

## LIBRO

# REFLEXIONES SOBRE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE\*

**Pablo Ihnen \*\***

En lo fundamental, el trabajo de Arístides Torche intenta medir la magnitud de la pobreza en Chile, presentar algunas de sus características y ofrecer un programa que, en su opinión, la erradicaría significativamente en el plazo de 10 años.

Para determinar la magnitud de la población en situación de pobreza, se presentan dos tipos de enfoques: el de las necesidades básicas (definidas éstas como imprescindibles para conservar la vida y desarrollar "adecuadamente" los potenciales de los seres humanos) y el de los factores concomitantes, esto es, aquellos que guardan relación con la capacidad para generar ingresos bajo una perspectiva de largo plazo. En este trabajo se analizan los enfoques utilizados por Torche y las conclusiones que de ellos derivan. En particular, se critica el aserto de que, cerca del 50% de los hogares chilenos se encuentran en situación de pobreza.

## **Enfoque de las Necesidades Básicas**

En este caso, se establece lo que a juicio del autor constituye un ingreso mínimo de "subsistencia" para luego contrastarlo con los resultados de una encuesta de distribución de ingresos, y determinar así la proporción de hogares que, a la fecha en que se llevó a cabo la encuesta (noviembre de 1985), se encontrarían bajo el umbral de subsistencia o en condición de pobreza.

\* Comentarios al trabajo de Arístides Torche, "Distribuir el ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas", en Felipe Larrain, ed., *Desarrollo Económico en Democracia*, (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1987) pp. 167-214.

\*\* Ingeniero Civil, Universidad Católica. Master en Economía, Universidad de Chicago.

Se distinguen, asimismo, dentro de la población en situación de pobreza, dos diferentes categorías, a saber, la *indigencia*, que estaría constituida por aquellas familias que, gastando todo su ingreso en alimentos, no podrían adquirir una "canasta mínima" que les permita satisfacer sus requerimientos calóricos mínimos, y la pobreza propiamente tal, que se refiere a la situación de las familias que al gastar su ingreso en forma "habitual" en los rubros de alimentación, vivienda, vestuario, recreación, etc., no alcanzan a cubrir sus requerimientos calóricos mínimos. Según esta clasificación, entonces, el conjunto de los pobres incluiría al de los indigentes.

Para determinar el valor de los ingresos mínimos asociados a la indigencia y subsistencia (pobreza), respectivamente, se utilizan los antecedentes que se presentan en el siguiente cuadro:

**Valor de la Canasta Mínima y del Ingreso de Subsistencia  
en Términos Mensuales Per Cápita  
(\$ 1985)**

Autor	Año Cifras	Canasta		Ingreso Subsistencia	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Altimir	1970	2.737	2.110	5.464	3.693
García	1979	2.855		4.078	
	P-U 1984	2.743		5.486	
PU	E-S 1984	2.892		5.784	
Rodríguez	1982	3.009	2.256		
Rozas-Torche	77-78	2.818		5.458	

Específicamente, entonces, el autor promedia separadamente los valores asociados a las canastas mínimas de alimentación (indigencia) y subsistencia (pobreza).<sup>1</sup> Dicho ejercicio se lleva a cabo también en forma separada para los sectores urbano y rural.

En el cálculo promedio no se incluyen los resultados del trabajo de García, por cuanto Torche considera que la propensión media a consumir alimentos que de ese trabajo resulta, es demasiado alta.

A continuación obtiene un estimación del valor de una canasta mínima de alimentación (indigencia) y el valor asociado al ingreso mínimo de subsistencia (pobreza), representativos del país en su conjunto, haciendo uso de la proporción de la población que en 1985 habitaba en los sectores urbano y rural, respectivamente.

Los valores en moneda de noviembre de 1985 que obtiene Torche son: \$2.733 para la canasta mínima (umbral de indigencia) y \$ 5.244 para el ingreso de subsistencia (umbral de pobreza), ambas cifras se refieren a valores mensuales per cápita.

Por último, contrasta dichos valores con las cifras de distribución de ingresos que entrega la encuesta CASEN.<sup>2</sup> Concretamente, compara el umbral de indigencia (\$ 2.733) con la distribución de ingresos monetarios (que incluye ingreso propio más subsidios monetarios) y concluye que un 25% de los hogares se encontraba en situación de indigencia. Por otra parte, parece comparar<sup>3</sup> el umbral de pobreza (\$ 5.244) con la distribución del ingreso monetario corregido por los subsidios que otorga el Estado en Salud, Educación y Vivienda. Concluye, en este caso, que un 45% de los hogares se encontraría bajo el umbral de la subsistencia (pobreza).

2 CASEN es una encuesta de caracterización socioeconómica nacional, realizada por la Universidad de Chile y Odeplan, en noviembre de 1985. El concepto de ingreso monetario incluye los ingresos autónomos y los subsidios monetarios otorgados por el Estado.

3 En la página 175 de la obra citada, Torche indica textualmente que para determinar la magnitud de la indigencia y la pobreza utiliza la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN. Sin embargo, al compararse los umbrales de indigencia y subsistencia con dicha distribución, ello no resulta consistente (de acuerdo a lo señalado en el texto) con un 45% de Pobreza, aunque sí con aproximadamente un 25% de indigencia.

Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, y que la comparación del umbral de subsistencia (Pobreza), con la distribución del ingreso monetario, corregida por los subsidios de salud, educación, y vivienda, si es razonablemente concordante con el porcentaje (45%) que señala el autor, y que además ello resulta más consistente con su propia definición de pobreza, hemos dado por entendido que esta última distribución es la que, en definitiva, se utiliza para determinar la proporción de hogares en situación de pobreza.

## Enfoque de los Factores Concomitantes

El segundo método que utiliza Arístides Torche para medir la pobreza se basa en el concepto de factores concomitantes, es decir, aquellos que buscan medir la capacidad para generar ingresos en una perspectiva de más largo plazo.

Hace referencia al Mapa de la Extrema Pobreza, cuya metodología y definición de pobreza diseñaron Miguel Kast y Sergio Molina, entre otros. Señala que si bien los resultados indicarían que la extrema pobreza se reduce de un 20% en 1970 a algo menos de un 15% en 1982, éste se basaría únicamente en las condiciones habitacionales.

Se refiere también al llamado índice CAS,<sup>4</sup> y sostiene que, según este instrumento, alrededor del 40% de las familias chilenas estaba, en 1982, en condiciones de pobreza.

Por otra parte, menciona la evaluación económica del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC), que fuera llevada a cabo en 1979 por el mismo autor, y de la cual concluye que el sector pobreza se "asocia" con los dos quintiles de menor nivel socioeconómico.

Por último, hace referencia a otro trabajo que el autor realizara en 1985 y sobre el cual no se presentan mayores antecedentes. Este trabajo, según Torche, indicaría que el sector pobreza estaría constituido por el 50% de la población.

De lo anterior concluye que: "Todos los trabajos recientes, con la excepción del Mapa de la Extrema Pobreza, coinciden en indicar que la población pobre está constituida por poco más del 45% de los hogares del país".

## Caracterización de la Pobreza

En cuanto a la caracterización de la pobreza, se hace uso de los antecedentes proporcionados por la misma encuesta a familias con la que se evaluó el PNAC, en 1979. Presenta índices que intentan comparar la situación que ese año mostraban los dos quintiles de menor nivel de ingresos con el promedio país. Específicamente, muestra datos respecto del nivel educacional, ingresos y actividad ocupacional del

4 El índice CAS proviene de la aplicación de una ficha de estratificación social que asigna puntajes según condiciones socioeconómicas del grupo familiar. En la práctica, este instrumento ha sido utilizado con el objeto de dirigir los subsidios estatales a las familias supuestamente más pobres.

jefe de familia, tipos de vivienda y sus características (hacinamiento, eliminación de excretas y abastecimiento de agua) y situación de menores (índices talla-edad, talla-peso, tasas de repitencia y deserción en la escuela básica). Concluye que el nivel de satisfacción efectivo de las necesidades básicas del quintil más pobre es inferior a la mitad del nivel promedio del país, en tanto que el quintil siguiente está a medio camino del sector más pobre y del promedio nacional.

