogares pobres que no participan del mercado laboral ha aumentado significativamente en los últimos años.
5. Se advierte un empeoramiento de la focalización de las transferencias del Estado. Esto nos debe alertar respecto de la actual y futura efectividad de las políticas sociales.
6. En resumen, las políticas públicas deben ser re-diseñadas para poder actuar de manera efectiva en los grupos adecuados y generar los incentivos que prevengan el asistencialismo.

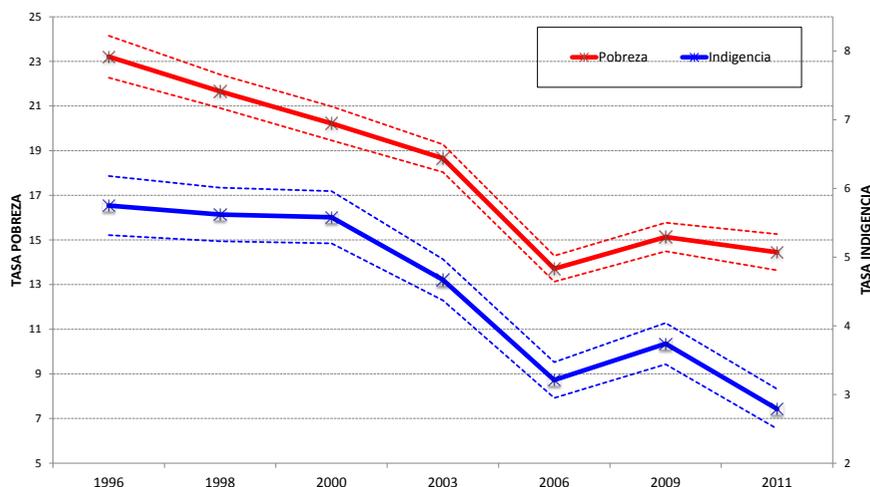
A continuación presentamos las dinámicas de pobreza y distribución. Luego mostramos las particularidades de la encuesta Casen 2009, básicamente debido a los efectos de la crisis económica. En la siguiente sección documentamos el impacto de los cambios en el cuestionario de la encuesta Casen 2011 sobre pobreza y desigualdad. La última sección documenta los problemas de focalización e incentivos de las políticas públicas, y las dificultades futuras en torno a este tema.

II. Evolución de pobreza y desigualdad

De acuerdo a los datos oficiales, en 2011 un 14,4% de la población se encontraba en situación

Figura 1

Evolución de pobreza e indigencia en Chile: 1996 - 2011



Fuente: En base a cifras oficiales, Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

de pobreza, mientras que un 2,8% lo haría en pobreza extrema (indigencia). En el contexto de América Latina, estos resultados son positivos. De acuerdo a Cepal, en el año 2010 la tasa de pobreza en América Latina era de un 31,4% y de indigencia de 12,3% (Cepal, 2011), ambas lejanas de los niveles observados en Chile.¹

Incluso, al observar nuestra historia reciente, los resultados son positivos. No hay que remontarse muchos años atrás para encontrar cifras que hoy serían consideradas como inaceptables. A modo de ejemplo, en 1996 las tasas de pobreza e indigencia alcanzaban el 23,21% y 5,75%, respectivamente. Desde esta perspectiva histórica, lo relevante es el estudio de los cambios que han experimentado estas estadísticas durante los últi-

mos años. La Figura 1 presenta la evolución de las tasas de pobreza e indigencia entre 1996 y 2011 utilizando las encuestas Casen. La figura también presenta los asociados intervalos de confianza.

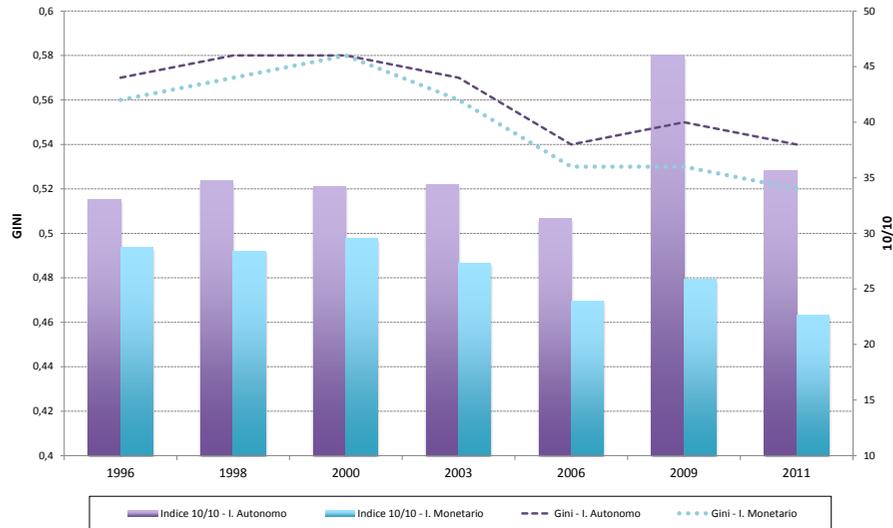
Estos resultados muestran los importantes progresos observados en el período 1996-2006, tanto en el combate de la pobreza como indigencia. Esto se revierte en el 2009, producto de la crisis mundial. En dicho año el país tuvo una tasa de crecimiento negativo (-1,0%²), con los evidentes efectos sobre los más vulnerables. Los buenos resultados económicos observados en los años subsiguientes permitieron revertir la tendencia impuesta por la crisis. Así, de acuerdo a las cifras oficiales, el nivel de pobreza en el 2011 fue levemente superior a lo observado en el 2006 (14,4% versus 13,7%, con la diferencia estadísticamente no significativa) y levemente inferior al del 2009 (14,4% versus 15,1%, con la diferencia estadísticamente no significativa).

¹ Últimos datos disponibles utilizando información de 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

² Fuente: Banco Central de Chile.

Figura 2

Evolución de desigualdad en Chile: 1996 - 2011



Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

En el caso de indigencia, el resultado del 2011 es levemente inferior al obtenido en el 2006 (2,79% versus 3,21%, nuevamente no significativa en términos estadísticos), e inferior al nivel del 2009 (2,79% versus 3,74%, una diferencia estadísticamente significativa).

Lo anterior ha llevado a expertos a preguntarse por qué en los años recientes pobreza e indigencia no han caído como resultado del buen desempeño económico del país. Se ha argumentado que esto se debe a los efectos del terremoto de febrero del 2010, que afectó gran parte del territorio nacional. Esto significaría que las tasas de comparación serían más altas que las calculadas en base a los datos del 2009. Sin embargo, no se cuenta con evidencia creíble para poder confirmar esta hipótesis. En la sección IV de este documento agregamos dos posibles explicaciones adicionales al por qué pobreza e indigencia han mostrado una mayor inercia en los años recientes.

Otra dimensión importante en la discusión en torno a las políticas sociales es la distribución del ingreso. Para caracterizar la dinámica reciente de la distribución tomaremos dos medidas comúnmente utilizadas en la literatura: el índice 10/10 y el índice de Gini. El primero muestra la razón de los ingresos del 10% más rico de la población respecto del 10% más pobre. El segundo entrega una medida de la desigualdad concentrada principalmente en lo que ocurre en el centro de la distribución. La Figura 2 presenta el comportamiento de estos dos indicadores para el período 1996-2011, tanto al considerar los ingresos autónomos de los hogares (provenientes del trabajo y la propiedad de activos) como también los ingresos monetarios (los que incluyen las transferencias del Estado).

