

Los Acuerdos Necesarios para la Actualización de la Medición de la Pobreza

Hace tiempo se cuestiona si la actual línea de la pobreza refleja la forma cómo viven las familias en situación de pobreza. Lo importante es que se retrate este fenómeno de la mejor forma posible, para lo que es recomendable que la pobreza se siga midiendo en términos absolutos y que se actualicen los parámetros considerados obsoletos.

En esta edición:

Los Acuerdos Necesarios
para la Actualización de la
Medición de la Pobreza

Mauricio Rojas: Conclusiones
del Estado de Bienestar
en Europa

Después de todos los desencuentros por el tema de la Encuesta CASEN, la CEPAL informó a principios de octubre que dejaría de participar en este proceso. A una semana de este anuncio, el Gobierno comunicó que, al igual que todas las estadísticas nacionales, ese rol sería asumido por un Instituto Nacional de Estadísticas (INE) fortalecido; que se suspendería la Encuesta CASEN 2012 y que se harán cambios a la medición de la pobreza.

En relación a los primeros puntos, lo que ha trascendido es que durante los próximos meses se ingresará al Congreso un proyecto de ley para un INE autónomo y que la próxima medición de la encuesta será ejecutada el 2013. En cuanto al último punto, nos daremos cuenta en este estudio que la actualización de la línea de la pobreza contribuye a mejorar el entendimiento de este fenómeno.

A pesar de que este cambio se venía pidiendo hace tiempo¹, ningún gobierno se había atrevido a realizarlo, ya que tal como lo demostró el actual Ministro Felipe Larraín en un trabajo académico anterior², es muy probable que la tasa de pobreza aumente.

Definiciones del tipo de la pobreza

Existen diversas formas de medir la pobreza, entendiendo por ésta cuando una persona no es capaz de satisfacer sus necesidades

básicas. Por lo general, se define la línea de la pobreza como un umbral que distingue entre una persona pobre y una no pobre. A grandes rasgos, se pueden distinguir tres tipos de líneas de la pobreza: absoluta, relativa y subjetiva. La primera, la línea de la pobreza absoluta, considera un monto en términos reales que se mantiene en el tiempo. La segunda, la línea relativa, tal como lo dice su nombre, se adapta al nivel de desarrollo económico de la población. Este tipo de medida es muy común en los países de la Comunidad Europea y por lo general es una fracción del ingreso. La tercera, las líneas subjetivas, son definidas por lo que la población entiende por ser pobre.

En Chile se utiliza el método indirecto o el método de ingresos, que considera la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades básicas. Para ello se determina la línea de la pobreza e indigencia que respectivamente valoriza una canasta que satisfaga los requerimientos básicos y alimentarios. En la práctica, para el cálculo de la línea de la pobreza se utiliza la línea de la indigencia y se multiplica por el coeficiente de Orshansky. Esta canasta de alimentos fue determinada con la información del gasto de las familias en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) realizado por el INE en los años 1987-1988 en el Gran Santiago y los precios de estos alimentos son actualizados.

El actual indicador de la pobreza ha permitido cuantificar el nivel de carencia de las personas de forma simplificada. Desde su creación, los conocimientos sobre materias sociales han avanzado, ha mejorado la recolección de información y ciertos parámetros pueden estar obsoletos.

La ventaja de medir el fenómeno multivariable de la pobreza con una única variable como el ingreso es que simplifica el fenómeno, existe información actualizada, hay mayor consenso de cuáles son los mínimos y cómo actualizar el umbral. La mayor objeción a este concepto viene de estudios recientes de Amartya Sen³, quien dice que la pobreza no tiene relación directa con la cantidad de bienes y servicios que cuentan las personas, sino con la capacidad que tienen las personas de hacer uso de éstos.

Es importante tener en cuenta que mover la línea pobreza no tiene ninguna implicancia en cómo viven las familias más vulnerables. La pobreza es un criterio arbitrario que determina algún tipo de carencia. Lo que realmente importa es la tendencia que tiene este indicador.

