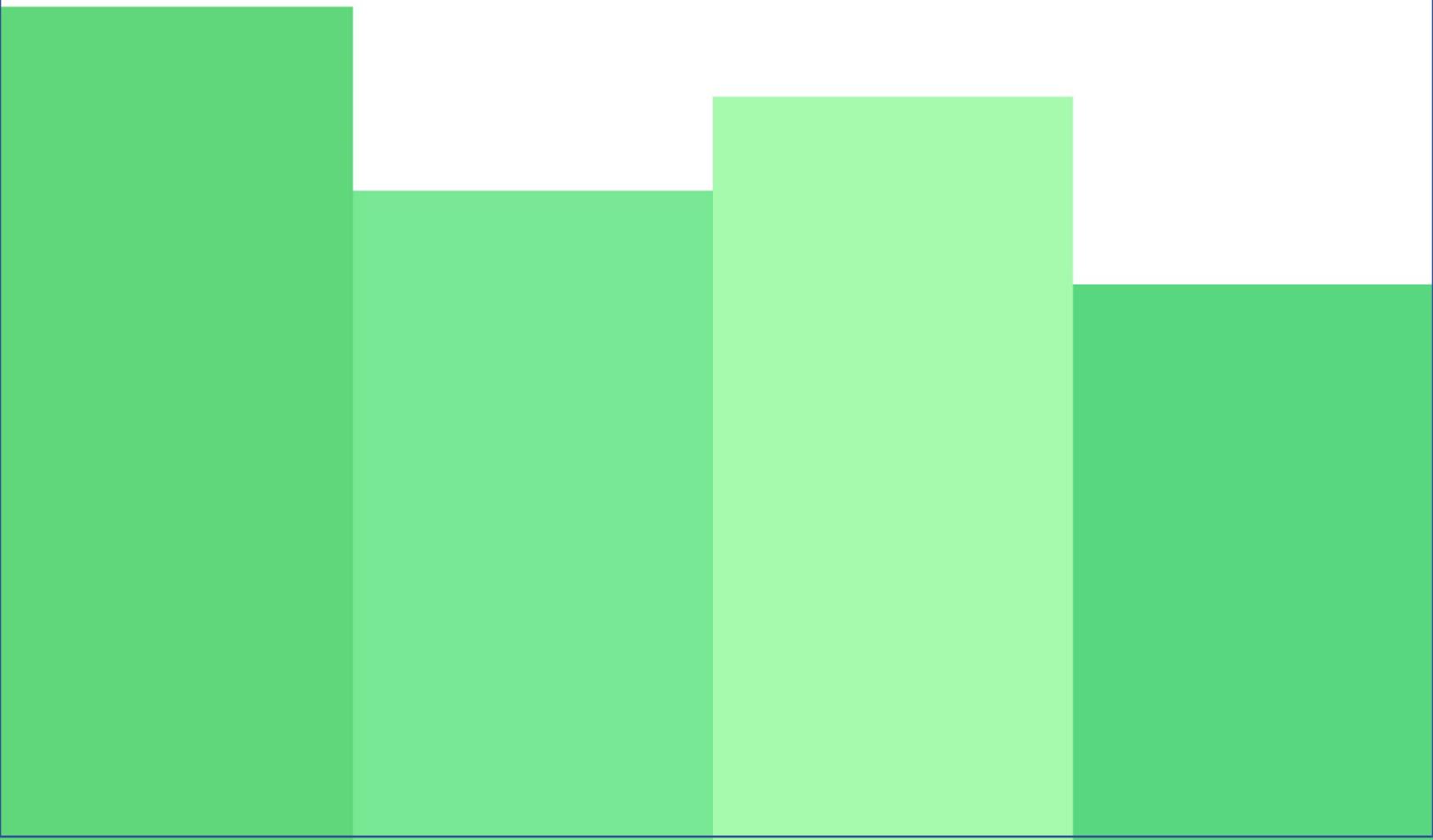


Informe Final de Recomendaciones

Comisión Asesora Presidencial
de Expertos y Expertas para la
Actualización de la Medición
de la Pobreza



Informe Final

Comisión Asesora Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza

Santiago, Junio 2025

1. La Comisión.....	8
1.1. A 10 años de la Comisión 2012, mandato, integrantes, plazos y extensión.	8
1.2. Agradecimientos	9
1.3. Forma de trabajo de la Comisión	11
2. Pobreza y su medición	13
2.1. ¿Qué es la pobreza y cómo se mide?	13
2.2. ¿Cómo se mide actualmente la pobreza monetaria en el mundo?	17
2.2.1. Métodos basados en la canasta básica o mínima.	17
2.2.2. Privación material y social severa. Comisión Europea.....	21
2.3. Pobreza subjetiva	23
2.4. Pobreza relativa.....	24
2.5. Pobreza multidimensional.....	25
2.6. ¿Cómo se ha medido la pobreza en Chile?.....	28
3. Pobreza por Ingresos	36
3.1. Antecedentes: la actual medida	36
3.2. Diagnóstico y propuestas de la comisión	37
3.2.1. Fuente de datos	37
3.2.1.1. Sobre el uso de la EPF 9	37
3.2.1.2. Asimetría en la distribución de gasto e ingresos en la Encuesta de Presupuesto Familiares.	40
3.2.1.3. Sobre la estimación de las cantidades de alimentos adquiridas	42
3.2.2. Sobre la conformación de la Canasta Básica de Alimentos	43
3.2.2.1. Limitaciones del conteo de calorías como ancla de la medida de pobreza	43
3.2.2.3. Sobre la identificación de la población de referencia	50
3.2.3. Sobre la Canasta Básica No Alimentaria.....	51
3.2.4. Sobre el cálculo de los ingresos de los hogares: Alquiler imputado.....	52
3.2.5. Sobre el ajuste de la línea de la pobreza en el tiempo.....	55

3.3. Estimaciones	57
3.3.1. Escenarios y simulaciones.....	57
3.3.2. Estimaciones 2017-2020-2022.....	63
4. Pobreza Multidimensional: Trabajo y propuestas de la Comisión	64
4.1. Propósitos y orientaciones para la definición, revisión y actualización de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	64
4.2. El trabajo de la Comisión: revisión del IPM paso a paso.....	64
4.2.1. Determinación de la fuente de Información.....	65
4.2.2. Definición de la unidad de análisis	65
4.2.3. Elección de dimensiones	66
4.2.4. Elección de indicadores.....	66
4.2.5. Ponderación	68
4.2.6. Mecanismo de agregación	69
4.3. Pobreza multidimensional: Revisión de indicadores y propuestas	69
4.3.1. Educación.....	70
4.3.2. Salud	74
4.3.3. Trabajo y seguridad social	82
4.3.4. Vivienda y Entorno.....	88
4.3.5. Redes y Cohesión Social.....	94
4.4. Mecanismo de agregación	99
4.5. Estimaciones	101
4.6. Otros temas en la medición de la pobreza multidimensional	108
5. Otras propuestas de la Comisión.....	111
5.1. Tablero para dar cuenta de las expresiones de pobreza	111
5.1.1. Pobreza severa.....	112
5.1.2. Pobreza relativa.....	115
5.1.3. Pobreza subjetiva	116
5.2. Vulnerabilidad a la Pobreza	117
5.2.1. Propuesta de Panel dinámico.....	121
5.3. Perspectivas a futuro	124
5.3.1. Metodologías de interés.....	124
5.3.2. Datos de interés.....	126
5.3.3. Medición de pobreza multidimensional para subpoblaciones	127

Gráfico 2.1.....	20
Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. Mediciones nacionales (oficiales) en países de Latinoamérica y Norteamérica (año 2023 o más cercano)	20
Gráfico 2.2.....	22
Tasa de privación material y social severa, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*).....	22
Gráfico 2.3.....	22
Tasa de pobreza subjetiva, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*)	22
Gráfico 2.4.....	25
Tasa de pobreza relativa, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*).....	25
Gráfico 2.5.....	32
Porcentaje de personas en situación de pobreza de ingreso.....	32
Figura 2.1	33
IPM 4 dimensiones	33
Figura 2.2	35
IPM con cinco dimensiones.....	35
Gráfico 2.6.....	35
Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional.....	35
Gráfico 3.1.....	38
Destino principal del IFE y de los retiros de fondos previsionales (1) (2) (porcentaje del total de beneficiarios)	38
Gráfico 3.2.....	39
Índice de ventas de productos de consumo.....	39
Tabla 3.1 Alimentos en la canasta saludable (canasta GTOP)	48
Tabla 3.2 Alimentos ultra-procesados restringidos	49
Tabla 3.3	56
Índice de precios por componentes del gasto de los hogares (2013:100).....	56
Tabla 3.4	57
Orden de las estimaciones.....	57
Tabla 3.5.....	60
Reemplazo de la EPF 7 por EPF 8.....	60
Tabla 3.6.....	60
Reemplazo de la CBA por la Canasta Saludable.....	60
Tabla 3.7.....	61
Uso de 3 inflatores.	61
Tabla 3.8.....	62
Dos líneas en sustitución del alquiler imputado.....	62
Tabla 3.9.....	63
Línea y tasa de pobreza por escenario en el período 2017 a 2022 (*).....	63
Gráfico 4.1.....	74
Porcentaje que estudia en establecimientos donde más de la mitad de los estudiantes se clasifica en el nivel de aprendizaje insuficiente en Simce 4 básico, por deciles de ingreso	74
Gráfico 4.2.....	79
Porcentaje población con diagnóstico AUGÉ que no hizo uso de garantía GES, por decil de ingreso	79
Gráfico 4.3.....	93
Regiones: Ingreso per cápita (miles \$) vs % población carente en asequibilidad	93
Gráfico 4.4.....	96
Porcentaje población que no participa en organizaciones sociales por decil de ingresos	96
Tabla 4.1.....	101
Porcentaje población carente por indicador. Medición vigente y propuesta. Casen 2022	101
Gráfico 4.5.....	103

Porcentaje población carente, promedio por dimensión. Mediciones propuesta y vigente. Casen 2022.....	103
Gráfico 4.6.....	104
Distribución de la población según número de carencias. Medición propuesta Casen 2022 (*)	104
Gráfico 4.7.....	105
Contribución porcentual de las dimensiones al aumento en el IPM entre la medición vigente y propuesta	105
Gráfico 4.8.....	106
Ranking regional según IPM en 2022, medición propuesta.	106
Tabla 4.2.....	107
Ranking regional según pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, de menor a mayor. Medidas propuestas por la Comisión. Casen 2022	107
Tabla 4.3.....	107
Regiones con mayor tasa de carencias, según dimensión del IPM.....	107
Medición propuesta por la Comisión. Casen 2022.....	107
Tabla 4.4.....	108
Regiones con menor tasa de carencias, según dimensión del IPM.....	108
Medición propuesta por la Comisión. Casen 2022.....	108
Tabla 5.1.....	114
Porcentaje de la población regional en situación de pobreza severa en 2022, en la medición propuesta por la Comisión.	114
Gráfico 5.1.....	115
Porcentaje población en pobreza relativa. Chile 1990 a 2022	115
Gráfico 5.2.....	119
Cambio en la tasa de pobreza, en puntos porcentuales, por cada \$10 mil de variación en el ingreso por adulto equivalente de los hogares.....	119
Gráfico 5.3.....	120
Tasa de pobreza según valor de la línea de pobreza (múltiplos de la línea base	120

1. La Comisión

1.1. A 10 años de la Comisión 2012, mandato, integrantes, plazos y extensión.

En diciembre de 2023, por medio del Decreto Supremo N°9 de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se constituye la *Comisión Asesora Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza* (en adelante la Comisión). Esta Comisión sucede a la que, constituida el año 2012 con el objetivo de revisar y actualizar la metodología para la medición de la pobreza vigente desde el año 1987, recomendara en su informe final, entregado en enero de 2014, realizar una actualización de la metodología de la medición de la pobreza cada 10 años.

La pobreza es un fenómeno dinámico que requiere de la revisión constante de los instrumentos que se utilizan para medirla. Su dinamismo refiere no solo a los movimientos de entrada y salida que pueden experimentar las personas a lo largo de su vida como resultado de shocks transitorios o permanentes, sino también a los cambios que experimenta la manera cómo una sociedad define lo que se considera un nivel de bienestar mínimo, criterio que cambia según el estado de desarrollo que se vaya alcanzando. Lo que en una época pudo reflejar una situación de bienestar, a medida que las condiciones de vida del conjunto de la población mejoran, puede ser considerado más adelante una situación de carencia. Hay, además, cambios sociales que estas definiciones deben reflejar. Por ejemplo, el aumento de la migración o el envejecimiento de la población cambian quiénes se ven afectados y las formas como se manifiesta la pobreza.

Por otra parte, hay desarrollos técnicos que permiten, en la medida que se dispone de más información y más herramientas, ir perfeccionando los métodos que se usan para medirla y caracterizarla.

El mandato que define el trabajo de la Comisión es:

- a) Analizar los distintos aspectos de la actual metodología de medición de la pobreza por ingresos, habida cuenta de los cambios económicos y sociales ocurridos en el país desde su última revisión. Esto incluye, entre otros, la composición y metodología de reajuste de la Canasta Básica de Alimentos y la Canasta Básica No Alimentaria; construcción de la línea de pobreza; escalas de equivalencia para el tamaño de los hogares; empalme de las series; tratamiento del alquiler imputado; y correcciones por no respuesta.
- b) Proponer la adecuación de la medición de pobreza multidimensional a partir de la evidencia recogida en los primeros diez años de implementación de la misma, incluida una revisión de sus dimensiones, indicadores y umbrales.

- c) Realizar propuestas para evaluar el instrumento de medición actualmente utilizado, incluida su frecuencia, formato de levantamiento y sistema de gobernanza institucional.

La Comisión estuvo integrada por Osvaldo Larrañaga Jiménez quién además la presidió, Alejandra Abufhele Milad, Amanda Telias Simunovic, Andrés Hernando García, Emmanuelle Barozet, Gonzalo Durán Sanhueza, Juan Cristóbal Romero Buccicardi, Paulina Henoch Inostroza, Rodrigo Yáñez Rojas y Sylvia Eyzaguirre Tafra.

Todas las personas integrantes desempeñaron sus funciones a título personal y de manera ad honorem.

Dentro del mandato de la Comisión está el presentar a la Presidencia de la República un informe con las conclusiones de su trabajo.

1.2. Agradecimientos

Este informe sintetiza un trabajo de investigación, reflexión y debate llevado a cabo por un grupo de profesionales, quienes dedicaron su tiempo, energía y expertiz a cumplir el mandato de esta Comisión.

Queremos agradecer al Presidente de la República Gabriel Boric Font por la confianza depositada y el apoyo irrestricto al cumplimiento del mandato que nos fue entregado. La voluntad de conformar una nueva Comisión que revisara y actualizara la medición de la pobreza no solo responde a la recomendación de la Comisión anterior, también da cuenta de su compromiso con la erradicación de la pobreza en el país en todas sus formas.

Expresamos nuestra gratitud al Ministerio de Desarrollo Social y Familia por el apoyo prestado durante el trabajo de la Comisión. A la Ministra Javiera Toro Cáceres, la Subsecretaria de Evaluación Social, Paula Poblete Maureira, a su gabinete, y al equipo de la División de Observatorio Social. A Matías Cociña, jefe de la división, por su activa participación y relevantes aportes a la discusión, a Jenny Encina, Alejandra Calvo y Marizza Espinoza por nutrir el debate con su conocimiento experto e histórico de la encuesta Casen, y al equipo que prestó soporte técnico a la Comisión, especialmente a Cosme Nocera, Alina Oyarzún y Daniel Díaz por su ayuda en la realización de simulaciones y ejercicios de estimación. Reconocemos también las sugerencias de Hernán Acuña, quien alimentara el debate acerca de la incorporación de datos administrativos a la medición de la pobreza.

El trabajo de la Comisión se benefició de los valiosos aportes de expertos y expertas quienes generosamente contribuyeron a las distintas temáticas abordadas. Queremos agradecer a Rodrigo Herrera y Javiera Troncoso del PNUD por haber compartido con nosotros su conocimiento y análisis en materia de pobreza multidimensional, a Xavier Mancero y Álvaro Fuentes de CEPAL por sus orientaciones en materia de medición de la pobreza por ingresos. La sociedad civil se hizo presente a través de la Fundación para la Superación de la Pobreza y, en particular, de Andrea Repetto, Catalina Littin y Ernesto González, quienes compartieron su análisis respecto de lo que significa hoy en Chile vivir en una situación de pobreza. Asimismo, destacamos las valiosas contribuciones de Rodrigo Jordán, presidente de la Comisión para la Medición de la Pobreza, conformada el año 2012, quién nutria desde su experiencia, la definición de temas relevantes para la discusión. También expresamos nuestra gratitud a Catalina Droppelmann, Luis Abdón Cifuentes, Lorena Pérez y Alejandro Marambio cuyos conocimientos en materia de seguridad ciudadana, medición de la contaminación y endeudamiento, respectivamente, fueron clave en las definiciones adoptadas por la Comisión en estos temas, a Roberto González y Rafael Carranza por el apoyo prestado en materia del panel longitudinal de aspectos dinámicos de la pobreza y a Diego Zavaleta por sus reflexiones en torno a la medición de la pobreza multidimensional.

Agradecemos también al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en particular, a Leonardo González, Alfredo Heufemann y Cristián Copaja por sus contribuciones y aportes al debate sobre los desafíos para la medición de la pobreza, así como a Francisco Bilbao, Camila Amaranta, Felipe López y Patricio Castillo por su apoyo en el trabajo con la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

Especial mención le cabe al Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de Poblaciones (GTOP) de la Universidad de Chile. En particular, queremos reconocer el trabajo de la Dra. Lorena Rodríguez, Daniel Egaña y Patricia Gálvez en la discusión acerca de la Canasta Básica de Alimentos y la elaboración de una Canasta Saludable.

La discusión en torno a los instrumentos de medición fue enriquecida por los aportes de Berta Teitelboim, representante del Panel de Expertos y Expertas de la Encuesta Casen, a quien le expresamos nuestro sincero reconocimiento.

Queremos también agradecer a quienes respondieron a la convocatoria ciudadana e hicieron llegar sus aportes a través de nuestro sitio web, nutriendo el trabajo de la Comisión con información clave, desde el conocimiento y la vivencia en terreno, en los distintos ámbitos que delimitan el debate sobre la pobreza. A la ONG Good Neighbors Chile; a la Fundación Clínica Social Acción Social y Voluntaria; a la Asociación Educo, Vivo, Aprendo; a Héctor José Mendoza Heredia; a Mitzy Fuchslocher Donoso; y a la Fundación Defensa Motorizada, por sus insumos. Al

Observatorio Niñez de la Fundación Colunga, a la Confederación Unidad Obrero Campesina de Chile, a la Red de Líderes y Lideresas de Servicio País, a Idea País, a la Fundación Hogar de Cristo, a la Confederación Nacional de Cooperativas CAMPOCOOP, a Nicolás Argomedo Mujica, a la Comunidad Educativa Mapuche Mapuescuela, a Déficit Cero, a la Red de Pobreza Energética (RedPE); al Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del MINVU; al Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres; y a Jorge Rosales Salas, por haber dedicado el tiempo y trabajo a reunirse en audiencia con la Comisión.

Finalmente, agradecemos a los y las funcionarias de la Subsecretaría de Evaluación Social que trabajaron en la logística de cada sesión, así como en el mantenimiento del sitio web de esta comisión, en particular a Elizabeth Martínez, Felipe Bruna y Ximena Duque. Así mismo, extendemos nuestros agradecimientos al equipo técnico que apoyó el trabajo de la Comisión, a Eleonora Nun por su trabajo en la preparación del informe final y a Rodrigo Tapia por su apoyo en los aspectos logísticos relacionados con su funcionamiento.

1.3. Forma de trabajo de la Comisión

Las sesiones presenciales se realizaron entre enero 2024 y mayo 2025 cada dos semanas, los miércoles, en bloques de 5 horas, en adición al trabajo que se llevó a cabo en subcomisiones y grupos de trabajo. El quorum para funcionamiento fue fijado en 70% de los miembros de la Comisión, siendo cumplido en todas las sesiones. Las decisiones fueron tomadas, en su gran mayoría, por unanimidad, indicándose los reparos o votos en contra en el informe final.

Las primeras sesiones se destinaron a nivelar contenidos entre los miembros de la comisión. Luego éstos se dividieron en sub-comisiones de trabajo, que prepararon temas específicos en mayor profundidad con el fin de actualizar conocimientos entre todos los integrantes. Todas las decisiones respecto de las recomendaciones fueron tomadas en el pleno de la Comisión.

Para la discusión sobre el tema de pobreza multidimensional se conformaron cinco sub-comisiones correspondientes a cada una de las dimensiones de la metodología actual (*educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social*). Cada sub-comisión estuvo conformada por cuatro comisionados. Estos grupos de trabajo revisaron cada uno de los indicadores, presentando al pleno de la Comisión una minuta de diagnóstico y una de propuestas, cada una de las cuales fue discutida y vuelta a trabajar, hasta contar con la aprobación de una mayoría de los miembros de la Comisión. Las sub-comisiones integraron además en su trabajo el resultado de las audiencias ciudadanas sostenidas con quiénes las solicitaron a través de los canales establecidos para ello, así como los aportes recibidos a través del sitio web.

Se conformaron cuatro sub-comisiones adicionales de trabajo dentro de la discusión sobre pobreza multidimensional: una de “nuevos indicadores” con miras a revisar la incorporación de dimensiones o indicadores hasta ahora no considerados en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), una de “sub-poblaciones”, orientadas a abordar la posibilidad de generar IPM específicos para ciertos grupos o poblaciones, una de “marco normativo” que desarrolló el enfoque teórico desde el cual la Comisión abordaría su trabajo y otra sobre aspectos conceptuales de la metodología utilizada en la medición de este tipo de pobreza. Por último, se conformaron dos sub-comisiones que profundizaron en otros temas, una de “vulnerabilidad” con miras a generar propuestas para la medición de esta condición y por último una de “Canasta Básica de Alimentos” a cargo de hacer seguimiento al trabajo desarrollado por el equipo asesor de la Universidad de Chile.

Cada sesión de la Comisión contó con la participación de los comisionados además de profesionales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que ejercieron el rol de soporte técnico de la Comisión.

La Comisión habilitó, desde su puesta en marcha, un [sitio web](#)¹ donde se compartieron contenidos de relevancia como los objetivos de la Comisión, sus integrantes, documentos de interés y una sección de participación ciudadana. Ésta permitía, a quiénes estuvieran interesados, enviar sus propuestas y, de requerirlo, solicitar audiencia con la Comisión. Se recibieron propuestas entre el 29 de abril 2024 y el 15 de julio 2024.

A cada una de las audiencias ciudadanas organizadas asistió un mínimo de tres comisionados. Su participación se distribuyó de manera equitativa atendiendo a las afinidades temáticas. Estas estuvieron abiertas a la participación de los demás Comisionados que se sumaron en la medida de sus posibilidades. Para cada audiencia se asignó un comisionado responsable de agendar la audiencia y de tomar notas de esta de manera de distribuirlas con los demás miembros de la Comisión.

Por último, se organizaron presentaciones internas por parte de los Comisionados en sus distintas áreas de expertiz según lo fuera requiriendo la discusión.

Las actas de cada sesión fueron elaboradas por el presidente de la Comisión y aprobadas por la totalidad de sus integrantes. Éstas son públicas y están disponibles en el sitio web de la Comisión.

Por último, es importante señalar que esta Comisión tiene un carácter asesor y que, por ende, sus propuestas no son vinculantes. Habiendo entregado el informe que

¹ <https://www.comisionpobreza.cl/>

sintetiza el trabajo realizado durante estos meses, corresponde ahora a los organismos del Estado determinar los procedimientos necesarios para su análisis y, de proceder, para su implementación.

Este informe se organiza de la siguiente manera. A este primer apartado de presentación de la Comisión le sigue el segundo capítulo que entrega un panorama general respecto de qué es la pobreza, de las maneras cómo ésta se mide en otros países y un breve recorrido histórico que da cuenta de cómo se ha medido en Chile. El tercer capítulo analiza los límites de la metodología actual para la medición de la pobreza por ingresos y desarrolla las propuestas de la Comisión en esta materia. El cuarto capítulo aborda el tema de la Pobreza Multidimensional, analizando dimensión por dimensión y haciendo propuestas para cada uno de los indicadores que conforman este índice. En el quinto capítulo se presentan otras propuestas de la Comisión en materia de la factibilidad y pertinencia de incorporar otras medidas de la pobreza e instrumentos de medición para Chile. Así también, se delinearán los desafíos que enfrentará la medición de la pobreza a futuro.

2. Pobreza y su medición

2.1. ¿Qué es la pobreza y cómo se mide?

Si bien no existe una definición única y universalmente aceptada de lo que es la pobreza, en términos generales, ésta remite a una situación experimentada por las personas en que se carece de los recursos suficientes para dar satisfacción a necesidades básicas. La definición de cuáles son los recursos necesarios y cuáles son esas necesidades es variable y depende, en último término, de lo que sea considerado un nivel mínimo de bienestar para un grupo social en un momento determinado, de los datos disponibles y de los objetivos que motivan la necesidad de medir esta realidad. De estas consideraciones se derivan distintas aproximaciones a la medición de la pobreza, siendo de relevancia para el presente informe la que se hace a partir de los ingresos de los que disponen los hogares y la que la define a partir de dimensiones del bienestar distintas del ingreso.

Cualquiera sea la definición que se adopte de pobreza, existen ciertos consensos en torno al concepto. De acuerdo con los hallazgos del proyecto “Voces de los pobres” del Banco Mundial², se trata de un fenómeno social de múltiples dimensiones. La

² World Bank (2000): *Voices of the Poor. Can anyone hear us?* Oxford University Press. Disponible en <https://books.google.com.pa/books?id=JersuZ23adMC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>

pobreza no resulta de la ausencia de un único elemento, sino de una serie de situaciones o carencias que se entrecruzan configurando vivencias que son reconocidas en un espacio social determinado como pobreza. Por otra parte, la pobreza se asocia a carencias materiales que son críticas para la supervivencia, como la ausencia o insuficiencia de alimentos de calidad, pero también a la incapacidad de satisfacer otras necesidades fundamentales como el acceso a trabajo, a una vivienda, a agua potable, a salud, educación, a servicios e infraestructura básica, por mencionar algunos. La falta de activos físicos, humanos, sociales y ambientales es también una dimensión de la pobreza, sobre todo en la medida que se asocia a una mayor exposición a shocks y una mayor vulnerabilidad. La pobreza puede también entenderse desde las consecuencias a nivel subjetivo, que tienen las privaciones materiales en la capacidad de las personas para vivir una vida plena. Así, esta condición trae aparejada la experiencia de la falta de voz y poder, de humillación, desesperanza y angustia, entre otros. En este sentido, se expresa también en la marginación de la vida social, política y comunitaria.

De la necesidad de medir este fenómeno complejo han emergido distintas aproximaciones a la cuantificación de la pobreza. Se distingue entre el *método directo* y el *método indirecto*. Mientras el primero “evalúa directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, encuestándolos sobre los bienes y servicios de que disponen”³, el método indirecto relaciona el bienestar con “la posibilidad de realizar el consumo” (*Ibid.*), esto es “[mide] los recursos del hogar, usualmente sus ingresos o sus gastos, y [estima] si estos son suficientes para que el hogar pueda gozar de un nivel de vida aceptable, de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes” (*Ibid.*).

Para la medición de la pobreza pueden adoptarse enfoques *objetivos* o *subjetivos*. Mientras los primeros la definen a partir de criterios externos y utilizan para su medición información recogida sobre los individuos, los segundos se construyen a partir de las percepciones que manifiestan los propios individuos acerca de su situación⁴.

“Voces de los Pobres” fue una investigación desarrollada por el Banco Mundial a inicios de la década del 2000. Su objetivo fue recopilar las visiones, aspiraciones y experiencias de más de 60.000 personas viviendo en condición de pobreza en más de 60 países, con el fin de capturar el significado y la vivencia de la pobreza desde quienes la experimentan día a día.

³ Feres, J. y Mancero, X. (2001): El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Serie Estudios Estadísticos. CEPAL. Disponible en <https://repositorio.CEPAL.org/server/api/core/bitstreams/da8d48c5-0807-4bd1-b330-c0a9e1566e02/content>

⁴ Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2015): Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos N°28. Disponible en https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/Casen/2013/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

Existen mediciones de *pobreza absoluta* y mediciones de *pobreza relativa*, según se basen en umbrales absolutos de satisfacción de necesidades o en la posición relativa de ventaja o desventaja de los individuos respecto de los demás miembros de una sociedad. Los primeros tienden a usarse en países de bajos ingresos y los segundos en países más afluentes, mientras que la medición en países de ingreso medios combina criterios absolutos y relativos.

Los primeros ejercicios sistemáticos de medición de la pobreza en América Latina se hicieron a partir del método directo, objetivo y absoluto de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Predominante en la región durante la década de 1980, éste observa las privaciones experimentadas por los hogares en una serie de indicadores contruidos con información de los Censos de Población y Vivienda. La pobreza, en este caso, se define a partir del nivel de vida de los hogares, expresado en la “calidad de los bienes y servicios a los que [se] tiene acceso para la satisfacción de necesidades de alimentación, salud, vivienda, vestuario, educación y recreación”⁵. Una de las ventajas de este método es que, por el nivel de desagregación de los datos, permite construir Mapas de Pobreza que dan cuenta en detalle de la distribución geográfica de los hogares, insumo clave para el diseño de las primeras intervenciones con miras a abordarla de manera focalizada. Sin embargo, tiene ciertas limitaciones, como el hecho que restringe los ámbitos posibles de ser considerados a aquella información levantada por los Censos, que son por lo demás de baja frecuencia (cada 10 años o similar).

La medición de la pobreza a partir de los ingresos de los hogares -o método indirecto- vino a complementar y en algunos casos a reemplazar el método directo. En términos generales, esta aproximación objetiva compara los ingresos del hogar contra una línea de gastos, que expresa en términos monetarios el nivel de consumo que este debería tener para lograr satisfacer sus necesidades básicas materiales. Respaldada por organismos internacionales como la CEPAL y conforme los países fueron levantando sus primeras encuestas de hogares, esta medida fue ampliamente adoptada en América Latina durante la década de 1990 en tanto permite agrupar en un indicador fácilmente comunicable y comparable entre países, distintos aspectos de la pobreza sin necesidad de medirlos directamente.

En 2007, la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI por sus siglas en inglés) propuso ir más allá en el debate sobre la medición de la pobreza de manera de dar cuenta de todos los ámbitos donde las personas experimentan privaciones. Con el fin de generar una medida que “refleja[ra] las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas como

⁵ Molina. S. et al. (1974): Mapa de la Extrema Pobreza en Chile. Documento de Trabajo N°29. Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Disponible en https://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2023/01/dt_029.pdf.

educación, salud, entre otros”⁶, que fuera consistente, comparable en el tiempo y entre países, propuso la adopción de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como una métrica complementaria a la de pobreza por ingresos.

Desde esta definición, las carencias afectan las *capacidades fundamentales* que las personas necesitan para vivir una vida que consideran valiosa dentro de un determinado contexto social. Si bien esta aproximación cabe dentro de los métodos directos, el enfoque de las capacidades se distancia de las NBI en que define el bienestar no desde la satisfacción de necesidades básicas, sino como las *capacidades* - o la libertad- para lograr los *funcionamientos* que cada uno valora -lo que las personas son o hacen-⁷. Desde este enfoque, la pobreza se comprende como la falta de capacidades para asegurar ciertos funcionamientos básicos necesarios para que las personas vivan la vida que tienen razones para valorar.

A medida que los países avanzan en la reducción de la pobreza van cobrando importancia los aspectos relativos del fenómeno. Se entiende que, en una sociedad, la noción de qué es una carencia o privación es relativa al estándar de vida de la población como un todo. Así, estar muy por debajo del estándar “normal” de la sociedad en que se vive es en sí mismo una fuente de discriminación, segregación, falta de oportunidades y, en última instancia, una carencia.

En síntesis, así como no existe una definición única de pobreza, tampoco existe una medida universal. La manera cómo ésta se mide en un momento y lugar determinado depende de cuáles sean los aspectos de la pobreza que se esté buscando relevar y abordar en el marco más general de un determinado contexto normativo, social, técnico y político. En último término, ningún indicador por sí solo basta para explicar un fenómeno tan complejo como es la pobreza. Por lo mismo, se hace necesario adoptar una mirada conjunta a partir de distintas métricas que permitan, en la medida de lo posible, abordarlo de manera integral.

⁶ <https://www.mppn.org/es/pobreza-multidimensional/por-que-el-ipm/>

⁷ Los funcionamientos son lo que las personas logran ser o hacer al vivir. Van desde aspectos tan básicos como alimentarse y estar libre de enfermedades, hasta otras más complejos como el respeto por sí mismo, la participación en la vida de la comunidad o la preservación de la dignidad humana. Las capacidades refieren a las posibilidades que tienen las personas para lograr funcionamientos valiosos en la vida, es decir, las posibilidades de las que dispone una persona para elegir el tipo de vida que tiene motivos para valorar. Estas capacidades (libertades positivas) son habilitantes no sólo para poder gozar de forma efectiva de las libertades negativas, sino también para poder llevar adelante el propio plan de vida. Sen, Amartya (2004), «Capability and well-being», *The quality of life*, New York: Routledge, pp. 30-53.

2.2. ¿Cómo se mide actualmente la pobreza monetaria en el mundo?

La medición de la pobreza monetaria es prevalente en los países del mundo, pero no existe una metodología única en la práctica internacional. Ello, a diferencia de lo que sucede en otras mediciones económicas y sociales, como el nivel de producto e ingreso de los países en que se sigue la normativa adoptada por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas.

Un rasgo común a las distintas mediciones de pobreza monetaria es que todas ellas necesitan tener un criterio para identificar a los hogares que están en tal condición. Este varía según el nivel de desarrollo de los países y los juicios normativos existentes en las sociedades, respecto a qué se entiende por la situación de pobreza.

A continuación, se describen las principales metodologías que utilizan los gobiernos y organizaciones internacionales en la actualidad para medir la pobreza monetaria. También se reportan las tasas de pobreza resultantes, que dan cuenta de la incidencia o extensión del problema en los países.

2.2.1. Métodos basados en la canasta básica o mínima.

La mayoría de los países en desarrollo mide la pobreza en la dimensión del ingreso y utiliza como criterio de identificación o línea de pobreza el costo de una canasta mínima de bienes y servicios. Este es también el caso de algunos países desarrollados, como Canadá y Estados Unidos. Bajo esta modalidad, un hogar es clasificado en situación de pobreza monetaria si su nivel de ingresos es inferior al costo de la referida canasta.

En Chile y demás países de América Latina, la medición de la pobreza monetaria sigue los lineamientos del método CEPAL. Su rasgo distintivo es que la canasta básica de alimentos (CBA) que se utiliza para el cálculo de la línea de la pobreza es la que adquieren los hogares de la población de referencia, definida como el quintil móvil más bajo, cuyo nivel de ingresos es suficiente para satisfacer la norma calórica recomendada por los expertos⁸. El procedimiento asume que los hogares que pueden cubrir con sus ingresos la adquisición de una cantidad de alimentos que satisfaga las necesidades calóricas de sus integrantes, pueden también financiar la adquisición de los bienes que cubren las necesidades básicas no alimentarias (CBNA). Este es un supuesto de conveniencia, que evita tener que definir umbrales normativos para las necesidades no alimentarias.

⁸ El primer quintil móvil corresponde a la población en los percentiles 1 a 20 de la distribución de ingresos, el segundo quintil móvil a los percentiles 21 a 40, y así hasta llegar al quintil móvil 81, que agrupa a la población en los percentiles 81 a 100 de la distribución.

La línea de la pobreza se calcula como el costo de la CBA sumado al gasto en productos no alimentarios en que incurre la población de referencia. Esto es, el gasto en vestuario, vivienda, artículos del hogar, transporte y demás bienes y servicios de consumo.

Es importante tener en cuenta que la línea de pobreza es un referente normativo, que informa del nivel de ingresos que requeriría un hogar promedio para adquirir los bienes y servicios que cubren sus necesidades básicas. Nada garantiza que los hogares que alcanzan este nivel de ingresos adquieran efectivamente los alimentos que satisfacen la norma calórica o los bienes y servicios que cubren sus demás necesidades.

El ingreso del hogar y el costo de la canasta básica se han medido tradicionalmente en términos per cápita. La noción subyacente es que el gasto en bienes y servicios que cubre las necesidades del hogar aumenta proporcionalmente con el número de integrantes. Más recientemente, se ha promovido que la medición se realice en términos de escalas de equivalencia, puesto que da mejor cuenta de la relación entre gasto y necesidades. En esta variante se tiene en cuenta que hay bienes que no necesitan aumentar en la misma proporción que el número de integrantes para cubrir las necesidades del hogar (tamaño de la vivienda, electrodomésticos y otros bienes durables).

En América Latina, el método CEPAL empezó a difundirse décadas atrás, pero dado que los países difieren en su implementación y que varía la calidad de los datos que se recolectan en las encuestas nacionales que se usan para medir la pobreza, los resultados nacionales no son directamente comparables entre sí.

Por su parte, la Oficina del Censo de Estados Unidos (US Census Bureau) calcula dos tasas de pobreza. La medición original introducida en 1963 compara el ingreso de los hogares, sin descontar los impuestos al ingreso ni las cotizaciones pagadas, contra una línea de pobreza nacional equivalente a tres veces el costo de una canasta básica de alimentos, ajustada por la composición del hogar.

La segunda medición es la Supplemental Poverty Measure (SPM), introducida en 2011 por iniciativa de la Academia de Ciencias de Estados Unidos, un organismo científico sin fines de lucro cuya misión es proveer recomendaciones a la política pública sobre la base de evidencia. Esta nueva medida busca actualizar y enriquecer la medición tradicional. Respecto del cálculo de los ingresos, la medición adicional al ingreso del hogar algunos beneficios no monetarios que provee el Estado (alimentación escolar, subsidios de vivienda y otros), a la vez que descuenta los impuestos al ingreso, los gastos médicos y en cuidado de menores, las pensiones de alimentos pagadas a otros hogares y, por último, los gastos por traslado a los lugares de trabajo.

La línea de pobreza de la SPM se calcula como el 83% del gasto que realizan los hogares de la mediana de la distribución de gastos en alimentos, vestuario, vivienda, servicios de utilidad básica y telecomunicaciones, más 20% adicional para “otros gastos”.

En Canadá, la medición oficial de la pobreza monetaria compara el ingreso disponible de los hogares contra el costo de una canasta básica de bienes y servicios. Esta contiene cinco componentes que se evalúan a precios regionales: alimentación, vestuario, vivienda, transporte y otras necesidades.

