

Comisión para la Medición de la Pobreza: La Vara más Alta

Medir por hogares en lugar de personas, actualizar la canasta básica, introducir la medición multidimensional; son parte de las propuestas definidas por la Comisión para la Medición de la Pobreza. Su objetivo es implementar un nuevo instrumento que permita calcular de mejor manera la evolución y avances en esta materia, y así definir aquellas políticas sociales que ayuden a superar la pobreza en el país.

El 13 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, encabezó la constitución de la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza. La Comisión entregó hace unos días el informe final con sus propuestas para redefinir el concepto de pobreza en Chile, considerando el grado de desarrollo que ha alcanzado el país. El equipo estuvo encabezado por Rodrigo Jordán y también lo integraron Soledad Arellano, Benito Baranda, Luis Larraín, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez, Claudio Sapelli y Susana Tonda.

El mandato de la Comisión Asesora Presidencial fue:

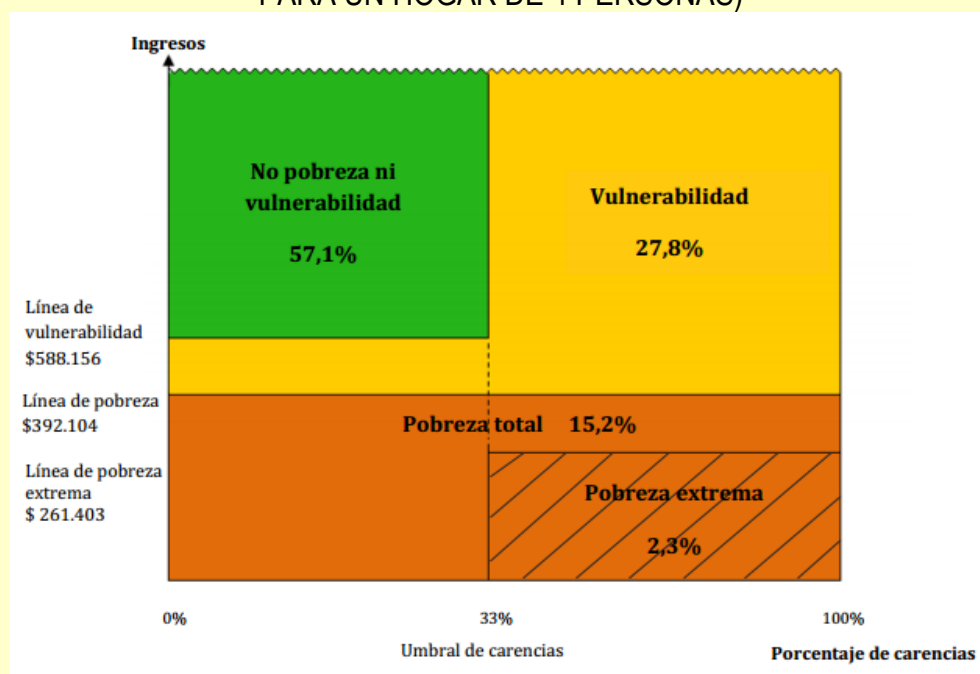
- Actualizar la medición de la pobreza por ingresos
- Proponer una medición multidimensional de pobreza
- Proponer mejoras a la institucionalidad para la medición de la pobreza

En su propuesta, la Comisión recomienda el uso de hogares en lugar de personas para determinar la tasa de pobreza, debido a que las situaciones de necesidad son compartidas por todo el grupo familiar. Actualizan la canasta de necesidades básicas, considerando las economías de escala dentro del hogar al definir líneas de pobreza en función del número de integrantes del hogar. Introdúcen la medición multidimensional de la pobreza con una medida de carencias sociales en educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes.