Recomendaciones de actualización del Comité de Expertos

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) había ya planteado la necesidad de realizar una discusión respecto a la forma en que se mide la pobreza. En el segundo semestre de 2010 se convocó a una Comisión de Expertos⁴ cuyo objetivo era *“elaborar un informe que entregue una opinión*

informada sobre la forma en cómo se mide la pobreza en la actualidad” y, en caso de ser pertinente, elaborar una propuesta para innovar en esta materia. Esta comisión analizó la posibilidad de mejorar la comprensión del fenómeno de la pobreza y realizar modificaciones a su medición.

A partir del informe elaborado por el comité, es posible distinguir los principales acuerdos que deben adoptarse para actualizar esta medida. A continuación se presentan los principales elementos a analizar.

a) Canasta de Alimentos: La canasta utilizada está construida de tal forma de satisfacer más o menos 2.176 calorías diarias. En base al estudio de la FAO y la Organización Mundial de la Salud⁵, la CEPAL estimó que los nuevos requerimientos mínimos alimenticios para Chile eran 2.130 en las zonas urbanas y 2.281 en la población rural. Por esto se debe decidir si se quiere utilizar esta nueva información para realizar el cálculo de la canasta.

Por otra parte, existe cierto consenso en utilizar la Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007 de todas las capitales regionales para determinar de la canasta. Para llevar a cabo este cambio, se requiere determinar nuevamente al grupo de referencia al que se estudia su comportamiento alimenticio. Se recomienda que la actualización de la línea de la indigencia siga siendo a través de los precios registrados en el INE.

En la comisión no hubo acuerdo en la incorporación de conceptos tales las escalas de equivalencia ni economías de escala, principalmente por la complejidad de incorporar distintas líneas dependiendo de las características de las familias.

b) Componente No Alimentario: En cuanto al componente no alimentario hay dos grandes decisiones que se deben tomar: si se sigue el coeficiente de Orshansky o se determina la canasta de bienes y servicios básicos. Para el primer caso es necesario conciliar si se debe actualizar o no su valor. La mayor razón para actualizarlo es que a medida que mejora la situación de un país el componente no alimentario proporcionalmente es mayor y el contra argumento es que se debe priorizar el componente absoluto de este indicador. En cuanto a determinar la canasta no alimentaria, esta comisión concluye que no sólo es difícil llegar a consenso sobre qué bienes son considerados básicos (lo cual claramente tiene cierto sesgo relativo), sino que también es complejo definir cuáles son los umbrales que determinan una necesidad como insatisfecha.

En cuanto a la determinación del cálculo de la línea de la pobreza, se debe decidir si el componente no alimentario será actualizado por el IPC, en vez de los precios de los alimentos. Actualmente la CEPAL calcula la pobreza de esta forma y según las estimaciones del MDS para el 2011 la pobreza pasaría de 14,4% a 10,8%.

c) Qué ingresos se deben considerar: Actualmente, el ingreso que se utiliza es el generado por las personas, las transferencias monetarias que provienen del Estado y la estimación del alquiler imputado. La comisión propone que se incorporen algunas transferencias no monetarias como el programa de alimentación.

Además, plantea evaluar realizar una medida tomando en cuenta el ingreso en un período mayor de tiempo, para así, tratar de evitar las fluctuaciones que tiene éste.

En relación al ajuste de Cuentas Nacionales existen estudios⁶ que venían cuestionando el uso de este tipo ajuste, por su efecto en los indicadores sociales y la comparación internacional. Según esta comisión *existe una serie de elementos⁷ que podría hacer recomendable el discontinuar el ajuste por Cuentas Nacionales*. Lo que si se recomienda es mantener la corrección de no respuesta y las mejoras en la captura de datos.

