

Capítulo 6

Mejora de la igualdad y reducción de la pobreza

Recomendaciones principales

- *La movilidad social en Chile es baja. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades hay una serie de pasos que Chile debería considerar. El más importante es la reducción de diversas formas de desigualdad, incluyendo la actual desigualdad del ingreso y el acceso a una educación de calidad. La experiencia de los países de la OCDE sugiere asimismo que son deseables las intervenciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia.*
- *Existe un amplio margen para la movilización de la oferta de trabajo entre los grupos de trabajadores que en la actualidad están subrepresentados en el mercado laboral. Los requisitos de capacitación y búsqueda de empleo que el gobierno planea introducir, como las condiciones del nuevo programa de Ingreso Ético Familiar, promoverán la movilización de oferta de trabajo adicional, en tanto se otorgue una asistencia adecuada a los trabajadores más desaventajados. La infraestructura de servicios existente no ha logrado ayudar a que muchos de ellos obtengan un empleo remunerado, condición de toda reducción significativa de la pobreza. Chile necesita mantener sus inversiones en infraestructura de provisión de servicios (por ejemplo, la formación de trabajadores sociales y personal de las oficinas de empleo).*
- *El gobierno planea adaptar la Ficha de Protección Social para medir con precisión los cambios actuales del ingreso y para diseñar herramientas complementarias con las cuales medir los cambios de corto plazo del ingreso que permitirán una mejor focalización e incentivos para el empleo. Se deberían intensificar los esfuerzos en esta dirección.*
- *Alcanzar los resultados de los programas de políticas sociales del gobierno requerirá la colaboración y coordinación eficaz sobre desarrollo de políticas públicas, implementación y evaluación entre los ministerios y ministros pertinentes, y con el propuesto Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Esto exigirá un fuerte liderazgo de la Presidencia, la Dirección de Presupuestos y un liderazgo eficaz dentro del nuevo ministerio.*

Pobreza y desigualdad del ingreso

Los años de crecimiento sostenido en Chile generaron una reducción sustancial del porcentaje de población en situación de *pobreza absoluta* (según definición nacional) entre 1990 y 2009.¹ La pobreza disminuyó de 38.6% a 15.1% de la población total, lo que corresponde a 2.4 millones de personas que salieron de la pobreza. La reducción de la pobreza fue particularmente pronunciada durante el periodo 2003-2006. El porcentaje de personas en *pobreza extrema* (indigencia) cayó 9.3 puntos porcentuales a 3.7% en 2009.

De acuerdo con una encuesta oficial que se realiza cada tres años, el índice de pobreza fue de 15.1% en 2009, 1.4 puntos porcentuales mayor que en la encuesta anterior (Mideplan, 2010, cuadro 6.1). Uno de los principales factores de este incremento es el aumento de la línea de pobreza de casi 20% en términos reales entre 2006 y 2009, producto del aumento de precios de los alimentos durante este periodo (incremento de cerca de 35% contra un 10% en el índice general de precios). El costo de la canasta alimentaria representa más o menos la mitad de la línea de pobreza, y por ende, todo cambio de los precios de los alimentos ejerce un impacto significativo en el índice de pobreza. Otro factor es la crisis financiera y económica, que pudo contribuir también al incremento de la tasa de pobreza.

Cuadro 6.1. **Tendencia de la pobreza en Chile, 1990-2009**

Evolución de la pobreza e indigencia

	Indigencia		Pobreza sin indigencia		Total de pobreza	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
1990	1 674 736	13.0	3 293 566	25.6	4 968 302	38.6
1992	1 206 421	9.0	3 184 146	23.8	4 390 567	32.8
1994	1 045 083	7.6	2 770 816	20.1	3 815 899	27.7
1996	822 371	5.7	2 498 156	17.5	3 320 527	23.2
1998	825 545	5.6	2 358 444	16.0	3 183 989	21.6
2000	838 196	5.6	2 200 709	14.6	3 038 905	20.2
2003	726 509	4.7	2 178 915	14.0	2 905 424	18.7
2006	516 738	3.2	1 692 199	10.5	2 208 937	13.7
2009	634 328	3.7	1 929 704	11.4	2 564 032	15.1

Notas: Las proporciones individuales de pobreza son los sectores de la población que viven por debajo de las líneas nacionales de pobreza e indigencia. La línea de indigencia o pobreza extrema se mide con base en el costo beneficio de la canasta básica de alimentos que satisface los requerimientos nutricionales de los miembros de una familia. La línea de pobreza se obtiene tras añadir el costo de otros productos básicos: vestido, transporte, vivienda, etc. El cálculo se basa en el gasto real de consumo de un grupo de familias de referencia.

Fuente: Mideplan (2010a), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2009), Ministerio de Planificación, Santiago, www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/resultados_casen_2009.pdf.

Pese al notable éxito económico de Chile, el país enfrenta el difícil problema de una desigualdad relativamente alta. Con un índice de Gini de alrededor de 0.5, el grado de desigualdad del ingreso disponible del hogar en Chile es el más elevado entre los países de la OCDE. Chile también muestra una alta *pobreza relativa*, con casi 18% de la población que percibe un ingreso disponible equivalente inferior a 50% de la media de toda la población a mediados de la década de 2000; más que en todos los países de la OCDE salvo Israel y México.

