

Síntesis

# **Informe Final de Recomendaciones**

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



## SÍNTESIS

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

Junio, 2025

#### **1. La Comisión**

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, sino también a los cambios que experimenta la manera cómo una sociedad define lo que se considera un nivel de bienestar mínimo. Existen, además, cambios sociales que estas definiciones deben reflejar, así como 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.

Para estos efectos, en diciembre de 2023 se constituye la *Comisión Asesora Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza* (en adelante, la Comisión) con el mandato de analizar los distintos aspectos de la actual metodología de medición de la pobreza por ingresos; 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; y realizar propuestas para evaluar el instrumento de medición actualmente utilizado.

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 Henocho Inostroza, Rodrigo Yáñez Rojas y Sylvia Eyzaguirre Tafra. Todas las personas integrantes desempeñaron sus funciones a título personal y de manera *ad honorem*.

La Comisión funcionó entre enero 2024 y mayo 2025. El trabajo se organizó en sesiones presenciales de periodicidad quincenal, además de la conformación de sub-comisiones de trabajo que revisaron temas en mayor profundidad. Éstos correspondieron a cada una de las dimensiones de la medición de pobreza multidimensional vigente (*educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social*), además de cuatro sub-comisiones adicionales (*nuevos indicadores, sub-poblaciones, marco normativo y vulnerabilidad*). Por último, se conformó una sub-comisión de *Canasta Básica de Alimentos* a cargo de hacer seguimiento al

trabajo desarrollado por el Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de las Poblaciones de la Universidad de Chile (GTOP-UChile), que prestó asesoría *ad honorem* con miras a generar una canasta básica saludable para la medición de la pobreza por ingresos.

El trabajo de la Comisión se nutrió de aportes y audiencias ciudadanas. Tanto los primeros como las solicitudes para las segundas fueron recibidas en el sitio web habilitado para esos fines<sup>1</sup>. Las decisiones de la Comisión fueron tomadas, en su gran mayoría, por unanimidad, indicándose los reparos o votos en contra en el informe final.

Las actas de cada sesión son públicas y están disponibles en el sitio web de la Comisión.

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

## **2.- Pobreza de ingresos. Medición en el mundo y en Chile**

Si bien no existe una definición única y universalmente aceptada de qué es la pobreza, en términos generales, ésta remite a una situación en que los hogares carecen 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 y de los objetivos que motiven 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 aquella que la define a partir de dimensiones del bienestar distintas del ingreso.

### **2.1 Medición de la canasta básica de bienes y servicios**

La mayor parte de los países en desarrollo mide la pobreza de ingresos (o pobreza monetaria) usando como umbral una línea de la pobreza basada en el costo de una canasta básica de bienes y servicios. Este es también el caso de algunos países desarrollados, como Canadá y Estados Unidos. Bajo esta modalidad, un hogar es