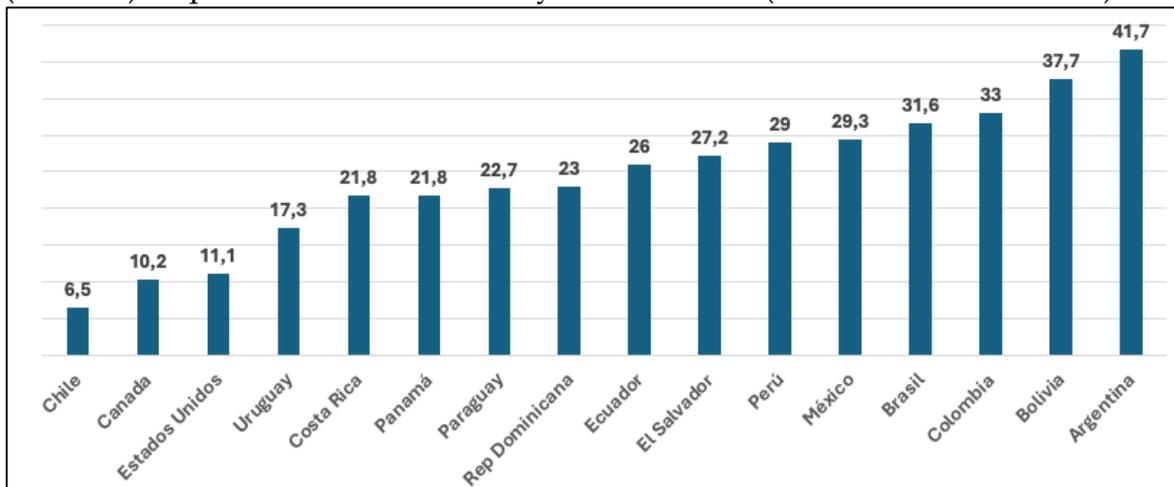
El costo de los alimentos se basa en una dieta nutritiva, según lo especificado en la Canasta Nacional de Alimentos Nutritivos de 2019 del Ministerio de Salud Canadá⁹. La canasta de ropa y calzado proviene del Consejo de Planificación Social de Winnipeg y el Nivel de Vida Aceptable (ALL) de Winnipeg Harvest. El costo de vivienda se calcula como el arriendo de una unidad de tres habitaciones, según el Estándar Nacional Canadiense de Ocupación para una familia de referencia de cuatro personas, e incluye electricidad, calefacción, agua y electrodomésticos. Los costos de transporte combinan el uso del transporte público y la posesión y operación de un vehículo modesto.

El Gráfico 2.1 presenta la tasa de pobreza oficial que exhibe en la actualidad un conjunto de países de América Latina y de Norteamérica. Todos ellos tienen en común que la línea de pobreza es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, si bien difieren en la manera cómo ésta se define.

⁹ <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/food-nutrition/food-nutrition-surveillance/national-nutritious-food-basket/contents.html>

Gráfico 2.1

Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. Mediciones nacionales (oficiales) en países de Latinoamérica y Norteamérica (año 2023 o más cercano)



Fuente. CEPAL Panorama Social 2024

<https://repositorio.CEPAL.org/server/api/core/bitstreams/b47d0172-5948-467c-804e-083de2968fe9/content>

<https://www.census.gov/library/publications/2024/demo/p60-283.html>

<https://www160.statcan.gc.ca/prosperity-prosperite/poverty-pauvrete-eng.htm>

<https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2024>

Se observa que Chile presenta la menor tasa de pobreza oficial entre los países considerados en el Gráfico. Resulta sorprendente que ésta sea más baja que la de países como Canadá y Estados Unidos, que exhiben niveles de ingreso muy superiores. La explicación es que dichos países tienen líneas de pobreza mucho más exigentes, acorde a su mayor grado de desarrollo. Estados Unidos tiene una línea que es 4,3 veces mayor que la de Chile medida en dólares corrientes.¹⁰ La brecha respecto de Canadá es similar en magnitud, aunque ese país usa líneas regionales en vez de una nacional.

La tasa de pobreza en Chile es también baja en relación con otros países de ingresos medio altos de la región. El porcentaje de población que está en situación de pobreza monetaria en el país es menos de la tercera parte que en Costa Rica y Panamá, alrededor de la quinta parte respecto de la de Brasil y Colombia, y menos de la sexta parte que en Argentina. Estas diferencias reflejan distintos grados de desarrollo y de cobertura de las políticas de apoyo a los estratos vulnerables, pero también

¹⁰ Es 2 veces mayor, si es ajustada por paridad de poder adquisitivo.

divergencias en la medición de la pobreza. Por ejemplo, la línea de pobreza medida en dólares corrientes de 2023 en Argentina es alrededor de 50% mayor que la de Chile, y la línea de pobreza que utiliza Paraguay es la mitad que la de Costa Rica.

Los antecedentes citados sugieren que la medición de la pobreza monetaria en Chile estaría en cierto grado subestimada. En el Capítulo 3 se entregan antecedentes que explicarían esta situación.

Es de interés hacer notar que el Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay informó muy recientemente -mayo de 2025- que había actualizado la medida de la pobreza monetaria. Entre los cambios realizados destaca el cálculo de la línea de pobreza en base a la Encuesta de Gasto de 2017 en reemplazo de la Encuesta de Gasto de 2006; la eliminación del alquiler imputado en los ingresos de los hogares y en la línea de pobreza; la inclusión del monto de arriendo en la canasta básica no alimentaria para los hogares arrendatarios; y la identificación del estrato de referencia en base al criterio de carencias críticas en reemplazo de solo la norma calórica. Como resultado de estos cambios, la tasa de pobreza para 2024 más que se duplicó respecto de la medición con la metodología anterior para el mismo año (17,3% versus 8,3%).

La referida actualización de datos y metodología, así como los resultados obtenidos, presenta un sorprendente número de coincidencias con la propuesta que se presenta para Chile en el Capítulo 3.

2.2.2. Privación material y social severa. Comisión Europea

En Europa existen varias mediciones de la pobreza, incluyendo una que mide la incapacidad económica para acceder a bienes y actividades que se consideran necesarios para tener una vida adecuada. Esta medición, realizada por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) -órgano responsable de producir y difundir estadísticas y datos sobre los países miembros de la organización-, tiene algún grado de similitud con la medición basada en la canasta básica de bienes y servicios, pero a través de una métrica distinta. Ésta se basa en un cuestionario con 13 ítems, de los cuales 7 refieren a posibles carencias en el hogar y 6 a carencias a nivel de la persona. El hogar se encuentra en situación de carencia si presenta insuficiencias en 7 o más de los 13 indicadores. El porcentaje de población en carencia representa la tasa de privación social y material severa.

A modo de ilustración, entre los ítems que son evaluados para el hogar se cuenta la capacidad de hacer frente a gastos imprevistos, así como la capacidad para financiar una semana de vacaciones fuera del hogar al año. Por su parte, poder reemplazar el

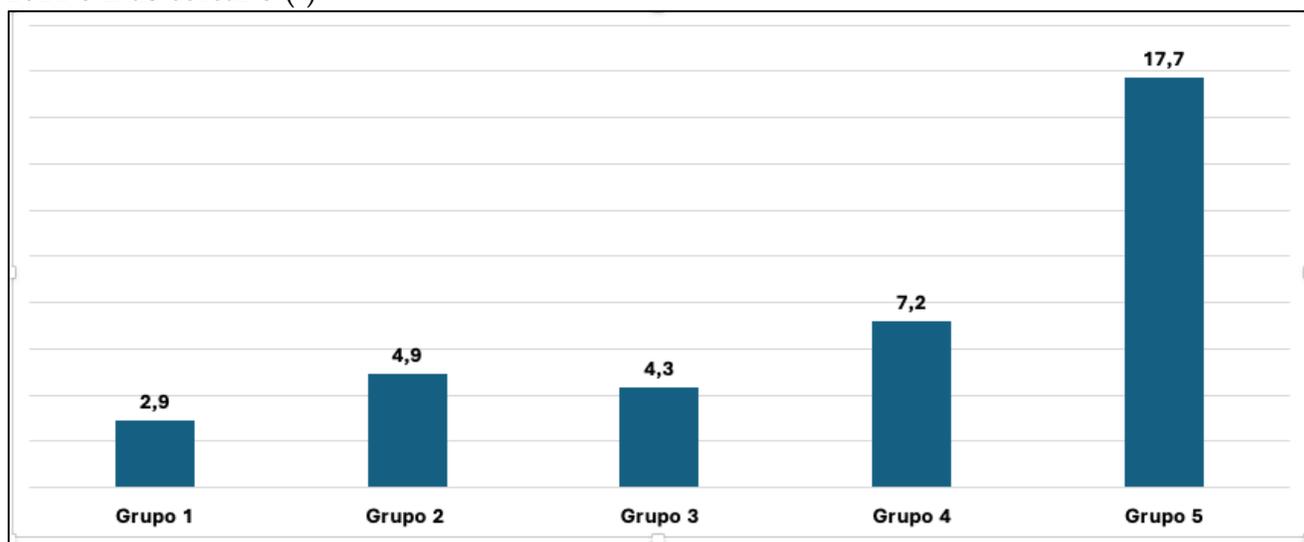
vestuario usado por uno nuevo y tener acceso regular a actividades de ocio son dos ítems referidos al nivel individual¹¹.

Es importante tener en cuenta que esta metodología se aplica en países que en su mayoría tienen altos ingresos. Su eventual utilización en países como Chile requeriría la modificación de los ítems, de modo de hacerlos pertinentes a la condición socioeconómica propia de países de ingresos medios y medio-altos.

El Gráfico 2.2 muestra el porcentaje de población en situación de pobreza en la medición de Eurostat. Para ello, se clasificó a los países en cinco grupos, según el PIB per cápita (PPP)¹². Los resultados son los esperados, en el sentido que la tasa de población en privación crece cuando disminuye el nivel de ingreso del país.

Gráfico 2.2

Tasa de privación material y social severa, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*)



¹¹ Los restantes ítems del hogar son: capacidad para permitirse una comida con carne, pollo, pescado o un equivalente vegetariano cada dos días; capacidad para financiar amortizaciones e intereses; capacidad para mantener la casa adecuadamente caliente; disponer de un auto o furgoneta para uso personal; y sustituir los muebles desgastados. Los restantes ítems a nivel de la persona son tener conexión a internet; tener dos pares de zapatos que le queden bien (incluido un par para todo tipo de clima); gastar una pequeña cantidad de dinero cada semana en uno mismo; juntarse al menos una vez al mes con familia o amistades a compartir una comida o un trago; y tener acceso a un auto o una van para el uso personal.

¹² Los grupos son los siguientes. Grupo 1: Países Bajos, Noruega, Suiza, Dinamarca, Irlanda, Islandia; Grupo 2: Austria, Suecia, Bélgica, Finlandia, Alemania, Francia; Grupo 3: España, Italia, Lituania, Polonia, Eslovenia, Rep. Checa; Grupo 4: Croacia, Portugal, Estonia, Hungría, Rumania, Eslovaquia; Grupo 5: Letonia, Bulgaria, Grecia, Albania, Serbia, Montenegro

(*) Incluye a los miembros de la UE y otros países europeos que cuentan con mediciones Los grupos de países se ordenan por el PIB per cápita (US\$ corrientes, PPP), del World Economic Outlook del FMI 2024.

Fuente: Elaboración en base cifras de Eurostat.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdspd02/default/table?lang=en&category=1ivcon.ilc.ilc_md.ilc_mdspd

2.3. Pobreza subjetiva

Esta es una medida desarrollada por la Unión Europea y que complementa las mediciones basadas en datos de ingreso y de gasto¹³. El objetivo de la medida de pobreza subjetiva es evaluar la percepción que tiene la población encuestada sobre las dificultades que experimentan sus hogares para “llegar a fin de mes”, esto es, si los ingresos de los que disponen son o no suficientes para cubrir las necesidades del hogar en dicho período.

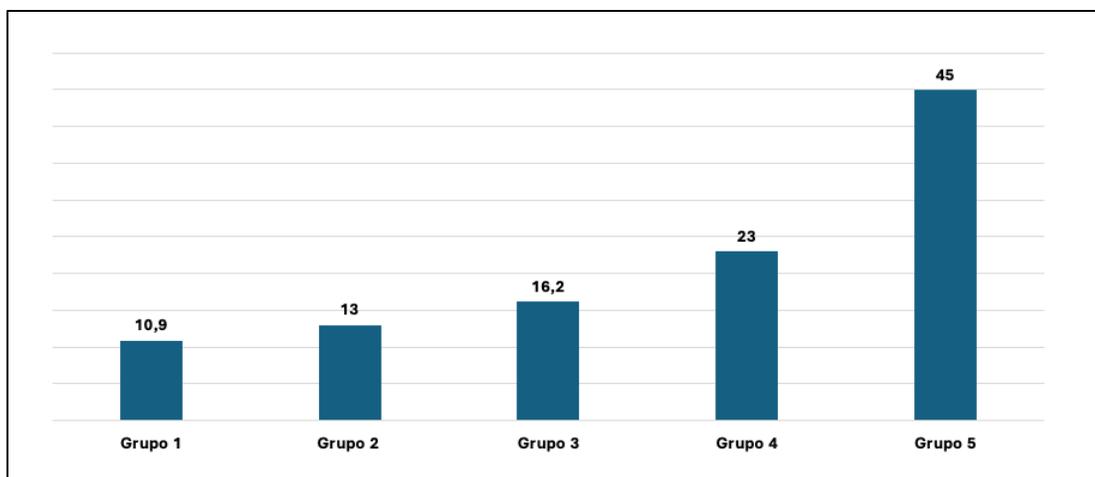
La pregunta tiene seis alternativas de respuesta: con gran dificultad, con dificultad, con alguna dificultad, con alguna facilidad, con facilidad y con mucha facilidad. El hogar se define en pobreza subjetiva si la respuesta es cualquiera de las dos primeras: con gran dificultad o con dificultad.

El porcentaje de población en situación de pobreza subjetiva se presenta en el Gráfico 2.3, a nivel del promedio de los grupos citados, ordenados según producto per cápita. La gradiente es muy clara para dar cuenta del peso que tiene el nivel de desarrollo económico del país sobre la posibilidad de los hogares para “llegar a fin de mes”.

Gráfico 2.3

Tasa de pobreza subjetiva, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*)

¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Subjective_poverty



(*) Incluye a los miembros de la UE y otros países europeos que cuentan con mediciones: Los grupos de países se ordenan por el PIB per cápita (US\$ corrientes, PPP), del World Economic Outlook del FMI 2024.

Fuente: Elaboración en base a cifras de Eurostat.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_sbjp01/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_lv.ilc_s

2.4. Pobreza relativa

La medida de pobreza relativa considera en tal situación a hogares cuyo ingreso está por debajo del 50% o 60% del ingreso mediano. La situación de pobreza relativa se relaciona con tener ingresos que están alejados de la norma poblacional. Por ello, da cuenta de situaciones de exclusión social antes que de privaciones en necesidades básicas. Es una medida más propia de sociedades afluentes y ha sido adoptada por sociedades de altos ingresos, como la mayor parte de los países europeos, así como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Por regla general, estos países también miden la pobreza con indicadores que dan cuenta de carencias más absolutas, como la citada medida de privación material y social severa. Por su parte, Estados Unidos y Canadá son países de altos ingresos que no han adoptado una medición relativa.

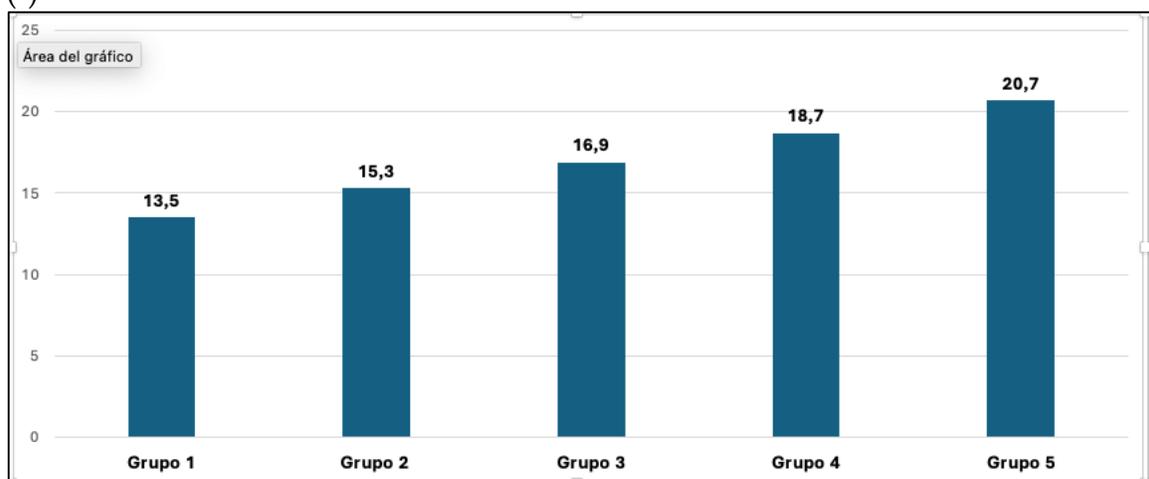
La medida de pobreza relativa no es adecuada para ser aplicada en sociedades de ingresos bajos, puesto que no captura situaciones de carencias materiales propias de estos países. De hecho, puede entregar resultados contradictorios, como reportar con mayor pobreza a países afluentes de Europa respecto de países de África central de muy bajos ingresos. Esto ocurre porque se trata de una medida que enfatiza la distancia de ingresos que existe entre estratos sociales, y que no da cuenta del nivel de ingresos en el país.

Como se puede observar en el Gráfico 2.4, existe una relación positiva entre la tasa de pobreza relativa y el nivel de ingreso promedio de los grupos de países considerados. Dado que la pobreza relativa es una medida distributiva, se sigue que

los países europeos de mayores ingresos tienden a ser más igualitarios que aquellos de bajos ingresos en la región. Eso sí, la relación entre la tasa de pobreza relativa y el nivel de ingreso per cápita tiene menos gradiente. La tasa de pobreza del grupo 1 de altos ingresos es en promedio 7,2 puntos porcentuales más baja que en el grupo 5. En el caso de la tasa de privación severa, la brecha era de 14,8 puntos y para la pobreza subjetiva 34,1 puntos. Estos resultados no debieran sorprender, porque los dos últimos indicadores miden más cercanamente las carencias absolutas.

Gráfico 2.4

Tasa de pobreza relativa, promedio por grupos de países, año 2024 o más cercano (*)



(*) Las mediciones se basan en una línea de pobreza equivalente al 60% de la mediana del ingreso del respectivo país.

Fuente: https://www.oecd.org/en/publications/society-at-a-glance-2024_918d8db3-en/full-report/income-poverty_53d4eac1.html#:~:text=Poverty%20rates%20were%20highest%20in,have%20relatively%20high%20poverty%20rates.

2.5. Pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es una medición de la pobreza que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas de manera simultánea, levantando la necesidad de generar intervenciones multisectoriales. En este sentido, constituye un valioso instrumento para el diseño de políticas públicas, para la coordinación de estas, así como para el monitoreo y la evaluación de sus resultados¹⁴.

¹⁴ Países como Colombia, Costa Rica y México han adoptado este enfoque, desarrollando estrategias nacionales que utilizan la reducción del IPM como un eje central en la planificación y coordinación de políticas multisectoriales.

El IPM se construye a partir de un grupo de indicadores, que capturan las distintas privaciones que limitan las oportunidades y el bienestar de las personas, en línea con la teoría de las capacidades de Amartya Sen. Los indicadores se agrupan en dimensiones, como educación, salud y vivienda, por mencionar algunas, y se agregan en un Índice de Pobreza Multidimensional, siguiendo el método propuesto por Sabina Alkire y James Foster¹⁵.

La elaboración de un IPM considera distintas etapas. Parte con la definición de los objetivos y usos que se le darán a la medición. La medición multidimensional, puede utilizarse para informar el diseño, para monitorear o evaluar políticas públicas, para la definición de metas a nivel de ministerios o reparticiones, entre otros usos posibles. En el diseño de un IPM es clave también la selección de la fuente de información a utilizarse para su cálculo. Ésta debe permitir analizar las carencias en múltiples dimensiones que las personas u hogares enfrentan de forma simultánea. El proceso considera también la definición de la unidad de análisis, pudiendo calcularse a nivel de hogares o de personas.

No existe una lista exhaustiva de dimensiones y, por ende, de indicadores a incluir en un IPM. Desde la perspectiva de Sen, éstos pueden capturar tanto privaciones en las capacidades -o ausencia de oportunidades o recursos- como fallas en los funcionamientos¹⁶ -o en los resultados-. La lista no es universal, pues varía de sociedad en sociedad, aunque sí es fundamental que las dimensiones e indicadores elegidos reflejen las percepciones actuales sobre lo que garantiza el bienestar. La selección, por lo tanto, si bien se realiza en base a un juicio de valor, debe orientarse por criterios técnicos como la disponibilidad de datos y la parsimonia, pues a mayor número de dimensiones e indicadores, menor será el peso relativo y la contribución de cada uno al IPM. Además, un exceso de dimensiones e indicadores dificulta la comunicación del instrumento y la interpretación de sus resultados. Al mismo tiempo, la selección debe ser explícita y abierta al debate y escrutinio público. Por último, las dimensiones y los indicadores deben poder ser abordables desde la política pública en lugar de remitir a bienes privados o capacidades que no pueden ser influenciados desde el exterior.

La identificación de los hogares en situación de pobreza multidimensional se realiza por medio de un doble umbral: uno que permite identificar a los hogares o personas

¹⁵ Una presentación detallada del índice y de la metodología de Alkire y Foster se encuentra en Sabina Alkire, James Foster y coautores (2015): *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*, Oxford University Press.

¹⁶ Importante recordar que desde el enfoque de Sen, los *funcionamientos* se refieren a los que las personas son o hacen porque tienen razones para valorar, como asistir a la escuela o acceder a servicios médicos, mientras que las *capacidades* refieren a las libertades reales para alcanzar esos funcionamientos.

en situación de carencia en los distintos indicadores y otro que permite agregar estas carencias en un índice.

Para identificar carencias en los indicadores, el método establece para cada uno un umbral de privación. Los hogares se comparan contra estos umbrales, quedando clasificado como carentes o no carentes en cada uno de los indicadores. Luego a cada indicador se le asigna un peso específico o ponderación, reflejo de la importancia que se le atribuye en la configuración de una situación de pobreza.

La suma ponderada de las carencias del hogar se compara contra un segundo umbral o línea de la pobreza multidimensional. Los hogares con una proporción de privaciones por encima de este segundo umbral quedan clasificados en situación de pobreza multidimensional, así como todos sus integrantes.

La incidencia de la pobreza multidimensional (H) es la tasa de personas en situación de pobreza multidimensional. Para facilitar su comunicabilidad, ésta se expresa en términos porcentuales de 0% a 100%. Corresponde al porcentaje de personas que pertenece a hogares en pobreza multidimensional. Esta es la medida más usada para medir la pobreza multidimensional, similar a lo que ocurre con la medición de pobreza por ingresos.

No obstante, es una medida que es insensible al número de carencias que experimentan los hogares en pobreza multidimensional en el sentido que no varía según si éstos presentan carencias en pocos o en varios de los indicadores¹⁷. Para resolver esto, OPHI propone una medida adicional, que entrega información sobre la intensidad de la pobreza. Se trata de la Tasa de Recuento Ajustada (M0). En este caso, $M_0 = H \times A$, donde H es el porcentaje de población en pobreza y A es la Intensidad de la Pobreza, esto es, el promedio de indicadores en los que las personas u hogares en situación de pobreza multidimensional presentan carencias (como porcentaje del total de los indicadores).

OPHI junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso y administra un IPM Global que constituye un referente en esta materia. Éste está conformado por un número acotado de dimensiones, reflejo de la disponibilidad de datos comparables para el conjunto más amplio posible de países. Incluye las dimensiones de *salud, educación y nivel de vida*¹⁸. Son considerados en situación de

¹⁷ A modo de ejemplo, si 25% fuese el umbral del número ponderado de carencias a partir del cual el hogar se define en situación de pobreza multidimensional, la medida (H) no cambia si todos estos hogares tienen carencia en solo el 25% de los indicadores o en la totalidad de ellos (100%).

¹⁸ Los indicadores del IPM-Global por dimensión son los siguientes: *salud (nutrición, mortalidad infantil), educación (años de escolaridad, asistencia), nivel de vida (combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, vivienda, activos)* ([Link](#)).

pobreza multidimensional los hogares que experimentan carencias en más del 33% de los indicadores ponderados. Cada país tiene la posibilidad de construir su propio IPM nacional agregando las dimensiones e indicadores que se consideren relevantes según el contexto local, los objetivos de la medición y en la medida que se cuente con los datos para ello.

El IPM Global se calcula para 112 países. 44 cuentan con un IPM Nacional con sus propias dimensiones e indicadores, para lo que ha sido clave el levantamiento de encuestas de hogares que proporcionan los datos necesarios para su cálculo en cada país. Recientemente, la CEPAL junto con el PNUD presentaron de manera conjunta la primera versión del IPM para América Latina (IPM-AL) con el fin de contar con una métrica que reflejara de manera más relevante el nivel de desarrollo y las dinámicas de la pobreza de la región. Éste incluye las dimensiones de *vivienda, salud, educación y, empleo y pensiones*¹⁹.

2.6. ¿Cómo se ha medido la pobreza en Chile?

Hasta 1975, no había una métrica oficial de la pobreza en Chile. Ese año, sobre la base de la información provista por el Censo de Población y Vivienda de 1970, la Oficina de Planificación (ODEPLAN) en convenio con el Instituto de Economía de la Universidad Católica confeccionaron el primer “Mapa de la Extrema Pobreza en Chile”²⁰. Éste, que representó el primer ejercicio oficial de cuantificación y caracterización de la población que no cubría sus necesidades básicas en el país, quedó materializado en una serie de mapas que incluían la “ubicación geográfica, nivel educacional, grupos de edades y actividades de quienes se encuentran en extrema pobreza”²¹. Estos mapas constituyeron un importante insumo para la elaboración de un plan nacional para la erradicación de la extrema pobreza, pues permitían relevar algunos de los factores determinantes de la falta de ingresos. Este ejercicio se repite luego en base a los datos aportados por el Censo de Población y Vivienda de 1982.

La creación de la encuesta de hogares Casen en 1987 hizo posible la medición de la pobreza de ingresos a través del método CEPAL, puesto que la encuesta proveyó de

¹⁹ Los indicadores del IPM-AL por dimensión son los siguientes: *vivienda (hacinamiento y acceso a internet), salud (agua, saneamiento y seguro de salud), educación (inasistencia o rezago, logro educativo, analfabetismo), empleo y pensiones (inserción laboral, calidad del empleo y pensiones)* ([Link](#)).

²⁰ Molina, S. et al. (1974): Mapa de la Extrema Pobreza en Chile. Documento de Trabajo N°29. Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Disponible en https://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2023/01/dt_029.pdf.

²¹ Kast, M. y Molina, S. (coord.) (1975): Mapa extrema pobreza. Oficina de Planificación Nacional (OEPLAN) & Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Disponible en <https://bibliotecadigital.ciren.cl/server/api/core/bitstreams/e0cf5988-21da-4001-9d10-21ebeb705f/content>

información detallada de los ingresos de los hogares, con una frecuencia de cada dos años. Así mismo, la construcción de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se realizó a partir de la información sobre gastos en alimentos obtenida de la Encuesta de Presupuestos Familiares 4 levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

Esta primera CBA determinó un requerimiento calórico promedio nacional de 2.187 Kcal por persona²². Para la estimación de su costo se utilizaron los precios al consumidor de cada artículo, según la información levantada por el INE para el cálculo del IPC. El valor de la CBA para zonas rurales se fijó en el 77% del valor de la de zonas urbanas, para reflejar su menor gasto en alimentación derivado del autoconsumo.

El estrato de referencia, o primer quintil móvil capaz de satisfacer con sus ingresos los requerimientos alimenticios de sus miembros, correspondió al quintil móvil 41-60. La línea de pobreza se obtuvo sumando al valor de la CBA, el gasto en bienes no alimentarios en que incurría el estrato de referencia, que en el método CEPAL corresponde al costo de la Canasta Básica no Alimentaria (CBNA).

Para el cálculo de los ingresos del hogar se utilizaron los ingresos autónomos o de mercado, las transferencias monetarias desde el Estado y el alquiler imputado²³. Estos ingresos se ajustaron por Cuentas Nacionales y posteriormente se dividieron por el número de integrantes del hogar, de manera de obtener un ingreso promedio per cápita que se comparó con la línea.

Esta medición estuvo vigente hasta el año 2014. En diciembre de ese año, durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el Ministerio de Desarrollo Social publicó la “Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional”²⁴. Ésta se basa en las recomendaciones de la “Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza”²⁵ (en adelante CMP) convocada a fines

²² Este cálculo se obtuvo ajustando el consumo observado para que se adecuara a las recomendaciones nutricionales del grupo consultivo FAO/OMS/UNU de 1985, considerando la estructura sociodemográfica de la población, la distribución entre áreas urbanas y rurales, y los requerimientos nutricionales según composición y actividad física de los individuos.

²³ El alquiler imputado refleja los servicios de habitación que provee la vivienda para sus propietarios. Posteriormente, se incluyó a los hogares en viviendas cedidas o en usufructo.

²⁴ ²⁴ Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2015): Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos N°28. Disponible en

https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/Casen/2013/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

²⁵ Creada mediante Decreto 18 del Ministerio de Desarrollo Social, promulgado el 17 de diciembre de 2012, y publicado el 22 de enero de 2013.

de 2012 por el Presidente de la República Sebastián Piñera con el fin de revisar el método de medición de la pobreza. El objetivo era dar cuenta de las transformaciones demográficas y sociales, de los cambios en los patrones de consumo y en los hábitos alimenticios ocurridos durante los últimos años en el país, con el fin de apoyar con evidencia el diseño de políticas sociales contra la pobreza.

Las recomendaciones de esta Comisión fueron entregadas a inicios del año 2014 y posteriormente revisadas por una Mesa Técnica Interinstitucional convocada por el MINDESF con la participación del INE y la asesoría técnica de la CEPAL²⁶. Dichas recomendaciones constituyeron el núcleo de los cambios que se hicieron a la metodología que venía siendo utilizada desde 1987²⁷. En términos generales, los cambios buscaron actualizar la medición de la pobreza monetaria e introducir la medición de la pobreza multidimensional para lo cual se contó con la asesoría y apoyo técnico de OPHI. Esta medición es la que se encuentra actualmente vigente²⁸.

Entre las principales modificaciones que se hicieron a la medición de la pobreza por ingresos está la estimación de una nueva CBA con el fin de reflejar la estructura de gasto de la EPF 7 (2011-2012). Se redujo el requerimiento alimentario a 2.000 calorías diarias promedio por persona, incluyendo las 210,8 calorías entregadas en promedio por el Programa de Alimentación Escolar, considerando las recomendaciones de energía de FAO/OMS/ONU (2004) y las del Instituto de Medicina de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos para poblaciones como la chilena, con alto nivel de sedentarismo y sobrepeso.

Como la EPF 7 entregó información del gasto de los hogares, pero no de las cantidades consumidas, éstas se estimaron dividiendo el gasto en cada producto por su respectivo precio en la canasta IPC, considerando los precios del percentil 20 (p20) y luego convirtiendo esas cantidades en calorías a partir de tablas de composición nutricional. Dado que el nivel de detalle de los bienes que se incluyen en la canasta del IPC es mayor que aquel que considera la EPF²⁹, de haber productos con más de

²⁶ Esta mesa funcionó entre abril y noviembre del año 2014.

²⁷ Para una descripción detallada de las recomendaciones la CMP consultar el Informe Final en https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_Final_Comision_para_la_Medicion_de_la_Pobreza_2013.pdf

²⁸ En el presente informe, cuando se mencione la “metodología vigente” se estará refiriendo a esta versión. Ésta corresponde a la que incorpora los cambios propuestos por la CMP y que fuera posteriormente revisada por la Mesa Interinstitucional. Corresponde señalarse que la “metodología vigente” es también aquella que más adelante, en 2016, incorporara la sub-dimensión de *entorno* y la de *redes y cohesión social* al IPM.

²⁹ Mientras la clasificación de bienes de la canasta del IPC cuenta con seis niveles (división, grupo, clase, subclase, producto y variedad), los bienes de la EPF están clasificados solo hasta el nivel de producto. Como consecuencia, para cada producto registrado en la EPF, existe más de una posible

una variedad en la canasta del IPC se consideraron todas las variedades y se escogió aquella variedad cuyo precio p20 fuera el más bajo.

Respecto del componente no alimentario, se excluyó del cálculo los gastos en alcohol y tabaco, así como el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares. Se amplió la imputación por arriendo, considerando no sólo a los hogares propietarios, sino también a los hogares residentes en viviendas cedidas (por familiar o trabajo) y hogares residentes en viviendas en usufructo.

Se introdujeron escalas de equivalencia en reemplazo del per cápita en el cálculo de los gastos e ingresos del hogar para dar cuenta del hecho que las necesidades del hogar cambian con su tamaño de manera no lineal por efecto de la existencia de bienes compartidos. El gasto (ingreso) por persona equivalente que corresponde al gasto (ingreso) del hogar dividido por el número de miembros del hogar elevado a una potencia de 0,7 (esto es menor a 1, que correspondería a un ingreso o gasto per cápita).

El valor de la línea de pobreza extrema se estableció en dos tercios de la línea de pobreza, con el fin de considerar no solo la capacidad de adquirir alimentos, sino también otros bienes esenciales para la subsistencia. La medida de dos tercios es cercana al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario³⁰.

El valor de la CBA se actualiza de acuerdo con la variación de los precios de cada uno de los productos que la componen en el IPC. Por su parte, el valor de la CBNA se actualiza de acuerdo con la variación de precios del IPC, descontando la variación correspondiente a los alimentos.

Se eliminó el ajuste por sub-declaración de los ingresos que los hogares reportaban en la encuesta Casen, puesto que los datos de cuentas nacionales no permitían corregir las principales fuentes de subestimación. También se eliminó la distinción urbano-rural en la línea de pobreza, ya que no existían diferencias en requerimientos calóricos promedio de las personas entre ambas zonas, no se contaba con evidencia de precios en zonas rurales que avalaran una diferenciación de este tipo, y por el

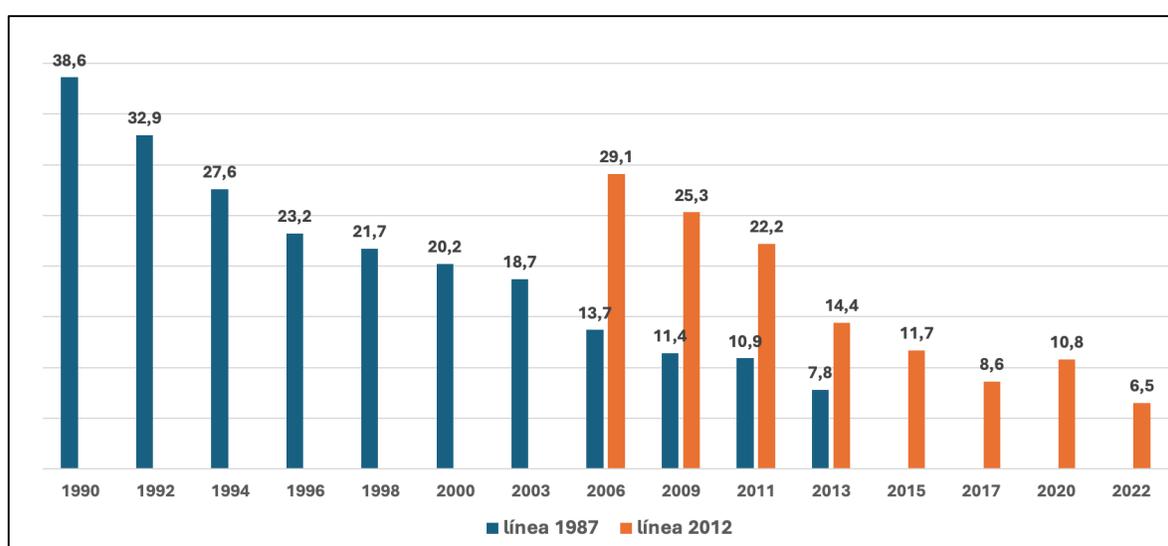
variedad de la cual puede extraerse un precio. Más aún, dentro de cada variedad hay una diversidad de observaciones, asociadas a distintos momentos en el tiempo y establecimientos comerciales.

³⁰ Para una descripción completa y detallada de las propuestas de la Comisión 2012 que fueron adoptadas, consultar Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2015): Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos N°28. Disponible en https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/Casen/2013/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

impacto menor que tiene el autoconsumo en la estructura de gastos de los hogares rurales de menores recursos³¹.

Los cambios introducidos significaron la construcción de dos series de datos sobre pobreza, una *serie histórica* para los años 1987 a 2013, y una *serie con metodología actual* para las mediciones de la Encuesta Casen 2013 en adelante, y calculada retrospectivamente desde la Casen 2006³². La nueva medición dio lugar a un incremento importante de la pobreza que prácticamente se duplicó, como se puede observar en el Gráfico 2.5.

Gráfico 2.5
Porcentaje de personas en situación de pobreza de ingreso



Fuente: Encuesta Casen años respectivos

El segundo cambio importante en la medición de la pobreza fue la introducción de Índice de Pobreza Multidimensional a las estadísticas oficiales, siguiendo el método de Alkire y Foster.

Tomando como fuente de información la encuesta Casen y habiendo definido al hogar como unidad de análisis de forma que esta medición estuviera alineada con la medición de la pobreza por ingresos, la primera versión del IPM en Chile

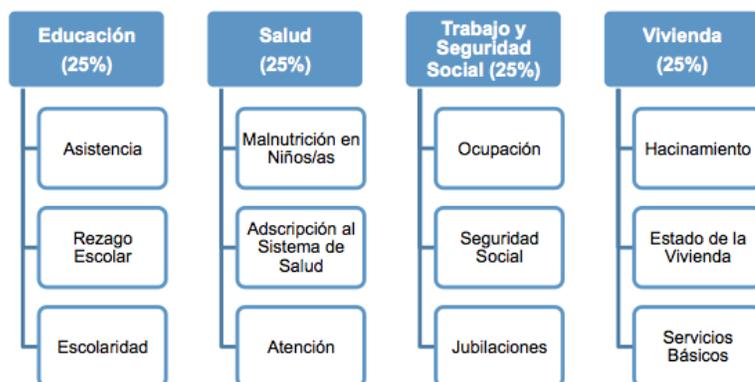
³¹ Respecto de este último punto, ver Reardon, T., Berdegú, J., Escobar, G., 2001. Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications. World Dev. 29 (3), 395-409.

³² Los resultados de la Encuesta Casen 2013 se publicaron en enero de 2015, a efecto que pudiesen reflejar los cambios en la medición de la pobreza..

consideró cuatro dimensiones. Éstas fueron: *educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social*. Los indicadores adoptados para cada dimensión se presentan en la Figura 2.1. A cada dimensión se le atribuyó una ponderación del 25% y a cada indicador un peso equivalente del 8,3% en el IPM. Por último, se consideró que un hogar estaba en situación de pobreza multidimensional si presentaba carencias en al menos 25% de los indicadores ponderados, lo que era equivalente a una dimensión completa en carencia.

La estimación de la pobreza multidimensional en Chile fue informada por primera vez en enero 2015. En esa ocasión, se entregaron resultados a nivel nacional, regional y por zona urbana y rural para la Casen 2013 y en forma retrospectiva para la Casen 2009 y 2011.

