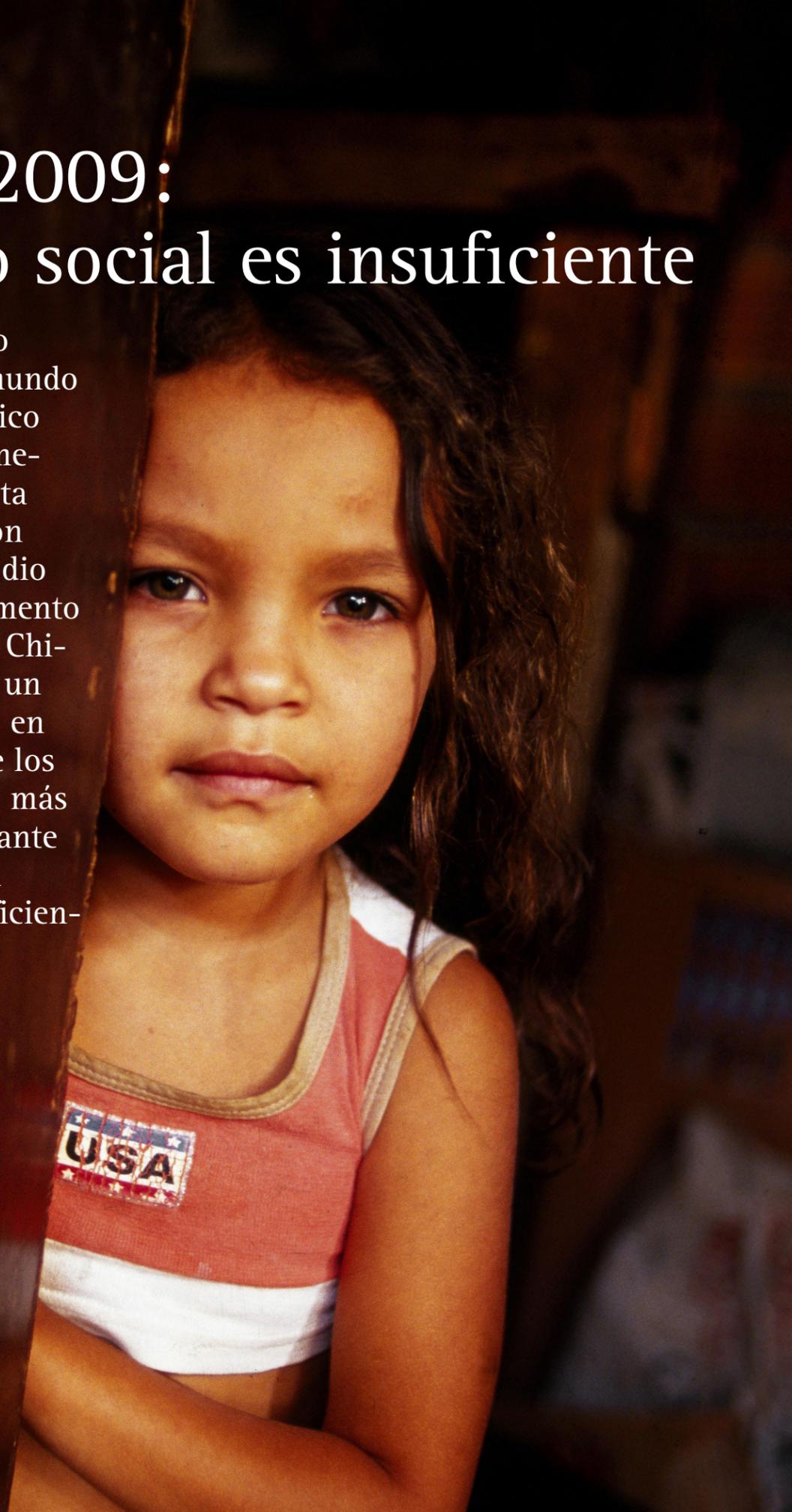


Casen 2009: El gasto social es insuficiente

Fue un escándalo que remeció el mundo político, económico y social. Por primera vez, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica dio cuenta de un aumento de la pobreza en Chile. Pero más que un Estado que gasta en forma ineficiente los recursos para los más pobres, estamos ante un gasto social a todas luces insuficiente para cumplir su objetivo.