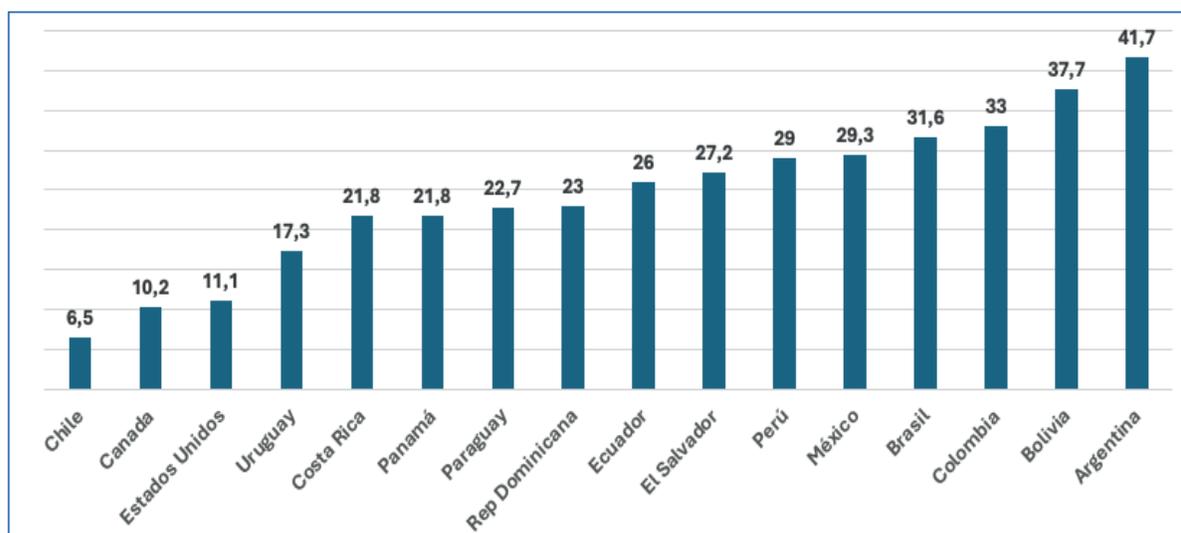
---

<sup>1</sup> <https://www.comisionpobreza.cl/>

clasificado en situación de pobreza monetaria si su nivel de ingresos es inferior al costo de la referida canasta.

El Gráfico 1 muestra la tasa de pobreza oficial para un conjunto de países de América Latina y de Norteamérica. Todos ellos tienen en común que la línea de la pobreza es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, si bien difieren en la manera cómo ésta se define.

Gráfico 1: Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. Mediciones nacionales (oficiales) en países de Latinoamérica y Norteamérica (año 2023 o más cercano)



Fuente: <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>

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<sup>2</sup>. La brecha respecto de Canadá es similar en magnitud, aunque ese país usa líneas regionales en vez de una nacional.

<sup>2</sup> Si es ajustada por paridad de poder adquisitivo, es 2 veces mayor.

En Chile y demás países de América Latina, la medición de la pobreza monetaria ha seguido los lineamientos del método propuesto por la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Su rasgo distintivo es que la canasta básica de alimentos 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 las necesidades alimentarias de sus integrantes, de acuerdo con la norma calórica recomendada por organismos expertos. La línea de la pobreza se calcula como el costo de la citada canasta 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.

## **2.2. Otras metodologías**

Por lo general, los países de mayor nivel de desarrollo económico miden la pobreza monetaria usando metodologías que difieren de la utilizada en Chile y el resto de América Latina.

En Europa existen varias mediciones de la pobreza, incluyendo una que evalúa 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.

La medida citada 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 deprivación 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 individual.

Otra medida es la pobreza relativa, que 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. No obstante, Canadá y Estados Unidos son países de altos ingresos que no han adoptado una medición relativa.

Por su parte, la pobreza subjetiva es una medida desarrollada por la Unión Europea y que complementa las mediciones basadas en datos de ingreso y de gasto. El objetivo de esta medición 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.

### **2.3 ¿Cómo se ha medido en Chile?**

Chile empezó a medir la pobreza monetaria mediante el método de Cepal en 1987, junto con la puesta en marcha de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). Esta encuesta provee de información detallada sobre los ingresos de los hogares, con una frecuencia bienal. Por su parte, el cálculo de la línea de la pobreza se realiza en base a la información del gasto en alimentos y de los demás bienes y servicios obtenida de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). En esta primera medición, se utilizó la información provista por la EPF 4 levantada entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

El ingreso del hogar usado en la medición de la pobreza 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, a este ingreso se le adiciona el alquiler imputado<sup>3</sup>. Éste es un valor que refleja los servicios de habitación que provee la vivienda que habitan quienes no pagan arriendo.

El año 2012 se convocó a una “Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza” con el fin de revisar el método de medición de la pobreza vigente para dar cuenta de las transformaciones demográficas y sociales, de los cambios en los patrones de consumo y en los hábitos alimenticios ocurridos durante esos años en el país.

