



5 medidas para alcanzar la equidad

Todos los candidatos de la primera vuelta estuvieron a favor de más equidad en la sociedad chilena. Este es uno de los grandes “temas país” que quedan por resolver para alcanzar los niveles de desarrollo deseados. Sin embargo, el camino a la equidad es largo y complejo, y requiere más que declaraciones y buenas intenciones. Por lo pronto, aquí van cinco medidas en las que el próximo gobierno debería empezar a trabajar.

*Por Claudia Sanhueza**

* Profesora Facultad de Economía y Negocios UAH. Ph.D. en Economía, Universidad de Cambridge, Inglaterra. Miembro del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

¿Qué es la equidad de la que tanto se habla en tiempos de campaña? Según el Banco Mundial, el concepto tiene dos características: igualdad de oportunidades y no-privación absoluta. Es decir: nivelar el campo de juego a través de políticas públicas necesarias para asegurar que las personas no dependan, en lo que se refiere a nivel educacional y salarios, de sus condiciones o circunstancias iniciales, sino del esfuerzo. No-privación absoluta, por otra parte, es generar un piso mínimo social, sin consideraciones de esfuerzo, que evite que las personas estén en situación de privación absoluta.

Equidad no es sinónimo de igualdad. Tener como objetivo social mejores indicadores de igualdad (un coeficiente de Gini más bajo, por ejemplo), es diferente a lo explicado en el párrafo anterior. Ambos objetivos se cumplen con estrategias diferentes. Sin embargo, es cierto que una sociedad con mayor equidad será una sociedad más igualitaria.

Las encuestas de percepción indican que en Chile, como en el resto de América Latina, la pobreza y la desigualdad no son deseables. De hecho, la encuesta Latinobarómetro 2001 indica que en Chile el 88.3% cree que vive en una sociedad injusta o muy injusta. A su vez, el 84.9% de las personas en América Latina creen que la sociedad en la que vive es injusta o muy injusta.

¿Cuán justa es la distribución del ingreso en su país? (%)

	Muy buena	Injusta o Muy injusta	No sabe
Chile	9.6	88.3	2.1
LatAm	10.8	84.9	4.3

Fuente: Lindert, Skoufias y Shapiro (2005), basado en World Values Survey (95-97).

Más aún: las encuestas de percepciones sugieren, valga la redundancia, que las percepciones promedio sobre justicia y equidad son parecidas entre América Latina y Europa, pero contrastan con las de Estados Unidos. En este sentido, Chile se encuentra levemente alejado de Europa, y más lejos de las percepciones en Estados Unidos (cuadro de arriba).

En particular, en Chile el 55.6% de los encuestados cree que los más pobres están en esta situación por vivir en una sociedad injusta, y en menor medida piensan que esa

Percepciones de pobreza

Fuente: Lindert, Skoufias y Shapiro (2005), basado en World Values Survey (95-97).

	los pobres lo son porque (%)		% de quienes creen que	
	"La sociedad es injusta"	"Ellos son flojos"	Los pobres tienen pocas oportunidades para escapar de la pobreza	La respuesta del gobierno es inadecuada
Chile	55.6	36.9	58.5	58.7
LatAm	65.8	28.3	62	67.7
Europa cont.	63.3	17.1	60.2	64.5
EE.UU.	38.8	61.2	29.5	41.8

condición es resultado de un menor esfuerzo. En Europa, el 63.3% cree que la situación de pobreza se debe a que la sociedad es injusta, mientras que en América Latina el 65.8% cree en esta situación. En Estados Unidos, sin embargo, el 38.8% cree que la situación de pobreza se debe a que la sociedad da un trato injusto, y el 61.2% cree que se debe al bajo esfuerzo.

Además, tanto en Chile como en América Latina la mayoría de los encuestados cree que los pobres están atrapados en su condición: el 58.5% cree los pobres tienen pocas oportunidades para escapar de la pobreza. En América Latina este porcentaje es 62%, en Europa es 60.2% y en Estados Unidos es 29.5%.

Finalmente, 58.7% de los chilenos cree que la respuesta del Gobierno es inadecuada, comparado a un 41.8% en Estados Unidos¹.