El fuerte crecimiento económico de los últimos años redujo los índices de pobreza absoluta e incrementó los ingresos promedio de los grupos bajos y medios de ingresos, pero como los ingresos de los grupos de mayor ingreso aumentaron casi en la misma medida, sólo se registró una ligera reducción de la desigualdad del ingreso en el tiempo.

La distribución del ingreso autónomo del hogar permaneció virtualmente inalterada entre 1990 y 2003 (cuadro 6.2). El ingreso autónomo del hogar abarca el ingreso generado por los medios propios de la familia, como ingreso por trabajo, por capital (rentas e intereses), pensiones y otras percepciones privadas (como transferencias de familiares que no viven en el mismo domicilio y donaciones). En 2006 hubo, por primera vez, una mejora visible en la distribución del ingreso. Los deciles 2 a 9 incrementaron su participación en el ingreso autónomo del hogar en demérito del décimo decil de ingreso, cuya participación en el ingreso bajó de 41.5% en 2003 a 38.6% en 2006. Los últimos datos para 2009 muestran una regresión de esta tendencia, pues sólo el decil de mayor ingreso registró un avance entre 2006 y 2009, mientras todos los demás grupos regresaron a los niveles de 2003. Esto puede reflejar en parte el impacto que tuvo la recesión de 2008-09, y no tiene en cuenta los cambios en las transferencias monetarias netas de entre 2006 y 2009.

Si se toman en cuenta las transferencias monetarias y los impuestos sobre la renta, la distribución del ingreso disponible del hogar es un poco más igualitaria que la del ingreso autónomo, por 6%, en 2009. Sin embargo, esto está lejos de la reducción de 25% registrada en promedio en la OCDE a mediados de la década de 2000.

Cuadro 6.2. **Distribución del ingreso autónomo del hogar en Chile, 1990-2009**Por deciles de ingreso autónomo del hogar *per cápita*

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	1.4	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.2	1.2	0.9
II	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.7	2.7	2.9	2.7
III	3.6	3.7	3.5	3.5	3.5	3.6	3.6	3.9	3.7
IV	4.5	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5	4.7	4.9	4.6
V	5.4	5.6	5.6	5.4	5.3	5.7	5.4	5.6	5.6
VI	6.9	6.6	6.4	6.3	6.4	6.2	6.6	7.0	7.1
VII	7.7	8.1	8.1	8.2	8.3	7.9	8.2	8.7	8.5
VIII	10.4	10.5	10.6	11.1	11.0	10.4	10.7	11.1	11.1
IX	15.2	14.8	15.4	15.4	16.0	15.1	15.3	16.0	15.6
X	42.2	41.8	41.8	41.8	41.4	42.7	41.5	38.6	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Se emplea el concepto oficial de ingreso de Mideplan (ingreso autónomo del hogar *per cápita*).

Fuente: Mideplan (2010b), *Distribución del Ingreso (Encuesta CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago, www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf.

Igualdad de oportunidades y movilidad social

Medir la igualdad de oportunidades es mucho más difícil que medir resultados, como el del ingreso y la riqueza, entre otros. Una forma de analizar este aspecto es ver el desempeño de los hijos respecto de sus padres. Si las condiciones socioeconómicas (por ejemplo, ingresos) de la mayoría de las personas no cambian en relación con las de sus padres, tanto las ventajas como las desventajas se pasan a la siguiente generación. En cambio, si los ingresos de los hijos se relacionan de manera estrecha con los de sus padres, entonces hay una mayor movilidad económica intergeneracional. El grado de movilidad intergeneracional se considera así una medición de la igualdad de oportunidades.

La mayor parte de la evidencia para esta medida se basa en la comparación entre los ingresos de padres e hijos. Para las mujeres, es difícil distinguir el efecto de los cambios en los patrones laborales y sociales entre generaciones, el impacto de las leyes contra la discriminación y otros factores. Para Chile, los cálculos más recientes de elasticidad del ingreso intergeneracional (el cambio porcentual en el ingreso del hijo adulto que resulta de una diferencia de 1% en el ingreso del padre) se ubican en la franja de 0.57 a 0.74 y de 0.63 a 0.76 en las edades de 25 a 40 años y de 31 a 40, respectivamente (Núñez y Miranda, 2010), lo cual puede reflejar efectos de ciclo vital que produzcan percepciones económicas menores de individuos más jóvenes o un incremento de la movilidad social en Chile.

En comparación con otros países de la OCDE, estas cifras colocan a Chile después de Estados Unidos de América, Italia y Reino Unido, donde la movilidad social es baja, con elasticidades en la franja de 0.47 a 0.5. En estos países, una diferencia de 1% en el ingreso del padre de un varón produce, en promedio, un poco menos de la mitad de un punto porcentual de diferencia en su propio ingreso de adulto. En cambio, en tres países nórdicos (Dinamarca, Noruega y Finlandia) y Canadá, la elasticidad del ingreso intergeneracional para los hombres es de menos de 0.2, lo que implica que una diferencia de 1% en el ingreso del padre de un hombre produce, en promedio, menos de una diferencia de 0.2% en su propio ingreso de adulto, lo que significa que los ingresos de los padres tienen mucho menos influencia en los ingresos de los hijos.

Estos niveles tan bajos de movilidad social en Chile también apoyan la hipótesis propuesta en la literatura de que los países con mayor desigualdad en un momento dado (por ejemplo, medida con base en el índice de Gini) son también los que tienen menos movilidad social.