Por Claudia Sanhueza*

*Ph.D en Economía, Universidad de Cambridge. Profesora Facultad de Economía y Negocios, UAH.



El interés se ha extendido a otras economías emergentes tales como Turquía, Gaza y Cisjordania, Paquistán, Bangladesh, Camboya, Burkina Faso, Etiopía y Lesoto.

Las cifras de la medición de pobreza que exhibe la encuesta CASEN 2009 mostraron un aumento de la pobreza de 13.7% a 15.1%. Desde el gobierno se ha cuestionado fuertemente la eficiencia de las políticas sociales. El ejecutivo planteó que ellas no han permitido superar la pobreza. ¿Pero cuáles son las políticas sociales contra la pobreza que se critican? ¿Cuál será el verdadero impacto de estas?

Antes de hacer ningún análisis quisiera recordar a los lectores qué pobreza estamos midiendo. En Chile medimos pobreza en términos estrictamente monetarios. Es decir, el único indicador de bienestar que se considera es el ingreso monetario. El umbral de privación, por otra parte, se construye a partir de una canasta alimentaria y una no alimentaria, construidas a partir de la encuesta de presupuesto familiares 1987-1988 y ajustada por el IPC de los bienes básicos desde entonces. Dicha canasta nunca se ha actualizado y así hemos quedado con una medición de pobreza absoluta que no considera los cambios en los patrones de consumo ni de los bienes de la canasta.

Para la clasificar los hogares como "pobres" se compara el ingreso per cápita del hogar con este umbral. Dicho ingreso se define como la suma del ingreso autónomo del hogar, las transferencias monetarias que recibe del Estado y una imputación por concepto de arriendo de la vivienda, cuando ésta es habitada por sus propietarios. Si la política social no contribuye a superar la pobreza, entonces el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza debería ser el mismo antes de sumar las transferencias monetarias que da el Estado. Sin embargo, al hacer este ejercicio con los datos de la CASEN 2006, tenemos que los pobres constituirían el 17.9% de la población, o sea 4.2% más la cifra "oficial" de pobreza para esa encuesta.

Una de las principales características de la medición de pobreza monetaria que usamos en Chile es que en un período de 10 años, a un 40% de la población le ha tocado ser pobre: es lo que llamamos población vulnerable. Es una cantidad de personas que entran y salen de la situa-

ción de pobreza. Así lo muestran los datos de la encuesta en 1996, 2001 y 2006. Es decir que la situación de pobreza es altamente dependiente del ciclo económico. La reciente crisis económica provocó un aumento considerable del IPC, con el cual se ajusta la canasta, y junto con eso un aumento sustantivo del desempleo.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DISMINUIR LA POBREZA MONETARIA

Hay dos caminos para combatir la pobreza monetaria: crecimiento económico y transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas). El gasto social en Chile para combatir la pobreza monetaria usando transferencias monetarias es mínimo, apenas un 0.7% del PIB. Podemos distinguir dos categorías de transferencias monetarias de protección social: la seguridad y la asistencia. Las transferencias de seguridad social se obtienen por participar en el mercado laboral formal: son, por ejemplo, las pensiones o los seguros de desempleo. Las transferencias de asistencia social son, en cambio, independientes de esa participación en el mercado laboral formal: subsidios de agua potable, subsidio único familiar o el bono Chile Solidario.

En Chile el gasto social total como porcentaje del PIB es 16%. Se distribuye en educación, salud, protección social y otros gastos. Las transferencias monetarias representan el 47.4% del gasto social. Sin embargo, la mayor parte de este porcentaje lo constituye el ítem de seguridad social con un 43.1% (pensiones del INP y FF.AA.). Las transferencias monetarias de protección social como asistencia social en Chile son actualmente sólo el 0.7% del PIB.

