

CASEN 2013: EL SILENCIOSO REEMPLAZO DE LA METODOLOGÍA TRADICIONAL

- La tasa de pobreza y pobreza extrema entregada por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para el 2013 no es comparable con la serie histórica de cifras oficiales.
- El MDS confusamente denomina “metodología tradicional” a una forma distinta a la tradicional para calcular la pobreza oficial. Con el cambio metodológico, desaparece el histórico aumento de la tasa de pobreza el 2009, el primero desde que existe la CASEN.
- Al igual que la tasa de pobreza, los indicadores de desigualdad no fueron entregados de forma comparable con las estadísticas oficiales del MDS. Al estimar la desigualdad para el 2013 de forma oficial, los índices 10/10, 10/40 y 20/20 son menores a los entregados con la metodología erróneamente llamada “tradicional”.

PRINCIPIO LYD:

Transparencia en los indicadores de política pública.

En la última entrega de resultados de la encuesta CASEN 2013, en enero de 2015, no fueron publicadas las cifras oficiales de pobreza y desigualdad comparables con sus series históricas. Lo que el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) confusamente llama “metodología tradicional” no corresponde a lo que tradicionalmente se ha considerado como las cifras oficiales de pobreza y desigualdad. Esta omisión pasó casi inadvertida al ser presentada junto con las dos nuevas medidas: pobreza por ingreso actualizada y pobreza multidimensional.

Los cambios en la forma de calcular la pobreza se dieron con el objetivo de perfeccionar el indicador y empezó a gestarse desde el gobierno anterior. No obstante, esto no significa que se deba cambiar la historia oficial de la evolución de la pobreza en Chile, introduciendo modificaciones en la metodología tradicional, sin ser explicitadas. También sorprende que estos cambios se hayan ocultado bajo el nombre de “metodología tradicional”, siendo que su resultado no es comparable con las tasas oficiales de 1990-2011.

Obviar los cambios introducidos en la metodología tradicional no sólo produce severas consecuencias en la comparabilidad de los resultados, sino que oculta el alza en la tasa de pobreza presenciada el 2009¹, ocurrida justamente después de la crisis *subprime*. Eliminar discrecionalmente dicha alza, atenúa intencionalmente el efecto del ciclo económico sobre la generación de empleos y oportunidades, lo cual distorsiona la realidad a la hora de buscar soluciones para superar la pobreza.



**La
metodología
confusamente
denominada
“tradicional”
realiza ciertos
ajustes que
impiden
comparar los
resultados.**

También llama la atención que para la nueva medición de pobreza por ingresos se tomaran en cuenta sólo algunas de las sugerencias de la Comisión Presidencial para la Medición de la Pobreza, en circunstancias que se recomendaba considerarlas de forma integral para evitar arbitrariedades. Por ejemplo, no se tomó la recomendación de ajustar los ingresos por Cuentas Nacionales (CCNN), que es un factor que incide de forma crítica en la medición de pobreza: al no ajustar por la potencial subdeclaración de los encuestados, se consideró un menor nivel de ingresos, lo cual significa una mayor tasa de pobreza.

Con el objetivo de transparentar las estimaciones de pobreza y desigualdad, a continuación describimos los cambios metodológicos y se muestran las estimaciones de tasas de pobreza por ingresos e indicadores de desigualdad comparables con su serie históricaⁱⁱ.

1. Estimación de la tasa de pobreza por ingresos: metodología oficial, metodología erróneamente llamada “tradicional” y nueva metodología de pobreza por ingresos

En la entrega de resultados de la encuesta CASEN 2013 es posible distinguir tres formas de medir pobreza y desigualdad: la metodología oficial, que no fue entregada por el MDS (comparable con la serie histórica 1990 y 2011); la que denominan confusamente como metodología “tradicional” (entregada por el MDS como la metodología oficial con los resultados 2013) y la actualización de la metodología de pobreza por ingresos.

a) La metodología oficial: Esta es la metodología que no fue entregada por el MDS el 2013 y es la única que permite comparar la tasa de pobreza y desigualdad a través del tiempo. En su definición, esta metodología considera en situación de pobreza extrema a aquellos individuos cuyo ingreso no supera el umbral de necesidades alimenticias o Canasta Básica de Alimentos (CBA). El valor y composición de esta canasta se basa en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) levantada entre 1986 y 1987. Por su parte, a partir de esta canasta básica se define una línea de pobreza, multiplicando el valor de la CBA por 2 o por 1,75 (dependiendo si es urbano o rural, respectivamente), y considerando finalmente como pobres a todos quienes tienen ingresos inferiores a dicho umbral.

