

CASEN 2015: CAMBIOS EN LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

- El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) dio a conocer las nuevas dimensiones e indicadores de “entorno y redes” que se incorporarían al índice de pobreza multidimensional de la CASEN 2015.
- Sin embargo, estos indicadores no se acogerían a las recomendaciones de la Comisión 2012 y podrían ser muy cuestionados, en especial, el indicador de trato igualitario.
- Por estas modificaciones, la pobreza multidimensional determinada con la CASEN 2013 no podría ser contrastada con la estimada con la CASEN 2015.
- Adicionalmente, este indicador no se estaría utilizando para guiar la política social. Con ello, vale la pena cuestionarse cuál es el objetivo de generar indicadores que no tienen incidencia directa en el diseño de los programas sociales.

A la espera de la difusión de los resultados de la encuesta CASEN 2015, a fines de agosto el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) dio a conocer las nuevas dimensiones e indicadores de entorno de redesⁱ. Se debe mencionar que con los cambios en el índice de pobreza multidimensional dejaría de ser comparable respecto a lo que fue entregado con la CASEN 2013.

La discusión acerca de incorporar una medida la pobreza multidimensional no es nueva. Conceptualmente se basa en las investigaciones de Amartya Senⁱⁱ, que buscan medir pobreza más allá del ingreso y entenderla como privaciones que afectan al desarrollo de las capacidades de las personas. En el mundo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realiza el Índice Multidimensional de la Pobreza (IMP) desde el 2010. Y en la región, en México es empleado desde el 2010 y el 2011 en Colombiaⁱⁱⁱ.

Es por ello que en 2012 se constituyó una Comisión para la medición de la pobreza^{iv} cuyo mandato fue actualizar la medida de pobreza monetaria y proponer una medición multidimensional. A grandes rasgos, la medida de pobreza multidimensional que propuso esta comisión contempló 5 dimensiones:

La propuesta de la Comisión de 2012 ponderaba de igual forma a todas las dimensiones, en un 20%, y con la dimensión de Entorno y Redes se buscaba identificar a hogares situados en barrios deteriorados, violentos o sin redes de apoyo.

educación; salud; empleo y seguridad social; vivienda; y entorno y redes. Esta medida considera a un hogar como carente si presenta un 33% o más de carencias, al igual que el IMP del PNUD. Además, la metodología propuesta por la Comisión estaba acotada a cierto ingreso, permitiendo enfocar la pobreza multidimensional y guiar la política social en la población vulnerable. Conceptualmente, esta propuesta se basó en una lógica de seleccionar indicadores que reflejaran cobertura y calidad de cada dimensión, lógica que no se mantiene en los indicadores incorporados recientemente por el MDS.

La propuesta de la Comisión de 2012 ponderaba de igual forma en un 20% a todas las dimensiones, y con la dimensión de entorno y redes se buscaba identificar a hogares situados en barrios deteriorados, violentos o sin redes de apoyo^v.

Sin embargo, en la entrega de resultados de la encuesta CASEN 2013 el indicador de pobreza multidimensional sólo contó con 4 dimensiones, obviando la de “Entorno y Redes”^{vi}, y no se acotó por ingreso. Con esto último, es posible encontrar a hogares con casi \$ 8 millones de ingreso considerados como pobres multidimensionales.

Durante 2015, se conformó el “Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes”^{vii} con el objetivo de asesorar al MDS en la incorporación de la dimensión faltante a la medición de pobreza multidimensional. Los nuevos indicadores del MDS para la CASEN 2015 se basarían en la propuesta del Comité.