Por último, se cuestiona si incluir el alquiler imputado, ya que no representa parte del ingreso disponible de la familia. A favor de este concepto es que trata de diferenciar las familias que son propietarias con las arrendatarias.

d) Otras consideraciones: No hay acuerdo en la incorporación de una medición multidimensional de pobreza, ya que no se tiene claridad de cuantos serían los umbrales, las dimensiones, los indicadores y cómo actualizarla. También se propone evaluar la posibilidad de llevar a cabo encuestas de tipo longitudinal. Este tipo de encuestas entrega información importante y contribuye al entendimiento de este fenómeno.

En cuanto a la migración a la nueva medición, se propone mantener la línea antigua de manera de resguardar la comparación a través del tiempo de ésta. Cabe señalar que este punto es importante para la percepción pública. Un uso demagógico de esta información puede llevar a afirmar que la pobreza aumentó cuando ello no es así, o a sugerir que en un período determinado la pobreza era más baja, cuando tampoco fue así.

Conclusión y propuestas

Hace tiempo se cuestiona si la actual línea de la pobreza refleja la forma cómo viven las familias en situación de pobreza. Más allá si es más o menos exigente, lo importante es que retrate este fenómeno de la mejor forma posible. Para ello recomendable que la pobreza siga siendo medida en términos absolutos y que se actualicen los parámetros que se consideren obsoletos.

El informe final de la Comisión Medición Pobreza citada en 2010 entrega recomendaciones muy completas de lo que se requiere para actualizar esta medida. Por ello se propone que a partir de este trabajo se tomen los acuerdos necesarios para actualizarla.

Finalmente, es importante recordar que la CASEN es mucho más que el cálculo de la pobreza y que esta encuesta es muy importante a la hora de medir y evaluar la eficacia de las políticas públicas. Por ello, parece adecuado que su realización quede a cargo de un organismo más autónomo como sería el INE en el futuro.

En breve...

MEDICIÓN DE LA POBREZA:

- El Gobierno anunció que se actualizará la medición de la pobreza.
- Existe un informe elaborado por un comité de expertos citado en 2010, que elabora un diagnóstico de los principales cambios que deben ser llevados a cabo.
- Dentro de sus recomendaciones existen propuestas para realizar cambios en la canasta de alimentos, en el componente no alimentario y los ingresos considerados.

¹ “Medición de la pobreza en Chile: desafíos y propuestas para 2010”. GPS, 2010. “¿Cómo Medir la Pobreza?”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 954, 2010.

² Larraín, Felipe. “Actualización de la línea de la Pobreza en Chile”. Centro de Estudios Públicos, 2008.

³ Sen, Amartya. “Desarrollo y Libertad”. Editorial Planeta, 2000.

⁴ Los expertos que participaron en esta comisión y entregaron sus propuestas fueron: Benito Baranda, Juan Carlos Feres, Ignacio Irarrázaval, Osvaldo Larrañaga, Claudia Sanhueza, Sergio Urzúa y por parte de Mideplan: Jeanette Fuentes, Rodrigo Herrera, María Luisa Vergara y Francisca de Iruarrizaga. El informe se llama: “Informe Final Comisión Medición de la Pobreza”, Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Julio 2011.

⁵ Human energy requirement. Food and Nutrition Technical Report Series. FAO, 2004.

⁶ “Imputaciones de Ingreso en las Encuestas CASEN y la Distribución de Ingresos”, Presentación Sociedad de Políticas Públicas 2010 y Bravo y Valderrama. “El impacto de los ajustes de ingresos realizados en la Encuesta CASEN sobre la medición de la desigualdad en Chile”, 2011.

⁷ No existe claridad que las partidas incluidas en la definición corresponde a las medidas de la encuesta; el factor estimar se aplicado igual para todos; aplicar el ajuste de capital para el 20% de las personas de mayor ingreso no es apropiado si se demuestra que es un fenómeno más común; no se ajustan los subsidios monetarios, lo que si se hace es corregir si las personas declaran mal el dato; el valor el alquiler imputado es bajo si se compara con el valor de mercado; entre otros.