



Igualdad

LA PORFIADA DESIGUALDAD DESAFÍA LOS LUGARES COMUNES: CÓMO LEER LA RECIENTE CASEN 2017

Clarisa Hardy, Presidenta Instituto Igualdad

SERIE DOCUMENTOS
Documento N° 8

Agosto 2018

Hace rato que la desconfianza ciudadana también es alimentada por el uso politizado de instrumentos muy necesarios para las políticas públicas y que, dada esas prácticas, termina por influir en una ciudadanía que no cree en la validez de la información que se le entrega oficialmente.

Todos recordamos el bochorno del CENSO en el primer Gobierno de Piñera, pero con menos estridencias también ocurrió con la CASEN en ese mismo gobierno. En el periodo del entonces ministro de Desarrollo Social y actual senador Felipe Kast, cesó la colaboración que históricamente había prestado la CEPAL (el gobierno de Chile se negó a introducir adecuaciones metodológicas en la medición de la línea de pobreza que sí regía para el resto de países de América Latina). Y eso ocurrió porque con el cambio metodológico propuesto la pobreza disminuía en el gobierno anterior de Michelle Bachelet. En cambio, con la decisión política de Kast de mantener la metodología -que como demostraba la CEPAL ya no medía adecuadamente la pobreza-, ésta subía en el periodo de Michelle Bachelet.

La desconfianza con la CASEN se acentuó aún más en la aplicación siguiente, con Joaquín Lavín de ministro, con la controversia por la forma de entregar la información (sin mencionar expresamente en las láminas que se exhibieron ante los medios de comunicación si las variaciones eran o no estadísticamente significativas) y cambios en la metodología que distorsionaban la comprensión y comparabilidad de los resultados. Esto llevó, incluso, a que expertos afines al gobierno de Sebastián Piñera criticaran algunos de sus resultados.

En el último gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet hubo un esfuerzo por regresarle credibilidad a los instrumentos de medición, de modo que puedan cumplir su papel de fuentes de información fiables ante la ciudadanía para la mejor evaluación y diseño de las políticas públicas.

Recordamos todo esto como introducción a la comprensión de los datos de la CASEN 2017, entregados esta semana por el Ministro de Desarrollo Social: una vez más hubo la torpe tentación de politizar el uso de la CASEN. Con un PowerPoint resumido selectivamente ante los medios de comunicación que limitó la posibilidad de comprensión y explicación de los resultados de pobreza y distribución del ingreso y que contenía además una lámina de gráficos de distribución del ingreso cuya distorsionada escala inducía premeditadamente a error (lámina 25 del PowerPoint original que desapareció de la publicación del PowerPoint completo que el Ministerio publicó horas después), el actual Ministro de Desarrollo Social privilegió el uso de la CASEN como fuente de crítica al saliente gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Como reacción, desafortunadamente el ex ministro de Desarrollo Social de la administración saliente se hace parte de esta guerrilla comunicacional denunciando manipulación de la CASEN.

Y así, ambos, lejos de entregar una comprensión y explicación sobre lo que ha estado ocurriendo con la pobreza y con la distribución del ingreso en los hogares ponen nuevamente en entredicho un instrumento tan necesario para el diseño de políticas públicas que mejoren las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos.

Debemos cuidar la CASEN y dejar de usarla como parte de una trinchera política que deja afuera, precisamente, lo único que debiera importarnos: cómo apoyar la superación de la pobreza de millares de hogares y como abordar decisivamente nuestras desigualdades.

Refirámonos, entonces, a los primeros datos disponibles de la CASEN e intentemos algunas reflexiones que nos lleven a la mejor comprensión de nuestra realidad socioeconómica.

1. Se reduce la pobreza por ingresos cuando se combina crecimiento con acciones redistributivas del Estado y con foco en mujeres e infancia

A pesar de quienes auguraban malos resultados en la pobreza nacional a partir del mediocre crecimiento del país en el período de realización de la encuesta CASEN 2017 los resultados han mostrado que se desafió el bajo crecimiento y que muchos hogares y personas superaron su situación de pobreza. Y de manera significativa, porque la reducción de la pobreza es de tres puntos porcentuales en 2017 respecto de la medición anterior.