Los resultados demuestran el positivo impacto de las transferencias que realiza el Estado sobre la distribución del ingreso. Esto es particularmente relevante entre los años 2000 y 2011, donde las

Tabla 1

Descomposición de ingresos totales por fuente y percentil de ingreso
(%)

Fuente	≤5%			≤15%		
	2006	2009	2011	2006	2009	2011
Ingreso Autónomo	70%	59%	68%	81%	75%	78%
Transferencias	15%	24%	18%	9%	16%	12%
Alquiler Imputado	15%	17%	14%	10%	9%	10%

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

diferencias entre los indicadores, en función del tipo de ingreso. Vemos además que la crisis del año 2009 afectó de manera considerable al indicador 10/10 de los ingresos autónomos de los hogares, indicador que tras dos años de sostenido crecimiento económico (2010 y 2011) no volvió a los niveles previos a la crisis del año 2009.

De este modo, y tal como ocurre en el caso de pobreza e indigencia, no es posible concluir que la distribución mejoró significativamente entre 2006 y 2011, particularmente en el caso de los ingresos autónomos de los hogares.

III. Crisis y recuperación

El año 2009 Chile sufrió los embates de la crisis internacional. El producto interno del país cayó un 1,0% y la tasa de desempleo superó los dos dígitos durante varios meses. Adicionalmente, el precio de los alimentos aumentó en forma significativa durante ese año producto de cosechas precarias en varias partes del mundo, especialmente Australia, y la creciente demanda por alimentos en Asia.³ Estas condiciones generaron presiones sobre

³ El precio de los alimentos aumentó el 34% entre el 2006 y el 2009, comparado con el 13% de inflación durante el mismo período (Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas).

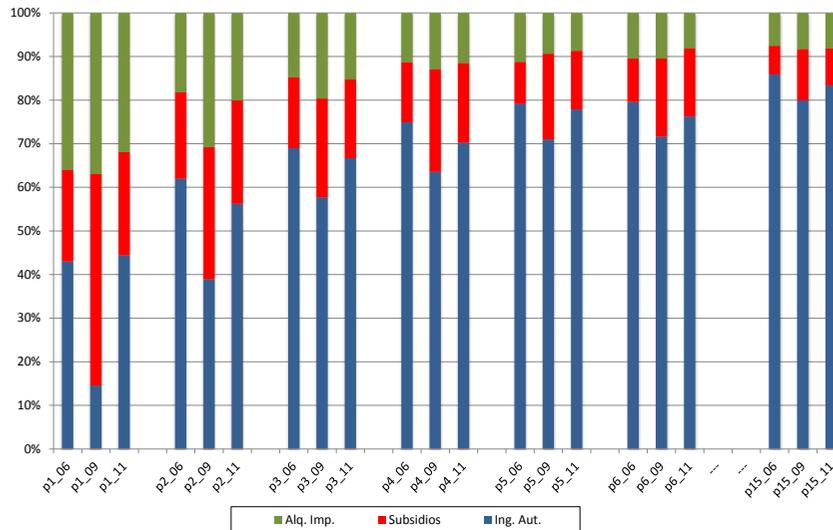
los más vulnerables, explicando el aumento de la pobreza e indigencia entre el 2006 y 2009, como también el empeoramiento en la distribución del ingreso. Durante este período, el Estado realizó esfuerzos importantes para contrarrestar la situación, implementando una activa política de transferencias monetarias destinada a aliviar la situación de los más necesitados.

La Tabla 1 ilustra el impacto de la crisis en el 5% y 15% de menores ingresos de la población. Esta muestra la proporción del total de los ingresos correspondiente a cada una de las fuentes –ingresos autónomos, las transferencias del Estado y el alquiler imputado– para los años 2006, 2009 y 2011.

Las diferencias entre el 2006 y 2009 son evidentes. Mientras que en el 2006 el 70% de los ingresos del 5% más vulnerable correspondían a los ingresos autónomos, este número bajó al 59% en el 2009. Al mismo tiempo, la contribución de las transferencias pasó de 15% a 24%. Si bien en el 2011 los porcentajes se acercan a los niveles del 2006, aún se aprecia una mayor participación de las transferencias del Estado (18% versus 15%). Un fenómeno similar se aprecia en el caso del 15% de los más vulnerables. La Figura 3 muestra esta descomposición de los ingresos totales, pero ahora

Figura 3

Descomposición de ingresos totales en función de su origen



Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

para los primeros cinco percentiles de la distribución de ingresos, y para el décimo quinto percentil.

Los resultados muestran que en el 2009 sólo un 14,5% de los ingresos totales del 1% más pobre de la población provenían de los ingresos autónomos. Este porcentaje difiere significativamente de lo observado tanto en el 2006 como en el 2011, cuando los porcentajes fueron cercanos al 45%. Así, el análisis de los cambios en la composición de los ingresos, particularmente para los primeros deciles, ilustra con claridad el significativo impacto que tuvo la crisis económica sobre los más pobres.

La Figura 4 complementa la anterior, presentando la evolución de los niveles promedio del ingreso per cápita del hogar y de sus fuentes, para los primeros cinco percentiles de la distribución de ingresos. Esta figura además muestra la evolución de las tasas de indigencia urbana y rural. Así, es posible identificar cuando, en promedio, un percentil sobrepasa la línea de indigencia.

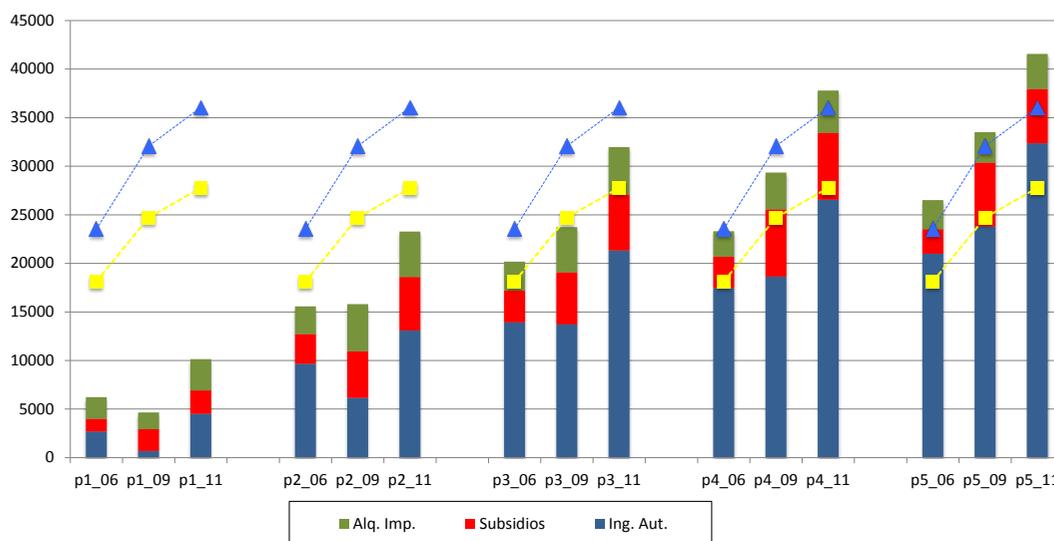
Nuevamente sobresale la compleja situación que experimentó el 1% por ciento de la población en el 2009. En términos nominales, este vio disminuido su ingreso (per cápita) en forma significativa. En el caso del segundo percentil el ingreso se mantuvo constante entre el 2006 y el 2009 –disminuyendo, entonces, en términos reales. Los siguientes percentiles mostraron un aumento nominal entre el 2006 y 2009, similares a los aumentos en las líneas de indigencia.

Estos resultados confirman que el análisis de los datos de la Casen 2009, particularmente los asociados a los más vulnerables, debe ser realizado teniendo en consideración el particular contexto. Esto además limita las posibilidades de comparar libre y directamente estos resultados con los generados a partir de las encuestas Casen 2006 y 2011.

La Figura 4 también permite identificar el aumento que experimentaron los ingresos de los primeros cinco percentiles en el período 2009 y

Figura 4

Evolución de niveles de ingreso per cápita y líneas de indigencia
(pesos de cada año)



Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

2011. A modo de ejemplo, el ingreso per cápita promedio del primer percentil se duplicó en tres años, pasando de menos de 5.000 a casi 10.000 pesos. El aumento del ingreso autónomo del hogar explica gran parte de este fenómeno.