### **Proposición para Eliminar la Pobreza en 10 años**

Para los efectos del diseño del programa de erradicación de la pobreza en 10 años, el autor identifica tres distintos subsectores de pobreza: el de la pobreza crítica (10%), el de la indigencia (25%) y el de la pobreza propiamente tal (45%). Este último incluiría como subconjunto el de pobreza crítica y el de indigencia.

Concretamente, entonces, propone "para el sector de pobreza crítica... un esquema intensivo que consistiría en un conjunto o batería de programas de satisfacción de necesidades básicas que se aplicaría simultáneamente a todas las familias del sector y que priorizaría el consumo inmediato".<sup>5</sup>

Para este mismo subsector también propone la creación de fórmulas que proporcionen fuentes de trabajo a los adultos y pone especial énfasis en mecanismos que incentiven la asistencia de los menores a los programas normales de satisfacción de necesidades de educación y salud y que retarden la edad y el grado de deserción de la escuela.

La misma estrategia sería válida para satisfacer las necesidades del sector indigencia que no se encuentra en pobreza crítica. Propone, asimismo, incluir programas de inversión que mejoren la capacidad de generar bienes por parte de los beneficiarios.

Respecto del resto del sector pobreza propone concretamente:

- a) que los programas sean una proyección de los anteriores.
- b) enfatizar la creación de riqueza y la combinación de los esfuerzos de los beneficiarios y el gobierno.

5 Torche, *op. cit.*, p. 199.

- c) privilegiar los programas de inversión respecto de los de consumo.
- d) no representar más del 30% de los recursos destinados a la totalidad del sector pobreza.

Por otra parte, se sugiere evitar todo impuesto que incluya al sector pobreza y se plantea la creación de un subsidio monetario especial para las familias de los menores en edad escolar. Este se entregaría de acuerdo con su asistencia a la escuela y sería progresivo con el nivel de escolaridad alcanzado por cada niño.

El método usado para determinar el monto de recursos adicionales que requeriría este programa consistió en determinar el gasto total (tanto propio como en subsidios estatales), en salud, educación, bienestar, nutrición, previsión social y vivienda de los tres quintiles más pobres y establecer las diferencias positivas entre los dos quintiles que determinan, a juicio del autor, la población en situación de pobreza y el sexto decil. En dicho cálculo se supuso que no habría cambio en la eficiencia administrativa del gasto social y que, por lo tanto, el incremento propuesto llegaría a los quintiles en idéntica proporción que lo hace en la actualidad. Ello, según señala el autor, porque "cambios de esa naturaleza obedecerían a opciones de política diferentes a la enunciada en este trabajo". Se indica, eso sí, que en el caso del nuevo subsidio de escolaridad no habría derrames.

El gasto adicional que tiene implícita la proposición alcanzaría un monto anual equivalente al 5% del PGB de 1985, el cual, a su vez, se financiaría, en opinión de Torche, con reasignaciones de otros gastos públicos (1,57%), impuesto (1,4%), focalización de los programas sociales (1,6%) y crecimiento económico (0,43%).

## II Comentarios

### 1 Reflexión Previa

Antes de proceder al análisis de la metodología que utiliza Arístides Torche para medir la pobreza en Chile, cabría preguntarse cuán consistentes son los resultados que él obtiene, con los niveles y evolución de otros indicadores de desarrollo social ampliamente aceptados. Este análisis elemental de consistencia, creemos, es de la mayor importancia, por cuanto un diagnóstico cuyos resultados sean contradictorios con otros parámetros ampliamente aceptados, para ser

de alguna utilidad debe, al menos, ofrecer una explicación a tal discrepancia. Por otra parte, la subjetividad y las dificultades analíticas propias de todo intento de medición de la pobreza hacen que dicho análisis de consistencia sea aun de mayor pertinencia.

Ahora bien, si la afirmación de Torche fuese correcta en el sentido de que cerca de un 50% de los hogares se encontrase en situación de pobreza, entendiéndose por ésta la carencia de medios para alimentarse y, en consecuencia, subsistir, entonces las estadísticas deberían indicar la existencia de altas tasas de mortalidad infantil, altas tasas de mortalidad en la niñez, altas tasas de desnutrición infantil, altos porcentajes de niños con bajo peso al nacer (que refleja el estado nutricional de la madre), altas tasas de mortalidad general y una baja esperanza de vida al nacer.

A continuación se presentan los niveles y evolución de dichos indicadores, junto con algunas comparaciones con otros países:

**Cuadro N° 1**

País	Tasa de Mortalidad Bruta cada Mil Hab.		Tasa de Mortalidad Infantil (Menores de 1 año)		Tasa de Mortalidad en la Niñez (1 a 4 años-edad)		Esperanza de Vida al nacer (años)			
	1965	1985	1965	1985	1965	1985	Hombres		Mujeres	
	1965	1985	1965	1985	1965	1985	'65	'85	'65	'85
Chile	11	7	107	22	14	1	57	67	62	74
Colombia	14	7	96	48	8	3	54	63	59	67
Brasil	11	8	104	67	15	5	55	62	59	67
Uruguay	10	10	47	29	3	1	65	70	72	75
México	11	7	82	50	8	3	58	64	61	69
Argentina	9	9	58	34	4	1	63	67	69	74
Paísescon ingresos medianos altos	11	8	84	52	11	4	58	64	62	69

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial (1987).

Cuadro N° 2

Año	Porcentaje de niños que nacen con bajo peso <sup>(a)</sup>	Desnutrición Infantil (b)*		
		Total %	Leve %	Moderada y Grave %
1975	11.6	15.5	12.1	3.4
1982	6.9	8.8	7.8	1.0
1985	s/i	8.7	7.8	0.9

(a) Evolución de la Desnutrición y Mortalidad Infantil en Chile durante los Últimos 20 Años.

INTA (Documento no publicado).

(b) Informe Social de Odeplan 1986.

\* Cabe señalar que sólo a partir de 1975 se computan estas estadísticas. Ellas se refieren a la población bajo control en el SNSS.

De lo anterior se desprende una evolución más que aceptable en materia de indicadores líderes directamente relacionados con la capacidad de subsistencia; también se deduce que tanto en niveles como en evolución, Chile muestra muy buenos resultados en relación con diversos países latinoamericanos y otros con ingresos medianos altos.

¿Son consistentes estos antecedentes con la afirmación de que uno de cada dos chilenos sufre de desnutrición? ¿Es que los países latinoamericanos a los que hemos hecho referencia y los países de ingresos medios altos en general presentan situaciones de pobreza, incluso más dramáticas que las que nos plantea el autor para el caso de Chile?

En las próximas líneas llevaremos a cabo un análisis de la metodología que utiliza Arístides Torche para intentar así buscar una posible solución a este rompecabezas.

Nos referiremos, entonces, a continuación a los dos antecedentes centrales que emplea Torche para estimar la magnitud de la indigencia y la pobreza en nuestro país a través del método de la canasta, a saber: las cifras relativas al nivel y distribución del ingreso de los hogares, y las relativas a la determinación y valorización de las canastas mínimas de indigencia y subsistencia, respectivamente.



## 2 Antecedentes relativos al Nivel y Distribución de Ingresos y Valor y Composición de las Canastas que se Utilizan para determinar la Magnitud de la Indigencia y Pobreza.

En esta sección procederemos de la siguiente forma: primeramente en el punto 2.1, plantearemos algunas observaciones generales relativas a las cifras de distribución de ingresos que utiliza el autor. En el punto 2.2, se analizan los antecedentes sobre nivel y distribución de ingresos que se usan para determinar la magnitud de la indigencia. En el punto 2.3, por su parte, analizaremos los antecedentes de ingreso que se utilizan para determinar la magnitud de la pobreza. En el punto 2.4, nos referiremos a los antecedentes que determinan el valor de las canastas de indigencia y pobreza, respectivamente, y, finalmente, en el punto 2.5, propondremos al lector un ejercicio ilustrativo que incorpora las observaciones a las cuales hacemos referencia en los puntos anteriores.