Con una medición mucho más exigente de ingresos para calcular la línea de pobreza, en Chile por primera vez ésta representa sólo un dígito de la población total: el 8.6% de los casi 18 millones de habitantes (algo más de un millón y medio de personas) está en situación de pobreza y, entre éstos, un reducido 2.3%, 412.839 personas, en condiciones de extrema pobreza. Sin duda, constituye un desafío a abordar de manera urgente, pero precisamente porque son órdenes de magnitud abordables es que podemos mirar con optimismo esta tarea que debe convocar a todas las fuerzas políticas y sociales.

No podemos ignorar que una vez más esta CASEN nos demuestra que la pobreza, si bien ha decrecido, sigue castigando con particular fuerza a las mujeres (se mantiene una brecha de pobreza entre hombres y mujeres) y a niños, niñas y adolescentes.

Preocupa que estas evidencias no sean leídas por el Gobierno y el oficialismo como un reto mucho más complejo que el simplismo con el que suelen responder y que ocupó buena parte de las propuestas del ministro del ramo y de algunos de sus parlamentarios afines. Hay que crecer, han dicho y repiten.

Por cierto hay que asumir el reto del crecimiento, pero creer que esa es la varita mágica para resolver pobreza es parte de las limitaciones de las respuestas. Siguiendo la trayectoria de la larga serie de encuestas CASEN que se realizan desde fines de los '80 en nuestro país se ha evidenciado, como lo hacen los actuales resultados de la CASEN, que no existe una relación automática ni lineal entre crecimiento y superación de la pobreza. Especialmente en aquella que se mide por ingresos como es esta medición que, como nos mostrarán más adelante otros datos de la misma CASEN, revela que las brechas de ingresos se estancan y que la superación de la pobreza es el fruto del efecto redistributivo de las transferencias monetarias y de otras que aún esta CASEN 2017 no entrega, como son los análisis del impacto distributivo de los gastos de educación y salud. Esperemos su pronta entrega para tener el cuadro analítico completo y aquilatar el impacto de estas políticas sociales.

Es decir, la pobreza tiene respuestas efectivas cuando se combina crecimiento con el rol redistributivo del Estado. Pero ni aun así basta. Porque lo que ocurre con las mujeres y la infancia requiere políticas específicas para romper las barreras de discriminación que todavía segregan a un segundo plano los derechos de las mujeres y de una niñez que sigue sin tener una legislación de garantía de derechos, que no sólo priorice derechos esenciales sino que obligue al Estado a poner el máximo de recursos fiscales para su efectivo ejercicio.

2. La pobreza multidimensional nos remite a la universalización de derechos sociales y laborales, lo que todavía constituye una deuda social

Una de las grandes contribuciones de estas nuevas dimensiones no monetarias de medición de pobreza que evalúa accesos a derechos sociales (salud, educación y vivienda) y laborales (empleo y seguridad social) es el foco que pone en los niveles de integración social por universalización de tales derechos.

Esta metodología bastante extendida en América Latina ha permitido que la pobreza no sólo tenga respuestas con transferencias monetarias y subsidios varios, sino con acceso a empleos de calidad, así como plenos derechos de toda la población a salud, educación y condiciones de habitabilidad.

Esta medición corresponde a una cierta visión del bienestar social que rompe la tradicional respuesta conservadora de derecha de concentrar sus preocupaciones en el crecimiento con asistencialismo focalizado y pone el acento en un desarrollo inclusivo fundado en la universalización de derechos sociales y laborales.

Por eso la lectura que hay que hacer de los datos de pobreza multidimensional es cómo se avanza en el ejercicio de esos derechos que van paralelos a la tradicional medición de ingresos para satisfacer una canasta básica de necesidades.

Medida por la CASEN desde 2009, esta forma de pobreza multidimensional nos revela que se ha avanzado en la reducción de pobreza de acceso a derechos (más en ciertas dimensiones que en otras), que hay estancamiento en algunas dimensiones e, incluso, algunas regresiones en otras, lo que obliga a un diseño adecuado de políticas públicas que se hagan cargo de rezagos o de la lentitud del progreso en tales derechos.

El primer dato de realidad es que la pobreza de derechos sociales y laborales está estancada en 2017 (20.7% de pobreza multidimensional), sin diferencias significativas en relación al 2015 (20.9% de pobreza multidimensional), año que había mostrado reducciones en la pobreza multidimensional respecto de mediciones anteriores.