Figura 2.1
IPM 4 dimensiones



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2017)

La propuesta original de la CMP (2014) consideraba cinco dimensiones. A las cuatro ya mencionadas se sumaba una de *redes y entorno*³³. La justificación era que “el entorno es el espacio más próximo en el que se desenvuelven las personas fuera del hogar y donde se hace posible el acceso a los servicios públicos necesarios para la obtención de educación, salud, empleo, entre otros [...]. Por su parte, las redes de apoyo constituyen uno de los activos con los que cuenta el hogar para disminuir su vulnerabilidad, ya que facilita la superación exitosa de eventualidades como accidentes o enfermedades que pueden tener un fuerte impacto en el bienestar de

³³ La dimensión de *redes y entorno* propuesta por la Comisión 2012 estaba compuesta por dos indicadores, el de *entorno* que incluía los sub-indicadores de *seguridad pública, medioambiente, y equipamiento comunitario y social*, y el indicador de *redes* que tenía un único sub-indicador de *redes de apoyo*.

hogar”³⁴. En esta propuesta, todas las dimensiones que conformaban el IPM tenían el mismo peso.

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia optó por no incorporar esta quinta dimensión en la primera versión del IPM con el fin de evaluar la mejor manera de incluir las preguntas necesarias para su medición en la encuesta Casen. Atendiendo a la importancia de estas dimensiones, se conformó un Comité Asesor Ministerial de Entorno y Redes³⁵ integrado por académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil con el mandato de asesorar en su incorporación. Este grupo entregó un informe de recomendaciones a partir de un acucioso trabajo que incluyó instancias de participación ciudadana.

Finalmente, se conformó un grupo de trabajo entre el Comité Asesor Ministerial de Entorno y Redes, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y otras instancias, en el cual se decidió modificar el IPM entonces vigente para incorporar una dimensión compuesta de *vivienda y entorno* y otra que llamó *redes y cohesión social*. A esta última, se le acordó una ponderación del 10% en el cálculo del IPM, en comparación al 22.5% de cada una de las dimensiones restantes. La ponderación menor buscaba mantener cierta estabilidad respecto de las mediciones obtenidas con la metodología anterior, en el sentido de “reduc[ir] la probabilidad de que hogares y personas identificados en esta situación [dejaran] de ser considerados en pobreza multidimensional, como producto de la incorporación de nuevos indicadores”³⁶.

Las preguntas necesarias para la construcción de los indicadores asociados a estas dimensiones se introducen por primera vez en el cuestionario de la encuesta Casen 2015, haciendo de Chile el único país del mundo en haber introducido un indicador de redes sociales en su IPM³⁷.

De acuerdo con la definición del IPM con cinco dimensiones, son considerados en situación de pobreza multidimensional los hogares -y por ende todos sus integrantes- que presentan carencias en 22,5% de los indicadores ponderados, lo que equivale a una de las cuatro dimensiones originales completa. En el Gráfico 2.6 se

³⁴ Comisión para la Medición de la Pobreza (2014): Informe Final. Disponible en https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_Final_Comision_para_la_Medicion_de_la_Pobreza_2013.pdf

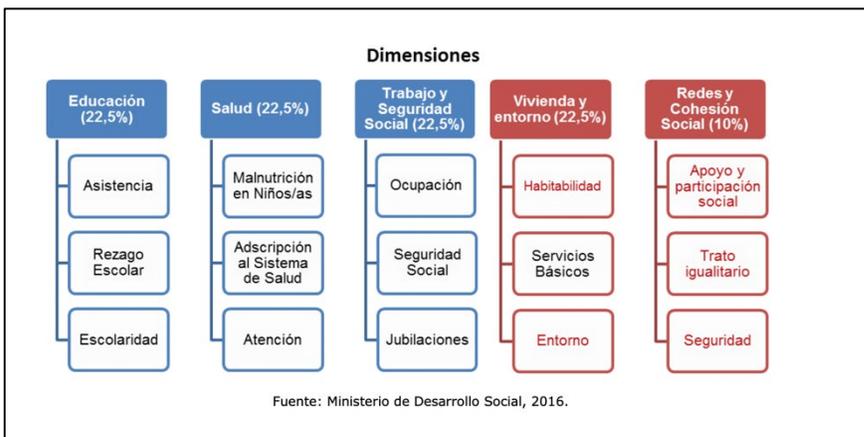
³⁵ Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes Ministerio de Desarrollo Social (2016): Informe Final. Disponible en https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/Informe_Final_Comite_Entorno_y_Red.es.pdf

³⁶ División de Observatorio Social (2016): Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes.

³⁷ Samuel, K., McQuillen, S., y Anand, P. (2024): Medir las conexiones sociales en encuestas de pobreza multidimensional en Revista Dimensiones vol. 16.

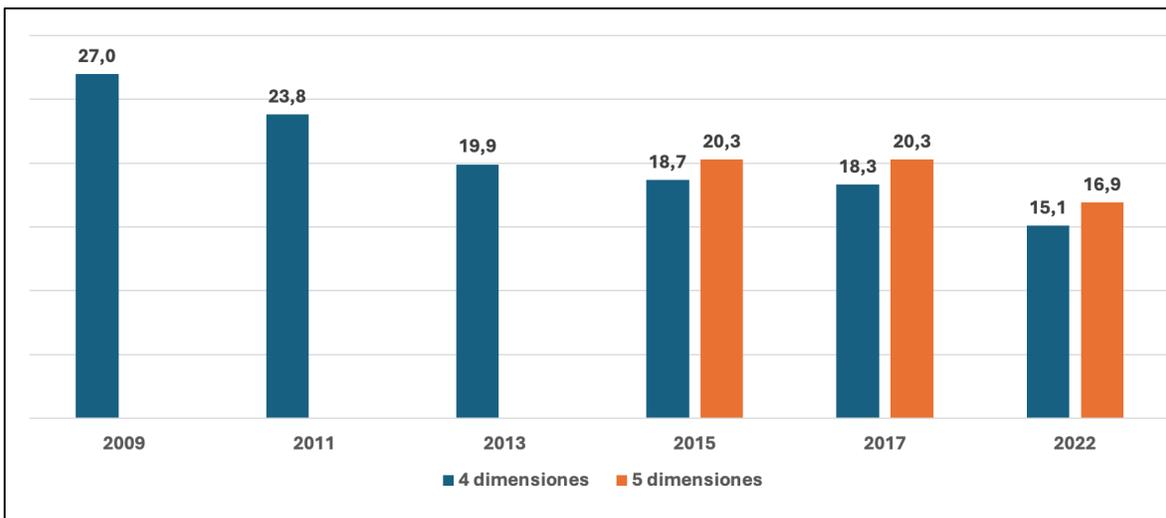
presenta la serie temporal de la medición de pobreza multidimensional, diferenciando entre las medidas con 4 y 5 dimensiones.

Figura 1.2
IPM con cinco dimensiones



Fuente: División de Observatorio Social (2016): Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes.

Gráfico 2.6
Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional



Fuente:
https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Pobreza_Multidimensional_Casen_2022_v20oct23.pdf

El IPM ha permitido complejizar el debate en torno a la prevalencia y características actuales del fenómeno de la pobreza en un contexto en el que la medida por ingreso ha ido dando cuenta de una reducción importante de su prevalencia. Por otro lado, la tendencia internacional ha sido hacia la adopción de un IPM como medida complementaria a la pobreza por ingreso y Chile se ha mantenido en esa línea. Sin embargo, y pese que la oferta programática del Estado sí aborda las dimensiones consideradas por el IPM, de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el PNUD “la medida de pobreza multidimensional no se utiliza explícitamente como un insumo en el diseño de programas. Esta observación se evidencia en que ningún programa la menciona como el problema a abordar, como su propósito o incluso como su fin último”³⁸.

3. Pobreza por Ingresos

3.1. Antecedentes: la actual medida

Siguiendo los lineamientos de la metodología CEPAL, la medición de la pobreza monetaria en el país se hace en base a un criterio de suficiencia mediante la definición de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas. En este método, la línea de la pobreza representa el valor monetario de una canasta básica de alimentos y de los demás bienes y servicios no alimentarios adquiridos por el estrato de referencia, esto es, por el primer quintil móvil que logra, con sus ingresos, satisfacer las necesidades alimentarias de sus integrantes. La población en situación de pobreza queda definida como aquella que posee ingresos mensuales inferiores a los necesarios para adquirir esta Canasta Básica.

Este método considera distintas etapas. Parte por definir las fuentes de datos que se utilizarán tanto para calcular el gasto como los ingresos de los hogares. En segundo lugar, identifica, en esta fuente de datos, a la población o estrato de referencia, que en la medida vigente es el primer quintil móvil de ingresos. Luego, a partir de la observación de la estructura del gasto en alimentos del estrato de referencia, valoriza la Canasta Básica de Alimentos, calcula el costo de la Canasta Básica No Alimentaria y, en base a esto, define la línea de la pobreza. Por otro lado, computa los ingresos de los hogares que son cotejados contra la línea de la pobreza. Así se identifica a los hogares en situación de pobreza como todos aquellos cuyos ingresos están por debajo de la línea. Con esta información estima la tasa de pobreza nacional.

³⁸ PNUD (2024): Análisis de la Medida de Pobreza Multidimensional en Chile. Disponible en https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_Analisis_de_la_Medida_de_Pobreza_Multidimensional_en_Chile_PNUD.pdf

Respecto de la fuente de información, este método utiliza dos bases de datos. La Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) sirve para el cálculo de la línea de pobreza. Es la que informa sobre el gasto de los hogares en alimentos (Canasta Básica Alimentaria o CBA) y sobre el gasto en el que incurren para adquirir otros bienes y servicios de consumo no alimentarios (Canasta Básica No Alimentaria o CBNA). Por su parte, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) provee los datos del ingreso de los hogares.

Respecto de la CBA, en la medición actual ésta corresponde al costo de la canasta de alimentos que satisface el requerimiento normativo de 2000 calorías diarias por persona. Ésta se conforma en base al patrón de consumo observado en la población de referencia. La CBNA, por su parte, corresponde al gasto no alimentario realizado por la citada población de referencia. La línea de pobreza (LP) corresponde a la suma del valor de la CBA y la CBNA.

El ingreso del hogar corresponde a la suma de los ingresos provenientes del mercado y las transferencias monetarias recibidas desde la política pública, considerando a todos los receptores de ingreso en el hogar. En el caso de los hogares que viven en viviendas propias, pagadas o pagándose, así como en viviendas cedidas o en usufructo, a este ingreso se le adiciona el alquiler imputado. Éste es un valor que refleja los servicios de habitación que provee la vivienda que habitan quienes no pagan arriendo.

3.2. Diagnóstico y propuestas de la comisión

3.2.1. Fuente de datos

3.2.1.1. Sobre el uso de la EPF 9

Como fue dicho anteriormente, la línea de pobreza se calcula en base a los datos de la EPF aplicada, desde 2016, cada cinco años por el INE (con anterioridad se aplicaba cada 10 años). La medición vigente se basa en los datos de la EPF 7, que se recolectó en terreno entre diciembre 2011 y noviembre 2012. Normalmente, correspondería haber actualizado la línea de pobreza con los datos más reciente de la EPF 9, que se levantó entre septiembre de 2021 y agosto de 2022.

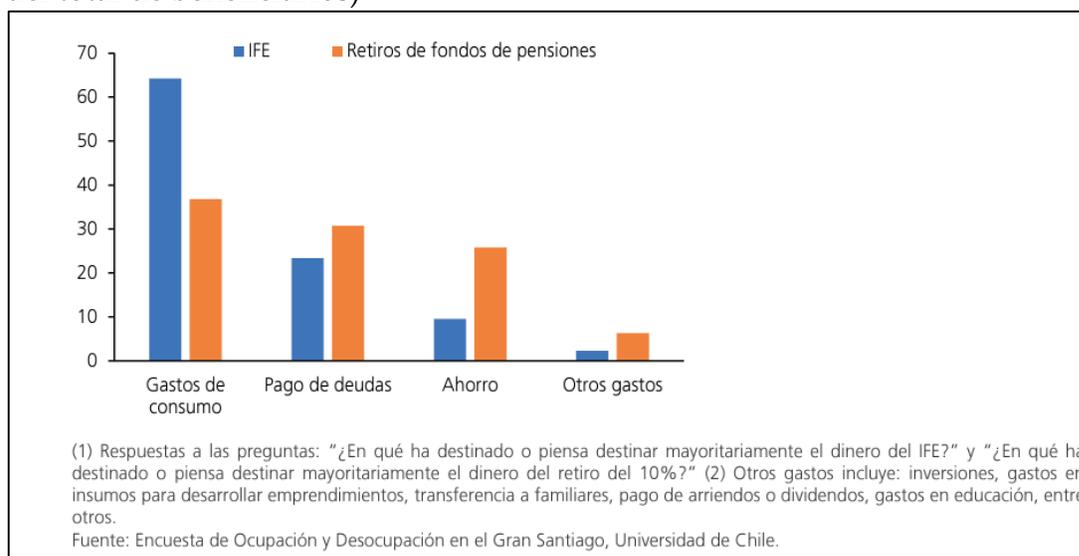
Sin embargo, en este período se produjo un exceso de liquidez monetaria, proveniente de los grandes programas de subsidios que implementó el gobierno de la época para hacer frente a los efectos de la pandemia y cuarentenas, así como del retiro masivo de los fondos de pensiones. El total de ayudas extraordinarias desde el Estado sumó cerca de 32.500 millones de dólares y de las AFP se retiraron

alrededor de 48.400 millones de dólares, según información entregada por la DIPRES y la Superintendencia de Pensiones³⁹.

De acuerdo con los datos obtenidos por la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile, la mayor parte de estos recursos se destinó al gasto de consumo y al pago de deudas.

Gráfico 3.1

Destino principal del IFE y de los retiros de fondos previsionales (1) (2) (porcentaje del total de beneficiarios)



En relación con la medición de la pobreza interesa conocer el efecto que estos recursos tuvieron sobre el gasto en consumo de la población, puesto que constituye la base del cálculo de la línea de pobreza. Esta línea debe ser construida de modo que refleje el nivel de recursos económicos con que cuentan regularmente los hogares del país, lo cual no se cumple si los patrones de gasto presentan distorsiones significativas por efecto de fenómenos transitorios, como fue el caso de las transferencias y retiros durante la pandemia.

Es posible cuantificar el efecto que tendría el uso de los datos de la EPF 9 sobre la línea y tasa de pobreza. El Gráfico 3.2 muestra la evolución del gasto en consumo de la población nacional en base a datos del Informe de Política Monetaria del Banco Central (IPOM, marzo 2025)⁴⁰. Se distinguen tres períodos de interés: (i) *base*, entre

³⁹ // www.dipres.gob.cl/598/articles-306313_Informe_PDF.pdf y

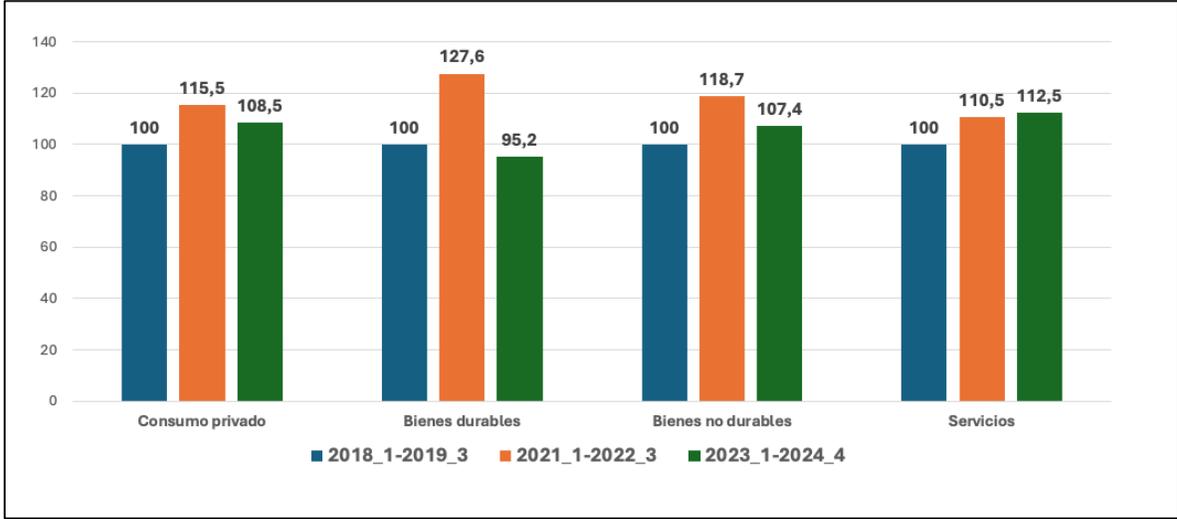
<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15478.html>

⁴⁰La principal fuente de información para los datos de consumo son las ventas con boletas o comprobantes de medios electrónicos obtenidas desde la declaración de IVA y asignadas por producto de acuerdo con las compras del comercio, detectadas desde la factura electrónica.

el primer trimestre 2018 a tercer trimestre 2019, esto es, antes del estallido social y la pandemia; (ii) *EPF 9*, que es el período en que se recolectaron los datos de la EPF 9, entre el cuarto trimestre 2021 y tercer trimestre 2022; y (iii) *actual*, que comprende los años 2023 y 2024. La información se presenta a través de un índice con valor 100 para el período base.

El Gráfico muestra un aumento significativo, pero transitorio, del gasto en bienes durables y no durables durante el período en que se realizó la EPF 9. Si se considera como tendencia esperada para este período, el gasto promedio de los períodos adyacentes (base y actual), se obtiene un exceso de gasto respecto de tendencia en el período de la EPF de 31% en el gasto en bienes durables, 15% en bienes no durables y 4% en servicios. El promedio para el conjunto del gasto es 11,3%⁴¹.

Gráfico 3.2
Índice de ventas de productos de consumo



Fuente: Elaborado en base a datos del IPOM del primer trimestre 2025, Banco Central

La información citada es a nivel del conjunto de la población, pero interesa conocer el dato para el quintil 1, puesto que es el grupo de interés para el cálculo de la línea de pobreza. De acuerdo con los datos de las EPF 8 y 9, el gasto del quintil 1 creció 17 puntos por sobre el promedio nacional entre ambas encuestas.

www.bcentral.cl/documents/33528/3900200/Cuentas_Nacionales_metodos_fuentes_ref18.pdf.pdf/178a16b7-84f0-7386-e377-96ebc5b9e884?t=1669710669853

⁴¹ El 31% para bienes durables resulta de dividir 127,6 entre 97,6; la primera cifra es el gasto en el período de la EPF y la segunda es la tendencia proyectada para ese período, que es el promedio del período base y final $(100+95,2):2$.

La conjunción de estos antecedentes entrega una estimación de un 28% para el exceso del gasto sobre tendencia del quintil 1 en el período de recolección de la EPF 9. Ello asumiendo que el diferencial citado de crecimiento entre el gasto del quintil 1 y el promedio nacional se mantiene, en promedio, para los años cubiertos en el Gráfico.

Una estimación alternativa resulta de comparar los datos de las encuestas EPF y Casen. Según la primera, el gasto del quintil 1 aumentó en 36,2% entre 2017 y 2022, mientras que de acuerdo con la Casen el ingreso del quintil 1 se incrementó en 9,7%, en igual período. Ambas cifras están expresadas en términos per cápita y ajustadas por inflación. Se sigue que el gasto del quintil 1 creció 26,5 puntos porcentuales por sobre su ingreso, lo cual puede atribuirse al exceso de liquidez que hubo en el período señalado.

De este modo, la línea de pobreza estimada en base a la EPF 9 estaría sobreestimada en relación con el gasto de tendencia entre 25% y 28%. Ello causaría una sobreestimación de la tasa de pobreza entre 12,5 y 13,5 puntos porcentuales⁴².

En base a estas consideraciones, **la Comisión recomienda no usar los datos de la EPF 9 para calcular la nueva línea de pobreza. La opción disponible es utilizar la información de la EPF 8, ajustada por inflación.** Esta fue una decisión casi unánime de la Comisión⁴³.

A este respecto cabe notar que el nivel de ingreso de la población, que es determinante en la estructura de gasto que capta la EPF, no tuvo cambios de significancia en el período que media entre las EPF 8 y 9, puesto que el PIB per cápita creció a una tasa promedio anual de tan solo 1%, en términos reales.

3.2.1.2. Asimetría en la distribución de gasto e ingresos en la Encuesta de Presupuesto Familiares.

Ahora bien, hay un patrón que trasciende la situación particular de la EPF 9 ya descrita, y es que esta encuesta presenta una disparidad entre los datos de gasto e ingreso. Un porcentaje significativo de los hogares del quintil 1 de ingresos presenta

⁴² El cálculo considera como línea base la tasa de pobreza en la EPF 8 proyectada a noviembre de 2022; esto es, ajustada por inflación y crecimiento del ingreso del quintil 1 entre noviembre 2017 y 2022. En este tramo de la distribución del ingreso, la tasa de pobreza aumenta en 1,5 puntos porcentuales promedio por cada \$10 mil de aumento en la línea de pobreza por adulto equivalente (ver estimaciones en el capítulo 5).

⁴³ El comisionado Gonzalo Durán se inclina por hacer uso de la EPF 9 bajo el argumento que valora más la actualidad del dato a los problemas de sobreestimación.

niveles de gasto que supera con creces a sus ingresos. Este patrón también se presenta, con menor fuerza, en las EPF 7 y 8, y con independencia que ingresos y gastos se midan en términos per cápita o por adulto equivalente.

Leonardo González, subdirector técnico del INE, y Xavier Mancero, jefe de la unidad de estadísticas social de CEPAL, coincidieron en sus respectivas presentaciones ante la Comisión que la situación referida tendría como causa principal el distinto horizonte de tiempo para medir gastos e ingresos en la EPF. Mientras que la medición del ingreso refiere al mes anterior a la encuesta, la mayor parte de los gastos que mide la encuesta corresponde a un período más largo, que puede llegar hasta un año para algunos ítems.

Por tal razón, el ingreso contiene componentes transitorios (meses buenos y malos), que en caso de ser negativos hacen más probable que el hogar clasifique en el quintil 1. En cambio, el gasto reflejaría decisiones basadas en el ingreso permanente de los hogares, de modo que un hogar que obtuvo ingresos transitoriamente bajos durante un mes puede adquirir productos de mayor costo, financiados con ahorro o deuda. Adicionalmente, el gasto en bienes durables se anota por entero en el mes de la compra, aunque se pague con créditos a plazo. De esta manera, hogares de bajos ingresos pueden aparecer con gastos más elevados que su ingreso mensual.

Si la población de referencia fuera el primer quintil de ingresos, y sus gastos representaran un nivel de consumo acorde a éstos, se esperaría que la línea de pobreza reflejase el nivel de gasto de este quintil, y el porcentaje de personas en situación de pobreza debiera ser inferior a 20%. Ello no ocurre si el gasto es mayor al ingreso para un buen número de hogares del quintil de referencia, en cuyo caso la tasa de pobreza puede exceder con creces la cifra indicada.

Este es un aspecto a tener en cuenta en la interpretación de las estimaciones de la tasa de pobreza. No obstante, la Comisión estima que la medición debe seguir estando basada en las encuestas Casen y EPF. Estos son instrumentos consolidados, de buena calidad, y que proveen mediciones de pobreza comparables en el tiempo y con otros países. Sin embargo, su carácter de encuestas transversales no las califica para medir aspectos relacionados con la dinámica de la pobreza. Esto es, qué sucede en el tiempo con los hogares en situación de pobreza, razón por la cual esta Comisión propone el levantamiento de una encuesta panel que permita dar cuenta de los aspectos dinámicos del fenómeno. En esta encuesta puede también medirse el ingreso de más largo plazo, exento de los componentes transitorios de la medición mensual. Este tema será abordado en el Capítulo 5 de este Informe.

3.2.1.3. Sobre la estimación de las cantidades de alimentos adquiridas

La línea de pobreza vigente proviene de la propuesta de la Comisión de Medición de la Pobreza 2013 (CMP). Ésta se basó en la información provista por la Encuesta de Presupuestos Familiares del período 2011-2012 (EPF 7). Esta encuesta tenía información del gasto de los hogares por cada alimento, pero no de la cantidad adquirida ni el precio pagado.

Dado que la elección de la canasta de alimentos se realiza a través de criterios nutricionales, sea la norma calórica u otra, para evaluar el contenido nutricional de una canasta se necesita conocer las cantidades adquiridas de alimentos. Las tablas de composición nutricional permiten calcular el valor nutricional de cada unidad de alimento adquirida⁴⁴.

Si la Encuesta de Presupuestos Familiares informara sobre el gasto y el precio pagado por un tipo de alimento, sería posible derivar la cantidad adquirida, puesto que es igual al gasto dividido por el precio. De igual manera, si hubiese información sobre gasto y cantidad adquirida, se podría inferir el precio que efectivamente se paga.

Por recomendación de la CMP, dado que la EPF 7 no entrega información sobre cantidades adquiridas ni precios pagados, en el método vigente las cantidades consumidas se infieren dividiendo el gasto en cada producto por el precio del percentil 20 de la respectiva distribución de precios en la canasta IPC. La distribución citada refiere a que hay diferencias de precios para un mismo producto, dependiendo de calidad y lugar de adquisición, así como del tipo de comercio y su localización. A modo de ejemplo, en un mismo supermercado se pueden contabilizar 29 variedades de “pan a granel”, con diferencias de 151% en el precio del kilo entre el pan más caro y el más barato.

El fundamento subyacente a la elección de los precios del percentil 20 de parte de la CMP fue: “... reconocer que los hogares tienden a realizar sus compras de la manera más económica posible y que el promedio a través de establecimientos no necesariamente es el precio pagado de forma más frecuente o el más representativo. En particular, [...] interesa reconocer que los hogares de menores recursos acceden a establecimientos y prefieren productos y variedades más baratas. Con ello, además, nos hacemos en parte cargo del [...] problema que hogares de distinto

⁴⁴ Por razones prácticas, las cantidades adquiridas se igualan a las cantidades consumidas multiplicadas por un factor de conversión que da cuenta de la pérdida de volumen en el proceso de preparación y cocción.

poder adquisitivo [compran] bienes de distinta calidad y en locales ubicados en distintos puntos geográficos”⁴⁵.

Cabe agregar que esta decisión fue ratificada por la Mesa Técnica Interinstitucional MDS-INE-CEPAL, que revisó la propuesta de la CMP.

De este modo, la línea de pobreza vigente depende de la validez del supuesto que los precios que paga por alimentos la población de referencia son aquellos del percentil 20.

Las encuestas EPF más recientes entregan información que permite mejorar este procedimiento. A partir de la EPF 8 (2016-17) se cuenta con información directamente reportada por los hogares sobre el gasto y cantidades adquiridas de alimentos⁴⁶. Por tanto, no se necesita estimar las cantidades a partir de los precios, como ocurría con anterioridad. También es posible inferir los precios efectivamente pagados por la población en la compra de alimentos, dividiendo el gasto por la cantidad para cada tipo de alimento.

A este respecto, **la Comisión recomienda utilizar las cantidades reportadas en la encuesta de gasto para la confección de la línea de pobreza, en particular aquellos que adquiere la población de referencia.** Esta decisión se fundamenta en que corresponde a la realidad de los hogares y porque sería muy difícil argumentar que se mantenga el criterio usado cuando no se disponía de esta información.

Esta recomendación tiene consecuencias relevantes sobre el nivel de la tasa de pobreza estimada, como se muestra en el apartado 3.3.

3.2.2. Sobre la conformación de la Canasta Básica de Alimentos

3.2.2.1. Limitaciones del conteo de calorías como ancla de la medida de pobreza

La medición en vigencia tiene por ancla el conteo de calorías. El estrato de referencia que provee de los patrones de consumo que se utilizan en la construcción de la CBA, de la CBNA y en el cálculo de la línea de la pobreza, es el primer quintil que logra cubrir con sus ingresos el requerimiento de 2000 calorías diarias por persona. Este

⁴⁵ Comisión de Medición de la Pobreza (2014). Informe Final. Disponible en https://www.comisionpobreza.cl/docs/informes/Informe_Final_Comision_para_la_Medicion_de_la_Pobreza_2013.pdf

⁴⁶ En el caso de los hogares que por cualquier razón no reportan la Información de cantidades, el INE procede a imputar el dato faltante a través de procedimientos estadísticos validados técnicamente.

criterio normativo tiene dos limitaciones importantes para determinar la línea de pobreza en países de ingresos medios altos, como es el caso de Chile.

La primera limitante es conceptual. El criterio de calorías refiere a un umbral fisiológico propio de sociedades empobrecidas, donde parte de la población vive en desnutrición. En Chile, y en otros países de la región, el problema actual es el exceso -no el déficit- de calorías, asociado a la ingesta de alimentos de mala calidad nutricional. Esto es, alimentos poco o nada nutritivos, ricos en grasas, azúcares y sal, con alto contenido calórico y bajos en fibra, vitaminas y minerales. Frecuentemente son alimentos procesados, empaquetados o de consumo rápido, que pueden ser muy sabrosos, pero poco beneficiosos para la salud.

Las calorías basadas en alimentos no saludables constituyen un criterio inadecuado para determinar la línea de pobreza. De hecho, impacta negativamente sobre la salud de la población y por ello hace más probables situaciones de pobreza futura, puesto que la mala salud deteriora la capacidad de generación de ingresos e incrementa el gasto en salud y otros ítems.

De este modo, la canasta de alimentos que se utilice en la línea de pobreza debiera estar basada en criterios nutritivos actualizados y que contribuyan a la mejor salud de la población⁴⁷.

La segunda limitante del método basado en el conteo de calorías es que éste deja de funcionar en países de ingresos medio altos.

Esto sucede porque a medida que aumenta el ingreso de la población, hogares de percentiles más bajos de la distribución pueden adquirir alimentos que cumplen la norma calórica. Por tanto, la población de referencia se desplaza a quintiles móviles cada vez más bajos. Este proceso se detiene cuando la población de referencia alcanza al primer quintil móvil de ingresos, puesto que es el más bajo posible. Incrementos adicionales de ingreso en los hogares en el primer quintil no se traducen necesariamente en caídas de la tasa de pobreza en este caso.

De esta forma, cuando la población de referencia es el primer quintil de ingresos, el método pierde, progresivamente, capacidad informativa acerca de la situación de pobreza.

⁴⁷ Ver: Egaña Daniel, Patricia Gálvez, Lorena Rodríguez y Francisco Cerecera (2025): "EAT-Lancet Recommendations and Their Viability in Chile (2014-2023): A Decade-Long Cost Comparison Between a Healthy and Sustainable Basket and the Basic Food Basket". *Nutrients* 2025, 17, 1953

La pregunta de interés respecto de la canasta básica es si resulta apropiado seguir usando la norma calórica como guía de la medición, habida cuenta de las limitaciones que representa este criterio en países de ingresos medios altos⁴⁸.

Si bien existen diversos métodos para medir la pobreza de ingresos como revela el caso de otros países (ver Capítulo 2), estas metodologías no son aplicables a Chile en el futuro próximo, sea por falta de datos o porque requieren de procesos de validación de largo plazo.

Respecto de este punto, **la Comisión propone adoptar una variante del método CEPAL basada en el concepto de *alimentación saludable* para construir la canasta de alimentos utilizada en la medición de la pobreza monetaria.**

El concepto de alimentación saludable se basa en los lineamientos de las guías alimentarias del Ministerio de Salud de Chile y, por lo tanto, está en sintonía con la política pública que el país promueve en materia del consumo de alimentos.

Las citadas guías alimentarias son un instrumento que traduce una amplia base de evidencia sobre las relaciones entre los alimentos, los patrones de dieta y la salud, en recomendaciones apropiadas para la población de acuerdo a la cultura y al contexto nacional. En tal sentido, representan un criterio bastante más comprensivo que el conteo de calorías.

Las guías alimentarias entregan recomendaciones generales, como incrementar el consumo de frutas y verduras o limitar el consumo de alimentos ultra-procesados. No es una canasta concreta de alimentos ni de cantidades a consumir.

La Comisión contó con la colaboración *ad-honorem* de profesionales del Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de las Poblaciones de la Universidad de Chile (GTOP-UChile), para traducir los lineamientos de alimentación saludable en una canasta a utilizar para la medición de la pobreza en Chile⁴⁹.

⁴⁸ Xavier Mancero, jefe de la unidad de estadísticas sociales de CEPAL, en conversación con la Comisión señaló que el método desarrollado hace ya décadas por CEPAL es más apropiado para países de ingresos medios o bajos que no han alcanzado el primer quintil móvil de ingresos como población de referencia en la estimación de la línea de pobreza. Su opinión -no institucional- es que para los países que alcanzan estos niveles de ingresos es legítimo buscar alternativas para la medición de la pobreza de ingresos, entendida como privación de necesidades materiales. El desafío es qué opción elegir.

⁴⁹ En términos operativos, el grupo de trabajo se basó también en las recomendaciones de la canasta EAT Lancet, que está estrechamente relacionado con las guías alimentarias del Ministerio de Salud.

Es importante señalar que la canasta saludable no es una entelequia teórica, alejada de la realidad nacional, sino una que se construye a partir de las preferencias y prácticas alimentarias de la población, pero refinada, a efectos de conectar con las recomendaciones para una alimentación sana.

A continuación, se describen las etapas que siguió el grupo especializado con el fin de definir una canasta saludable para ser usada en la medición de la pobreza monetaria en Chile. Primero, se presenta la recomendación de GTOP y luego definiciones propias de la Comisión.

3.2.2.2. Canasta de GTOP

Paso 1: Canasta corta. En base a la información recolectada por la EPF se construye una canasta más acotada en productos alimentarios eliminando los que son consumidos por menos del 10% de los hogares. Este es un criterio que ha estado presente desde el inicio de la medición de la pobreza de ingresos en el país y tiene por objetivo seleccionar aquellos alimentos que son de consumo más usual a efectos de la medición de la pobreza. Ha sido también la práctica en los demás países de la región.

La selección de los alimentos de mayor frecuencia de consumo tiene por resultado que se mantienen 103 alimentos de un total de 275. El gasto en el que incurren los hogares para adquirir los productos que no son considerados en la canasta *se redistribuye* entre alimentos saludables que cumplen con el requisito de frecuencia de consumo y que pertenecen al mismo grupo de alimentos que el producto excluido.

Paso 2: Eliminación de alimentos ultra-procesados. Se eliminan los alimentos ultra-procesados y se redistribuye el gasto incurrido en ellos hacia productos saludables del mismo grupo de alimentos, respetando el patrón de consumo observado.

Los alimentos ultra-procesados son aquellos que se elaboran a partir de procedimientos industriales complejos y contienen una combinación de componentes artificiales, con aditivos, edulcorantes, saborizantes y texturizantes, entre otros. Esto, con acuerdo a la clasificación NOVA⁵⁰, que agrupa a los alimentos en 4 grupos: (1) sin procesar o mínimamente procesados, como son verduras, frutas, guisantes, avena y relacionados; (2) ingredientes culinarios procesados, como aceites, grasas, sal, azúcar y especias, entre otros; (3) procesados, que corresponden

⁵⁰https://www.insp.mx/resources/images/stories/Centros/cinys/Infografias/pdfs/220110_Clasi ficacionNOVA.pdf

a alimentos del grupo 1 con un proceso de transformación y una lista de ingredientes corta, como verduras enlatadas, sardinas enlatadas en aceite, quesos curados y similares; (4) ultra procesados, como helado, jugos y refrescos en polvo, vienesas, patés, snacks y chips, galletas y tortas, etc.

Es importante señalar que, los alimentos ultra-procesados refieren a productos industriales y no a variedades preparadas en el hogar en base a ingredientes naturales⁵¹.

La restricción en el consumo de ultra-procesados es uno de los pilares de la alimentación saludable, puesto que existe abundante evidencia científica que da cuenta de los problemas de salud asociados a una mayor exposición a estos productos. Un meta análisis publicado en 2024 en el BMJ (antes llamado British Medicine Journal, clasificada entre las 5 mejores revistas científicas de medicina general en el mundo) da cuenta de que existe una relación estadísticamente significativa entre el consumo de ultra-procesados y la mortalidad general; el cáncer de mamas y de colón; problemas de salud mental como trastornos del sueño, cuadros de ansiedad y depresivos; asma y sibilancia; hipertensión y enfermedades cardiovasculares; enfermedad de Crohn; enfermedades metabólicas como obesidad y sobrepeso, hígado graso no alcohólico y diabetes tipo 2⁵².

Paso 3: Ajuste de nutrientes. Una vez obtenida la canasta resultante de los pasos 1 y 2, se procede a ajustar eventuales desbalances en calorías, macronutrientes, vitaminas y minerales⁵³. Ello se realiza modificando las cantidades de alimentos contenidos en la canasta saludable, sin que repercuta en el costo de la canasta.

⁵¹ <https://www.fsp.usp.br/nupens/en/food-classification-nova/>

⁵² Lane MM, Gamage E, Du S, Ashtree DN, McGuinness AJ, Gauci S, Baker P, Lawrence M, Rebholz CM, Srour B, Touvier M, Jacka FN, O'Neil A, Segasby T, Marx W. (2024): "Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses" BMJ 2024 Feb 28;384:e077310. doi: 10.1136/bmj-2023-077310.

⁵³ En el método vigente también se realizan ajustes a la CBA en base a recomendaciones de ingesta de distintos nutrientes. Éstos buscan aumentar la disponibilidad de lácteos, pescado graso, huevos, frutas, legumbres y hortalizas pues se identificó una brecha entre el consumo observado y el recomendado. Por otro lado, reducen la disponibilidad de alimentos en base a harinas procesadas, aportadores de grasas saturadas, azúcares agregados y de alta densidad energética. Por último, se excluyen ciertos gastos como el consumo de bebidas alcohólicas.

