

REFLEXIONES ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA

- Hace ocho meses trabaja la Comisión Asesora Presidencial para actualizar la medición de la pobreza en Chile. En el presente documento nos enfocamos en dos elementos del trabajo de dicha Comisión.
- El primero es la estimación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Es fundamental asegurar que la determinación de qué alimentos incorporar en la CBA no desvíe el objetivo principal: determinar un gasto básico en alimentos que refleje las necesidades reales para la población. El segundo es la posibilidad de eliminar el alquiler imputado de los ingresos que definen la pobreza, manteniendo el principio que justifica esta imputación.
- Es probable que estos cambios eleven el número de personas consideradas pobres. No obstante, es crucial recordar que el objetivo de esta actualización es lograr una definición más precisa de la pobreza para un mejor diseño de la política social y no para definir el monto de la entrega de beneficios, sobre todo en el caso de programas universales tales como la PGU.

En diciembre de 2023, se creó una nueva Comisión Asesora Presidencial para actualizar la medición de la pobreza en Chile. Así, se sigue la recomendación de ir actualizando ese instrumento de manera periódica. A ocho meses de su conformación, se ha generado consenso en que es necesario modificar ciertos componentes para identificar de manera más apropiada a la población en pobreza.

La pobreza limita y afecta el desarrollo de las personas. Por lo tanto, contar con una estimación precisa de este indicador permite generar políticas públicas más adecuadas para superar esta condición y apoyar a quienes presentan más carencias.

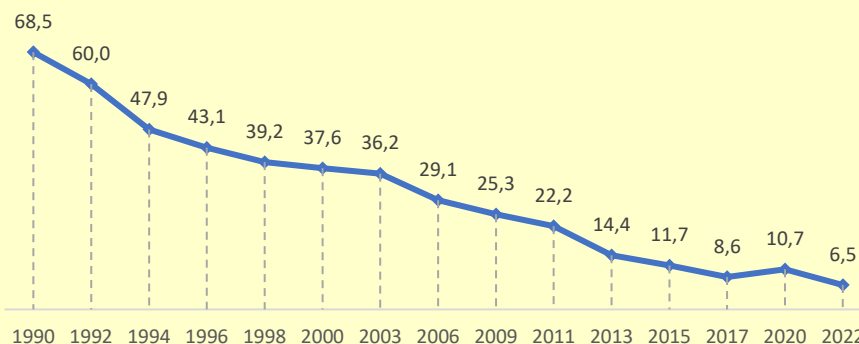
En ese sentido, hay una serie de supuestos y aspectos metodológicos que deben ser considerados cuando se mide la pobreza. Entre todos estos elementos, en el presente documento nos centramos en dos: los que definen la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y las implicancias que tiene modificar el tratamiento del alquiler imputado. Es probable que estos cambios incrementen el porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza. Pese a ello, es crucial tener en cuenta que el objetivo de esta actualización es definir de manera precisa la pobreza y que cualquier ajuste al

instrumento para medirla no distorsione la realidad observada. Solo así contaremos con un diagnóstico adecuado.

IMPORTANCIA DE ACTUALIZAR LA MEDICIÓN DE LA POBREZA¹

Desde el año 1987 se comenzó a medir la pobreza por ingreso de forma regular en Chile. Para ello se ha utilizado la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la cual ha sido implementada desde el año 1990. A partir de estas mediciones, se ha podido cuantificar un significativo progreso en el país, reduciendo la tasa de pobreza de 68,5%² en 1990 a 6,5% en 2022 (ver Gráfico N°1).

DESDE 1990 A 2022 LA POBREZA SE HA REDUCIDO DE 68,5% A 6,5%
Gráfico N°1: Evolución de la pobreza por ingresos, 1990-2022 (porcentaje de personas, %)



Fuente: LyD en base MDSF (2020) y encuestas CASEN.

El progreso logrado, así como los cambios económicos experimentados por la población, han hecho necesaria una revisión y actualización de la metodología. La primera gran revisión de la metodología utilizada para medir la pobreza fue realizada por la Comisión Asesora Presidencial de Expertos (en adelante Comisión 2014, debido al año en que entregó su informe³). Entre otras recomendaciones, esta Comisión sugirió actualizar las líneas de pobreza y pobreza extrema, modificar los mecanismos

¹ Más información en Arzola y Henoch (2024). “Elementos que deben ser considerados par la medición de la pobreza”. Serie de Informe Social N°203, Libertad y Desarrollo. Julio, 2024.