### 2.1 Observaciones Generales relativas a las Cifras de Distribución de Ingresos

Las cifras de ingreso de los hogares provienen de la encuesta CASEN (noviembre 1985), muestreo cuyo objeto fue el de estimar el impacto redistributivo del Gasto Social. Aun cuando son ampliamente conocidos los problemas de subestimación de niveles de ingreso que típicamente presentan las encuestas de esta clase, creemos de interés mencionar dos fuentes de subestimación y entregar sus órdenes de magnitud, puesto que estos antecedentes serán de utilidad más adelante. Dichas fuentes son:

#### - Subdeclaración de los ingresos autónomos:

La encuesta CASEN subestima el ingreso autónomo en aproximadamente un 20%, respecto de las cifras que se desprenden de las Cuentas Nacionales (Ver Anexo 1).

#### — Subdeclaración de subsidios:

La comparación de la cobertura de los subsidios monetarios efectivamente pagados con la cobertura que detectó la encuesta CASEN refleja una subestimación del orden de un 31 % (Véase Anexo 2).

Ahora bien, referente a la primera de ellas, hay razones para pensar que la subdeclaración de ingresos autónomos puede ser particularmente importante en los primeros dos o tres deciles.

En efecto, muchos de los programas sociales (incluyendo los subsidios monetarios) se han otorgado desde hace algunos años en función a la aplicación de una ficha de estratificación social que identifica a los potenciales beneficiarios sobre la base de un puntaje absoluto, produciéndose de esta forma un abierto incentivo para declararse lo más pobre posible, pues ello aumenta las probabilidades de obtener o mantener una mayor cantidad de subsidios. Este efecto, probablemente, se ha intensificado últimamente, puesto que a partir de mediados de 1985 se han incrementado los esfuerzos en materia de focalización del gasto social, hecho que requirió, a su vez, llevar a cabo "reencuestajes". Consecuentemente, es muy probable que la encuesta CASEN (la que se llevó a cabo en noviembre de 1985) se haya visto afectada más allá de lo usual en materia de subdeclaración de ingresos, especialmente en los tres primeros deciles.

En su trabajo, el autor no menciona el punto de la subdeclaración. Por otra parte, las subdeclaraciones a las cuales hemos hecho referencia, inequívocamente, no están contempladas en los datos que se utilizan para calcular el monto de recursos que demandaría el programa propuesto para eliminar la pobreza (Véase Cuadro N° 2 del anexo del trabajo de Torche, y contrástese con la distribución del ingreso monetario, sin corrección por subdeclaraciones, de la encuesta CASEN). Asimismo, si se intenta corregir la distribución del ingreso monetario por los conceptos indicados, la proporción de hogares en condición de indigencia resulta ser inferior a la proporción que se señala (El Anexo N° 10 incluye un intento de corrección de las dos fuentes de subdeclaración). Lo anterior, entonces, en ausencia de explicaciones, induce al lector a pensar que las subdeclaraciones no están contempladas, al menos en su totalidad.

## 2.2 Cifras de Ingresos que se Utilizan para Determinar la Indigencia

Para determinar la proporción de los hogares en estado de *indigencia*, esto es, aquellos que, gastando íntegramente todos sus ingresos, no pueden obtener una canasta "mínima" de alimentación, utiliza la distribución por deciles del ingreso monetario, es decir, aquel que considera el ingreso

autónomo (propio) más los subsidios monetarios (Véase Anexo N° 3).

Inexplicablemente, omite incluir los subsidios en especies que están precisamente orientados a cautelar los niveles de nutrición de los niños, lo que, a nuestro parecer, es una inconsistencia interna, teniendo presente la magnitud y cobertura de los programas nutricionales vigentes.

Con el objeto de que el lector tenga una idea más precisa acerca de la magnitud de la omisión a que hemos hecho referencia, en el siguiente cuadro presentamos la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Complementaria PNAC<sup>6</sup> y de las raciones alimenticias que otorga la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.<sup>7</sup>

**Cuadro N° 3**

<b>Población atendida en 1985 en relación con la población total nacional en los tramos de edades correspondientes (En Porcentaje)</b>	
<hr/>	
JUNAEB(6-14años)	
- Almuerzos	25,0
- Desayunos	32,0
PNAC (Total)	<b>54,0</b>
- Leche (programa básico)	40,5
- Leche más otros refuerzos (arroz, sopa, puré, etc.)	13,5
<hr/>	

6 El PNAC consiste en la otorgación de un "mínimo" de 1 kg de leche en polvo mensual a los niños bajo control entre 1 y 6 años, y de 2 kg. a los niños entre 0 y 1 año.

7 La JUNAEB otorga desayunos y almuerzos a los niños de 6 a 14 años, que asisten a la escuela.

Otros programas tampoco incluidos ni mencionados en el análisis y que están directamente relacionados con el acceso efectivo a la alimentación son los siguientes:

- Programa de Alimentación del PNAC que otorgó raciones a más de 100.000 mujeres embarazadas en noviembre de 1985.
- Los programas de la JUNAEB destinados a hogares y que entregan diariamente más de 21.000 raciones alimenticias completas.
- Los Jardines Infantiles de la JUNJI, que atienden a niños hasta 5 años y que dieron más de 44.000 raciones completas diarias.
- Los Centros Abiertos atendidos por la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad en los que, entre otras cosas, se da alimentación a más de 40.000 niños entre 2 y 6 años.

### 2.3 Cifras de Ingreso que se Utilizan para Determinar la Pobreza

Para determinar la proporción de hogares que se encuentran en situación de *pobreza*, entendiéndose por ella la situación de las familias que al gastar su ingreso en la forma habitual -en los rubros de alimentación, vivienda, vestuario, recreación, etc.- no alcanzan a cubrir los requerimientos calóricos mínimos, el autor, según señaláramos en la síntesis, parece utilizar la distribución del ingreso autónomo corregido por subsidios monetarios, y subsidios en especies en los sectores de educación, salud y vivienda.

Se omite, sin embargo, la imputación de los servicios que prestan otros activos (por ejemplo vivienda y otros bienes durables) no contemplados en la encuesta CASEN.

Con el solo objeto de entregar una referencia al lector sobre la importancia que podría tener esta omisión, el cuadro que se presenta a continuación incluye algunos antecedentes al respecto. En su elaboración se ha supuesto que en 1970 y 1982 había un promedio de 5,0 y 4,7 personas por hogar, respectivamente.

Cuadro Nº 4

	1970	1982
Número total de televisores *	0,24	0,97
Número de hogares urbanos		
Número total de refrigeradores	0,36	0,60
Número de hogares urbanos		
Número total de viviendas permanentes	0,80	0,86
Número total de hogares		

\* La televisión no sólo es una forma de satisfacer la necesidad básica de recreación, también es una importante fuente de información y cultura que permite mejorar los sistemas de producción de bienes del hogar.

Fuente: Odeplan.

"Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985", Banco Central de Chile

Finalmente, y también en relación con las cifras de ingreso que utiliza el autor, cabría señalar que tanto su nivel como su distribución dependen del comportamiento de la actividad económica. Es un hecho que cuenta con un razonable consenso, el que en las fases expansivas del ciclo económico la distribución del ingreso tiende a mejorar, y lo inverso ocurre en períodos recesivos. Ciertamente, 1985 no fue un año que se caracterizó por una expansión, puesto que la autoridad tuvo que ajustar la economía, debido al exceso de gasto que se produjo el año anterior.

Hechos ya los comentarios que merecen las cifras de distribución y niveles de ingreso que utiliza el autor, nos referiremos a continuación a la determinación de la composición y el valor de las canastas mínimas de indigencia y pobreza, respectivamente.

