

N° 3. Medición de pobreza y focalización de programas para la superación de la pobreza extrema

Como hemos visto en los primeros números de esta serie, la incorporación de una Nueva Metodología de Medición de Pobreza por ingresos (NMMP), además de un método para medir la pobreza multidimensional, permite evidenciar situaciones que no habían sido percibidas hasta el momento. La más evidente es la relativa a la incidencia de pobreza, que medida con la metodología tradicional alcanza en 2013 un 6,5% de hogares (y 2,3% de hogares en extrema pobreza), pero con la NMMP presentada por el Ministerio de Desarrollo Social en Enero de este año, aumenta casi al doble, alcanzando un 12,8% de hogares pobres, y un 3,19% de hogares extremadamente pobres.

La actualización de estas cifras lleva de inmediato a preguntarse qué ocurre con ese conjunto de hogares que no eran considerados pobres, en términos de su incorporación a la oferta de programas y políticas sociales.

El objeto de esta columna es analizar la focalización de los programas para la superación de la pobreza extrema en Chile, en su relación con las tres metodologías de medición de pobreza hoy vigentes: la metodología tradicional, la nueva medición por ingresos y la metodología multidimensional. Utilizamos para este análisis el programa Ingreso Ético Familiar (IEF), hoy conocido como Seguridades y Oportunidades, heredero de Chile Solidario, consistente en "un beneficio que otorga el Estado como apoyo directo a las personas y familias de menores ingresos, para favorecer a las personas más vulnerables con el objetivo de superar la pobreza extrema¹", dirigido -en teoría- a las 170 mil familias de extrema pobreza que viven en nuestro país.

Lo sorprendente del análisis es que sea cual sea la metodología utilizada, la cantidad de beneficiarios del IEF que califican como "no pobres" en los tres casos es realmente alta, lo que contrasta con el hecho de tratarse de un programa dirigido a la población en extrema pobreza.

Si utilizamos la metodología tradicional, observamos que dentro del universo de núcleos que señalan ser beneficiarios IEF, un 21.1% se encuentra en situación de pobreza y solamente un 7.7% en pobreza extrema², es decir, casi un 79% de los beneficiarios es no pobre. El panorama mejora un poco cuando utilizamos como parámetro la NMMP, pues del universo de beneficiarios

del IEF el 35.6% es pobre y el 13.7% es pobre extremo, pero persiste un 64,4% dentro de la categoría de "no pobres". Para el caso de la pobreza multidimensional la situación se distribuye 70% y 30% entre no pobres y pobres, respectivamente.

Lo sorprendente del análisis es que sea cual sea la metodología utilizada, la cantidad de beneficiarios del IEF que califican como "no pobres" en los tres casos es realmente alta.

Esta situación no es nueva. Del total de núcleos que señalaban participar o habían egresado de Chile Solidario el 2011, el 69.2% era calificado como "no pobre", mientras que solo el 6.9% estaba en situación de pobreza extrema. Similar situación ocurría con los receptores de la Asignación Social, bono propuesto por el Gobierno de Piñera como el primer paso hacia el Ingreso Ético Familiar, pues el 62,8% de los mismos se encontraba en 2011 en condición de "no pobre".

1.- <http://www.ingresoetico.gob.cl/>

2.- Puede existir más de un núcleo en un hogar, los jefes de núcleos son consultados por su participación en IEF, es por ello que estos datos están presentado según núcleos.

Los datos expuestos constituyen una señal preocupante. Como es de esperar, el grupo de beneficiarios que no se encuentra en condición de pobreza, de acuerdo con la Encuesta Casen 2013, cuenta con condiciones sustancialmente superiores que el grupo en extrema pobreza: mientras que estos últimos tienen un ingreso autónomo promedio per cápita por hogar de \$20.060, entre el grupo "no pobre" el monto asciende a \$162.712; mientras que el porcentaje de ocupados en el grupo de pobreza extrema es de 56%, en el grupo "no pobre" éste alcanza a un 77%; mientras que el promedio de escolaridad de los jefes de núcleo del grupo de extrema pobreza es de 7.5 años, el de "no pobres" es de 10 años.

Dos son las explicaciones más plausibles de la situación descrita. Una alternativa es que, a pesar de los ajustes recientemente realizados a los criterios de medición, estemos aún lejos de cuantificar efectivamente la cantidad de hogares chilenos que viven en condiciones de vulnerabilidad extrema y que, consecuentemente, programas como el IEF o Chile Solidario estén llegando eficientemente a las familias que presentan mayores privaciones, aun cuando nuestras estadísticas no sean capaces de leer adecuadamente la situación. De ser este el caso, nos enfrentamos a un evidente problema para el diseño de políticas sociales, que requieren de información fehaciente y actualizada de la situación socioeconómica de los hogares.

Una segunda y más probable explicación es que las falencias se encuentren en el mecanismo de focalización: antes la Ficha CAS y hasta muy recientemente la Ficha de Protección Social. En un esquema de políticas hiper-focalizadas como el chileno, es clave identificar adecuadamente a los individuos y hogares que presentan carencias en distintas dimensiones del bienestar, argumento que parece estar a la base de los esfuerzos que actualmente conduce el MDS por desarrollar un nuevo mecanismo para la identificación de las carencias de los hogares, que reemplace a la cuestionada FPS. Un camino alternativo al que está siguiendo el MDS es modificar los criterios de selección de beneficiarios, terminando progresivamente como la hiper-focalización y sus costos de estigmatización, para dar paso a un sistema de protección social crecientemente inclusivo, que recupere el foco basado en derechos que estaba a la base de las políticas sociales del primer gobierno de la Presidenta Bachelet.

Grupo de Trabajo sobre Inclusión y Desarrollo Social Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

CHILE:

Huelén 10, Piso 6, Providencia - Santiago
Tel.+(56 2) 22364557 Fax +(56 2) 22364558

ECUADOR:

Psje. Guayas E3-130 (esq. Amazonas) Edificio Pastor. 1er Piso, Quito
Tel.+(593 2) 2273870 / 2273991

MÉXICO:

Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, DF
Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