² A partir de MDSF (2020). “Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?”. Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf

³ Comisión (2014). “Informe final: Comisión para la medición de la pobreza”. Enero, 2014. https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_Final_Comision_para_la_Medicion_de_la_Pobrez_a_2013.pdf

de reajuste, y propuso un nuevo indicador de pobreza multidimensional para complementar la información derivada de la pobreza por ingresos.

Cuando se actualizó la metodología en 2013, el monto de la línea de la pobreza urbana para el hogar con un integrante se duplicó, pasando de \$66.084 a \$136.911 (se debe tener en cuenta que es de \$232.255 para julio de 2024). Por su parte, la línea de pobreza extrema urbana⁴ para un integrante aumentó un 130%, de \$39.725 a \$91.274 (ver Tabla N°1).

LÍNEA DE POBREZA SE DUPLICÓ PARA UN HOGAR DE UN INTEGRANTE

Tabla N°1: Línea de pobreza y pobreza extrema de la metodología tradicional urbana y nueva, 2013 (\$ de noviembre 2013)

Tamaño hogar	Línea de pobreza extrema			Línea de pobreza		
	Metodología tradicional	Metodología nueva	Var (%)	Metodología tradicional	Metodología nueva	Var (%)
1	\$39.725	\$91.274	130%	\$66.084	\$136.911	107%
2	\$79.450	\$148.275	87%	\$132.168	\$222.413	68%
3	\$119.175	\$196.939	65%	\$198.252	\$295.409	49%
4	\$158.900	\$240.874	52%	\$264.336	\$361.310	37%

Fuente: MDSF.

Lo reportado por la encuesta CASEN 2022 generó algunas dudas, ya que, si bien los resultados fueron consistentes con la metodología utilizada, fue contraintuitivo que la pobreza bajara pese a que el país aún no se había recuperado completamente de la crisis económica generada por la pandemia. Además, resultó contradictorio observar una disminución en la pobreza junto con una reducción de los ingresos de los hogares, especialmente de aquellos provenientes del trabajo.

Ante estos resultados, se siguió la recomendación que hizo la Comisión del 2014 de revisar la metodología del instrumento que calcula la pobreza cada 10 años (período que se cumplió en enero de 2024). En este contexto, en diciembre de 2023, se creó una nueva Comisión Asesora Presidencial para revisar la actual metodología de medición de la pobreza por ingreso y proponer adecuaciones a la medición de la pobreza multidimensional, basándose en la evidencia recogida en los primeros 10 años de su implementación.

¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA EN CHILE?

En Chile, la metodología para medir la pobreza compara los ingresos de los hogares con un umbral de referencia, denominado línea de la pobreza (o pobreza extrema, según corresponda), que se construye a partir de una serie de supuestos. La línea de

⁴ Se debe tener en cuenta que la metodología tradicional tenía una línea de pobreza urbana y otra rural.

la pobreza estima el gasto en bienes y servicios básicos que debe consumir un hogar para satisfacer las necesidades mínimas y se construye a partir de una canasta básica de alimentos (CBA).

Esta medición se realiza por hogar, considerando el número de integrantes y las economías de escala, es decir, el supuesto de que cada persona adicional requiere de un gasto menor que la anterior, ponderando este gasto por 0,7.

En cuanto a los ingresos, se consideran tanto los componentes monetarios (ingresos del trabajo, rentas, pensiones, jubilaciones y los subsidios monetarios), como un componente no monetario: el alquiler imputado, que es una estimación de los gastos que las personas se ahorran al ser dueñas de la vivienda donde habitan.

La suma de estos ingresos se compara con el valor de la línea de la pobreza para determinar si un hogar cuenta con los recursos suficientes para satisfacer estas necesidades básicas.

MODIFICACIONES EN LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS

La Canasta Básica de Alimentos (CBA) es el componente fundamental para definir el valor de la línea de la pobreza y evaluar si las personas cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades alimenticias. Para ello, actualmente se utiliza la VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 2011 y 2012, basada en una ingesta calórica promedio diario de 2.000 calorías por persona. Se espera que la actualización utilice la IX EPF, llevada a cabo entre 2021 y 2022.

