

f p p .

Resumen Ejecutivo del Libro

CHILE: ¿MÁS EQUITATIVO?

Claudio Sapelli

El revelador estudio que demuestra el retroceso de la
desigualdad en Chile.

segunda edición

Resumen Ejecutivo del Libro “Chile: ¿Más Equitativo?”

(Segunda edición)

Claudio Sapelli
Profesor Titular
Instituto de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile

I. Buenas noticias

En este libro se argumenta que la evolución de los indicadores sociales relevantes (distribución del ingreso, movilidad social, y pobreza) en Chile “va bien”. Como esto es diferente a lo que suele escucharse, podría sorprender. Pero aclaremos de partida que lo que se está afirmando es diferente a decir que “llegamos” o “estamos bien”.

Si bien para la primera edición dicha visión resultaba clara de examinar los datos con lo que se llama en la literatura técnica “análisis de cohortes”, en esta segunda edición puede verse que para algunos indicadores (en particular para la distribución del ingreso) dicha evolución está clara también en los indicadores globales.

Los datos de la EOUCH muestran una caída del Gini (para toda la población) de 14 puntos en aproximadamente 30 años. Los datos de la CASEN muestran una caída del Gini de 8 puntos en 15 años. Estos datos no requieren de la utilización del enfoque de cohortes y muestran un progreso muy importante (de aproximadamente medio punto del Gini por año en ambas encuestas).

En el caso del análisis de cohortes, conviene primero explicar en qué consiste esta aproximación a los datos. En lugar de estudiar la evolución de los indicadores año a año como promedios de toda la población, se separa la población en cohortes según el año de nacimiento del grupo de personas. A partir de ahora usaremos también el término “generaciones” que es de más amplio uso. Y lo que obtenemos es que los indicadores cuando se estiman por generación tienen una historia de mejora importante y aún más importante que la que muestran los indicadores globales. De hecho el mensaje de la segunda edición del libro es que con los nuevos datos se observa una confirmación de la fuerte tendencia a la baja de la desigualdad y una aceleración del proceso.

De manera que lo diferente de este estudio es que el objeto de estudio es el grupo de personas nacidas en un mismo año (una generación). Es solamente una forma “diferente” de ver la información, y dicha información es la misma información sobre la cual se basan los indicadores promedio anual que solemos manejar.

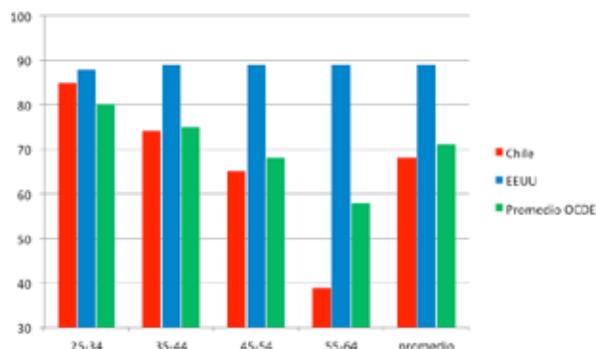
II. ¿Por qué análisis de cohortes (generaciones)?

Porque Chile es un país en que ha habido muchos cambios en poco tiempo y cuando se toman promedios poblacionales, en el promedio estos cambios se pierden, o no se ven claros. Pero si uno ordena los datos por generación, sí resulta claro que hay una importante tendencia en los indicadores sociales, en general a la mejora. Un buen ejemplo de la utilidad de ver los datos por generaciones lo obtenemos de un análisis realizado por la OCDE. En el gráfico que sigue (basado en datos de la OCDE) se observa el % de personas con educación secundaria por grupo etario (que viene a ser una agrupación de generaciones).

Si uno se fija en el porcentaje promedio (el que agrupa a toda la población, en las últimas tres columnas) vemos que Chile tiene un % muy inferior a EEUU e inferior al de la OCDE. Pero si uno mira los datos por generaciones, vemos que Chile está haciendo importantes progresos y en la generación de 25 a 34 años ya pasó al promedio de la OCDE y está muy próximo a EEUU. El enfoque de generaciones no sería muy útil para EEUU, en donde todas las generaciones tienen similares niveles de educación. Pero sí lo es en Chile en donde si uno mira el promedio diría que tiene un grave problema en términos de acceso de la población a educación secundaria, pero si uno mira el tema por generaciones se da cuenta que este tema está ya resuelto en las generaciones más jóvenes. Desde el punto de vista de la política pública no nos debiera preocupar el acceso a educación secundaria.

Gráfico 1.