MEDIDA 1: ACTUALIZACIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA

En Chile tenemos como método de medición de la pobreza el enfoque "línea de pobreza", que sigue las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud para identificar los nutrientes mínimos que una persona necesita para subsistir un mes. Con esto y la encuesta de presupuestos familiares se buscan los productos disponibles en el país que contengan dichos nutrientes, y cuyos costos sean los menores.

Este costo es el equivalente a lo que llamamos "canasta alimentaria" o "línea de indigencia". Para calcular la "línea de pobreza" se pondera esta canasta por un factor (coeficiente de Engel), que es un estimador de la proporción del gasto que se dedica a consumo alimentario versus no alimentario. Este factor se estima usando también la encuesta de presupuestos familiares. Ya que los bienes disponibles de menor costo y los

patrones de consumo cambian, el enfoque considera actualizar la "línea de pobreza" cada diez años, o cada vez que se cuente con la información de la encuesta de presupuestos familiares. Si bien Chile posee tres olas de esta encuesta (1987, 1997 y 2007), aún seguimos calculando la línea de pobreza usando los productos y los patrones de consumo de 1987. Larrain (2008)² en un ejercicio que intentaba hacer esta actualización, calculaba que con esta nueva línea el porcentaje de la población pobre el año 2006 llegaba al 29%, lejos del 13.7% oficial. Esto significa que hay un porcentaje significativo de personas que son pobres y que no están siendo identificadas como tal, y por ende no son sujetos de políticas públicas.

Actualizar esta línea es urgente.

MEDIDA 2: UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN GRATUITA

Igualdad de oportunidades implica generar políticas públicas que equiparen las condiciones iniciales, para que los procesos de acumulación de capital humano sean determinados por el esfuerzo y no por las circunstancias. Este proceso se desarrolla en la niñez. ¿Cuáles son circunstancias para un niño? En general todas aquellas condiciones que no elige (factores exógenos): la educación e ingreso de sus padres, el lugar donde vive, el colegio, su nombre, sexo, nivel intelectual, discapacidad física o mental y otros. Una de las principales herramientas que se ha identificado en los países desarrollados para disminuir el rol de las circunstancias es el sistema educacional: de alta e igual calidad y gratuito.

La gratuidad es condición necesaria para que los establecimientos no seleccionen a los niños según el ingreso de sus padres (porque esa es una circunstancia para un niño, y la idea es no depender de las cir-

Decil	Distribución de menores de edad por decil de ingresos per cápita (%)		% de menores de edad para cada decil de ingreso per cápita
	Densidad	Acumulada	
1	15.2%	15.2%	44.5%
2	13.5%	28.8%	39.5%
3	12.0%	40.8%	35.2%
4	10.9%	51.7%	32.0%
5	9.5%	61.2%	27.7%
6	8.8%	70.0%	25.8%
7	8.4%	78.5%	24.6%
8	7.6%	86.0%	22.2%
9	7.4%	93.4%	21.6%
10	6.6%	100.0%	19.3%

cunstances iniciales, sino del esfuerzo). En Chile, el porcentaje de establecimientos que no selecciona según ingreso no es mayor del 50%: son todos los establecimientos públicos y aquellos privados subvencionados sin financiamiento compartido.

Es bueno notar que esta es una condición que se puede alcanzar incluso en un sistema educacional de provisión mixta privada-pública como el chileno. De hecho, países como Bélgica y Holanda, también de provisión mixta, tienen educación gratuita y universal.

MEDIDA 3. EDUCACIÓN CON INTEGRACIÓN

Siguiendo en la línea de igualar oportunidades, en los niveles de educación primarios y secundarios los niños no deberían ser seleccionados bajo ningún criterio. Es un hecho que en Chile, incluso si los padres tienen los ingresos suficientes, los niños son elegidos en procesos de selección para identificar su nivel intelectual. Obviamente esto deja fuera a todo niño con alguna discapacidad física o mental.