CAMBIOS EN LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE LA CASEN 2015

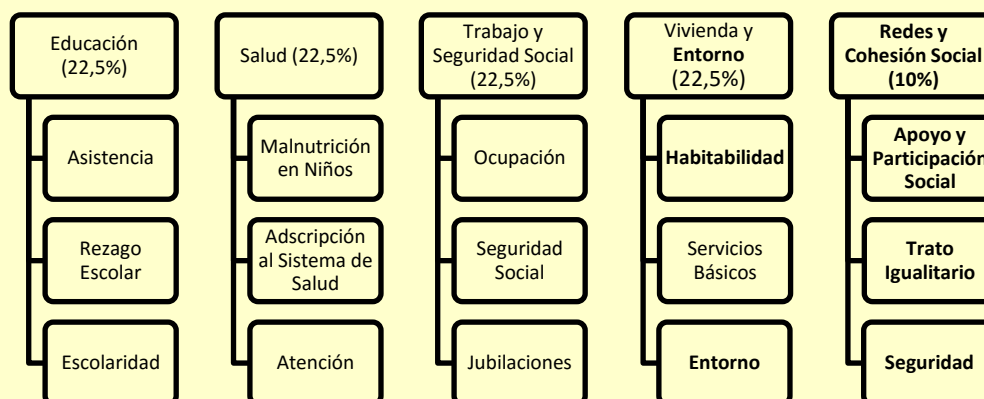
Respecto a la CASEN 2013, se modifica la dimensión de Vivienda, la cual pasa a denominarse “Vivienda y Entorno”. Además, se incorpora una dimensión faltante de Redes y Cohesión Social (Gráfico N° 1).

La nueva dimensión de “Redes y Cohesión Social” se pondera con un 10%, mientras las otras 4 con un 22,5%, y cada uno de los indicadores usados al interior de cada una de las dimensiones de pobreza multidimensional tienen la misma ponderación. Sin embargo, en la versión del 2013, todas las dimensiones se ponderaban por el 25%, ya que según las recomendaciones de la Comisión 2012 no se justificaría valorar una dimensión más que otra. En la propuesta para la CASEN 2015 no se explica este cambio en el criterio.

Otra diferencia con la CASEN 2013 es que se consideraría como pobre multidimensional a un hogar que presenta un 22,5% o más de carencias en lugar de 25%, lo cual facilita situarse en esta condición. Recordemos que según LyD (2015)^{viii}, cuando se escoge un umbral más exigente, por ejemplo cambiar el requisito de carencias de 25% a 15%, los hogares considerados en pobreza multidimensional se duplican, pasando desde 15,9% a 37,4%.

SE INCORPORAN INDICADORES DE ENTORNO Y REDES

Cuadro N° 1: Medida de la Pobreza Multidimensional en CASEN 2015



* Indicador de habilidad incorpora carencias de hacinamiento y estado de la vivienda.

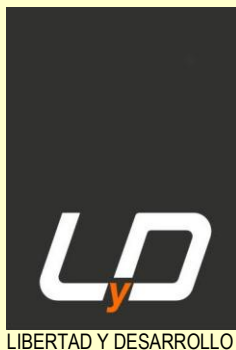
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

CAMBIOS EN LA DIMENSIÓN DE VIVIENDA Y ENTORNO

Tal como anticipamos, se amplía la definición de la dimensión de Vivienda a “Vivienda y Entornos”. Para ello, se agrupan los indicadores de hacinamiento y estado de vivienda con el de los servicios básicos e incorpora dos nuevos indicadores: habitabilidad y entorno.

En cuanto al indicador de Servicios Básicos, se considera un hogar como carente si presenta hacinamiento, cuenta con un estado de conservación de la vivienda precario o carece de servicios básicos de agua o alcantarillado.

Un hogar con carencia en habitabilidad se relaciona con la presencia de barrios contaminados medioambientalmente. En cuanto al indicador de entorno, considera como carentes a hogares que se ubican en barrios sin equipamiento



básico y cuyo tiempo de traslado al trabajo, en transporte público o no motorizado, es mayor a una hora.

Definitivamente, el indicador más cuestionado es el de trato igualitario, que considera como carente a hogares en que algún miembro se habría sentido discriminado o tratado injustamente.

NUEVOS INDICADORES DE REDES Y COHESIÓN SOCIAL

También incorpora una cuestionable dimensión de “Redes y Cohesión Social” cuyos indicadores son: el apoyo y participación social, trato igualitario y seguridad.