Uno de los objetivos principales de la política social es romper el ciclo de desventaja entre generaciones es impedir el desarrollo de una clase en desventaja que se reproduzca a sí misma. Si los países desean promover la igualdad de oportunidades, hay varias medidas por emprender. La más importante parece la reducción de las diversas formas de desigualdad, como la actual desigualdad del ingreso.

Para los responsables de formular políticas, estos hallazgos también refuerzan las lecciones de la literatura sobre desarrollo de la niñez. Los datos disponibles sugieren que son convenientes las intervenciones tempranas y sostenidas, dirigidas a mejorar las condiciones durante la niñez, en especial para los niños que viven en hogares desfavorecidos. Estas intervenciones se han convertido en una característica mucho más importante de las políticas sociales en muchos países de la OCDE en los últimos años.

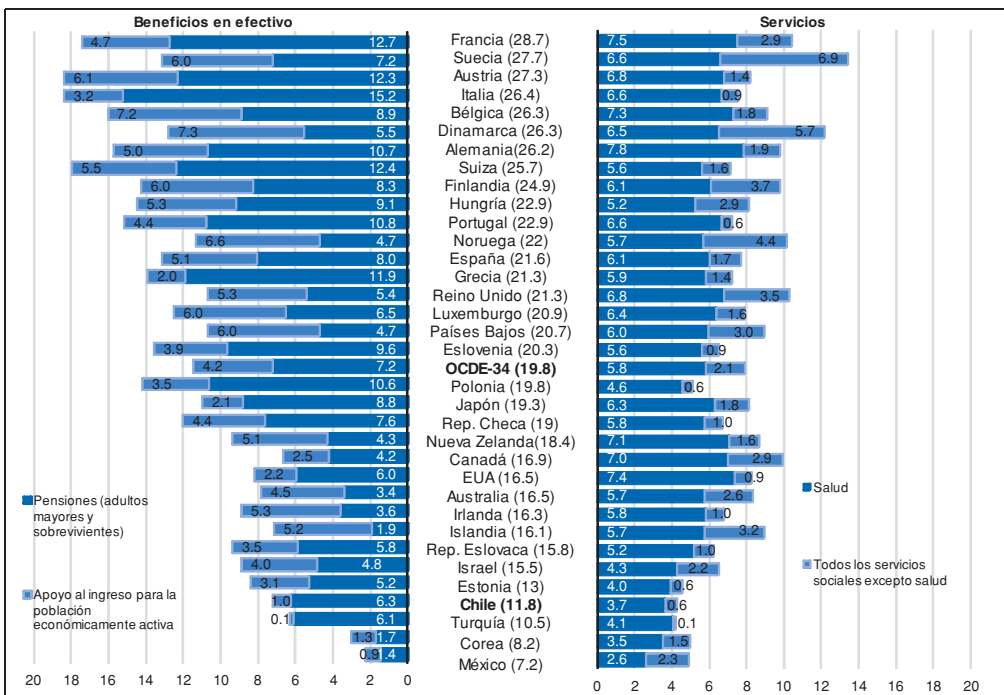
La pobreza infantil es en realidad una ruta por la cual se transmiten las desventajas entre generaciones, por lo que resolverla debe ser una prioridad. Hacer esto ayudando a los padres a trabajar puede ser más eficaz que darles transferencias monetarias, pues lo primero cambia actitudes o comportamientos. De hecho, hay datos que confirman que las conductas paternas se transmiten entre generaciones, y que éstas parecen más importantes que la “inteligencia” para explicar la correlación intergeneracional del ingreso. Es importante tener como modelo a seguir a un padre que trabaje. Reducir las tensiones y la ansiedad de los niños, sea cual sea la causa, generará rendimientos en los ingresos que perciban después. Es altamente deseable dirigir un apoyo intensivo a la salud, la nutrición y el cuidado a familias o en áreas particularmente desfavorecidas. Y más importante aún, ofrecer cuidados de alta calidad en la infancia temprana, preescolar y escolar es la herramienta esencial para promover la movilidad intergeneracional.

Políticas sociales

Gasto y efecto redistributivo generales

Chile ocupa un puesto bajo en una comparación de la OCDE de gasto social en relación con el PIB (gráfica 6.1). Al incluir el gasto en pensiones y rentas vitalicias que se derivan de contribuciones obligatorias de pensiones, el gasto social públicamente obligatorio ascendió a 11.8 en 2007, un poco más de la mitad del promedio de la OCDE. Sólo Corea, México y Turquía gastan menos que Chile entre los países de la OCDE.²

Gráfica 6.1. Gasto social públicamente obligatorio por área de políticas sociales amplias en Chile, en porcentaje del PIB, 2007



Nota: Los países se clasifican en orden decreciente de gasto social público como porcentaje del PIB. El gasto en Programas del Mercado Laboral Activo (PMLA) no se divide por subgrupos de efectivo/servicios; sin embargo, se incluyen en el gasto públicamente obligatorio total (entre paréntesis).

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Base de datos de gasto social de la OCDE (SOCX).

Con 6.3% del PIB en 2007, el gasto públicamente obligatorio en pensiones fue el mayor componente de gasto social. Incluye el costo de transición de la reforma de pensiones de 1981, es decir, el gasto por derechohabientes establecido según el antiguo sistema de reparto de pensiones, pensiones para las fuerzas armadas y pensiones mínimas. El gasto público en apoyo al empleo y a la familia fue sólo 1.6% del PIB en 2007.