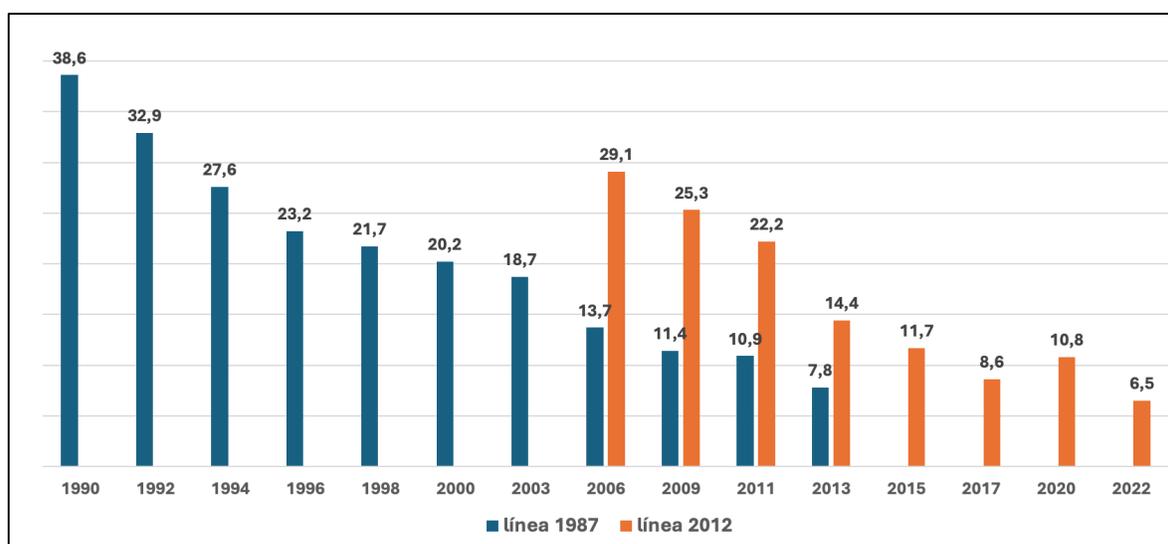
---

<sup>3</sup> Posteriormente se agregó a los hogares en viviendas cedidas o en usufructo.

Las recomendaciones de la Comisión citada fueron entregadas a inicios del año 2014 y posteriormente revisadas por una Mesa Técnica Interinstitucional convocada por el MDS con la participación del INE y la asesoría técnica de la Cepal. Como resultado, en diciembre de 2014, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) publicó la “Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional”<sup>4</sup>.

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 2006<sup>5</sup>. La nueva medición dio lugar a un incremento importante de la tasa de pobreza, la que prácticamente se duplicó en 2013, como se puede observar en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Porcentaje de personas en situación de pobreza de ingreso



Fuente: Encuesta Casen, años respectivos.

### 3. Propuesta de la Comisión. Pobreza de Ingresos

#### 3.1. Temas que requieren actualización

##### 3.1.1 Canasta basada en conteo de calorías

La línea de la pobreza en vigencia tiene por ancla el conteo de calorías. El estrato de referencia que provee de los patrones de consumo que se usan en el cálculo de la

<sup>4</sup> Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2015): Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos N°28.

<sup>5</sup> 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.

línea de la pobreza es el primer quintil móvil que logra cubrir con sus ingresos el requerimiento normativo de 2.000 calorías diarias por persona. Este criterio pierde validez para medir la pobreza en países de ingresos medios altos, como es el caso de Chile, por dos razones.

Primero, 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, una alimentación basada en alimentos no saludables 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.

En segundo lugar, el conteo de calorías deja de funcionar en estos países, porque a medida que aumenta el ingreso de la población, hogares de percentiles cada vez más bajos de la distribución pueden adquirir alimentos que cumplen la norma calórica. Por ello, la población de referencia se desplaza a quintiles móviles de menor ingreso. 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<sup>6</sup>.

### **3.1.2 Alquiler Imputado**

El alquiler imputado es un componente del ingreso de los hogares que ha tenido un fuerte incremento en años recientes, reflejando el aumento en el precio de las viviendas<sup>7</sup>. Para el quintil 1, el alquiler imputado aumentó en 77% entre 2013 y 2022,

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Incrementos en el precio de las viviendas se reflejan en alzas de los arriendos y del alquiler imputado.

mientras que el ingreso monetario en 30% (ambas cifras en términos per cápita y ajustadas por la inflación del período).

El costo de la vivienda en la línea de pobreza se mide, principalmente, por el monto promedio del alquiler imputado –obtenido en la EPF– en la población de referencia. El problema reside en que este componente se reajustó en el período 2013-2022 por el IPC general de productos no alimentarios, cuyo crecimiento ha sido muy inferior al exhibido por el costo de la vivienda. 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.

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

Un segundo aspecto a considerar es que el alquiler imputado es un ingreso que los hogares no pueden utilizar para adquirir bienes y servicios. Éste 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.

### **3.1.3 Línea de pobreza**

La línea de pobreza vigente se basa en los datos de la EPF 7, que se recolectó en terreno entre diciembre 2011 y noviembre 2012. 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 adquirida.

Sin embargo, la EPF 7 reportó solo el gasto para cada tipo de alimentos, no así las cantidades adquiridas ni el precio pagado. Por tal razón, las cantidades se estimaron 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 existen diferencias de precios para un mismo producto, dependiendo de su calidad, así como del tipo de comercio donde fue adquirido y su localización.