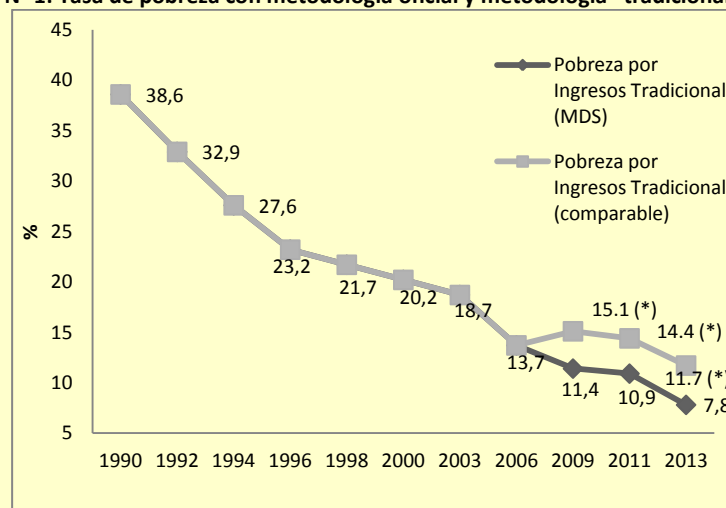
Respecto de la actualización de la CBA, la metodología oficial actualiza el valor de la CBA en función de la variación de precios de cada uno de sus componentes y los pondera según su peso calórico dentro de la canastaⁱⁱⁱ.

Finalmente, esta metodología oficial ajusta los ingresos según el valor de las Cuentas Nacionales (CCNN) de modo de corregir la subdeclaración de ingresos.

b) Metodología mal llamada “tradicional”: Esta metodología no permite comparar la tasa de pobreza a través del tiempo, ya que el MDS realizó algunos ajustes que impiden la continuidad con los resultados oficiales. Más específicamente, el MDS actualizó la línea de indigencia con el índice de precios de los alimentos y el componente no alimentario de la línea de la pobreza por el IPC, de la misma forma que la metodología utilizada por la CEPAL. Esta modificación se realizó sólo para cifras desde 2009 en adelante. Al ser la línea de pobreza menos exigente, tiene como efecto una menor tasa de pobreza a partir de 2009, perdiéndose la continuidad de la serie con los años previos (Gráfico N° 1). Dicho cambio discrecional pretende esconder que el 2009 la pobreza aumentó, borrándose una importante lección en nuestra historia: el impacto de las crisis económicas en la superación de la pobreza. Chile en 2008 fue testigo de la crisis económica *subprime*, la cual impactó la creación de empleos, esencial para la superación de la pobreza. El cambio metodológico indirectamente obvia este importante episodio y sus consecuencias, lo cual distorsiona la realidad a la hora de buscar soluciones para superar la pobreza.

TASA DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA ENTREGADA POR MDS NO ES COMPARABLE

Gráfico N° 1: Tasa de pobreza con metodología oficial y metodología “tradicional” MDS



Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN e INE.

(*) Cifras correspondientes a la serie histórica y estrictamente comparables.

Para los años 2011 y 2013 el MDS introduce un segundo cambio metodológico, al no considerar como parte del ingreso autónomo, el ingreso del trabajo de los familiares

no remunerados, desocupados e inactivos, conocida como la variable “y11”^{iv}. Esto significa menos ingresos considerados y con ello, un mayor nivel de pobreza que la que realmente debería registrarse para la administración anterior. Lo curioso es que esta variable sí se considera para la nueva metodología.

Un cambio adicional introducido por el MDS es que se dejó de utilizar el ingreso per cápita, y el cálculo de los índices se realizó sobre el ingreso autónomo o monetario total.

c) Nueva metodología de pobreza por ingresos: La nueva metodología buscó actualizar el indicador de pobreza por ingresos. Para esto, el MDS realizó una serie de modificaciones, en su mayoría basadas en las conclusiones del informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza^v, entregado en enero de 2014, instancia convocada por la administración anterior.

