

¿Cómo Medir la Pobreza?

Uno de los desafíos más urgentes que enfrentará la nueva administración tiene relación con definir el nivel de pobreza con que comienza este nuevo ciclo. Está la alternativa de continuar con la metodología utilizada durante los últimos 20 años por los Gobiernos de la Concertación, pero diversos expertos han manifestado la necesidad de actualizar el sistema de cálculo.

Hasta el momento, y dado que la coalición gobernante continuaba en el poder, no existían incentivos para revisar el proceso. Mientras se gobierna es políticamente riesgoso exponerse a un aumento sustantivo en los niveles oficiales de pobreza. Con la llegada de la Coalición por el Cambio al Gobierno, se abre una ventana para evaluar la metodología.

Existen básicamente tres argumentos a favor de cambiar la metodología de cálculo: (1) actualizar la canasta básica de acuerdo a los nuevos patrones de consumo, (2) utilizar ingresos declarados en la CASEN en lugar de ingresos ajustados por cuentas nacionales, (3) buscar una medida que permita realizar comparaciones internacionales.

1. Actualizar Productos de la Canasta Básica

Si bien el costo de la canasta alimenticia básica se actualiza periódicamente con el índice de precios, desde su creación en 1987-1988 no se actualiza la composición de sus productos según los cambios en los patrones de consumo.

Hoy existen dos encuestas de presupuesto familiar adicionales, 1997 y 2007, que permiten volver a definir la composición de la canasta alimenticia.

A la hora de definir la tasa de pobreza oficial es recomendable, por razones prácticas, continuar con la metodología actual. Es costoso financiar una Encuesta de Presupuesto Familiar cada vez que se realice una Encuesta CASEN.

Larraín (2008)¹ realiza el ejercicio de actualización de la composición de la canasta con la V Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada entre 1996 y 1997, y en base a ello determina que la pobreza afectaba al 29% de la población en 2006, más del doble que la cifra oficial, que era de 13,7% a la misma fecha.

En un documento reciente², y haciéndose cargo de lo planteado por Larraín, el Grupo de Política Social (GPS)³ establece la necesidad de mantener la línea de pobreza utilizada por los Gobiernos de la Concertación, y de que cualquier actualización signifique ampliar – y no cambiar- los indicadores utilizados para identificar pobreza. La nueva línea de la pobreza, argumenta el GPS, define un nuevo punto de partida que no será comparable al de la canasta de 1987-1988 porque el bienestar de los hogares será diferente si se cambia esta línea.

Es interesante distinguir los supuestos que subyacen ambas posiciones. En el caso de GPS se asume que el bienestar del hogar está asociado al valor monetario (en pesos constantes) de una canasta fija de productos.

Larraín, por su parte, ancla su propuesta en la concepción de que la línea debe ser equivalente a la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB) respetando los patrones

de consumo de las personas. Esto significa, a diferencia de lo que plantea GPS, que el bienestar del hogar está asociado a la satisfacción de ciertos estándares básicos de consumo alimenticio y no alimenticio. El valor monetario de la línea de pobreza – que representa lo requerido para satisfacer esas necesidades- puede variar a lo largo del tiempo a medida que cambien las preferencias de consumo.

En ambos casos, para identificar la línea de la pobreza, primero se requiere estimar el costo de la canasta básica alimenticia a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares. Los productos escogidos para formar parte de la canasta son fruto de una selección consistente con el patrón de consumo observado en la población.

La estimación del costo de las necesidades no alimentarias se hace usando un coeficiente basado en la relación observada entre los gastos en alimentación y los gastos totales en consumo (coeficiente de Engel) de los diferentes estratos de hogares. Éste se multiplica por el valor de la canasta alimenticia para obtener el umbral de la pobreza. Entonces, para las otras necesidades no se usa una canasta, como sí ocurre con las de alimentación.

La diferencia entre ambos enfoques radica en estos dos puntos. Para Larraín es recomendable actualizar los productos y el coeficiente de Engel según el patrón de consumo. Para GPS esto es comparar peras con manzanas, y por lo mismo proponen la ampliación del número de indicadores más que reemplazar uno por otro.

En la literatura mundial esta discrepancia es un asunto abierto. Por una parte Ravallion y Bidani (1994), y Ravallion (1998) están con el GPS, buscando preservar la consistencia del punto de referencia inicial a lo largo del tiempo. Para esta línea de pensamiento lo relevante es actualizar la línea utilizando el índice de precios adecuado, que no siempre corresponde al Índice de Precios del Consumidor (IPC).

Al otro lado de la vereda se encuentra Ali y Thorbecke (2000), y Thorbecke (2004), donde se sugiere la necesidad de actualizar la composición de la canasta básica alimenticia cuando ha pasado tiempo suficiente.