La canasta saludable queda así conformada por los siguientes alimentos:

Tabla 3.1 Alimentos en la canasta saludable (canasta GTOPI)

Arroz	Quesos frescos	Zapallo italiano
Pan corriente a granel	Huevos de gallina	Tomate
Pan especial a granel	Mantequilla	Ajo
Spaghetti	Margarina	Zanahorias
Harina de trigo	Aceite vegetal, de fruta o semillas	Cebollas
Carne de vacuno corte posta	Naranja y mandarina	Choclos congelados
Carne de vacuno corte carne molida	Plátano	Ensaladas preparadas frescas
Cortes de carne de vacuno, otros	Manzana	Champiñones frescos
Carne de cerdo corte chuleta	Pera	Verduras encurtidas
Pechuga de pollo	Durazno	Papas y tubérculos frescos
Trutro de pollo	Frutilla	Azúcar
Cortes de carne de pollo, otros	Frutos secos	Sal
Atún en conserva	Fruta en conserva	Especias y condimentos
Jurel en conserva	Porotos secos	Hierbas frescas y secas
Leche líquida	Lentejas secas	Salsa de tomate
Leche en polvo	Lechugas	Mayonesa
Leche conservada y crema de leche	Acelgas	Alimento para lactantes
Yogurt	Zapallos	Colados y picados
Queso gauda	Choclo	Suplementos alimenticios y nutricionales
Queso chanco	Pepino	Café
Queso mantecoso	Pimentón y morrón	Te
Quesos sólidos, otros	Limón	Aguas mineral embotellada sin sabor
Queso rallado	Palta	Aguas saborizadas

Tabla 3.2 Alimentos ultra-procesados restringidos

Pan envasado	Mermeladas
Galleta dulce con relleno	Chocolates todo tipo
Galleta dulce sin relleno	Caramelos y chicles
Galletas no dulces	Helado familiar cassata
Tortas y masas dulces grandes	Helados individuales
Pasteles y masas dulces pequeñas o por porción	Sopas y cremas en polvo
Snack y productos de cóctel	Caldos y concentrados
Cereales para el desayuno	Bebidas gaseosas
Vienesas tradicionales	Jugos líquidos
Embutidos secos y semisecos	Jugos y refrescos en polvo
Patés y pastas de untar	Almuerzo y cenas consumidos en restaurantes y similares
Embutidos cocidos, cecinas y fiambres de cerdo	Plato de fondo consumidos en restaurantes y similares
Embutidos cocidos, cecinas y fiambres de pavo	Sándwich, completos, pizzas y empanadas consumidos en restaurantes y similares
Postres lácteos	Sándwich, completos, pizzas y empanadas listos para su consumo, comercializados
Queso untable	Plato de fondo para almuerzo y cena cocinados para llevar, adquiridos en restaurantes y similares
Manjar (dulce de leche)	Sándwich, completos, pizzas y empanadas para llevar, adquiridos en restaurantes y similares
Papas fritas envasadas	Otro tipo de comida rápida para llevar, adquirida en restaurantes y similares

La Comisión hace dos recomendaciones que se apartan de la propuesta de GTOP-UChile. Primero, sugiere reducir las cantidades consumidas de alimentos ultra-procesados en un 50%, en vez de eliminarlas por completo de la canasta. La razón para ello es que muchos de estos productos están asentados en la cultura alimentaria de la sociedad chilena, y también porque es posible que no puedan adquirir otros productos en su reemplazo, por precio o disponibilidad, por lo que su total eliminación aleja demasiado la canasta del patrón de consumo de la población.

La citada modificación a la propuesta de GTOP puede ser entendida como una transición hacia una canasta saludable, sin restricciones, a futuro.

Segundo, la Comisión recomienda no redistribuir el gasto incurrido en el 50% de los alimentos ultra-procesados que se eliminan de la canasta. De otra manera, el costo de la canasta igualaría el gasto total en alimentos que realiza la población de referencia y sería indistinguible de una propuesta en que la línea de pobreza correspondiera al consumo del quintil de referencia, desprovista de cualquier criterio normativo.

En cualquier caso, se hace notar que esta reducción del gasto representa una fracción menor del gasto total en alimentos. Ello se debe a que se trata del 50% del gasto en 34 productos ultra-procesados, sobre un total de 275 productos, incluyendo los alimentos de menor frecuencia de consumo y cuyo gasto fue redistribuido en la etapa 1 del procedimiento seguido por GTOP.

3.2.2.3. Sobre la identificación de la población de referencia

Los países que miden la pobreza monetaria sobre la base del costo de una canasta de bienes de consumo difieren en el criterio que utilizan en la selección del grupo o población de referencia. Esto es, el grupo de hogares cuyo patrón de gasto es usado como ancla en el cálculo de la línea de pobreza.

En la metodología de CEPAL, la población de referencia corresponde al quintil móvil con menor nivel de ingresos que puede adquirir una canasta de alimentos que cumpla con la regla calórica. La línea de pobreza se calcula en base a la información de gasto de este grupo en la encuesta EPF.

El reemplazo de la canasta básica de alimentos basada en la norma calórica por la canasta saludable indefinida en Chile la elección de la población de referencia, puesto que el método seguido por GTOP se puede aplicar a distintos estratos de hogares.

La opción por defecto es conservar el primer quintil de ingresos en la EPF como población de referencia. Esta puede ser entendida como una solución de continuidad, puesto que se usó en la medición de 2013 y es la que correspondería elegir si el método CEPAL se aplicara a la EPF 8 o EPF 9.

Esta elección de la población de referencia para la canasta saludable está desprovista de las connotaciones restrictivas de su uso en el método CEPAL. En esa metodología la población de referencia es la que puede adquirir una canasta de alimentos que cumple con la norma calórica al menor costo, desprovista en su versión original de otras consideraciones nutricionales.

La canasta saludable responde a una mirada bastante más integral y de hecho restringe el consumo de alimentos ultra-procesados, que tienden a ser productos de alto contenido calórico y más baratos, porque se producen en grandes volúmenes industriales. Así, la canasta saludable no tiene por objetivo ser la más barata de las posibles.

Cabe tener presente que, dado que no hay una correspondencia lineal entre los quintiles de ingreso y de gasto per cápita, escoger como referencia al quintil móvil 1 de ingresos equivale a trabajar con el quintil móvil 25 de gasto (percentiles 25 a 44)⁵⁴.

Sobre la base de los antecedentes presentados, **la Comisión recomienda seguir utilizando el quintil móvil 1 de ingresos como población de referencia en el cálculo de la línea de pobreza que resulta de la canasta saludable**⁵⁵.

3.2.3. Sobre la Canasta Básica No Alimentaria

Los componentes no alimentarios del gasto de los hogares corresponden a vestuario, vivienda, artículos para el hogar, transporte, salud, educación, telecomunicaciones, servicios de utilidad pública y otros servicios. La medición vigente en Chile ha seguido la práctica del método CEPAL, en que el gasto que en estos componentes realiza la población de referencia se suma al valor de la canasta básica de alimentos, a efectos de obtener la línea de pobreza.

Este procedimiento equivale a asumir que los hogares que pueden cubrir con sus ingresos la adquisición de alimentos que cumplen con la norma nutricional, pueden también financiar la adquisición de los bienes que cubren las necesidades básicas de los componentes no alimentarios. Ello no necesariamente tiene que ocurrir, siendo un supuesto de conveniencia que evita tener que definir umbrales normativos para las necesidades no alimentarias. Esta es una tarea compleja y no exenta de decisiones arbitrarias, aunque hay países como Canadá que la han implementado.

La práctica descrita antecede al método CEPAL. Su creadora fue la estadística y economista Mollie Orshansky, quien trabajaba en la Oficina de Censos de Estados

⁵⁴ El 45% de la población en el quintil 1 de ingresos califica en quintiles superiores de gasto en la EPF 8, por lo que resulta que el gasto promedio en alimentos del quintil 1 de ingreso equivale al gasto del percentil 35 de la respectiva distribución. Este percentil es el punto medio del quintil móvil 25 de gasto.

⁵⁵ Hay otros países que miden la pobreza monetaria en base al costo de una canasta básica, pero difieren en el criterio de elección de la población de referencia. En Estados Unidos, la medida Supplemental Poverty Measure (SPM) que la Oficina de Estadísticas calcula desde 2011 tuvo por población de referencia a los hogares de los percentiles 30 a 36 de la *distribución de gasto* de alimentos, vestuario, vivienda, servicios de utilidad básica y telecomunicaciones, a lo cual se agrega 20% para otros gastos. Desde 2021 se considera al 83% del gasto que en esos componentes realiza la población en la mediana de la distribución. La medición en Canadá no refiere en términos explícitos a una población de referencia, pero es posible inferir que esta se aleja del quintil de referencia que usa el método de CEPAL. En efecto, ese país opera con una Canasta de Alimentos Nutritivos, que contiene “alimentos saludables” que la población gusta de consumir. La canasta debe ser “socialmente aceptable y ser lo suficientemente variada a la vez que sabrosa”. No es un “listado de compras” ni tampoco la “dieta más barata que cubre los requerimientos nutritivos”.

Unido a inicios de la década de 1960, cuando se introdujo la medición de la pobreza en ese país. De hecho, el coeficiente entre la línea de pobreza y el costo de la canasta básica de alimentos recibe el nombre del coeficiente de Orshansky.

La Comisión recomienda seguir usando el coeficiente de Orshansky para dar cuenta de los componentes no alimentarios en la propuesta de la canasta saludable, por razones similares a las citadas para su uso en el método CEPAL.

3.2.4. Sobre el cálculo de los ingresos de los hogares: Alquiler imputado

El alquiler imputado corresponde a la valorización de los servicios que provee la tenencia de vivienda a sus tenedores, es decir, propietarios y personas que viven en viviendas que les han sido cedida o en usufructo por su dueño/a. Hasta 2013 el alquiler imputado se consideraba solo como parte de los ingresos en el país. En la medición vigente la línea de pobreza incluye un monto para el alquiler imputado, puesto que, si se considera como parte de los ingresos, también debe incluirse como parte de las necesidades de vivienda que tienen los hogares.

Para determinar el valor de este alquiler imputado como ingreso, en Chile se utiliza el autorreporte. Para ello, la encuesta Casen incluye la siguiente pregunta: “¿Cuánto se paga de arriendo en este sector por viviendas similares a la suya?”. Si bien la persona probablemente no cuente con información precisa puesto que, justamente, se trata de personas que no pagan alquiler, se asume que cuentan con referentes para responder de manera más o menos certera⁵⁶.

El monto de arriendo imputado de la vivienda a ser considerado en el cálculo de la línea de la pobreza como componente de la Canasta Básica No Alimentaria, por su parte, se captura en la EPF⁵⁷. En el caso de los hogares que pagan arriendo efectivo, el monto del alquiler que paga la población de referencia se suma al gasto total en el cálculo de la CNBA.

⁵⁶En otros países, para eliminar este componente de subjetividad en el cálculo, se transforma la vivienda en una composición de características que considera por ejemplo la ubicación, distancia a ciertos servicios, número de dormitorios, metraje, características del barrio, etc. Esto se transforma mediante técnicas econométricas en una función de precio de viviendas de similares características. Esta alternativa, sin embargo, es difícil de aplicar en Chile por el tipo de información requerida.

⁵⁷La encuesta busca imputarle un costo de arriendo a la vivienda principal por medio de dos preguntas formuladas en dos momentos distintos de la encuesta. Primero se pregunta, “Si usted tuviera que arrendar esta vivienda a un tercero, ¿cuánto cobraría mensualmente, en pesos chilenos, por arrendársela?” y luego se pregunta “¿Cuánto estaría dispuesto/a a pagar, en pesos chilenos, por el arriendo de una vivienda de características similares a la que habita?”. El promedio de ambas respuestas es lo que se incluye como alquiler imputado en la CBNA.

La suma del ingreso monetario y del alquiler imputado es denominada en la encuesta Casen como el ingreso total del hogar. En 2022, el alquiler imputado daba cuenta del 38,3% del ingreso total del quintil 1 de hogares y del 26,6% del quintil 2. Ambas cifras son medidas en términos per cápita y consideran a todos los hogares en el quintil, incluyendo a aquellos sin alquiler imputado. Si se considera solo a los hogares que tienen alquiler imputado, los porcentajes respectivos suben a 43,2% y 30,1%.

Estas son cifras elevadas en la comparación internacional y responden a la política de vivienda introducida en el país en la década de 1960, que ha privilegiado el financiamiento de la vivienda propia, es decir, entre los segmentos de menores ingresos, la mayoría de los hogares son dueños de sus viviendas, por lo que no pagan arriendo y se les imputa un alquiler. En los países desarrollados, la política de vivienda utiliza principalmente subsidios de arriendo, mientras que los gobiernos de la región han sido menos activos en este tipo de políticas de vivienda.

A ello se ha sumado el fuerte incremento que ha tenido el alquiler imputado en años recientes, reflejo del aumento en el precio de las viviendas⁵⁸. Para el quintil 1, el alquiler imputado aumentó en 77% entre 2013 y 2022, mientras que el ingreso monetario en 30% (ambas cifras en términos per cápita y ajustadas por la inflación del período).

Sin embargo, el alquiler imputado en la línea de pobreza se ha reajustado con el IPC general de productos no alimentarios, cuyo crecimiento ha sido muy inferior al exhibido por el alquiler imputado en los ingresos. De tal modo, se produce un atraso en el reajuste del alquiler imputado en la línea de pobreza respecto de la evolución de este componente en los ingresos —medidos en la Encuesta Casen—, por lo que se subestima la tasa de pobreza.

De tal modo, se produce un atraso en el reajuste del alquiler en la línea de pobreza, por lo que se subestima la tasa de pobreza⁵⁹.

Es importante tener presente que, hasta inicios de la década del 2010, el precio de la vivienda aumentaba relativamente en línea con el IPC de los productos no alimentarios, por lo que, cuando se actualizó la medición de la pobreza en 2013, no había motivo para que tuviera que ser reajustado por otro tipo de inflator.⁶⁰

⁵⁸ Incrementos en el precio de las viviendas se reflejan en alzas de los arriendos y del alquiler imputado.

⁵⁹ https://quirozasociados.cl/data/documentos/20230804_145714_Nota-Técnica-Menos-Pobreza-en-Chile-06-08-2023.pdf

⁶⁰ En el período 2002-2012 el precio de la vivienda aumentó 44,7% y el IPG general 38,7% (Banco Central, estadísticas).

Ello ha incidido en la reducción estadística de la pobreza en el país. Un 6,5% de la población vivía en situación de pobreza monetaria en 2022 y otro 13,5% pertenecía también al quintil 1, pero con ingresos mayores que la línea de pobreza. Ahora bien, dos tercios de estos últimos hogares contaban con alquiler imputado que, en promedio, representaba casi un 40% del ingreso total del hogar. De este modo, la tasa de pobreza registrada depende críticamente del alquiler imputado.

Al retraso del reajuste del alquiler imputado en la línea de pobreza se suman otras dudas razonables respecto del rol que tiene el alquiler imputado en la medición de la pobreza monetaria.

Por una parte, el alquiler imputado es un ingreso que los hogares no pueden utilizar para adquirir bienes y servicios. El alquiler refleja el acceso a un activo, pero no entrega liquidez monetaria. De este modo, existen hogares que no califican en situación de pobreza monetaria, aun cuando su ingreso monetario sea insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos y bienes de primera necesidad. Un caso extremo es el de alrededor de 24 mil hogares que *no calificaban* en situación de pobreza por ingresos en 2022, pese a no haber percibido ingresos monetarios en el mes de referencia de la medición, y a solo haber registrado ingresos por concepto del alquiler imputado.

Por lo demás, es discutible el valor que representa el alquiler imputado para los hogares propietarios, si es que sus viviendas son difíciles de vender por ubicación o porque se adquirieron con subsidios públicos y por tanto están sujetas a restricción de venta de entre 5 y 15 años. Eso sí, son viviendas que pueden arrendarse, pero en tal caso proveen ingresos monetarios, que se contabilizan como tales.

La inclusión del alquiler imputado en la medición de la pobreza dista de ser una práctica universal. La OCDE recomienda medir la pobreza monetaria solo en base a ingresos monetarios, sin incluir el alquiler imputado. Tampoco lo considera la Supplemental Poverty Measure (SPM) de Estados Unidos. De hecho, en Chile no es considerado en las mediciones de desigualdad de ingreso de los hogares.

En base a los citados antecedentes, **la Comisión recomienda no considerar el alquiler imputado en los ingresos ni en la línea de pobreza, y en sustitución operar**

con dos líneas de pobreza, una para hogares que pagan arriendo y otra para los que no pagan⁶¹⁶².

La propuesta no altera el concepto subyacente, que es la relevancia que tiene la tenencia de vivienda en la medición de la pobreza monetaria. En la medida vigente el trato diferenciado entre tenedores y arrendatarios de vivienda se produce en el ingreso, puesto que el alquiler imputado se incluye solo en el primer grupo, no habiendo diferencias en la línea de pobreza. En la propuesta de la Comisión, la diferenciación se realiza en la línea de pobreza, puesto que su valor es más elevado para los arrendatarios, no existiendo diferencias a nivel de los ingresos, puesto que a ningún grupo se le suma el alquiler imputado.

La ganancia respecto a la situación vigente es que el arriendo representa una variable observable y fácil de comunicar, opuesto a lo que ocurre con el alquiler imputado. Adicionalmente, la propuesta entrega una medición de la pobreza que está exenta de los problemas descritos en el uso del alquiler imputado.

Un camino alternativo es mantener el alquiler imputado como parte de los ingresos del hogar y reajustar este ítem en la línea de pobreza por un inflator más apropiado que el IPC resto. A esto habría que agregar poner un tope al monto imputado, por ejemplo, que no exceda el valor del ingreso monetario, para evitar que existan hogares que se registren como fuera de la pobreza, aun cuando no dispongan de ingresos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios de primera necesidad⁶³.

3.2.5. Sobre el ajuste de la línea de la pobreza en el tiempo

La medición de la pobreza en Chile se realiza cada dos años, conforme a la periodicidad de la encuesta Casen, que provee los datos de ingresos que se cotejan con la línea de pobreza. A este efecto, se necesita ajustar la línea de pobreza por la inflación que media entre las encuestas Casen. En la medición vigente se han usado dos inflatores: el IPC de alimentos para reajustar mensualmente el valor de la canasta básica de alimentos y el IPC del resto de los productos para la canasta de productos no alimentarios, incluyendo el alquiler imputado.

⁶¹ Este es el mismo procedimiento que adoptó Estados Unidos con su Supplemental Poverty Measure. Si bien en ese país se utiliza una tercera línea para quienes pagan dividendo, la Comisión desestimó esta opción para Chile por ser una realidad de muy baja frecuencia en la población de interés (solo el 4,5% de los hogares del quintil 1 paga dividendo del crédito hipotecario). Dado esto, tiene poco sentido tratarlos por separado.

⁶² Si bien esta recomendación fue aprobada por unanimidad, la comisionada Paulina Henoch estima que los hogares en situación irregular no deberían estar en el mismo grupo y recibir el mismo tratamiento que los hogares que son propietarios.

⁶³ Esta última es una práctica sugerida por CEPAL y aplicada en Colombia.

La elección de los inflatores es muy relevante en vista de la diferencia que presenta la evolución de los precios según tipo de componente. La Tabla 3.3 muestra que el índice de precios de los alimentos se incrementó en 82% entre 2013 y 2022, mientras que el IPC resto de los productos creció a una tasa bastante menor, 43%. Por contraste, el precio de la vivienda creció a una tasa mucho mayor, 136% medido en términos del alquiler imputado y 151% si la referencia es el arriendo pagado. Las dos últimas cifras provienen de la encuesta Casen y refieren al primer quintil de ingresos.

Entre 2013 y 2022 el alquiler imputado en la línea de pobreza se reajustó en base al IPC resto de los productos, que evolucionó muy por debajo del incremento en el precio de la vivienda. Probablemente la decisión de reajustar el alquiler por el IPC resto se tomó en base a la información histórica, que hasta inicios de 2010 no entregaba mayores diferencias entre ambos índices.

Hacia futuro la Comisión recomienda que el precio del arriendo, que va a formar parte de la línea de pobreza para arrendatarios, se reajuste sobre la base de la evolución de este precio medido en las encuestas Casen. Esta fuente de datos permite realizar el procedimiento a nivel de quintiles de ingreso, por lo cual se recomienda que se escoja el quintil 1, por constituir la población de referencia.

Tabla 3.3

Índice de precios por componentes del gasto de los hogares (2013:100)

	IPC alimentos	IPC resto productos	Alquiler imp Q1	Arriendo Q 1
2013	100	100	100	100
2015	115	108	117	128
2017	119	113	147	152
2020	136	121	202	190
2022	182	143	236	251

Fuente: INE y encuestas Casen

Por otra parte, **la significativa discrepancia en el tiempo que muestran los IPC de alimentos y resto de los productos lleva a recomendar que se continúe reajustando por separado a ambos componentes de la línea de pobreza.**

Asimismo, **se recomienda que se utilice el IPC promedio de los alimentos para reajustar el conjunto de los productos alimentarios, en reemplazo de la práctica actual en que tal procedimiento se realiza a nivel de cada producto.** La razón para esto es que ambos procedimientos entregan resultados muy similares, siendo la opción propuesta mucho más simple de implementar.

3.3. Estimaciones

3.3.1. Escenarios y simulaciones

Esta sección presenta un conjunto de ejercicios estadísticos, que ilustran el efecto de las propuestas de la Comisión sobre la medida de la pobreza. Es importante tener en cuenta que se trata de cálculos preliminares, que están sujetos a modificaciones de acuerdo con las opciones que en definitiva se elijan para actualizar la medición de la pobreza en el país.

Las estimaciones que se presentan corresponden a 2022, que es el año más reciente para el cual se dispone de los datos de ingreso de la Casen. Los cálculos no pretenden suplantarse las cifras oficiales de pobreza para dicho año, y tampoco anticipan los cambios que tendrá la medición de la pobreza en la Casen 2024.

La Tabla 3.4 presenta el orden de las estimaciones, de acuerdo con los escenarios sobre las cuales se realizan los cálculos. Cada estimación modifica alguno de los parámetros que usó la línea base. Los resultados se presentan de manera acumulativa, en el sentido que cada estimación incorpora las modificaciones introducidas en los pasos previos. Según esto, el efecto de la totalidad de las recomendaciones de la Comisión corresponde al escenario 5.

Tabla 3.4
Orden de las estimaciones

Escenario	EPF	Canasta	Precios	Inflatores	Alquiler imputado	Líneas
1. Base	7	CBA	Percentil 20	2 (IPC alimentos e IPC resto)	si	1
2	8	CBA	Implícitos	2	si	1
3	8	Saludable	Implícitos	2	si	1
4	8	Saludable	Implícitos	3 (IPC alimentos, IPC resto, arriendos Casen)	si	1
5	8	Saludable	Implícitos	3	no	2

La línea base corresponde a la línea de pobreza vigente. Ella se basa en los datos de la EPF 7, uso de los precios del percentil 20 y de la norma calórica para obtener la canasta básica de alimentos (CBA). La línea se reajustó en el período 2012-2022 usando como inflatores el IPC de alimentos y el IPC del resto de los productos. El alquiler imputado es parte del ingreso de los hogares propietarios o que ocupan una vivienda cedida, así como de la línea de pobreza.

Bajo tales parámetros, el MDSF calculó en \$ 136.911 por adulto equivalente la línea de pobreza que se usó en la medición oficial de la pobreza del 2013. La tasa de pobreza correspondió al 13,9% de la población. La población de referencia quedó definida como el primer quintil móvil de ingresos.

Bajo el escenario base, la línea de pobreza se había reajustado a \$ 216.849 en 2022 y la tasa de pobreza resultante para ese año era de un 6,5% de la población. Esto es, la medida oficial para ese año.

Escenario 2. Reemplazo de la EPF 7 por EPF 8

En el escenario dos se cuantifica el efecto que, sobre la medición de la pobreza, tiene utilizar los datos de la EPF 8 en reemplazo de la EPF 7. Este cambio trae consigo un incremento significativo de la línea de pobreza, que responde a tres causales. Las dos primeras tienen por efecto una subestimación de la línea de pobreza basada en los datos de la EPF 7 y que se corrigen en la EPF 8. La tercera causa refiere a un incremento del gasto en la EPF 8.

La primera causal tras la subestimación de la línea de pobreza basada en los datos de la EPF 7 se origina en el cálculo de las cantidades de alimentos consumidas a partir de la división del gasto en cada producto reportado en la EPF 7 por los precios del percentil 20 de la distribución de precios del respectivo producto en el IPC. Cabe recordar que el recurso a los precios del percentil 20 busca subsanar el hecho que no se disponía en la EPF 7 de la información acerca de las cantidades efectivamente adquiridas por los hogares⁶⁴. En la EPF 8 se dispone de esta información, de modo que se usan las cantidades adquiridas para el cálculo de la línea de pobreza⁶⁵.

Posterior al Informe de la Comisión del 2013, el INE proporcionó evidencia que muestra que las cantidades estimadas de alimentos en base a los precios del percentil 20 eran mayores que las efectivamente adquiridas⁶⁶, de modo que el uso de las primeras subestimaba el gasto requerido para cumplir con la norma calórica en la medición de 2013. Esto trae consigo la subestimación de la línea de pobreza y con ello, de la tasa de pobreza en base a la EPF 7.

⁶⁴ En el caso de los productos cuyo precio no se informa en el IPC se procedió a asociarla el precio del producto más cercano en la clasificación

⁶⁵ La denominación de este escenario como precios implícitos refiere a que son los precios que resultan de dividir el gasto en cada producto por las cantidades adquiridas. De modo que son los precios efectivamente pagados por la población de referencia.

⁶⁶ INE (2014): "Informe Final del Trabajo Realizado por el Equipo INE, en el Marco de la Mesa Técnica Interinstitucional". Subdirección Técnica, noviembre 2014.

Segundo, los datos de la EPF 7 no contenían una imputación para el gasto en alimentos en los hogares cuya Libreta de Gastos Diarios fuera rechazada⁶⁷. Los hogares anotan en esta libreta sus gastos cotidianos, que corresponden en su mayoría a productos alimenticios. En la EPF 8 en cambio, el INE procedió a imputar la información faltante en los cuestionarios incompletos o rechazados. Esta es otra razón que subestima en el gasto en alimentos y por tanto la línea de pobreza en la medición del 2013.

Tercero, el ingreso de los hogares creció en el período que transcurre entre las EPF 7 y 8, y si el gasto en bienes y servicios de consumo de la población de referencia aumenta, también lo hace la línea de pobreza.

No es posible cuantificar por separado el efecto de cada una de las citadas causales, por falta de información. Los resultados de la estimación que se presentan en la Tabla 3.5 corresponden al efecto conjunto. Este es significativo, puesto que la línea de pobreza se incrementa en 38,7% y la tasa de pobreza en 9,4 puntos porcentuales, para la medición de 2022.

Debe tenerse en consideración que siguiendo el método CEPAL, este resultado incorpora, además, el ajuste que se realiza cuando la canasta de alimentos consumida por el quintil más bajo de ingresos contiene un exceso de calorías. Este es el caso en la EPF 8. El método señala que, en esta situación, debe reducirse el gasto en alimentos hasta alcanzar la norma calórica de 2.000 calorías diarias por persona. El gasto en productos no alimentarios de la población de referencia se hace decrecer en igual proporción⁶⁸.

Como señalado, esta estimación incorpora el efecto de utilizar cantidades observadas e imputación de cuestionarios rechazados en base a la EPF 7 según la revisión que realizó el INE.

⁶⁷ Esto correspondió al 11,3% de los cuestionarios.

⁶⁸ Se hace presente que la medición con la EPF 8 bajo el escenario 2, sin ajuste de calorías, entrega una línea de pobreza de \$ 320.048 y una tasa de pobreza de 18,7%.

Tabla 3.5
Reemplazo de la EPF 7 por EPF 8

	Línea de pobreza por adulto equivalente (\$ 2022)	Tasa de pobreza 2022 (% de la población)
EPF 7, precios percentil 20	216.849	6,5
EPF 8, precios implícitos	300.601	15,9

Escenario 3. Reemplazo de la CBA por la canasta saludable

A continuación, se presenta el efecto que, sobre la medida de pobreza, tiene la introducción de la canasta saludable en reemplazo de la canasta de alimentos basada en la norma calórica. La canasta saludable que se considera es la que reduce en 50% las cantidades de alimentos ultra procesados adquiridos, sin redistribuir el dinero que se deja de gastar hacia otros alimentos.

El resultado de la medición con la canasta saludable es muy similar a la medición con la canasta básica de alimentos (CBA). Ello se explica, en lo principal, porque ambas mediciones tienen por base al gasto en alimentos de la misma población de referencia (quintil móvil 1). La diferencia es que una medida ajusta por el exceso de ultra procesados y la otra por el exceso de calorías, siendo una coincidencia que la reducción de gasto sea relativamente similar entre ambos ajustes.

Tabla 3.6
Reemplazo de la CBA por la Canasta Saludable

	Línea de pobreza adulto equivalente (\$ 2022)	Tasa de pobreza 2022 (% de la población)
CBA	300.601	15,9
Canasta Saludable	293.709	15,1

Escenario 4. Uso de tres inflatores para reajustar la línea de pobreza

La medición vigente usa dos inflatores para reajustar la línea de pobreza en el tiempo, el IPC de alimentos para la canasta de alimentos y el IPC resto para la canasta de productos no alimentarios.

La propuesta de la Comisión es utilizar un tercer inflator para reajustar el costo de la vivienda en la línea de pobreza. El inflator propuesto es el precio que pagan los arrendatarios por sus viviendas, según lo informado por la encuesta Casen.

La pregunta que busca responder la presente estimación es cuál hubiera sido el efecto que, sobre la medición de la pobreza en 2022, habría tenido el haber reajustado la línea de pobreza por 3 inflatores entre enero de 2017 y noviembre de 2022. Estas fechas corresponden al punto medio de recolección de los datos de la EPF 8 y la medición de ingresos en la Casen 2022.

La adición del tercer inflator incrementa la línea de pobreza en un 8,2% y la tasa de pobreza en 3,3 puntos porcentuales (Tabla 3.7). La estimación se realiza sobre la base del escenario previo, es decir, EPF 8, precios implícitos y canasta saludable.

Tabla 3.7
Uso de 3 inflatores.

	Línea de pobreza por adulto equivalente (\$ 2022)	Tasa de pobreza 2022 (% de la población)
Dos inflatores	293.709	15,1
Tres inflatores	317.736	18,4

Escenario 5. Dos líneas en sustitución del alquiler imputado

Por último, la estimación 5 recoge todas las propuestas de la Comisión. Al uso de precios implícitos, EPF 8, canasta saludable y tres inflatores, agrega el efecto de eliminar el alquiler imputado de la medición de la pobreza e introducir líneas de pobreza diferenciadas entre hogares que pagan y no pagan arriendo.

Los resultados se presentan en la Tabla 3.8. La primera línea corresponde al escenario que mantiene el alquiler imputado, pero reajustado por el inflator del costo de la vivienda en la línea de pobreza.

El efecto de la propuesta sobre la línea de pobreza es el esperado. En la metodología vigente la línea refleja el promedio del gasto en arriendo entre los hogares que no pagan alquiler y los que sí. Al separar las líneas, era de esperarse que la línea por

adulto equivalente disminuyera para los hogares que no pagan arriendo y aumentara para los arrendatarios. En el primer caso, porque se eliminan los ítems de alquiler imputado y arriendo pagado, que bajo la metodología vigente se distribuyen entre todos los hogares en la línea, incluidos los que no pagan arriendo. En cambio, la línea aumenta para los arrendatarios, puesto que ahora contiene el monto completo del arriendo, no diluido entre el conjunto de los hogares.

La reducción observada en el monto de la línea es de \$ 94 mil para los hogares que no pagan arriendo y el aumento para los que sí pagan arriendo es de \$ 29,8 mil.

La tasa de pobreza se incrementa en 3,9 puntos porcentuales respecto del escenario con alquiler imputado y una sola línea. Este es un resultado que se explica principalmente por la reducción de ingresos en aquellos hogares que no calificaban en situación de pobreza monetaria por contar con montos elevados de alquiler imputado. Como señalado, la línea de pobreza se reduce para estos hogares, pero en porcentaje menor a la caída de sus ingresos por la razón citada en el párrafo previo, que es la dilución del alquiler imputado entre todos los hogares en la línea⁶⁹.

Tabla 3.8
Dos líneas en sustitución del alquiler imputado

	Línea de pobreza por adulto equivalente (\$ 2022)	Tasa pobreza 2022 (% población)
Alquiler imputado y línea única	317.736	18,4
Sin alquiler imputado y dos líneas		
• Línea hogares que no pagan arriendo	223.717	22,3
• Línea arrendatarios	347.456	

Se hace notar que la primera línea en la Tabla 3.8 coincide con una opción que se ha mencionado para hacer frente al retraso de la línea de pobreza, que es reajustar el alquiler imputado en la línea de pobreza por un inflador del precio de la vivienda. La variante promovida por CEPAL y aplicada en Colombia para resolver el tema del alquiler imputado es poner un tope en el monto del alquiler imputado que se agrega

⁶⁹ También se debe tener en cuenta los cálculos se realizan sobre la base del quintil móvil 1 de la distribución del ingreso total (primera línea de la Tabla 3.7) y del ingreso monetario (dos últimas líneas), cambiando en la práctica las características de los hogares que componen el estrato de referencia.

a los ingresos (con un máximo del 50% del ingreso total). De tomarse esta opción, se obtiene una línea de pobreza de \$ 317.736 y una tasa de pobreza de 19,2% para 2022, bajo el escenario 5.

3.3.2. Estimaciones 2017-2020-2022

En este apartado se presentan las líneas de pobreza y tasas de pobreza resultante de las propuestas de la Comisión para los años 2017, 2020 y 2022. Como fue señalado, las estimaciones son acumulativas en el sentido que en cada escenario se incorporan las propuestas de los escenarios previos.

El propósito de las estimaciones que se presentan en la Tabla 3.9 es puramente referencial, puesto que informan sobre cuáles hubieran sido las medidas de pobreza resultantes de las propuestas de la Comisión 2024, en caso de haber sido aplicadas en las mediciones de años pasados.

Se recuerda también que las propuestas de la Comisión no son vinculantes, sino que recomendaciones que el mandante puede modificar.

Tabla 3.9

Línea y tasa de pobreza por escenario en el período 2017 a 2022 (*)

Escenario	2017		2020		2022	
	Línea, \$	Tasa, %	Línea, \$	Tasa, %	Línea, \$	Tasa, %
(1) EPF 7 y precios percentil 20	158.145	8,7	174.132	10,8	216.849	6,5
(2) EPF 8 y precios implícitos	225.143	22,0	246.329	24,1	300.611	15,9
(3) Canasta Saludable	219.737	20,9	240.424	22,9	293.709	15,1
(4) Tres inflatores	223.736	21,7	258.241	26,5	317.736	18,4
(5) Dos líneas						
Arrendatarios	239.444	24,2	305.886	32,2	347.456	22,3
No arrendatarios	164.017		180.906		223.717	

(*). La línea de pobreza en por adulto equivalente y ser expresa en pesos de cada año. La tasa de pobreza corresponde al porcentaje de la población en situación de pobreza.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las Encuestas Casen 2017, 2020 y 2022.

4. Pobreza Multidimensional: Trabajo y propuestas de la Comisión

4.1. Propósitos y orientaciones para la definición, revisión y actualización de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

La formulación, revisión y actualización de un IPM debe tener en consideración algunas orientaciones. Este instrumento debe pensarse a la medida de los objetivos de desarrollo vigentes, así como al estado de avance que haya logrado cada país a la fecha. Debe tener en cuenta los desafíos que enfrenta la población para aprovechar plenamente las oportunidades disponibles para el logro de mayores niveles de bienestar. Por lo mismo, es necesario que los indicadores del IPM sean revisados de manera periódica.

Al mismo tiempo, el IPM debe mantener cierta estabilidad en el tiempo. Esto posibilita conocer cuánto ha avanzado el país en reducir la pobreza en ámbitos específicos y evaluar la contribución de las políticas públicas relacionadas.

El IPM puede servir para definir, orientar, coordinar, monitorear y evaluar las políticas públicas⁷⁰, así como para priorizar las iniciativas y asignación de los recursos fiscales.

La medida de la pobreza multidimensional debe ser un complemento y no un sustituto de la medida de pobreza por ingreso, revelando las dificultades en el acceso a prestaciones, a recursos y a oportunidades que no se adquieren con ingresos en el mercado, sino en espacios donde la política pública tiene injerencia.

Es también importante que en la creación y actualización del IPM nacional se tengan en cuenta las mejores prácticas internacionales en el área.

4.2. El trabajo de la Comisión: revisión del IPM paso a paso

La Comisión procedió a la revisión de la metodología de medición de la pobreza multidimensional en vigencia y a la actualización de los datos utilizados en el cálculo del índice. Se evaluó el funcionamiento de las dimensiones e indicadores que conforman el IPM, se consideraron distintas alternativas de modificaciones con miras a hacerlos más pertinentes a la realidad actual, y se discutió acerca de la incorporación de nuevos indicadores. Para cada dimensión e indicador se revisaron aspectos como sus definiciones, su pertinencia, su población de referencia, la unidad

⁷⁰ Países como Colombia, Costa Rica y México han adoptado este enfoque, desarrollando estrategias nacionales que utilizan la reducción del IPM como un eje central en la planificación y coordinación de políticas multisectoriales.

de medición, y sus umbrales y ponderaciones. Para este análisis se consideró la evidencia internacional, las propuestas de expertos y aquellas recogidas en las audiencias ciudadanas.

4.2.1. Determinación de la fuente de Información

Una de las principales consideraciones a tener presente en el diseño del IPM es que la información o datos a utilizarse provenga de una misma base de microdatos o bien de otras fuentes, siempre y cuando éstas puedan integrarse a la fuente principal.

La Comisión recomienda mantener la encuesta Casen como principal fuente de información para el cálculo del IPM.

Además de entregar información en un conjunto de dimensiones a nivel de hogares y de personas, la encuesta Casen cumple con los requisitos de periodicidad (se levanta cada 2 o 3 años), representatividad (a nivel nacional, regional y por áreas geográficas: urbana y rural), estabilidad (el cuestionario experimenta modificaciones menores entre cada aplicación de manera que permite el cálculo de series de tiempo para los distintos indicadores) y de perdurabilidad en el tiempo (existe desde 1987). Por otra parte, por ser la misma fuente de información que usa el cálculo de la pobreza por ingresos, su uso para el IPM permite elaborar diagnósticos conjuntos de la situación de los hogares en cuanto a la pobreza por ingresos y la multidimensional.

Respecto de sus limitaciones, una de las más importantes es que la encuesta es respondida por una persona, quien entrega información acerca de los demás integrantes del hogar. Este informante idóneo puede enfrentar dificultades para entregar información precisa sobre fenómenos objetivos como los ingresos de otros integrantes o las características de sus contratos de trabajo. Respecto de preguntas sobre aspectos más subjetivos, sus respuestas podrían estar reflejando sus opiniones y percepciones antes que las de los demás integrantes del hogar⁷¹.

4.2.2. Definición de la unidad de análisis

La Comisión recomienda mantener la definición vigente, que considera al hogar cómo la unidad de análisis para el cálculo del IPM. De acuerdo con esto, el hogar en su conjunto se considera carente en un indicador, si alguno de sus miembros lo

⁷¹ Ello no sería problema si la muestra de la Casen fuese representativa de la población del país. Pero la encuesta es representativa de los hogares y no sorteá aleatoriamente a quien responde el cuestionario, por lo que la muestra de quienes responden no es representativa de la población general.

es. Asimismo, en la metodología vigente es el hogar el que se clasifica -o no- en situación de pobreza multidimensional y con ello todos sus miembros.

Esta recomendación está en línea con la práctica internacional. La mayoría de los IPM nacionales ha adoptado al hogar como unidad de análisis⁷² en concordancia con la metodología para la medición de la pobreza por ingresos.

4.2.3. Elección de dimensiones

El IPM nacional vigente considera cinco dimensiones: *Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social*.

Después de un análisis exhaustivo, **la Comisión recomienda mantener las actuales dimensiones consideradas por el IPM vigente**⁷³.

Estas dimensiones incorporan la disponibilidad de servicios sociales provistos por el Estado, son constituyentes esenciales del bienestar, son medibles por medio de indicadores objetivos, recogen las opiniones y juicios de expertos, de la ciudadanía y de quienes viven en situación de pobreza. Además de estar línea con la práctica internacional, las razones entregadas por la CMP (2014) para justificar su adopción mantienen su vigencia en la actualidad (PNUD, 2023). Sin desmedro de ello, la Comisión realizó modificaciones sustantivas a sus indicadores para adaptarlos a los nuevos estándares de desarrollo y bienestar del país.