Pero más importante que la evidencia de este estancamiento es que la pobreza de derechos sociales y laborales es considerablemente mayor que la pobreza de ingresos de los hogares, lo que demuestra, además, que con tales ingresos las familias no pueden satisfacer adecuadamente sus derechos. Expresado en cifras: así como hay un millón y medio de personas bajo la línea de pobreza por ingresos, en materia de pobreza de derechos hay más de tres millones y medio de ciudadanos (20.7% de la población nacional).

Esta sola evidencia debiera alertarnos para hacer del debate de las políticas sociales y laborales una prioridad indiscutible y con fundamento a garantizar el ejercicio de derechos esenciales.

Mirando con detención los aspectos más vulnerados de tales derechos están:

- En la **dimensión de educación** si bien hay leves mejoras progresivas a lo largo de varias mediciones, todavía tenemos un tercio de la población sobre los 18 años de edad que tiene menos años de escolaridad que lo establecido por la ley, proceso que está empezando a revertirse en las nuevas generaciones en que está cediendo el rezago y el abandono escolar (ambas en torno al 2%) gracias a la gratuidad, pero que tomará tiempo para verse reflejado en las cifras de la CASEN. De modo que una de las exigencias es priorizar esfuerzos en la retención y reinserción escolar, más allá de la impostergable calidad en la educación y dentro de las aulas, dimensión que no se mide en la CASEN.

- En la **dimensión de derechos de salud** también se han experimentado mejoras en el tiempo y si bien no existen órdenes de magnitud excesivos hay que atender al hecho de que los problemas de malnutrición en niños y niñas menores de 6 años afecta a un 4.5% de este grupo etario, que existe un 5.4% de población que no está adscrito a ningún sistema de salud y que un 4% de población que ha demandado atención médica no la recibió en los últimos 3 meses. Estas brechas deben ser cubiertas.

- En la **dimensión de vivienda y entornos** se mantienen déficits en las condiciones de habitabilidad en casi el 20% de la población así como la calidad de los entornos afecta al 10%.

- Pero el más severo rezago se advierte en la **dimensión del trabajo y la seguridad social**. Si por un lado la CASEN 2017 muestra problemas ocupacionales en el 9.8% de las personas encuestadas, lo más serio es que la pobreza afecta a quienes están trabajando (lo que nos remite a ingresos del trabajo insuficientes para necesidades básicas). Con un leve pero estadísticamente significativo descenso del empleo informal en 2017 respecto del 2015, todavía existe un tercio de ocupados informales mayores de 15 años que no cotiza en el sistema previsional. Por otra parte, un 10.7% de personas que, teniendo la edad, no percibe pensión alguna, sea contributiva o no contributiva. Desde el 2016 las masivas movilizaciones por el descontento con el actual sistema previsional han puesto en la agenda pública la reforma de las pensiones y ella debe hacerse cargo de esta realidad que todavía muestra importantes exclusiones y desprotecciones de trabajadores y trabajadoras.

3. La persistente desigualdad distributiva nos remite a factores estructurales y no puede ser resuelta solamente por la educación

En las sucesivas CASEN nos hemos felicitado como país por estar reduciendo constantemente la pobreza, aún en períodos de crecimiento débil. Sin embargo, con la misma persistencia subsiste una desigualdad en la distribución de los ingresos. Esta es una pelea que hasta ahora nos ha sido adversa y las leves y ocasionales correcciones en las brechas distributivas han sido sólo eso, leves y poco relevantes reducciones en las brechas distributivas en los ingresos del trabajo, compensadas parcialmente con las transferencias monetarias a los hogares de menores ingresos.

Quien quiera hacer de esta CASEN una trinchera para denunciar un aumento de las desigualdades, como quien en el pasado haya sobrevalorado la reducción de dichas desigualdades, estará haciendo una lectura sesgada e interesada de las cifras.

El seguimiento de las distintas mediciones de brechas de ingresos, sea por el coeficiente Gini, sea por al análisis de las distancias de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre, o entre el 20% de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos, o sea finalmente la distancia entre el 10% de menores ingresos y el 40% de ingresos más altos, revelará lo mismo: salvo leves y ocasionales variaciones a lo largo de todas las mediciones de la CASEN, las distancias siguen siendo enormes. Estamos entre los 8 países de América Latina con mayores desigualdades distributivas, en la región más desigual del planeta.

