

Pobreza Multidimensional en Chile: Una nueva mirada

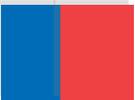


Gobierno
de Chile

Heidi Berner Herrera
Subsecretaria de Evaluación Social
Ministerio de Desarrollo Social
Diciembre 2014

Una Nueva Mirada a la Pobreza



- En la actualidad, Chile mide la pobreza de su población a través de los ingresos de las personas y los hogares.
 - Este tipo de medición de pobreza se basa en que a través del ingreso los hogares pueden adquirir bienes y servicios que afectan su calidad de vida y bienestar.
 - Si bien la medición de pobreza por ingresos en Chile ha disminuido de manera importante desde un 1990 a la fecha, hoy existe consenso en que debe actualizar la manera en que mide la pobreza, dado el actual nivel de desarrollo del país.
 - Este consenso no es algo nuevo en el país. Chile ha sido pionero en el estudio de la pobreza desde la creación del mapa de pobreza de Odeplan y la Universidad Católica en la década del 70, pasando por estudios como los de Torche, Altimir, el índice de desarrollo humano del PNUD y otros hasta llegar a la metodología presentada hoy.
 - Es en este contexto en que no sólo actualizará la metodología de medición de la pobreza por ingresos, sino se plantea la necesidad de dar una mirada distinta.
- 

Una Nueva Mirada a la Pobreza



- Hoy en día los países reconocen que el fenómeno de la pobreza es mucho más amplio que la sola falta de ingresos y que tanto la pobreza como las condiciones de vida que experimentan las personas y los hogares no pueden ser medidas por un sólo indicador.
- Los expertos, y más importante aún, las personas en situación de pobreza reconocen que ésta incluye privaciones en distintas dimensiones, tales como: educación, salud, vivienda, empleo, empoderamiento, discriminación, seguridad personal, y muchas otras que difícilmente pueden ser identificadas y medidas por un sólo indicador, como el de ingresos.
- Al mismo tiempo, estas privaciones pueden afectar con distinta intensidad a los hogares y las personas dependiendo de factores como su distribución regional, género, etnia, etc.



Un Esfuerzo País



- Una nueva forma de medir la pobreza requiere reconocer las distintas miradas existentes en el país sobre este fenómeno.
- La nueva metodología que se propone corresponde a un esfuerzo del país en su conjunto, para generar información relevante para trabajar en la lucha por la superación de la pobreza.
- En este esfuerzo país han participado distintos actores, tanto académicos, expertos y la sociedad civil, aportando con sus miradas y propuestas:
 - “Las voces de la pobreza” de la FUNASUPO
 - Trabajos académicos como el de Denis, Gallegos, Sanhueza, UAH 2010
 - Contactos entre el gobierno de Chile y expertos internacionales para estudiar el tema, iniciados en 2009, durante el primer Gobierno de la Presidenta Bachelet, y que se mantienen durante el Gobierno del ex-Presidente Piñera.
 - Comisión Asesora Presidencial (CMP) entrega propuesta para la medición de la pobreza que incluye un enfoque multidimensional, en enero de 2014.



Un Esfuerzo País



- El Gobierno agradece y valora los esfuerzos de todos los actores nacionales que han trabajado en este tema.
- Para elaborar la presente propuesta de metodología de medición de pobreza multidimensional, se consideró:
 - El Informe de la CMP.
 - Recomendaciones de la Mesa Técnica Interinstitucional compuesta por el MDS y el INE, establecida en abril de 2014, que analizó en detalle las propuestas de la CMP.
 - Para asegurar que la nueva metodología y la medición cumplan con los más altos estándares técnicos, se ha contado con la asesoría de CEPAL y de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI).
 - La propuesta se ha discutida con los miembros del Panel de Expertos Casen, convocado en Agosto de 2013 y ratificado por el actual gobierno.



Pobreza Multidimensional: Metodología de Alkire y Foster (AF)



- Siguiendo lo propuesto por la CMP, se ha adoptado la metodología de desarrollada por Sabina Alkire y James Foster para realizar la medición de la pobreza multidimensional.
- La metodología de AF identifica a quienes son pobres considerando la intensidad de las privaciones o carencias que sufren e incluye un método de agregación.
- El método busca determinar las carencias que sufren los hogares en distintas dimensiones del bienestar y luego suma estas carencias para identificar a los hogares en situación de pobreza multidimensional.
- La metodología es flexible respecto de la definición de las dimensiones e indicadores que la componen, lo que es clave para aplicarla a la realidad chilena.
- OPHI ha sido líder en impulsar este tipo de mediciones (México, Colombia y para países en desarrollo con Índice de Pobreza Multidimensional Global en conjunto con el PNUD.