Considerando los desafíos actuales en cuanto al sedentarismo y el aumento de la obesidad de la población, una de las modificaciones que se han discutido es la de reducir las calorías que considera la CBA. Sin embargo, avanzar en esa línea tiene desventajas. Por ejemplo, Chile ya es el país cuya CBA provee la menor cantidad de calorías de la región (CEPAL, 2023⁵). Así también, porque problemas como la obesidad pueden ser abordados por instrumentos complementarios que no requieren de modificaciones en la medición de la pobreza.

La CBA incluye los alimentos que son consumidos habitualmente por la población de referencia, canasta que típicamente aumenta su costo en la medida que los países se desarrollan. También considera el consumo de alimentos fuera del hogar como lo es

⁵ CEPAL (2023). “Medición de la pobreza por ingresos: Estado del arte y consideraciones sobre la metodología de Chile”. División de Estadísticas, CEPAL. Diciembre, 2023. https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_sobre_la_Medicion_de_la_Pobreza_CEPAL_Comision_Asesora_2024.pdf

el Programa de Alimentación Escolar (PAE), independiente que no todos los hogares tienen niños que sean beneficiarios de dicho programa. Excluye ciertos alimentos y bebidas por consideraciones normativas, como es el caso de bebidas alcohólicas.

Una vez determinado el contenido de la canasta a partir de la EPF, se realiza un ajuste por calidad nutricional, agregando y modificando los nutrientes faltantes. Esta es una de las mayores discusiones: hasta qué punto debe realizarse la sustitución nutricional sobre la canasta observada, ya que cualquier ajuste inevitablemente puede distorsionar el consumo real de la población de referencia. Por ejemplo, podrían proponerse cambios nutricionales más extremos, como eliminar productos con azúcar, sal en exceso, comidas fuera del hogar y alimentos ultra procesados, como la margarina o embutidos. No obstante, la medición de la pobreza no es el instrumento adecuado para imponer tales lineamientos normativos, y cualquier ajuste debe evitar distorsionar la realidad observada.

En ese sentido, el MINSAL (2015)⁶ estimó una canasta alimentaria de calidad (CAC) y determinó que un 27,1% de la población no le alcanzaría el presupuesto para acceder a la CAC en 2013 (la tasa de pobreza oficial en ese año fue 14,4%). Es muy probable que cualquier modificación como actualizar la CBA y los ajustes nutricionales, aumenten la población viviendo en pobreza sin que los hogares cuenten con menos ingresos o tengan mayores gastos, sino que debido a que se les está midiendo con una regla desajustada a la realidad del país y que, además, podría ser arbitraria en su composición al incluir alimentos, no por su valor nutricional, sino que por la preferencia por cierto tipo de productos de quienes diseñan el instrumento.

DEJAR DE IMPUTAR EL ALQUILER

El alquiler imputado es parte del ingreso considerado para determinar si un hogar se encuentra en situación de pobreza. Aunque la posesión de una vivienda propia implica un ahorro al no tener que pagar arriendo, esto no se traduce en mayor liquidez para costear las necesidades básicas.

Dada la masividad de la política habitacional en Chile, gran parte de la población de menos recursos es propietaria de su vivienda y, por ende, incorpora el alquiler imputado a sus ingresos totales, lo que puede distorsionar la medición de pobreza. Esta asimetría es particularmente preocupante en el caso de la pobreza extrema, ya que este “ingreso” no puede ser utilizado para adquirir alimentos. En ese sentido,

⁶ MINSAL (2015). “Estudio sobre el cálculo de indicadores para el monitoreo del impacto socioeconómico de las enfermedades no transmisibles en Chile”. Ministerio de Salud (MINSAL), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Julio 2015.

