

Una mirada comunal de la pobreza: fuentes de ingreso y gestión municipal

M. Ignacia Fernández

Documento de Trabajo N° 97
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Fernández, M. 2010. “Una mirada comunal de la pobreza: fuentes de ingreso y gestión municipal”. Documento de Trabajo N° 97. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel + (56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

Resumen	1
Presentación	3
Estructura del documento	5
Principales resultados	6
I.- Descripción del grupo de comunas consideradas en el análisis.....	8
II.- Cambios en pobreza y fuentes de ingreso (autónomo y transferencias)	12
III.- Desempeño municipal de las comunas estudiadas	22
Reflexiones finales a modo de conclusiones	26
Anexo 1.....	27
Anexo 2. Anexo metodológico.....	29

Resumen

Buscando aportar a la comprensión de las dinámicas socio-económicas que subyacen a la heterogeneidad territorial del país, este estudio se preocupa por la eventual incidencia de la gestión municipal en la evolución de las cifras de pobreza, es decir, en aquellos casos en que se registran desviaciones considerables respecto de la tendencia nacional de incremento de 1.4 puntos porcentuales de pobreza que registra la Encuesta CASEN en el período 2006 - 2009. Analiza para ello el cambio en algunos indicadores financieros municipales, así como el peso relativo de distintas fuentes de ingreso –autónomas y provenientes de subsidios– en la composición de los ingresos familiares.

Con base a un análisis de 99 municipios respecto de los cuales es posible realizar análisis estadísticamente confiables, el estudio constata la existencia de 11 comunas que disminuyen y 19 que aumentan la pobreza entre 2006 y 2009. Los principales resultados del análisis son los siguientes:

- En el 42% de los municipios estudiados los pobres son hoy más dependientes de subsidios que el 2006, porque disminuye el ingreso autónomo respecto del ingreso total. Esta disminución se concentra en el grupo de municipios que aumenta pobreza.
- Las comunas que disminuyen pobreza atraen población, mantienen constante su porcentaje de ocupación respecto de la población total (por lo tanto, crece el número total de personas que se encuentran ocupadas) y registran un incremento de las transferencias respecto de los ingresos totales muy inferior al que ocurre en los otros grupos de comunas. No parece ser la política social la que explica la disminución de la pobreza en estos casos.
- En las comunas en que disminuye la pobreza también disminuye la dependencia del FCM. La tasa promedio de pobreza de los municipios de ambos grupos no es muy diferente el 2009 (mientras que sí lo era el 2006); y sin embargo, la dependencia del FCM al final del período es mayor en el grupo que aumenta pobreza que en el que disminuye.
- En el grupo de municipios que disminuyen pobreza se incrementa el monto de recursos destinados a inversión. Como evidencia de una mayor racionalidad del gasto, no se observan cambios significativos en la relación entre inversión con recursos propios e inversión total, lo que significa que el incremento de la inversión en el gasto total no se explica por la capacidad de atraer recursos externos.



- Si es que la disminución de la pobreza en los 11 municipios analizados se explica fundamentalmente por razones de dinamismo económico (o al menos no se explica principalmente por efecto de subsidios estatales), lo que aparece como un mejor desempeño relativo de esos gobiernos locales puede ser reflejo de un mayor crecimiento económico local, que conduzca a mayores fuentes autónomas de ingreso para los municipios, las que a su vez expliquen la menor dependencia del Fondo Común Municipal y la mayor disponibilidad de recursos para inversión.



Presentación

Tras casi 20 años de reducción sostenida de la pobreza en Chile, los resultados de la última encuesta de caracterización socioeconómica de hogares (CASEN) indican un alza de 1.4 puntos en la cifra de pobreza a nivel nacional entre 2006 y 2009. Pero al mirar los datos territorialmente, como lo ha venido haciendo Rimisp desde que se publicaron los primeros resultados de la Encuesta CASEN 2009¹, vemos que la evolución de las tasas de pobreza no se comporta de forma homogénea en todo el país y que mientras algunas comunas redujeron el número de pobres y la incidencia de la pobreza entre 2006 y 2009, en otras se registran aumentos en una o las dos condiciones.

"La mitad de los pobres e indigentes de Chile se concentran en 35 y 34 comunas, respectivamente. Al cruzar ambas realidades, alcanzamos las 40 localidades donde se concentra el 50% de personas en condiciones de pobreza e indigencia. Es decir, en un poco más del 10% de las comunas del país." (Rimisp, agosto 2010)

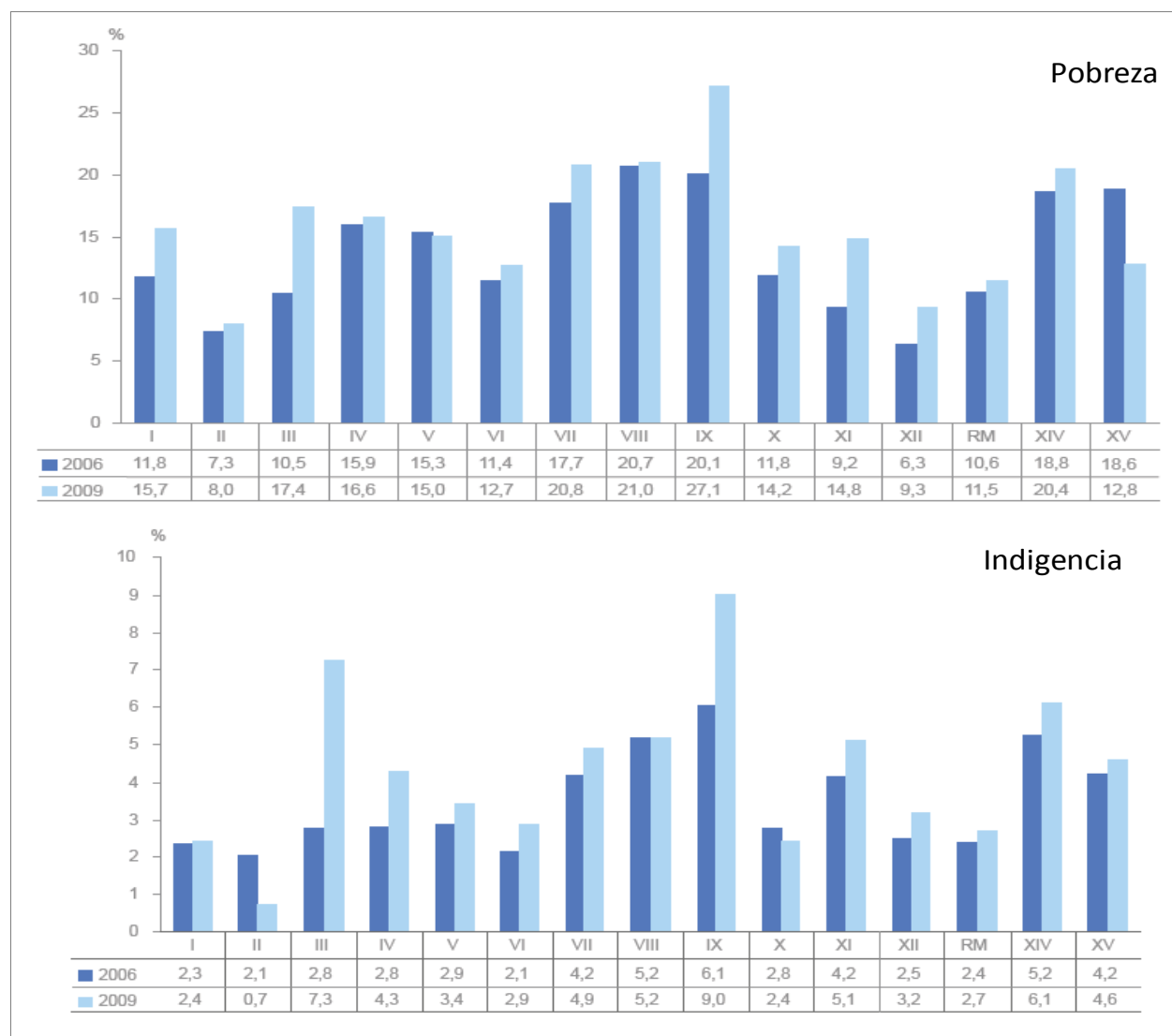
Chile es un país heterogéneo y diverso, por lo que no es de extrañar que así como se distribuyen desigualmente la población, el crecimiento, la actividad económica, el turismo, la inversión pública o privada, también se distribuya desigualmente la pobreza. Prácticamente todos los indicadores demográficos, económicos y sociales conocidos dan cuenta de diferencias territoriales importantes. Para efectos del tema que nos ocupa, contamos con cifras desagregadas a nivel regional que muestran cómo persistentemente regiones como La Araucanía y Bío-Bío se encuentran sobre el promedio nacional de pobreza e indigencia (Gráfico 1).