La Figura 5 complementa la anterior. Esta presenta el aumento de los niveles de ingreso per cápita promedio para el período 2009-2011, en cada uno de los cinco primeros percentiles de la distribución, junto al aumento nominal en la línea de indigencia.

Los resultados confirman que casi un 70% del aumento en los ingresos per cápita del 1% más pobre se explica por el crecimiento de los ingresos autónomos. Los aumentos son también altos en el caso de los otros cuatro percentiles considerados en la Figura 5. Esto demuestra que la disminución en indigencia entre 2009 y 2011 se explica por una mayor capacidad generadora de ingresos de los

hogares, y no por las transferencias del Estado. Esto no deja de sorprender, dado que usualmente se asume que estos grupos no se benefician del mejor desempeño de la economía. Estos resultados se oponen a esta visión.

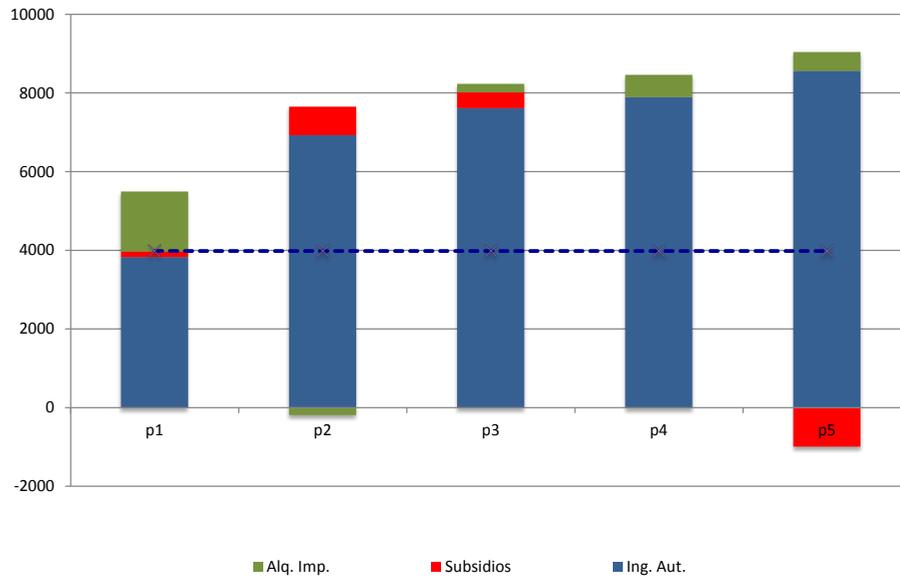
A continuación analizamos cuánto de este aumento en los ingresos autónomos de los más vulnerables se atribuye a la inclusión de nuevas fuentes de ingresos capturados en la encuesta Casen 2011.

IV. Nuevas variables en Casen 2011: Su impacto en la medición de la pobreza y desigualdad

Gran parte de la discusión pública en torno a las cifras de la Casen 2011 se ha centrado en el impacto sobre pobreza y desigualdad de dos nuevas variables incorporadas al cuestionario. La primera guarda relación con los ingresos asociados a la

Figura 5

Cambios en ingresos per cápita promedio por origen, período 2009-2011



Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

asignación social (AS), el programa piloto del Ingreso Ético Familiar. La segunda es la nueva pregunta acerca de los ingresos de familiares no remunerados, desocupados e inactivos, más conocida como la variable *y11*. Los datos entregados recientemente por el Ministerio de Desarrollo Social, nos permiten analizar la sensibilidad de los resultados ante la inclusión de ambas variables. Para tales efectos, generamos los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad (y sus intervalos de confianza) utilizando cuatro medidas alternativas de ingresos:

- Ingreso per cápita del hogar original⁴,
- Ingreso per cápita del hogar excluyendo los ingresos provenientes de la asignación social,
- Ingreso per cápita del hogar excluyendo los ingresos provenientes de la nueva variable

⁴ Definición oficial de Ingreso Total del Hogar (MDS, 2011).

“ingresos de familiares no remunerados, desocupados e inactivos”,

- Ingreso per cápita del hogar excluyendo los ingresos provenientes de la nueva variable “ingresos familiares no remunerados, desocupados e inactivos” y de la asignación social.

Posteriormente realizamos tests estadísticos formales para identificar la existencia de diferencias significativas entre las distintas medidas.

La Tabla 2 presenta las tasas de pobreza e indigencia y los coeficientes Gini calculados con los ingresos autónomos y monetarios, para cada uno de los casos descritos anteriormente.⁵

⁵ Una observación importante acerca del cálculo de los errores estándar de los estimadores (y por lo tanto de los intervalos de confianza) es que el diseño muestral de la encuesta Casen 2011 es probabilístico, geográficamente estratificado y tri-etápico. Razón por la cual se debe utilizar una metodología adecuada a la hora de calcular los errores estándar (Observatorio Social, 2011). En la práctica, la

Tabla 2

El Impacto de la Asignación Social y la Y11

	(A)	(B)	(C)	(D)
	(1)	(1) - (2)	(1) - (3)	(1) - (2) - (3)
Tasa de Pobreza	14,45%	15,02%	14,60%	15,17%
	[13,6, 15,3]	[14,2, 15,8]	[13,8, 15,4]	[14,3, 16,0]
Tasa de Indigencia	2,79%	3,20%	2,87%	3,28%
	[2,5, 3,1]	[2,9, 3,5]	[2,6, 3,2]	[3,0, 3,6]
Gini (I. Monetario)	0,523	0,527	0,524	0,527
	[0,51, 0,54]	[0,51, 0,54]	[0,51, 0,54]	[0,51, 0,54]
Gini (I. Autónomo)	0,534	0,545	0,534	0,545
	[0,53, 0,55]	[0,53, 0,56]	[0,53, 0,55]	[0,53, 0,56]

(1) Ingreso Total (original)

(2) Ingreso de Familiares No Remunerados, Desocupados e Inactivos

(3) Ingreso por Asignación Social del Hogar

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen 2011.

Los resultados muestran la importancia de la inclusión de la variable *y11*, tanto en la tasa de pobreza como indigencia. Adicionalmente, si bien su impacto es más limitado, los recursos asociados de la asignación también tuvieron algún efecto. La columna (D) muestra que al excluir ambas fuentes de ingresos, la tasa de pobreza alcanzaría un 15,17% mientras que la indigencia alcanzaría un 3,28%. Los datos de los coeficientes Gini, muestran que estas variables también contribuyen levemente a reducir la desigualdad.

Para evaluar formalmente si la inclusión de las variables AS y/o *y11* aumentaron de manera significativa los salarios de los hogares, afectando así pobreza e indigencia, consideramos la siguiente estrategia. En primer lugar, calculamos la diferencia generada por cada una de estas variables en los ingresos de los hogares. Luego construimos

intervalos de confianza para identificar si las diferencias son estadísticamente significativas. La Tabla 3 presenta los resultados, distinguiendo entre dos grupos: quienes son clasificados como pobres al excluir la respectiva variable (Columna (A) en Tabla 3) y el subconjunto de individuos que cambian su situación de pobreza o indigencia al incluir la respectiva variable (Columna (B) o margen extensivo).⁶

Los resultados confirman los aumentos significativos en los ingresos per cápita promedio asociados a la inclusión de las variables AS e *y11*, independientemente del grupo considerado. En el caso de los hogares que modifican su condición de pobreza o indigencia, los montos son particularmente importantes.

Para profundizar en los efectos de la *y11*, en particular entre los más vulnerables, la Figura 6

estimación de los errores estándar puede implementarse de manera muy sencilla en cualquier software estadístico. Por ejemplo *svy* en Stata.

⁶ Intuitivamente, con esto buscamos identificar los efectos de las variables sobre quienes cambian su situación de pobreza o indigencia. Este es el margen extensivo.