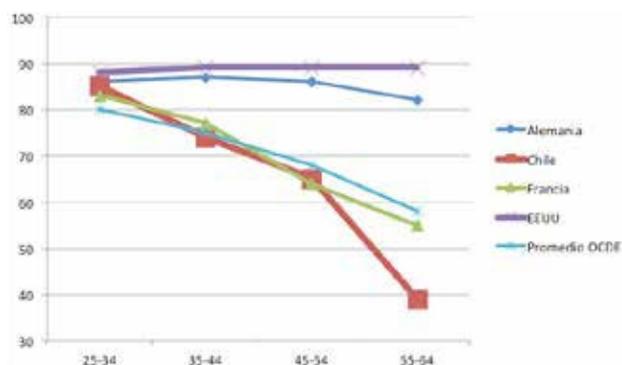
Porcentaje de personas con educación secundaria.



La evolución de estos datos se ilustra en el gráfico 2. Vemos a Chile empezando muy abajo, con generaciones viejas que están muy lejos de los estándares de EEUU o Alemania, pero cerrando la brecha muy rápidamente, hasta estar en un nivel muy similar para las generaciones más jóvenes. Esta es la importancia de la perspectiva de generaciones: nos permite ver si un problema es tal porque Chile tuvo un problema hace décadas cuando se educaron las generaciones que hoy tienen 55 y más, o si tenemos un problema con las generaciones que están hoy terminando su educación.

Gráfico 2

Cohortes similares/cohortes diferentes (de nuevo % de personas con educación secundaria)



III. Distribución del Ingreso: la visión de siempre y la visión de generaciones

Este enfoque de generaciones se lo podemos aplicar a la distribución del ingreso. ¿Es la distribución del ingreso muy desigual porque las generaciones más viejas son muy poco educadas y al ponerlas junto a las generaciones mucho más educadas del presente nos da una gran brecha educacional que resulta en una distribución del ingreso muy desigual? ¿O son todas las generaciones, desde las más viejas a las más jóvenes igualmente desiguales?

La frustración que suele palparse en Chile cuando se discute la distribución del ingreso se deriva de mira los datos del gráfico 3. Allí tenemos la evolución de la desigualdad de toda la población (de todas las generaciones) y su evolución en el tiempo.

Mirándolo “de lejos”, el índice de Gini parece oscilar sin dirección clara en torno a 0.5, un valor del Gini muy alto. Aunque mirándolo en más detalle hay una marcada tendencia a la mejora desde fines de los ochenta, una caída de 14 puntos en 30 años, que es una caída apreciable. A su vez si uno mira este indicador con los datos CASEN (gráfico 4) uno puede ver que también hay una marcada tendencia a la baja desde el año 2000. Son ocho puntos que ha caído el indicador en 15 años. Curiosamente ambas bases (EOUCH y CASEN) dan caídas de medio punto por año por periodos largos.

En este contexto no es necesario mirar los datos por generaciones para ver que Chile es hoy más equitativo. Pero igual, como veremos, los datos por generaciones no solo confirman la tendencia sino que muestran que probablemente continuará.

¿Qué pasa cuando miramos esta evolución por generaciones? La evolución, como podemos verlo en el gráfico 5 es similar, pero con una caída más acentuada aún, de más de 20 puntos del indicador de Gini. En dicho gráfico hay dos curvas, la primera es la reportada en la primera edición del libro. Al comparar ambas curvas puede verse la fuerte aceleración del proceso de mejora que se produce en las encuestas más recientes.

La desigualdad empeora hasta los nacidos a mediados del siglo XX y a partir de allí empieza a mejorar. La mejora punta a punta (desde las generaciones nacidas a mediados de los cincuenta hasta las nacidas a principios de los ochenta) es de 22 puntos del Gini, una mejora muy importante. Con los datos de la EOUC se obtiene algo similar.

Gráfico 3:

Índice de Gini por año de encuesta (Gini para toda la población). Datos EOUC: cae 14 puntos

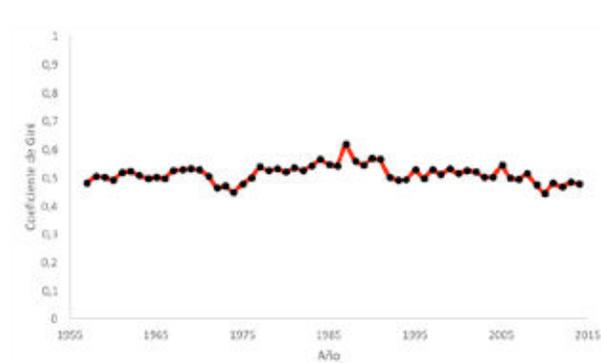


Gráfico 4:

Índice de Gini por año de encuesta (Gini para toda la población). Datos CASEN: cae 8 puntos

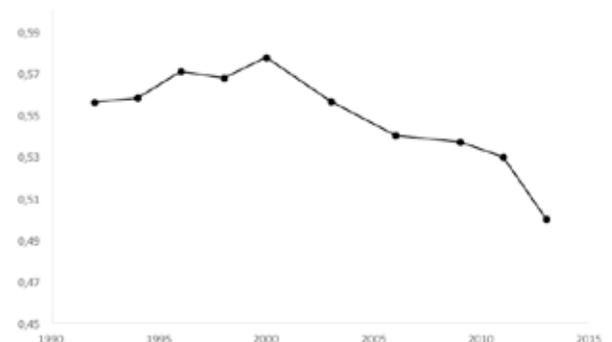
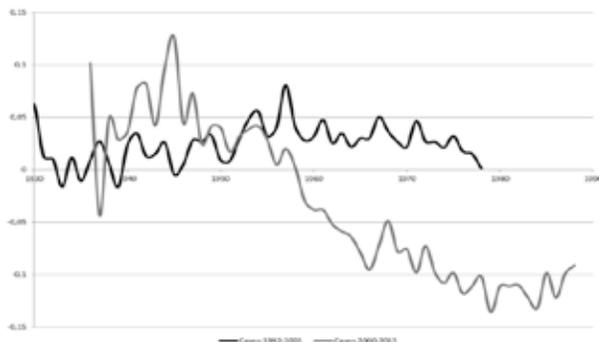


Gráfico 5:

Evolución del efecto cohorte de la distribución del ingreso, datos CASEN: 20+ puntos



La razón principal detrás de esta gran mejora es la disminución en la desigualdad de la educación (Gráfico 6). Dicha desigualdad empieza a disminuir para las mismas cohortes en que empieza a disminuir la desigualdad de ingresos.

Gráfico 6:

Evolución de la Desigualdad en Educación



Si bien los gráficos anteriores por cohortes usan econometría (el método de Deaton para descomponer efecto año, cohorte y edad), la importante baja en la desigualdad puede verse a simple vista cuando la información se ordena de la manera presentada en el Gráfico 7.

Allí se estima el Gini por edad para diferentes encuestas y se compara la desigualdad para cada edad en dos encuestas diferentes. Por ejemplo, si miramos las personas que tenían 35 años cuando se toma la CASEN 1992 (la cohorte nacida en 1957)

estos tenían un Gini de 0.57. Mientras que aquellos que tenían 35 años cuando se toma la CASEN 2009 (la cohorte nacida en 1974) tenían una desigualdad de 0.47. Una caída de diez puntos. Puede observarse que para todas las personas entre 24 y 56 años hay una importante caída en la desigualdad, en tanto que para las otras edades no hay cambios importantes.

Gráfico 7:

No necesitamos econometría para verlo: Gini por edad ha caído desde CASEN 92

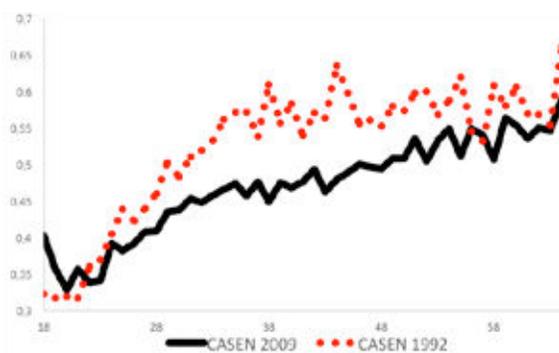


Gráfico 8:

Aumento porcentual en el ingreso en 15 años según encuesta CASEN para diferentes percentiles de ingreso.



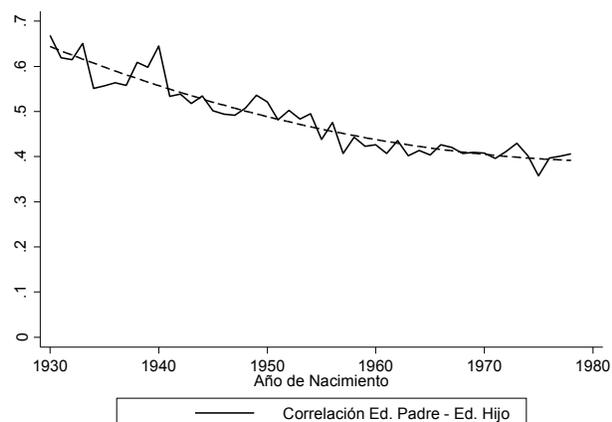
En resumen, tanto el Gini para toda la población, como la distribución del ingreso por generaciones muestran mejoras sustanciales. Los datos duros indican que el Chile de hoy es sustancialmente más equitativo que el de ayer.