Buscando aportar a la comprensión de las dinámicas socio-económicas que subyacen a la heterogeneidad territorial del país, este estudio se preocupa por la eventual incidencia de la gestión municipal en la evolución de las cifras de pobreza. Es decir, en aquellos casos en que se registran desviaciones considerables respecto de la tendencia nacional de incremento de 1.4 puntos porcentuales de pobreza en el período 2006 - 2009. Analiza para ello el cambio en algunos indicadores financieros municipales, así como el peso relativo de distintas fuentes de ingreso –autónomas y provenientes de subsidios– en la composición de los ingresos familiares.

¹ Serie de debates y análisis "Una mirada territorial para la CASEN", 2010; iniciativa del programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.



Gráfico 1. Evolución de la Pobreza y la Indigencia por Región 2006-2009 (Porcentaje de la población respectiva)



Fuente: Mideplan, 2009

Sabemos que en la superación de la pobreza influye tanto el mercado como las políticas públicas. En términos muy generales, el principal efecto del mercado en la superación de la pobreza consiste en generar oportunidades de empleo; mientras que la política pública aporta en forma indirecta generando o asegurando las condiciones para el funcionamiento del mercado; más directamente a través de la política social que, como en el caso de la educación, permite en el mediano plazo incrementar el capital humano de la población para acceder a mejores empleos; y, de manera mucho muy directa, a través de subsidios y transferencias monetarias, que permiten a las familias pobres paliar sus carencias de ingreso y satisfacer sus necesidades de consumo en el corto plazo.



Mucho se ha debatido en Chile si es que el incremento de la pobreza en la última medición se explica por la crisis económica que enfrentó el país y la consecuente pérdida de puestos de trabajo; si se explica más bien por la baja capacidad de los subsidios y transferencias de paliar las pérdidas de ingreso originadas por la crisis; por la débil respuesta reactivadora de parte del Estado, que pudo generar más empleo directo y mejores incentivos para la actividad empresarial; o por una combinación de varios de estos factores.

Pero estos debates tienden a concentrarse en el nivel nacional, contraponiendo cifras agregadas y análisis de macro-tendencias. Este estudio propone mirar estos fenómenos a nivel local, buscando explícitamente indagar en el papel que ha desempeñado la institucionalidad pública –nacional y local-, tanto en la reducción de la pobreza que registran algunas comunas, como en atenuar el impacto de la crisis económica en el incremento de la pobreza que se verifica en otros territorios.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.² Les corresponde, en consecuencia, un rol activo tanto en materia de fomento productivo como de protección social a escala local.

Este trabajo no se propone discutir y analizar los instrumentos, atribuciones y recursos con que efectivamente cuentan las municipalidades para ejercer con propiedad su mandato. Como información de contexto relevante para efectos del análisis, baste señalar que la trayectoria municipal en materia de apoyo a las actividades productivas, es más reciente y escasa que su evidente participación en materia social, sea directamente o sea canalizando parte importante de los subsidios sociales que entrega el Estado.

Estructura del documento

El documento se estructura en cuatro secciones, además de esta presentación. Primero se realiza una caracterización del grupo de comunas respecto de las cuales se realizan los análisis siguientes, distinguiendo entre un grupo de comunas que aumenta su población en situación de pobreza entre 2006 y 2009, y un grupo donde disminuye la tasa de pobreza en igual período. Luego se analizan los resultados de ambos grupos en la relación entre ingresos autónomos (provenientes del trabajo) e ingresos monetarios totales (que incorporan las transferencias del Estado) y se profundiza en el comportamiento de los ingresos autónomos y las transferencias según nivel socioeconómico, en ambos grupos de comunas. La tercera sección se adentra en las variables de gestión y desempeño municipal. El trabajo termina con algunas reflexiones finales a modo de conclusiones.

² Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades



Principales resultados

Con base a un análisis de 99 municipios respecto de los cuales es posible realizar análisis estadísticamente confiables³, el estudio constata la existencia de 11 comunas que disminuyen y 19 que aumentan la pobreza entre 2006 y 2009.

a) Fuentes de ingreso

- En el 42% de los municipios estudiados los pobres son hoy más dependientes de subsidios que el 2006, porque disminuye el ingreso autónomo respecto del ingreso total. Esta disminución se concentra en el grupo de municipios que aumenta pobreza, constatación que habla positivamente acerca de la capacidad de respuesta estatal ante fenómenos de crisis: la falta de ingreso autónomo se suple con subsidios; si aún así se incrementa la pobreza, cabría esperar un incremento mayor aún de no mediar transferencias estatales.
- En las comunas en que disminuye la pobreza aumenta levemente el empleo, alza que se explica por un crecimiento importante de la población pobre no indigente que se encuentra ocupada. Entre los indigentes aumenta la desocupación, ya sea que aumente o que disminuya la pobreza.
- Las transferencias aumentan más entre la población indigente que en los demás grupos socioeconómicos. Su impacto es mayor donde aumenta la pobreza que donde disminuye.
- Las comunas que disminuyen pobreza atraen población, mantienen constante su porcentaje de ocupación respecto de la población total (por lo tanto, crece el número total de personas que se encuentran ocupadas) y registran un incremento de las transferencias respecto de los ingresos totales muy inferior al que ocurre en los otros grupos de comunas. No parece ser la política social la que explica la disminución de la pobreza en estos casos.
- Subsidios focalizados y no focalizados: el alza de los primeros se concentra principalmente en las comunas que aumentan pobreza. Mientras que los hogares indigentes de las comunas que aumentan pobreza duplican el peso de las transferencias en su ingreso total entre 2006 y 2009 (pensiones asistenciales). En las comunas en que disminuye la pobreza, no hay diferencias significativas de un año a otro. Prácticamente todo el incremento de ingresos provenientes de transferencias entre la población indigente de municipios que

³ Aun cuando la mayor parte de las comunas del país se encuentran auto-representadas, la cantidad de hogares encuestados por comuna es baja, por lo que los resultados desagregados a nivel comunal de la CASEN son bastante imprecisos, porque con un error muestral muy grande, la mayor parte de las diferencias en la tasa de pobreza comuna en el tiempo pierden significancia estadística. Para efectos de este estudio se realizaron varios test de significancia, de modo tal de acotar el universo de análisis, pero teniendo la certeza que respecto de ese universo, los resultados obtenidos son estadísticamente válidos, porque la estimación del cambio en pobreza registra un error muestral admisible. (Ver Anexo estadístico)



disminuyen la pobreza, se explica por transferencias no focalizadas (asignaciones familiares).

b) Desempeño municipal

- En las comunas en que disminuye la pobreza también disminuye la dependencia del FCM. La tasa promedio de pobreza de los municipios de ambos grupos no es muy diferente el 2009 (mientras que sí lo era el 2006); y sin embargo, la dependencia del FCM al final del período es mayor en el grupo que aumenta pobreza que en el que disminuye.
- En el grupo de municipios que disminuye la pobreza, se incrementa el monto de recursos destinados a inversión. Como evidencia de una mayor racionalidad del gasto, no se observan cambios significativos en la relación entre inversión con recursos propios e inversión total, lo que significa que el incremento de la inversión en el gasto total no se explica por la capacidad de atraer recursos externos.
- Estos hallazgos se encaminan en dirección de validar la hipótesis del estudio, que propone que la calidad de la gestión municipal incide sobre la evolución de la pobreza. En primer lugar, se constata una diferencia entre los dos grupos donde se producen cambios en la situación de pobreza, en el comportamiento de los indicadores con que estimamos el desempeño municipal. En segundo término, el sentido de esa diferencia indica que mejoran los indicadores financieros en el mismo grupo en que disminuye la pobreza, y viceversa. Lo que no podemos hacer es atribuir una relación de causalidad entre ambos hechos.

No obstante, estos resultados deben ser vistos a la luz de un hallazgo más relevante. Si es que la disminución de la pobreza en los 11 municipios analizados se explica fundamentalmente por razones de dinamismo económico (o al menos no se explica principalmente por efecto de subsidios estatales), lo que aparece como un mejor desempeño relativo de esos gobiernos locales puede ser reflejo de un mayor crecimiento económico local, que conduzca a mayores fuentes autónomas de ingreso para los municipios, las que a su vez expliquen la menor dependencia del Fondo Común Municipal y la mayor disponibilidad de recursos para inversión.

Profundizar en estas posibles relaciones puede ser objeto de un estudio empírico de las dinámicas de desarrollo de los 11 municipios en cuestión.