## 2.4 Sobre la Composición y Valorización de las Canastas de Indigencia y Pobreza.

La metodología que utiliza Torche consiste, simplemente, en promediar los valores de canastas de otros estudios, incluyendo uno suyo. En su análisis, salvo la referencia a esos trabajos, no se presenta ningún antecedente que permita al lector tener una idea concreta sobre la composición de dichas canastas, de cómo fueron determinadas, etc.

Ahora bien, la mayoría de los trabajos cuyo promedio determina el valor de las canastas mínimas que propone Torche, se basan principalmente, a su vez, en la canasta de un estudio llevado a cabo por Osear Altimir.<sup>8</sup> Algunos con insólitas modificaciones como es, por ejemplo, el caso del estudio de Pollack - Uthoff (1984), que en el rubro "otras frutas" *incluye 3 kilos de limones por persona al mes, para determinar la canasta de consumo mínimo per cápita.*

Debido a que el trabajo de Oscar Altimir<sup>9</sup> es la base de todos los demás análisis utilizados, especialmente en lo que se refiere a la definición de los componentes de la canasta mínima de consumo, nos referiremos a él a continuación:

- a) La canasta de Altimir, que intenta determinar un umbral de la *indigencia*, se estableció sobre la base de un conjunto heterogéneo de criterios, tales como requerimientos nutricionales mínimos, según el autor; disponibilidad de la oferta nacional de cada grupo de alimentos, precios por calorías de cada tipo de alimentos, hábitos de consumo y otros. Altimir, explícitamente, indica que la canasta que estima se fundamenta en aspectos "predominantemente normativos". En consecuencia, se trata de una canasta, en estricto rigor, *arbitraria*.

En otras palabras, no se está hablando de una dieta nutricional de costo mínimo, sino de una dieta que, además de contener muchos otros elementos, contemple los productos que, a juicio del autor, constituyen una dieta mínima.

8 Oscar Altimir, "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, 27 (1979).

9 Cabría también señalar que como el trabajo de Altimir tampoco indica con precisión cómo se determina la canasta mínima de alimentación, se hace referencia a otro trabajo complementario.

- b) La determinación de la canasta se basa en datos del año 1970, es decir: ¡de hace casi 20 años! El lector, fácilmente, comprenderá que una canasta de consumo que se basa en información sobre aspectos tales como hábitos de consumo, precios relativos, etc. de hace dos décadas, no puede ser aplicable a la realidad actual sin que medie adecuada justificación por parte del autor.
- c) Las pautas nutricionales sobre las cuales se basa el trabajo de Altimir se seleccionaron a partir de los estándares recomendados hace trece o más años. Dichas pautas han perdido vigencia luego del informe técnico N° 724, de 1985, de la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>10</sup>

Finalmente, para determinar el valor de la canasta de subsistencia (umbral de pobreza) se multiplica simplemente el valor de la canasta de indigencia por dos, es decir, se asume una propensión media a consumir alimentos de 0,5.

Antes de referirnos a la determinación de la magnitud de la *pobreza* que hace Torche en función de factores concomitantes, permítasenos también ahora a nosotros hacer un ejercicio ni más ni menos arbitrario que el hasta aquí comentado.

## 2.5 Proposición de una Arbitrariedad Alternativa

A objeto de que el lector disponga de alguna referencia respecto a la importancia que pudieran tener las observaciones que ya hemos planteado, en esta sección presentaremos un cálculo alternativo. Para ello, y con fines estrictamente ilustrativos, utilizaremos como proxi de *canasta mínima* per cápita, la relación de productos alimenticios que se presentan en el Anexo N° 4. Por supuesto, hacemos, desde ya, la salvedad que este ejercicio tampoco representa, a nuestro juicio, un antecedente válido para determinar la proporción de hogares en situación de pobreza.

Bajo estas circunstancias, el costo promedio mensual por persona (expresado en moneda de noviembre de 1985) que se obtuvo es de aproximadamente \$ 2.163.

Si por otra parte (sólo para los efectos de este ejercicio arbitrario), aceptamos la estimación de Altimir en el senti-

10 "Necesidades de Energía y Proteínas". Informe Técnico N° 724 (OMS), Ginebra, 1985.

do de que el costo de la dieta en el sector rural es del orden de un 25% inferior al de las ciudades capitales,<sup>11</sup> y que en 1985 la proporción de la población que vivía en áreas rurales era aproximadamente un 16,5%,<sup>12</sup> entonces el valor promedio de la canasta que determinaría el umbral de indigencia sería de \$ 2.074.

El ejercicio anterior, sin embargo, ha omitido el hecho de que un 25% de los niños entre 6 y 14 años recibe almuerzo y desayuno en la escuela; omite también los programas de la JUNJI y de la Fundación de Ayuda a la Comunidad, programas todos que dan alimentación a los niños, y que liberan, en consecuencia, recursos para alimentación al resto del hogar.

La encuesta CASEN entrega esta información por deciles para las dos primeras entidades, de acuerdo con la distribución del ingreso autónomo. (Véanse Anexos N° 5 y N° 6). Lamentablemente, no entrega información respecto de los Centros Abiertos que atiende la Fundación de Ayuda a la Comunidad, pese a que lo hace con un número similar de niños que la JUNJI, y presta también servicios similares.

Para los efectos prácticos de este ejercicio ilustrativo, sin embargo, asumiremos que la transferencia por hogar es la mitad de la que lleva a cabo la JUNJI. Bajo estos supuestos, en promedio, cada persona *del primer decil*,<sup>13 14</sup> percibiría aproximadamente \$ 173 en moneda de 1985.

Luego, y siempre tratándose del primer decil, el monto promedio requerido para financiar la canasta mínima per cápita sería del orden de \$1.901 mensuales (al deducir el menor gasto en alimentación directa que proveen las instituciones ya indicadas).

Finalmente, si asumimos que se produce una subdeclaración uniforme del ingreso monetario de los hogares del orden de un 27%, tanto por subsidios monetarios como ingre-

11 Oscar Altimir, *op. cit* p. 42.

12 "Indicadores Económicos y Sociales 1960 - 1985". *Banco Central de Chile*.

13 Para simplificar el ejercicio, se supone que los hogares que constituyen el primer decil de la distribución del ingreso monetario son los mismos que constituyen el primer decil del ingreso autónomo, y que no se altera su orden.

14 Se ha supuesto que el tamaño medio del grupo familiar es de 5.21 personas, esto es, el mismo promedio del primer decil de la distribución del ingreso monetario. Asimismo, se ha supuesto que un 70% del gasto en atención preescolar corresponde a alimentación.



tos autónomos propiamente tales,<sup>15</sup> ello sería equivalente a que el límite superior del ingreso monetario per cápita del primer decil fuera de \$ 1.905 y no \$ 1.500 como indica la encuesta CASEN. (Véase Anexo N° 3).

En otras palabras, bajo las circunstancias ya descritas, el valor per cápita requerido para financiar la canasta mínima de alimentación (\$ 1.901) se encontraría por debajo del límite superior del ingreso per cápita del primer decil (\$ 1.905). Si no fuera este ejercicio una mera arbitrariedad, ciertamente un resultado de esta naturaleza invitaría a reflexionar respecto de la magnitud de la *indigencia*.

Aun a riesgo de aburrir al lector con arbitrariedades, permítasenos la última, a fin de lograr alguna percepción respecto de la magnitud de la *pobreza* que resultaría de aplicar la metodología de Torche. Ella consistirá en suponer una propensión media a consumir alimentos de 0,55,<sup>16</sup> lo que implicaría que el valor de la canasta de *subsistencia* sería de \$ 3.771 per cápita mensual, valor que de no existir subdeclaración de ingresos, ni problemas de imputación de servicios de activos no subsidiados, se compararía con los ingresos autónomos corregidos por subsidios monetarios, de educación, salud y vivienda. (Véase Anexo N° 8).