Tabla 3
Variación en Ingresos por Inclusión de Variables AS e y11

Nivel de Vulnerabilidad	(A) Condición original	(B) Margen Extensivo (los que cambian condición al incluir variable)
Inclusión de Ingreso por Asignación Social del Hogar (AS)		
Indigencia	\$ 488	\$ 9.222
	[413, 562]	[8.253, 10.191]
Pobreza	\$ 432	\$ 13,727
	[380, 483]	[11.014, 16.441]
Inclusión de Ingreso de Familiares No Remunerados, Desocupados e Inactivos (y11)		
Indigencia	\$ 7.625	\$ 52.692
	[6.661, 8.588]	[46.324, 59.060]
Pobreza	\$ 3,130	\$ 59.166
	[2.841, 3.419]	[53.819, 64.514]

Notas: Las cifras representan el aumento promedio en los ingresos per cápita por la inclusión de las variables AS e y11. Las cifras presentadas en paréntesis presentan el intervalo confianza de la media de la diferencia de ingresos al 95% de confianza. La columna (A) considera a todos los individuos que luego de excluir la variable respectiva, AS o y11, son calificados como pobres o indigentes. Así, al excluir la variable AS el número de indigentes es 486.065 y el de pobres es 2.473.312. Por otro lado, al excluir la variable y11 el número de indigentes es 542.596 y el de pobres es 2.544.594. La columna (B) presenta la diferencia promedio en ingresos per cápita para aquellos individuos que son pobres al excluir la respectiva variable, pero dejan de serlo al incluirla. Este es el margen extensivo. El número de individuos que cambian situación de indigencia al incluir la AS es de 13.333 y para pobreza es 25.958. Por otra parte, El número de individuos que cambian situación de indigencia al incluir la y11 es de 69.864 y para pobreza es 97.240.

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

presenta el porcentaje del ingreso autónomo per cápita de los primeros cinco percentiles explicado por la inclusión de dicha variable.

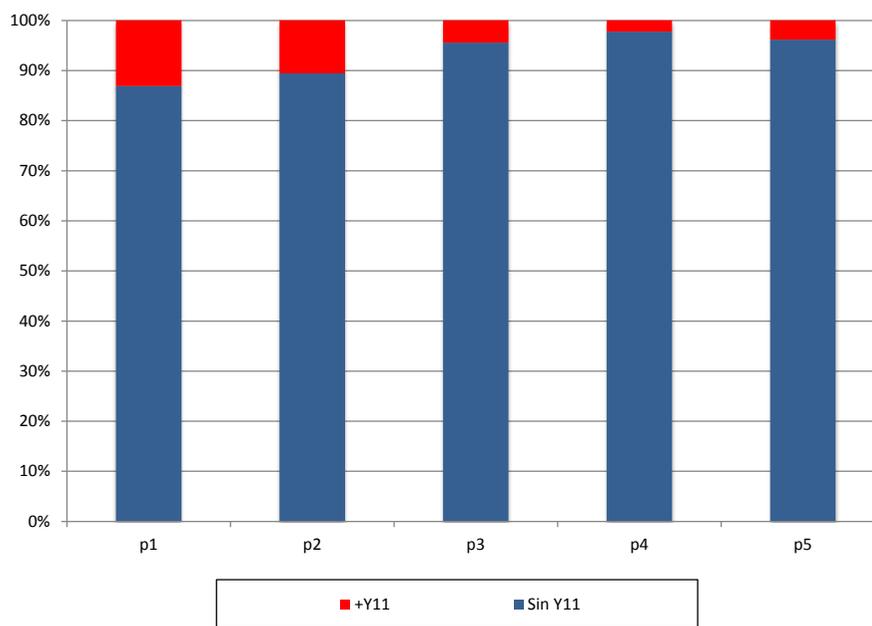
Se observa que el mayor efecto de incorporar la nueva variable se presenta en los primeros tres percentiles (los más pobres). En el primero, un 13,1% del ingreso autónomo (per cápita) se explica por la y11; en el segundo un 10,6%; y en el tercero un 4,5%. Para el cuarto y quinto percentiles los porcentajes son 2,3 y 3,8% por ciento, respectivamente. Esto explica que al incluir la variable y11 observemos una reducción importante en la tasa de indigencia, desde un 2,79% a un 3,2% (ver Tabla 2).

Pero recalcular la tasa de pobreza excluyendo simplemente la variable y11 es técnicamente incorrecto. Esto pues, supuestamente, parte de los ingresos de esta variable eran anteriormente recogidos por la variable "otros ingresos autónomos".⁷

⁷ Esto se extrae de la minuta enviada por el Ministerio de Desarrollo Social a Cepal para justificar la inclusión de la y11, la cual está disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/Inclusion_de_la_Variable_y11.pdf. Evidencia adicional se encuentra en el documento "Informe diseño y evaluación de preguntas Modulo Ingresos Casen 2011" del Ministerio de Desarrollo Social disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/Informe_Disenio_y_Evaluacion_de_Preguntas_Modulo_Ingresos_Casen_2011.

Figura 6

Contribución de la variable “ingresos de familiares no remunerados, inactivos y desempleados” (y11) al ingreso autónomo (per cápita), para el 5 por ciento más pobre de la población



Nota: El percentil de ingreso se calcula con los ingresos per cápita totales de los hogares, incluyendo la variable y11.

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

De este modo, al excluir la variable y11 se estaría subestimando el nivel de ingreso de los hogares arbitrariamente. Para efectos de remediar este problema, consideramos la siguiente estrategia.⁸ En primer lugar excluimos la variable y11 de los ingresos totales del hogar. Luego, utilizamos la proporción del ingreso total que representaban los “otros ingresos autónomos” del hogar en la Casen 2006 (contenidos en la variable y17), para generar una nueva versión de la variable “otros ingresos

⁸ Técnicamente, este ejercicio debió haberse realizado al momento de discutir la inclusión de la variable. Específicamente, el análisis del impacto de la variable sobre otras variables debió haber sido parte del pre-test. Sin embargo, y tal como lo documentan los textos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social en su página web, esto no se podría haber realizado pues la variable y11 no fue incluida en el pre-test (convencional).

autónomos” en Casen 2011 en función de los ingresos totales reportados por los hogares el 2011. No utilizamos Casen 2009 pues, como se demostró, sus medidas de ingresos fueron afectadas por la crisis. Así, la nueva variable “otros ingresos” permitiría replicar los niveles de la variable en el evento de no haber incluido la variable y11. Finalmente, agregamos esta variable a los ingresos generados en el primer paso, obteniendo una mejor medida de los ingresos autónomos totales del hogar, limpios de los ingresos adicionales capturados por la variable y11. Con esta re-calculamos las tasas de pobreza e indigencia.

Este ejercicio arroja tasas de pobreza e indigencia de 15% y 3,1%, respectivamente. Por lo tanto, incluso luego de ajustar los ingresos, encontra-

mos un efecto importante de la nueva variable. Así, la evidencia indica que dicha variable efectivamente capturó ingresos nuevos, que anteriormente no eran capturados por la encuesta. Por lo tanto, hay suficientes razones para concluir que la incorporación de la *y11* afectó la comparabilidad de las series.

Criterios técnicos en la inclusión de la decisión de incluir la variable *y11*. La polémica desatada en torno a la inclusión de la variable *y11* ha permitido revisar los elementos técnicos que motivaron tal decisión. Al respecto cabe señalar tres elementos:

1. Tal como lo demostramos anteriormente, no es posible concluir que los ingresos capturados por la variable *y11* provienen de registros anteriormente contenidos en la encuesta Casen, particularmente en aquellos asociados a la variable “otros ingresos”. Esto se desprende además del siguiente texto extraído del documento de Cepal “La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2011-R2”⁹:
 “En el marco de esta hipótesis [que la *y11* capturaba ingresos contenidos anteriormente en *otros ingresos*] llama la atención, sin embargo, que mientras la evolución de la partida otros ingresos registra una caída en sus montos globales entre 2009 y 2011 de 2.152 a 1.477 millones de pesos y en el número de perceptores de 69.934 a 28.602, la variable correspondiente a los ingresos laborales de familiares no remunerados, desocupados e inactivos totalizó la cifra de 24.861 millones de pesos y 205.503 perceptores, vale decir muchísimo más del

⁹ Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.PDF

crecimiento esperado de una corriente de ingreso supuestamente contenida en la variable original” (Cepal, 2011).