I.- Descripción del grupo de comunas consideradas en el análisis

Los análisis que se presentan a continuación se realizan sobre la base de un total de 99 comunas, que representan el 29% del total de comunas del país, en las que habita cerca del 40% de la población nacional, según proyecciones de población del INE para el año 2009 (Ver en anexo listado completo de comunas incluidas en el análisis). Estas comunas corresponden a un subgrupo de las comunas definidas por MIDEPLAN como auto-representadas, que se ubicaron dentro de un rango máximo admisible de error muestral asociado a la estimación del cambio en la pobreza (Ver Anexo 2).

Tabla 1. Caracterización general comunas consideradas en el análisis

	Comunas		Población 2006		Población 2009	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Muestra	99	28,7	6.535.213	39,76	6.892.421	40,71
Total nacional	345	100	16.432.674	100	16.928.873	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Encuestas CASEN 2006 y 2009.

Del total de 99 comunas, 19 de ellas registran incrementos de su población en situación de pobreza, 11 registran disminuciones y en 69 no se registran variaciones es-

Tabla 2a. Población bajo línea de pobreza y total por grupo de comunas, 99 comunas, 2006 y 2009 (miles de personas)

Grupo cambio de pobreza	N	2006		2009	
		Bajo línea pobreza	Total	Bajo línea pobreza	Total
Disminución	11	32.8	330.1	14.6	436.3
No cambio	69	537.0	5.806.0	557.1	6.035.2
Aumento	19	26.7	399.1	61.4	421.0
Total	99	596.5	6.535.2	633.1	6.892.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009.



tadísticamente significativas. Vistas conjuntamente, llama la atención el mayor crecimiento de la población en las comunas que disminuyen pobreza que en las que aumentan. Mientras que las primeras pasan de poco más de 330 mil habitantes por comuna en 2006 a 436 mil en 2009 con un crecimiento de población de un 32% en el período, las segundas solo crecen un 5,5% y en promedio, las 99 comunas estudiadas crecen un 3,9% en el mismo período (Tabla 2a).

Tabla 2b. Número de hogares por grupo de comunas, 99 comunas, 2006 y 2009 (miles de hogares)

Grupo cambio de pobreza	N	2006		2009	
		Bajo línea pobreza	Total	Bajo línea pobreza	Total
Disminución	11	7.0	98.4	3.7	138.1
No cambio	69	120.9	1560.7	134.8	1692.0
Aumento	19	6.2	107.3	15.0	117.0
Total	99	134.1	1766.4	153.5	1947.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009.

Las tablas 3a y 3b describen con más detalle la situación de las 19 y 11 comunas que aumentan y disminuyen pobreza, respectivamente.

Tabla 3a. Comunas que aumentan pobreza 2006-2009 (19 comunas)

Region	Comuna	Pobreza 2006 (%)			Pobreza 2009 (%)			Cambio 2006-09
		Total pobres	Pobres no indigentes	Indigentes	Total pobres	Pobres no indigentes	Indigentes	
I	POZO ALMONTE	6,1	5,9	0,2	12,0	6,7	5,4	5,9
II	TALTAL	5,5	4,0	1,6	10,5	8,1	2,4	4,9
III	DIEGO DE ALMAGRO	4,2	3,0	1,2	11,5	8,8	2,8	7,3
III	FREIRINA	3,7	3,1	0,6	16,8	8,2	8,6	13,1
V	HIJUELAS	6,5	6,1	0,3	16,9	15,3	1,6	10,5
VI	PEUMO	5,7	5,0	0,7	19,4	17,1	2,4	13,8
VI	PLACILLA	11,6	10,0	1,7	19,6	13,1	6,5	8,0
VII	RIO CLARO	4,9	4,2	0,7	14,5	10,1	4,4	9,6
VII	ROMERAL	3,7	2,8	1,0	16,2	15,0	1,2	12,4
X	CURACO DE VELEZ	2,8	2,8	0,0	7,3	4,1	3,2	4,5
X	PUQUELDON	3,6	2,6	1,0	9,0	6,0	3,0	5,4
X	HUALAIHUE	4,3	1,7	2,6	11,3	9,9	1,3	6,9
XI	AISEN	5,0	1,7	3,3	18,1	14,0	4,1	13,1
XII	PRIMAVERA	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0	2,2	2,2
RM	PEDRO AGUIRRE CERDA	6,3	4,5	1,8	12,8	10,3	2,6	6,5
RM	CALERA DE TANGO	5,8	3,4	2,4	12,1	7,9	4,2	6,3
RM	CURACAVI	8,6	7,5	1,0	16,3	13,8	2,5	7,7
RM	TALAGANTE	8,4	7,1	1,3	15,0	11,1	3,9	6,6
RM	ISLA DE MAIPO	9,4	8,8	0,6	17,1	11,1	6,0	7,7
Promedio nacional		13,7	10,5	3,2	15,1	11,4	3,7	1,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009.



Con la excepción de Placilla, todas las comunas que entre 2006 y 2009 incrementaron su tasa de pobreza se encontraban a comienzos del período muy por debajo del promedio de pobreza a nivel nacional (13,7%); situación contraria a la que se observa entre las comunas que disminuyeron su tasa de pobreza, las que –con excepción de Providencia y La Reina– presentaban en el 2006 una cifra de pobreza superior al promedio país (Ollagüe, Río Hurtado, Putaendo, Santa María, Limache y Galvarino) o en torno al promedio (Marchigue, Pencahue y María Pinto).

A excepción de Galvarino, las demás comunas que registran una disminución significativa de su situación de pobreza se encuentran en 2009 por debajo del promedio nacional, mientras que 8 de las 19 comunas que aumentan pobreza pasan a situarse por sobre este promedio.

Tabla 3a. Comunidades que disminuyen pobreza 2006-2009 (11 comunas)

Region	Comuna	Pobreza 2006 (%)			Pobreza 2009 (%)			Cambio 2006-09
		Total pobres	Pobres no indigentes	Indigentes	Total pobres	Pobres no indigentes	Indigentes	
II	OLLAGUE	17,6	13,2	4,4	9,4	5,5	3,9	-8,2
IV	RIO HURTADO	18,1	13,0	5,1	11,6	9,3	2,2	-6,5
V	PUTAENDO	19,6	15,3	4,3	9,1	7,7	1,4	-10,5
V	SANTA MARIA	16,1	14,3	1,8	7,3	7,3	0,0	-8,8
V	LIMACHE	18,6	16,3	2,3	6,7	6,3	0,4	-11,9
VI	MARCHIGUE	10,6	8,6	2,0	4,8	4,8	0,0	-5,8
VII	PENCAHUE	11,5	10,8	0,8	5,2	3,8	1,4	-6,3
IX	GALVARINO	35,7	16,1	19,5	21,2	16,4	4,8	-14,5
RM	LA REINA	7,7	7,2	0,5	1,7	1,3	0,4	-6,0
RM	PROVIDENCIA	3,4	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,4
RM	MARIA PINTO	12,7	8,8	3,9	5,2	3,9	1,2	-7,5
Promedio nacional		13,7	10,5	3,2	15,1	11,4	3,7	1,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009.

Al indagar en la magnitud de estos cambios encontramos que el aumento promedio de población en situación de pobreza entre los habitantes de las 19 comunas que aumentan pobreza es de 8%, mientras que la variación negativa en la situación de pobreza de la población que habita en las 9 comunas que disminuyen pobreza es de -6.7%, sobre una población total en 2009 de 420.967 y 436.288 habitantes respectivamente. Variaciones muy superiores a la del cambio a nivel nacional (que es de 1,4%), mayor en el grupo de comunas que empeora su situación que en el que mejora.

Estamos ante un universo de análisis acotado, que presenta algunas características importantes para efectos de extraer lecciones relevantes:

- Se trata de comunas respecto de las cuales tenemos confianza estadística que su evolución en materia de pobreza es representativa de la realidad.
- Representan en conjunto a cerca del 40% de la población nacional.
- Los cambios porcentuales que registran los grupos que aumentan y disminuyen pobreza son importantes. Si una cantidad importante de población comu-



nal pasó de una situación a otra, lo más probable es que estos cambios no se deban a situaciones coyunturales o aisladas, sino que exista alguna causa para explicar el cambio.

Un punto adicional a considerar de la observación de estas variables iniciales de contexto, así como de otras de desempeño y resultados que veremos a continuación, es que las 19 comunas que aumentan pobreza eran el 2006, menos pobres, más pobladas y presentaban un mejor desempeño municipal que las 11 que disminuyen pobreza. Por efecto de los cambios en uno y otro grupo la situación en 2009 no se invierte, pero se iguala. Se trata de dos grupos de comunas que a comienzos del período estudiado eran bastante homogéneos internamente pero muy distintos entre sí, mientras que en 2009 se habían igualado.