La nueva metodología actualizó la canasta básica de alimentos (CBA) a partir de la EPF levantada entre el 2011-2012, tomando en cuenta nuevas exigencias nutricionales y un nuevo grupo de referencia para satisfacer los requerimientos calóricos. El valor estimado de la CBA por persona al mes es de \$ 31.629 en pesos 2012^{vi}. Al igual que la metodología oficial, la actualización de la CBA se ajusta a partir de la variación de precios de los componentes de la canasta. Adicionalmente, elimina la distinción urbano-rural en la línea de pobreza e indigencia.

Respecto a los ingresos, la metodología actualizada del MDS añade al alquiler imputado (parte del ingreso total) aquel que podría obtenerse de viviendas ocupadas cedidas o en usufructo. Adicionalmente, y a diferencia de la metodología entregada por el MDS como “tradicional”, la metodología actualizada sí considera el ingreso proveniente del trabajo de los trabajadores no remunerados, desocupados e inactivos (variable “y11”), de la misma forma que la metodología oficial ya comentada.

Tal como se mencionó, la nueva metodología deja de realizar el ajuste por CCNN, lo cual aumenta la tasa de pobreza al considerar un menor nivel de ingresos en la población^{vii}. Sin embargo, lo que la Comisión propuso fue ajustar el ingreso por subdeclaración usando como referencia las CCNN reportadas, no las CCNN empalmadas por la CEPAL utilizadas por la metodología oficial, ya que el 2000 comienza a presenciarse un distanciamiento entre las cuentas reportadas y las empalmadas. El 2011 las cuentas empalmadas representaron tan sólo un 68,6% de las cuentas del año corriente^{viii}.

Finalmente, y siguiendo al pie de la letra una de las recomendaciones de la mencionada Comisión, la nueva metodología toma en cuenta la existencia de

economías de escala en el consumo del hogar. Esto significa que un incremento en el número de integrantes de un hogar requeriría de un aumento menos que proporcional en el gasto. En este caso, la nueva metodología contempla un aumento necesario de 0,7 por cada nuevo integrante.

2. Desigualdad comparable con su serie histórica

Al igual que la tasa de pobreza, los indicadores de desigualdad no fueron entregados de forma comparable con las estadísticas oficiales del MDS. Por esta razón, a continuación se muestra una estimación de las cifras comparables con los indicadores oficiales de desigualdad

Tal como se verá a continuación, las modificaciones introducidas en el cálculo de la pobreza tienen efectos directos en las estimaciones de desigualdad, en especial el dejar de ajustar por CCNN. Se observa que al estimar la desigualdad para el 2013 de forma oficial, los índices 10/10, 10/40 y 20/20 son menores a los entregados con la metodología erróneamente llamada “tradicional” y por tanto, dan cuenta de una menor desigualdad.

a) Indicadores de desigualdad oficiales: La metodología oficial para calcular los índices 10/10, 10/40 y 20/20 utiliza el ingreso per cápita autónomo o monetario por hogar, dependiendo del índice que se calcula. Por su parte, los quintiles y deciles empleados son elaborados en base al ingreso autónomo per cápita. En el caso del coeficiente de Gini, el cálculo se realiza por persona. Adicionalmente, para el cálculo de estos indicadores se debe considerar la variable “y11”, dado que el 2013 no se considera.

ÍNDICES DE DESIGUALDAD COMPARABLES CON SU SERIE HISTÓRICA

Cuadro N°1: Distribución del Ingreso Metodología Oficial, 1990-2013

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011	2013
Ingresos Autónomos											
Índice 10/10	30.5	28.1	30.9	33.0	34.7	34.2	34.4	31.3	46.0	35.6	30.0
Índice 10/40	3.5	3.3	3.4	3.5	3.5	3.5	3.4	3.0	3.4	3.0	2.9
Índice 20/20	14.0	13.2	14.0	14.8	15.6	14.5	14.5	13.1	15.7	13.6	12.9
Gini	0.57	0.56	0.57	0.57	0.58	0.58	0.57	0.54	0.55	0.54	0.54
Ingresos Monetarios											
Índice 10/10	27.1	25.2	27.7	28.7	28.4	29.5	27.3	23.9	25.9	22.6	19.5
Índice 10/40	3.3	3.2	3.3	3.4	3.3	3.3	3.2	2.8	2.9	2.7	2.6
Índice 20/20	13.0	12.3	13.1	13.6	13.9	13.3	12.8	11.5	11.9	10.9	10.2
Gini	0.56	0.56	0.55	0.56	0.57	0.58	0.56	0.53	0.53	0.52	0.52

Fuente: LyD sobre la base de la encuesta CASEN.