Si bien se puede argumentar que la comparación realizada por Cepal puede estar sujeta a calificaciones, pues los datos del año 2009 fueron afectados por la crisis económica, las diferencias en los montos son sugerentes. Nuestro análisis en la sección anterior además corrobora esta conclusión. Así, es posible concluir que la “*y11*” captura nuevos ingresos laborales no capturados anteriormente en la encuesta Casen.¹⁰ Ahora bien, es necesario notar que históricamente los ingresos laborales en la encuesta Casen han sido ajustados por Cepal para hacerlos consistentes con las cuentas nacionales.¹¹ Este no fue el caso de la variable “*y11*”.¹²

2. Una vez decidida la inclusión de la variable *y11* esta fue simplemente sumada a los ingresos de los hogares, previamente ajustados por cuentas nacionales, induciendo un error. Esto pues, dado el consenso de que la variable *y11* mide efectivamente ingresos laborales –su inclusión ayudaría a aminorar los problemas de sub-declaración que han plagado históricamen-

¹⁰ Esta visión es consistente por lo expresado en Cepal que planteó que la *y11* midió efectivamente ingresos nuevos de “trabajos efectuados el mes pasado que hasta ese momento tenían un carácter regular y no ocasional” (Cepal, 2011) y por lo expuesto por el Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a que dicha variable “mejora correspondencia entre situación laboral de los hogares y su obtención de ingresos” (MDS, 2012)

¹¹ El ajuste de cuentas nacionales busca corregir la subdeclaración de ingresos en la encuesta Casen.

¹² De acuerdo a lo expuesto por Cepal y el Ministerio de Desarrollo Social en los documentos técnicos disponibles en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_publicaciones.php?ano=2011.

te a los ingresos laborales (y creemos que es así)—, entonces lo correcto hubiese sido incorporarla en el ajuste de cuentas nacionales. Al sumarla de manera directa se estaría ajustado dos veces por el mismo fenómeno. Si bien es difícil poder anticipar exactamente el efecto de haber realizado los ajustes necesarios, la lógica de los mismos sugiere que la tasa de pobreza, incluso luego de haber incluido la variable, sería mayor a 14,4%. Lo mismo para la tasa de indigencia.¹³

3. Los cuestionarios de las encuestas Casen han sufrido históricamente de un problema de consistencia respecto del período de referencia utilizado para definir la situación ocupacional de los individuos y de aquel utilizado para capturar los ingresos del trabajo. Específicamente, la situación ocupacional se define en función de lo ocurrido “la semana anterior”, mientras que los ingresos del trabajo provienen del “mes anterior”. Por lo tanto, es factible que alguien que se haya declarado desempleado o inactivo o familiar no remunerado la semana anterior, aun podría haber percibido ingresos del trabajo el mes anterior. Esta asimetría en los cuestionarios es la mejor justificación técnica para incluir la variable *y11* y la valida como fuente de información respecto de ingresos laborales (nuevamente, sujetos a ajustes de cuentas nacionales).

Este obvio punto, fue planteado en una presentación realizada el 4 mayo del 2011 por el equi-

po técnico del Ministerio de Desarrollo Social. En ella se identificó la necesidad de “mejorar correspondencia entre situación laboral de los hogares y su obtención de ingresos (situación laboral: semana pasada, ingresos del trabajo: mes pasado)”.¹⁴ Pero entonces, y dado el diagnóstico, es necesario preguntarse por qué no se incluyó la variable *y11* en el pre-test de la encuesta Casen 2011 realizado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile a partir del 18 de agosto del 2011. La exclusión de la variable *y11* de dicho proceso debe ser considerado como un error técnico.

Ex post, es claro que existieron elementos técnicos que de haber sido sopesados cuidadosamente, hubiesen evitado la lamentable situación vivida en torno a las estadísticas de pobreza e indigencia de la Casen 2011.

En el contexto del diseño de una nueva institucionalidad para la recolección de información de alta sensibilidad pública, resalta la importancia de asegurar los más altos estándares técnicos. Solamente esto, en conjunto con el reconocimiento de la posibilidad de desarrollar mejoras en los distintos procesos, asegurará que la reciente discusión en torno a las estadísticas oficiales de pobreza e indigencia no se vuelvan a producir.

¹³ Evidentemente la inclusión de la variable *y11* ayuda a subsanar el problema de subdeclaración de ingresos, por lo que su exclusión del ajuste por cuentas nacionales representa un error técnico en el cálculo de las estadísticas oficiales de pobreza e indigencia.

¹⁴ Ver anexo 1-G en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/Informe_Disenio_y_Evaluacion_de_Preguntas_Modulo_Ingresos_Casen_2011_Anexos_Parte1

V. Los Desafíos: ¿Por qué no cayó más la pobreza?

Más allá de los efectos de la inclusión o exclusión de variables en las estadísticas de pobreza y desigualdad, lo importante es identificar los desafíos que enfrentan las políticas sociales.

No cabe duda que los aumentos significativos en los recursos destinados a las políticas sociales han permitido avances importantes en materias de pobreza y desigualdad a través de los años. Así lo demostraron los resultados presentados en las Figuras 1 y 2 (ver sección I). Sin embargo, la reciente estabilidad de las cifras sugieren que los esfuerzos del Estado pueden no estar siendo tan efectivos como lo eran en el pasado. Esto no debería ser sorpresa. Por casi dos décadas, Chile avanzó rápidamente en las mejoras de las condiciones de vida de los más necesitados, pero en las condiciones actuales, cada vez es más difícil identificar hogares que efectivamente están en condiciones de vulnerabilidad y, segundo, el sistema tiene limitaciones estructurales que impiden contar con mecanismos para evitar que hogares no vulnerables se hagan pasar por vulnerables. Por lo tanto, los retornos decrecientes al gasto social están siendo evidentes.

La Figura 7 presenta evidencia respecto de la evolución de la focalización del gasto público. Utilizando la proporción acumulada del gasto social que reciben los distintos percentiles de la distribución de ingresos (per cápita), ésta muestra cómo entre el 2006 y el 2011 ha empeorado la focalización del gasto público. Específicamente, el movimiento hacia la izquierda de la línea asociada al 2011 respecto del 2006 (y también 2009), indica que los hogares más vulnerables reciben hoy una menor proporción del gasto social respecto del 2006, y por lo tanto, los hogares más ricos reciben una mayor proporción.

En efecto, mientras en el 2006 el 30% más rico recibía el 10% de las transferencias del Estado, en el 2011 (2009) este porcentaje alcanza 16% (14%).

El desafío es entonces cómo asegurar que las transferencias del Estado sean recibidas por quienes más las necesitan. Esto implica revisar el sistema de focalización. Volveremos a este punto en las conclusiones.