II.- Cambios en pobreza y fuentes de ingreso (autónomo y transferencias)

Los ingresos autónomos corresponden a aquellos que generan los hogares por sus propios medios (sin incorporar las transferencias del Estado) e incluyen por lo tanto los ingresos del trabajo, los ingresos asociados a la posesión de bienes de capital (arriendos, intereses, rentas), aquellos provenientes de jubilaciones y pensiones contributivas, y otros ingresos de origen privado (transferencias de otros miembros de la familia, donaciones). Los ingresos monetarios suman a los ingresos autónomos los subsidios de carácter monetario que distribuye el Estado a través de sus programas sociales (Mideplan, 2006)⁴.

- ✓ **Donde aumenta la pobreza aumentan también las transferencias del Estado: subsidios contribuyen a paliar los efectos de la crisis sobre los ingresos familiares**

Al observar la evolución de la relación entre ingreso autónomo e ingreso monetario de los hogares correspondientes a los 99 municipios estudiados, llama la atención que en un número considerable de municipios (42 de 99) esta relación es negativa, es decir, disminuye el ingreso autónomo respecto del ingreso total (monetario).

Ahora bien, estos 42 casos no se distribuyen en forma homogénea, 16 de ellos corresponden a casos de municipios en que aumentó la pobreza, 26 a casos en que no se registran cambios significativos en materia de pobreza y ninguno a casos de disminución de la pobreza. Esta relación se presenta en la Tabla 4a indicando el número de comunas en cada situación, y en la Tabla 4b la cantidad total de habitantes en cada caso.

Estas cifras indican que en casi el 42% de los municipios, los pobres son el 2009 más dependientes de subsidios y transferencias de lo que eran tres años antes. Solo encontramos un caso donde la disminución de la pobreza se explica por un aumento del ingreso autónomo de los hogares, que corresponde a la comuna de Galvarino.

⁴ Serie Análisis de Resultados de la Encuesta CASEN 2006, N°2, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social, 2006



Tabla 4a. Cambios en la relación entre ingreso autónomo e ingreso total del hogar, según cambios en situación de pobreza 99 comunas seleccionadas, 2006-09 (Número de comunas)

Grupo cambio de pobreza	Relación ingreso autónomo / ingreso total			Total
	Disminuye	No cambia	Aumenta	
Disminución		10	1	11
No cambio	26	43		69
Aumento	16	3		19
Total	42	56	1	99

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

Tabla 4b. Cambios en la relación entre ingreso autónomo e ingreso total del hogar, según cambios situación de pobreza 99 comunas seleccionadas, 2006-2009 (Población estimada 2009, miles de personas)

Grupo cambio de pobreza	Relación ingreso autónomo / ingreso total			Total
	Disminuye	No cambia	Aumenta	
Disminución		425	11	436
No cambio	1.533	4.502		6.035
Aumento	384	37		421
Total	1.917	4.964	11	6.892

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

Pero si interpretamos estos resultados a la luz de la situación de crisis económica por la que atravesó la economía internacional (y el país) durante el 2008-2009, ellos hablan positivamente acerca de la capacidad de respuesta pública para paliar los efectos de la crisis. Los 16 casos de comunas que aumentaron pobreza, en que disminuye la proporción de ingresos autónomos respecto del ingreso total, son un buen ejemplo de esta capacidad de respuesta, pues de no mediar subsidios y transferencias cabría esperar una caída aún mayor en los ingresos de esos hogares.

Estos resultados son coincidentes con otros análisis que dan cuenta del impacto de las transferencias en paliar los efectos de la crisis en la pérdida de empleo y el con-



secuente aumento de la pobreza⁵. Aunque escapa parcialmente de los fines de este análisis, cabe señalar que la tendencia observada para las 99 comunas estudiadas, se mantiene al observar lo que sucede con las 334 comunas que, según MIDEPLAN, están auto-representadas en la aplicación de la Encuesta CASEN para ambos años del estudio (2006 y 2009).

Según se observa en las Tablas 4c y 4d, la cantidad de comunas en que disminuye el porcentaje de ingreso total que proviene de ingresos autónomos del hogar asciende a 176, lo que representa un 59% del total de 334 comunas auto-representadas. Sigue siendo solo una comuna (Galvarino) la que mejora tanto en su situación de pobreza como en la relación ingreso autónomo/ingreso total. Ahora además, encontramos algunos casos que incluso mejoran su situación de pobreza en el 2006 respecto del 2009, pero por efecto de las transferencias y no del incremento del ingreso autónomo (7 casos)⁶.

Tabla 4c. Cambios en la relación entre ingreso autónomo e ingreso total del hogar, según cambios en situación de pobreza 334 comunas auto-representadas, 2006-09 (Número de comunas)

Grupo cambio de pobreza	Relación ingreso autónomo / ingreso total			
	Disminuye	No cambia	Aumenta	Total
Disminución	7	20	1	28
No cambio	126	129		255
Aumento	43	8		51
Total	176	157	1	334

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

⁵ Ver por ejemplo, D. Bravo, Castro, R., Irarrázaval, I., Larragaña, O., Sanhueza, C. y Raczynski, D. (2010) “Desigualdad y pobreza a partir de los resultados de la Encuesta CASEN 2009”. Grupo de Política Social, Santiago de Chile; De la Maza, G. (2010) “Diez verdades incómodas sobre la Casen 2009” Columna de opinión en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/07/27/diez-verdades-incómodas-sobre-la-casen-2009/>; Hardy, C. (2010) “Casen 2009: Crisis Económica, Pobreza y Protección Social” Columna de opinión en <http://www.dialoga.cl/content/view/full/884892/CASEN-2009-Crisis-Economica-Pobreza-y-Proteccion-Social.html>

⁶ Alto Hospicio, La Higuera, Pichidegua, San Vicente, Hualpén, Niquén y Gorbea



Tabla 4d. Cambios en la relación entre ingreso autónomo e ingreso total del hogar, según cambios situación de pobreza 334 comunas auto-representadas, 2006-2009 (Población estimada 2009, miles de personas)

Grupo cambio de pobreza	Relación ingreso autónomo / ingreso total			
	Disminuye	No cambia	Aumenta	Total
Disminución	261	555	11	827
No cambio	5.543	7.842		13.386
Aumento	1.949	815		2.765
Total	7.753	9.213	11	16.977

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

Volviendo a las comunas objeto de estudio, la relación descrita en las Tablas 8a y 8b se refuerza al observar la baja en el porcentaje que representa el ingreso autónomo respecto del ingreso total en las comunas en que aumenta la pobreza (Tabla 5).



Tabla 5. Promedios comunales de ingreso autónomo/ingreso total (%) por grupo de comunas, 99 comunas analizadas, 2006-2009

Grupo cambio de pobreza 2006-09	N	Ingreso total (%)		autónomo/Ingreso	
		Promedio lineal	Promedio lineal	Promedio ponderado*	Promedio ponderado*
		2006	2009	2006	2009
Disminución	11	86.9	87.2	90.9	91.9
No cambio	69	89.8	87.2	91.1	89.6
Aumento	19	90.2	85.2	91.3	86.8
Total	99	89.5	86.8	91.1	89.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

(*) Promedios ponderados por población 2009

- ✓ **En las comunas en que disminuye la pobreza aumenta levemente el empleo, alza que se explica por un crecimiento importante de la población pobre no indigente que se encuentra ocupada**

Revisamos a continuación el efecto del empleo y las transferencias. Los Gráficos 2 y 3 revisan los cambios en el porcentaje de población que se encuentra ocupada y desocupada al momento de la aplicación de la Encuesta CASEN en 2006 y en 2009, en el grupo de comunas que disminuye pobreza (Gráfico 2) y que aumenta (Gráfico 3). La población ocupada y desocupada corresponde al porcentaje de la población entre 15 y 65 años con respecto a la población total en el mismo rango de edad (activa e inactiva) que se encuentra en cada categoría. Sirve como una medida de la cantidad de población que percibe ingresos provenientes del trabajo.