Ahora bien, 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 adquiridas, 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.

Otro aspecto a considerar es el tratamiento que reciben las libretas de gastos incompletas o rechazadas durante el levantamiento de la EPF. Los gastos de alimentos que realizan los hogares se recolectan en la EPF a través de la Libreta de Gastos Diarios. En ésta, los hogares que participan en la encuesta anotan durante 15 días sus gastos cotidianos, que corresponden en su mayoría a productos alimentarios. En el caso de libretas incompletas o rechazadas, el INE procede a la imputación de este gasto a través de técnicas estadísticas validadas. Sin embargo, esto no se realizó en la EPF 7 para las libretas rechazadas, de modo que el gasto en alimentos quedó también subestimado por esta razón.

## **3.2 Propuestas de la Comisión**

### **3.2.1. Canasta saludable**

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 traducen 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 con la cultura y el contexto nacional. En tal sentido, representan un criterio bastante más comprensivo que el conteo de calorías. Las guías 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 Chile.

La recomendación de la Comisión es adoptar una canasta saludable para la medición de la pobreza que reduzca en un 50% las cantidades consumidas de alimentos ultra-

procesados sin que se redistribuya este gasto en otros productos de la canasta. Si bien la propuesta de GTOPI-UCHile es eliminar por completo estos alimentos de la canasta, la propuesta de la Comisión se justifica en el hecho que, muchos de estos productos están asentados en la cultura alimentaria de la sociedad chilena, y a que es posible que no se puedan adquirir otros productos en su reemplazo ya sea por precio o por disponibilidad. Así, la Comisión considera que su total eliminación aleja demasiado la canasta saludable del patrón de consumo observado de la población. La citada modificación a la propuesta de GTOPI puede ser entendida como una transición hacia una canasta saludable, sin restricciones, a futuro.

### 3.2.2 Alquiler Imputado

En base a los antecedentes previamente citados, la Comisión recomienda no considerar el alquiler imputado en los ingresos ni en la línea de pobreza, y en su lugar operar con dos líneas de pobreza, una para hogares que pagan arriendo y otra para los que no pagan<sup>8</sup>.

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 quienes son propietarios o quienes habitan en viviendas cedidas, y los arrendatarios de vivienda se produce en el ingreso, puesto que el alquiler imputado se incluye solo en el primer grupo, sin haber 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 medición 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.

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 distintas versiones de la encuesta Casen.

Un camino alternativo, que ha sido mencionado en el debate sobre la materia, habría sido mantener el alquiler imputado como parte de los ingresos del hogar y reajustar

---

<sup>8</sup> 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.

este ítem en la línea de pobreza por un inflator más apropiado que el IPC de los productos no alimentarios. A esto habría que agregar el 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 necesidad<sup>9</sup>.

### **3.2.3 Encuesta de Presupuestos Familiares**

Normalmente, correspondería actualizar la línea de pobreza con los datos más recientes, correspondientes a 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 del retiro masivo de los fondos de pensiones, así como de los grandes programas de subsidios que implementó el gobierno de la época para hacer frente a los efectos de la pandemia y cuarentenas. 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 Pensiones<sup>10</sup>.

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.

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 este 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 los retiros y las transferencias durante la pandemia.

De acuerdo con cálculos realizados por la Comisión, la línea de pobreza estimada en base a la EPF 9 estaría sobreestimada en relación con el gasto de tendencia entre 25% y 28% para el año 2022. Ello causaría una sobreestimación de la tasa de pobreza entre 12,5 y 13,5 puntos porcentuales<sup>11</sup>.

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

---

<sup>9</sup> Esta última es una práctica sugerida por CEPAL y aplicada en Colombia.

<sup>10</sup> //www.dipres.gob.cl/598/articles-306313\_Informe\_PDF.pdf y <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15478.html>

<sup>11</sup> El cálculo se presenta en detalle en el Informe de la Comisión.

información de la EPF 8, ajustada por inflación. Esta decisión fue suscrita por nueve de los diez miembros de la Comisión.

Se hace notar, además, que en la EPF 8 se reportaron las cantidades de alimentos efectivamente adquiridas por la población y se imputaron los gastos en las Libretas de Gastos Diarios rechazadas, a diferencia de la EPF 7.