4.2.4. Elección de indicadores

Los componentes fundamentales de un IPM son los indicadores. Éstos capturan las privaciones en los funcionamientos que definen la pobreza en las distintas dimensiones consideradas.

Los indicadores deben capturar ámbitos de privación que no necesariamente puedan ser subsanados con mayores ingresos. Deben reflejar la falta de acceso -en cantidad o calidad- a bienes y servicios provistos en la generalidad de los países por la política pública o bien dar cuenta de otras carencias que no se resuelvan por la vía de mayores ingresos, como el ser sujeto de discriminaciones que limitan las oportunidades, el no contar con apoyos o soportes o el experimentar dificultades en el acceso a empleos, solo por mencionar algunos. Luego, cada carencia debe ser

⁷² OPHI y PNUD (2019): How to Build a National Multidimensional Poverty Index (MPI): Using the MPI to inform the SDGs

⁷³ Esta propuesta contó con el respaldo de 9 de los 10 comisionados. Paulina Henoch votó por proponer un IPM de cinco dimensiones, similar a la propuesta de la Comisión 2012, que incluía una dimensión denominada “Entorno y Redes” en lugar de “Redes y Cohesión Social”.

medida por un indicador único en el IPM, evitándose que una misma carencia esté siendo capturada por distintos indicadores en el índice.

Cada dimensión está formada por un conjunto de indicadores. Hay indicadores *objetivos* (no dependen del juicio de la persona) y *subjetivos* (basados en juicios y percepciones personales). Respecto de los indicadores *subjetivos*, además de la dificultad ya referida sobre las limitaciones del informante de la encuesta Casen para responder acerca de la percepción de los demás integrantes del hogar, este tipo de fenómenos pueden estar naturalizados en el informante idóneo dificultando su captura. Por ejemplo, a la hora de medir inseguridad ciudadana, una persona que habita un barrio con altos niveles de violencia puede, paradójicamente, señalar sentirse menos insegura por efecto del acostumbamiento que una persona con una exposición más esporádica a este tipo de hechos. Por último, dado que la muestra de la Casen es representativa de los hogares y no de las personas que responden la encuesta, se recomienda reducir el número de indicadores subjetivos en la medición de la pobreza multidimensional.

Existen también indicadores compuestos y simples. Los indicadores compuestos corresponden a aquellos que combinan varios subindicadores. Por ejemplo, actualmente el indicador de *habitabilidad* de la dimensión *vivienda* combina dos subindicadores: *materialidad de la vivienda* y *hacinamiento*. Incluir indicadores compuestos tiene la ventaja que permite capturar más información. Sin embargo, su interpretación es más compleja, puesto que no es posible determinar claramente cuál de los sub-indicadores origina las variaciones que pueda estar experimentando el indicador. Por lo mismo, se busca reducir el uso de indicadores compuestos, en particular si sus componentes tienen poca relación entre sí.

La elección de indicadores está también limitada por la disponibilidad de datos. A este respecto, las propuestas de la Comisión tomaron como referencia la estructura actual del cuestionario Casen, en el sentido que se privilegió la elección de indicadores que pudieran construirse en base a la información ya disponible. Sin desmedro de ello, se hicieron propuestas de modificación al mismo cuando se estimó pertinente.

Por último, dado que para calcular el IPM es necesario clasificar cada hogar como carente o no carente en cada indicador, se deben priorizar aquellos indicadores que sean relevantes para la mayor cantidad posible de personas. Esto se debe a que, si ningún integrante del hogar pertenece a la población de referencia y el hogar no clasifica para la medición de un determinado indicador, el hogar queda clasificado

como no carente por construcción. Este criterio se utiliza en la mayor parte de los IPM de otros países⁷⁴.

Sin desmedro de todos estos resguardos, dado que un IPM mide distintos aspectos de la pobreza, cada uno de los cuáles tiene su propia especificidad, no existe un único criterio para la elección de los indicadores. En último término, lo que se busca es generar una medida a la vez comprensible, funcional a la política pública y robusta.

Las propuestas de la Comisión respecto de los indicadores a ser considerados en el IPM y sus umbrales será el objeto del apartado 4.3.

4.2.5. Ponderación

Cada una de las dimensiones y cada uno de los indicadores que componen un IPM tiene un peso específico en el índice, reflejo de la importancia que se le atribuye en la configuración de una situación de pobreza.

Actualmente, las dimensiones de *Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda y Entorno* tienen cada una un peso equivalente de 22,5%. Cada uno de los indicadores que las componen tiene un peso de 7,5%. La dimensión de *Redes y Cohesión Social*, por su parte, tiene un peso menor, lo que deriva de su incorporación posterior al índice. Su ponderación es de 10% y cada uno de sus indicadores pesa 3,33%.

La Comisión recomienda asignar a todas las dimensiones una ponderación equivalente del 20% en el total del IPM y a todos los indicadores un peso del 5%. Esto significa aumentar el peso específico de la dimensión de *Redes y Cohesión Social*, y reducir la ponderación de las demás⁷⁵.

Esto reconoce la importancia de las redes sociales en la vida de las personas, así como su interconexión con “otros aspectos de la pobreza multidimensional, como el nivel de vida y la salud”⁷⁶. Por otra parte, desde el año 2015, fecha en que se incorporó esta dimensión al IPM, se ha observado un aumento de las carencias en

⁷⁴ A modo de ejemplo, el indicador de “asistencia escolar” clasifica como *no carente* a un hogar sin población en edad escolar. La alternativa sería excluir a estos hogares del cómputo del indicador, pero ello dificulta la aplicación del conteo de carencias para clasificar a los hogares en situación de pobreza multidimensional.

⁷⁵ Si bien Chile es el único país que incorpora una dimensión de Redes y Cohesión Social, OPHI ha recomendado a los países avanzar en esta dirección.

⁷⁶ Samuel, K. et al (2024): Medir las conexiones sociales en encuestas de pobreza multidimensional. En Revista Dimensiones N°16. Disponible en <https://www.mppn.org/es/measuring-social-connectedness-in-multidimensional-poverty-surveys/>

varios de los indicadores que se asocian a la cohesión social. Entre otros, destacan el incremento en las percepciones de injusticia social y la caída en la confianza institucional⁷⁷. Estos fenómenos han ido de la mano de una importancia cada vez mayor de estos temas en la agenda pública. La conformación en 2020 del Consejo Asesor para la Cohesión Social en el MDSF con posterioridad al estallido social es una clara muestra de aquello.

4.2.6. Mecanismo de agregación

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza monetaria, donde las necesidades subyacentes se cubren con ingresos, en las dimensiones que conforman un IPM no hay una unidad común de medida. La construcción de este índice implica medir y poner en relación elementos que se expresan en distintas unidades: falta de seguridad en el barrio, falta de años de escolaridad, falta de trabajo, solo por mencionar algunas.

Para resolver este problema, el IPM se construye como un agregado de carencias. El mecanismo de agregación es lo que permite relacionar las privaciones en las distintas dimensiones en un Índice de Pobreza Multidimensional. **En relación con este punto, la Comisión propone mantener el método de Alkire-Foster⁷⁸.**

Como se ha señalado, este método define para cada indicador un umbral de privación o de carencia contra el que se compara cada hogar, quedando clasificado como carente o no carente en dicho indicador. Luego, se realiza una suma ponderada de los indicadores en los que presenta carencias, quedando el hogar clasificado en situación de pobreza multidimensional, si la suma ponderada de sus carencias es igual o mayor a un umbral de pobreza multidimensional. Éste representa “el nivel mínimo sobre el cual la sociedad considera que una persona puede tener una vida digna”⁷⁹.

4.3. Pobreza multidimensional: Revisión de indicadores y propuestas

La Comisión revisó cada uno de los indicadores según su desempeño (logra discriminar entre hogares) y su pertinencia al contexto actual (es adecuado para las prioridades actuales que ha definido el país, conversa con la política pública, responde a las percepciones respecto de los problemas más apremiantes percibidos

⁷⁷ Informe Final Consejo Asesor para la Cohesión Social (2020). Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social.

⁷⁸ Alkire, S. y Foster, J. (2008): Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper 07.

⁷⁹ Ministerio de Desarrollo Social (2015). Informe de Desarrollo Social 2015. Documento en diagramación.

por la población y los expertos). Se ponderó, en cada caso, la posibilidad de mantener el indicador en su formulación actual, la factibilidad de mejorarlo, la pertinencia de eliminarlo o de reemplazarlo, considerando siempre la disponibilidad de datos y, preferentemente, la posibilidad de extender la medición a años anteriores.

Para cada dimensión, se presenta al inicio una síntesis de las recomendaciones de la Comisión. Luego, se detalla el análisis de la pertinencia y funcionamiento de cada indicador, así como propuestas de modificaciones, eliminación o reemplazo por nuevos indicadores.

4.3.1. Educación

Síntesis:

La Comisión recomienda mantener los indicadores existentes de *asistencia escolar*, *rezago escolar* y *escolaridad*, pero modificando a su población de referencia y sus alcances. Propone ampliar el indicador de *asistencia escolar* para incluir a la población en edad pre-escolar y el de *rezago* para incorporar como carentes a quienes tengan 2 o más años de rezago y no estén asistiendo a una institución de educación escolar formal por razones distintas a la preferencia. Se propone una modificación al indicador de *escolaridad* para mejorar su pertinencia. Por último, se sugiere incorporar un cuarto indicador de *aprendizaje escolar* con el fin de reflejar en el IPM aspectos que van más allá del acceso y remiten a resultados educativos, en los cuales el país exhibe los mayores retrasos.

A continuación, se presenta un cuadro con el resumen de las propuestas:

Indicador propuesto	Definición	Población de referencia
Asistencia Escolar	Se considera que un hogar es carente por asistencia escolar si al menos uno de sus integrantes de 2 a 4 años no está asistiendo a un establecimiento educacional por motivos no relacionados a preferencias de la familia (dificultad económica, no fue priorizado, no hay matrícula, no lo aceptan, no lo reciben por discapacidad, dificultad de acceso), al menos un integrante de 5 a 18 años no asiste a un establecimiento educacional y no ha egresado de cuarto medio o al menos un integrante de 6 a 26 años que tiene una condición permanente y/o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional.	Personas de 2 a 18 años y personas de 6 a 26 años con alguna condición permanente o de larga duración.
Rezago Escolar ampliado	Se considera que un hogar es carente por rezago escolar si al menos uno de sus integrantes menor de 21 años asiste a educación básica o media y se encuentra retrasado dos o más años respecto al curso que le corresponde de acuerdo con su edad, o si al menos uno de sus integrantes menor de 21 años no	Población menor de 21 años que asiste a la educación básica o media o no asiste

	asiste, no ha completado su educación obligatoria y el último curso aprobado corresponde a dos o más años de retraso respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.	y no ha completado la educación media.
Escolaridad adultos	Se considera que un hogar es carente en escolaridad si al menos uno de sus integrantes mayor de 18 años y menor de 65 ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo con su edad; o si alguno de sus integrantes de 65 años o más es analfabeto (no sabe leer y escribir).	Todas las personas mayores de 18 años asistan o no a instituciones educativas.
Aprendizaje escolar	Se considera que un hogar es carente si al menos uno de sus integrantes en educación básica o media asiste a un establecimiento en el que más del 50% de sus estudiantes quedaron clasificados en el nivel de aprendizaje insuficiente según los estándares de aprendizaje vigentes en la última prueba SIMCE.	Personas de 5 a 21 años que asisten a educación básica o media.

Respecto del indicador de *asistencia*, la Comisión reafirma la pertinencia de mantenerlo. Sin embargo, recomienda ampliarlo para incluir a los menores de entre 2 y 4 años que no acceden a la educación parvularia por razones de recursos o provisión.

En su formulación actual, el indicador no considera dentro de su población de referencia a los niños en edad pre-escolar. Sin embargo, el amplio consenso social y la evidencia que respalda la importancia de este nivel educativo para los logros futuros, justifican su incorporación⁸⁰. Por otra parte, la Constitución establece como un derecho el acceso a educación inicial, así como la obligatoriedad del Estado de promoverla y financiarla a partir de los 2 años. El segundo nivel de transición es de hecho obligatorio y requisito para ingresar a la educación básica.

Ahora bien, a diferencia de los ciclos básico y medio, este ciclo no es obligatorio para las familias. Por lo mismo, en términos del cálculo del IPM, los casos importantes de relevar son los de aquellos hogares que *no logran acceder* a la educación pre-escolar por motivos de recursos o de oferta disponible, no por motivos de preferencia. La definición de una carencia en el nivel pre-escolar se diferencia así de la de los ciclos básico y medio en que, para estos últimos, no importan las razones de no asistir para calificar al hogar como carente. En virtud de su obligatoriedad, la no asistencia se considera una carencia en sí misma.

El segundo indicador de la dimensión de Educación es un indicador de *rezago*. **La Comisión recomienda mantener este indicador, pero extendiendo la población de referencia para incluir a todas las personas menores de 21 años que no hayan completado su educación obligatoria y que tengan un rezago de 2 o más años**

⁸⁰ A partir de los 3 años, la evidencia internacional muestra que hay un efecto positivo de ir a la educación parvularia, especialmente en niños de contextos desaventajados.

respecto al curso que le correspondería de acuerdo con su edad, aunque no estén asistiendo a la educación formal. Esto con el fin de capturar también como carencia la situación de rezago de quienes desertaron o están en riesgo de hacerlo y que no son capturadas por el indicador de *asistencia ampliada*.

Actualmente, el indicador de *rezago* califica como carentes a los hogares con estudiantes de educación básica o media que asisten a un establecimiento educacional, pero con dos o más años de rezago. Se excluye así a las personas que no están asistiendo, aunque considerando el último nivel cursado, estén rezagadas en dos o más años respecto del nivel que les correspondería. Las personas hasta los 18 años que no están asistiendo (estén o no rezagadas) están capturadas por el indicador de *asistencia*, no así las personas entre 18 y 21 años. Actualmente, ellas no están capturadas ni por el indicador de *asistencia* ni por el de *rezago*.

Por otra parte, por la manera cómo está construido actualmente, la tasa de rezago puede disminuir como efecto de la salida de estudiantes rezagados del sistema educativo, lo que es contraproducente. Esto se observó durante la pandemia. Durante el año 2020 hubo una disminución significativa en la asistencia escolar y producto de ello una reducción del rezago. Sería un error interpretar esta caída del indicador como una mejora del sistema escolar. El cambio propuesto resuelve este problema.

Respecto del tercer indicador de *escolaridad adultos*, cuyo objetivo es capturar la culminación de los estudios obligatorios, la Comisión propone **mantener la definición actual para el grupo entre los 18 y los 65 años, y considerar como carentes a los mayores de 65 años solo en el caso que no sepan leer o escribir.**

El completar la educación obligatoria puede tener mucha relevancia para las personas económicamente activas o aquellas que están ingresando al mercado laboral, puesto que mejora su empleabilidad. Sin embargo, para las personas que ya salieron del mercado laboral o están cercanas a hacerlo resulta más relevante saber si cuentan con las competencias básicas para desenvolverse de manera autónoma, lo que se ve mejor reflejado en un indicador de alfabetización que en uno de años de estudio. De la misma manera, para la política pública resultaría más relevante una intervención destinada a alfabetizar a las personas mayores de 65 años que una orientada a aumentar sus años de escolaridad.

El cuarto indicador propuesto es *aprendizaje escolar*. A la luz de los malos resultados de los estudiantes chilenos en pruebas estandarizadas internacionales y nacionales para la medición de los aprendizajes como PISA, TIMMS y SIMCE, y en línea con el consenso en torno al hecho que solo el acceso a la educación no garantiza la adquisición de competencias necesarias para el trabajo y la vida, **la Comisión propone la incorporación de un indicador de logro de aprendizajes en el IPM que**

considere como carentes los hogares donde al menos uno de sus integrantes en educación básica o media asista a un establecimiento en el que más del 50% de sus estudiantes haya quedado clasificado en un nivel de aprendizaje insuficiente⁸¹ en la última prueba SIMCE rendida (básica o media)⁸² según los estándares de aprendizajes vigentes⁸³.

Para su cálculo, este nuevo indicador requiere cruzar la información sobre resultados Simce con la encuesta Casen, utilizándose para ello el identificador de cada establecimiento (RBD).

Este nuevo indicador tiene dos aspectos adicionales que es de interés destacar. Primero, da un paso en la dirección de incorporar datos administrativos al cálculo del IPM a través de su integración a la base de datos de la Casen. Segundo, introduce un indicador de resultados, en este caso educacionales, lo que responde a la necesidad de mantener vigente el IPM de forma que vaya reflejando los desafíos que van adquiriendo relevancia en el país.

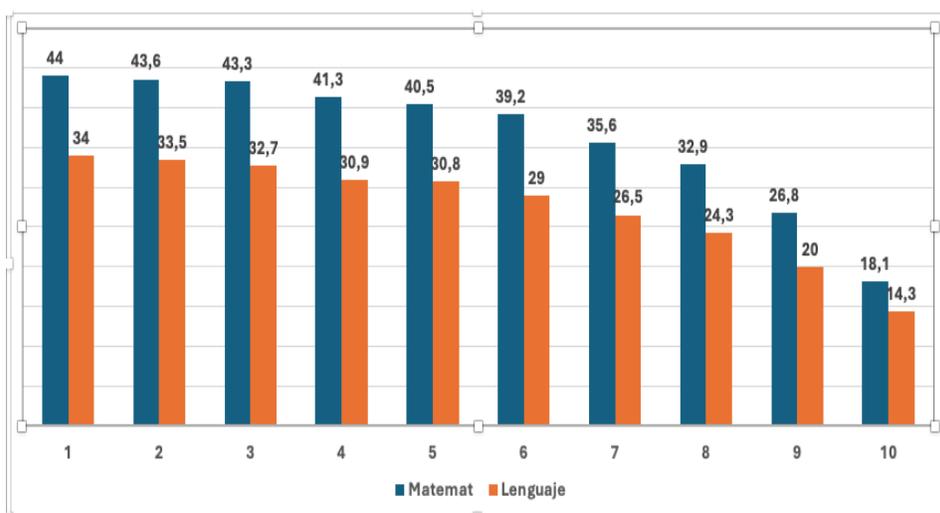
⁸¹ Los Estándares de Aprendizaje describen lo que los estudiantes deben saber y poder hacer para demostrar a través de las evaluaciones del SIMCE determinados a partir de niveles de cumplimiento de los objetivos de aprendizajes estipulados en las bases curriculares. Los estándares consideran tres niveles de aprendizaje: el nivel adecuado para estudiantes que han adquirido las habilidades y los conocimientos básicos establecidos en el currículum para su nivel, el nivel elemental para estudiantes que tienen un nivel de logro parcial respecto de lo exigido en el currículum, adquiriendo sólo las habilidades y los conocimientos más elementales estipulados en las bases curriculares para su nivel, y el nivel insuficiente para estudiantes que no logran demostrar consistentemente que han adquirido las habilidades y conocimientos más elementales para su nivel según las bases curriculares. Información disponible en https://www.curriculumnacional.cl/portal/Evaluacion/Estandares-y-otros-indicadores/Estandares-de-Aprendizaje/#recursos_estandares_otros_0.

⁸² Es importante notar que el indicador no informa si el estudiante que forma parte de la muestra de la encuesta Casen tuvo la carencia. Más bien se trata de conocer la incidencia promedio de la carencia a nivel de estratos de hogares, la cual es probabilísticamente informada a partir de la muestra Casen.

⁸³ Esta propuesta de indicador fue aprobada por unanimidad. Sin embargo, la comisionada Paulina Henoch advirtió sobre la necesidad de considerar ciertas precauciones metodológicas. Se debe tener en cuenta que el desempeño de los alumnos en los establecimientos educacionales presenta una gran heterogeneidad y que, en las escuelas rurales, el número de estudiantes que rinde esta prueba es muy reducido, lo que afecta la confiabilidad del indicador en estos casos.

Gráfico 4.1

Porcentaje que estudia en establecimientos donde más de la mitad de los estudiantes se clasifica en el nivel de aprendizaje insuficiente en Simce 4 básico, por deciles de ingreso.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Agencia de la Calidad de la Educación y Casen 2022.

4.3.2. Salud

Síntesis:

Actualmente, la dimensión *salud* está compuesta por tres indicadores: *malnutrición en niños y niñas*, *adscripción a sistema de salud* y *atención de salud*. La Comisión sugiere reemplazar el indicador de *malnutrición en niños y niñas* por un indicador de *inseguridad alimentaria*, que captura mejor el acceso de los hogares a alimentos suficientes y nutritivos; eliminar el indicador de *adscripción en salud* dado que al ser Fonasa un asegurador de última instancia no aporta información relevante al IPM; modificar el indicador de *atención en salud* con el fin de incluir problemas en la atención además de carencias en el acceso a consultas; e incluir dos indicadores nuevos: uno de *dependencia funcional* que capture la situación de los hogares con integrantes en situación de dependencia y otro de *asistencia a controles preventivos* con el fin de incorporar la falta de acceso a la salud preventiva como una carencia.

Las propuestas de la Comisión se resumen en la siguiente tabla:

Indicador propuesto	Definición	Población de referencia
Inseguridad Alimentaria	Se considera que un hogar es carente en seguridad alimentaria si está en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa.	Toda la población
Atención de salud	Se considera que un hogar es carente en acceso a atención de salud si al menos uno de sus integrantes: - 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, tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses, accedió a consulta o atención, pero tuvo problemas para acceder a medicamentos o a 3 o más de los siguientes problemas: problemas para llegar, para conseguir hora, para ser atendido, para pagar la atención.	Personas que necesitaron atención médica en los últimos 3 meses.
Acceso a salud preventiva	Serán considerados carentes los hogares donde habiendo al menos un menor de 0 a 9 años, al menos uno de ellos no haya asistido durante los últimos 12 meses a un control de salud preventivo ⁸⁴ .	Hogares con al menos un menor entre 0 y 9 años.
Dependencia funcional	Serán considerados carentes los hogares con al menos un integrante con Dependencia funcional en grado moderado o severo.	Toda la población.

Respecto del indicador de *malnutrición en niños y niñas*, la Comisión reafirma la importancia de considerar dentro de la dimensión de salud información que dé cuenta de dificultades en el acceso a alimentos, el consumo excesivo de los mismos o la prevalencia de dietas poco balanceadas. Sin embargo, el actual indicador resulta insuficiente para capturar la variedad de formas que pueden asumir las carencias en este ámbito. **Por lo mismo, propone reemplazarlo por un indicador de *inseguridad alimentaria*.**

Una primera limitación del indicador actual es que restringe la población de referencia a los menores de 6 años en circunstancias que la alimentación del resto de la población, en particular la de los niños, niñas y adolescentes mayores de 6 años, es igualmente relevante en la determinación de una condición de pobreza

⁸⁴ El control de salud en la infancia es un servicio que se entrega a todos los niños y niñas de 0 a 9 años. En estos controles se evalúa el estado de salud, el estado nutricional, el desarrollo integral, la salud oral y el crecimiento del niño o la niña. Además orientan, resuelven las dudas que los padres y/o cuidadores y permiten abordar y tratar oportunamente cualquier problema de salud identificado. Disponible en <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/Cuaderno-de-salud-del-ni%C3%B1o-2023-1.pdf>

multidimensional presente y futura. Desde un punto de vista técnico, limitar la población de referencia a los menores de 6 años implica, además, que muchos hogares quedan clasificados como no carentes por el solo hecho de no tener integrantes entre 0 y 6 años, con lo que la carencia queda sub-estimada.

Por otro lado, si se compara la información entregada por el Mapa Nutricional de Junaeb 2024⁸⁵, construido a partir del dato objetivo de peso y talla de cada niño, con el indicador construido a partir de la información entregada por Casen 2022 respecto del estado nutricional de cada niño del hogar, se observa un importante grado de subestimación en esta última (56,6% contra 17,3% de los niños con problemas nutricionales por déficit o exceso, respectivamente). Las diferencias entre ambos podrían estar reflejando desconocimiento, un elemento de subjetividad o bien deseabilidad social en las respuestas del informante idóneo de la Encuesta Casen.

La *seguridad alimentaria* se define como el acceso físico y económico de “todas las personas, en todo momento [...] a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”⁸⁶. La *inseguridad alimentaria* corresponde a una “insuficiente ingestión de alimentos, que puede ser transitoria, estacional o crónica” (Ibid.).

La Seguridad Alimentaria tiene cuatro pilares: la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los alimentos, su utilización y estabilidad. La norma mundial elaborada por la FAO para medir la inseguridad alimentaria es la escala FIES⁸⁷. Ésta mide la segunda dimensión de la seguridad alimentaria –el acceso a los alimentos. Dentro de ésta, busca capturar tres aspectos: la incertidumbre/ansiedad, los cambios en la calidad de los alimentos y los cambios en la cantidad de alimentos por restricciones en el acceso.

⁸⁵ Subdepartamento de Estudios y Análisis de Datos Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2025): [Informe ejecutivo resultados mapa nutricional 2024](#).

⁸⁶ Definición de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996. Disponible en <https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

⁸⁷ Food Insecurity Experience Scale (FIES por su sigla en inglés). Disponible en <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/823b2fcd-bc52-4371-a31d-ea2aa74e63d5/content>.

La encuesta Casen permite clasificar a los hogares en la escala de FIES en una de las siguientes categorías:

- Hogar sin *inseguridad alimentaria*.
- Hogar en *inseguridad alimentaria leve*: existe incertidumbre acerca de la posibilidad de obtener alimentos⁸⁸.
- Hogar en *inseguridad alimentaria moderada*: se pone en riesgo la calidad y la variedad de alimentos; se reduce la cantidad de alimentos; se saltan comidas⁸⁹.
- Hogar en *inseguridad alimentaria grave*: se experimenta hambre⁹⁰.

La Comisión considera que este indicador es más completo que el actual, pues no se limita únicamente al peso, sino que también considera dentro de la definición de la carencia el compromiso en la calidad y variedad de alimentos, así como la experiencia del hambre, que derivan de las dificultades para acceder a los mismos⁹¹. Por otro lado, al considerar la situación de toda la población y no limitarse a una subpoblación específica, resuelve el problema de la subestimación de las carencias como consecuencia del elevado número de hogares no elegibles. Además de estar validado y de ser comparable a nivel internacional, este indicador ya está siendo calculado a partir de la encuesta Casen y reportado para el indicador 2.1.2 de los ODS. Por último, países como México y Canadá ya incorporan un indicador de inseguridad alimentaria dentro de su IPM⁹².

⁸⁸ Responde sí a la pregunta r8a (se preocupó por no tener suficientes alimentos), r8b (no pudo comer alimentos saludables y nutritivos por falta de dinero u otros recursos) o r8c (alguna vez en los últimos 12 meses comió poca variedad de alimentos por falta de dinero u otros recursos).

⁸⁹ Responde sí a la pregunta r8d (alguna vez tuvo que dejar de desayunar, almorzar, tomar once o cenar porque no había suficiente dinero u otros recursos), r8e (alguna vez comió menos de lo que pensaba que debía comer por falta de dinero u otros recursos) o r8f (alguna vez en los últimos 12 meses su hogar se quedó sin alimentos por falta de dinero u otros recursos).

⁹⁰ Responde sí a la pregunta r8g (alguna vez sintió hambre y no comió por falta de dinero u otros recursos) o r8h (alguna vez dejó de comer todo un día por falta de dinero u otros recursos).

⁹¹ División Observatorio Social 2023: Casen 2022. Manual para la Investigación Guía práctica para el uso y análisis de información.

⁹² PNUD 2024: Análisis de la Medida de Pobreza Multidimensional en Chile.

Para calcular el indicador de *inseguridad alimentaria*, la Comisión propone utilizar el conteo bruto de respuestas positivas a las preguntas de la escala FIES y recomienda considerar como carentes a todos los hogares en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa⁹³⁹⁴.

El segundo indicador propuesto es *atención en salud*. Éste busca capturar carencias relacionadas a la cobertura y calidad de la atención en salud. La Comisión recomienda mantener el indicador vigente, complementando las dificultades para acceder a una consulta, con las dificultades experimentadas en la atención. Propone además eliminar el sub-indicador de acceso a garantías GES.

Actualmente, este es un indicador que considera como carentes a los hogares con al menos un integrante que habiendo tenido un problema de salud durante los últimos 3 meses no haya logrado acceder a atención por falta de tiempo, dinero, distancia o acceso; o a los hogares donde al menos un integrante que padece una patología AUGE no haya sido cubierto por el sistema GES por razones que incluyen tiempos de espera muy largos, la percepción de baja calidad de este tipo de atenciones, dificultad en los trámites, problemas de cobertura, desconocimiento o no pertenencia a la población elegible.

Respecto del primer componente del indicador, la Comisión propone complementar la medida actual orientada a identificar dificultades para obtener atención médica con información respecto de la calidad de la atención recibida. Se propone agregar a la definición actual de la carencia a todos los hogares que, habiendo accedido a consulta médica en los últimos 3 meses, hayan tenido problemas para acceder a medicamentos o hayan experimentado 3 o más problemas entre una lista de 4 que incluye: problemas para llegar, para conseguir hora, para ser atendido, para pagar la atención.

De acuerdo al criterio de la Comisión, la no obtención de medicamentos en sí misma basta para clasificar al hogar como carente porque, si bien los demás problemas

⁹³ El indicador de *inseguridad alimentaria* que reporta Chile a los ODS se construye a partir de un modelo probabilístico de Rasch. Esta opción no es pertinente para su uso en el IPM, puesto que no entrega un umbral que califique a los hogares como carente/no carente. En vez, se utiliza el conteo de respuestas positivas a las preguntas FIES, alternativa validada por la FAO (2016): *Voices of the Hungry. Methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world.* Disponible en <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/823b2fcd-bc52-4371-a31d-ea2aa74e63d5/content>.

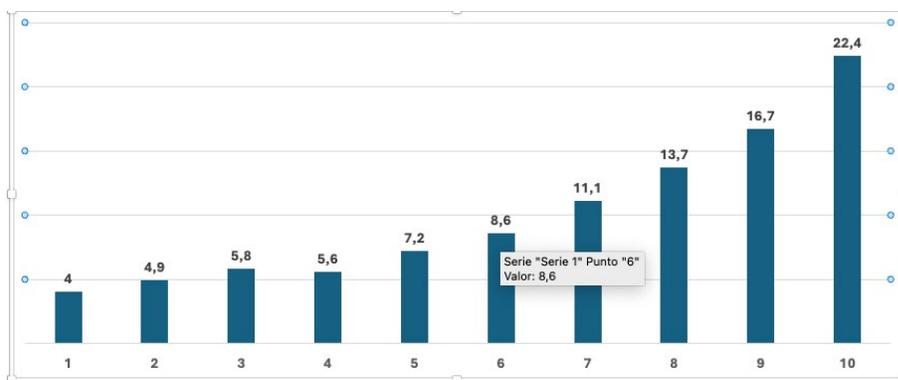
⁹⁴ La propuesta de este indicador no contó con unanimidad. La comisionada Paulina Henoch sostuvo que únicamente debería considerarse la inseguridad severa como privación, ya que la opción moderada incluye criterios demasiado amplios, como sobre la variedad o calidad. Además, que estas respuestas están diseñadas para estimar la probabilidad de inseguridad alimentaria.

representan una dificultad en el acceso, no afectan el curso del tratamiento en la misma medida que no acceder a los medicamentos indicados.

En relación con el segundo componente del indicador, el de “Cobertura AUGE-GES”, la Comisión propone eliminarlo del IPM, ya que, en gran medida, clasifica como carencia la preferencia de los hogares de mayores ingresos por no usar la garantía GES. En efecto, el análisis de la prevalencia de este componente de la carencia por deciles de ingreso revela que su incidencia aumenta a medida que los ingresos son mayores. Esto se debe a la definición de la población de referencia, que incluye a hogares con al menos un integrante que, habiendo estado durante los últimos 12 meses en tratamiento médico por enfermedad AUGE, no haya sido cubierto por las garantías. Un porcentaje significativo de las personas de mayores ingresos no activa la garantía GES, debido a preferencias personales más que a dificultades en el acceso. Entre los principales motivos destacan la negativa a esperar una consulta, la búsqueda de una solución más rápida o la percepción de que la atención va a ser de mala calidad. En estos casos, optan por atenderse con proveedores privados que no brindan servicio a través de GES.

Gráfico 4.2

Porcentaje población con diagnóstico AUGE que no hizo uso de garantía GES, por decil de ingreso



Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022.

Una tercera recomendación de la **Comisión para esta dimensión es la incorporación de un tercer indicador, control preventivo salud.** De acuerdo con la definición propuesta, **serán considerados carentes los hogares donde al menos un menor entre 0 y 9 años no haya asistido durante los últimos 12 meses a un control de salud preventivo.**

Esta propuesta permite incluir un indicador de salud preventiva como complemento al enfoque de salud curativa ya capturado por el indicador de *atención en salud*. Por otro lado, el indicador es relevante en tanto la asistencia a controles anuales es determinante para el acceso de los niños a diversos servicios de salud, así como al

diagnóstico precoz de enfermedades, la salud sexual y reproductiva, el control de peso, la identificación de discapacidades, la vacunación, entre muchas otras, todas ellas fundamentales para la salud de largo plazo de los individuos.

La asistencia a controles preventivos de salud presenta una pendiente socioeconómica significativa por deciles de ingreso. Ésta es especialmente marcada entre los menores de 0 a 9 años, donde el 31,1% no asistió a control preventivo en el último año (40% en el decil 1 y 16% en el decil 10). En cambio, en el grupo 15 a 19 años, el 70,5% no asistió al control del adolescente o al control del joven sano, con muy baja varianza entre deciles por lo que constituye un indicador menos apropiado que el primero para el IPM.

Como cuarta recomendación en la dimensión de *salud*, la Comisión propone incluir el indicador de *dependencia funcional* y considerar como carentes a todos los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia funcional moderada o severa.

Desde esta definición, es el hecho de depender de otros para subsanar las dificultades o imposibilidades experimentadas para la realización de actividades de la vida cotidiana, lo que pone al individuo y a su hogar en una situación de carencia.

La encuesta Casen 2022 en línea con las definiciones de la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia 2022 (ENDIDE) define la *dependencia funcional* como la situación de personas de 15 años o más que declaran tener dificultades moderadas, severas, extremas o una imposibilidad para realizar ciertas actividades debido a su estado de salud y, junto con ello, que declaran necesitar ayuda muchas veces o siempre para realizarlas. Este concepto se construye a partir de la identificación de dos situaciones distintas. Primero, la existencia de una discapacidad y, segundo, la identificación de cuánto apoyo necesita la persona.

A partir de eso, se generan las siguientes 4 categorías:

- Autovalente: persona que sale de casa por sí sola y realiza todas las actividades instrumentales (por ejemplo, ir de compras, preparar la comida, cuidar la casa, utilizar dinero, movilizarse en transporte público), aun con ayuda técnica.
- Dependiente Leve: necesidad de asistencia o ayuda siempre para realizar 1 actividad no relacionada con niveles severos de dependencia, o necesidad de asistencia o ayuda muchas veces para

- realizar 1 o 2 actividades no relacionadas con niveles severos de dependencia⁹⁵.
- Dependiente Moderado: necesidad de asistencia o ayuda siempre para realizar 2 o más actividades no relacionadas con niveles severos de dependencia, o necesidad de asistencia o ayuda muchas veces en 3 o más actividades no relacionadas con niveles severos de dependencia, o necesidad de asistencia o ayuda muchas veces en 1 actividad relacionada con niveles severos de dependencia.
 - Dependiente Severo: necesidad de asistencia o ayuda siempre para realizar 1 o más actividades relacionadas con niveles severos de dependencia, o necesidad de asistencia o ayuda muchas veces en 2 o más actividades relacionadas con niveles severos de dependencia⁹⁶⁹⁷.

Por último, la Comisión sugiere eliminar el actual indicador de *adscripción al sistema de salud*. Éste clasifica como carente a la población que no se encuentra cubierta por un sistema previsional de salud, pues su acceso a atención podría verse limitado por los costos involucrados y/o porque enfrentan un factor adicional de vulnerabilidad en tanto los recursos para hacer frente a un evento de salud tendrían que provenir del propio hogar⁹⁸.

La Comisión considera que este indicador no capta adecuadamente las carencias en salud de la población, porque Fonasa actúa como asegurador de última instancia aun cuando no se esté inscrito en el sistema. En efecto, “Fonasa no excluye a nadie. Incorpora a todas aquellas personas que viven en el territorio nacional, independiente de su edad, sexo, género, nivel de ingresos, número de cargas familiares, enfermedades preexistentes y nacionalidad de origen”⁹⁹.

⁹⁵ Se entenderá por actividades relacionadas a niveles severos de dependencia a aquellas que requieran mayor necesidad de asistencia de terceros: alimentarse, asearse o lavarse (lavarse partes del cuerpo o todo el cuerpo y secarse), moverse o desplazarse dentro de la casa, usar el baño (WC), acostarse o levantarse de la cama y vestirse. Se entenderá por actividades no relacionadas con niveles severos de dependencia: salir a la calle, realizar sus tareas del hogar, hacer o recibir llamadas o utilizar otro medio para comunicarse, hacer compras o ir al médico.

⁹⁶ El comisionado Andrés Hernando no está de acuerdo con la inclusión de este indicador por cuanto existen condiciones de discapacidad que siempre requerirán de asistencia y recursos que el hogar deberá destinar a sus necesidades con total independencia de la disponibilidad de estos recursos y el costo de proveerlas por parte del hogar (e.g una paraplejia), dado esto, esta carencia sí se traduce en la existencia de una persona que presenta una discapacidad para algunas discapacidades al menos y trata distintas discapacidades del mismo nivel de severidad de forma distinta.

⁹⁷ División Observatorio Social 2023: Casen 2022. Manual para la Investigación Guía práctica para el uso y análisis de información.

⁹⁸ División Observatorio Social 2015: Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional

⁹⁹ <https://nuevo.fonasa.gob.cl/tramos/>

Por último, sin desmedro de la recomendación de eliminar el indicador de *cobertura AUGE-GES*, la Comisión considera importante incorporar el exceso de tiempo de espera para acceder a controles de especialidad y cirugía *no cubierta por el GES en el IPM*. Este se ha transformado en el problema de mayor visibilidad en el sistema público de salud y su causa principal son las insuficiencias de gestión que prevalecen en el sector. Actualmente, la encuesta Casen no pregunta por los tiempos de espera, por lo que, por ahora, no es posible incorporar un indicador para su medición. La Comisión recomienda de manera decidida que el MDSF evalúe su incorporación en el futuro.

4.3.3. Trabajo y seguridad social

Síntesis:

La dimensión de *trabajo y seguridad social* se compone actualmente de los indicadores de *ocupación, seguridad social y jubilación*. La Comisión propone mantenerlos con ciertas modificaciones con miras a capturar la diversidad de formas que puede asumir en la actualidad, la precariedad en el ámbito laboral. Para ello, propone ampliar la definición de la *ocupación* para incluir dentro de la carencia el *sub-empleo* por insuficiencia de horas trabajadas, reemplazar el indicador de *seguridad social* por uno de *calidad del empleo*, que considere la condición de informalidad del trabajo o de la unidad productiva como una carencia, y mantener el indicador de *jubilación* en los términos actuales. Luego, a la luz de la importancia de capturar la incidencia del trabajo de cuidado no remunerado, se propone incorporar un indicador de *cuidados* que identifique como carentes a los hogares donde al menos una persona no trabaja de forma remunerada, no busca trabajo o no estudia por estar cuidando de otra persona.