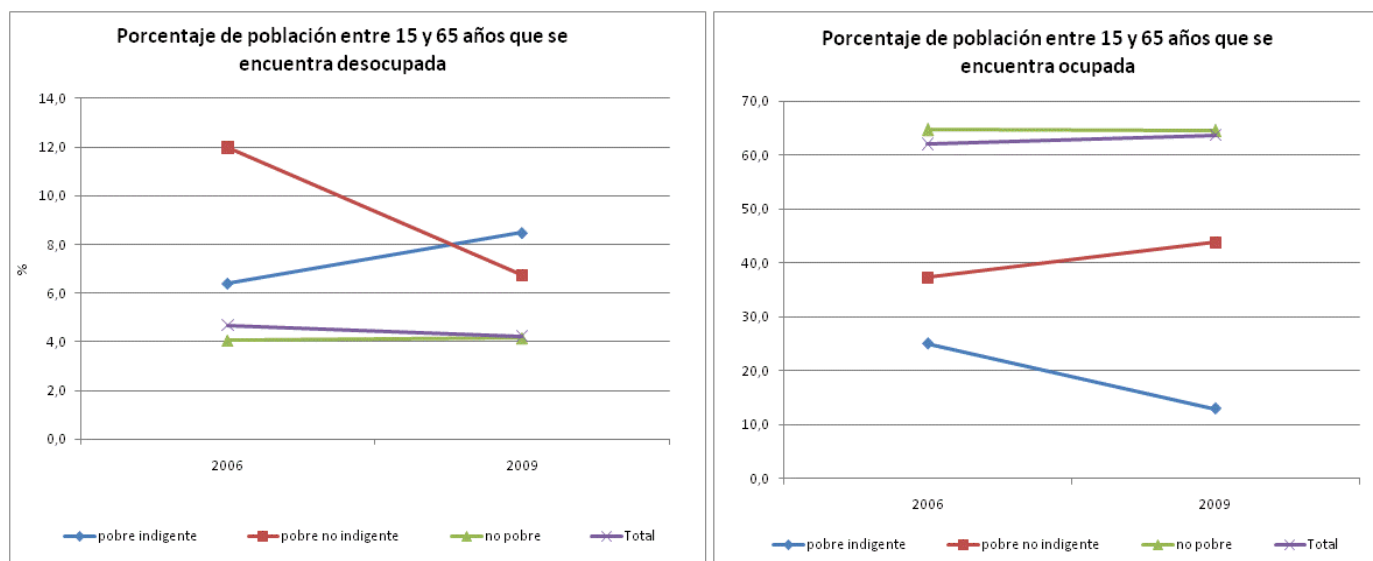
Llama la atención la importante disminución de la desocupación entre la población pobre no indigente en las comunas que disminuyen pobreza, cuestión que no ocurre entre los indigentes donde, contrariamente, se incrementa la desocupación en el período 2006-2009.

La superación de la pobreza en estas comunas se explicaría por razones distintas en distintos grupos de población: en los no extremadamente pobres, por efectos de su incorporación al trabajo; en los indigentes, por efecto de los subsidios.

En las comunas que aumentan pobreza se incrementa la desocupación en todos los grupos, tal y como ocurre con las estadísticas nacionales de desempleo en el contexto de la crisis económica del 2009. Una vez más, el alza de la desocupación es mayor entre los indigentes que en los demás grupos de ingreso.

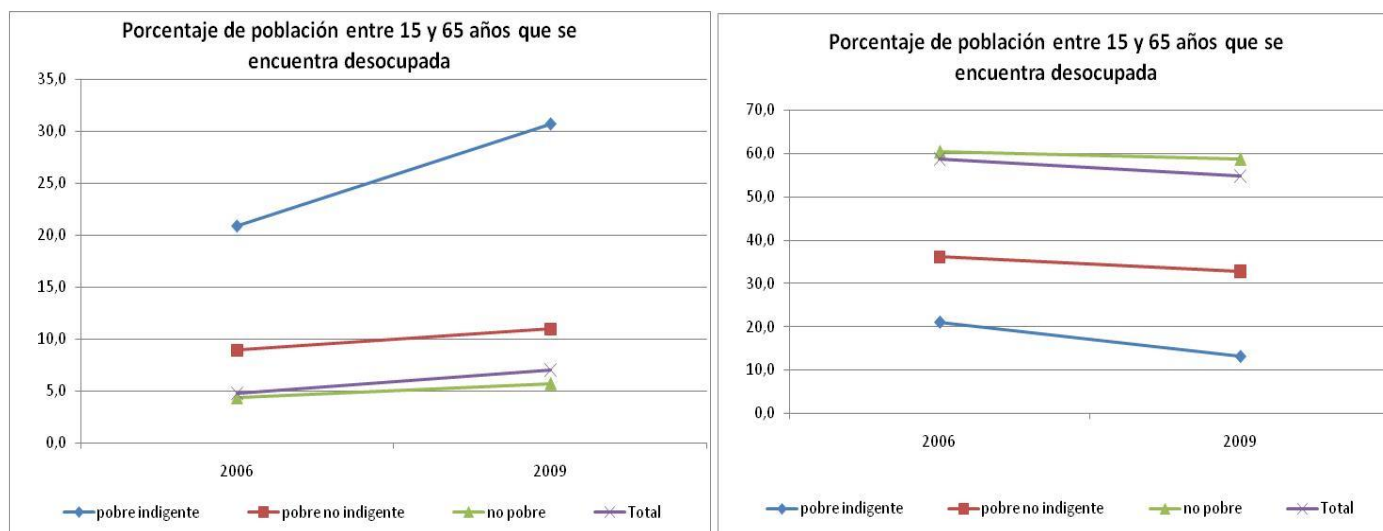


Gráfico 2
Evolución de la población ocupada 2006-2009 según nivel socioeconómico (*), en las comunas que disminuyen pobreza (11 comunas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009
 (*) Con base a la situación de cada año

Gráfico 3
Evolución de la población ocupada 2006-2009 según nivel socioeconómico (*), en las comunas que aumentan pobreza (19 comunas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009
 (*) Con base a la situación de cada año

- ✓ **Las transferencias aumentan más entre la población indigente que en los demás grupos socioeconómicos. Su impacto es mayor donde aumenta la pobreza que donde disminuye.**

Como cabe esperar, el ingreso por transferencias de las familias más pobres en los municipios en que disminuye la pobreza aumenta entre 2006 y 2009, de otro modo no se explica dicha disminución ante la caída del ingreso autónomo, la mayor desocupación y la crisis económica. Pero llama la atención que este incremento es mucho más alto en el grupo de municipios que aumentan pobreza. Mientras que el porcentaje del ingreso total de la población indigente que proviene de transferencias sube de 23,8% a 29,3% en los municipios que disminuyen pobreza, el incremento es de 12,6% a 26,6% en los que aumenta la pobreza.

Una vez más, el incremento de las transferencias habla positivamente acerca de la capacidad de respuesta del Estado ante la crisis, pues permite suplir los ingresos que dejan de generarse del trabajo y atenuar la caída del ingreso total. Si este incremento es mayor en las comunas que aumentan pobreza, pareciera ser que la disminución de la pobreza en las 11 comunas analizadas no se explicaría por efecto de la acción estatal. Si agregamos a lo anterior el hecho de que la población ocupada no disminuye en esas comunas a pesar de la crisis y que la cantidad total de habitantes aumenta más que el promedio nacional, se refuerzan las evidencias para hipotetizar sobre algún factor "de mercado" en la explicación de la disminución de la pobreza.

Este es un resultado que cabe observar con mayor profundidad en terreno. Los datos están indicando que las comunas que disminuyen pobreza atraen población, mantienen constante su porcentaje de ocupación respecto de la población total (por lo tanto, crece el número total de personas que se encuentran ocupadas) y registran un incremento de las transferencias respecto de los ingresos totales muy inferior al que ocurre en los otros grupos de comunas.

- ✓ **Subsidios focalizados y no focalizados: el alza de los primeros se concentra principalmente en las comunas que aumentan pobreza.**

La Encuesta CASEN recoge información sobre subsidios focalizados y no focalizados. Los subsidios focalizados incluyen: Pensiones Solidarias⁷ (ex-pensiones asistenciales, PASIS), Subsidio Familiar (SUF), Subsidio de Agua Potable (SAP) y los Bonos Chile Solidario⁸. Dentro de los subsidios no focalizados la encuesta recoge información acerca del Subsidio de Cesantía y la Asignación Familiar. La Tabla 6a considera conjuntamente todos los subsidios.

⁷ Se refiere a las pensiones básicas solidarias y aporte previsional solidario, que conforman el Pilar Solidario de la Reforma Previsional (Ley 20.255 del 7 de marzo de 2008).

⁸ Los Bonos Chile Solidario son de dos tipos: Bono de Protección Familiar que se otorga a las familias participantes en el Programa Puente durante los primeros 2 años de su participación, cuyo monto disminuye cada 6 meses, y el Bono de Egreso, que se otorga por 3 años a todas las familias que concluyen la fase de apoyo psicosocial y cuyo valor corresponde al valor de un Subsidio Familiar.