Pobreza Multidimensional: La Metodología de Alkire y Foster (AF).



- En la metodología se define una serie de dimensiones en que la población experimenta carencias a nivel individual o de hogar.
- En cada dimensión se definen indicadores, y para cada uno de ellos, umbrales. Cuando la persona/hogar no cubre el umbral, se le considera carente en dicho indicador.
- Una vez que se conocen las carencias por indicadores, se consideran las ponderaciones de los indicadores al interior de cada dimensión, y la ponderación de cada dimensión como parte del índice.
- Una vez que se cuenta con dicho índice agregado, se entiende que una persona/un hogar se encuentra en situación de pobreza multidimensional si presenta un porcentaje de carencias agregadas mayor a un umbral determinado.
- A medida que los países avanzan en sus niveles de desarrollo, esta metodología permite reemplazar/agregar nuevas dimensiones y/o indicadores, o hacer más exigentes los umbrales.



Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional en Chile



- A continuación se presenta un cuadro resumen de la metodología de medición de pobreza multidimensional propuesta para Chile y, luego, el detalle de las dimensiones e indicadores incluidos.
- De este modo, por primera vez, se lanzará una medición de pobreza multidimensional, además de la medición de pobreza basada en ingresos.



Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional en Chile



Dimensión	Indicador
Educación	Acceso a la educación
	Rezago Escolar
	Escolaridad
Salud	Malnutrición
	Adscripción a Sistema Previsional de Salud
	Acceso a atención de salud
Trabajo y Seguridad Social	Ocupación
	Seguridad Social
	Jubilación de personas en edad de jubilar
Vivienda	Hacinamiento
	Estado de la vivienda
	Servicios básicos

- ***Cada Dimensión posee un ponderación de 25% y cada indicador 8,33%***
- **Unidad de Análisis: Hogar k=25%**



Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional en Chile



- Las carencias se identifican a nivel de hogares. Si un hogar presenta un niño que no asiste al colegio, se considera como carente a todo el hogar (análogo a pobreza por ingresos, en que se analizan ingresos per cápita del hogar).
- Una vez identificadas las carencias de los hogares, se establece un nivel de carencias o privaciones agregado (k) con el que un hogar es considerado en situación de pobreza multidimensional.
- Este umbral k se ha fijado en 25%, que es el equivalente al peso de una dimensión en el índice de pobreza multidimensional.
- Si se considera que las cuatro dimensiones son básicas para la población, entonces estar carente en el equivalente a una de ellas hace que el hogar sea pobre “multidimensionalmente”.



Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional en Chile



- A diferencia de otros países que identifican la pobreza multidimensional a partir de privaciones en ingresos y en otras dimensiones, la metodología de medición propuesta para Chile separa ambos espacios (midiendo pobreza por ingresos separadamente de pobreza multidimensional).
- De este modo es posible:
 - Analizar los fenómenos en forma separada.
 - Dar cuenta de hogares que teniendo ingresos levemente superiores a la línea de pobreza hasta ahora no eran considerados pobres a pesar de las múltiples carencias que sufren.
 - Identificar efectos directos sobre la pobreza provenientes del crecimiento económico (ingresos) o de las políticas sociales sectoriales (multidimensional).

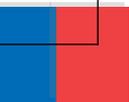


Pobreza Multidimensional en Chile.

Dimensión de Educación.



Acceso a la educación	Se considera carentes a hogares que tienen entre sus miembros al menos a una persona de 4 a 18 años de edad que no está asistiendo a un establecimiento educacional, excluyendo a quienes han egresado de cuarto medio. Además, se considera carentes a hogares que tienen al menos una persona de 6 a 26 años que tiene una condición permanente y/o de larga duración y que no asiste a un establecimiento educacional.
Rezago Escolar	Se considera carentes a los hogares que tienen al menos una persona de 21 años o menos que asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades, y que se encuentra retrasada dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.
Escolaridad	<p>Se considera carentes a los hogares que tienen al menos un miembro mayor de 18 años que ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.</p> <p>Nota: Para el cálculo de este indicador se determina el primer cohorte de edad afectado por cada cambio en la legislación. Años de escolaridad obligatoria: 4 años a partir de 1920; 6 años desde 1930; 8 años desde 1967; y 12 años desde el año 2003.</p>



Pobreza Multidimensional en Chile.