Por una parte, el indicador de apoyo y participación social considera a un hogar como carente si algún miembro no participa en organizaciones civiles, laborales o no cuenta con redes de apoyo. Sin embargo, este identificador no permite distinguir, y no considera como carentes a hogares que por preferencias personales no les interesaría participar en ningún tipo de organización.

Definitivamente, el indicador más cuestionado es el de trato igualitario, que considera como carente a hogares en que algún miembro se habría sentido discriminado o tratado injustamente. El cuestionario lleva a que cada integrante del grupo familiar deba declarar no sentirse discriminado por 13 razones distintas durante los últimos 12 meses, y se requiere negar las 13 razones para no ser carente. Entre las razones se pregunta haberse sentido tratado injustamente o discriminado por su apariencia física, estado civil, ser mujer/hombre o edad.

En cuanto al indicador de seguridad, considera como carente a los hogares que se sitúan en barrios inseguros. Para ello se consideran dos situaciones: la presencia del tráfico de drogas o balaceras.

COMENTARIOS

La forma de definir la pobreza multidimensional tiene implicancias en determinar la población prioritaria para la política social y en los instrumentos que se requieren utilizar para apoyar a las personas que lo necesitan. Una persona que se siente tratada injustamente tiene necesidades muy distintas a una que no tiene trabajo e ingresos para alimentar a su familia.

Los indicadores de entorno y redes de la CASEN 2015 no son los mismos a los sugeridos por la Comisión del 2012, lo que podría ser aún más complejo cuando se cuestionan los indicadores, como lo es con trato igualitario en la dimensión Redes y Cohesión Social y en la dimensión de Salud se evalúa el programa AUGE.

Adicionalmente, se estarían generando una serie de indicadores multidimensionales no comparables en el tiempo, con lo cual las encuestas CASEN de 2013 y 2015 no podrían ser contrastadas.

Finalmente, se debe mencionar que desde la implementación de la primera medición de pobreza multidimensional en Chile no se observa que haya sido utilizado para guiar la política social. Con ello, cabe preguntarse cuál sería el objetivo de generar un indicador social que no incida en la definición de los programas sociales y que agrupe de manera arbitraria a un grupo de personas que tienen necesidades muy distintas.

ⁱ Presentación de Heidi Berner, Subsecretaria de Evaluación Social, “Pobreza Multidimensional: incorporación de entorno y redes”. MDS, 25 de Agosto de 2016.

ⁱⁱ Más información en Sen, A. (2000). “El desarrollo como libertad”. Gaceta Ecológica, (55), 14-20. Sen, A. (1996). “Capacidad y bienestar”. La calidad de vida, 54-83.

ⁱⁱⁱ CEPAL (2012). “La medición multidimensional de la pobreza”. CEPAL.

^{iv} La Comisión fue constituida el 13 de diciembre del 2012 y el informe final fue entregado en enero del 2014. Esta Comisión fue presidida por Rodrigo Jordán e integrada por María Soledad Arellano, Benito Baranda, Luis Larraín, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez, Claudio Sapelli y Susana Tonda.

^v La dimensión entorno y redes propuesta por la Comisión tenía los indicadores de seguridad pública, medioambiente, equipamiento comunitario y social; y redes de apoyo (que se le preguntaba sólo al jefe de hogar si podía conseguir dinero en caso de necesitarlo).

^{vi} El informe del Panel de Expertos CASEN 2013 consideró que se omitieron variables necesarias de ser incluidas en la medida de pobreza 2013. Este Panel de Expertos fue creado con el fin de acompañar en el proceso de la encuesta CASEN con el objetivo de generar más transparencia, credibilidad y solidez técnica a la encuesta.

^{vii} Con fecha 16 de abril de 2015, mediante Decreto N° 4 del MDS, se creó la Comisión Asesora Ministerial denominada “Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes”. Coordinado por Claudia Sanhueza e integrado por Vicente Espinoza, Catalina Mertz, Leonardo Moreno, Julio Poblete, Susana Tonda y Sebastián Zulueta.

^{viii} Henoch, Burgos y Méndez (2015). “Medición de la Pobreza en Chile: Comparando la Metodología de la Comisión y la del Gobierno”. Serie de Informe Social N° 151, Libertad y Desarrollo.