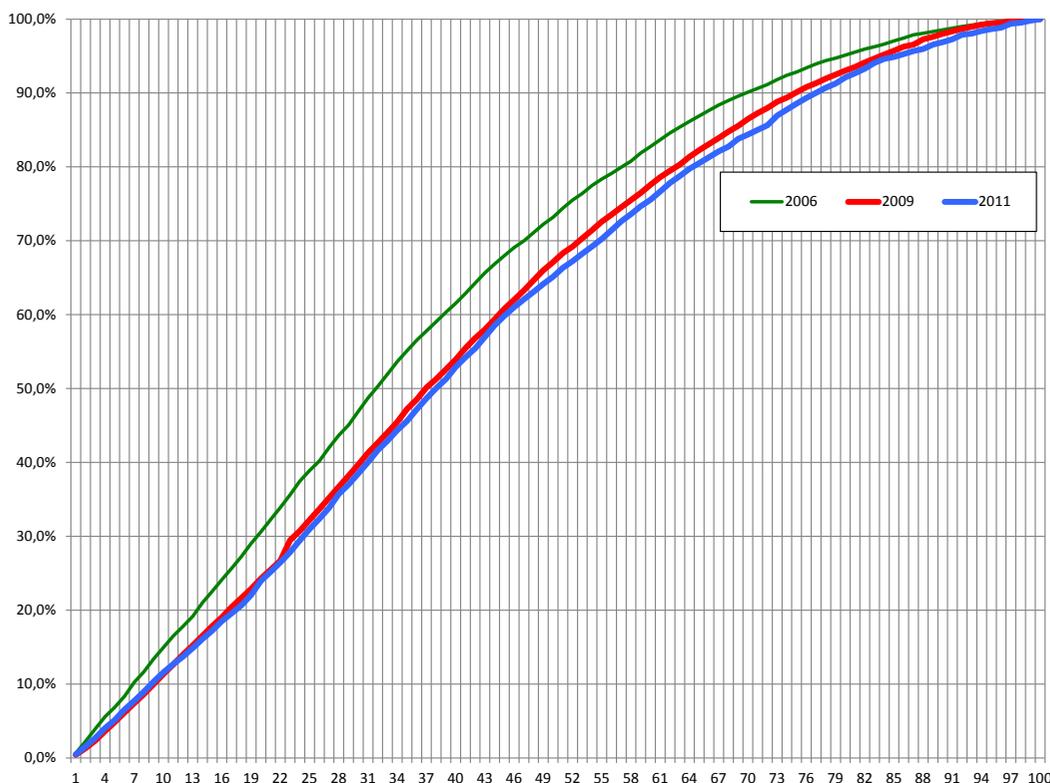
Pero si las políticas de transferencias serán crecientemente menos efectivas, cabe preguntarse cómo hacer que más familias salgan de la pobreza. ¿Será suficiente el crecimiento económico? ¿Será suficiente el empleo? Para responder estas preguntas realizamos simples ejercicios de simulación utilizando los datos de Casen 2011.

En particular, utilizamos dos canales para aumentar los ingresos de las familias sin tener que recurrir a transferencias monetarias del Estado: aumento de las tasas de empleo y crecimiento de los salarios de aquellos empleados. La forma de intervenir el empleo será asignarle un trabajo de manera aleatoria a un determinado porcentaje de la población pobre que se encuentra desempleada. Los empleos simulados recibirán un salario mensual de \$ 182.000, el mínimo legal.¹⁵ Luego, calculamos los ingresos de los hogares considerando estos “nuevos” empleos y generamos las tasas de pobreza e indigencia simuladas. Por otro lado, la forma de intervenir los ingresos será a través de aumentos porcentuales de los ingresos autónomos que reciben los miembros de las familias que se encuentran clasificados como ocupados en el momento de la encuesta. Esto nos permite evaluar cuál hubiese sido el impacto sobre la pobreza e indigencia de

¹⁵ El salario mínimo es una de manera de tener una cota inferior a nuestra simulación y poder valorizar la intervención.

Figura 7

Proporción acumulada de las transferencias monetarias del Estado que recibe cada percentil de la distribución de ingresos



Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

un determinado crecimiento en los ingresos de los más pobres.

Lo interesante de este ejercicio es que podemos simular las distintas políticas de manera conjunta y valorizarlas de manera tangible. Esto último lo hacemos cuantificando el valor monetario agregado de cada una de ellas (el valor generado por el aumento del empleo y por los aumentos en los salarios). La Tabla 4 presenta el efecto de las simulaciones sobre la tasa de pobreza, la Tabla 5 sobre indigencia y la Tabla 6 sobre el valor monetario agregado de cada uno de los ejercicios.

Los resultados de nuestras simulaciones permiten extraer dos importantes conclusiones. Primero, la manera de reducir la pobreza en forma efectiva es generar empleo y, al mismo tiempo, tener aumentos de los salarios de quienes están empleados. Esta es la forma menos costosa (en términos monetarios) de reducir la pobreza. Alternativas con focos únicos (sólo empleo o sólo incrementos salariales) son más caras. Segundo, la promesa de eliminar la tasa de indigencia requerirá políticas sociales con un grado de focalización extremo. El crecimiento económico, a través de más empleo y

Tabla 4

Efecto sobre pobrezas de una disminución porcentual en el número de desempleados (columnas) y un aumento en los salarios de los empleados entre la población pobre según Casen 2011

		Disminución Porcentual en el Número de Desempleados									
		0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Aumento en Ing. Autónomo del Hogar	0%	14,4%	14,1%	13,6%	13,4%	13,2%	12,8%	12,7%	12,3%	12,0%	11,9%
	3%	13,8%	13,5%	13,1%	12,9%	12,7%	12,3%	12,0%	11,8%	11,5%	11,4%
	6%	13,1%	12,9%	12,4%	12,2%	11,9%	11,6%	11,5%	11,2%	11,0%	10,7%
	9%	12,4%	12,0%	11,7%	11,4%	11,3%	11,0%	10,8%	10,6%	10,3%	10,2%
	12%	11,9%	11,5%	11,2%	11,0%	10,7%	10,5%	10,4%	10,0%	9,9%	9,7%
	15%	11,2%	10,8%	10,6%	10,3%	10,1%	9,9%	9,7%	9,6%	9,3%	9,2%
	18%	10,8%	10,5%	10,2%	9,9%	9,7%	9,5%	9,3%	9,2%	9,0%	8,7%
	21%	10,4%	10,1%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	8,9%	8,7%	8,6%	8,4%
	24%	10,0%	9,8%	9,6%	9,2%	9,0%	8,8%	8,6%	8,4%	8,2%	8,1%
	27%	9,4%	9,2%	9,0%	8,9%	8,8%	8,4%	8,3%	8,1%	7,9%	7,8%

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

Tabla 5

Efecto sobre indigencia de una disminución porcentual en el número de desempleados (columnas) y un aumento en los salarios de los empleados entre la población pobre según Casen 2011

		Disminución Porcentual en el Número de Desempleados									
		0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Aumento en Ing. Autónomo del Hogar	0%	2,8%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%	2,1%
	3%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%
	6%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
	9%	2,5%	2,5%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%
	12%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%
	15%	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	1,8%	1,7%
	18%	2,3%	2,2%	2,2%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%
	21%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%
	24%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%
	27%	2,1%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

Tabla 6

Valor agregado (costo) de cada una de las simulaciones
(en millones de dólares anuales)

		Disminución en Número de Desempleados									
		0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Aumento en Ing. Autónomo del Hogar	0%	0	74,5	148,9	224,1	299,3	374,2	448,9	523,8	596,4	662,3
	3%	65,4	140,1	214,8	289,7	364,6	439,6	507,6	589,0	664,0	738,8
	6%	130,9	205,6	280,4	355,3	428,8	501,0	579,9	653,4	729,5	803,6
	9%	196,3	270,9	345,7	419,7	495,2	570,3	645,1	720,1	794,8	869,6
	12%	261,7	329,4	408,4	486,0	550,1	635,3	710,7	785,5	859,9	930,7
	15%	327,2	401,9	476,5	551,6	626,2	701,0	774,5	842,5	925,5	1000,2
	18%	392,6	467,4	542,2	617,0	691,9	766,7	839,9	916,4	991,3	1063,1
	21%	458,0	532,4	607,1	682,3	757,2	832,1	907,0	981,9	1056,4	1131,5
	24%	523,5	594,9	664,7	745,7	822,8	886,3	972,4	1045,5	1121,9	1196,0
	27%	588,9	663,2	738,1	813,4	888,1	962,9	1036,9	1112,3	1186,7	1261,2

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

mejores salarios, simplemente no será suficiente para terminar con la indigencia.