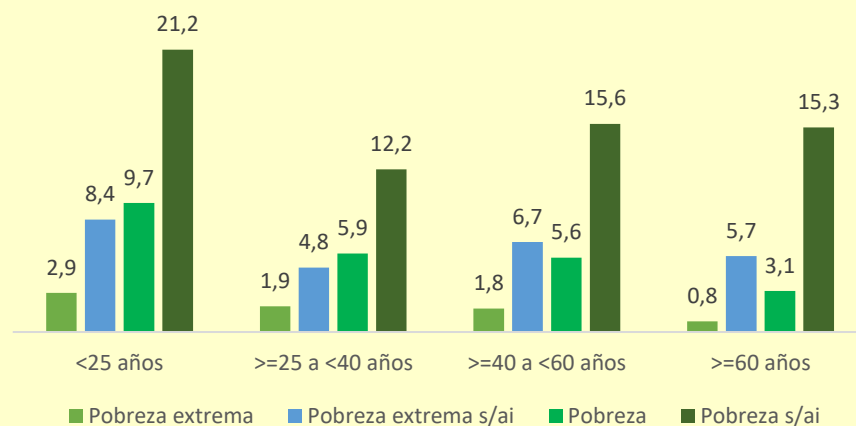
Quiroz y Bravo (2023)⁷ estimaron que, si se actualiza con el aumento del alquiler imputado, la tasa de pobreza crece del 6,5% al 11,0% en 2022.

Dada la distorsión que estaría provocando que el alquiler imputado se considere en el ingreso y no en el gasto que contempla la línea de la pobreza, que se vio acentuada por el aumento del valor de la vivienda en la última década, se está proponiendo crear dos líneas de pobreza: una para aquellos hogares con vivienda propia y otra, de mayor valor, para quienes deben pagar arriendo⁸.

Un ejercicio muestra que, al eliminar el componente de alquiler imputado, la tasa de pobreza aumentaría del 6,5% al 16,5% en 2022. Éste incremento es mayor entre los adultos mayores, posiblemente porque son propietarios de sus viviendas en mayor proporción que el resto de la población. Por ejemplo, para 2022, al no considerar el alquiler imputado en el total de ingresos, la pobreza en mayores de 60 años sería cinco veces mayor, aumentando del 3,1% al 15,3% (ver Gráfico N°2).

POBREZA DE ADULTOS MAYORES ES LA QUE MÁS CRECE SIN CONSIDERAR EL ALQUILER IMPUTADO

Gráfico N°2: Estimación de pobreza extrema y pobreza con y sin alquiler imputado (ai), 2022 (porcentaje, %)



Fuente: LyD elaborado a partir de encuestas CASEN.

⁷ Quiroz y Bravo (2023). “¿Menos pobreza en Chile?”. Quiroz y Asociados. Agosto, 2023. https://quirozysociados.cl/data/documentos/20230804_145714_Nota-T%C3%A9cnica-Menos-Pobreza-en-Chile-06-08-2023.pdf

⁸ Acta N°6 de la Comisión de la Pobreza. 17.04.2024.

https://www.comisionpobreza.cl/docs/actas/ACTA_N6_Sesion_6_17.04.24.pdf

COMENTARIOS FINALES

Para actualizar adecuadamente la metodología de la pobreza por ingreso, es necesario considerar varios elementos. Entre los que más inciden en la tasa de pobreza se encuentra la definición de la Canasta Básica de Alimentos. Respecto a ella, el mayor desafío para su actualización radica en el grado de sustitución de alimentos por aquellos con mayor aporte nutricional, sin perder el foco de determinar un gasto básico en alimentos en la población.

Además, es importante tener en cuenta que se está evaluando la posibilidad de crear dos líneas (con y sin alquiler imputado), preservando la idea de que quienes no son propietarios tienen un gasto adicional del que hacerse cargo, por lo que debe ser considerado. Sin duda que la exclusión del alquiler imputado implicará un aumento de la estimación de pobreza, especialmente en la población mayor a 60 años, que son quienes tienen mayor proporción de vivienda en propiedad.

Independiente de las definiciones que se tomen, es fundamental que las modificaciones estén bien justificadas. Así, cualquier cambio debe preservar la necesaria simpleza del indicador, evitando arbitrariedades y manteniendo su comparabilidad en el tiempo. Finalmente, no debe perderse de vista que estas mediciones son instrumentos para orientar la política social, apoyar su buen diseño y la evaluación de la efectividad e impacto de los distintos planes y programas. En ningún caso, se debe utilizar el valor de la línea de la pobreza para fijar beneficios sociales, menos aún cuando son programas universales como, por ejemplo, la Pensión Garantizada Universal (PGU)⁹. Ello desnaturaliza el instrumento de medición de la pobreza y lo aleja del propósito para el cual fue creado.

⁹ Medida 21 del “Marco para la discusión en particular del proyecto de Reforma Previsional en el H. Senado”. 31.07.2024.