El gasto para apoyo familiar abarca servicios para la juventud (orfandad), beneficios y asignaciones con base en los ingresos familiares, y pagos por maternidad. Las asignaciones familiares provienen casi en su totalidad de los ingresos generales de diversos institutos de protección social. Las indemnizaciones son bajas, de cerca de 6 776 CLP mensuales como máximo (alrededor de 14 dólares estadounidenses), y se retiran gradualmente hasta un ingreso de 464 823 CLP, donde el pago es de 1 549 CLP. No obstante, estos beneficios son muy importantes, pues se pagan a cerca de 2.7 millones de beneficiarios (en su mayoría niños, pero también a otros miembros dependientes de la familia, como madres viudas, cónyuges incapacitados, estudiantes y/o nietos).

El sistema de beneficios chileno es relativamente exitoso en focalizarse en la población pobre, con casi 75% de gasto social público y gasto público en educación que va a familias de los cuatro deciles de ingreso más bajos. Debido al monto del apoyo a la salud y la educación (y, en menor grado, el pago de pensiones mínimas), el ingreso total disponible de las familias en el decil más bajo de ingreso es casi tres veces el ingreso que generaron de forma autónoma en 2006. Si bien el valor de los beneficios sociales individuales y los subsidios para agua potable pueden ser bajos, constituyen una parte significativa del ingreso para las familias de bajos recursos.

Parece que las políticas sociales en un sentido amplio generan una redistribución significativa de recursos. Por ejemplo, en 2006, el ingreso neto de mercado del 10% de las familias más ricas fue 31 veces superior que el del 10% de las familias más pobres, pero sólo 12 veces mayor si se toma en cuenta su consumo de servicios sociales, salud y educación de financiamiento público.

Chile Solidario, el Registro de Protección Social y el Ingreso Ético Familiar

En 2002 se introdujo el programa Chile Solidario para promover la equidad y mejorar las oportunidades. Es un instrumento para combatir la pobreza que permite a los pobres el acceso a diversos servicios. Se centra en cuatro grupos objetivo: familias, adultos mayores vulnerables, personas sin hogar y niños con algún familiar privado de libertad. Los servicios abarcan salud, cuidados infantiles, educación e ingresos y otros servicios de apoyo familiar. Las prestaciones en dinero juegan un papel limitado. Los trabajadores familiares y los beneficiarios firman un contrato de participación en el que se comprometen a acciones

específicas, como acudir a exámenes médicos, vacunar a sus hijos y mandarlos a la escuela. Así, el principal beneficio para los participantes es el acceso a los servicios, no las transferencias financieras.

El principal instrumento para llegar a estos grupos es la Ficha de Protección Social (FPS). La FPS establece la puntuación del hogar o familia al sumar las puntuaciones individuales mediante la aplicación de escalas equivalentes para obtener la composición familiar. La FPS pretende identificar la vulnerabilidad de largo plazo al medir la capacidad de generar ingresos de una familia/hogar, no sus ingresos efectivos. Como resultado, el ingreso percibido declarado representa sólo 10% del cálculo general del índice de la FPS.

Entre junio de 2002 y abril de 2010, Chile Solidario contactó a casi 400 000 familias, de las cuales la gran mayoría (88.9%) completó o participó en el programa. Sólo 1.7% de las familias contactadas decidió no participar, 4.4% no se localizó en el domicilio proporcionado y se excluyó del programa a 5.0% a causa de una falta de cumplimiento sistemática. En abril de 2010 había poco más de 216 000 familias en el programa. Los beneficios se pagan más a las madres que a los padres, pues así es más probable que se beneficie a los hijos (por ejemplo, Woolley, 2004).

Si se considera la participación en 2010, con base en datos presupuestarios, se proyecta que 50 000 nuevos beneficiarios entren en la fase de apoyo psicosocial, que 55 400 reciban un bono de salida cuando terminen la fase de apoyo psicosocial y que 265 000 hagan uso de los apoyos de acceso preferencial (Programa Puente). En cuanto a los subprogramas dirigidos de Chile Solidario, el Programa Vínculos (que va a aumentar en 8 000 personas) cubre a los 24 000 adultos mayores que viven solos, el Programa Calle (que va a aumentar a más de 5 000 personas) cubre a 3 276 personas sin hogar, y el Programa Abriendo Caminos (que va a aumentar a 4 000 personas) cubre a 1 975 niños con un familiar privado de libertad.

La FPS ha sido una herramienta muy útil para identificar a la población objetivo. Pero conforme se emplean más las puntuaciones de la FPS para establecer no sólo la capacidad generadora de ingreso sino también los derechos de los beneficiarios a servicios y transferencias de dinero (que se prevé que aumenten), será más importante que los ingresos familiares se reporten con precisión. En junio de 2010, el Ministerio de Planificación creó una comisión de expertos técnicos, alcaldes y personal de los servicios sociales para que revise, evalúe y recomiende mejoras a la FPS, de modo que este instrumento proporcione garantías reales a quienes solicitan beneficios sociales e identifique con la mayor exactitud posible a las familias más vulnerables. En 2011, el Ministerio planea crear otra comisión técnica para generar medidas de movilidad social con las cuales se diseñen políticas de promoción social.