Hasta ahora sólo hemos realizado simulaciones en base a los integrantes del hogar que ya se encontraban participando en el mercado laboral. Para los ocupados aumentamos los ingresos autónomos, y en el caso de los desocupados, generamos empleo. Sin embargo, un número importante de quienes viven en hogares con ingresos per cápita bajo la línea de la pobreza no participan del mercado laboral. La Tabla 7 presenta la situación ocupacional de los individuos en hogares pobres, para los años 2006 y 2011.

Los resultados muestran que si bien la proporción de individuos desempleados se ha mantenido constante entre el año 2006 y 2009, se ha producido un cambio en la composición de ocupados e inactivos. Específicamente, encontramos que una importante proporción de individuos que se encontraban ocupados en el 2006, hoy se encuentran inactivos. Esto genera presiones al alza tanto en pobreza

como indigencia y limita el potencial impacto del crecimiento económico sobre dichas variables. Para entender la razón de este aumento del número de inactivos desagregamos las situaciones ocupacionales en distintos tramos de edad. La Tabla 8 presenta estos resultados.

Los resultados muestran que los cambios más importante en la composición de la situación laboral de los individuos en hogares pobres se produjo en los tramos de 19-25 años y mayores de 55 años. En ambos grupos observamos aumentos significativos en el número de individuos que reportan no participar en el mercado laboral. En el caso de los jóvenes con edades entre 19-25 años, el número pasó de 115.512 a 174.024, un aumento de un 51% en 5 años. En el caso de los adultos mayores de 55 años, el aumento fue de un 42%, desde 152.734 a 217.757. En forma conjunta, el aumento en el número de inactivos en estos dos grupos explica el 79,5% del aumento total en inactivos (mayores de 15 años) entre 2006 y 2011.

Tabla 7

Situación ocupacional de individuos en hogares en situación de pobreza

2006			
Ocupados	Desempleados	Inactivos	Total
479.034	153.258	784.129	1.416.421
33,8%	10,8%	55,4%	100%
2011			
Ocupados	Desempleados	Inactivos	Total
497.331	174.220	939.708	1.611.259
30,9%	10,8%	58,3%	100%

Nota: Se excluyen jóvenes menores de 15 años, quienes son por definición "inactivos".

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

Tabla 8

Situación ocupacional de individuos en hogares en situación de pobreza, por edad

Edad	2006				2011			
	Ocupados	Desempleados	Inactivos	Total	Ocupados	Desempleados	Inactivos	Total
15-18	12.261	9.207	207.173	228.641	9.936	11.958	212.520	234.414
	5,4%	4,0%	90,6%	100%	4,2%	5,1%	90,7%	100%
19-25	56.028	44.817	115.212	216.057	55.649	56.571	174.024	286.244
	25,9%	20,7%	53,3%	100%	19,4%	19,8%	60,8%	100%
26-35	127.088	36.224	111.671	274.983	116.900	40.021	115.406	272.327
	46,2%	13,2%	40,6%	100%	42,9%	14,7%	42,4%	100%
36-55	242.254	54.496	197.339	494.089	268.589	54.413	220.001	543.003
	49,0%	11,0%	39,9%	100%	49,5%	10,0%	40,5%	100%
55>	41.403	8.514	152.734	202.651	46.257	11.257	217.757	275.271
	20,4%	4,2%	75,4%	100%	16,8%	4,1%	79,1%	100%
Total	479.034	153.258	784.129	1.416.421	497.331	174.220	939.708	1.611.259
	33,8%	10,8%	55,4%	100%	30,9%	10,8%	58,3%	100%

Nota: Se excluyen jóvenes menores de 15 años, quienes son por definición inactivos.

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

Tabla 9

Análisis de Situación Educacional de Inactivos en Hogares Pobres, 2006 y 2011

Grupo	2006				2011			
	Inactivos	¿Estudia?			Inactivos	¿Estudia?		
		No	Sí	Sí, en educ. superior		No	Sí	Sí, en educ. superior
15-18	207.173	34.220	172.953	2.454	212.520	34.122	178.398	3.284
		16,5%	83,5%	1,4%(a)		16,1%	83,9%	1,8%(a)
19-25	115.212	79.257	35.955	25.221	174.024	105.607	68.417	56.795
		68,8%	31,2%	70,1%		60,7%	39,3%	83,0%
26-35	111.671	107.623	4.048	3.922	115.406	107.869	7.537	7.516
		96,4%	3,6%	96,9%		93,5%	6,5%	99,7%
36-55	197.339	197.131	208	208	220.001	217.514	2.487	2.487
		99,9%	0,1%	100%		98,9%	1,1%	1,4%
55>	152.734	152.734	0	0	217.757	217.757	0	0
		100%	0%	0%		100%	0%	
Total	784.129	570.965	213.164	31.805	939.708	682.869	256.839	70.082
		72,8%	27,2%	14,9%		72,7%	27,3%	27,3%

Nota: (a) Es el porcentaje respecto del total de individuos inactivos en hogares pobres estudiando.

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

A continuación planteamos dos hipótesis que pueden explicar estas cifras: (1) El aumento en el acceso a la educación superior que ha retrasado la entrada al mercado laboral de los miembros jóvenes del hogar y (2) la reforma de pensiones del año 2008, la que puede haber incentivado la salida del mercado laboral de los mayores de 55 años producto de los nuevos ingresos en los hogares.

La Tabla 9 presenta evidencia respecto de la primera hipótesis. Específicamente, esta presenta la situación educacional de los inactivos en hogares pobres por tramo de edad.

Los resultados muestran un aumento importante en el porcentaje de inactivos que declaran estar estudiando, particularmente entre individuos con edades entre los 19 y 25 años. Así, mientras que en el 2006, 35.955 individuos en este grupo

reportaban ser inactivos pues estaban estudiando, el número alcanzó los 68.417 en el 2011, un crecimiento de un 90,2%. Esto explica el 55% del aumento en el número de inactivos en este grupo entre 2006 y 2011. Un fenómeno similar se produce en el grupo con edades entre los 26 y 25 años. Si bien en este caso el aumento en el número de inactivos solamente alcanza los 3.735, el 93,4% de este se explica por el crecimiento en el número de individuos pobres estudiando.

La Tabla 9 además presenta el número de inactivos en hogares pobres que estudian en el sistema de educación superior. Es evidente, tanto para el 2006 como para el 2011, que la matrícula en este nivel explica un porcentaje importante de la inactividad por razones educacionales. En particular, el 70,1% de los estudiantes en hogares pobres entre

los 19 y 25 años en el 2006, asistía a instituciones de educación superior. El porcentaje alcanza el 83.9% en el 2011.

Lo anterior lleva a preguntarnos, ¿cuán distintos hubiesen sido los números en el 2011 si las proporciones de ocupados, desocupados e inactivos entre quienes viven en hogares pobres se hubiesen mantenido constantes desde el 2006? Un simple ejercicio de comparación, sugiere que en este caso el número de ocupados y desocupados hubiese aumentado en 37.806 (7,6% más que el observado en el 2011) y 1.926 (1,1% más que el observado), respectivamente. Por otro lado el número de inactivos hubiese disminuido en 39.731 (un 4,2% menos que el observado). Es posible además mostrar que al menos 27.013 (un 69,98%) del aumento total se explicaría por el crecimiento en la matrícula en la educación superior de personas en hogares pobres con edades entre los 19 y 35 años.