Tomando en cuenta estas modificaciones, el Cuadro N° 1 muestra los indicadores de desigualdad oficiales comparables con su serie histórica. Se observa que los

índices de desigualdad 10/10, 10/40 y 20/20 presentan una leve reducción entre el 2011 y 2013. También se muestra que el coeficiente de Gini para el 2013 es 0,52 para el ingreso monetario. Con esto, el coeficiente de Gini del ingreso monetario habría disminuido de 0,56 a 0,52 entre 1990 y 2013.

b) Indicadores de desigualdad mal llamados “tradicionales”: Al igual que en pobreza, los indicadores mal llamados como “tradicionales” no son comparables con su serie histórica. Para el cálculo de desigualdad con metodología “tradicional” utilizaron la base que no consideró la variable “y11”.

Un cambio adicional introducido por el MDS es que se dejó de utilizar el ingreso per cápita, y el cálculo de los índices se realizó sobre el ingreso autónomo o monetario total del hogar. En el caso del coeficiente de Gini también se considera el hogar como unidad de análisis. Además, cambian la fórmula con que se determina el Gini y se deja de considerar a la población que no tiene ingresos, con lo cual se debería esperar un coeficiente de Gini levemente menor^{ix}.

En el Cuadro N° 2 se presentan los resultados entregados por el MDS el 2013 como metodología “tradicional”. Se observa que si se comparan con los resultados de la metodología oficial, los índices 10/10, 10/40 y 20/20 de la metodología oficial son menores a los entregados con la metodología “tradicional”. Por ejemplo, para el 2013 el índice 10/10 del ingreso monetario es 19,5 en la metodología oficial y 21,7 en la “tradicional”.

ÍNDICES DE DESIGUALDAD 10/10, 10/40 Y 20/20 SON MAYORES CON LA METODOLOGÍA “TRADICIONAL” QUE CON LA OFICIAL

Cuadro N° 2: Distribución del Ingreso Metodología Tradicional entregada por MDS 2013, 2006-2013

	2006	2009	2011	2013
Ingresos Autónomos				
Índice 10/10	31.3	46.0	39.9	35.4
Índice 10/40	3.0	3.4	3.1	3.0
Índice 20/20	13.1	15.7	14.2	13.7
Gini	0.53	0.54	0.54	0.53
Ingresos Monetario				
Índice 10/10	23.9	25.9	24.3	21.7
Índice 10/40	2.8	2.9	2.8	2.6
Índice 20/20	11.5	11.9	11.3	10.7
Gini	0.53	0.53	0.53	0.52

Fuente: MDS.

c) **Indicadores de desigualdad “nueva” metodología:** En cuanto a los indicadores de desigualdad de la nueva metodología, al eliminar el ajuste de CCNN es de esperar que los valores observados sean menores a los obtenidos con la metodología oficial y la “tradicional”^x. Recordemos que uno de los ajustes, el de rentas a propiedad, sólo se aplica al 20% más rico, y por ello, la Comisión recomendaba realizar este ajuste a toda la población. Utilizando la “nueva” metodología, el coeficiente de Gini de los ingresos autónomos es 0,50 y monetarios 0,49 para el 2013.

A diferencia de la metodología oficial, para el cálculo de estos indicadores también se utiliza el hogar como unidad de análisis y se dejan de considerar los individuos que no reportan ingresos.