IV. Movilidad Social

Uno podría argumentar que lo importante no es la distribución del ingreso, la distribución de resultados, sino la movilidad social, la distribución de oportunidades. ¿Qué ha pasado en Chile al respecto? Para responderlo miramos cómo ha evolucionado la movilidad educacional intergeneracional. Esto es, cuánto depende la educación del hijo de la educación del padre. Esto se mide por un indicador que va de cero (la educación del hijo es independiente—no depende para nada—de la educación del padre) a uno (la educación del hijo depende totalmente—es idéntica— a la educación del padre). En este indicador lo mejor es estar más cerca de cero, y en términos de evolución lo mejor es que el indicador caiga. Esto es lo que ha sucedido en Chile como puede observarse en el Gráfico 9. Desde las generaciones nacidas en los treinta a aquellas nacidas en los ochenta ha habido una mejora importante en la movilidad (el indicador cayó de 0.7 a 0.4 aproximadamente). Si bien estas son buenas noticias se nota una casi detención del proceso de mejora sobre el final que es preocupante. Lo que haremos ahora es comparar el indicador de Chile con el de otros países y después trataremos de entender que causó el cambio en la velocidad con que estaba aumentando la movilidad.

Gráfico 9:

Movilidad intergeneracional de la educación: evolución en el tiempo



La Tabla 1 nos muestra el índice de movilidad para varios países y muestra que el camino reco-

rrido por Chile entre la generación nacida en 1930 y aquella nacida en 1957 llevó a los números de movilidad desde los niveles que hoy tiene Perú a los niveles que hoy tiene Suecia (en este caso para toda la población: esta comparación es solo a efectos ilustrativos).

Tabla 1: Movilidad: comparación entre países

País	Índice de Movilidad Intergeneracional
Perú	0.66
Ecuador	0.61
Brasil	0.59
Colombia	0.59
Italia	0.54
EE.UU.	0.46
Suecia	0.40
Noruega	0.35
Finlandia	0.33
Reino Unido	0.31
Dinamarca	0.30
Chile (cohorte 1930)	0.67
Chile (cohorte 1957)	0.41
Chile (cohorte 1978)	0.41

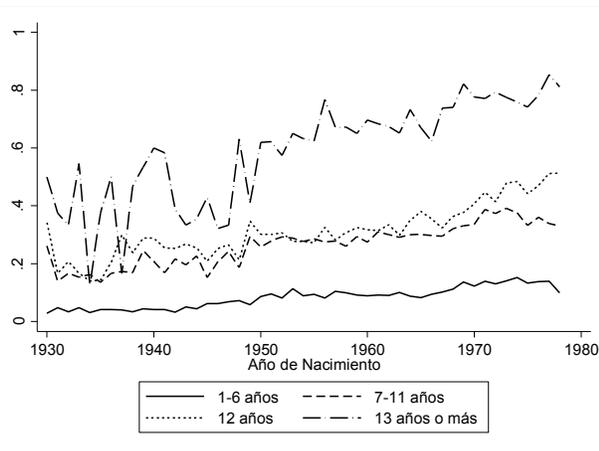
Fuente: Hertz et al. (2007) y Sapelli (2009a) para Chile.

Más allá de que este progreso es notable, impacta el estancamiento entre la generación nacida en 1957 y aquella nacida en 1978. En el libro se discuten las causas de este estancamiento y se concluye que un factor importante fue la imposibilidad de acceder a educación universitaria a partir del congelamiento de las vacantes que ocurre a mediados de los 70 y que para la educación terciaria dura 10 años pero para la universitaria dura 20. La generación nacida en 1957 debía entrar a la Universidad justamente en 1975. Esto fue lo que falló. Como puede verse en el gráfico 10, la cobertura de educación terciaria para quienes son hijos de padres con educación terciaria mejora en 20 puntos porcentuales entre la generación nacida a fines de los cincuenta y aquella nacida a fines de los setenta. Pero puede verse que las curvas de cobertura di-

vergen y la cobertura para aquellos que son hijos de padres con menos de 12 años de educación mejora poco y nada en ese periodo.