Gasto Público y Social Chile, 2003			
Gasto Social como		% del Gasto Social	
Proporción del PIB:	16.00%	Total:	100%
Educación	3.90%	Educación	24.50%
Salud	3.10%	Salud	19.30%
Protección Social	7.60%	Protección Social	47.40%
Seguridad Social	6.90%	Seguridad Social	43.10%
Asistencia Social	0.70%	Asistencia Social	4.40%
Otro Gasto Social	1.30%	Otro Gasto Social	8.80%

Fuente: Lindert, Skoufias and Shapiro (2005)

El gasto social de Chile es mayor que el del resto de América Latina. Ella gasta en promedio 12.5% del PIB. Europa, en cambio, tiene un gasto social equivalente al 30% del PIB, los países de la OECD uno de 25% y Estados Unidos de 20%. De este gasto social total, un porcentaje relevante va a protección social: 40% en América Latina y 57% en OECD.

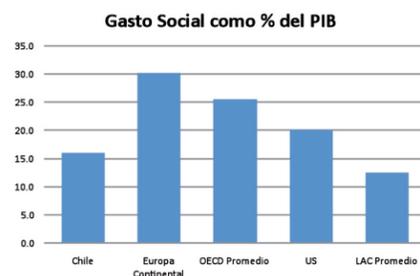
Aun así, el gasto en transferencias monetarias de asistencia social como porcentaje del PIB es más bajo en Chile con respecto al promedio de América Latina, promedio de la OECD y Europa Continental.

Por otra parte, varios países de América Latina han implementado "Transferencias de Ingreso Condicionadas" (CCTs) en la última década. Estos programas tienen dos objetivos. En primer lugar, reducir la pobreza mediante la provisión de transferencias monetarias a las familias más pobres, y en segundo lugar, reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el condicionamiento de la entrega de estas transferencias a variables claves de capital humano de los niños. Introducidos primero por Brasil y luego México, se han esparcido por una serie de otros países: Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Jamaica y Chile¹.

Las reglas para elegir a los participantes, las condiciones para tener acceso a las transferencias y los tamaños de los programas varían de país en país. Sin embargo, los esfuerzos están centrados en desarrollar mecanismos de focalización, usualmente combinado con diferencias territoriales. Por otra parte, las condiciones incluyen asistencia escolar, vacunas, cuidado prenatal y monitoreo de niños pequeños. Además, los programas varían en tamaño, tanto en el

País	Gasto Social como % del PIB	Gasto en Protección Social como % del PIB	% del Gasto Social en Protección Social	Gasto en SS como % del PIB	Gasto en AS como % del PIB
Chile	16.0	7.6	48%	6.9	0.7
Europa Continental	30.2	16.5	55%	15.0	1.5
OECD Promedio	25.5	14.5	57%	12.6	1.9
US	20.0	8.2	41%	7.7	0.5
LAC Promedio	12.5	5.0	40%	3.8	1.2

Fuente: Lindert, Skoufias and Shapiro (2005)



País	Programa	Familias Cubiertas	Gasto como % GDP
Brazil	Bolsa Familia	8.000.000	0,37%
Mexico	Oportunidades	5.000.000	0,37%
Chile	Chile Solidario	200.000	0,08%
Colombia	Familias en Acción	400.000	0,10%
Argentina	Jefes		0,85%

Fuente: Lindert, Skoufias and Shapiro (2005)

porcentaje de población cubierta como en el monto de la transferencia. Por ejemplo, Bolsa Familia, en Brasil, cubre aproximadamente ocho millones de familias (20% de su población), mientras que Chile Solidario cubre 200 mil familias (5% de su población). A su vez, esto implica que para Brasil y México estos programas signifiquen el 0,37% del PIB, mientras que para Chile es el 0,08%. En promedio estos programas tienen un costo administrativo equivalente al 5% del gasto total.

A pesar de que los tamaños varían, distintas evaluaciones han mostrado impactos significativos tanto en la reducción de la pobreza, redistributivos y en la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Lindert, Skoufias y Shapiro (2005) muestran que en comparación a otros programas de protección social, son los mejores focalizados. Por otra parte, una comparación internacional entre Brasil, México y Chile hecha por Soares y Zepeda (2007) revela que los efectos redistributivos son significativos en Brasil y México, mas no en Chile. Los autores indican que se debe al tamaño del programa en términos monetarios.