MEDIDA 4. IGUALDAD DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En el mismo sentido de igualar oportunidades está mejorar la igualdad de la calidad de la educación. No quisiera enumerar aquí las varias propuestas que se han planteado en Educación 2020³. Todas ellas van en función de igualar la calidad de la educación del 20% más pobre al 20% más rico en el 2020. Algunas de ellas son: aumentar la subvención por alumno, aumentar los salarios de los profesores en el sector público

para atraer a los buenos profesores y a los mejores alumnos a las carreras de pedagogía, mejorar la formación docente mediante estricta acreditación de instituciones, perfeccionar la carrera docente y disminuir el tamaño de clases en los colegios públicos, entre otras ideas.

MEDIDA 5. INGRESO MÍNIMO

Cerca de la mitad de los niños en Chile vive en hogares vulnerables de caer en pobreza. Los datos de la Encuesta Casen 2006 indican que el 13.8% de las personas vive en hogares cuyo ingreso per cápita se encuentra bajo la línea de la pobreza. Por otra parte, datos de la Encuesta Panel Casen 1996, 2001 y 2006 muestran que al cabo de 10 años un 38,5% de la población fue pobre en 1996, 2001 o 2006. Así, a pesar que la pobreza crónica es baja, hay una alta vulnerabilidad en la población.

Los datos de la encuesta Panel Casen 1996, 2001 y 2006 muestran también que las personas que siempre fueron pobres en las tres olas del panel (pobreza crónica), son mayoritariamente mujeres (59,4%) y aproximadamente la mitad (48,2%) eran niños y niñas menores de 15 años en 1996⁴.

Si ordenamos de menor a mayor ingreso a la población de Chile, identificamos quiénes son niños o niñas y calculamos el porcentaje de todos los niños que están en cada decil de ingreso, tenemos la distribución que se presenta a la izquierda: densa y acumulada. Podemos ver que los cuatro primeros deciles de ingreso (40% más pobre) contienen a más de la mitad de niños en Chile.

Establecer un piso mínimo sin considera-

ciones de esfuerzo implica levantar al que menos tiene –independiente de sus capacidades– y por ende elevar el nivel socioeconómico de los niños más pobres. Esta es una propuesta que apunta tanto a igualar oportunidades como a no-privación absoluta.

Una de las principales propuestas del Consejo de Equidad⁵ iba en esta dirección. Se propusieron dos instrumentos:

1) diseñar una transferencia monetaria (condicionada), que aumentara los ingresos de los más pobres, como un bono por hijo y 2) diseñar un subsidio a los ingresos laborales de los trabajadores con menores ingresos, que disminuyera gradualmente. Ambas políticas juntas generan un aumento significativo de los ingresos en los hogares más pobres.

La propuesta 1 aún está en la lista de “cosas por hacer”.

La 2 está siendo implementada por el gobierno. En una primera etapa es solamente para trabajadores jóvenes, con un subsidio que se reparte entre el trabajador y el empleador. Pero si el objetivo del subsidio es aumentar los ingresos laborales de los trabajadores, ¿para qué un subsidio al empleador? Algunos expertos señalaron que el subsidio al empleador aumentaría la demanda de trabajo, pero no hay evidencia que avale esto. Los primeros análisis de los resultados de este subsidio indican que los empleadores no están utilizando su parte del subsidio y por ende no podemos esperar que debido a él aumente la demanda de trabajo. De hecho, A. Repetto (presentación Icare, nov. de 2009) indica que hay 114 mil subsidios que las empresas no están cobrando, lo que corresponde a \$1.926.600.000 mensuales sin cobrar. Por lo tanto, este subsidio debería ser transferido plenamente a los trabajadores, como alguna vez se estudió. ■

¹ Otra encuesta que analiza preguntas similares es la Encuesta de Tolerancia y No Discriminación (1996, 2000, 2003). Esta encuesta hace un análisis de diferencias en el país entre las ciudades de Iquique, Santiago y Temuco. Los datos aquí presentados coinciden con los reportados por esta encuesta en el promedio para Chile. Sin embargo, se prefirió usar los reportados por Lindert, Skoufias y Shapiro (2005) para su comparación internacional.

² Felipe Larraín B. “Cuatro millones de Pobres en Chile: Actualizando la Línea de Pobreza”, Estudios Públicos, 109 (verano 2008).

³ www.educacion2020.cl

⁴ Ver Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (2007).

⁵ www.trabajoyequidad.cl