Tabla 6a. Ingreso por concepto de transferencias del Estado (subsidios) respecto a ingresos totales del hogar, 99 comunas 2006-2009 (%)

Grupo cambio de pobreza	2006				2009			
	indigente	pobre no indigente	no pobre	Total	indigente	pobre no indigente	no pobre	Total
Disminución	23.8	7.1	0.3	0.4	29.3	15.1	0.5	0.5
No cambio	14.4	5.7	0.5	0.6	20.2	9.2	1.2	1.3
Aumento	12.6	7.3	1.2	1.3	26.6	12.3	3.0	3.4
Total	14.7	5.8	0.5	0.6	21.0	9.6	1.2	1.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009.

Nota: análisis a nivel de hogares, %. Ingresos totales comprende (1) ingreso autónomo, (2) ingresos por subsidios o transferencias, (3) alquiler imputado de la vivienda. Los dos primeros corresponden al ingreso monetario del hogar.

La tabla 6b repite el análisis precedente, pero observando esta vez únicamente los ingresos por concepto de subsidios focalizados, que representan una mejor aproximación a la distribución territorial de las transferencias monetarias que realiza el Estado. El resultado impacta: mientras que los hogares indigentes de las comunas que aumentan pobreza duplican el peso de las transferencias en su ingreso total entre 2006 y 2009, en las comunas en que disminuye la pobreza no hay diferencias significativas de un año a otro. Prácticamente todo el incremento de ingresos provenientes de transferencias entre la población indigente de municipios que disminuye la pobreza se explica por transferencias no focalizadas.

Tabla 6b. Ingreso por concepto de subsidios focalizados respecto a ingresos totales del hogar, 99 comunas 2006-2009 (%)

Grupo cambio de pobreza	2006				2009			
	indigente	pobre no indigente	no pobre	Total	indigente	pobre no indigente	no pobre	Total
Disminución	23.4	5.5	0.2	0.3	22.4	12.9	0.4	0.5
No cambio	13.3	4.5	0.3	0.4	17.4	8.0	1.0	1.2
Aumento	10.8	5.6	0.9	1.0	20.5	10.5	2.7	3.0
Total	13.6	4.6	0.4	0.4	17.7	8.3	1.0	1.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

Nota: análisis a nivel de hogares, %. Ingresos totales comprende (1) ingreso autónomo, (2) ingresos por subsidios o transferencias, (3) alquiler imputado de la vivienda. Los dos primeros corresponden al ingreso monetario del hogar.



Al mirar por separado los distintos subsidios que se agrupan en las categorías de focalizados y no focalizados, observamos que el incremento de los subsidios focalizados en las comunas que aumentan pobreza se explica fundamentalmente por las nuevas pensiones solidarias asociadas a la Reforma Previsional, que explican que tanto entre los indigentes como entre los pobres no indigentes el peso de estos subsidios respecto de sus ingresos totales prácticamente se duplique.

Tabla 7a. Descomposición subsidios focalizados y no focalizados según nivel socioeconómicos, comunas que aumentan pobreza 2006 – 2009 (% respecto del ingreso total)

Subsidios	2006					2009				
	indi- gente	pobre no indi- gente	Total po- bre	No po- bre	Total	indi- gente	pobre no indi- gente	Total po- bre	No po- bre	Total
Focalizados										
Pens. Solidarias	4.7	3.7	3.7	0.8	0.8	7.7	4.8	5.1	1.8	2.0
SUF	5.3	1.5	1.9	0.1	0.1	3.8	1.3	1.5	0.2	0.2
SAP	0.5	0.2	0.2	0.0	0.0	0.6	0.1	0.2	0.0	0.0
BCS	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	8.3	4.3	4.7	0.7	0.8
Total	10.8	5.6	6.1	0.9	1.0	20.5	10.5	11.5	2.7	3.0
No focalizados										
Asign. familiar	1.8	1.6	1.7	0.2	0.3	6.1	1.8	2.2	0.3	0.4
Cesantía	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	1.8	1.6	1.7	0.2	0.3	6.1	1.8	2.2	0.3	0.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

En cambio, en las comunas en que disminuye la pobreza aumentan los subsidios no focalizados, sobre todo entre la población indigente y por el peso relativo de las asignaciones familiares, que pasan de representar el 0.4% del total de ingresos de los hogares indigentes en 2006 a casi un 7% del ingreso total. Un argumento más a favor de la hipótesis del mayor dinamismo económico en la explicación de la disminución de la pobreza en las 11 comunas analizadas: la asignación familiar es un subsidio por carga familiar que se paga fundamentalmente a trabajadores dependientes, lo que significa que si aumentan las asignaciones familiares, es porque aumenta el empleo.



Tabla 7b. Descomposición subsidios focalizados y no focalizados según nivel socioeconómicos, comunas que disminuyen pobreza 2006 - 2009

Subsidios	2006					2009				
	indi- gente	pobre no indi- gente	Total pobre	No pobre	Total	indi- gente	pobre no in- digen- te	Total po- bre	No po- bre	To- tal
Focalizados										
Pens.										
Solidarias	9.9	3.4	3.9	0.2	0.2	2.9	5.2	5.0	0.3	0.3
SUF	9.2	1.7	2.2	0.0	0.0	5.2	2.2	2.4	0.0	0.0
SAP	1.6	0.1	0.2	0.0	0.0	0.7	0.6	0.6	0.0	0.0
BCS	2.7	0.4	0.5	0.0	0.0	13.5	4.8	5.3	0.1	0.1
Total	23.4	5.5	6.8	0.2	0.3	22.4	12.9	13.5	0.4	0.5
No focalizados										
Asign.										
familiar	0.4	1.5	1.5	0.1	0.1	6.9	2.1	2.4	0.1	0.1
Cesantía	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Total	0.4	1.5	1.5	0.1	0.1	6.9	2.2	2.5	0.1	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009

Es evidente que la política social del Estado contribuye a atenuar el impacto de la crisis económica. Al momento de aplicarse la Encuesta CASEN 2009 a fines de 2009 la tasa de desempleo en el país rondaba el 10%, en comparación con el poco más de 6% del último trimestre de 2006 (momento de la aplicación de la Encuesta ese año). Si todos los ingresos del hogar provinieran de lo que las familias logran generar, otras habrían sido las cifras de pobreza del 2009.

Los subsidios focalizados tienen una clara expresión territorial, pero esto no necesariamente significa que los municipios jueguen un rol relevante en su distribución. De hecho no es así en el caso de las Pensiones Asistenciales, cuya entrega la realiza el Instituto de Previsión Social creado a partir de la Reforma Previsional.

En consecuencia, hasta este momento del análisis tenemos evidencia del rol del Estado, pero no de la participación del municipio en la explicación e la disminución de la pobreza en 11 municipios ni en atenuar el impacto del incremento en otros 19. Revisemos a continuación algunos indicadores municipales.



III.- Desempeño municipal de las comunas estudiadas

A efectos de indagar en una eventual relación entre el desempeño municipal y la evolución de la pobreza, los datos que se presentan a continuación contrastan los dos grupos de municipios caracterizados (además del grupo de municipios que no registra cambios significativos en su situación de pobreza) con distintos indicadores de desempeño financiero municipal.

- ✓ **En las comunas en que disminuye la pobreza también disminuye la dependencia del FCM**

Distintos esfuerzos de construcción de tipologías municipales utilizan el indicador “Dependencia del Fondo Común Municipal” como una forma de aproximarse al desempeño municipal, suponiendo que a mayor dependencia, peor desempeño y viceversa. Por eso es que la primera y más evidente relación que se intentó establecer es la existente entre cambios en la pobreza y evolución de la dependencia del FCM en los tres grupos de municipios.

Según se observa en la Tabla 8, efectivamente en el grupo de municipios que disminuye pobreza se observa también una disminución de su dependencia promedio del FCM, pasando de un 64.5% en 2006 a un 57.2% en 2009 (el porcentaje promedio de dependencia se sitúa en torno al 63%). Aunque la diferencia es de poco menos de 7 puntos porcentuales, es más alto que las variaciones que se registran en los otros dos grupos, donde prácticamente no se registran cambios.

Tabla 8. Cambio en la pobreza 2006 – 2009 y dependencia del FCM

	N°	Dependencia FCM (%)	
		2006	2009
Disminución pobreza	11	64.5	57.2
No cambio	69	49.6	48.5
Aumento pobreza	19	64.9	63.4
Total	99	54.2	52.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009 y del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Ahora bien, la estructura de distribución del FCM considera en un 10% la situación de pobreza comunal, lo que significa que existe cierto grado de correlación entre pobreza y dependencia del FCM municipal, que podría explicar por qué a medida que disminuye la pobreza disminuye la tasa de dependencia. Sin embargo, vimos que una vez ocurridos los cambios en la situación de pobreza en los dos grupos que informan cambios entre 2006 y 2009 (uno al alza y el otro a la baja), la tasa promedio de pobreza de los municipios de ambos grupos no es muy diferente el 2009



(mientras que sí lo era el 2006); y sin embargo, la dependencia del FCM al final del período es mayor en el grupo que aumenta pobreza que en el que disminuye.