Dado este gasto social mínimo en Chile en lo que se refiere a protección social y asistencia social, ¿por qué esperar tanto de él?

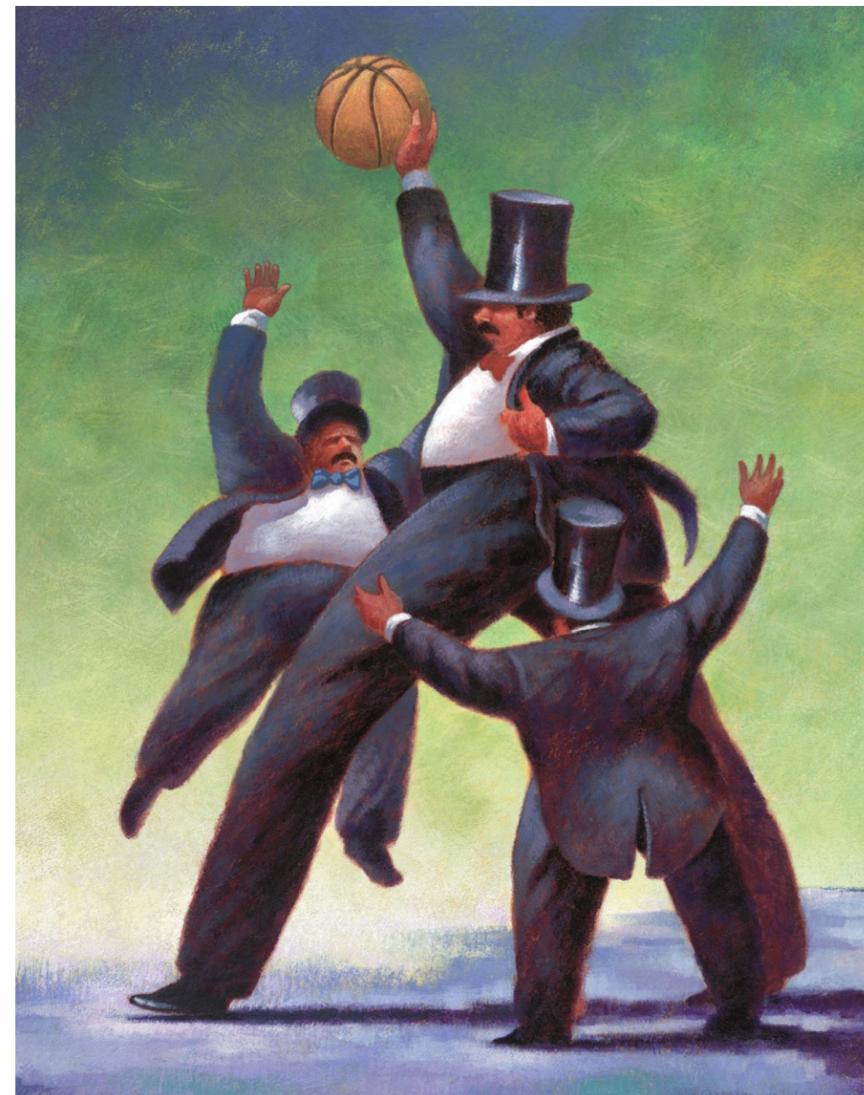
Chile ha basado su combate contra la pobreza principalmente en crecimiento, y su consecuente creación de empleo: no en políticas sociales de transferencias monetarias. Sin embargo, en periodos de crisis económicas, cuando el crecimiento se deteriora, si no existe protección a los

ingresos laborales, las condiciones socioeconómicas de los más pobres se ven deterioradas significativamente. Aún no están disponibles los datos desglosados de la encuesta CASEN 2009, pero habría que calcular cuánto habría sido la pobreza sin las mínimas transferencias monetarias del Estado. Si ese cálculo lo hacemos con los datos de CASEN 2006, la pobreza ese año habría sido 17.9%: es decir un 30% más alta que la informada.

Un mecanismo de protección a los ingresos es el seguro de desempleo. Este solamente está disponible para los trabajadores del sector formal, en circunstancias que el 45% de los trabajadores asalariados del decil más pobre trabaja de manera informal. Por otra parte, los deciles mas pobres también presentan las mayores tasas de desocupación e inactividad laboral.