La Comisión propone una línea para definir la pobreza extrema igual a dos tercios de la línea de pobreza (antes era de la mitad por lo que la exigencia será mayor en el futuro), e introduce una nueva línea de vulnerabilidad, igual a 1,5 veces la línea de pobreza. Con estas líneas y el indicador de carencias sociales que refleja otras dimensiones de la pobreza, el equipo a cargo define cuatro grupos de hogares que para una familia de cuatro integrantes serían: en situación de pobreza extrema (2,3% de los hogares), en situación de pobreza (15,2% de los hogares, incluyendo a aquellos en extrema pobreza), en situación de vulnerabilidad (27,8%) y sin situación de pobreza ni de vulnerabilidad (57,1%). (Ver Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1

ESQUEMA DE IDENTIFICACIÓN MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA PARA CHILE Y PORCENTAJE DE HOGARES EN CADA GRUPO PARA 2011 (VALORES DE LAS LÍNEAS DE POBREZA PARA UN HOGAR DE 4 PERSONAS)



Fuente: Informe Final Comisión para la Medición de la Pobreza, enero 2014.¹

Los hogares en situación de pobreza extrema tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema y son carentes, según la medida de pobreza multidimensional (más de 33% de carencias). Mientras que aquellas viviendas en situación de vulnerabilidad tienen ingresos bajo la línea de vulnerabilidad o, a pesar de tener ingresos mayores a esta línea, son definidos como carentes al considerar otras dimensiones de la pobreza. Este cambio intenta dar cuenta de situaciones de carencia en materia de

educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes; que vienen a sumarse a la medición del ingreso de los hogares como criterios para calificarlos como extremadamente pobres o vulnerables. Supone que quienes tienen más carencias en esas dimensiones están peor preparados que hogares no carenciados para abordar una situación de baja en los ingresos monetarios.

La tasa de pobreza estimada por la Comisión para 2011 difiere de la cifra oficial debido al cambio en la metodología que la hace más exigente. De hecho, el informe destaca que “distintos ejercicios realizados por la Comisión muestran que la pobreza a nivel de hogares estimada con la nueva metodología habría caído al menos 2,4 puntos porcentuales entre los años 2009 y 2011.”, lo que da cuenta que en los últimos años ha disminuido la pobreza en Chile y si de ahora en adelante los porcentajes de pobreza que observemos (por ej. 15,2% para 2011) aparecen como más altos, es por el cambio de metodología.

El estándar propuesto por la Comisión es más exigente que la cifra oficial actual, que las de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y que las del Banco Mundial. Para un hogar de cuatro personas la línea de pobreza propuesta es de \$ 98.026 por integrante para 2011. Como se consideran economías de escala, la línea de pobreza es más alta en hogares con menos de cuatro integrantes. Por ejemplo, en el caso de aquellas viviendas con un único integrante, la línea de pobreza alcanzaría los \$ 148.580. La línea oficial actual para hogares en zonas urbanas es de \$ 72.098 en 2011.

Por su parte, la CEPAL usa para Chile una línea de \$ 61.613 para 2011. Según este número, el 11% de la población del país estaba en condición de pobreza ese año, menos que la cifra oficial de 14,4%.

El Banco Mundial usa una línea de pobreza de US\$ 2 diarios por persona ajustados por Paridad de Poder de Compra. Esto equivale a algo más de \$ 20.000 al mes, bastante menor a la línea oficial actual o la propuesta por la Comisión. De hecho, con esta definición sólo el 2,7% de la población en Chile estaba bajo la línea de pobreza el año 2009 (última cifra disponible en el Banco Mundial). La línea usada por el Banco Mundial cobra mayor relevancia en un contexto de comparaciones internacionales donde varios países presentan altos niveles de pobreza con esta definición. Para la realidad actual de nuestro país y sus políticas públicas, esta línea es de menor relevancia.

Líneas de pobreza y políticas públicas

Hay que tener en cuenta que al cambiarse la forma de medir la pobreza no se cambian las condiciones reales de vida de las personas. Lo relevante es

que el nuevo instrumento refleje de mejor manera la evolución de los avances en esta materia y que sirva como una herramienta más eficiente para evaluar y diseñar las políticas sociales.