Si es que el indicador de dependencia del FCM representa adecuadamente al desempeño municipal, esta primera evidencia daría cuenta de una mejoría en la capacidad de gestión municipal del grupo de municipios que disminuye pobreza entre el 2006 y el 2009.

Hasta el año 2008 el FCM se distribuía de acuerdo con los siguientes criterios: partes iguales (10%), pobreza (10%)⁹, población (15%), predios exentos (30%)¹⁰, ingresos propios permanentes (35%)¹¹. El 10% restante se destina a emergencias. Tras una reforma aprobada el 24 de diciembre de 2007 (Ley N° 20.237), el FCM se distribuye 25% en partes iguales, 10% por criterio de pobreza, 30% según predios exentos y 35% por ingresos propios permanentes¹². Es más evidente la relación entre estos criterios con el contexto comunal que con el desempeño municipal. Por ejemplo, aunque producto de una buena gestión es posible incrementar la recaudación de algunos impuestos e incrementar los ingresos propios permanentes, en general son decisiones que trascienden al municipio las que explican la localización de empresas o la generación de actividad económica, con el consecuente impacto en los ingresos propios municipales.

✓ **Aumentan los recursos destinados a inversión en el grupo de municipios que disminuye pobreza**

En consecuencia, y para no apresurar conclusiones, se revisan a continuación otros indicadores estimativos de desempeño. Las Tablas 9a y 9b comparan la evolución del porcentaje de gasto total municipal dedicado a inversión en los tres grupos de municipios. Se supone que mientras mayor es la proporción del gasto total que se destina a inversión, mejor el desempeño municipal, sea por una mayor racionalidad en el gasto o por una mayor capacidad de gestión para atraer recursos de inversión provenientes de otras fuentes, a la comuna.

Según se observa, el grupo de municipios que disminuye pobreza registra cierto incremento del porcentaje total de recursos destinado a inversión, pasando de poco más de un 11% del gasto total en 2006 a un 18% en 2009. En los otros dos grupos en cambio, prácticamente no se registran diferencias. La mayor proporción del gasto destinado a inversión en 2006 entre los municipios que aumentan pobreza que entre los que las disminuyen, entrega una evidencia adicional respecto de la diferencia inicial de ambos grupos y su creciente igualación en el período, diferencia

⁹ Número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país

¹⁰ Número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país

¹¹ En proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo. Los ingresos propios permanentes se componen principalmente de impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos

¹² El modelo incorporó un mecanismo de estabilización, el cual permite compensar con recursos del mismo Fondo a aquellas municipalidades que vean reducidos sus recursos respecto a los del año anterior.



que se estaría verificando no solo en la situación de pobreza comunal, sino en la eficacia del desempeño municipal.

Tabla 9a. Participación de la Inversión en el Gasto Total (%) versus grupo cambio pobreza 2006-09

	N	Participación de la Inversión en el Gasto Total (%)	
		2006	2009
Disminución pobreza	11	11.7	18.0
No cambio	69	15.4	13.6
Aumento pobreza	19	20.4	21.0
Total	99	16.0	15.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009 y del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

En el grupo de 11 municipios que disminuyen pobreza se encuentran La Reina y Providencia. Dos municipios de altos ingresos y escasa dependencia del FCM. Para aislar la distorsión que podrían estar provocando estos dos casos en la explicación del incremento de los recursos destinados a inversión en el gasto total del grupo de municipios que disminuye pobreza, la Tabla 6b repite el ejercicio anterior pero excluyendo La Reina y Providencia.

El resultado llama la atención y refuerza el anterior, porque el aumento del gasto destinado a inversión registra ahora un incremento estadísticamente significativo en el grupo de municipios que bajaron pobreza, de casi 10 puntos porcentuales.

Tabla 9b. Participación de la Inversión en el Gasto Total (%) versus grupo cambio pobreza 2006-09 (excl. La Reina y Providencia)

	N	Participación de la Inversión en el Gasto Total (%)	
		2006	2009
Disminución pobreza	9	12.8	22.9
No cambio	69	15.4	13.6
Aumento pobreza	19	20.4	21.0
Total	97	16.2	15.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009 y del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Sumamos una segunda evidencia al argumento a favor de la existencia de una relación entre la disminución de la pobreza y el desempeño municipal, toda vez que además de disminuir la dependencia del FCM en el grupo de municipios que dismi-



nuyen pobreza, observamos que en este grupo se incrementa el monto de recursos destinados a inversión.

- ✓ **Evidencias hacia una mayor racionalidad del gasto: no hay cambios significativos en la relación entre inversión con recursos propios e inversión total**

Ahora bien, si los argumentos para vincular la relación inversión/gasto con el desempeño municipal son: i) la racionalización del gasto y ii) la capacidad de atraer recursos extra de inversión, podemos aislar el efecto de este segundo argumento observando la participación de la inversión con recursos propios sobre la inversión total (Tabla 10). Observamos que en los tres grupos disminuye el porcentaje de inversión total que los municipios realizan con recursos propios, disminución principalmente inducida por el grupo intermedio de 69 municipios que no cambia su situación de pobreza.

Si no hay variaciones sustantivas en esta relación, cabe entonces sostener que el incremento de la inversión respecto del gasto total en el grupo de municipios que disminuyen pobreza, se explica fundamentalmente por una mayor racionalización del gasto (vía disminución del gasto o vía aumento de los ingresos).

Tabla 10. Participación de Inversión con Recursos Propios sobre Inversión Total (%) versus grupo cambio pobreza 2006-09

	N	2006	2009
Disminución pobreza	11	59.4	41.2
No cambio	69	78.7	59.2
Aumento pobreza	19	66.1	53.1
Total	99	74.2	56.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares 2006 y 2009 y del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Estos hallazgos se encaminan en dirección de validar la hipótesis del estudio, que propone que la calidad de la gestión municipal incide sobre la evolución de la pobreza. En primer lugar, efectivamente es posible constatar una diferencia entre los dos grupos donde se producen cambios en la situación de pobreza, en el comportamiento de los indicadores con que estimamos el desempeño municipal. En segundo término, el sentido de esa diferencia indica que mejoran los indicadores financieros en el mismo grupo en que disminuye la pobreza, y viceversa. Lo que no podemos hacer es atribuir una relación de causalidad entre ambos hechos.



Reflexiones finales a modo de conclusiones

Con el foco puesto en el aporte que puede realizar la política pública al desarrollo socioeconómico del país –que innegablemente pasa por la superación de la pobreza y la reducción de las inequidades territoriales– este trabajo parte de la pregunta sobre la posible contribución del municipio en la explicación de los cambios en la situación de la pobreza comunal.

Aunque encontramos evidencias para mantener esta hipótesis, el análisis de los datos entrega un resultado más potente que merece ser explorado con profundidad: en las comunas que disminuyen pobreza parece mejorar la gestión municipal. Es cierto, pero mucho más evidente parece ser la presencia de factores de mercado en la explicación del fenómeno.

Si es que la disminución de la pobreza en los 11 municipios analizados se explica fundamentalmente por razones de dinamismo económico (o al menos no se explica principalmente por efecto de subsidios estatales), lo que aparece como un mejor desempeño relativo de esos gobiernos locales puede ser reflejo de un mayor crecimiento económico local, que conduzca a mayores fuentes autónomas de ingreso para los municipios, las que a su vez expliquen la menor dependencia del Fondo Común Municipal y la mayor disponibilidad de recursos para inversión.

El planteamiento inicial de este estudio suponía que, dado el contexto de crisis económica, la mayor parte de la explicación para sostener la pobreza en torno a la cifra del 2006 la encontraríamos en el rol del Estado, a partir de lo cual, trataríamos de indagar en el rol particular de los municipios.

Este supuesto continúa siendo válido para sostener la caída de las comunas que de todas formas incrementaron su pobreza, donde prácticamente se duplica el peso de los subsidios y se evita una caída aún mayor. A juzgar por el tipo de subsidios predominantes (Pensión Solidaria) y los resultados financieros municipales, habría sido el Estado Central y no los municipios, el factor determinante de la explicación.

Distinto es el caso de las comunas que disminuyen pobreza. Son pocos casos y aislados. Pero estos resultados invitan a profundizar a través de un estudio empírico en las dinámicas de desarrollo de los 11 municipios en cuestión.



Anexo 1.