En suma, y tal como lo propone el GPS, la solución pasa por transparentar el fenómeno ampliando el número de indicadores disponibles para el análisis público. Ambas estrategias tienen interpretaciones prácticas y teóricas profundas. Con todo, a la hora de definir la tasa de pobreza oficial, es recomendable, por razones prácticas, continuar con la metodología actual. Es costoso financiar una Encuesta de Presupuesto Familiar cada vez que se realice una Encuesta CASEN.

2. Estimar Pobreza con Ingresos Declarados sin Ajustar por Cuentas Nacionales

Un segundo argumento para revisar la cifra oficial de pobreza, tiene relación con el ajuste que se realiza a los ingresos declarados en la CASEN en base a las Cuentas Nacionales. MIDEPLAN encarga el levantamiento de datos a una institución externa⁴, luego los entrega en crudo a la CEPAL, institución que ajusta los ingresos declarados según estimaciones basadas en las Cuentas Nacionales. La CEPAL facilita la base de datos convertida, y esta es la única disponible para el uso público. La tasa de pobreza oficial se estima utilizando los ingresos ajustados. Este procedimiento es una particularidad de Chile que no se repite en el contexto internacional.

Estimaciones de David Bravo, presentadas recientemente en el Encuentro de la Sociedad de Políticas Públicas de Chile, dan cuenta del efecto que tendrían estos ajustes en el caso de las mediciones de desigualdad. Chile es clasificado como uno de los países más desiguales del continente utilizando los ingresos ajustados, de la CASEN. El mismo ejercicio, sin ingresos ajustados, pone a Chile entre los países con menor grado de desigualdad.

El principio anterior, propuesto por GPS, también se aplica en este caso. En lugar de reemplazar la metodología se recomienda hacer explícito el procedimiento y contar con más de una alternativa. Para la comparación internacional, por ejemplo, se pueden utilizar los ingresos sin ajustes por Cuentas Nacionales dado que los otros países no lo realizan. Para comparaciones internas en el tiempo, puede corregirse el sesgo de la subdeclaración en las encuestas.

3. Comparación Internacional

Las tasas de pobreza oficiales que muestran los distintos países de Latinoamérica se estiman con una metodología que no permite compararlos. Lo relevante en este caso es que las líneas de pobreza sean equivalentes una vez convertidas por paridad del poder de compra.

Actualmente, la CEPAL está desarrollando una metodología para hacer comparaciones consistentes de distintos países latinoamericanos. No es claro cómo esta metodología va a diferir del sistema chileno. Según fuentes de la CEPAL, los resultados se publicarán a mediados de 2010. Es posible que el marco metodológico sea informado con anterioridad.

Conclusiones y Propuesta

Para definir la tasa oficial de pobreza actual, la nueva administración que asume el 11 de Marzo deberá evaluar el peso de las tres sugerencias planteadas para modificar la metodología: (1) actualizar la canasta básica de acuerdo a los nuevos patrones de consumo, (2) utilizar ingresos declarados en la CASEN en lugar de los ingresos ajustados por Cuentas Nacionales, (3) buscar una medida que permita realizar comparaciones internacionales.

Como principio general, y dado que cada argumento da cuenta de un elemento importante, se recomienda seguir el consejo del GPS y ampliar el número de indicadores disponibles.

Independiente de lo anterior, MIDEPLAN se verá obligado a definir sólo una tasa oficial de pobreza oficial. De las tres consideraciones planteadas, las más fáciles de atender son la segunda y tercera. La primera es compleja porque, además de los debates teóricos, requiere aumentar notablemente la frecuencia de las Encuesta de Presupuestos Familiares.

Una vez que se dejan de ajustar los ingresos con la Cuentas Nacionales, se puede responder a la segunda y tercera inquietud simultáneamente, siempre que la línea de pobreza nacional sea compatible con la

estimación que estaría realizando la CEPAL.

Se recomienda que, a poco andar, la nueva administración instaure un comité técnico de expertos que tenga como misión exclusiva la definición de los indicadores de pobreza. Es relevante que exista un plazo acotado para la entrega de la propuesta metodológica. Sería óptimo que este comité tuviese acceso tempranamente y usara como insumo el marco metodológico que estaría utilizando la CEPAL para el resto del continente.

¹ Larraín, 2008 "Cuatro Millones de Pobres en Chile: Actualizando la Línea de la Pobreza. Estudios Públicos 109.

² GPS, 2010, "Medición de la pobreza en Chile: desafíos y propuestas para 2010"

³ GPS está conformado por los académicos David Bravo, Rodrigo Castro, Francisco Gallego, Ignacio Irrázaval, Osvaldo Larrañaga, Claudia Sangüeza y Dagmar Raczynsky.

⁴ Normalmente Mideplan contrata a Microdatos de la Universidad de Chile, con excepción del 2009, que fue encargado al Observatorio social de la Universidad Alberto Hurtado.