Hay un acuerdo general de que el apoyo de Chile Solidario llega a las personas que más lo necesitan. Contreras et al. (2008) encontraron que dos tercios de los participantes de Chile Solidario pertenecen a población en extrema pobreza (hogares con dificultades para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de los miembros de la familia), y otro 15%, a población pobre (hogares con dificultades para satisfacer necesidades de vestido, transporte y vivienda). Dado que se excluye a un tercio de la población en extrema pobreza, se realizan esfuerzos continuos para extender la cobertura, en especial en áreas rurales.

Sin embargo, el paquete de Chile Solidario parece tener poco efecto en ayudar a los beneficiarios a ingresar o regresar al mercado laboral, y sólo ha tenido un efecto leve en las percepciones económicas y la reducción de la pobreza (Contreras et al., 2008). Esto no sorprende, pues el gasto público en apoyo al empleo en el programa, y en el apoyo al mercado laboral de forma más general, es extremadamente limitado, de cerca de 0.1% del PIB. Además, las características de los beneficiarios no son favorables: con frecuencia no están listos para el trabajo, enfrentan graves deficiencias de competencias laborales y por lo general es difícil emplearlos. A las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) les resulta difícil ayudar a que los beneficiarios se preparen para un empleo. Es probable que enviar a personas sin la calificación necesaria a los empleadores resulte contraproducente, pues no se cumplen sus expectativas, lo que les causa frustración y desmotivación, y, por ello, los empleadores no notificarán a las OMIL de futuras vacantes de empleo. Los apoyos para el cuidado infantil son otro cuello de botella. Muchos beneficiarios de Chile Solidario son madres con niños pequeños, para quienes es crucial el acceso a instalaciones de cuidados infantiles de buena calidad de modo que puedan participar en el mercado de trabajo. Aunque aún existe un espacio limitado, ya se están implementando acciones para extender la capacidad de las guarderías (véase los párrafos anteriores).

El rápido desarrollo de nuevas políticas en Chile plantea retos tanto de calidad como de capacidad a los proveedores de servicios. Hay una preocupación general respecto de la cantidad suficiente de asistentes sociales de las administraciones locales para que ofrezcan un apoyo familiar intensivo. Además, aunque se disponga de recursos suficientes de personal, no existe la certeza de encontrar al personal calificado necesario. Con la mitad de los trabajadores sociales/familiares sin las habilidades documentadas para el puesto de trabajo, será indispensable la inversión adicional en la calidad de los trabajadores de apoyo familiar para elevar la eficacia de estos servicios.

En mayo de 2010, el Presidente Piñera anunció la creación de un Ingreso Ético Familiar (IEF) para los hogares más desfavorecidos como iniciativa para aliviar las consecuencias de la pobreza, complementada con iniciativas para erradicar sus causas, como creación de empleos, mejoras en la calidad de la educación y el fortalecimiento de las familias. El IEF pretende incrementar el ingreso de los hogares más

desfavorecidos en 50 000 CLP per cápita, lo que significaría 73% de aumento para los individuos promedio en el primer decil de ingreso.³ Semejante al programa Chile Solidario, esta nueva transferencia se diseñó para que fuese *condicional* respecto del cumplimiento de una serie de requerimientos de salud, educación, formación y búsqueda de empleo. Además, se anunció un mecanismo de término de las transferencias en efectivo, de manera que los hogares no pierdan el incentivo de trabajar.

El gobierno planea promulgar la ley del IEF para marzo de 2011, seguida de su aplicación gradual. Los instrumentos de esta nueva medida en la actualidad se encuentran en una etapa preliminar de diseño; aún no se establecen los parámetros básicos, como el umbral para definir a la población beneficiaria y los instrumentos específicos que se utilizarán. La comisión está explorando la creación de nuevos instrumentos para sustituir o modificar los existentes, como la Asignación Familiar, pagos de Chile Solidario y subsidios para obtener agua potable o electricidad.

La comisión destacó varios aspectos que todavía no se definen con claridad en el diseño de instrumentos del IEF: i) el indicador para fijar el umbral de vulnerabilidad que determine quién es elegible para el IEF, ii) el mecanismo de término, iii) el instrumento para medir el ingreso familiar (la Ficha de Protección Social actual es inadecuada, pues mide la vulnerabilidad, no el ingreso; de emplearse los registros del Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), habría que crear registros familiares, porque los registros fiscales actuales se limitan a información individual del ingreso formal) y iv) cómo evaluar y supervisar el ingreso de los trabajadores informales.

Otros programas de apoyo familiar e infantil

El apoyo de guarderías fue ya una prioridad en la agenda de políticas sociales en 2006. Para combatir la pobreza y promover el desarrollo de la niñez, la equidad de género y la igualdad de oportunidades (OCDE, 2007e), se amplió la capacidad de las guarderías. El gasto en guarderías y educación preescolar aumentó de 0.25% del PIB en 2005 a 0.44% en 2009.

El programa Chile Crece Contigo, creado en agosto de 2007, ofrece apoyo a madres e hijos desde el quinto mes de embarazo hasta la entrada a preprimaria (4 años de edad). El plan entró en operación por completo en 2009, con todas las madres e hijos del grupo objetivo (el 40% más vulnerable, programado para incrementarse a 50% en 2010) con acceso a servicios primarios de salud, apoyo adicional a salud y nutrición, apoyo psicosocial y guarderías gratuitas para niños con madres que trabajan, estudian o buscan empleo. Los apoyos abarcan todos los aspectos pertinentes del entorno familiar, salud, desarrollo cognitivo y educación. En 2009 se promulgó una ley que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, lo que otorgó a Chile Crece Contigo un carácter legal de institución permanente.