Pero sabemos que la encuesta subestima los ingresos monetarios y no imputa los servicios que prestan los activos no subsidiados.

Si suponemos en este caso que la subdeclaración de ingresos monetarios es de un 21% uniforme en los primeros dos deciles, entonces el límite superior del *segundo decil* estaría subestimado por este concepto en \$ 462. En cuanto a la imputación de los servicios de activos, por su parte, no se dispone de información, salvo la imputación del arriendo que estiman las Cuentas Nacionales,<sup>17</sup> imputación que en 1985 representó aproximadamente un 21,4% del total de los ingresos autónomos declarados por las personas.<sup>18</sup> Luego, si asumimos que el orden de hogares en la distribución de ingresos autónomos no se altera al corregir por subsidios mo-

15 Para los efectos de este ejercicio ilustrativo, sólo se requiere que este supuesto simplificador sea válido para el primer decil. (Véase Anexo N° 7).

16 Véase Torche, *op. cit.*, p. 174.

17 Valor que presumiblemente también se encuentra subestimado, por cuanto se basa en la tasación oficial y omite las construcciones informales.

18 Véase Anexo N° 1.

netarios y en especies, y que el arriendo imputado se distribuye de la misma forma que el ingreso autónomo per cápita que entrega CASEN, entonces el límite superior del *segundo decil* estaría subestimado en otros \$ 360, de noviembre de 1985.<sup>19</sup> (Véase Anexo N° 9).

Así, el límite superior del segundo decil corregido por los conceptos indicados sería de \$ 3.950, valor que habría que comparar con los \$ 3.771 que corresponden al valor de la canasta de subsistencia o umbral de *pobreza*. Resultado éste que, sin duda, también invitaría a reflexionar, de no ser por las arbitrariedades que hemos llevado a cabo.

El ejercicio que hemos presentado, aun cuando a nuestro juicio sugerente, se ha limitado a utilizar la misma fuente de información de ingresos que usó el autor en su trabajo (Encuesta CASEN). Permítasenos ahora utilizar fuentes alternativas apelando a la misma línea de argumentación que usa Oscar Altimir en su trabajo *Dimensión de la Pobreza en América Latina*. En dicha publicación, Altimir al referirse a las cifras de ingresos señala. "...En casi todas las encuestas de presupuestos familiares analizadas, los hogares en la base de la pirámide registran más gastos que ingresos. Aun tomando en cuenta la subestimación global del ingreso en algunas de esas encuestas, entre el 30 y 60% con menores ingresos del total de hogares registran relaciones consumo-ingreso considerablemente mayores a la unidad" (p. 62). *Altimir en su trabajo transformó las distribuciones por niveles de ingreso en distribuciones presuntivas según el consumo per cápita*.

Ahora bien, para ilustrar órdenes de magnitud de la relación consumo-ingreso monetario declarado para el primer decil, hemos considerado el consumo privado promedio mensual que entregan las Cuentas Nacionales (en pesos de noviembre de 1985), excluyendo la imputación por arriendo.

Dicho valor (143.968 millones de pesos) fue distribuido por deciles conforme a la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN, representando el primer decil, un 1.55% del ingreso monetario total. Si se considera, por otra parte, que el primer decil de la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN está constituido por 1,379 millón de personas, entonces el consumo privado

**19** Este valor se ha determinado descontando los subsidios de vivienda per cápita promedio mensuales que percibe el segundo decil, según la encuesta CASEN.

per cápita promedio del primer decil sería de \$ 1.618 (en pesos de noviembre de 1985). Si se compara dicho valor con el ingreso monetario promedio per cápita que detectó la encuesta CASEN para el primer decil (\$ 907), se concluye que habría una relación consumo-ingreso declarado de 1,784 para ese decil.

¡Dicho en otras palabras, de aceptarse los supuestos simplificadorios antes indicados, las personas de ese decil habrían consumido en promedio un 78,4% más que el ingreso monetario que ellos declararon tener!

Ahora bien, si asumimos que dicha subdeclaración es uniforme para todo el primer decil, entonces la indigencia sería menor que un 10% y algo superior a un 5%, al utilizar como umbral de indigencia nuestra proxi de canasta (\$ 2.074).

Por otra parte, si llevamos a cabo un ejercicio similar para el segundo decil (el cual está constituido por 1,34 millón de personas, y representa el 2,89% del total del ingreso monetario total que detectó la encuesta CASEN) se obtiene una relación consumo-ingreso monetario declarado de 1,68. Luego, si corregimos sólo por el concepto indicado, el valor per cápita *promedio* del segundo decil de la distribución del ingreso monetario, que incluye los subsidios de vivienda y salud, sería de aproximadamente \$ 4.026, valor que habría que contrastar con nuestro umbral de Pobreza, esto es, \$ 3.771. Es decir, aun sin corregir por la imputación de los servicios de activos no contemplados en la encuesta CASEN, ni la informalidad que pudiera no ser captada por las Cuentas Nacionales ¡la pobreza según este ejercicio sería inferior a un 15%!

Cabría por último señalar (sólo a modo de ejercicio de consistencia), que al contrastarse los ingresos promedios per cápita monetarios que detectó la encuesta CASEN para el primer quintil en la Región Metropolitana, y el consumo promedio per cápita del primer quintil de la encuesta de consumo que efectuó el ENE en 1978 en el gran Santiago (expresado en moneda de noviembre de 1985), también se pudieron constatar razones consumo-ingreso monetario declarado considerablemente superiores a la unidad.

Con lo anterior, por supuesto, no pretendemos inferir que la "indigencia" afectaba, en noviembre de 1985, a un 7 u 8% de los hogares, y que la pobreza, a un 13 o 14%, pues estamos convencidos de que la metodología implícita en este tipo de análisis, además de ser en extremo arbitraria, puede dar origen a resultados muy contradictorios. Lo que sí creemos poder afirmar es que el diagnóstico de Torche basado en la canasta es débil, porque es contradictorio con innumerables

otros indicadores de resultados concretos y ampliamente aceptados y porque al incluir parcialmente en la aplicación de su propia metodología otros elementos que, a nuestro juicio, le dan mayor consistencia interna, se puede llegar a conclusiones distintas de las que él obtiene.

### 3 En Cuanto a la Determinación de la Pobreza sobre la Base de los Factores Concomitantes

Respecto del método para determinar la pobreza, basado en los factores concomitantes, en el trabajo sólo se hace referencia a otros estudios.

Específicamente, y como ya se indicara en la síntesis, los estudios a los cuales se refiere el autor son el índice CAS, la evaluación socioeconómica de PNAC y otro estudio sobre el cual no se presentan mayores antecedentes.

A continuación, nos referiremos a los dos primeros.

En relación con el índice CAS, cabría señalar que no fue diseñado con fines estadísticos y que en la práctica (vida real) este instrumento se ha transformado en un carnet que habilita el acceso a diversos tipos de beneficios, tanto monetarios como en especies, por lo que los incentivos a declararse bajo el índice 3 son formidables. Si se considera que aun las encuestas destinadas a fines estadísticos precisos presentan problemas, es fácil imaginarse la validez estadística que tendría un instrumento que no ha sido diseñado con esos fines, y que, además, muestra evidente proclividad a proporcionar información sesgada.

La evaluación socioeconómica del PNAC, por su parte, consistió en una encuesta sobre una muestra de 1.600 hogares, supuestamente representativa de la población, con niños menores de seis años en el país. Como el lector podrá fácilmente comprender, una encuesta que ha sido diseñada con un objetivo tan específico no puede ser representativa de la situación de los hogares chilenos. Tanto es así, que en un estudio posterior basado en la misma encuesta,<sup>20</sup> el mismo autor tras llegar a la conclusión de que un 70% de la población del país era pobre, intenta buscar explicaciones y señala que "podría haber algún problema en el diseño de la muestra, ya que la encuesta fue tomada con otro objetivo diferente

20 Arístides Torche, "Construcción de una Tipología Empírica para el Diseño y Evaluación de Políticas hacia el sector de extrema pobreza", Instituto de Economía, Universidad Católica (1985). p. 214.

al análisis de la pobreza, que fue buscar familias con hijos menores".