NUEVA METODOLOGÍA MUESTRA UN MENOR NIVEL DE DESIGUALDAD

Cuadro N° 3: Distribución del Ingreso Nueva Metodología entregada por MDS 2013, 2006-2013

	2006	2009	2011	2013
Ingresos Autónomos				
Índice 10/10	27.6	38.8	29.8	29.1
Índice 10/40	2.6	2.8	2.5	2.5
Índice 20/20	11.7	12.7	11.7	11.5
Gini	0.51	0.51	0.50	0.50
Ingresos Monetario				
Índice 10/10	20.1	19.8	17.7	17.1
Índice 10/40	2.4	2.4	2.2	2.2
Índice 20/20	10.0	9.3	9.0	8.8
Gini	0.50	0.50	0.49	0.49

Fuente: MDS.

CONCLUSIÓN

Omitir la historia de la pobreza es sumamente preocupante, ya que no nos permite aprender de nuestros errores. Cuando la pobreza aumentó el 2009 se comprendió que las crisis económicas afectaban principalmente a las familias de menores recursos, que el empleo en estos hogares debía ser cuidado y que las políticas sociales tenían que ser efectivas.

Tal como se muestra, la metodología y criterios utilizados para determinar estos indicadores deben ser consistentes a través del tiempo y no se deben utilizar criterios arbitrarios dependiendo si los resultados convienen o no políticamente a la autoridad de turno. Al igual que en el caso de la pobreza, los índices de

desigualdad entregados por el MDS no son los mismos a los entregados por MDS entre el 1990-2011. Sin embargo, a grandes rasgos los resultados presentados son parecidos: una baja importante en la pobreza y una leve, pero sostenida, reducción en los índices de desigualdad. Al realizar los ajustes que corresponden se observa que para el 2013 la desigualdad estimada con metodología oficial es menor a la calculada con la “tradicional”.

Adicionalmente, se debe mencionar que las modificaciones implementadas en las fórmulas no fueron debidamente explicitadas, lo que tiene claros efectos en la transparencia de los indicadores que evalúan las políticas públicas.

ⁱ Temas Públicos N° 992. “¿Por qué hay más pobres en Chile?” LyD, noviembre 2010.

ⁱⁱ Los cambios metodológicos en la pobreza multidimensional no son estudiados en este documento.

ⁱⁱⁱ En esto se produce una diferencia entre las cifras entregadas y los documentos entregados. En la pág. 5 del documento metodológico del MDS “Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingreso y Multidimensional” entregado de manera conjunta a los resultados de la encuesta CASEN 2013, dice que la metodología tradicional se actualiza al igual que su serie histórica: “...A través de los años, el valor de la CBA se ha actualizado en función de las variaciones de los precios de los componentes”.

^{iv} Esta variable comenzó a ser medida en forma separada en la encuesta de 2011 (antes era parte de la pregunta y14 en encuesta 2011) y correspondería incluirla puesto es parte del ingreso autónomo de las personas (además la y14 explicita no volver a incluirla). No incluirla, disminuye el ingreso autónomo de los individuos y por ende aumenta el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos.

^v MDS (2014). “Informe Final: Comisión para la Medición de la Pobreza”. MDS, enero 2014.

^{vi} Según informe de la Comisión pág. 43. En la presentación del documento metodológico del MDS “Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingreso y Multidimensional” dice \$31.029 pág. 17.

^{vii} En la metodología tradicional, los ajustes de CCNN se aplican a los siguientes componentes del ingreso: a) salarios; b) trabajos por cuenta propia; c) ingresos de empleadores; d) prestaciones de seguridad social; e) rentas de la propiedad; f) alquiler imputado. La Comisión para la Medición de la Pobreza no había recomendado su eliminación, sino que un cambio a la forma de realizar el ajuste de CCNN.

^{viii} Según informe de la Comisión pág. 62

^{ix} Antes era “ineqdec0” y el utilizado en la última entrega “ineqdeco”. El primer comando considera los ceros, y en el segundo excluye los ceros.

^x En la investigación de Bravo y Valderrama “El impacto de los ajustes de ingresos realizados en la Encuesta CASEN sobre la medición de la desigualdad en Chile” (2011) se estudia que el coeficiente de Gini del ingreso monetario no sería 0,522, sino 0,488 el 2006. En un estudio realizado en LyD “Aportes al Debate acerca del Cálculo de la Desigualdad en Chile” (2013) se observa que el coeficiente de Gini baja en promedio 2 puntos porcentuales al eliminar este ajuste.