Entre 1990 y 2005 se crearon 700 guarderías públicas para niños menores de 3 años de edad, y se programa que excedan 4 200 en 2010, para cubrir a 85 000 niños menores de tres años. Las guarderías para niños entre 2 y 3 años en la actualidad cubren a 127 472 niños. El presupuesto de 2010 incluye fondos para la creación de guarderías públicas con cerca de 41 600 nuevos lugares para niños menores de 4 años de edad a cargo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra, y autoridades locales subordinadas a la JUNJI y Fundación Integra. El presupuesto total 2010 de JUNJI e Integra es de 495 millones de dólares. Además, se dispone de 257 millones de dólares en 2010 para la extensión de *pre-kindergarten* y *kindergarten* en las escuelas supervisadas por el Ministerio de Educación.

La cobertura de servicios de guarderías para niños menores de 2 años de edad fue de 7.8% en 2009, lo cual es muy inferior al promedio de la OCDE para niños menores de 2 años de edad, de 30%. La cobertura para niños de entre 2 y 4 años de edad fue mayor, de cerca de 30.6%.

Pobreza entre los adultos mayores y la reforma de pensiones

El aumento de la prosperidad contribuyó a la disminución de la pobreza entre la población general, así como entre los adultos mayores. Los pagos de pensiones mínimas quizá no sean elevados, pero son comparables a las bajas transferencias destinadas a la población en edad de trabajar. Es poco probable que los hogares que reciben una pensión se encuentren en una situación de extrema pobreza (sólo 1.2% de ellos), y el índice de pobreza entre los adultos mayores es de 8.2%, en comparación con 15.1% de la población general.

En 2006, cerca de 75% de los varones y 60% de las mujeres de 65 y más años de edad recibieron los beneficios derivados de pensiones contributivas, y 70% de estos pensionados recibieron menos de 114 000 CLP (242 dólares estadounidenses, alrededor de 80% del salario mínimo). La encuesta CASEN 2006 reveló que cerca de 14% de los hombres y 17% de las mujeres de más de 65 años de edad recibieron la pensión mínima, y que, en conjunto, los pagos de pensiones públicas constituyeron alrededor de 6.2% del ingreso familiar. Sin embargo, su impacto distributivo es bajo. En los pagos de pensiones públicas aún predominan los derechos adquiridos conforme al antiguo sistema de pensiones, que se relacionan con los salarios anteriores. Por ende, la distribución de los pagos de pensiones es relativamente similar a la distribución de ingresos en términos de quintiles de ingreso del hogar. El índice de Gini de la distribución de pensiones por vejez y viudez pagadas por el Estado es de 40.7%, sólo unos cuantos puntos por debajo del índice de Gini de la distribución salarial. El índice de Gini de la distribución del ingreso del hogar con pensiones y sin ellas pagadas por el Estado es de 55.9% y 58.1%, respectivamente (Larrañaga, 2009).

El sistema de pensiones de capitalización individual operado de manera privada, que se introdujo en 1981, ha tenido un buen desempeño

en los últimos años. Se han profundizado los mercados de capital chilenos y contribuyó al desarrollo económico, y las tasas de rendimiento sobre la inversión fueron mayores de lo que se previó al principio. Sin embargo, no se alcanzaron algunos de sus objetivos. La competencia en el mercado de pensiones es limitada, lo que contribuye a tarifas administrativas elevadas. La reforma de pensiones de 2008 pretende generar más competencia de precios al hacer que las Administradoras de Fondo de Pensiones compitan por una parte del mercado (nuevos actores) en lugar de estimular la competencia dentro del mercado.

Se argumenta que la mayor falla del sistema privado de pensiones es que no logró cubrir a la gran mayoría de los trabajadores chilenos. Muchos trabajadores con perfiles laborales irregulares contribuyen muy poco al sistema, y las densidades de contribución son en particular bajas entre los trabajadores de pocos ingresos y con bajos niveles de escolaridad, trabajadores jóvenes, mujeres trabajadoras y trabajadores por cuenta propia. Para abordar el problema de las bajas pensiones se presentó la *pensión básica solidaria* en 2008. Al mismo tiempo se introdujeron incentivos financieros para hacer más atractivo el ahorro de pensiones para mujeres y trabajadores jóvenes, así como para promover el ahorro voluntario para las pensiones.

Para 2012, la cobertura obligatoria de las contribuciones para pensiones se extenderá a grupos de trabajadores por cuenta propia. Si bien la intención es loable, existe la inquietud de que estas iniciativas no sean fructíferas. Por ejemplo, la tasa de impuesto marginal implícita de 30% sobre las contribuciones puede disuadir a muchos trabajadores de pocos ingresos a ahorrar para su retiro, y algunos trabajadores por cuenta propia quizá dejen de reportar ingresos a las autoridades fiscales en lugar de contribuir a un esquema de seguros de pensión.

Los cálculos preliminares del efecto de la introducción de la pensión básica solidaria sugieren que la reforma puede generar un incremento de 11.5% del ingreso promedio del primer quintil familiar y de 9.5% en los primeros dos quintiles, así como una reducción de cerca de 2 puntos porcentuales en la proporción de hogares pobres (Larrañaga, 2009).