De acuerdo con la propuesta de la Comisión, el 57,1% de los hogares en Chile se consideran que no son pobres ni vulnerables. Este concepto es relevante para reflexionar sobre la tendencia a desfocalizar el gasto social en nuestro país, con la aparición de programas que orientados al 60% más vulnerable o incluso propuestas que sólo excluyen al 10% de mayores ingresos. Apuntar a sectores tan amplios de la sociedad tiene un alto costo fiscal, que no siempre prioriza a los hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. Incluso hay propuestas, como la de gratuidad universal en educación superior, que son probadamente regresivas.

Esto no significa que el Estado deba desatender a la población que no sea pobre ni vulnerable, pero el contexto en que se deben diseñar las políticas que apuntan a este sector es distinto que el de la población en vulnerabilidad, en pobreza o en pobreza extrema. Por ejemplo, los hogares que no son pobres ni vulnerables podrían pagar algo por las atenciones médicas en los consultorios, pueden financiar parte de su educación, podrían pagar más por el transporte público en el caso de Santiago para poder así reducir el déficit. Éstos no necesitan de un bono del Estado en marzo para financiar sus gastos ese mes. A su vez las políticas para los sectores vulnerables debieran ser distintas de las dirigidas a la población en situación de pobreza, poniendo más énfasis en el concepto de seguros que en el de transferencias.

Institucionalidad

En cuanto a la institucionalidad, la Comisión propone que el proceso de medición de la pobreza esté a cargo de tres instituciones: el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) mandante de todo el proceso; el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) responsable de la encuesta, el cálculo de la pobreza y la publicación de los resultados; y un Panel de Expertos independiente que supervise todo el proceso y revise las propuestas del MDS y del INE.

La Comisión recomienda mantener la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) como fuente de información, ya que es el estudio más completo en cuanto a recolección de ingresos. Recomendamos que la aplicación de la encuesta sea con periodicidad anual, en cuatro rondas durante el año, con un componente central que se repita anualmente y módulos variables que sirvan para profundizar en temas específicos.

Conclusión

La Comisión para la Medición de la Pobreza pone un estándar más exigente para medir la pobreza que el actual, y también más estricto que los usados por la CEPAL y el Banco Mundial. En la propuesta se incluye un indicador multidimensional de pobreza, se crea la categoría de hogares en situación de vulnerabilidad y se mantiene la categoría de pobreza extrema.

La Comisión estima que con la línea propuesta, entre los años 2009 y 2011 la pobreza habría caído en al menos 2,4 puntos porcentuales. Independiente de cómo se mida, las condiciones de vida reales de los hogares no cambian. Lo relevante de la nueva medición de la pobreza es que refleje de mejor manera la evolución de los avances en esta materia y que sirva como una mejor herramienta para evaluar y diseñar las políticas sociales.

De acuerdo con la Comisión, casi el 60% de la población chilena no es pobre ni vulnerable. Este es un antecedente importante para evaluar la desfocalización del gasto social que ha experimentado Chile durante las últimas décadas. El diseño de las políticas sociales debe considerar el contexto de los hogares a quienes van dirigidas.

En breve...

- El informe entregado por la Comisión para la Medición de la Pobreza contempla una serie de propuestas, entre ellas: usar los hogares en vez de las personas para determinar la tasa, actualiza la canasta de necesidades básicas e introduce la medición multidimensional de la pobreza.
- El equipo a cargo define un instrumento para la medición de la pobreza incluso más exigente que el utilizado por la CEPAL y el Banco Mundial, al incluir indicadores y categorías antes no establecidas.
- El objetivo principal, a través del instrumento, es que se refleje de mejor manera la evolución de los avances en esta materia y, en consecuencia, sea una herramienta para evaluar y diseñar las políticas públicas indicadas para superar la pobreza.

ⁱ Ver en Informe Final Comisión para la Medición de la Pobreza, enero 2014. http://www.gob.cl/media/2014/01/Informe-Final-Comisi%C3%B3n-para-la-Medici%C3%B3n-de-la-Pobreza_23-enero-2014v2.pdf