Dimensión de Salud

Malnutrición	Se considera a un hogar como carente si al menos un niño o niña de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.
Adscripción a Sistema Previsional de Salud	Se considera a un hogar como carente si al menos una persona en el hogar no está afiliada a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.
Acceso a atención de salud	Se considera a un hogar como carente si: <ul style="list-style-type: none">• Al menos un miembro del hogar tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por alguna de las siguientes razones: pensó en consultar pero no tuvo tiempo, pensó en consultar pero no tuvo dinero, pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención, pidió hora pero no la obtuvo;• O al menos un miembro del hogar, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE, pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud, por alguna de las siguientes razones:<ol style="list-style-type: none">i) Decidió no esperar para acceder a la consulta a través de AUGE o GES, para solucionar su problema con mayor rapidez;ii) Pensó que la atención AUGE podría ser de baja calidad;iii) El trámite para acceder al AUGE o GES es muy difícil;iv) El AUGE o GES no cubría las necesidades de la enfermedad;v) No sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE;vi) No pertenece al tramo de edad que está cubierto por el AUGE;vii) Otra razón.

Pobreza Multidimensional en Chile.

Dimensión de Trabajo y Seguridad Social



Ocupación	Se considera un hogar carente si al menos un miembro mayor de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) se encuentra desocupado (es decir, buscó trabajo la semana pasada).
Seguridad Social	Se considera a un hogar carente si tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.
Jubilación de personas en edad de jubilar	Se considera carentes a los hogares que tienen al menos un integrante (hombre o mujer) que no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

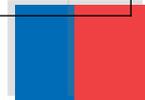


Pobreza Multidimensional en Chile.

Dimensión de Vivienda



Hacinamiento	Se considera a un hogar como carente en este indicador si el número de personas en el hogar por número de dormitorios exclusivos es mayor o igual a 2,5.
Estado de la vivienda	Se considera carentes a los hogares que habitan viviendas que presentan muros, techos o suelos en mal estado (estado de conservación "Malo"); o a los hogares que residen en viviendas de tipo precario: mediaguas o mejoras, ó viviendas precarias de materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.).
Servicios básicos	<p>Se considera carentes a los hogares que residen en viviendas que no tienen acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tienen acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (incluyendo entre éstas el acceso a agua proveniente de pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, o camión aljibe) en el caso de áreas rurales.</p> <p>Tanto en zona urbana como rural, también se considera carentes a los hogares que tienen llave fuera de la vivienda y/o que no tienen servicio de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a W.C conectado a alcantarillado o fosa séptica).</p>



Pobreza Multidimensional en Chile.

La dimensión de Entorno y Redes



- El Ministerio de Desarrollo Social coincide con la Comisión para la Medición de la Pobreza y el Panel de Expertos Casen en la importancia de contar con la dimensión de Entorno y Redes en la medición pobreza multidimensional para Chile en el más corto plazo.
- Esta dimensión no sólo estaría a la vanguardia de las mediciones multidimensionales en el mundo, sino que además responde a sentidas demandas de la población.
- La importancia e innovación de la incorporación de esta dimensión y de la medición multidimensional en su conjunto requiere que ella y sus indicadores cumplan con los más rigurosos estándares a nivel conceptual como en su aplicabilidad práctica.



Pobreza Multidimensional en Chile.

La dimensión de Entorno y Redes



- Sin embargo, el análisis realizado por INE y el MDS, con la asesoría de CEPAL y OPHI, llevan a concluir que, por motivos conceptuales y estadísticos, las preguntas, categorías de respuesta y captura de datos para los indicadores de esta dimensión deben ser modificadas y mejoradas en la próxima encuesta Casen 2015 de modo de incluir la dimensión en la medición de ese año.
- El Ministerio de Desarrollo Social propone un índice de pobreza multidimensional que incluya las cuatro dimensiones propuestas: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda.
- Y se compromete desde ya a trabajar con el mundo académico, técnicos y la sociedad civil para la depuración de indicadores y definición de preguntas en Casen 2015 y/o la identificación de otras fuentes de información que permitan incorporar esta dimensión en la próxima medición de pobreza multidimensional.



Comentarios finales



- Con esta nueva metodología de pobreza multidimensional, Chile incorpora dentro de su análisis de la realidad social una herramienta que es nueva en el mundo y que reconoce las distintas dimensiones que son parte de la pobreza.
- La metodología de medición de pobreza multidimensional presentada hoy permite al país dar una mirada y comprender el fenómeno de la pobreza de manera más integral.
- Esta medición de pobreza multidimensional no compite con la medición por ingresos, sino que la complementa, entregando una visión más amplia de esta situación que afecta a los hogares chilenos.
- Una mejor identificación de la pobreza y sus dimensiones permitirá al país diseñar de mejor manera sus políticas sociales apuntando a superar las distintas privaciones o carencias que sufren los chilenos.



Gracias.