Conclusión

Con el fuerte crecimiento económico reciente, la incidencia de la pobreza declinó de manera notable, pero en 15% (de acuerdo con datos nacionales), la pobreza aún es elevada, y la distribución del ingreso permanece amplia. Esto provocó la búsqueda de otras opciones de política que generasen un crecimiento más incluyente.

La distribución del ingreso en Chile es la más desigual entre los países de la OCDE. Esto debe atribuirse en gran medida al bajo nivel de

empleo y a un mercado laboral segmentado, lo cual dificulta extender una protección social eficaz a toda la población.

La movilidad social en Chile es baja. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades, hay varias medidas que Chile debe considerar. La más importante parece la reducción de las diversas formas de desigualdad, como la desigualdad del ingreso actual y la del acceso a educación de calidad (véase el capítulo 4). La experiencia de los países de la OCDE también sugiere que son deseables las intervenciones dirigidas a mejorar los aspectos de la infancia temprana.

Hay muchas familias en Chile en situación de pobreza que perciben ingresos del trabajo, y, además del apoyo a la salud, educación y/o guarderías, hay una presión creciente para mejorar la posición financiera de los hogares de bajos ingresos. Con índices tan bajos de empleo de hasta 30% entre el 10% de hogares más pobres, en comparación con 70% entre el 10% más rico de hogares, y con bajos índices de empleo femenino, hay mucho por hacer en la movilización de la oferta de trabajo entre los grupos de trabajadores en la actualidad subrepresentados en el mercado de trabajo. Los requerimientos de capacitación y búsqueda de empleo que el gobierno planea introducir en el nuevo programa de Ingreso Ético Familiar promoverán la movilización de la oferta de trabajo, en tanto se dé una asistencia adecuada a este grupo en desventaja.

Con un gasto limitado en apoyo al ingreso y su escaso éxito en elevar el empleo, Chile Solidario no ha sido muy eficaz para reducir la pobreza extrema. Se ha dado mayor énfasis a desarrollar redes que ayuden a las personas a ayudarse a sí mismas. Este es un enfoque innovador, pero tiene sus limitaciones. La infraestructura de servicios existente no ha logrado ayudar a muchas personas a obtener un empleo remunerado, lo cual es una condición para toda reducción significativa de la pobreza. Chile necesita mantener sus inversiones en la infraestructura de provisión de servicios (por ejemplo, capacitación de trabajadores sociales y personal de oficinas de empleo).

El sistema chileno sabe identificar a las personas que lo necesitan. La Ficha de Protección Social (FPS) - que cubre a cerca de 65% de la población - parece proporcionar a las autoridades un buen perfil de los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, como la fórmula de puntuación de la FPS no es pública, los usuarios potenciales y reales no pueden predecir con certeza cómo cambiarían sus ingresos disponibles si, por ejemplo, un miembro de la familia obtuviese un empleo o renunciara a él. Además, la FPS pretende medir la capacidad de un hogar para percibir ingresos, y no se centra en los flujos de ingreso *actuales*. Por tanto, no sorprende que los umbrales de la FPS sean discrecionales y no contemplen el término o el retiro parcial al ingreso. Conforme los servicios sociales se convierten en derechos, es importante medir con mayor precisión el ingreso de los hogares con derecho a servicios sociales. Los planes gubernamentales para adaptar la FPS de modo que mida con exactitud los cambios del ingreso actual y para diseñar

herramientas complementarias que midan los cambios del ingreso de corto plazo ayudarán a resolver este problema.

El gobierno envió un proyecto de ley al Congreso en 2010 para rediseñar el marco institucional del Ministerio de Planificación y reemplazarlo con un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Con el fin de alcanzar resultados generales de políticas gubernamentales para programas sociales se necesitarán colaboración y coordinación eficaces sobre elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas entre los ministerios y ministros pertinentes, y con el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Por tanto, deben elaborarse guías claras respecto de la función y responsabilidades del nuevo Ministerio, así como comunicarse las expectativas para la interacción entre el nuevo ministerio y las partes interesadas (y viceversa). Esto requerirá un fuerte liderazgo de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos, y un liderazgo eficaz también al interior del nuevo ministerio para manejar las relaciones de trabajo con las partes interesadas, así como para maximizar la colaboración y evitar duplicación de funciones.

Notas

1. Estas proporciones de pobreza son los sectores de la población que viven por debajo de las líneas nacionales de pobreza e indigencia, que corresponden a canastas de consumo determinadas.
2. En 2009, Chile gastó 11.7% del PIB en salud, educación, vivienda, cultura y recreación, y protección social. El gasto por pensiones representó un 4.7% adicional del PIB (Estadísticas de las Finanzas Públicas). Aún no se dispone de las cifras comparativas de 2009 de los países de la OCDE.
3. El ingreso promedio *per cápita* (inclusive los actuales subsidios monetarios) en el segundo decil de ingreso ya alcanzó la meta de 50 000 CLP per cápita. Todo gasto público adicional por conducto del IEF tal vez afectaría sólo a la parta más baja del segundo decil. Fuente: Mideplan, entrevista domiciliaria CASEN 2009, con pesos de mayo de 2010: www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf

Lectura adicional

Banco Mundial (2008), “Social Protection Technical Assistance Project”. Disponible en: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P082037>.

Belsky, et al. (2006), “Effects of Sure Start Local Programmes on Children and Families: Early Findings from a Quasi-experimental, Cross Sectional Study”, en *British Medical Journal*, 16 de junio.