Este análisis tiene dos importantes implicancias. En primer lugar, el aumento en la cobertura de la educación superior tiene efectos negativos sobre los ingresos corrientes de los hogares. Esto pues, como demostró la Tabla 9, un creciente número de individuos jóvenes en hogares pobres han decidido estudiar en vez de participar en el mercado laboral. Eventualmente –en el caso de recibir una educación de calidad– estos individuos y sus familias podrán beneficiarse de esta decisión. Sin embargo, en el corto plazo esto contribuye a la inercia en pobreza e indigencia (aun cuando pueda disminuir desigualdad). En segundo lugar, y probablemente más importante que lo anterior, el hecho que estos jóvenes en hogares pobres hoy accedan a la educación superior, tiene implicancias respecto de cómo cuantificamos las transferencias del Estado. En particular, ¿no sería necesario además incluir

en dichas transferencias los subsidios y becas para la educación superior? ¿Al tener uno de sus miembros ahora en el sistema educacional superior, no es el hogar menos “pobre” ? Esta última pregunta ilustra el *trade-off* que enfrentan crecientemente las familias en Chile, no exclusivamente las pobres: Sus ingresos totales se ven disminuidos por la decisión de no participar del mercado laboral de uno de sus integrantes, quien además probablemente hubiese tenido, en términos relativos, un buen desempeño en el mercado (al final del día fue aceptado por alguna institución de educación superior, lo que se espera sea una señal de la habilidad del individuo).

Con todo, el desafío en el corto plazo es cómo cuantificar monetariamente los aportes del Estado que han permitido estos avances, particularmente entre los hogares pobres. En el largo plazo, se espera que un mecanismo importante para terminar con la pobreza sea que estos jóvenes hayan efectivamente accedido a una educación superior de calidad. De otro modo, la combinación de menos experiencia laboral, una deuda por concepto de estudios universitarios y salarios menores a los esperados, puede generar un complicado escenario económico para los jóvenes que hoy son pobres (y sus familias) que están accediendo actualmente al sistema de educación superior.¹⁶

Respecto del aumento en el número de inactivos entre los mayores de 55 años, como es de esperar, este no está asociado a cambios en su situación educacional. Si bien es difícil poder cuantificar precisamente las razones de estos cambios, la reforma del Sistema de Pensiones surge naturalmente como una potencial explicación del fenómeno.

¹⁶ La evidencia ha demostrado que esto puede ser más que una simple amenaza (ver Urzúa, 2012).

Tabla 10

Situación Ocupacional tramo 55-65 años de Hogares bajo la Línea de Pobreza, Casen 2011

Pensión Básica Solidaria (PBS)				
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
PBS Hogar = 0	29%	8%	63%	100%
PBS Hogar > 0	24%	8%	69%	100%
Aporte Previsional Solidario (APS)				
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
APS Hogar = 0	30%	8%	61%	100%
APS Hogar > 0	19%	5%	76%	100%
Ambos (PBS+APS)				
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
PBS Hogar = 0 y APS Hogar = 0	30%	8%	61%	100%
PBS Hogar > 0 ó APS Hogar > 0	19%	5%	76%	100%

Fuente: Cálculos propios en base a encuestas Casen.

La reforma del Sistema de Pensiones implementada en el 2008 tuvo como objetivo mejorar las condiciones económicas de adultos vulnerables en edad de retiro. La idea básica fue generar ingresos adicionales bajo los conceptos de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)¹⁷ (ver Arenas et al., 2008 para mayores detalles). En principio, dependiendo de la cuantía de los montos y del diseño de los instrumentos, esto puede afectar los incentivos a participar en el mercado laboral dentro del hogar.¹⁸ Para el grupo

¹⁷ Este nuevo sistema creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS). El primero consiste en una pensión de \$ 60.000 (en el julio 2011 este aumenta a \$78.449) para personas que no contarán con derecho a pensión y se encuentren en el 60% más vulnerable de la población medido a través de la Ficha de Protección Social. El segundo elemento, el APS, consiste en un complemento a personas que no consigan alcanzar la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Donde el PMAS comenzó en 2008 en \$ 70.000 y a julio 2011 alcanzó un máximo de \$ 255.000. Existen otros beneficios como parte del sistema los cuales se otorgan una sola vez como es el Bono por Hijo Nacido.

¹⁸ Ocio es un bien normal (aumenta con el ingreso) independiente de la edad de las personas.

de personas mayores de 55 estas reformas son particularmente importantes en este contexto, tanto por su cercanía a la edad de retiro cómo por compartir un hogar con alguien que pueda recibir estos nuevos beneficios.

La Tabla 10 presenta la situación ocupacional de los individuos con edades entre los 55 y 65 años que viven en hogares en situación de pobreza. Se distingue además por la existencia en el hogar de receptores de los beneficios asociados a la reforma.

Los resultados demuestran la existencia de importantes diferencias en la situación de los individuos en función de la presencia de receptores de PBS o APS en los hogares. En particular, observamos un mayor porcentaje de individuos inactivos en aquellos hogares en donde existe al menos un receptor de PBS, APS o ambos. Si bien es imposible poder argumentar una relación de causalidad, los resultados son sugerentes.

Lecciones. Todo lo anterior demuestra la importancia de brindar mayor atención a la relación

entre el mercado laboral y el sistema educacional, como también anticipar los efectos de las políticas públicas sobre los incentivos a participar del mercado laboral. El desafío es diseñar políticas públicas integrales para, en el mediano plazo, ganar la batalla contra la pobreza e indigencia. En el intertanto, tendremos que convivir con la inercia en pobreza e indigencia, la que se nutre de las mismas políticas públicas que han buscado ayudar a los hogares más vulnerables de nuestro país.

VI. Conclusiones

Nuestro análisis sugiere que las tasas de pobreza e indigencia –independientemente de si se incluye o no la variable y_{11} – son probablemente más altas que las reportadas oficialmente. Esto se fundamenta en la revisión de los distintos elementos técnicos que han motivado la discusión pública. Así, demostramos empíricamente que los cambios metodológicos en la encuesta Casen 2011 tuvieron efectos significativos.

Nuestros resultados resaltan la importancia de asegurar los más altos estándares técnicos y transparentes al momento de diseñar las fuentes de información que se utilizan para construir los indicadores de pobreza y desigualdad. Solamente esto, en conjunto con el reconocimiento de la posibilidad de desarrollar mejoras en los procesos, asegurará que la reciente discusión no se vuelvan a producir.

¿Dónde estamos? Hemos confirmado que en las últimas décadas se han alcanzado importantes avances en la batalla en contra de la pobreza. Sin embargo, éste se ha desacelerado y hoy el estancamiento en esta materia es evidente. Hemos muestra-

do que esto se debe a los retornos decrecientes del gasto social y al aumento en el número de inactivos entre los hogares más pobres.

¿Hacia donde debemos ir? Para revertir la inercia de las cifras, el crecimiento económico –que implique más empleos y mejores salarios– deberá ser acompañado de una mejor focalización de las transferencias del Estado y una mayor preocupación en el diseño de las políticas sociales, particularmente en lo que guarda relación con los desincentivos al empleo propios de las políticas asistencialistas.

Referencias

- Arenas, A. , Benavides, P. , Gonzales, L. y Castillo, J. L., 2008, La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025, Estudios de Finanzas Publicas, Dipres.
- Cepal, 2011, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Cepal.
- Cepal, 2011. La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2011-R2. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.PDF.
- Ministerio de Desarrollo Social 2012. "Diseño y Evaluación de Preguntas Módulos de Ingresos CASEN". Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/Informe_Disenoy_Evaluacion_de_Preguntas_Modulo_Ingresos_Casen_2011.
- Observatorio Social, 2011a, Metodología del Diseño Muestral y Factores de Expansión. Encuesta Socioeconómica Nacional, Ministerio de Desarrollo Social.
- Observatorio Social, 2011b, Manual del Investigador Encuesta de Caracterización Nacional 2011: Módulos Registro, Residentes, Trabajo e Ingresos, Ministerio de Desarrollo Social.
- Urzúa, S. (2012). "La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile: Revisión de las bases de 30 años de políticas públicas". *Estudios Públicos*, 125.