La Comisión recomienda utilizar las cantidades efectivamente adquiridas para la confección de la línea de pobreza, en vez de estimar estas cantidades usando los precios del percentil 20. Ello puesto que ésta corresponde a la realidad de los hogares y a que sería muy difícil argumentar a favor de mantener el criterio usado cuando no se disponía de esta información<sup>12</sup>.

### **3.3 Estimaciones**

Los procesos de actualización de la medición de pobreza resultan, por lo general, en incrementos de la línea de pobreza y tasa de pobreza, puesto que introducen estándares de medición más exigentes y utilizan gastos de consumo que aumentan a medida que crecen las economías.

La tasa de pobreza que resulte de las propuestas de la Comisión dependerá, en definitiva, de las opciones que se elijan en los organismos del Estado para actualizar la medición de la pobreza en el país. Las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes, dado el carácter asesor de esta instancia.

Las nuevas cifras debieran conocerse cuando se publiquen los resultados de la Encuesta Casen 2024, que es cuando se recomienda comenzar a aplicar la nueva metodología de medición.

## **4. Pobreza multidimensional**

### **4.1 ¿Qué es la pobreza multidimensional?**

En 2007, la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano propuso ampliar la medición de la pobreza de manera de dar cuenta de todos los ámbitos donde las personas experimentan privaciones de manera simultánea. Con el fin de generar una medida que fuera consistente, comparable en el tiempo y entre países, propuso la adopción de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en línea con el método propuesto por Sabina Alkire y James Foster, como una métrica complementaria a la de pobreza por ingresos.

---

<sup>12</sup> Si se divide el gasto por las cantidades adquiridas se obtienen los precios implícitos, que son lo que efectivamente se pagaron por parte de la población de referencia.

Desde esta definición, en línea con los postulados de Amartya Sen, los indicadores de la pobreza se entienden como la falta de *capacidades* -o ausencia de oportunidades o recursos- para asegurar ciertos *funcionamientos básicos*, -aquello que las personas son o hacen y que tienen razones para valorar-.

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. Éstos se agrupan en dimensiones, como educación, salud y vivienda, por mencionar algunas.

Desde la literatura, no se establece 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 como fallas en los funcionamientos. 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 ser abordables desde la política pública.

La clasificación de los hogares en situación de pobreza multidimensional se realiza en dos etapas. Primero, se identifican carencias en cada uno de los indicadores, comparando la situación de los hogares contra un umbral de privación. Para agregar estas carencias en un índice, a cada indicador se le asigna un peso relativo, que refleja 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, así como todos sus integrantes, quedan clasificados en situación de pobreza multidimensional.

#### **4.2 ¿Cómo se mide la pobreza multidimensional en Chile?**

La medida de pobreza multidimensional se adoptó en Chile por recomendación de la Comisión del 2013.

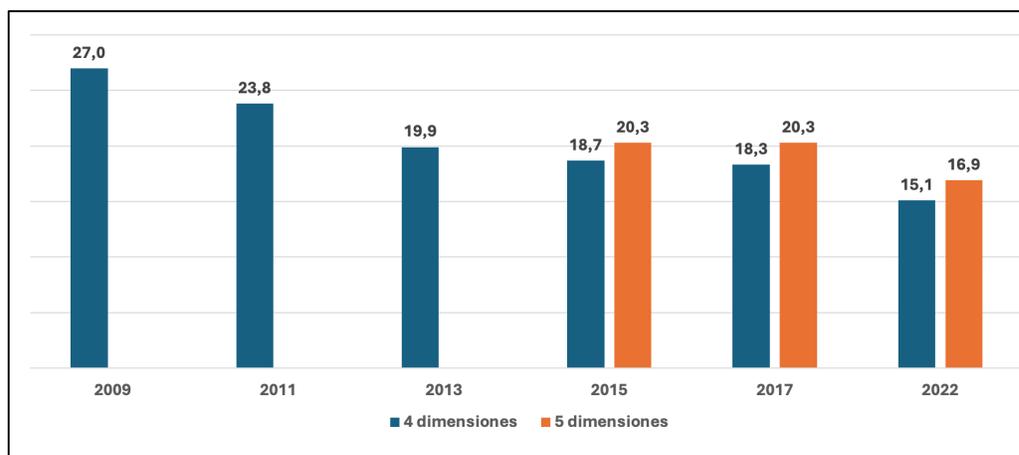
Tomando como fuente de información la encuesta Casen y habiendo definido al hogar como unidad de análisis de forma que esta medición estuviera alineada con la medición de la pobreza por ingresos, la primera versión del IPM en Chile se informó en enero 2015. En esa ocasión, se entregaron resultados para la Casen 2013 y en forma retrospectiva para la Casen 2009 y 2011.