La siguiente tabla sintetiza los cambios propuestos a los indicadores de esta dimensión:

Indicador propuesto	Definición	Población de referencia
Ocupación y subempleo	Los hogares carentes serían aquellos donde al menos un integrante mayor de 18 años (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media), estaría i) desempleado; o ii) subempleado por insuficiencia de horas, entendiéndose esto como personas que trabajan 30 horas o menos, y que desean y están disponibles para trabajar más de forma inmediata.	Personas de 18 y más años de edad o menores a 19 si han completado la enseñanza media.
Calidad del empleo	Se considera carente a los hogares con al menos una persona de 15 o más años en ocupación informal, entendiéndose por ello a todas las personas que tiene un empleo informal, así como las que trabajan en el sector informal.	Personas mayores de 15 años
Jubilación	Se mantiene el indicador actual	Se mantiene la definición actual

Cuidados	Se considerará carentes a los hogares donde al menos un integrante señale no estar trabajando, ni buscando trabajo ni estudiando por estar cuidando de otra persona.	Personas mayores de 15 años
----------	--	-----------------------------

El indicador de *ocupación* es de amplio uso en la práctica internacional, reflejo de la importancia del trabajo en el bienestar de los hogares, no solo como fuente de ingreso, sino como un mecanismo importante de inclusión social y económica. Considerando esto, la Comisión reafirma la importancia de su inclusión en el IPM, sin embargo, **propone cambiar el criterio de identificación de los hogares carentes por un criterio mixto que incorpore tanto la condición de ocupación como la de subempleo por insuficiencia de horas**, entendiendo por ello el haber trabajado durante el período de referencia una cantidad de horas por debajo de un umbral mínimo, siempre y cuando se manifieste la voluntad de trabajar más horas de manera inmediata. La incorporación del subempleo por insuficiencia de horas en las estadísticas de empleo está en línea con las recomendaciones del Grupo de Delhi y de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1982, propuesta que ya fue acogida por el INE en la actualización de la Encuesta Nacional de Empleo (2010).

La Comisión considera que el actual criterio de identificación no logra dar cuenta de manera efectiva de la condición de empleo, puesto que basta con que una persona declare haber trabajado una hora durante el período de referencia para ser clasificado como no carente. Por lo mismo, no logra capturar la presencia o ausencia de una condición laboral que permita mejorar, de manera sustantiva, los ingresos y el bienestar de los hogares. En este sentido, si bien puede ser un indicador adecuado para las estadísticas de empleo, pues es comparable internacionalmente, no es el más idóneo para integrar un Índice de Pobreza Multidimensional.

La Comisión propone que sean considerados carentes **los hogares donde al menos un integrante mayor de 18 años (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) esté i) desempleado; o ii) se encuentre subempleado por insuficiencia de horas entendiéndose esto como personas que trabajan 30 horas o menos¹⁰⁰ y que desean y están disponibles para trabajar más de forma inmediata.**

El segundo indicador del actual IPM es el de *seguridad social*. Éste entrega información acerca de la experiencia laboral actual y del bienestar futuro de las

¹⁰⁰ El subempleo por insuficiencia de horas se calcula de acuerdo al umbral establecido en cada país para trabajo de tiempo parcial que, según lo establecido por el INE para el cálculo usando la Encuesta Nacional de Empleo, en el caso de Chile corresponde a 30 horas de trabajo. Se reconoce que si una persona trabaja menos de ese umbral y desea y está disponible para trabajar más horas, está en situación de subempleo.

personas, en tanto percibir una jubilación, así como el acceso a otras prestaciones sociales una vez alcanzada la edad de retiro, depende de la seguridad social.

La Comisión reafirma la importancia de incluir un indicador de *seguridad social*, pero propone ampliar su definición a una de *calidad del empleo*, de manera de abarcar otros aspectos, además de la ausencia de seguridad social, en la definición de la situación de carencia. En línea con las últimas recomendaciones del Grupo de Delhi y con las definiciones ya adoptadas por el INE en la Encuesta Nacional de Empleo¹⁰¹, la Comisión sugiere definir la carencia según la presencia en el hogar de al menos una persona de 15 o más años, en ocupación informal, entendiéndose por ellos a todas las personas que tienen un empleo informal, así como a las que trabajan en el sector informal.

Esta propuesta se basa en distintos argumentos. Por una parte, el actual indicador es reflejo de un paradigma que asociaba tener cotizaciones previsionales a un trabajo de calidad. Sin embargo, progresivamente el concepto de calidad del trabajo se ha ido complejizando, abarcando ámbitos tan diversos como “ingresos adecuados y trabajo productivo, horas de trabajo decentes, conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal, estabilidad y seguridad del trabajo, igualdad de oportunidades y trato en el empleo, entorno de trabajo seguro, diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores”¹⁰², por mencionar algunos.

Por otra parte, el actual indicador de *seguridad social* tiene como población de referencia a las personas de 15 y más años ocupadas (excluidos trabajadores independientes con educación superior completa). De acuerdo con esto, si disminuye el número de personas de 15 años y más ocupadas, manteniéndose constante el número de trabajadores que cotizan en el sistema previsional, la prevalencia de la carencia va a disminuir. Esto fue lo que se observó durante la pandemia. Contrariamente a lo que podría haberse esperado, durante ese período la tasa de carencia en este indicador disminuyó. Sin embargo, no lo hizo porque hubieran mejorado las condiciones de seguridad social de los ocupados, sino porque los que de manera más importante salieron del mercado laboral fueron los trabajadores informales o quienes no tenían acceso a seguridad social. De hecho, el cálculo para el año 2022 muestra un aumento de la carencia debido al reingreso post-pandemia de trabajadores informales.

¹⁰¹A partir del año 2017, el INE formalizó un indicador de ocupación informal en línea con las recomendaciones del grupo de Delhi (comisión especial de expertos/as en materia de informalidad de las Naciones Unidas [OIT], sede: India; primera reunión 1997). Para más información consultar: *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment* y https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/metodologia/documentos/metodologia-informalidad-2021.pdf?sfvrsn=afad6bfc_17

¹⁰² PNUD 2024: [Análisis de la Medida de Pobreza Multidimensional en Chile](#).

Considerando lo anterior, la propuesta de la Comisión incorpora a la definición de la carencia el empleo informal, que incluye a las personas asalariadas (incluyendo a trabajadores del servicio doméstico) que no cuentan con cotizaciones de salud (Isapre o Fonasa) o previsión social (AFP) por concepto de su vínculo laboral con un empleador, a los asalariados sin contrato de trabajo escrito y a los ocupados informales entendiéndose por ello a todos los familiares no remunerados del hogar y empleadores propietarios de una unidad económica del sector informal. En este sentido, es un indicador más exigente que el de Seguridad Social, que solo considera cotizaciones en el sistema de pensiones.

El sector informal, por su parte, corresponde a todas aquellas unidades económicas de mercado que no cuentan con registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y que tampoco pueden ser clasificadas como cuasi-sociedades, dado que, en el caso de trabajadores por cuenta propia o empleadores, no poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus gastos y, en el caso de los trabajadores asalariados, a aquellas empresas que no tienen una oficina contable o no cuentan con los servicios de un contador. Esta definición es la adoptada oficialmente por el INE en Chile¹⁰³¹⁰⁴.

Con el fin de obtener resultados alineados con los datos de la Encuesta de Empleo del INE, la encuesta Casen del año 2024 ya agrega una pregunta sobre contabilidad en la empresa. Esto va a permitir caracterizar mejor la situación de las pequeñas empresas y de quienes se emplean como asalariados, en tanto éstos se clasificaron como pertenecientes al sector informal en virtud de la existencia o no de una persona

¹⁰³ En el caso de los trabajadores por cuenta propia, de acuerdo a la recomendación internacional del Grupo de Delhi, su clasificación se deriva de la clasificación de su unidad económica, a diferencia de lo que sucede en el empleo informal asalariado donde hay una cierta independencia. "*Para los trabajadores independientes (Empleadores y Trabajadores Cuenta Propia), la informalidad en la ocupación queda establecida por la formalidad de la unidad económica de la cual son dueños y con ello se recurre a la definición de Sector Informal para establecer la formalidad de sus ocupaciones*" (INE,2021). En el caso del ejemplo, si no tiene registro en el SII, pero si tiene contabilidad, sería formal. Si no tiene registro en el SII, ni tiene contabilidad, sería informal. Esto es independiente de que la persona se *autocotice* o no. Ahora bien, si la persona se autocotiza mediante boletas de honorarios, en ese caso pasaría a ser una unidad económica formal, ya que sería trabajador independiente con boleta de honorarios. En el caso de los trabajadores honorarios que se auto-clasifican como asalariados, desde enero 2020 se aplica un salto en la pregunta b7, ya que el acceso a la seguridad social no depende del vínculo laboral, sino que depende de la auto-cotización obligatoria a través de un descuento al momento de realizar la declaración de renta (reforma previsional que entró en vigencia a contar de 2019). Estos trabajadores, según los criterios de la OIT, son informales, ya que el acceso a la seguridad social no está garantizado por su vínculo laboral con el empleador.

¹⁰⁴Esta propuesta de indicador fue aprobada por unanimidad. Sin embargo, la comisionada Paulina Henoch advirtió la necesidad de considerar ciertas precauciones metodológicas, ya que puede clasificar como trabajadores informales a algunos trabajadores independientes que cotizan.

a cargo de la contabilidad. Esta pregunta también debiera ser considerada en el cálculo del indicador.

El tercer indicador de esta dimensión es el de *jubilación*. Actualmente, se considera carente a hogares donde al menos un hombre mayor de 65 o mujer mayor de 60 no recibe una pensión contributiva (vejez, viudez, montepío) o una pensión no contributiva (Pensión Garantizada Universal (PGU) u otras). Se considera tanto a los pensionados del sistema contributivo, como a los del antiguo sistema de reparto, excluyéndose de la condición de carencia a quienes reciban algún ingreso de capital, pues ellos contarían con otras fuentes de financiamiento para su retiro.

La recomendación de la Comisión para el cálculo del IPM a partir de los datos Casen 2024 es mantener el indicador de jubilación tal como está definido actualmente.

El acceso a la jubilación es un indicador ampliamente adoptado en los IPM a nivel internacional. Países como Argentina, Costa Rica, México y República Dominicana también lo consideran como indicador en sí mismo o como parte de un indicador compuesto de *precariedad laboral*. Entre los países que lo consideran como un indicador por sí mismo, destaca el caso de México que establece, además de un criterio de acceso, uno de suficiencia respecto del monto de la pensión obtenida. Éste se compara contra el valor de la canasta básica, quedando clasificados como carentes quienes reciban una pensión por un monto mensual menor al valor promedio de la canasta alimentaria¹⁰⁵.

Con la implementación de la PGU este indicador ha perdido relevancia, pues la jubilación se volvió un derecho prácticamente universal y garantizado. Por lo mismo, no debería haber muchas personas carentes en este ámbito. Sin embargo, sigue siendo relevante por distintas razones. Primero, porque pese a ser universal y a estar garantizada la PGU no es de asignación automática, debe ser solicitada. Esto significa que pueden existir brechas en el acceso que resulten relevantes de ser capturadas en un IPM -en la medida que sigan existiendo y mientras dure la entrada en régimen pleno de la PGU-. Segundo, porque eliminarlo o eventualmente reemplazarlo por otro indicador tampoco parece apropiado dada la importancia que tiene a nivel de país el tema de las pensiones. Por último, se justifica en tanto las mujeres entre 60 y 64 años no son elegibles para la PGU.

La Comisión evaluó la posibilidad de adoptar un criterio de suficiencia de la jubilación en la definición del indicador. Esto significa que no bastaría con tener acceso a una pensión para ser considerado no carente, sino que además ésta tendría que estar por sobre un monto considerado como suficiente. Esta propuesta se

¹⁰⁵ PNUD 2024: Análisis de la Medida de Pobreza Multidimensional en Chile.

sustenta además en el hecho de que, en la medida que la carencia de acceso se vaya reduciendo como consecuencia del aumento progresivo en el trámite de solicitud de la PGU, este indicador va a ir tendiendo a cero. Al introducir un criterio de suficiencia el indicador se vuelve más exigente y relevante en el índice.

Sin embargo, no hubo acuerdo en avanzar hacia la incorporación de un criterio de suficiencia fundamentalmente por dos razones. Primero, porque incluir un criterio de suficiencia es, hasta cierto punto, redundante con la medida de pobreza por ingresos. La pobreza por ingresos ya es una medida que compara los ingresos de un hogar respecto de un umbral que se considera el mínimo necesario para satisfacer necesidades básicas.

Segundo, porque incluso si se argumentara que se justifica incluirlo por un imperativo normativo, queda abierta la pregunta respecto de qué umbral utilizar. Tras considerar distintas alternativas, la Comisión concluye que, en último término, la prevalencia de esta carencia dependerá de si el umbral se fija por encima o por debajo del monto de la PGU, politizándose con ello el indicador.

No obstante, se realiza una recomendación para mejorar el indicador en futuras versiones de la Casen. **Se propone que una buena medida de suficiencia de una pensión es identificar a quienes, estando en edad de jubilación legal y siendo receptores de una pensión, continúan trabajando como una estrategia para suplir ingresos que no son suficientes para vivir**¹⁰⁶. De esta manera, podría medirse la suficiencia a través de un método “indirecto” que permitiría identificar montos insuficientes de pensiones sin tener que definir para ello una línea ad hoc contra la que comparar lo percibido. Esta propuesta requeriría incluir una pregunta adicional al cuestionario Casen que indague en las razones por las que estas personas continúan trabajando pese a haber cumplido la edad de jubilación, en el entendido que puede haber motivos de preferencias individuales que no serían considerados dentro de la definición de la carencia.

Por último, dada la creciente preocupación social por la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que recae especialmente sobre las mujeres, **la Comisión recomienda incluir un indicador de *cuidados***¹⁰⁷ **considerando como carentes a los hogares donde al menos un integrante mayor de 15 años señala no estar**

¹⁰⁶ Esta propuesta no fue unánime. El comisionado Andrés Hernando y la comisionada Paulina Henoch no están de acuerdo que se clasifique a las personas que sigan trabajando como carentes estableciendo, de esta forma, un umbral de suficiencia completamente subjetivo.

¹⁰⁷ La incorporación del indicador de cuidados fue una iniciativa que se propuso en las audiencias ciudadana, y en particular por Idea País.

trabajando, ni buscando trabajo, ni estudiando por estar cuidando de otra persona¹⁰⁸.

La discusión abordó dos aspectos adicionales para justificar la inclusión de un indicador de este tipo a la dimensión. Primero, el hecho de que este indicador, a diferencia de otros, muestra una marcada segmentación por sexo, siendo las mujeres las que, en mayor medida, declaran no estar buscando trabajo por estar dedicadas a las labores domésticas o a las tareas de cuidado. Desde esta perspectiva, considerar un indicador como éste podría servir además al propósito de capturar en el IPM las dificultades adicionales que enfrentan las mujeres en el logro de su bienestar. Segundo, que éste es un tema que emergió con frecuencia en las audiencias ciudadanas que sostuvo la Comisión en el marco más general de la discusión acerca de la “pobreza de tiempo”. Tercero, que se trata de un ámbito en el que la política pública puede suplir la labor de cuidado a través de la oferta institucional u otros medios.

Se decidió considerar solo tareas de cuidado y no quehaceres domésticos en la definición de esta carencia. Primero, porque la política pública puede suplir la labor de cuidado a través de la oferta institucional u otros, no así los quehaceres domésticos. Segundo, porque mientras el cuidado es ineludible, la realización de quehaceres domésticos tiene un componente más discrecional, haciendo más difícil la interpretación del indicador. Por último, es importante aclarar que la carencia que se busca capturar no es el hecho mismo de estar cuidando de otra persona, sino el hecho de no poder trabajar o estudiar por estar cuidando.

4.3.4. Vivienda y Entorno

Síntesis:

La dimensión de *vivienda y entorno* es una dimensión compuesta que incluye tanto información referida a las condiciones de habitabilidad de las viviendas, como a las características del entorno donde éstas se emplazan. La medición vigente hasta 2022 incluye los indicadores de *habitabilidad* (compuesto de dos sub-indicadores de *hacinamiento* y *mal estado de la vivienda*), *entorno* (compuesto de los sub-indicadores de *contaminación* y *equipamiento básico*) y *servicios básicos*. Con miras a mejorar la interpretabilidad de estos indicadores y de alinearlos con otros instrumentos actualmente en vigencia en el ámbito de la política habitacional, la Comisión recomienda reemplazar el indicador de *habitabilidad* por uno de *déficit habitacional* que

¹⁰⁸ La comisionada Paulina Henocho no está de acuerdo con incluir dentro de este indicador a quienes no asisten al establecimiento educacional, dado que ya hay dos indicadores que consideran como carentes a quienes no asisten: asistencia escolar y rezago. Por lo tanto, incluirlo aquí implicaría que una misma carencia sea capturada por distintos indicadores en el índice.

lo absorbe y enriquece, y separar los dos sub-indicadores de entorno para generar dos indicadores nuevos, uno de *contaminación* y otro de *equipamiento básico*. Sugiere eliminar el indicador de *acceso a servicios*, pues éste queda contenido en el nuevo indicador de *déficit habitacional*. Por último, propone agregar un cuarto indicador de *asequibilidad* para considerar el efecto del costo de arriendo y dividendo de las viviendas sobre el bienestar de los hogares.

La siguiente tabla sintetiza los cambios propuestos a los indicadores de esta dimensión:

Indicador propuesto	Definición	Población de referencia
Déficit habitacional	Serán carentes los hogares que se encuentren en situación de déficit habitacional cuantitativo (viviendas irrecuperables, los núcleos secundarios hacinados, los hogares allegados y las viviendas con hacinamiento no ampliable); y/o en déficit habitacional cualitativo (viviendas con al menos un requerimiento cualitativo, pudiendo ser este un mejoramiento y conservación material; acceso a servicios sanitarios básicos; y/o una ampliación)	Toda la población
Contaminación	Se consideran carentes los hogares que declaren que durante los últimos 12 meses han vivido o presenciado con frecuencia “siempre” o “casi siempre” a lo menos 2 problemas de contaminación medioambiental en su área de residencia (a una distancia de no más de 15 minutos caminando desde su vivienda), incluyendo los siguientes: i. Contaminación del aire y/o malos olores; ii. Contaminación en ríos, canales, esteros, lagos, tranques y embalses; iii. Contaminación del agua proveniente de la red pública; iv. Acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios públicos.	Toda la población
Equipamiento comunitario	Se consideran carentes los hogares que no tienen integrantes ocupados y no disponen de alguno de los siguientes equipamientos básicos a una distancia cercana desde su vivienda: i. Servicio de transporte público (paradero, estación) a menos de 8 cuadras o 1 km de su vivienda; ii. Centros educacionales (colegio o jardín infantil) a menos de 20 cuadras o 2,5 km de su vivienda; y iii. Centros de salud (atención primaria o nivel superior a menos de 20 cuadras o 2,5 km de su vivienda, o, los hogares con uno o más integrantes ocupados, que carecen de alguno de los equipamientos básicos antes mencionados a una distancia cercana desde su vivienda y en los que dichos integrantes demoran diariamente 1 hora o más en promedio en llegar a su lugar de trabajo principal (usando transporte público o transporte no motorizado).	Toda la población
Asequibilidad	Se considerarán carentes los hogares que destinen un porcentaje equivalente o superior al 30% de su gasto mensual al pago de arriendo y dividendo por la vivienda.	Hogares que pagan arriendo o dividendo.

El indicador de *habitabilidad* es uno de los indicadores compuestos que considera el IPM vigente: son considerados carentes por habitabilidad los hogares que presentan una situación de hacinamiento **o bien** de mal estado de la vivienda. La Comisión reafirma la importancia de contar con un indicador que identifique carencias en estos ámbitos. Sin embargo, a efectos de hacerlo consistente con las definiciones utilizadas en la actual política social y habitacional, **se propone reemplazar el actual indicador de *habitabilidad* por el de *déficit habitacional* y considerar como carentes a los hogares que se encuentren en situación de déficit habitacional cuantitativo y/o cualitativo.**

El indicador de *déficit habitacional* está en línea con las definiciones, lineamientos y políticas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). En colaboración con el MDSF, la encuesta Casen ya ha incorporado las preguntas para su construcción. Este indicador busca medir dos aspectos del problema de la falta de viviendas: el *déficit habitacional cuantitativo*, que captura los requerimientos de nuevas viviendas; y el *déficit habitacional cualitativo*, que recoge los requerimientos de adecuación de viviendas existentes.

El *déficit habitacional cuantitativo*, a su vez, está compuesto por cuatro situaciones distintas: las Viviendas Irrecuperables, los Núcleos Secundarios Hacinados, los Hogares Allegados y las Viviendas con Hacinamiento No Ampliable¹⁰⁹. El *déficit habitacional cualitativo*, por su parte, identifica “el total de viviendas particulares ocupadas que deben ser mejoradas, reparadas o acondicionadas con objeto de adecuarlas a un estándar de calidad aceptable”¹¹⁰. Para ello, caracteriza las condiciones de materialidad y acceso a infraestructura y servicios, identificando a aquellas viviendas con al menos un requerimiento cualitativo, pudiendo ser este Mejoramiento y Conservación Material, Acceso a Servicios Sanitarios Básicos y/o una Ampliación. El indicador de *déficit habitacional* es el que utiliza actualmente el MINVU para el cálculo del requerimiento de nuevas viviendas.

Este indicador absorbe el de *habitabilidad*, pues considera las mismas situaciones como carencias, pero lo enriquece al agregar el allegamiento. Incluir esta situación es clave para la formulación de un IPM que refleje de manera efectiva las dificultades que enfrentan hoy los hogares en Chile en materia de vivienda.

¹⁰⁹ Desde el año 2023, el Déficit Habitacional Cuantitativo incluye las viviendas con hacinamiento no ampliable. Hasta ese año, esto era considerado dentro del déficit Habitacional cualitativo, como parte de los requerimientos de ampliación.

¹¹⁰ División Observatorio Social 2023: Casen 2022. Manual para la Investigación Guía práctica para el uso y análisis de información.

Corresponde aclarar la distinción entre el *allegamiento externo* y los *núcleos allegados hacinados*. El *allegamiento externo* es considerado un déficit habitacional -haya o no hacinamiento-, porque se entiende que, detrás de la estrategia de distintas familias que pudiendo solventar sus gastos de alimentación, viven en una misma vivienda, hay una dificultad de acceder a viviendas independientes. En cambio, los *núcleos allegados* al compartir presupuesto operan en la práctica como un hogar. Por ejemplo, un hogar al que llega a vivir un adulto mayor o un hijo o hija con su propia familia. En este caso se entiende que el *allegamiento* puede responder a una preferencia y no a una imposibilidad de acceso a vivienda independiente. Por lo mismo, solo se calificará como carencia cuando implique hacinamiento.

El indicador de *déficit habitacional* presenta una alta correlación con el actual sub-indicador de *hacinamiento*. El 70% de las familias que se encuentran hacinadas en la definición actual quedan clasificadas como carentes por *déficit habitacional cuantitativo*. Con el sub-indicador de *estado de vivienda* no ocurre lo mismo: el 87% de los hogares que actualmente presentan esa carencia *no* son recogidas por el sub-indicador de *déficit habitacional cualitativo*. Esto podría explicarse como consecuencia de la introducción de un registro objetivo de la materialidad de la vivienda para la evaluación, en circunstancias que el actualmente vigente depende de la apreciación de cada encuestador dado que la pregunta se refiere al estado de conservación de los materiales.

Considerando que el déficit habitacional cualitativo absorbe el actual indicador de *acceso a servicios básicos* con el fin de evitar duplicidades, **la Comisión propone eliminar el actual indicador de *acceso a servicios básicos*.**

Una tercera recomendación de la Comisión es la adopción de un indicador de *asequibilidad*. **Los hogares carentes serían aquellos que destinan un porcentaje equivalente o superior al 30% de su ingreso mensual a vivienda (arriendo o dividendo)**¹¹¹.

El alza en los costos de la vivienda es una de las causas que subyace al déficit habitacional en Chile en la última década. Esto es consecuencia de “factores de oferta de vivienda, tales como el incremento en los costos de materiales y suelo, escasez de mano de obra en el sector, nuevas normativas que aumentan los costos de construcción, reformas tributarias y restricciones de constructibilidad en algunos

¹¹¹ Si bien el arriendo es un gasto y el pago de dividendo es un ahorro, ambos reciben el mismo trato en el indicador de *asequibilidad*, ya que se trata en ambos casos de un gasto ineludible y que los hogares no disponen de los montos destinados a ello para el consumo de otros bienes y servicios esenciales.

instrumentos de planificación”¹¹², de “una mayor demanda por vivienda, tanto por cambios demográficos, tales como la disminución en el tamaño de los hogares y el aumento de la migración, así como también el aumento de los inversionistas que han presionado la demanda por vivienda como inversión, principalmente en el período previa a la pandemia” (Ibid.) y, por último, “del empeoramiento de las condiciones económicas de los hogares luego de la pandemia, la precariedad e inestabilidad laboral, así como los mayores obstáculos al financiamiento hipotecario”, que han presionado en la dirección de mayores restricciones en el acceso a viviendas (Ibid.).

La incorporación de este indicador al IPM generó un importante debate dentro de la Comisión, pues en último término, el indicador de *asequibilidad* depende de los ingresos monetarios del hogar. Por lo mismo, podría ser redundante respecto de la medida de pobreza por ingresos. Sin embargo, este argumento fue desestimado por dos razones.

Primero, porque el gasto en vivienda es distinto de otros gastos en tanto es significativo en volumen y, sobre todo, es un gasto obligado. A diferencia de otros bienes o servicios de los que se puede prescindir, cuya adquisición se puede postergar o respecto de los cuáles el gasto se puede ajustar, ante una crisis de ingresos el gasto en vivienda es ineludible. El carácter impostergable y fijo del gasto en vivienda, además de importancia relativa en el gasto total, limita la disponibilidad de ingresos para otros fines.

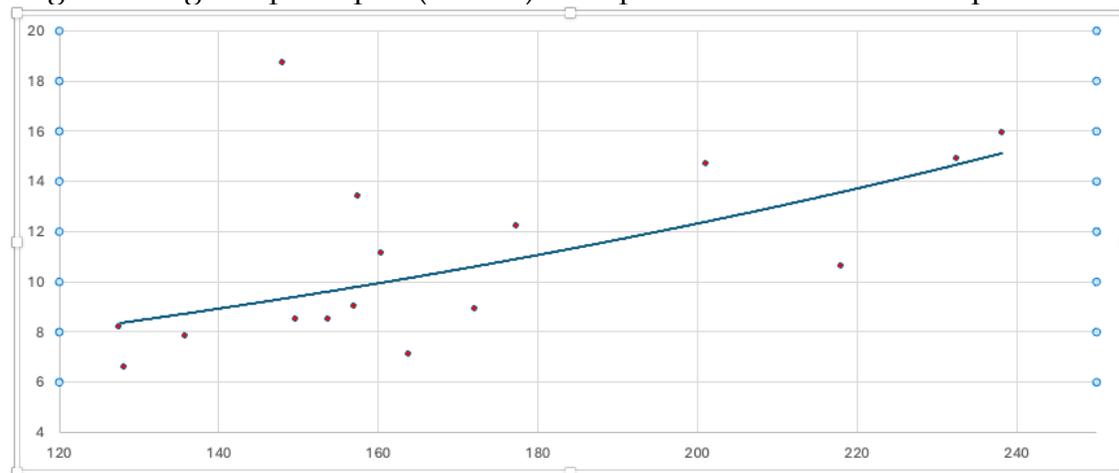
Segundo, porque este indicador permite capturar en grado significativo las diferencias regionales en los costos de vida. Como señalado en el capítulo dos de este informe, no se cuenta con la información requerida para considerar las diferencias de precios regionales en la generalidad de los bienes y servicios que adquieren los hogares. Bien podría ocurrir que hubiera regiones donde una gran mayoría de los hogares tuviera ingresos superiores a la línea de la pobreza por ingresos, pero en las que el precio de las viviendas fuera alto también. Como consecuencia, una vez pagado el gasto en vivienda, estas familias dispondrían de menores recursos para sus gastos corrientes que aquellas con ingresos similares en otras regiones.

El Gráfico 4.3 muestra que, efectivamente, las regiones con mayor ingreso per cápita tienden a tener una mayor proporción de hogares carentes en *asequibilidad*, reflejando elevados costos en el acceso a la vivienda. El indicador de *asequibilidad* captura en cierto grado el fenómeno de los precios locales del mercado inmobiliario.

¹¹² Mesa Interinstitucional sobre Déficit Habitacional (2024): Déficit habitacional. Distintas miradas ante un desafío común.

Gráfico 4.3

Regiones: Ingreso per cápita (miles \$) vs % población carente en asequibilidad



Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022

Respecto al indicador vigente de *entorno*, la **Comisión propone conservar los dos sub-indicadores que lo componen, pero separándolos, generándose así dos indicadores, uno de *contaminación* y otro de *equipamiento comunitario***. Al separar ambos sub-indicadores se busca aumentar su importancia relativa dentro del IPM a la vez que mejorar su interpretación de manera de hacer de ambos una guía más efectiva para la política pública.

El indicador de *acceso a equipamiento* busca capturar la distancia que separa a los hogares de servicios clave como centros de salud, establecimientos educacionales o redes de transporte público, así como de los lugares de trabajo en el caso de la población ocupada. Los hogares carentes son aquellos que no se encuentran a una distancia caminable de cualquiera de estos servicios o que demoran más de una hora en llegar a trabajar en el caso de los hogares con integrantes ocupados. **La Comisión considera relevante mantener esta información dentro del IPM y evalúa adecuadamente el rendimiento del indicador en los términos formulados actualmente por lo que recomienda mantener la definición vigente.**

Respecto del indicador de *contaminación*, la Comisión considera que, si bien existen límites al auto-reporte como método de captura, las personas pueden limitar sus actividades diarias de percibir que habitan en un entorno contaminado, lo que justifica su consideración dentro del IPM. Por otro lado, en este indicador se observan importantes variaciones entre regiones. Su incorporación permite capturar un aspecto importante de la variabilidad territorial dentro del cálculo del IPM. Con el fin de hacerlo menos restrictivo, la Comisión **propone mantener la definición actual, pero modificando el umbral de la carencia de “siempre” [ha vivido o presenciado, a lo menos, 2 problemas de contaminación medioambiental en su área de residencia] a “muchas veces”.**

Respecto de recomendaciones a futuro en esta dimensión, la Comisión propone, para objetivar la medida de *contaminación* actualmente vigente, utilizar la información provista por el Sistema de Información Nacional de la Calidad del Aire (SINCA). Si bien existe un número limitado de estaciones de monitoreo a lo largo del país, la información recabada puede complementarse con fotografías satelitales de las áreas geográficas que no están cubiertas. Se recomienda avanzar en el desarrollo de estrategias que permitan imputar la información obtenida por estos métodos a las viviendas, de manera de aprovechar estos datos administrativos para el cálculo del IPM.

Por último, la Comisión reconoce la importancia de contar con información precisa sobre la situación de los hogares que habitan en campamentos para complementar los requerimientos del indicador de déficit habitacional. Sin embargo, la encuesta Casen actualmente no permite identificar a estos hogares; por ello, sería necesario evaluar la incorporación de esta pregunta en el cuestionario.

4.3.5. Redes y Cohesión Social

Síntesis:

Esta dimensión incluye actualmente el indicador compuesto de *apoyo y participación social*, el de *trato igualitario* y el de *seguridad*. La Comisión propone eliminar el sub-indicador de *participación social*, por falta de relevancia, elevando el de *apoyo* a la categoría de indicador; manteniendo el de *trato igualitario*, así como el de *seguridad* en los términos actuales. Por último, propone agregar un cuarto indicador de *conectividad digital* para dar cuenta de la importancia de contar con acceso a redes y dispositivos digitales para la realización de distintas actividades como los estudios, el trabajo, el acceso a beneficios sociales, o para los vínculos sociales.

El siguiente cuadro sintetiza los cambios propuestos a los indicadores de esta dimensión:

Indicador propuesto	Definición	Población de referencia
Apoyo	Se considera carentes a hogares que declaran no conocer a alguna persona fuera del hogar que pueda prestar apoyo en alguna de las siguientes situaciones: <ol style="list-style-type: none"> i. Ayuda en el cuidado en caso de enfermedad de algún miembro del hogar; ii. Facilitar un vehículo si el hogar lo necesita; iii. Prestar dinero al hogar en caso de emergencia; iv. Ayudar al hogar a resolver consultas o realizar trámites legales o financieros; v. Ayudar al hogar en el uso de tecnologías; vi. Ayudar con reparaciones del hogar; 	Toda la población

	vii. Ayudar a conseguir un trabajo a algún miembro del hogar; viii. Aconsejar a los miembros del hogar en caso de problemas personales o familiares.	
Trato Igualitario	Se considera carentes a hogares que declaran que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar en los últimos 12 meses por alguna de las siguientes razones: nivel socioeconómico; nivel educacional; ser hombre/mujer; su estado civil; su ropa; su color de piel; ser extranjero; su edad; su orientación sexual o identidad de género; tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones; su apariencia física; sus creencias o religión; su ideología u opinión política; participar o no en sindicatos u organizaciones gremiales; el lugar donde vive; el establecimiento donde estudió; pertenecer a un pueblo indígena; o su condición de salud o discapacidad.	Toda la población
Seguridad	Se considera carentes a hogares que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado “siempre” o “casi siempre” durante el último mes a lo menos una de las siguientes situaciones: i. Tráfico de drogas; ii. Balaceras o disparos.	Toda la población
Conectividad digital	Se consideran carentes los hogares que no cuentan ni con banda ancha fija, ni con banda ancha móvil (modem, Wifi o USB), ni con tablet u otro dispositivo que permita conexión a Internet (excluido el teléfono móvil), ni con Internet satelital.	Toda la población

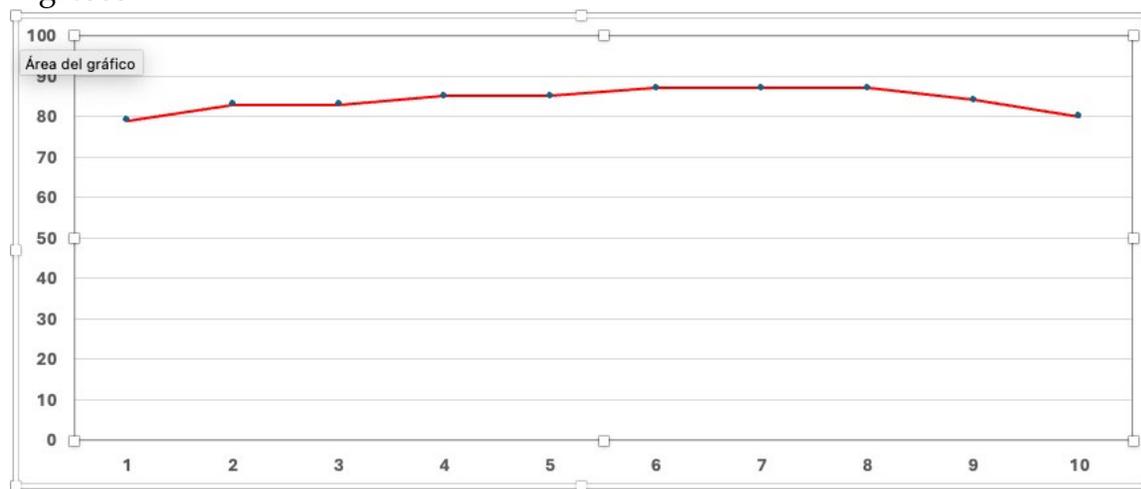
Además de sugerir igualar el peso de esta dimensión respecto de las demás que conforman el índice como se mencionara en el apartado 4.2.5, respecto de sus indicadores **la Comisión propone reformular el indicador de *apoyo y participación social*, eliminando el sub-indicador de *participación social*, pero manteniendo el de *apoyo* de acuerdo a las definiciones y umbrales actuales**¹¹³.

Existen razones de diversa índole que justifican esta propuesta. Por una parte, prácticamente todos los hogares de Chile son carentes en *participación* (83,9%), no así en *apoyo* que define como carentes a los hogares cuyo informante idóneo declara no conocer a personas fuera del hogar que puedan prestar apoyo en una serie de situaciones (12,1%). Además, según datos de la Encuesta de Bienestar Social (EBS), una proporción no menor de la carencia en participación se explica por razones de preferencia. En efecto, a más del 80% de quienes no participan en organizaciones no le interesa participar o piensa que participar de organizaciones no es provechoso o importante. Esto le resta importancia a este indicador como medida de la pobreza multidimensional.

¹¹³ Con esta modificación, la prevalencia de la carencia aumenta, de 7,1% a 12,1%, pues el indicador original de “Apoyo y Participación” era más restrictivo. En este caso, el hogar era carente cuando no tenía apoyo ni algún miembro no participaba de ninguna organización social o relacionada con el trabajo.

Gráfico 4.4

Porcentaje población que no participa en organizaciones sociales por decil de ingresos



Fuente: Casen 2022

Por otro lado, en términos más conceptuales, de acuerdo con el Informe Consejo Asesor para la Cohesión Social (2020)¹¹⁴, la *participación* no es estrictamente un indicador de cohesión, sino de la orientación cívica de las personas en un momento determinado. En cambio, el *apoyo* sí remite a la calidad de los vínculos sociales y, por ende, a “los activos con que cuenta el hogar para disminuir su vulnerabilidad” (Ibid.) por lo que sí resulta relevante de ser considerado dentro de una medida de pobreza.

Por último, la pregunta utilizada para construir el sub-indicador de *participación* enfrenta al informante de la Casen con la dificultad de tener que responder por todos los integrantes del hogar respecto de un fenómeno estrictamente individual, mientras que la pregunta por *apoyo* es, en último término, una pregunta por los recursos y vínculos con que cuenta el hogar.

Respecto del indicador de *trato igualitario*, la **Comisión sugiere mantener el indicador en los términos definidos en el actual IPM**¹¹⁵.

El problema de la discriminación ha cobrado gran relevancia en el país, como se refleja en una agenda social, política y académica muy activa en torno a estos temas. La promulgación en 2012 de la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la

¹¹⁴ Informe Final Consejo Asesor para la Cohesión Social (2020). Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social.

¹¹⁵ La comisionada Paulina Henoch no está de acuerdo con mantener el indicador de trato igualitario, dado que además de ser subjetivo basado, no debería ser un indicador del IPM.

discriminación (ley Zamudio), y en 2024 de la Ley N° 21.643, que establece un marco legal para la prevención y sanción del acoso y la violencia en el entorno laboral (Ley Karin), habla de la importancia que se le está otorgando a la no discriminación o al derecho al buen trato como sociedad.

La prevalencia de esta carencia es relativamente alta y homogénea a lo largo de la distribución de los ingresos. Esto podría reflejar una sensación de trato injusto o de discriminación que atraviesa todos los grupos socioeconómicos en el contexto general de debilitamiento de los indicadores de cohesión social ya referidos, o bien el hecho que distintos grupos de ingresos pudieran estar sintiéndose discriminados por razones diferentes. En efecto, de acuerdo con datos de la EBS 2021, mientras los quintiles de más altos ingresos declaran con mayor frecuencia sentirse discriminados por razones de género o ideología política, las experiencias de trato injusto por “nivel socioeconómico”, la “condición de salud o discapacidad” o el “nivel educacional” presentan una relación inversamente proporcional más clara con respecto al nivel socioeconómico.