Con un coeficiente de Gini que en la distribución del ingreso del trabajo nos pone en 2017 en el valor 0.501 (en 2015 era 0.493 diferencia estadísticamente no significativa con 2017) estamos muy lejos de los países OCDE.

Y para que se entienda mejor el significado de estas brechas en la distribución de los ingresos del trabajo de los y las trabajadores del país baste analizar otras formas de medición que también utiliza la CASEN: una distancia de ingresos del trabajo en que el 10% de los más altos es 39.1 veces mayor al ingreso del trabajo del 10% de menores ingresos en 2017. En efecto, brecha más alta que la existente en 2015 pero que era igualmente escandalosa con 33.9 veces de distancia, o con 2009 que fue de 44.6 veces.

De eso tratan las brechas de los ingresos en nuestro país, de estos órdenes de magnitud es la persistente desigualdad distributiva.

Ha habido y existen mecanismos correctores como son las transferencias monetarias, los subsidios que el Estado pone a disposición de quienes tienen menos ingresos propios. Y sin duda, estas transferencias aminoran las desigualdades que se producen por los ingresos del trabajo: si el Gini de los ingresos del trabajo en 2017 es de 0.501, el Gini del total de los ingresos monetarios (que incluyen las transferencias además de los ingresos propios de los hogares) es de 0.488. Existe entonces una diferencia entre ambos Gini cuando interviene el papel distributivo del Estado, pero aun así la brecha sigue siendo alta según cualquier estándar internacional y mayor que varios otros países latinoamericanos.

Si la diferencia de los ingresos del trabajo entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 39 veces, al agregar las transferencias monetarias del Estado a los ingresos propios de los hogares la distancia se reduce a 17 veces. Significativo impacto del rol redistributivo del Estado pero todavía distante de las brechas tolerables de países OCDE y de algunos vecinos en nuestra región.

Que esta situación sea sostenida en el tiempo, como lo revela la larga serie de mediciones de distribución del ingreso de la CASEN desde los noventa, habla de fenómenos estructurales que medidas paliativas no pueden alterar significativamente. Esa es la única lectura seria que puede hacerse en esta CASEN 2017 que, una vez más, nos reitera la gran deuda que tenemos como

sociedad con la profunda desigualdad existente y su expresión más nítida en la muy mala distribución de los ingresos del trabajo.

Sin duda cambios profundos en el acceso universal a la educación y avances en la calidad de ésta para todos y todas los estudiantes tendrá efectos en el mediano plazo en la desigualdad distributiva. Pero la desigualdad de las generaciones que ya no fueron beneficiadas con la educación y que hoy y mañana no son ni serán las beneficiadas de todavía inconclusas y pendientes reformas del sistema educacional, también merecen una respuesta que iguale de mejor manera la tan alta brecha de ingresos en el país.

En el actual gobierno todo apunta a desentenderse de estas evidencias que revelan sistemáticamente las sucesivas CASEN y ello fue reafirmado por la presentación del actual ministro de Desarrollo Social explicando esta compleja realidad en la sola variable crecimiento, en sintonía con el discurso presidencial.

Tenemos una primera señal en la insuficiente respuesta a las exigencias de un salario mínimo que al menos debiera acercarse a superar la línea de pobreza, así como una propuesta gubernamental para incentivar el trabajo juvenil que lo amenaza de mayor precarización.

Por otra parte, la contra-reforma tributaria en marcha anunciada por el gobierno a pocas horas de haberse presentado la CASEN es una respuesta contraria a las lecciones que nos dejan estos datos, pues es probable que pueda afectar negativamente la recaudación y con ello disminuir la capacidad redistributiva del Estado, pero sobre todo que revierta el impacto progresivo de la reforma tributaria aprobada en el gobierno de Michelle Bachelet.

Y nubarrones negros amenazan a los trabajadores y a sus posibilidades de negociar colectivamente sus ingresos, a los trabajadores informales, a las mujeres discriminadas en el acceso a los trabajos y en la equidad de sus ingresos con los trabajadores hombres, así como a una reforma previsional que le pueda asegurar a los pensionados de hoy y a quienes están próximos a jubilar un cambio en sus precarios ingresos actuales.