En relación con el trabajo *Mapa de la Extrema Pobreza*, y que el autor parece descartar por cuanto, a su juicio, se centraría única y exclusivamente en condiciones habitacionales, cabría señalar lo siguiente:

- a) A pesar de todas sus imperfecciones, a nuestro entender, el *Mapa* es el *Único* instrumento diseñado para medir y caracterizar pobreza absoluta mediante *resultados concretos observables*<sup>21</sup> que permiten comparaciones intertemporales consistentes en el tiempo.
- b) El *Mapa*, por basarse en información censal, no está sujeto a los problemas propios de las muestras estadísticas. Pero, tanto o más importante, entrega, además, valiosos antecedentes para la aplicación de políticas, pues identifica la localización exacta de las personas o familias extremadamente pobres.
- c) Si bien es cierto que la definición de pobreza que en él se utiliza es también arbitraria (como todas las definiciones de este género), y que se centra en condiciones habitacionales (tipo de vivienda, hacinamiento, sistema de eliminación de excretas, etc.) interpretar sus resultados desde un punto de vista estrictamente parcial, como sugiere el autor, induce, a nuestro juicio, a error, pues ello equivaldría a afirmar que los hogares han tenido como prioridad única y exclusivamente la habitacional.

Ciertamente, si un indicador de condiciones habitacionales ha mejorado en forma importante, la inferencia de más sentido común, a falta de otros indicadores confiables que indiquen lo contrario, es que también hay otros que han seguido similar evolución como, por lo demás, de hecho ha ocurrido con los índices que reflejan capacidad de supervivencia y acceso a bienes durables (a los cuales ya nos hemos referido).

Pero, incluso, más importantes que lo anterior resultan los siguientes antecedentes que proporciona el mismo *Mapa*<sup>22</sup> y que están relacionados con la evolución del stock

21 En lugar de "declaraciones" que, como se ha visto, tienen sesgos de consideración.

22 Alejandro Rojas. "Extrema Pobreza: Concepto, cuantificación y características" Revista *Estudios Públicos* N° 24, Primavera 1986.

de capital humano. Todo ello, en un contexto en que la población que el *Mapa* identifica como en extrema pobreza disminuye notoriamente en términos relativos y absolutos.

En 1970 un 41% de los niños en edad escolar y en extrema pobreza no asistían a clases y no pertenecían a la fuerza de trabajo. En 1982, la actualización del *Mapa* permitió constatar que esa proporción se redujo a sólo 9,9%. La asistencia escolar presenta también un cambio significativo al pasar de 57% en 1970 a un 86,2% en 1982.

En 1970, la proporción de personas extremadamente pobres con, a lo menos, cinco años de educación básica era aproximadamente un 36%. En 1982, la actualización del *Mapa* permitió constatar que esa proporción pasa a un 68,0%.

A los antecedentes anteriores cabría añadir el aumento que ha experimentado la calificación de la fuerza de trabajo en general, la disminución del analfabetismo, aumento de la cobertura de agua potable, alcantarillado, consultas médicas, etc.

En síntesis, a nuestro juicio, los indicadores de *resultados* disponibles que afectan a las dimensiones "permanentes" de la pobreza, como es la disponibilidad de capital físico y humano, han mejorado sustancialmente. En cuanto a la magnitud misma de la pobreza, ello, obviamente, depende de la definición arbitraria que se utilice. Sin embargo, dadas las alternativas conocidas y confiables disponibles, y tratándose de escoger una, ciertamente nos quedamos con el *Mapa de la Extrema Pobreza*.

#### 4 En Cuanto a la Caracterización de la Pobreza

Como ya se indicara en la síntesis, mediante la utilización de la encuesta con que se evaluó el PNAC (septiembre 1979) se intenta comparar las características que presentan los dos quintiles más pobres y el promedio del país en aspectos tales como nivel educacional, calificación del jefe de hogar, calidad de la vivienda y nivel educacional y nutricional de los menores.

Sobre el particular cabría señalar lo siguiente:

- a) Resulta dudosa la representatividad de la encuesta que se utiliza para los fines que interesan, atendidas las limitaciones a que nos hemos referido en el punto anterior. Este hecho de por sí pondría en duda la representatividad de la caracterización que se propone.

- b) Por otra parte, la información que se presenta se refiere exclusivamente a un instante definido (septiembre de 1979), por lo que no se puede inferir evolución. Ciertamente es de sentido común suponer que los hogares más pobres presentan mayores carencias en términos relativos. Creemos, sin embargo, que para que una caracterización sea completa, además de representativa, debe también necesariamente indicar la evolución de dichas carencias en el tiempo. Los antecedentes que ya hemos presentado en materia de vivienda, acceso de los niños extremadamente pobres a la educación, evolución de la mortalidad infantil, desnutrición, etc., son, en este sentido, especialmente sugerentes.

Finalmente, y en relación con la calificación de los jefes de hogar, desgraciadamente sólo disponemos de información indirecta, pero no por ello menos sugerente. El cuadro que se presenta a continuación indica la composición de la fuerza de trabajo según años de estudios. De él se desprende que la capacitación de nuestra fuerza de trabajo, y por lo tanto de los perceptores de ingresos de los hogares, ha experimentado también una evolución positiva.

### Cuadro N° 5

#### Distribución de la Fuerza de Trabajo a Nivel Nacional Según años de Estudios Cursados

Años de Estudio			Oct. - Dic. 1980	Oct. - Dic. 1986
0	1		1,0	0,9
2	6		37,7	30,6
7	10		25,1	27,6
11	15		23,5	27,8
16	ó	más	4,9	7,0

Fuente: INE.

## 5 En Cuanto a la Proposición para Eliminar la Pobreza en 10 años

Como es natural, el programa que se nos propone se fundamenta en gran medida en el diagnóstico que analizáramos en las secciones anteriores. Consecuentemente, las observaciones que ya hemos planteado también se extienden en lo pertinente al programa propiamente tal.

Hecha esta salvedad, presentaremos a continuación algunos comentarios de carácter más específico:

- a) La proposición nos parece *vaga*. En la práctica, el autor se limita a enunciar las ideas generales que presentáramos en la síntesis, y a "estimar" la cantidad de recursos adicionales que requerirían los hogares de los primeros dos quintiles para lograr el mismo nivel de consumo en salud, educación, bienestar, nutrición, previsión social y vivienda, que habría tenido el sexto decil en 1985.<sup>23</sup>
- b) Prácticamente no se hace referencia a los programas sociales en actual aplicación ni a la estrategia que tras ellos está implícita. Creemos que esta omisión es *importante e inexplicable*, pues un debido análisis de la efectividad y cobertura de dichos programas debe ser parte integrante del diagnóstico sobre el cual se fundamente el diseño de cualquiera estrategia que pretenda combatir la pobreza.
- c) En materia tributaria, el autor, junto con proponer aumentos de impuestos, también sugiere "evitar" todo tributo que incluya al sector que él denomina pobreza, no quedando claro el alcance preciso de esta última sugerencia. Por otra parte, de la lectura de otro trabajo complementario<sup>24</sup> se deduce la intención de establecer tasas diferenciadas de IVA. Presumiremos, pues, que el aumento de recaudación tributaria provendría de la aplicación de esta última política.

23 No creemos necesario volver a repetir en esta sección todos los problemas de subestimación que contienen las cifras de ingreso.

24 En el trabajo de Felipe Larraín, que se encuentra también en el libro *Desarrollo Económico en Democracia*, se plantea la sugerencia a que hacemos mención.



A objeto de que el lector disponga de una referencia sobre esta materia, cabría señalar que en la actualidad existen impuestos especiales al consumo de diversos tipos de bienes,<sup>25</sup> y que la recaudación que por dicho concepto se obtuvo en 1986 como proporción de la recaudación del IVA fue aproximadamente de un 3,2%,<sup>26</sup> lo que, expresado como proporción del PGB de ese mismo año, es de un 0,40%.