Uno de los límites a la manera cómo está preguntado el tema del trato en la encuesta Casen es que remite a situaciones de maltrato a nivel individual, por ejemplo, si la persona se sintió discriminada por su nivel socioeconómico, sexo, ropa, color de piel, ser extranjero, apariencia física, etc. La encuesta EBS, por su parte, pregunta por maltrato a nivel institucional. Por ejemplo, haber recibido malos tratos en un centro de salud, en el trabajo, en un establecimiento educacional, un establecimiento de servicios públicos, etc. En la construcción de un IPM, resultan más relevantes las situaciones de maltrato institucional, puesto que éstas son sensibles de ser intervenidas desde la política pública, no así -o al menos de manera bastante más indirecta- las primeras. Por lo mismo, **la Comisión recomienda avanzar hacia la incorporación de preguntas de maltrato institucional a partir de los datos aportados por la EBS en futuras versiones de la encuesta Casen.**

Respecto del indicador de *seguridad*, **la Comisión recomienda en lo inmediato mantenerlo en los términos vigentes. Sin embargo, con el fin de hacerlo menos restrictivo, propone cambiar el umbral de la carencia de “siempre” a “siempre” o “casi siempre” durante el último mes, ha vivido o presenciado a lo menos una de las siguientes situaciones: i. Tráfico de drogas; ii. Balaceras o disparos”.**

El objetivo de incluir este indicador es la captura de las restricciones que pone la inseguridad a “las capacidades de las personas de moverse libremente”¹¹⁶. Desde este enfoque funcional de la inseguridad, no solo importa la victimización o el haber sido víctima de un hecho delictual. El riesgo frente al delito, la probabilidad que

¹¹⁶ Informe Final Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes Ministerio de Desarrollo Social (2016)

cada persona estima que tiene de ser víctima de uno o el miedo a la ocurrencia de un acto de este tipo tienen también el potencial de desencadenar respuestas que reducen la libertad positiva de las personas. No salir de la casa, no enviar a los hijos a la escuela, no ocupar el espacio público, no confiar en los vecinos o no acceder a las instituciones públicas son algunos ejemplos de cómo la inseguridad limita a las personas en sus posibilidades, agudizando con ello situaciones de exclusión. Las personas en situación de pobreza se ven especialmente afectadas por la inseguridad en tanto están imposibilitadas de generar medidas de autoprotección, experimentan impactos monetarios mayores tras un hecho delictual, pasan más tiempo en la calle y en el transporte público, viven en barrios con mayores tasas de victimización y mayores niveles de incivildades, y disponen de menos redes para enfrentar el delito, entre otros factores.

Ahora bien, más que buscar capturar hechos objetivos, este indicador debería reflejar la medida en la que las personas se privan de realizar ciertas actividades por temor. En este sentido, podrían ser preguntas más adecuadas a estos fines las que indagan directamente por las restricciones -como no caminar solo/a, no realizar actividades familiares al aire libre, no usar el celular en público, o no usar el transporte público- que las personas asumen por temor a ser víctimas de un delito¹¹⁷. **La Comisión recomienda indagar en la incorporación de este tipo de preguntas a la encuesta Casen 2026.**

Cabe mencionarse que la Comisión discutió en profundidad acerca de la ubicación que debería tener este indicador en el IPM, pudiendo estar tanto en la dimensión de *vivienda y entorno* como la de *redes y cohesión social*. La decisión de mantenerlo en esta última responde al enfoque funcional de la seguridad adoptado. Este indicador no busca medir victimización sino capturar los límites que pone la inseguridad para el acceso a oportunidades entre quienes la perciben en su entorno.

Por último, la Comisión propone la **incorporación en esta dimensión de un indicador de conectividad digital**. Los hogares carentes serían todos aquellos que **no cuentan ni con banda ancha fija, ni con banda ancha móvil (modem, Wifi o USB), ni con internet satelital, ni con tablet u otro dispositivo, que permita conectarse a internet**. Se decidió dejar a los teléfonos móviles fuera de la definición de la carencia, puesto que éstos son de uso personal, tienen un acceso limitado y restringido para otros miembros del hogar y, en particular, no sirven para escribir textos en el contexto de tareas escolares y similares.

¹¹⁷ Actualmente, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y la Encuesta de Bienestar Social (EBS) contienen preguntas de ese tipo.

Este indicador no está actualmente incluido dentro del cálculo del IPM. Sin embargo, existe consenso respecto de su importancia pues en la actualidad y, en particular, desde la pandemia, la conectividad ha pasado a constituir un determinante de la inclusión en distintos ámbitos. La educación, el trabajo, el acceso a información, la postulación a beneficios, las relaciones sociales, el acceso a la cultura, entre muchas otras cosas depende hoy en gran medida del acceso a una red de internet y a dispositivos y tecnologías de la información y las comunicaciones.

Parte de la discusión en torno a la incorporación de este indicador fue en relación con la dimensión a la que pertenecía, barajándose como alternativas el indicador de *déficit habitacional cualitativo* de la dimensión *vivienda y entorno* o la dimensión de *redes y cohesión social*. Se decidió enmarcar el debate dentro de esta última dimensión, pues esto permitía centrarlo más en la oportunidad de estar socialmente más conectado a través del acceso a Internet antes que en el hecho mismo de contar o no con infraestructura digital.

Se discutió acerca de si este indicador tenía o no una importancia similar a otros, como el déficit habitacional o el acceso a agua potable. La práctica de entregar a cada indicador igual ponderación en el índice resultante es un aspecto no del todo satisfactorio en las metodologías utilizadas para medir pobreza multidimensional, pero también lo es entregar ponderaciones distintas por indicador que resultan de acuerdos que invariablemente tienen algún grado de arbitrariedad. **Se opta, por lo tanto, por incluir este indicador, otorgándole el mismo peso que a los demás indicadores de esta dimensión.**

4.4. Mecanismo de agregación

Las propuestas de actualización del IPM de esta Comisión implican que, si bien se mantienen las cinco dimensiones vigentes, aumenta el número de indicadores de cada una de 3 a 4 y, por ende, también el total de indicadores del IPM de 15 a 20. Adicionalmente, en esta propuesta, cada indicador asume la misma ponderación del 5% en el IPM, lo que se deriva de tener 5 dimensiones de igual peso cada una (20%) y 4 indicadores al interior de cada dimensión.

No existe una norma estándar o recomendación de parte de organismos expertos respecto de dónde debiera fijarse el umbral que determina si un hogar está en situación de pobreza multidimensional.

La Comisión considera que el criterio que fija el umbral de la pobreza multidimensional en un número de carencias equivalente a una dimensión completa introduce incentivos a modificar el número de dimensiones para obtener un resultado u otro en la incidencia de la pobreza multidimensional, puesto que ésta dependerá, en último término, del número de dimensiones. De agregarse dimensiones con igual número de indicadores, el umbral de pobreza iría

disminuyendo, con lo que la medida de pobreza se haría cada vez menos exigente. Por el contrario, si se fija como criterio un indicador por dimensión, la medida se mantiene constante con independencia del número de dimensiones que se vaya agregando, pero se hace dependiente del número de indicadores. Por tal razón, es mejor práctica que el umbral se fije en término del porcentaje ponderado de indicadores que presenten carencias, en cuyo caso los resultados no dependen del número de dimensiones o indicadores utilizados.

En la medida actual, el hogar se clasifica en situación de pobreza multidimensional si la suma ponderada de indicadores con carencias es igual o mayor al 22,5% del total. En la medición propuesta por la Comisión, no hay una combinación de indicadores carentes que equivalgan a 22,5%. Las opciones más cercanas al umbral de carencias vigente es un umbral del 20% de los indicadores (4 carencias) o de 25% (5 carencias).

Los análisis de consistencia y robustez de la medida con umbrales del 20% o del 25% muestran que la medida se comporta de manera similar en ambos casos, en el sentido que no se altera la distribución relativa de la pobreza multidimensional entre regiones, entre zonas urbanas y rural, por tramo de edad, país de nacimiento, o pertenencia a pueblos indígenas del jefe de hogar. Considerando estos criterios, desde una perspectiva de robustez de la medida, ambos umbrales podrían ser utilizados.

En las estimaciones que se presentan más adelante se muestra que el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional es 24,6% de la población para un umbral de 25% y 38,6% para un umbral de 20%. La brecha de 14 puntos porcentuales entre ambas estimaciones corresponde al porcentaje de población que presenta carencias en 4 indicadores. Las estimaciones se realizan con la encuesta Casen 2022¹¹⁸.

El umbral de 25% es uno de continuidad, puesto que es el mismo que se usó en la medida inicial de pobreza multidimensional en el país, que constaba de 4 dimensiones¹¹⁹. También lo es porque bajo la medición propuesta por la Comisión, el umbral de 25% entrega la misma tasa de pobreza multidimensional que el umbral vigente de 22,5%, como se muestra en el Gráfico 4.6 más adelante.

¹¹⁸ De utilizarse el umbral que utiliza el IPM global, de 33% de carencias, la tasa de pobreza multidimensional sería solo 7,8%.

¹¹⁹Ver Ministerio de Desarrollo Social (2015): “Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional”, Serie Documentos Metodológicos N°28, página 45.

En base a los antecedentes citados, la Comisión recomienda utilizar un umbral de 25% en la medición propuesta de pobreza multidimensional¹²⁰.

4.5. Estimaciones

De acuerdo con la medida de propuesta por la Comisión, un 24,6% de la población nacional estaría en situación de pobreza multidimensional en 2022. La cifra representa un aumento de 7,2 puntos porcentuales respecto de la medición vigente para ese año (16,9%).

Este resultado es producto de las modificaciones metodológicas que se han descrito a lo largo de este capítulo. Éstas refieren a la introducción de nuevos indicadores, al cambio en el alcance y/o en los umbrales en los indicadores existentes, y a la nueva ponderación acordada a los indicadores.

La Tabla 4.1 presenta el porcentaje de población carente a nivel de los indicadores, contrastándose la medición vigente con la propuesta. Como señalado, el número de indicadores aumenta de 15 a 20, entre ambas mediciones. También se incrementa el porcentaje de población carente en la mayoría de los indicadores que se mantienen entre ambas mediciones. En algunos casos esto es consecuencia de la ampliación de las situaciones que definen carencias, como es la adición del *subempleo* en el indicador de *ocupación*. Otras veces es respuesta a un umbral más exigente, como definir como carentes en *seguridad* a los hogares que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado “siempre” o “casi siempre” durante el último año tráfico de drogas y/o balaceras o disparos, en reemplazo de solo “siempre”.

Tabla 4.1

Porcentaje población carente por indicador. Medición vigente y propuesta. Casen 2022

	Medición vigente		Propuesta Comisión (*)	
	Indicadores	población carente %	Indicadores	población carente %
Educación	Asistencia	1,8	Asistencia	2,0
	Rezago escolar	0,9	Rezago escolar	2,5
	Escolaridad adultos	23,9	Escolaridad adultos	21,0
	-		Aprendizaje escolar	24,5

¹²⁰ El Comisionado Gonzalo Durán se manifestó a favor de usar el umbral de 20%, porque mantiene el criterio de equivalencia a la ponderación de una dimensión.

Salud	Acceso	6,3	Acceso	6,8
	Malnutrición infantil	3,3	Inseguridad alimentaria	20,3
	Adscrito previsional	4,9	-	
	-		Control preventivo salud	17,0
	-		Dependencia funcional	6,7
Vivienda y Entorno	Habitabilidad	15,0	Déficit habitacional	24,0
	Servicios básicos	5,4		
	Entorno	10,1	Equipamiento comunitario	6,3
			Contaminación	10,9
	-		Asequibilidad	13,0
Trabajo y seguridad social	Ocupación	10,7	Ocupación y subempleo	26,4
	Cotización previsional	28,5	Calidad empleo	32,5
	Jubilación	9,2	Jubilación	10,0
	-		Cuidados	17,7
Redes y cohesión social	Apoyo y participación	6,4	Apoyo	12,1
	Trato igualitario	17,6	Trato igualitario	17,4
	Seguridad	9,1	Seguridad	28,0
	-		Conectividad digital	18,9

(*): Los indicadores de asistencia, rezago escolar, escolaridad, acceso y seguridad tienen modificaciones en su alcance o umbral respecto de la medición vigente

Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022

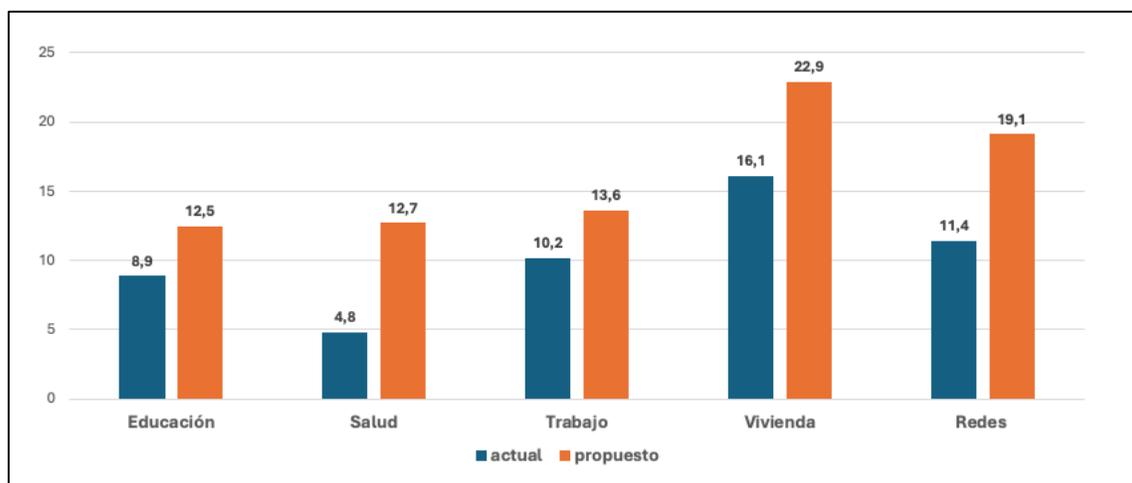
Por su parte, los nuevos indicadores que se introducen en la propuesta tienden a presentar porcentajes de población en carencia más elevados que en el promedio de los casos. Ello ocurre porque refieren a situaciones donde la situación de carencia es extendida en la población, como en aprendizaje escolar o déficit habitacional, o bien porque amplían la población de referencia para la cual aplica la carencia, como es el caso de *inseguridad alimentaria*, que considera a todos los hogares a diferencia del indicador vigente de *malnutrición infantil* que tiene como población de referencia solo a los menores entre 0 y 6 años.

El Gráfico 4.5 presenta la situación de pobreza a nivel de cada dimensión, medido como el promedio del porcentaje de población carente en los indicadores que conforman la dimensión. A modo de ejemplo, la cifra de 8,9% para la dimensión de educación en la medición vigente corresponde al promedio simple del porcentaje de carentes en *asistencia*, *rezago escolar* y *escolaridad*.

El Gráfico muestra con claridad el incremento de la población carente entre la medición actual y la propuesta. Destaca en particular el crecimiento en la dimensión de *salud*, que responde a la introducción de dos indicadores con significativos niveles de carencia: *inseguridad alimentaria* y *control preventivo de salud*.

Gráfico 4.5

Porcentaje población carente, promedio por dimensión. Mediciones propuesta y vigente. Casen 2022.

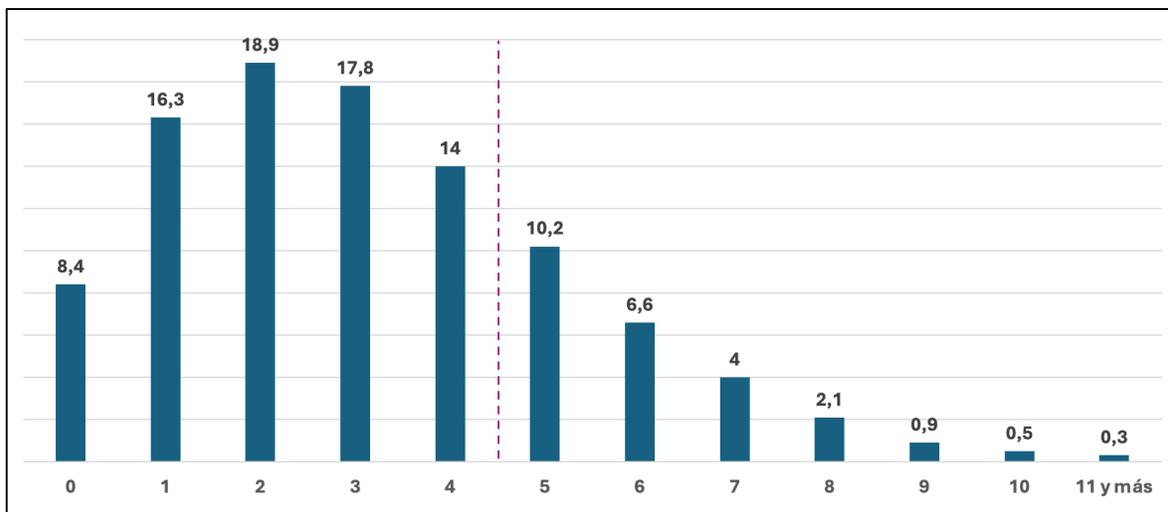


Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022.

En el Gráfico 4.6 se presenta el porcentaje de población nacional, según el número de carencias que tengan. El umbral de pobreza multidimensional propuesto por la Comisión, de 25% de carencias o cinco indicadores, da lugar a que la tasa de pobreza multidimensional sea 24,6% de la población. Gráficamente, es la suma de la población en las barras de 5 o más carencias. La línea punteada entre las 4 y 5 carencias corresponde a un umbral de 22,5% de carencias, que entrega la misma tasa de pobreza que el umbral de 25%.

El Gráfico informa que un 8,4% de la población no presenta ninguna carencia, mientras que 53% tiene entre 1 y 3 indicadores en carencia. Es de interés notar la fuerte sensibilidad que tiene esta medida de pobreza respecto del umbral del número de carencias. Si este hubiera sido de 4 en vez de 5 carencias, el porcentaje de población en pobreza multidimensional se habría elevado a un 34,8% de la población.

Gráfico 4.6
 Distribución de la población según número de carencias. Medición propuesta
 Casen 2022 (*)

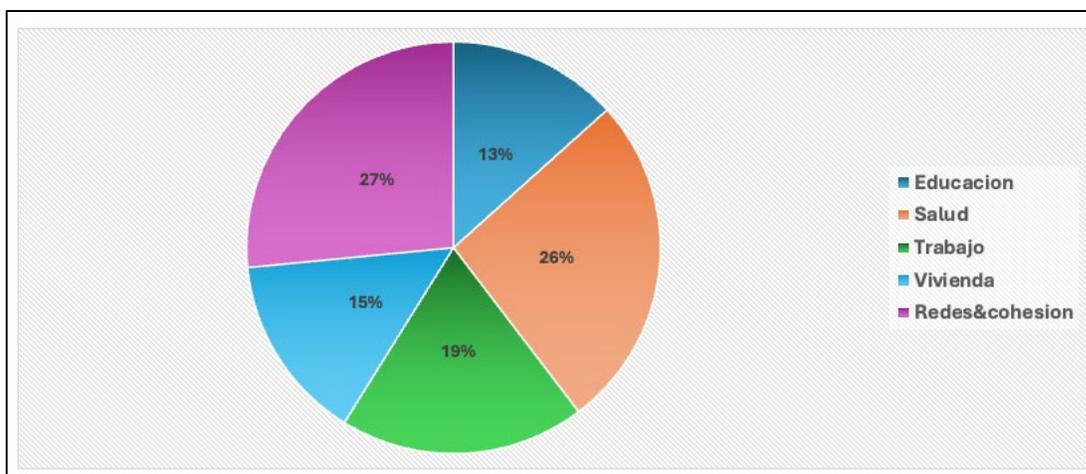


Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022

Finalmente, el Gráfico 4.7 muestra la contribución porcentual que tiene cada dimensión en el aumento del IPM entre la medición actual y la propuesta (de 16,9% a 24,6%). Las dimensiones con mayor contribución son *redes y cohesión social*, y la dimensión de Salud. Entre ambas explican más de la mitad del incremento entre las mediciones. El mayor aporte de la dimensión de *redes y cohesión social* se debe a la significativa incidencia en la población que tienen los indicadores de seguridad y conectividad, pero también a la nueva ponderación que tiene la dimensión en el IPM, que crece de un 10% a un 20%.

Gráfico 4.7

Contribución porcentual de las dimensiones al aumento en el IPM entre la medición vigente y propuesta



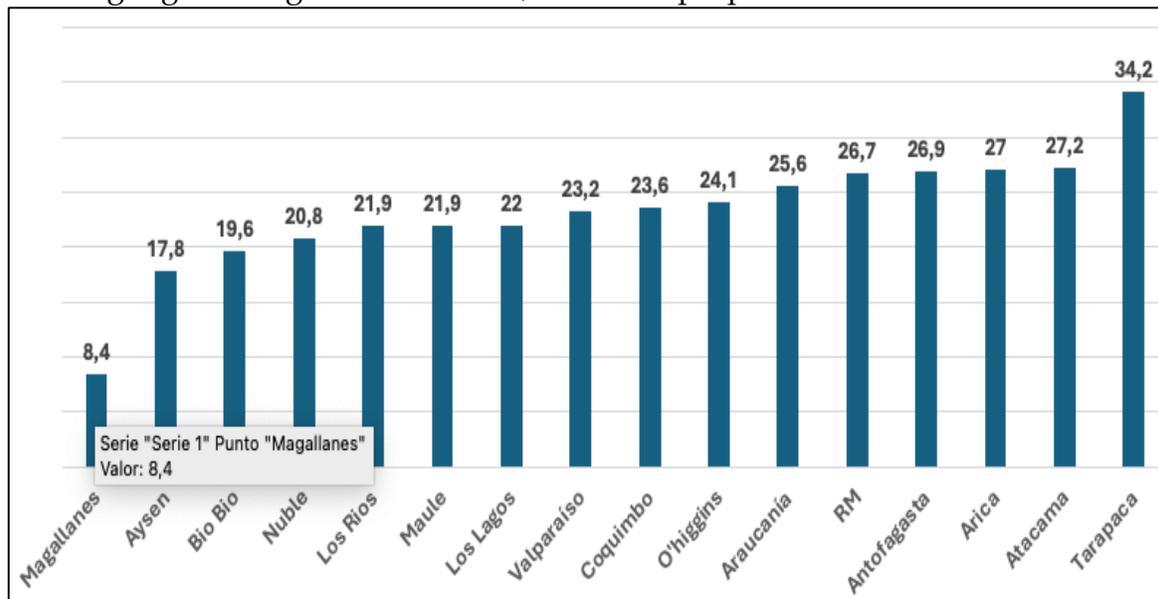
Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022

También interesa conocer el perfil de la población en situación de pobreza multidimensional que resulta de la medición propuesta. Este análisis puede realizarse para diferentes grupos de la población y se elige la variable regional, habida cuenta de la marcada diversidad que presenta el perfil de pobreza entre las regiones.

A tal respecto, el Gráfico 4.8 presenta la incidencia regional de la pobreza multidimensional que resulta de la propuesta de la Comisión. Las cuatro regiones con mayores índices de pobreza multidimensional están en el norte del país, todas ellas con fuerte presencia de población inmigrante. En el extremo sur se encuentran las dos regiones con menor IPM. Cabe destacar la presencia de *outliers* en las puntas del ranking. Magallanes tiene solo a un 8,4% de su población en situación de pobreza multidimensional, mientras que en Tarapacá la tasa más que se cuatriplica (34,2%). Esta es una brecha significativamente mayor que la presentada por la pobreza monetaria, donde la región más pobre (Araucanía) duplica el porcentaje de población en situación de pobreza a la región más afluente (Aysén).

Gráfico 4.8

Ranking regional según IPM en 2022, medición propuesta.



Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022

En la materia es de interés comparar el ordenamiento de regiones según pobreza de ingresos y pobreza multidimensional (Tabla 4.2). La primera columna muestra el ranking de regiones, de menor a mayor tasa de pobreza monetaria. La segunda columna informa el lugar que ocupa la respectiva región en el ranking de pobreza multidimensional. Las mediciones corresponden a las propuestas por la Comisión y usan datos de la Casen 2022.

El resultado más importante es la baja correspondencia que presentan ambos rankings. Tres de las cinco regiones con menor tasa de pobreza de ingresos corresponde a regiones con elevada pobreza multidimensional: Metropolitana, Antofagasta y Atacama. Por su parte, Maule y Ñuble tienen altos niveles de pobreza monetaria y relativamente bajas tasas de pobreza multidimensional.

De la Tabla 4.2 se desprenden dos conclusiones de importancia. La primera es que la medida de pobreza multidimensional entrega información cualitativamente distinta respecto de la pobreza monetaria. En particular sugiere que coexisten situaciones en que los hogares generan flujos de ingresos que los sitúan fuera de la pobreza monetaria, pero experimentan carencias relevantes en dimensiones del bienestar relacionado con la provisión pública de servicios sociales, (y viceversa). La segunda inferencia es que la política pública de reducción de la pobreza debe tener necesariamente una óptica regional.

Para ilustrar este punto, las Tablas 4.3 y 4.4 presentan información a nivel de las dimensiones de pobreza multidimensional. La primera presenta a las tres regiones

con mayor porcentaje de carencias en cada dimensión; la segunda tabla presenta a las regiones con menores tasas de carencia. La información es sugerente del potencial que tiene la medición de la medida de pobreza multidimensional como guía de la política pública.

Tabla 1.2
Ranking regional según pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, de menor a mayor. Medidas propuestas por la Comisión. Casen 2022

	Pobreza ingreso	Pobreza multidimensional
<u>Aysen</u>	1	2
Magallanes	2	1
RM	3	12
Antofagasta	4	14
Atacama	5	15
Valparaíso	6	8
Los Rios	7	6
O'higgins	8	10
Los Lagos	9	7
Bio Bio	10	3
Arica	11	13
Coquimbo	12	9
Tarapaca	13	16
Maule	14	5
Nuble	15	4
Araucanía	16	11

Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022.

Tabla 4.3
Regiones con mayor tasa de carencias, según dimensión del IPM.
Medición propuesta por la Comisión. Casen 2022.

	Educación	Salud	Trabajo y Seguridad social	Vivienda y entorno	Redes y Cohesión Social
1	Tarapacá	Tarapacá	Tarapacá	Tarapacá	Tarapacá
2	Atacama	O'Higgins	Arica	Antofagasta	Metropolitana
3	Araucanía	Antofagasta	Valparaíso	Atacama	Atacama

Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022.

Tabla 4.4

Regiones con menor tasa de carencias, según dimensión del IPM.
Medición propuesta por la Comisión. Casen 2022.

	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Redes y Cohesión Social
1	Magallanes	Magallanes	Magallanes	Magallanes	Magallanes
2	Metropolitana	Biobío	Aysén	Aysén	Aysén
3	Arica	Aysén	Ñuble	Ñuble	Biobío

Fuente: Elaboración en base a datos de la encuesta Casen 2022.

4.6. Otros temas en la medición de la pobreza multidimensional

Durante su funcionamiento, la Comisión constituyó una sub-comisión de *nuevos indicadores*, con el fin de indagar otras dimensiones relevantes hasta ahora no incluidas en el IPM. En su trabajo fueron clave los aportes recibidos desde la ciudadanía, así como las audiencias sostenidas con representantes de la sociedad civil organizada. De este proceso emergieron cuatro temas que fueron revisados con mayor detención: pobreza energética, pobreza de tiempo, endeudamiento y cambio climático.

La pobreza energética¹²¹ se entiende como la falta de acceso equitativo a servicios energéticos de alta calidad para satisfacer las necesidades fundamentales y básicas de los integrantes de un hogar, con el fin de sostener su desarrollo humano y económico¹²². En el caso de Chile, existen dos temas de relevancia para la medición de la pobreza energética. El primero refiere al acceso a fuentes de energía de calidad. El segundo al gasto que realizan los hogares en este ítem. En efecto, en Chile son pocos los hogares que declaran no tener acceso a energía eléctrica (solo el 0,34% de los hogares). En cambio, sí podría ser de relevancia en la medición y caracterización de la pobreza el uso de fuentes contaminantes para la calefacción o cocina, la falta de aislación térmica de las viviendas, las interrupciones en el suministro de energía eléctrica, así como la elevada proporción de los ingresos que deben destinar las familias al consumo de energía. Actualmente, ninguno de estos aspectos es posible de ser capturado, pues la encuesta Casen no incluye las preguntas necesarias para ello.

¹²¹ Sirvieron de insumo a este apartado los aportes de la Red de Pobreza Energética (RedPE) y de Nicolás Argomedo Mujica

¹²² Definición provista por la Red de Pobreza Energética (RedPE).

Respecto del acceso a fuentes de energía limpia y tecnologías eficientes, una posibilidad sería que, en futuras versiones de la encuesta Casen, se incluyan preguntas que permitan diferenciar a los hogares que, pese a utilizar una fuente de energía para cocinar como leña o carbón, poseen una ventilación adecuada de aquellos que no la tienen, o preguntas sobre el confort térmico de la vivienda.

Respecto del gasto en energía, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia informó a la Comisión respecto de la incorporación en el cuestionario de la encuesta Casen 2024 de una pregunta sobre gasto en energía eléctrica que, en futuras versiones, podría complementarse con el gasto en otras fuentes de energía para conformar un indicador de gasto total en energía¹²³. Para utilizar esta información en la construcción de un indicador que pueda ser considerado en el cálculo de la pobreza multidimensional, sería necesario definir un umbral de gasto por sobre el cual los hogares se ubicarían en situación de carencia, tal como la Comisión propone para el indicador de *asequibilidad*¹²⁴ en la dimensión de Vivienda y Entorno.

La pobreza de tiempo, por su parte, se entiende como la falta de tiempo disponible para actividades como el ocio, la educación y la interacción social, debido a la carga de trabajo remunerado y no remunerado y a las obligaciones de transporte¹²⁵. Este tema emergió en el marco más general de la discusión sobre la dimensión de *trabajo y seguridad social* como una estrategia para incorporar al IPM algún indicador que diera cuenta, por un lado, de la doble carga de trabajo que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres y, por otro, de las extensas jornadas laborales que enfrentan muchos trabajadores. Se consideró, de hecho, la posibilidad de incluir en el indicador de *ocupación* el indicador de *sobre-empleo* para capturar como carencia, la situación de quienes, por necesidad, trabajan de forma remunerada y/o no remunerada, más horas que el máximo establecido por la ley.

Ahora bien, medir la pobreza de tiempo requiere de una batería compleja de preguntas que el cuestionario actual de la encuesta Casen no considera. Por otro lado, resulta complejo construir un indicador sobre pobreza de tiempo a partir de las respuestas del informante idóneo, pues, con una alta probabilidad, esta persona no contará con información exacta respecto de las horas que cada uno de los integrantes del hogar destina a distintas actividades. Una alternativa es focalizar el problema en la sobrecarga de trabajo. Para ello, se puede considerar como base el módulo *balance de vida y trabajo* de la EBS.

¹²³ La pregunta es: "En el mes pasado, ¿cuánto pagó su hogar por electricidad?"

¹²⁴ Se considerarán carentes los hogares que destinen un porcentaje equivalente o superior al 30% de su gasto mensual al pago de arriendo y dividendo por la vivienda.

¹²⁵ Definición provista por Jorge Rosales Salas, cuyos aportes fueron utilizados en este apartado.

En relación con el endeudamiento¹²⁶, su relevancia emerge en el marco de la discusión sobre la vulnerabilidad social. En las consultas ciudadanas apareció de distintas maneras: el endeudamiento cotidiano en locales de abastecimiento de proximidad, con familiares o redes de conocidos, el uso de crédito para comprar alimentos en supermercados, entre otros casos. Habiendo consultado a expertos sobre el tema, la Comisión reconoce la importancia de relevar el endeudamiento en el que incurren los hogares de menores ingresos para sobrevivir, a diferencia de los que se endeudan para la adquisición de bienes suntuarios.

Dado que actualmente la encuesta Casen no considera las preguntas necesarias para la construcción de un indicador en este ámbito, la Comisión recomienda a futuro indagar en su factibilidad. Se podría medir la necesidad de acceder a créditos para la adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, servicios básicos, medicamentos, cuidados, entre otros. La EBS permite explorar este tema al incluir una batería de preguntas al respecto. Adicionalmente, se podría incluir una pregunta sobre la carga de endeudamiento como porcentaje de los ingresos del hogar, estableciéndose para ello un umbral por sobre el cuál el hogar se encontraría en una situación de “sobreendeudamiento”.

Por último, respecto de la vulnerabilidad al cambio climático y su impacto sobre la pobreza¹²⁷, se observa a partir de la evidencia internacional que el tema que ha ido cobrando importancia en el debate público, pero hasta el momento los índices de pobreza multidimensional que incluyen la dimensión ambiental o un indicador de vulnerabilidad al cambio climático se encuentran a nivel experimental. Distintos trabajos académicos estiman índices de pobreza multidimensional incorporando la vulnerabilidad al cambio climático para determinadas regiones, seleccionando indicadores *ad hoc* al lugar geográfico. Con todo, aún no existe consenso sobre las dimensiones y los indicadores que debiera contemplar un índice de vulnerabilidad al cambio climático. Se concluye que lo que se requiere es medir la vulnerabilidad ante la exposición a desastres naturales y que, para ello, la encuesta Casen no pareciera ser el instrumento más apropiado. Una alternativa sería recurrir a datos administrativos y georreferenciados sobre eventos climáticos como, por ejemplo, sequías, inundaciones, desbordes de ríos o extremos térmicos, y analizar cómo se correlacionan estos eventos con otros indicadores que pudieran determinar la vulnerabilidad de los hogares entendida como “el grado en que [son] susceptibles o incapaces de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluidas las variables y extremos climáticos”¹²⁸. Mayores grados de vulnerabilidad podrían considerarse como una situación de carencia en un IPM.

¹²⁶ Este apartado se nutre de la información aportada por Lorena Pérez y Alejandro Marambio de la Universidad de Chile, así como de Mitzzy Fuchslocher Donoso.

¹²⁷ Este apartado se basa en la entrevista con CIGIDEN.

¹²⁸ IPCC, 2001. Anexo B. Glosario de términos. Informe de Síntesis - Cambio Climático 2001.

En síntesis, por la relevancia de todos estos temas y las limitaciones que hoy presenta la principal fuente de información para caracterizar la pobreza, la Comisión recomienda seguir indagando para incorporarlos en la medición de la pobreza multidimensional a futuro.

5. Otras propuestas de la Comisión

5.1. Tablero para dar cuenta de las expresiones de pobreza

Los métodos para medir la pobreza resultan siempre insuficientes para capturar la complejidad de un fenómeno, que se expresa en todos los ámbitos de la vida de las personas. Partiendo del hecho que la medición es solo la foto de una realidad que es dinámica, medir la pobreza es un ejercicio de alcance limitado que, necesariamente, por razones técnicas, de disponibilidad de datos, de comparabilidad, robustez, comunicabilidad, utilidad, entre varios otros criterios, deja fuera muchas de sus manifestaciones.

En este sentido, son acotados los ámbitos que pueden capturarse en una única medida de la pobreza. Incluso el Índice de Pobreza Multidimensional restringe el número de dimensiones e indicadores que incluye en virtud de un criterio de parsimonia que busca el equilibrio entre el número de aspectos que son representados en la medida y la importancia relativa que se le otorga a cada uno.

Por otro lado, a la luz de los nuevos desarrollos teóricos y técnicos, a medida que mejora la captura de datos, conforme los países se van desarrollando y se van enfrentando a la necesidad de generar nuevas métricas que reflejen mejor los desafíos que enfrentan, va creciendo la presión por medir más aspectos de la pobreza, medirlos mejor y adoptar criterios más exigentes. Así, la medición de la pobreza vigente es una solución de compromiso, un punto intermedio entre la necesidad de simplificar y la necesidad de capturar el fenómeno en su complejidad.

Una manera de enfrentar esta tensión es poniendo a disposición de los interesados, del Estado y de los tomadores de decisión un *tablero de métricas de la pobreza*. Cada una de las medidas que compongan este tablero podría tener como función describir un aspecto de la condición de pobreza. Cada quién, según sus objetivos, puede decidir cuáles considerar. Respecto de este punto, **la Comisión recomienda mantener como medidas principales, la medición de la pobreza por ingresos y el Índice de Pobreza Multidimensional, pero propone complementarlas con medidas adicionales.**

5.1.1. Pobreza severa

Históricamente, la medición de la pobreza ha distinguido la situación de pobreza de la pobreza extrema. Respecto de ésta última, hasta la medición de 2011 se consideraba que estaban en situación de pobreza extrema los hogares, cuyos ingresos totales per cápita estaban por debajo del costo de la canasta básica de alimentos (CBA), es decir, los que no disponían de los ingresos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias de sus integrantes. En esta metodología, el valor de la CBA era la línea de pobreza extrema o indigencia.

La metodología vigente asume que un hogar está en situación de pobreza extrema si su ingreso total por persona equivalente es inferior a dos tercios de la línea de la pobreza. La medida considera que, además de la alimentación, hay otros bienes indispensables para asegurar la subsistencia como la vestimenta y la vivienda. Dos tercios de la línea de la pobreza equivale aproximadamente al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en estos tres ítems, de acuerdo a los datos de la EPF 7.

En la medición que propone esta Comisión, el gasto de la población de referencia en los citados ítems representa el 67,8% de la línea de pobreza, lo que aproximadamente corresponde a dos tercios de esta. Es decir, sigue siendo vigente el parámetro que se introdujo en 2013 para la medición de la pobreza extrema.

Una medida complementaria a la pobreza extrema es la *pobreza severa*, denominación que la Comisión utiliza para referirse a los hogares que experimentan en forma simultánea situaciones de pobreza monetaria y multidimensional. Esto es, hogares cuyos ingresos son insuficientes para adquirir la canasta de bienes y servicios definidos como mínimos del bienestar y que, a la vez, experimentan un número de carencias en dimensiones distintas al ingreso por sobre el umbral de la pobreza multidimensional¹²⁹.

Estos hogares se encontrarían en una situación más compleja y severa de pobreza que, para ser abordada, requeriría de políticas públicas integradas que combinen apoyo de ingresos e inversiones en servicios sociales e infraestructura. Además, existe evidencia empírica que muestra que las personas que están en situación de

¹²⁹ A nivel internacional, la medición oficial de pobreza en México considera en situación de pobreza a la población, cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica de bienes y servicios, a la vez que es carente en al menos uno de los indicadores de privaciones sociales.

pobreza monetaria y multidimensional enfrentan una mayor probabilidad de estar en pobreza crónica, es decir, en situación de pobreza de largo plazo¹³⁰.