En Chile el gasto social no es alto en comparación a países más desarrollados y de igual desarrollo. Además, los programas de transferencias monetarias que combaten la pobreza monetaria son escasos y pequeños, incluso en comparación a países de igual desarrollo como Brasil, México, Argentina y Colombia. A pesar de esto, los subsidios que sí existen tienen un impacto significativo sobre la condición de pobreza: la bajaron en 30%, según los datos de 2006.

Por lo tanto, lo que ha quedado demostrado con la nueva cifra de pobreza es que más que el hecho de que el gasto social sea ineficiente, él es sencillamente insuficiente para combatir la pobreza. Más aún en tiempos de crisis. ■



Bancos: a competir sin abusar

por Juan Foxley Rioseco* y Carlos J. García T.**

Es conocido que las empresas más pequeñas pagan tasas mucho mayores y son a menudo tratadas como deudoras de crédito de consumo. En este último tipo de préstamos, las tasas chilenas son altísimas respecto de otros países y solo superadas por México, Brasil y Uruguay en 2009, según un estudio del Banco Central. Ahora bien, siendo el chileno un mercado fuertemente concentrado (tres entidades participan en más del 50% del total de colocaciones), hay que recordar también que los deudores más chicos ofrecen riesgos específicos y costos de transacción que hacen inevitables estos cobros mayores.

Quizás la mejor ilustración es el caso extremo del microcrédito, juzgado en general como una experiencia exitosa de bancarización. Sin embargo, no por ello es una alternativa menos cara que un crédito de multitienda. Por ejemplo: la tasa mediana reportada por 1084 en-

tidades de crédito en 2009 fue 31%, con una tasa media de 38%. Mohamed Yunus, ganador de un Nobel de la Paz como "banquero de los pobres", cobraba 22% anual para los créditos de su banco, el Grameen de Bangladesh. En sus conferencias suele abogar por márgenes no mayores al 10 o 15% sobre la tasa de captación, límites que, por lo elevados, nos hablan de la dificultad de llegar a los más pequeños. Digamos de paso que tres de cada cuatro prestatarios de microfinanzas sobrepasan el de por sí alto pero realista margen sugerido por Yunus.

La evidencia sugiere que en Chile los bancos privados más grandes operan en un ambiente de insuficiente competencia, pero por otra parte, el riesgo de insolvencia ha sido bien manejado. Lo enunciado pone en el tapete la disyuntiva esencial que enfrenta cualquier sistema bancario en el mundo: expansión del crédito a tasas menores o riesgo de insolvencia. Por esto

*Master en Economía y Finanzas, U. De Pennsylvania. Profesor FEyN, UAH.
**Ph.D. en Economía, UCLA. Profesor FEyN, UAH.

creemos que aún se puede mejorar la regulación para minimizar los efectos de esta falta de competencia y evitar utilidades excesivas en el sector bancario. Desde luego que eliminar la tasa máxima convencional no es por sí misma la solución para atraer a la banca a deudores marginados.

Lo que se requiere es eliminar las trabas a la competencia, tales como el impuesto de timbres y estampillas, y permitir la portabilidad de las garantías de crédito. Por supuesto que la creación de un ente protector del consumidor especializado e independiente de la Superintendencia de Bancos es un refuerzo imprescindible para reforzar la transparencia y posibilitar el libre ejercicio de la soberanía del consumidor. Mientras tanto, el Banco Estado (BE) ha jugado un rol clave en aumentar la competitividad del sistema, lo que quedó de manifiesto durante la crisis de 2008. Sin embargo, su labor topa con los límites de deteriorar su propia cartera, lo que también ocurrió en ese entonces.

En resumen, podemos estar orgullosos de la solvencia de nuestro sistema bancario, pero deberíamos dar urgencia no solo a la prevención de abusos a los clientes sino que a listar y resolver todas las trabas a la competencia. ■

Oe
Decano: Jorge Rodríguez Grossi.
Fono Facultad: 889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
economianegocios.uahurtado.cl/observatorio
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.
OE es una revista de circulación gratuita.