- Brewer, M. (2007), “Welfare Reform in the UK: 1997-2007”, The Institute for Fiscal Studies, WP 20/07. IFS, Londres.
- Cantallopts, J., M. Jorratt y D. Sherman (2007), *Equidad tributaria en Chile: Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma*, seminario ECLAC/CEPAL. Disponible en: www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/Documento%20Carga%20Tributaria-Chile-Ver4.doc.
- Contreras, D., O. Larrañaga y J. Ruiz-Tagle (2008), *Evaluación de Chile Solidario*, borrador, UNDP.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”, en *Serie Economía*, núm. 41, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Handa, S. y B. Davis (2006), “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, ESA Working Paper No. 06-07, Food and Agriculture Organization, Agricultural and Development Economics Division, FAO-ESA, Working Paper ESA, núm. 06-07. Disponible en www.fao.org/es/esa
- Hernández, B. y M. Hernández (2005), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Tomo I, Educación, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México.
- Hotz, V.J. y J.K. Scholz (2003), “The Earned Income Tax Credit”, en R. A. Moffit (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago University Press.
- Huerta, M.C. (2005), “Child Health and Nutrition in Rural Mexico: Did Progresá Improve the Life Chances of the Very Poor?”, tesis doctoral, University of London.
- INSP (2006), *Encuesta Nacional de la Salud y Nutrición-ENSANUT*, Resultados de “Health and Nutrition National Survey”, Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Keen, M. y S. Smith (2007), “VAT Fraud and Evasion: What do we Know and What can be done?”, IMF Working Paper, WP/07/31, IMF, Washington, DC.
- Kneebone, E. (2007), “A Local Ladder for Low-Income Workers: Recent Trends in the Earned Income Tax Credit”, en *The Brookings Institution, serie Fiscal Earned Income*, abril. Disponible en: www.brookings.edu/metro
- Larrañaga, O. (2009), “Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 85. DOI: 10.1787/224516554144.
- Ludwig, J. y D.A. Phillips (2007), “The Benefits and Costs of Head Start”, NBER Working Paper, núm. 12 973, National Bureau of Economic

- Research, Cambridge, Massachusetts, marzo, www.nber.org/papers/w12973.
- MdH (2007), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1997-2007*, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Meneses et al. (2003), *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación. Evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México.
- Mideplan (2010a), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile. Disponible en: www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/resultados_casen_2009.pdf.
- Mideplan (2010b), *Distribución del Ingreso (Encuesta CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile. Disponible en: www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf.
- MINVU (2008a), *Subsidios*. Disponible en www.minvu.cl.
- MINVU (2008b), *Estadísticas, series históricas, viviendas terminadas y subsidios pagados, planilla total país*. Disponible en www.minvu.cl.
- Nam, C.W., A. Gebauer y R. Parsche (2003), “Is the Completion of EU Single Market Hindered by VAT Evasion?”, CESifo Working Paper, núm. 974, CESifo, Munich, Alemania.
- Navarro, M. (2005), “Housing Finance Policy in Chile: The Last 30 Years”, en *Land Lines*, vol. 17, núm. 3, julio.
- Núñez, Javier I. y Miranda, Leslie (2010), “Intergenerational Income Mobility in a Less-Developed, High-Inequality Context: The Case of Chile”, en *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 10, núm. 1, Contributions, artículo 33.
- OCDE (1999), *The Battle against Exclusion: Social Assistance in Canada and Switzerland*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264173972-en.
- OCDE (2003), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2003*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2003-en.
- OCDE (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264106352-en.
- OCDE (2005), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Volume 4): Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264009295-en.
- OCDE (2007a), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2007*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2007-en.

- OCDE (2007b), *Revenue Statistics - 1965-2006*, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34533_39498298_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2007c), “Social Expenditure - Interpretative Guide to the OECD Social Expenditure Database SOCX”. Disponible en: www.oecd.org/els/social/expenditure.
- OCDE (2007d), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2007-en.
- OCDE (2007e), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264032477-en.
- OCDE (2007f), *Benefits and Wages 2007: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/ben_wages-2007-en.
- OCDE, (2008), *OECD Social Expenditure, database 1980-2005*, OCDE, París. DOI: 10.1787/els-socx-data-en.
- OCDE/Banco Mundial (2009), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264051386-en.
- Palma, J. y R. Urzúa (2005), “Anti-Poverty Policies and Citizenry: The Chile Solidario Experience”, MOST2 Policy Papers/12, UNESCO, París.
- Parker, S. y E. Skoufias (2000), “The Impact of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation”. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Pearson, M. y S. Scarpetta (2000), “What do we Know about Policies to Make Work Pay?”, en *OECD Economic Studies*, núm. 31, pp.11-24.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2005), *Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros*, en P. Meller (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia. Resolviendo el dilema*, Taurus, Santiago de Chile.
- Rawlings, L.B. (2004), “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, Social Protection Discussion Paper Series, Banco Mundial, Washington, DC.
- Revista Fortuna (2007), “Fracasa programa Primer Empleo”, julio. Disponible en www.revistafortuna.com.mx
- Skoufias, E. (2000), *Evaluation Report: Impact of the Education, Health, and Nutrition Program*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Soares et al. (2007), *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality*, International Poverty Centre, United Nations Development Programme, Brasilia.



From:
Maintaining Momentum
OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095199-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Mejora de la igualdad y reducción de la pobreza", in *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095755-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.