Comunas que disminuyen pobreza (11 comunas)

Region	Comuna	Pobreza 2006						Pobreza 2009						Cambio 2006-09	Poblacion Total 2006	Poblacion Total 2009	Ruralidad INE 2007	Tipología SUBDERE
		Total pobres		Pobres no indigentes		Indigentes		Total pobres		Pobres no indigentes		Indigentes						
		(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N					
II	Ollagüe	17,6	24	13,2	18	4,4	6	9,4	36	5,5	21	3,9	15	-8,2	136	381	100	MGC
IV	Río Hurtado	18,1	801	13,0	576	5,1	225	11,6	454	9,3	366	2,2	88	-6,5	4.437	3.919	100	MGC
V	Putendo	19,6	3.094	15,3	2.418	4,3	676	9,1	1.314	7,7	1.110	1,4	204	-10,5	15.783	14.439	53,34	MGC
V	Santa María	16,1	2.253	14,3	1.999	1,8	254	7,3	913	7,3	913	0,0	0	-8,8	13.970	12.509	29,13	MGC
V	Limache	18,6	7.839	16,3	6.887	2,3	952	6,7	6.266	6,3	5.924	0,4	342	-11,9	42.237	93.520	10,14	MGI
VI	Marchigue	10,6	798	8,6	650	2,0	148	4,8	438	4,8	438	0,0	0	-5,8	7.546	9.220	61,72	MGC
VII	Pencahue	11,5	969	10,8	903	0,8	66	5,2	466	3,8	340	1,4	126	-6,3	8.396	8.899	70,98	MGC
IX	Galvarino	35,7	4.158	16,1	1.881	19,5	2.277	21,2	2.401	16,4	1.861	4,8	540	-14,5	11.653	11.335	75,85	MGC
RM	La Reina	7,7	7.419	7,2	6.931	0,5	488	1,7	1.769	1,3	1.343	0,4	426	-6,0	96.116	101.955	0	MGA
RM	Providencia	3,4	4.029	3,4	4.029	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	-3,4	118.563	169.703	0	MGA
RM	María Pinto	12,7	1.429	8,8	994	3,9	435	5,2	537	3,9	407	1,2	130	-7,5	11.256	10.408	86,1	MGI
Promedio nacional		13,7		10,5		3,2		15,1		11,4		3,7		1,4				



Comunas que aumentan pobreza (19 comunas)

Region	Comuna	Pobreza 2006						Pobreza 2009						Cambio 2006-09	Poblacion Total 2006	Poblacion Total 2009	Ruralidad INE 2007	Tipología SUBDERE
		Total pobres		Pobres no indigentes		Indigentes		Total pobres		Pobres no indigentes		Indigentes						
		(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N					
I	Pozo Almonte	6,1	693	5,9	673	0,2	20	12,0	1.206	6,7	669	5,4	537	5,9	11.373	10.014	39,4	MGA
II	Taltal	5,5	509	4,0	365	1,6	144	10,5	1.343	8,1	1.039	2,4	304	4,9	9.184	12.842	16,89	MGC
III	Diego de Almagro	4,2	573	3,0	412	1,2	161	11,5	2.696	8,8	2.050	2,8	646	7,3	13.589	23.414	5,33	MGI
III	Freirina	3,7	212	3,1	180	0,6	32	16,8	1.257	8,2	615	8,6	642	13,1	5.745	7.467	43,73	MGC
V	Hijuelas	6,5	1.154	6,1	1.094	0,3	60	16,9	1.882	15,3	1.705	1,6	177	10,5	17.845	11.113	50,81	MGI
VI	Peumo	5,7	832	5,0	724	0,7	108	19,4	3.310	17,1	2.905	2,4	405	13,8	14.609	17.019	52,75	MGI
VI	Placilla	11,6	976	10,0	837	1,7	139	19,6	1.652	13,1	1.101	6,5	551	8,0	8.383	8.413	77,26	MGC
VII	Rio Claro	4,9	633	4,2	541	0,7	92	14,5	2.321	10,1	1.619	4,4	702	9,6	12.951	15.997	77,25	MGC
VII	Romeral	3,7	511	2,8	376	1,0	135	16,2	3.255	15,0	3.017	1,2	238	12,4	13.670	20.135	76,1	MGI
X	Curaco de Vélez	2,8	103	2,8	103	0,0	0	7,3	300	4,1	169	3,2	131	4,5	3.668	4.085	100	MGC
X	Puqueldón	3,6	146	2,6	106	1,0	40	9,0	323	6,0	216	3,0	107	5,4	4.057	3.576	100	MGC
X	Hualaihué	4,3	348	1,7	140	2,6	208	11,3	103	9,9	91	1,3	12	6,9	8.076	915	54,17	MGC
XI	Aisén	5,0	1.178	1,7	402	3,3	776	18,1	4.587	14,0	3.550	4,1	1.037	13,1	23.630	25.383	9,82	MGI
XII	Primavera	0,0	0	0,0	0	0,0	0	2,2	12	0,0	0	2,2	12	2,2	428	543	100	MGC
RM	P.A.C.	6,3	6.471	4,5	4.644	1,8	1.827	12,8	14.083	10,3	11.265	2,6	2.818	6,5	102.066	109.650	0	MGI
RM	Calera de Tango	5,8	1.332	3,4	773	2,4	559	12,1	2.351	7,9	1.532	4,2	819	6,3	22.887	19.450	33,89	MGA
RM	Curacaví	8,6	2.357	7,5	2.071	1,0	286	16,3	4.725	13,8	3.994	2,5	731	7,7	27.470	29.016	39,56	MGI
RM	Talagante	8,4	5.923	7,1	4.984	1,3	939	15,0	10.289	11,1	7.592	3,9	2.697	6,6	70.119	68.414	18,45	MGI
RM	Isla de Maipo	9,4	2.765	8,8	2.586	0,6	179	17,1	5.727	11,1	3.714	6,0	2.013	7,7	29.371	33.521	26,5	MGI
Promedio nacional		13,7		10,5		3,2		15,1		11,4		3,7		1,4				



Anexo 2. Anexo metodológico

El objetivo del estudio es analizar los cambios en los niveles de pobreza ocurridos a nivel comunal entre 2006 y 2009, a partir de los datos de las encuestas Casen.

Para tal efecto, se consideraron inicialmente las comunas definidas por Mideplan como auto-representadas, lo que arrojó un número inicial de 334 comunas para ambos años (96% del total de comunas en el país). Sin embargo, debido a consideraciones de diseño muestral, el cálculo de pobreza a nivel comunal tiene el inconveniente de arrojar errores muestrales demasiado amplios en comunas en que el tamaño de la muestra haya sido muy pequeño en relación a su tamaño poblacional, lo que se traduce en que los parámetros estimados quedan sujetos a errores muestrales demasiado amplios, más allá de lo razonable¹³.

Para solventar este problema, se aplicó un criterio adicional de selección de comunas, acotando los errores muestrales a un máximo admisible, de manera de otorgar un mayor grado de confiabilidad a las estimaciones.

Como cambio en la pobreza se consideró la diferencia entre niveles porcentuales de pobreza entre años ($\Delta Pob = Pobreza_{2009} - Pobreza_{2006}$). El cálculo de los errores muestrales requiere primero el cómputo de los errores estándar de las estimaciones de pobreza de cada año, los que fueron obtenidos de acuerdo a un diseño muestral estratificado, por conglomerados y multi-etápico, con corrección de muestra finita. El error estándar de la estimación ΔPob corresponde a la combinación entre los errores estándar de la pobreza de cada año¹⁴.

Posteriormente se procedió a obtener los errores de muestreo. Se consideró como máximo admisible un rango de $\pm 5\%$ respecto al valor ΔPob estimado. El intervalo de confianza considerado fue de un 80%, dado que intervalos más restrictivos como los comúnmente utilizados (90 ó 95%) excluían demasiadas comunas, comprensible consecuencia de los elevados errores estándar comunales ya referidos.

Aplicado este segundo criterio, el número total de comunas seleccionadas fue de 99. De estas, la significancia estadística del cambio de pobreza observado se evaluó mediante un test de diferencia de medias a un 90% de confianza. Los resultados fueron:

Comunas que disminuyeron pobreza	: 11
Comunas con cambio no significativo	: 69
<u>Comunas que aumentaron pobreza</u>	<u>: 19</u>
Total	: 99 comunas

¹³ Por ejemplo, decir que con un 90% de probabilidad el cambio en pobreza estimado se ubicará entre un -10% y un 50%, puede no ser muy útil para fines de investigación.

¹⁴ Específicamente, a la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de los errores estándar de ambos años.



En resumen, en base a los resultados Casen se puede decir que con un 80% de probabilidad el cambio de pobreza estimado se encuentra en torno a un valor (absoluto) de más – menos un 5% respecto al verdadero parámetro poblacional.