La Tabla 5.1 presenta el porcentaje de la población que en la medida propuesta por la Comisión estaría en situación de pobreza severa a nivel de regiones, ordenadas de menor a mayor prevalencia de la medida. El indicador presenta una significativa variación entre las regiones; la razón entre la región con mayor porcentaje de población en situación de pobreza severa y aquella con el menor porcentaje es cinco veces (Tarapacá versus Magallanes). Este cociente es dos veces en la medida de pobreza por ingresos y cuatro en la de pobreza multidimensional¹³¹.

Las medidas de pobreza extrema y pobreza severa capturan aspectos distintos de la situación de carencias que afecta a la población de menores recursos en el país. Del total de la población que presenta algunas de estas condiciones, alrededor de un tercio está en pobreza severa, otro tercio en pobreza extrema y el tercio restante en ambas situaciones, en la medición propuesta por la Comisión.

¹³⁰ Kimberly Bolch, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez (2023): “When life gives you lemons: Using cross-sectional surveys to identify chronic poverty in the absence of panel data”. *The Review of Income and Wealth*, vol 69 Issue 2 pp. 474-503.

¹³¹ Estas estimaciones están hechas asumiendo todas las recomendaciones de la Comisión para el cálculo de la pobreza por ingresos

Tabla 5.1

Porcentaje de la población regional en situación de pobreza severa en 2022, en la medición propuesta por la Comisión.

Regiones	% de población en pobreza severa
Magallanes	3,3
Aysén	7,1
Biobío	9,0
Valparaíso	9,7
Los Lagos	9,8
Atacama	9,8
Los Ríos	10,1
Ñuble	10,1
RM	10,5
Antofagasta	10,6
O'Higgins	10,8
Maule	11,2
Coquimbo	11,2
Arica	12,5
Araucanía	13,8
Tarapacá	16,9
Nacional	10,6

Fuente: Casen 2022.

En base a los antecedentes presentados, la Comisión recomienda incorporar la medida de pobreza severa como parte de los indicadores que integran el tablero de medida de la pobreza. Ésta da cuenta de aquellos hogares que están simultáneamente en situación de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional¹³².

¹³² Esta propuesta fue presentada por Felipe Expósito del Hogar de Cristo en audiencia ante la Comisión.

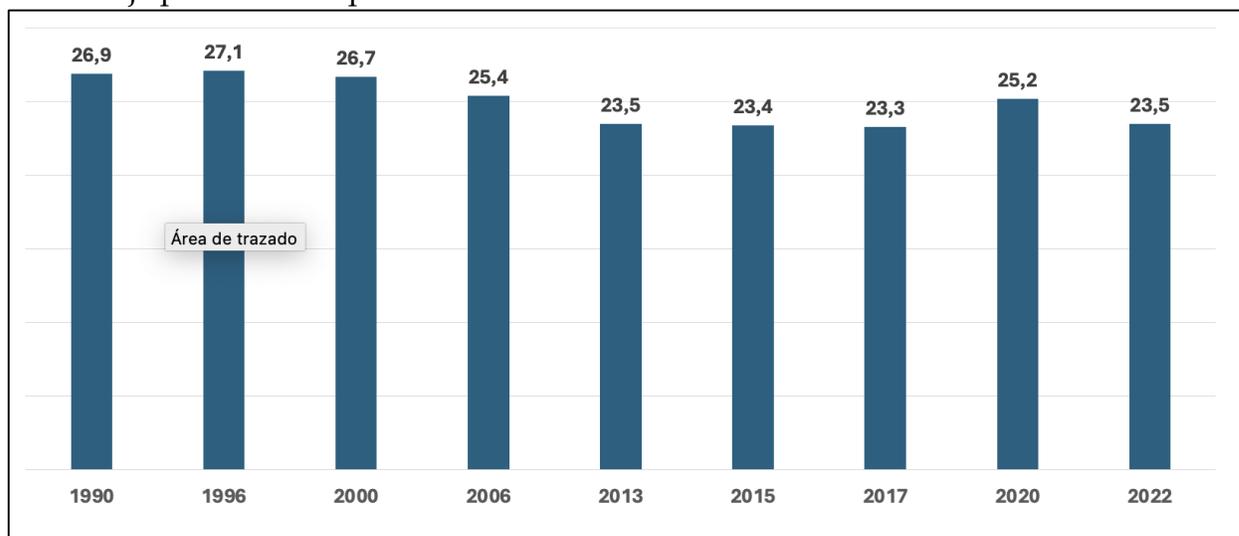
5.1.2. Pobreza relativa

Chile, como miembro de la OECD, reporta a este organismo la pobreza en base a una medida relativa. Ésta define la línea de la pobreza como el 60% de la mediana del ingreso monetario de los hogares, siendo clasificados como pobres las personas, cuyo ingreso es inferior a este umbral (ambos medidos en escalas de equivalencia). Esta línea es relativa en el sentido que si todos los ingresos del país suben (o bajan) en la misma proporción, el nivel de la pobreza se mantiene inalterado. Es una medida que le da más importancia al aspecto distributivo que al nivel de carencias absolutas de los hogares.

Esta medida releva el hecho, que las necesidades que definen una situación de pobreza varían con el nivel de ingresos de los países. Una de sus limitantes es que deja del todo fuera a componentes absolutos de las privaciones. De modo que podrían obtenerse niveles de pobreza relativa muy bajos como resultado de la poca dispersión en la distribución del ingreso que no estarían reflejando el nivel de carencias experimentados por las personas. Asimismo, es una medida poco sensible a las variaciones en el nivel de la actividad económica. Un país podría entrar en recesión experimentando una caída generalizada del nivel de ingresos, sin que esto se viera reflejado en sus niveles de pobreza relativa.

Gráfico 5.1

Porcentaje población en pobreza relativa. Chile 1990 a 2022



Fuente. Elaboración en base a encuestas Casen, años respectivos.

Respecto de si comunicar o no la medida de la pobreza relativa dentro de las estadísticas sobre pobreza que informa el MDSF, hubo discrepancias en la Comisión. En el entendido que sumar medidas adicionales tiene la ventaja de aportar más información para la comprensión y caracterización del fenómeno de la pobreza, tiene también la desventaja de complejizar la comunicación de los resultados.

Quienes estuvieron a favor de la recomendación argumentaron que se trata de una medida sencilla, fácil de comunicar y que permite la comparación a nivel internacional. Desde un punto más sustantivo, se sostuvo que el país ha logrado un nivel de desarrollo suficiente para tener una medida más estricta que incorpore a la medición oficial de carácter absoluto una medida de carácter distributivo. Adoptar esta medida reconoce la relación entre pobreza y desigualdad y el efecto que una distribución desigual de los ingresos tiene sobre el porcentaje de personas que vive por debajo del umbral mínimo de bienestar.

Quienes estuvieron en contra argumentaron, primero, que la medida de la OCDE no es estrictamente una medida de pobreza sino de desigualdad, por lo que no correspondería informarla dentro de la batería de indicadores para la medición de la pobreza. Luego, que Chile no ha alcanzado aun un nivel del desarrollo en el que la pobreza absoluta deje de ser importante y que una medida relativa puede desviar la atención del hecho que aún hay una parte considerable de la población que enfrenta carencias materiales. En este sentido, no consideran que esta medida sea una herramienta útil para orientar la política pública hacia los sectores más desfavorecidos. Por otro lado, se argumentó que ya existen mediciones de este tipo y que el problema más bien sería la falta de atención que se les otorga.

No habiéndose alcanzado consenso respecto de la propuesta de incluir la medida de pobreza relativa entre las estadísticas oficiales de pobreza, se sometió a votación. El resultado de la votación fue de 7 votos a favor y 3 en contra.

5.1.3. Pobreza subjetiva

La pobreza subjetiva es una medida de la pobreza desarrollada por la Unión Europea como complemento a las basadas en ingresos y gastos con el objetivo de evaluar la percepción que tiene la población encuestada sobre las dificultades que experimentan sus hogares para “llegar a fin de mes”.

La pregunta utilizada en Europa tiene seis alternativas de respuesta: con gran dificultad, con dificultad, con alguna dificultad, con alguna facilidad, con facilidad y con mucha facilidad. Los hogares que responden llegar a fin de mes con gran dificultad o con dificultad están en situación de pobreza subjetiva.

La Encuesta de Bienestar Social (EBS) en Chile incluye prácticamente la misma pregunta. De acuerdo con los datos para 2023, el porcentaje de personas que vive en condición de pobreza subjetiva es de 52%, lo que ubica a Chile por encima del porcentaje exhibido por el grupo de países de la Unión Europea con ingresos bajos (grupo 5).

Al igual que en el caso de la pobreza relativa, respecto de la incorporación de esta medida dentro de la batería de indicadores oficiales sobre pobreza, no hubo consenso en la Comisión. Quienes argumentaron a favor defendieron la medida por ser la única que captura la experiencia concreta que tienen las personas que viven en condición de pobreza, lo que contribuye a profundizar en la comprensión del fenómeno. Con frecuencia se plantea que los datos no reflejan las percepciones de las personas y la incorporación de esta medida podría ir en esa dirección. Por otro lado, la pobreza subjetiva, dentro del tablero de medidas, podría no ser la más relevante para el diseño de políticas públicas, pero sí servir para traducir numéricamente esta realidad a otros públicos interesados como la academia, la opinión pública y, en particular, quienes viven en esta condición.

Quienes estuvieron en contra de adoptar esta medida consideran que, dado que no hay un límite a las necesidades y sí a los recursos, la relación entre ambos no puede utilizarse como una medida de la pobreza. Reconociendo la importancia de capturar la autopercepción, la manera cómo se pregunta se presta para que, con independencia del decil de ingresos, las personas respondan que tienen dificultades para llegar a fin de mes, ya que más que capturar pobreza es una pregunta que remite a gastos. Por otro lado, dado que la medida de la pobreza subjetiva -y la relativa- es en último término, medidas de los ingresos de los hogares, y considerando que no son interpretables en conjunto ni comparables entre sí, agregarlas dificulta la interpretación de la medida oficial de pobreza por ingresos.

No habiéndose alcanzado consenso respecto de la propuesta de incluir la medida de pobreza relativa entre las estadísticas oficiales de pobreza, se sometió a votación. El resultado de la votación fue de 6 votos a favor y 4 en contra.

5.2. Vulnerabilidad a la Pobreza

Cuando la CMP elaboró su informe y propuso la adopción de una medida de vulnerabilidad, la preocupación por este tema en Chile recién emergía. El país aún se encontraba en el ciclo de crecimiento iniciado a finales de los años 1980. El ingreso per cápita había subido sustancialmente y el país había enfrentado varias crisis como la de 1998 y la de 2008. Sin embargo, éstos eran los últimos años del ciclo expansivo. A fines de la década del 2000 termina el súper ciclo del cobre con las sabidas restricciones a las finanzas públicas que esto significó. A su vez, la emergencia de demandas sociales, el aumento y cambio en los patrones migratorios, el menor crecimiento económico, la pandemia, la alta inflación que le siguieron, las dificultades posteriores para la recuperación del empleo, por mencionar algunos, son fenómenos que han ido presionando por la puesta en agenda del tema de la incertidumbre económica, que caracteriza las condiciones de vida de amplios grupos sociales que hasta ahora habían sido invisibilizadas en la trayectoria descendente de la pobreza.

La vulnerabilidad a la pobreza se entiende como la probabilidad que enfrentan hogares que, actualmente no están en situación de pobreza de ingresos, de caer en tal situación a futuro por efecto de eventos que afecten la generación de ingreso en ausencia de mecanismos de protección social¹³³.

La probabilidad que un hogar vea disminuir sus ingresos depende de su exposición a riesgos económicos, como es el caso del desempleo o enfermedad de sus integrantes en la fuerza de trabajo o de situaciones de recomposición de los grupos familiares. Esto se exagera si es que el hogar no cuenta con mecanismos frente a estos riesgos de disminución pronunciada de ingresos, como es la tenencia de ahorros, la pertenencia a la seguridad social o el tener redes de apoyo familiar.

También hay riesgos de pérdidas de ingresos vinculados a los eventos climáticos. Hay evidencia que las personas en situación de pobreza tienden a estar sobrerrepresentados en zonas con mayores riesgos climáticos y son por lo mismo más propensas a verse afectadas por eventos de este tipo, cuya ocurrencia ha ido en aumento. Quienes habitan en zonas rurales, por su parte, son más sensibles a ver limitados sus medios de vida como consecuencia de sequías o inundaciones, en la medida que dependan de actividades agrícolas o ganaderas. Por otro lado, durante los últimos años han proliferado los asentamientos irregulares en zonas de riesgo ambiental, exponiendo a situaciones de este tipo a quienes ahí habitan.

Para la medición de la vulnerabilidad a la pobreza es de interés conocer la densidad de la distribución de ingreso en el entorno de la línea de pobreza. Esto, pues a mayor porcentaje de población en esta parte de la distribución, más sensible o elástica será la tasa de pobreza frente a cambios en el ingreso de esos hogares. Esto es, más se incrementará -o reducirá- la tasa de pobreza frente a una caída -o aumento- en el ingreso de los hogares.

El Gráfico 5.2 muestra en cuántos puntos porcentuales cambia el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria (eje vertical) frente a variaciones de \$10 mil en el ingreso por adulto equivalente de los hogares en el entorno de la línea de pobreza (el ingreso se mide en miles de pesos de 2022 mensuales en el eje horizontal).

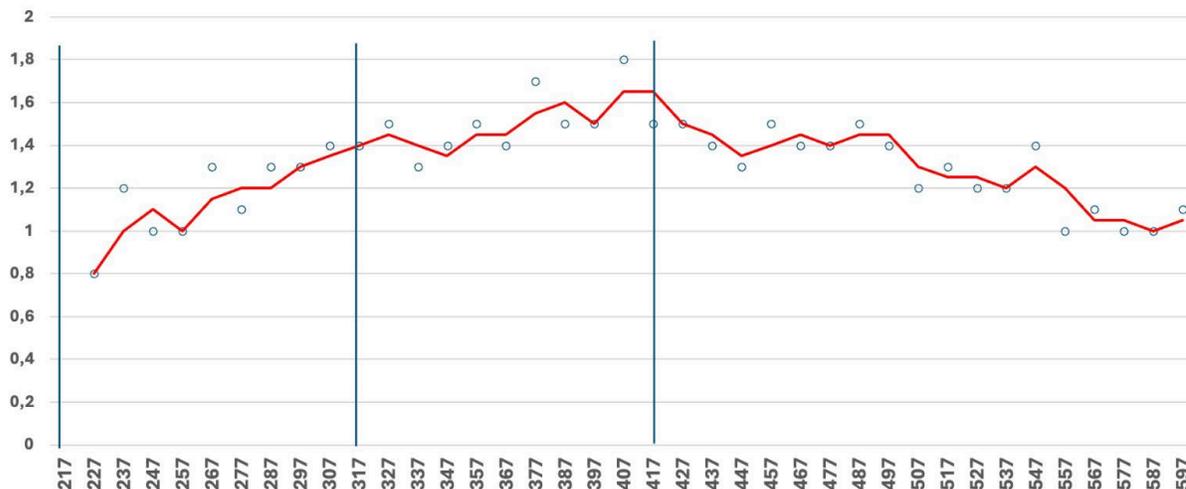
Se distinguen tres tramos. Para líneas entre \$217 mil y \$317 mil, el cambio promedio en la tasa de pobreza es 1,15 puntos porcentuales por cada \$10 mil de variación en el ingreso de los hogares; en el tramo de líneas entre \$317 mil y \$417 mil, la respuesta

¹³³ Dutta Indranil, James Foster & Ajit Mishra (2011): "On measuring vulnerability to poverty". *Social Choice and Welfare*, vol 37 pp 743-761

promedio en la tasa de pobreza es 1,50 puntos porcentuales; en el tramo 3 el efecto promedio es de 1,38 puntos.

Gráfico 5.2

Cambio en la tasa de pobreza, en puntos porcentuales, por cada \$10 mil de variación en el ingreso por adulto equivalente de los hogares



Fuente: Estimaciones propias en Casen 2022.

A modo ilustrativo, si el valor de la línea fuese \$317 mil y el porcentaje de población en situación de pobreza 15%, una reducción de 10% en el ingreso de los hogares inmediatamente por encima de la línea incrementaría la tasa de pobreza a casi 19%¹³⁴.

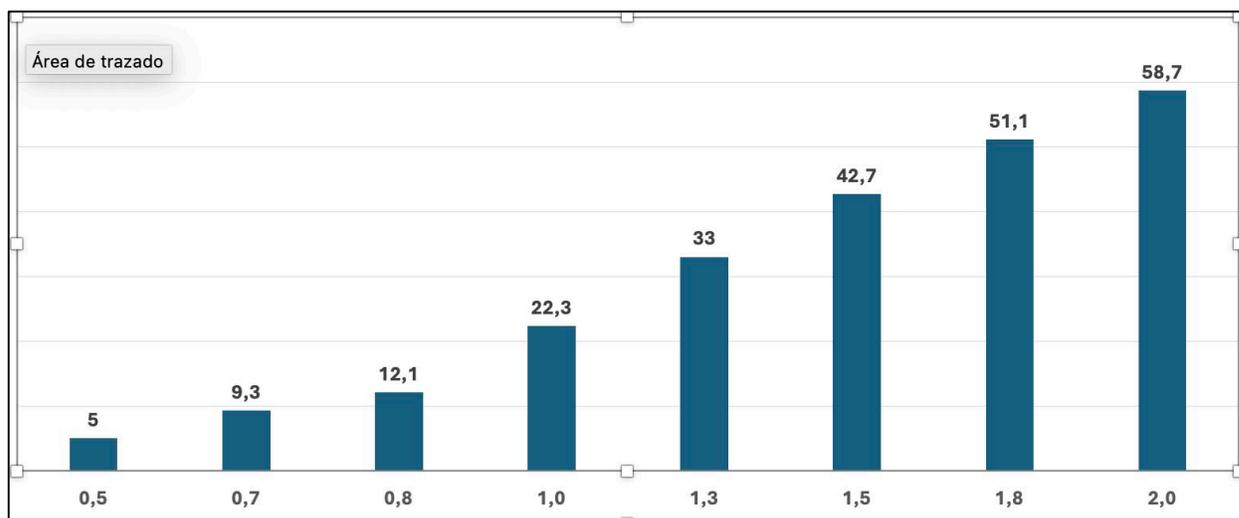
Estas cifras se aplican del mismo modo respecto de variaciones en la línea de pobreza. Un aumento de \$ 10 mil en la línea de pobreza por adulto equivalente hace crecer la tasa de pobreza en el citado valor de la elasticidad.

El Gráfico 5.3 muestra el cambio en la tasa de la pobreza si la línea de pobreza, estimada con los cambios metodológicos propuestos por la comisión, se modifica en distintas magnitudes. Por ejemplo, si la línea de pobreza aumenta en 25%, la tasa de pobreza es 33%, es decir, 50% más alta. Lo mismo si la línea aumenta en 50%, la población en pobreza alcanzaría al 42,7% de la población, casi duplicando la tasa de pobreza con la línea propuesta.

¹³⁴ Si se considera el caso de hogares cuyos ingresos están marginalmente por sobre una línea de pobreza de \$317 mil. Una caída de 10% en sus ingresos significa una reducción de alrededor de \$32 mil. Como la tasa se incrementa en este tramo en 1,15 p.p. por cada \$10 mil de disminución del ingreso, resulta en una tasa de pobreza de $15+3,8 = 18,84\%$.

Gráfico 5.3

Tasa de pobreza según valor de la línea de pobreza (múltiplos de la línea base)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2022.

Luis Felipe López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez introdujeron una metodología que ha sido utilizada a nivel internacional para definir y medir vulnerabilidad.¹³⁵ Esta metodología, también adoptada por el Banco Mundial, establece un umbral de vulnerabilidad que se expresa como un múltiplo de la tasa de pobreza. Usando datos de América Latina, los autores establecen que quienes enfrentan más de 10% de probabilidad de caer en pobreza son vulnerables y proponen una línea de vulnerabilidad de aproximadamente 2,5 veces la línea de pobreza. Estos cálculos están basados en datos de encuestas longitudinales o de panel, que permiten conocer cómo varía en el tiempo la situación de ingresos y pobreza de un conjunto representativo de hogares del país.

En el caso de Chile, estimaciones ajustadas con datos locales sitúan esta línea en torno a 2,3 veces la línea de pobreza, en base a la información provista por la encuesta panel Casen de 2006-2008.¹³⁶

Esta medición necesita ser actualizada para Chile, para lo cual la Comisión propone la puesta en marcha de una encuesta de panel que entregue información sobre la dinámica de la situación de pobreza, como se detalla en el próximo apartado.

¹³⁵ Luis López-Calva & Eduardo Ortiz-Juarez (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class," *The Journal of Economic Inequality*.

¹³⁶ Telias, A. (2018). *Understanding vulnerability: three papers on Chile* (Tesis doctoral, University of Manchester). <https://research.manchester.ac.uk/en/studentTheses/understanding-vulnerability-three-papers-on-chile>

Preliminarmente, la Comisión, con la colaboración del equipo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, realizó el ejercicio de estimar la línea de ingreso asociada al límite superior del tramo del 40% más vulnerable del modelo de calificación socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH) en la Casen 2022, con el fin de identificar una línea de vulnerabilidad y su relación con la línea de la pobreza a nivel poblacional. En el RSH, principal herramienta de asignación de prestaciones sociales, los límites entre los tramos no están dados por un ingreso monetario. El modelo de calificación socioeconómica se obtiene de una relación entre los ingresos y el índice de necesidades de cada hogar construido a partir de las características de sus integrantes. Sin desmedro de esto, el ejercicio propuesto permite obtener una aproximación de los tramos de ingreso utilizados en el Registro Social de Hogares.

Por ser información sensible¹³⁷ esta Comisión no dará cuenta del detalle de las equivalencias, pero sí se puede mencionar que dentro de aproximadamente 1,5 veces la línea de la pobreza es posible ubicar al 40% más vulnerable del RSH. Dentro de aproximadamente 2 veces la línea de la pobreza es factible encontrar al 60% más vulnerable del RSH. Tomando estos dos parámetros para definir los límites inferior y superior para una línea de vulnerabilidad, aproximadamente entre 15% y 30% de la población que está por sobre la línea de pobreza se podría clasificar como en situación de vulnerabilidad.

Esta línea de vulnerabilidad permitiría identificar a un grupo de la población que tiene una alta probabilidad de caer en la pobreza frente a un shock de ingresos o gastos, producto de alguna situación de salud o laboral, y puede utilizarse mientras el panel no se realice. Sin embargo, **la Comisión enfatiza que, para obtener una estimación más precisa de la línea de vulnerabilidad para Chile se requiere de contar con un panel de datos**, lo que se propone en la próxima sección.

5.2.1. Propuesta de Panel dinámico

Para medir vulnerabilidad y entender las dinámicas de pobreza que caracterizan a la población de ingresos bajos y medio-bajos, se requiere contar con datos longitudinales que entreguen información acerca de la situación de los hogares a lo largo del tiempo. Las encuestas de panel son el instrumento de preferencia para capturar la dinámica de pobreza y, por ende, la vulnerabilidad a la que están

¹³⁷ En los términos establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, "un test de daños obliga a sopesar el beneficio de entregar estas equivalencias de manera exacta frente al perjuicio de dar a conocer esta información. Esto último permitiría estimar los ingresos que sitúen a algún hogar en uno u otro tramo, lo que podría impactar fuertemente la calidad del instrumento vigente, dada la sensibilidad y el dinamismo de la variable. Además, podría conducir a la población a realizar interpretaciones equívocas, asumiendo que con un ingreso determinado necesariamente le corresponde a su hogar un tramo específico de la CSE".

expuestos los hogares. Aquellos hogares que se mantienen en pobreza a través del tiempo podrían categorizarse como hogares que viven en pobreza crónica, aquellos hogares que entran y salen de la situación de pobreza podrían categorizarse como hogares vulnerables y en riesgo de caer en pobreza y aquellos hogares que en ningún periodo caen en pobreza como hogares no pobres ni vulnerables. Como señalado, este instrumento permitiría construir una línea de vulnerabilidad análoga a la línea de pobreza por ingresos.

Obtener datos de panel permite no solo comprender la dinámica de pobreza y medir vulnerabilidad, sino también entender las causas y consecuencias de ésta. Esto es, por qué los hogares caen en pobreza entre períodos y cuáles son los factores que contribuyen a salir de ésta. Este conocimiento permitiría retroalimentar a la política pública orientada a reducir vulnerabilidad y pobreza crónica.

Reconociendo que la pobreza es un fenómeno complejo y dinámico, la Comisión propone que se realice una encuesta panel que permita conocer la evolución de la situación de pobreza de los hogares en Chile y medir la probabilidad que los ingresos de un hogar caigan bajo la línea de la pobreza, es decir, identificar a aquellos hogares que entran y salen de pobreza a través del tiempo.

Los **objetivos** de esta encuesta panel serían los siguientes:

- Medir dinámica de pobreza de ingreso y multidimensional. Identificar movimientos hacia dentro y hacia afuera de la pobreza.
- Medir vulnerabilidad a la pobreza. Identificar umbrales y analizar características y determinantes.
- Medir pobreza crónica. Identificar permanencia en pobreza y analizar características y determinantes de este grupo.
- Identificar shocks (naturales, salud, trabajo, otros) que enfrentan los hogares. Analizar respuestas a los shocks y mitigación de riesgo de los hogares.

En cuanto a la muestra, la población objetivo serían los hogares residentes en Chile. La encuesta debiera tener representatividad nacional, urbano-rural y por macrozonas (entendiendo que representatividad regional puede ser muy costosa en términos monetarios). El marco muestral podría construirse a partir del Censo 2024. El tamaño muestral dependerá de la representatividad y del presupuesto. En términos de la unidad de análisis, la definición de un hogar es lo suficientemente precisa para un momento en el tiempo, pero no a lo largo de él. A diferencia de los individuos, en el tiempo los hogares pueden cambiar de forma/composición (ganar o perder miembros, dividirse, dos o más hogares unirse). Por lo tanto, se sugiere seguir a las personas.

Muchos estudios de este tipo tienen periodicidad anual, por al menos 3 razones: mejoran la memoria en preguntas retrospectivas, facilita el re-contacto con los miembros de la muestra original, permite capturar fenómenos de rápido cambio (dinámica de la pobreza). La siguiente pregunta es por cuánto tiempo seguir al panel. Para responderla es necesario considerar la atrición que han tenido otros paneles en Chile. Existen experiencias internacionales de paneles rotativos que funcionan muy bien. En esta propuesta se sugiere un panel rotativo en que cada muestra se entrevista al menos 6 veces¹³⁸.

Las entrevistas tienen distintas alternativas de aplicación: presencial, telefónica o mixta. Las experiencias de otros países muestran que, entre rondas de recolección de datos de manera presencial, puede haber algunas que se realizan telefónicamente, una vez que la muestra está fidelizada. En Chile no existe experiencia de modalidad mixta, excepto para la pandemia. Pero con el objetivo de proponer un panel de datos que no sea muy costoso, lo que ha limitado la aplicación de paneles hasta el momento, y que sea de más fácil implementación, se sugiere que sea una modalidad mixta.

La vinculación con datos administrativos y/o georreferenciados puede complementar la información que se obtenga entre los periodos de levantamiento de datos. Para reducir la atrición se recomienda el uso de incentivos. Esto ha tenido buenos resultados en contextos internacionales, pero también en Chile.

Muy importante, debe existir una institucionalidad estable en el tiempo. Por ejemplo, un consorcio de tres instituciones públicas y privadas. El panel y su análisis debieran estar a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y considerar mecanismos para asegurar el involucramiento de largo plazo de las instituciones involucradas en la aplicación y levantamiento de la información del panel mediante licitaciones por varias rondas.

Es también importante considerar que esta propuesta implica que cada muestra panel se seguiría por 6 rondas. En caso de que la encuesta Casen (de corte transversal) se realizara cada 3 años, el último año podría representar una fuente de refresco del panel, el cual se seguiría por las siguientes 5 rondas. La modalidad mixta se muestra en la última columna del cuadro más abajo, siendo P presencial y T telefónica.

¹³⁸ Las encuestas de panel rotativo son un tipo de encuesta longitudinal que se caracteriza por recolectar información de un mismo grupo de personas/hogares a lo largo del tiempo, pero con una rotación parcial de la muestra en cada período de medición. Una parte de la muestra se reemplaza por nuevas personas/hogares y una parte de la muestra se mantiene de las rondas anteriores.

A continuación, se muestra una imagen ilustrativa de esta propuesta:

5.3. Perspectivas a futuro

La medición de la pobreza evoluciona con el nivel de desarrollo de los países, por lo que es probable que en el mediano plazo (8 a 10 años) haya que volver a actualizar las metodologías y fuentes de datos que se utilicen para medir la situación de pobreza en Chile. No es posible anticipar los cambios específicos que se requerirán a la luz de la situación del país en tal horizonte de tiempo, ni el tipo de datos que estará disponible, pero sí se puede recomendar que en el intertanto el MDSF produzca conocimiento en áreas que representen *opciones* que a futuro puedan ser parte de la medición.

5.3.1. Metodologías de interés

La revisión de las prácticas de medición de la pobreza que se utilizan en los países desarrollados permite identificar dos caminos que resultan de particular interés para ser explorados en Chile.

El primero refiere a perfeccionamientos en la medición de la pobreza monetaria en base al costo de una canasta básica de bienes y servicios. Ésta es una aproximación a la medición de la pobreza que sigue siendo utilizada por algunos países desarrollados, dando cuenta del hecho que es susceptible de ir adaptándose conforme vayan mejorando las condiciones de vida de la población. Considerando el nivel de arraigo que tiene esta medición en el país, es una metodología que, con una probabilidad significativa, seguirá siendo utilizada en Chile en el mediano plazo.

A la luz de lo anterior, los aspectos que podrían ser objeto de mayor estudio son el principio y proceso de determinación del umbral de carencias de las necesidades no alimentarias y la elección de la población de referencia.

Respecto de lo primero, en Chile y demás países de la región se utilizan consideraciones nutricionales para determinar el umbral de carencias para las necesidades alimentarias, sin que exista un tratamiento afín para las no alimentarias. Para estas últimas se asume que el umbral se determina por el gasto que, en estos bienes, realiza la población que satisface el requerimiento alimentario. Ahora bien, esta es una solución de conveniencia que se basa en el supuesto de que quienes logran satisfacer sus necesidades nutricionales disponen también de los ingresos necesarios para satisfacer las no alimenticias. Esto exime tener que definir para cada uno de estos ítems de gasto un umbral mínimo de satisfacción, pero se basa en un supuesto que bien podría ser errado. Un tratamiento que pareciera ser más satisfactorio para la definición de necesidades no alimentarias es el seguido por Canadá. En éste se definen umbrales por tipo de necesidades -vestuario, transporte, vivienda y otros- sobre la base de consideraciones específicas que son determinadas por grupos de expertos en consulta con organizaciones de la sociedad civil y la población en general.

La implementación de una medida de este tipo requiere de consensos amplios respecto de qué es lo que se considera una situación de bienestar en cada uno de estos ámbitos. Por lo mismo, es un proceso que requiere de tiempo y del involucramiento de expertos, la sociedad civil organizada y la población en general. Se recomienda por tanto que el MDSF estudie en profundidad el caso canadiense y evalúe la factibilidad de ser adaptado a la práctica nacional de medición de la pobreza

Respecto de la identificación de la población de referencia o del grupo de hogares, cuya estructura de gasto es utilizada para el cálculo de la línea de pobreza en el método CEPAL, el reemplazo de la CBA basada en la norma calórica por la canasta saludable indefina su elección. En efecto, si en el método vigente la población de referencia corresponde al primer quintil de ingresos móviles que logra con sus ingresos satisfacer las necesidades alimenticias de sus integrantes, al reemplazar el criterio calórico por aquel de canasta saludable, se pierde el parámetro que permite identificar a este grupo. Por ahora, la Comisión recomienda mantener al primer quintil como estrato de referencia. Si bien esta es una elección de continuidad respecto del método vigente, a futuro se recomienda adicionar consultas a organismos nacionales e internacionales en materia alimentaria, así como procedimientos para la determinación de umbrales de carencia para las necesidades no alimentarias, explicitándose qué productos y qué precios se considerarán.

Un segundo ámbito de interés a explorarse a futuro en la medición de la pobreza es el método que utiliza la Unión Europea en base a un cuestionario sobre un conjunto de bienes y actividades que constituyen mínimos sociales y para cuya satisfacción se requiere de ingresos monetarios. Esta metodología para medir la pobreza monetaria es más simple que el costo de la canasta básica de bienes y servicios.

Los principales aspectos a ser analizados para su eventual aplicación en Chile son la adaptación al país de los accesos y actividades contenidos en el cuestionario, así como la legitimidad social que tendría una medición de tal tipo en Chile.

5.3.2. Datos de interés

La medición de la pobreza en Chile ha tenido a la encuesta Casen como la fuente principal de datos junto a la Encuesta de Presupuestos Familiares. El juicio de la Comisión es que estas mediciones, junto a la institucionalidad que las acoge entregan datos de calidad y deben seguir siendo utilizadas a futuro, pero pueden ser complementadas con datos provenientes de registros administrativos y con información georreferenciada.

Chile cuenta con un activo excepcional en la práctica internacional, que es el uso del identificador individual RUN en numerosos registros administrativos. El RUN permite agregar datos provenientes de distintas bases según cuál sea el objetivo de la medición. La División de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social cuenta a la fecha con más de 110 bases de datos de registros administrativos socioeconómicos con estructura de panel. Parte de esta información se utilizó para evaluar el avance del trabajo a nivel comunal del censo de población 2024, lo que da cuenta de la amplia cobertura que tienen los registros administrativos.

Los datos administrativos proveen de información exacta y detallada en ámbitos donde la provista por el informante idóneo de la Casen puede carecer de precisión, ya sea porque refiere a otros integrantes del hogar, por desconocimiento, o porque pueda estar distorsionada por un elemento de subjetividad.

La utilización de los registros administrativos se ve limitada por el hecho que, por razones de privacidad y para no interferir con las respuestas, la encuesta Casen no pregunta por el RUN de quienes responden. Sin embargo, existen alternativas para utilizar estos datos en la medición de la pobreza. La Comisión, entre sus recomendaciones, hace una primera incursión en esta línea mediante la incorporación del indicador de logros educativos a la dimensión de educación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

En este caso, si bien no se puede asociar a cada caso en la Casen su puntaje específico en el Simce, la propuesta de la Comisión se aproxima a los logros educativos de cada estudiante de manera indirecta, asociándole a cada uno el dato de su establecimiento. La Comisión sugiere seguir evaluando a futuro, estrategias para la utilización de los registros administrativos en la medición de la pobreza.

Asimismo, considerando que tanto los datos de la encuesta Casen como los del Censo de Población y Vivienda están georreferenciados, existe también la

posibilidad de adicionar a estas bases de datos la información de otras fuentes que contengan la localización geográfica. Respecto de este punto, la Comisión indagó en la posibilidad de usar datos georreferenciados provenientes del Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire en la construcción del indicador de contaminación del IPM. Pese a que, por restricciones de tiempo no fue posible utilizar estos datos entre sus recomendaciones, la Comisión considera promisorio su consideración en futuras mediciones. Para ello recomienda indagar tanto en la factibilidad técnica como en los resguardos institucionales necesarios para incluir en la medición de la pobreza, datos generados y administrados por entidades diferentes del MDSF.

Tanto la utilización de datos administrativos como la de información georreferenciada aportaría a reducir el número de preguntas de la encuesta Casen, con las ganancias en tiempo y costos que esto representa.

5.3.3 Medición de pobreza multidimensional para subpoblaciones

Sobre la base de la revisión que realizó la subcomisión de sub-poblaciones, la Comisión recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia que evalúe la elaboración a futuro de índices de pobreza multidimensional para dos poblaciones de particular interés: infancia y personas mayores.

Las actuales mediciones de pobreza por ingreso y multidimensional son desagregadas por edad, lo que permite conocer la tasa de pobreza de subpoblaciones que viven en hogares en estos dos tipos de pobreza. Sin embargo, hay un conjunto de consideraciones a tener en cuenta para que tengan eventuales mediciones propias de pobreza multidimensional.

Pobreza infantil

A pesar de que es importante la desagregación de las medidas de pobreza de los hogares (monetarias y multidimensionales) para explorar la proporción de niños y niñas que en ellos habitan, este análisis por sí solo puede ocultar privaciones a nivel individual.

Es bien sabido que el método monetario de medir la pobreza no puede abordar cuestiones de distribución dentro del hogar. Así, incluso si el nivel de ingreso o consumo del hogar es aceptable, las necesidades de los niños, niñas y adolescentes pueden quedar insatisfechas.

En el caso de la medición multidimensional de la pobreza se puede invisibilizar a aquellos que sufren deficiencias materiales en los hogares que califican como no pobres. En consecuencia, si bien la desagregación de la pobreza del hogar proporciona información importante sobre la situación de pobreza en la infancia, no

es suficiente para comprender la incidencia y la experiencia de pobreza que viven niños y niñas.

Por otra parte, la medición de la pobreza infantil debe identificar aquellas dimensiones e indicadores que importan para los niños, niñas y adolescentes y su bienestar. Educación, salud, vivienda y medio ambiente, incluidas en la medición de pobreza multidimensional de Chile, son relevantes para el bienestar de la niñez. Sin embargo, también deberían ser incorporadas dimensiones como, juego, nutrición e información.

La incorporación de nuevas dimensiones y la selección de indicadores para medir carencias en cada una de ellas, deben considerar las visiones de los niños, niñas y adolescentes con respecto a vivir en pobreza. La pequeña cantidad de investigación que se ha hecho con niños y niñas revela que sus puntos de vista y experiencias de pobreza no siempre coinciden con las ideas de los adultos.

Esta recomendación de la Comisión se alinea con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2024-2032, recientemente promulgada, la cual incorpora en su Plan de Acción la identificación de nuevas dimensiones, indicadores y umbrales para la medición de la pobreza multidimensional en niñez y adolescencia.

Pobreza de personas mayores

En el contexto del envejecimiento acelerado de la población chilena se vuelve cada vez más necesario contar con instrumentos que capten con mayor precisión las carencias específicas que enfrentan las personas mayores. Si bien la medición de pobreza multidimensional ha permitido ampliar la mirada más allá del ingreso, diversos estudios han mostrado que varios de sus indicadores actuales no son plenamente sensibles a la realidad de esta subpoblación.

En dimensiones clave como salud, seguridad social y habitabilidad se han identificado oportunidades de mejora que permitirían construir una medición complementaria para personas mayores. En salud, por ejemplo, la malnutrición – hoy sólo considerada en la niñez – es también crítica en la vejez por su efecto sobre la funcionalidad, la comorbilidad y la expectativa de vida. En trabajo y seguridad social, el indicador de jubilación podría no dar cuenta de las necesidades económicas que caracterizan a los hogares con personas mayores.

En materia de habitabilidad, el aislamiento térmico insuficiente y la ausencia de adaptaciones funcionales en el hogar son carencias con alto impacto en la salud o en la autonomía de las personas mayores. Del mismo modo, el entorno inmediato – cuando presenta barreras físicas o sociales – puede reforzar el aislamiento y el deterioro funcional, sobre todo en quienes presentan algún grado de dependencia.

Por lo anterior, se propone avanzar en el desarrollo de una medición específica de pobreza multidimensional en personas mayores, que complemente la medición general y oriente con mayor precisión el diseño de políticas públicas en esta etapa de la vida.