Lo anterior sugiere que habría sido de gran interés contar con antecedentes más precisos respecto de los nuevos productos a los cuales se les aplicaría tasa especial, a fin de lograr la recaudación prevista (1.4% del PGB de 1985.)

- d) En relación con la creación de un "nuevo" subsidio para los menores que asisten a la escuela, llama la atención que no se presente ningún diagnóstico ni antecedente objetivo que permita justificar tal iniciativa, más aun si se considera que las cifras disponibles sugieren que la cobertura del sistema educacional y la calificación de nuestra población han aumentado en forma notoria, y que los programas sociales en actual aplicación contienen, de hecho, incentivos explícitos para asistir a la escuela y a los programas de salud. Tal es, por ejemplo, el caso del Subsidio Único Familiar, Programa Nacional de Alimentación Complementaria y los desayunos y almuerzos que se otorgan a los niños en la misma escuela a través de la JUNAEB.
- e) Finalmente, y como ya se indicara, el gasto adicional del programa alcanza un monto anual equivalente al 5% del PGB de 1985, el cual, según el autor, se financiaría con reasignaciones de otros gastos públicos (1,57%), más impuestos (1,4%), focalización de los programas vigentes (1,6%) y crecimiento económico (0,43%). Desde luego, la magnitud del mayor gasto que se indica es el

25 Algunos bienes y servicios sujetos al impuesto especial son los siguientes: oro, joyas, pieles finas, alfombras finas, tapices finos, yates, vehículos casa rodante, artículos de pirotecnia, armas de aire o gas comprimido, licores, pisco, vinos, bebidas analcohólicas, transferencias de autos usados, autos nuevos, etc.

26 Excluye los cigarrillos, que ya cuentan con tasas especiales superiores al 50%, y el impuesto a los combustibles.

reflejo de las conclusiones a las cuales llega el autor respecto de la magnitud de la pobreza, aspecto al cual ya nos hemos referido.

Llama la atención, sin embargo, que sólo se enuncien las fuentes de financiamiento sin presentarse mayores antecedentes. Este aspecto, creemos, es de la mayor importancia, pues aumentar el gasto público, como propone el autor, es en extremo fácil; hacer supuestos generales teóricos respecto de reasignaciones y a márgenes de racionalización también lo es. En la práctica, sin embargo, lo verdaderamente difícil, pero a la vez útil y relevante dada la realidad concreta actual, es el diseño de mecanismos concretos y prácticos que permitan, sin afectar a los legítimos beneficiarios del gasto social, lograr los niveles de ahorro que requiere el país, pues ello, a su vez, es, en nuestra opinión, *condición estrictamente necesaria* para tener éxito en el combate profundo contra la pobreza.

Debemos destacar que, por nuestra parte, seríamos entusiastas partidarios de cualquiera iniciativa viable y concreta para mejorar la focalización, así como de racionalizaciones que impliquen reducciones eficientes de gasto público.

## 6 Una Palabra Final

Sin duda, el lector habrá podido constatar que discrepamos con el diagnóstico y proposiciones que plantea Arístides Torche. Creemos que la principal debilidad del trabajo consiste en plantear un diagnóstico y proposiciones de política, sin intentar un mínimo análisis de consistencia con observaciones básicas de la vida real.<sup>27</sup> Creemos, asimismo, haber aportado antecedentes parciales, pero ciertamente sugerentes, respecto del origen del rompecabezas que emerge de la simple observación de indicadores de resultados objetivos, con las conclusiones que obtiene el autor.

Ciertamente, compartimos con Torche la idea de que la lucha contra la pobreza merece primerísima prioridad y que queda mucho camino aún por recorrer. En nuestra opinión, sin embargo, la estrategia a seguir debe ser también especialmente realista y prudente, a objeto de que el proceso sea permanente y no efímero.

27 Especialmente indicadores de resultados objetivos ampliamente aceptados.

## ANEXOS

## Anexo N° 1

**Ingreso Nacional  
(Moneda promedio 1985)**

Ingreso (Producto) Nacional Bruto	=	MM\$	2.291.192
- Depreciación	=	MM\$	270.000
- Producto (Ingreso) Nacional Neto (a precios de mercado)	=	MM\$	2.021.192
- Tributación Indirecta	=	MM\$	432.469
- Producto (Ingreso) Nacional Neto (a costo de factores)	=	MM\$	1.588.723
- Impuestos Directos	=	MM\$	73.016
- Aporte Previsional	=	MM\$	84.744
- Aporte Salud	=	MM\$	31.883
- Producto (Ingreso) Nacional Disponible	=	MM\$	1.339.080
- Utilidades no distribuidas de las empresas públicas y el cobre *	=	MM\$	257.664
- Ingreso Personal Disponible	=	MM\$	1.141.416
- Base Mensual (\$ promedio 1985)	:	MM\$	95.118
- Base Mensual (\$ noviembre 1985)	:	MM\$	102.484

\* Estimación basada en información Depto. de Economía Universidad de Chile equivalente a 10% del PGB.

Fuentes: - Cuentas Nacionales, Banco Central.  
- Informe Financiero del Tesoro Público, Ejercicio 1985. Tesorería General de la República.  
- Superintendencia de AFP.  
- Fondo Nacional de Salud.

**Encuesta CASEN  
(Moneda noviembre 1985)**

Ingresos Autónomos de las Personas	:	MM\$	67.264
+ Arriendo Imputado	:	MM\$	14.399
- Ingreso Personal Disponible	:	MM\$	81.663
+ 2,2% personas que no declararon ingresos (7)	:	MM\$	1.797
		MM\$	83.460
+ 2,5% personas que no viven en hogares (7)	:	MM\$	2.086
= Ingreso Personal Disponible	:	MM\$	85.546

(7) En ambos casos se considera el Promedio Nacional.

Ingreso Personal Cuentas Nacionales = 1.2  
Ingreso Personal Encuesta CASEN

Arriendo Imputado = 0.214  
Ingresos Autónomos

## Anexo N° 2

Análisis de la Cobertura  
de los Programas Sociales en CASEN

	<b>Cifra Oficial</b> M\$	<b>CASEN</b> M\$	<b>Cobertura</b> %
1 Pensiones Pensiones Asistenciales (PASIC) (a)	14.179.747	4.689.696	33,1
2 Asignación Familiar Universal (a)	26.628.000	21.150.000	79,4
Asignación Familiar de Extrema Pobreza (b)	653.000	375.280	57,6
3 Programa de Empleo Mínimo (b)	351.589	287.283	81,7
Programa Ocupacional de Jefes de Hogar	748.348	740.207	98,9
Subsidio de Cesantía (b)	440.595	217.404	49,3
% de cobertura ponderada de los subsidiarios indicados (c) :			69,0
Valor por el cual hay que inflactar los subsidiarios monetarios para obtener los efectivos:			1=1,45 0.69

(a) Cifras anuales.

(b) Cifras mensuales

(c) A objeto de obtener el % de cobertura ponderada, se consideraron los valores anuales correspondientes a la asignación familiar de extrema pobreza, programas de empleo y subsidio de cesantía, respectivamente.

Fuente: Encuesta CASEN.

## Anexo N° 3

Distribución del Ingreso Monetario Familiar  
por Deciles de Hogares

Deciles de Hogares	Límite superior de Ingreso Familiar P/C (\$)	Personas por Hogar Promedio	Ingreso Monetario P/C Promedio (\$)	Ingreso Monetario Familiar Promedio (\$)	% del Ingreso Familiar Total
1	1.500	5,21	907	4.973	1,55
2	2.200	5,07	1.848	9.333	2,89
3	3.000	4,99	2.573	12.834	3,99
4	3.750	4,55	3.343	15.234	4,74
5	4.762	4,50	4.211	18.982	5,90
6	6.020	4,20	5.367	22.489	6,99
7	8.000	4,03	6.953	27.949	8,68
8	11.200	3,84	9.389	36.111	11,23
9	18.500	3,77	14.246	53.597	16,66
10	999.900	3,43	36.667	120.248	37,37
<b>Total</b>		<b>4,36</b>	<b>8.555</b>	<b>32.187</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Encuesta CASEN, **noviembre 1986**.