Gráfico 10:

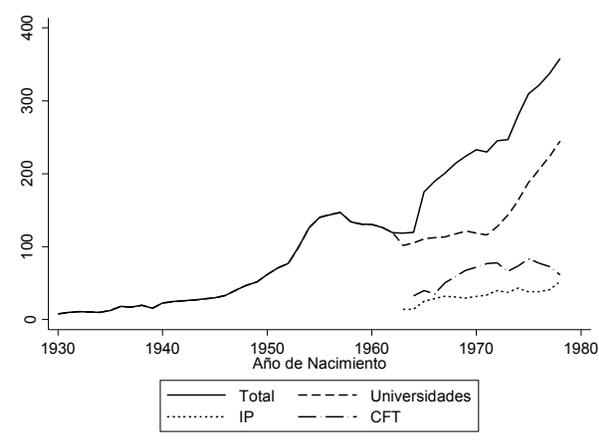
Lo que falló: cobertura educacional terciaria según educación de los padres



El gráfico 11 nos muestra el estancamiento que comentábamos y como ha sido resuelta con el cambio del marco institucional de la educación terciaria. La mejora se produce demasiado recientemente en el tiempo como para poder evaluar su efecto en la movilidad, pero es de esperar que haga que ella mejora en el futuro.

Gráfico 11:

La razón de ello: resuelta

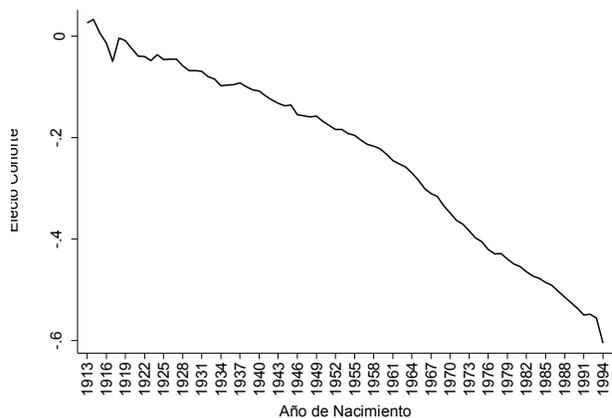


V. Pobreza

Finalmente en el tema de la pobreza utilizando el mismo método usado para analizar la movilidad y la distribución del ingreso por generación podemos observar (gráfico 12) una marcada, una caída muy dramática. Esta mejora, deja a la pobreza como principalmente un tema juvenil. Por ejemplo, las personas son pobres durante su niñez, y luego la movilidad educacional les permite dissociarse de la suerte de sus padres y la mayor educación los saca de la pobreza. Pero el ser pobre cuando menor de edad deja marcas permanentes en el desarrollo cognitivo por lo que el apoyo importante es a esa edad.

Gráfico 12:

Pobreza



VI. Conclusiones

Respecto de las conclusiones de política pública, hay varias que merecen ser destacadas. En el área de la educación, es importante continuar perfeccionando la subvención preferencial. Y conviene preguntarse si, en tanto que parte de la educación terciaria es educación remedial si no será necesario extender la subvención preferencial en ese ámbito. Pero no hay que perder de vista lo importante de la educación temprana (pre-escolar) y la necesidad de que dicho sistema proporcione calidad (y no sea solamente un sistema de guarderías). Para ello es importante que el sistema se asimile al ahora existente para básica y media, con competencia entre instituciones y un marco que permita la participación de ONG u otras instituciones. Y nuevamente hay que extender el sistema de subvención preferencial a la educación prescolar.

En el tema de la pobreza aparece como relevante su cada vez mayor dimensión temporal. Cada vez más las personas pasan por episodios de pobreza pero no “son” pobres. Eso es un cambio importante y que requiere de cambios fundamentales en la política contra la pobreza. Esta dimensión temporal de la pobreza es un problema de política pública diferente que por lo tanto es necesario resolver con instrumentos diferentes a los usados hasta ahora. En particular hay que cuidarse de no hacer de la pobreza temporal, una permanente, con políticas equivocadas. Preocupa además el marco normativo del mercado de trabajo, un problema central de la política social, en que siguen acumulándose cambios que lo hacen menos dinámico, pero este es un tema para tratar en otro texto.

Resumiendo, hemos hecho las cosas bien por mucho tiempo y se nota. Cuando uno mira los datos por generación hay varias tendencias que entusiasman: la distribución del ingreso mejora; la movilidad social intergeneracional mejora y luego se estanca (pero uno esperaría que continuara mejorando); y la pobreza mejora. Pero, claro está, nada está escrito en piedra. Hay que tener ojo con no “perder el rumbo”. Al respecto se observan signos preocupantes en el mercado laboral.