**Anexo N° 4**

<b>Ingredientes por persona para una semana</b>	<b>Cantidad Utilizada en cantidades que se indican</b>	<b>Costo de las cantidades indicadas *</b>
Pescado		
(Jurel tipo salmón)	238 grs.	71.7
Huevo	2 unidades	24.0
Arroz	300 grs.	23.7
Tomate	500 grs	12.5
Papas	640 grs	16.0
Salchichas	2 unidades	42.3
Pana de Vacuno	100 grs	41.9
Repollo	120 grs	5.4
Tallarines	80 grs	14.5
Aceite	325 c.c.	94.25
Té	7 bolsitas	8.76
Sal	30 grs	0.42
Azúcar	140 grs	16.6
Pan	2.17kg	225.68
Uva	1.05 kg	27.3
Leche (Punta)	142 grs	86.62
Margarina	56 grs	19.00
Costo Total Semanal (\$ de febrero-88)		\$ 730.5
Costo Total Mensual (\$ de febrero-88)		\$ 3.163
Costo Mensual per cápita (\$ noviembre de 1985)		\$2.163

\* Según cotizaciones efectuadas en febrero de 1988.

## Anexo N° 5

**Distribución del Gasto en el Programa de  
Alimentación Escolar  
En Noviembre de 1985 (JUNAEB)**

Deciles de Hogares	Monto Promedio Recibido por Cada Hogar \$	Porcentaje del Gasto de la JUNAEB	Porcentaje Acumulado *
<b>1</b>	<b>580</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>
<b>2</b>	<b>468</b>	<b>20,2</b>	<b>45,2</b>
<b>3</b>	<b>359</b>	<b>15,5</b>	<b>60,7</b>
<b>4</b>	<b>248</b>	<b>10,7</b>	<b>71,4</b>
<b>5</b>	<b>195</b>	<b>8,4</b>	<b>79,8</b>
<b>6</b>	<b>171</b>	<b>7,4</b>	<b>87,2</b>
<b>7</b>	<b>110</b>	<b>4,7</b>	<b>91,9</b>
<b>8</b>	<b>72</b>	<b>3,1</b>	<b>95,0</b>
<b>9</b>	<b>66</b>	<b>2,8</b>	<b>97,8</b>
<b>10</b>	<b>51</b>	<b>2,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.



## Anexo N° 6

**Distribución del Gasto en Educación Preescolar  
en Noviembre de 1985**

<b>Deciles de Hogares</b>	<b>Monto Promedio Recibido por Cada Hogar</b>	<b>Porcentaje del Gasto en Educación Pre-Básica</b>	<b>Porcentaje Acumulado</b>
1	230	15,7	15,7
2	229	15,6	31,3
3	200	13,6	44,9
4	146	9,9	54,8
5	164	11,2	66,0
6	147	10,0	76,0
7	124	8,4	84,4
8	82	5,6	90,0
9	72	5,0	95,0
10	74	5,0	100,0
<b>Total</b>	<b>147</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

### Anexo N° 7

La distribución de Ingresos Promedio Per Cápita Autónomo y Monetario para los primeros deciles que entrega la encuesta CASEN se indican en el siguiente cuadro:

Decil	\$ de noviembre de 1986 Ingreso Promedio Autónomo (Per Cápita)	Ingreso Promedio Monetario (Per Cápita)
1	279	907
2	1.393	1.848

Fuente: Anexos N°fc 3 y 9

Si se asume que el orden de los hogares en la distribución del ingreso autónomo no se altera al corregir los subsidios monetarios, entonces el subsidio monetario promedio atribuible a cada decil estaría dado por lo siguiente:

Decil	\$ de noviembre de 1985 Subsidios Monetarios Promedio (Per Cápita)
1	628
2	455

Luego si se considera una subestimación uniforme del 20% del ingreso autónomo, y de 45% de los subsidios monetarios, entonces la subestimación total promedio para cada decil, expresada como % del ingreso monetario sería la siguiente:

Decil	% de Subestimación respecto al Ingreso Monetario Promedio (Per Cápita)
1	$\frac{(0.20)(279) + (0.45)(628)}{907} = 37\%$
2	$\frac{(0.20)(1.393) + (0.45)(455)}{1.848} = 26,1\%$

**Anexo N° 8****Distribución del Ingreso Autónomo Corregido por  
Subsidios Monetarios de Educación, Salud y Vivienda**

<b>Deciles de Hogares</b>	<b>Límite Superior de Ingreso Familiar P/C \$</b>	<b>Personas por Hogar Promedio</b>	<b>Ingreso Total P/C Promedio \$</b>	<b>Ingreso Total Familiar Promedio \$</b>	<b>% del Ingreso Familiar Total</b>
1	2.378	4,75	1.675	8.288	2,28
2	3.128	5,08	2.770	14.057	3,88
3	3.827	4,82	3.470	16.701	4,60
4	4.605	4,73	4.202	19.897	5,48
5	5.521	4,54	5.046	22.875	6,30
6	6.837	4,35	6.171	26.783	7,38
7	8.669	4,03	7.673	30.898	8,52
8	12.000	4,03	10.150	40.795	11,23
9	19.833	3,83	15.154	58.177	16,03
10	999.900	3,43	37.738	124.477	34,30
<b>Total</b>		<b>4,36</b>	<b>9.408</b>	<b>36.306</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Encuesta CASEN, noviembre 1985.

## Anexo N° 9

### Distribución del Ingreso Autónomo Familiar por Deciles de Hogares

Deciles de Hogares	Límite Superior de Ingresos Familiar P/C \$	Personas por Hogar Promedio	Ingreso Autónomo P/C Promedio \$	Ingreso Autónomo Familiar Promedio \$	% del Ingreso Familiar Total
1	983	4,82	279	1.706	0,56
2	1.799	5,30	1.393	7.358	2,39
3	2.571	4,88	2.177	10.631	3,46
4	3.386	4,71	2.985	14.029	4,57
5	4.425	4,47	3.870	17.292	5,63
6	5.836	4,45	5.045	22.473	7,31
7	7.700	3,94	6.712	26.432	8,61
8	11.000	3,85	9.174	35.368	11,51
9	18.300	3,74	14.027	52.388	17,05
10	999.900	3,43	36.504	119.525	38,90
Total		4,36	8.220	30.730	100,00

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

## Anexo N° 10

---

Límite superior del segundo decil de la distribución del ingreso monetario.	\$	2.200
Límite superior del segundo decil de la distribución del ingreso autónomo	\$	1.799
Ingreso monetario promedio del tercer decil	\$	2.573
Ingreso autónomo promedio del tercer decil	\$	2.177

---

Fuente: Encuesta CASEN. Valores per cápita y expresados en moneda de noviembre de 1985.

Si se asume que el orden de hogares no se altera al pasar de la distribución del ingreso autónomo a la distribución del ingreso monetario, que los ingresos autónomos están subdeclarados en un 20%, y que los subsidios monetarios declarados habría que inflactarlos en aproximadamente un 45% para obtener valores efectivamente pagados, entonces el límite superior del 2° decil de la distribución del ingreso monetario sería el siguiente:

$$2.200 + 0.2 (1.799) + 0.45 (2.200-1.799) = 2.740$$

Por otra parte, el ingreso monetario promedio del tercer decil ajustado por las subdeclaraciones ya indicadas sería, por su parte, el siguiente:

$$2.573 + 0.2 (2.177) + 0.45 (2.573-2.177) = 3.186,6$$

Dichos valores habría que contrastarlos con el umbral de indigencia que plantea el autor, esto es, \$ 2.733.