La citada versión del IPM consideró cuatro dimensiones: *educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social*. A cada dimensión se le atribuyó una ponderación del 25% y a cada indicador un peso equivalente del 8,3% en el IPM, dado que cada dimensión estuvo compuesta por tres indicadores. Por último, se consideró que un hogar estaba en situación de pobreza multidimensional si presentaba carencias en al menos 25% de los indicadores ponderados.

Por recomendación de la Comisión del 2013 y de un grupo de trabajo conformado por el Comité Asesor Ministerial de Entorno y Redes, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y otras instancias, se decidió, en una segunda versión del IPM, reemplazar la dimensión de *vivienda* por una más amplia de *vivienda y entorno* e incorporar una quinta dimensión de *redes y cohesión social*. A esta última, se le asignó una ponderación del 10% en el cálculo del IPM, en comparación al 22,5% asignada a cada una de las dimensiones restantes. De acuerdo con esta definición, son considerados en situación de pobreza multidimensional los hogares que presentan carencias en 22,5% de los indicadores ponderados. La serie resultante de pobreza multidimensional se presenta en el gráfico 3.

Gráfico 3

Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional



Fuente: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/>

### 4.3 Propuestas de la Comisión

A 10 años de su implementación y con el fin de mantener la relevancia, pertinencia y actualidad de esta medida, la Comisión procedió a la revisión de cada una de las definiciones que le dan forma. En términos generales, las modificaciones se orientaron a volver la medida más exigente, en el sentido de reflejar los nuevos

desafíos que han ido emergiendo conforme el país ha ido avanzando hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para ello, se hicieron propuestas en distintas direcciones. Algunas de éstas buscaron resolver limitaciones técnicas, como en el caso de indicadores cuya población de referencia es limitada y que por ende subestiman la prevalencia de las carencias (por ejemplo, *malnutrición infantil*), o la de indicadores cuya tendencia da cuenta de mejoras que se han producido por el diseño del instrumento y no por un aumento efectivo de las oportunidades disponibles (como *escolaridad y seguridad social*). Otras propuestas buscan relevar los desafíos que emergen cuando, habiéndose avanzado en la cobertura, comienza a cobrar más importancia la calidad de los servicios públicos prestados (por ejemplo, *resultados educativos*). Por último, se entregan recomendaciones que buscan capturar fenómenos que han emergido de manera más reciente en la definición de una situación de bienestar o, su contrario, carencias que han cobrado mayor relevancia en la determinación de una condición de pobreza (*acceso a tecnologías, asequibilidad de la vivienda*).

#### **4.3.1 Sobre la estructura del IPM**

La Comisión reafirma la pertinencia de considerar en el IPM las cinco dimensiones hasta ahora vigentes (*educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, redes y cohesión social*). Sin embargo, realiza dos propuestas importantes. Primero, aumenta el número de indicadores de cada dimensión, de los tres actualmente considerados a cuatro, con lo que el número total de carencias a medir llega a veinte. Segundo, propone igualar la ponderación de las dimensiones, así como de cada uno de los indicadores. Con esto, la dimensión de *redes y cohesión social* aumenta su peso relativo y las demás lo reducen. Se propone que cada una tenga un peso del 20% en el IPM y cada uno de sus indicadores, del 5%.

#### **4.3.2 Incorporación de nuevos indicadores**

La Comisión recomienda incorporar seis nuevos indicadores al IPM vigente.

En la dimensión de *educación* propone incorporar un indicador de *aprendizaje*, que 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 quedó clasificado en un nivel de aprendizaje insuficiente en la última prueba SIMCE, según los estándares de aprendizaje vigentes. Esta propuesta refleja el consenso que, el solo acceso a la educación no garantiza la adquisición de competencias necesarias para el trabajo y la vida, como se ve reflejado en los malos resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas internacionales y nacionales como PISA, TIMMS y SIMCE.

En la dimensión de *salud* propone incorporar un indicador de *asistencia a controles preventivos*. Esta propuesta considera carentes los hogares donde al menos un menor entre 0 y 9 años no ha asistido durante los últimos 12 meses a un control de salud preventivo. La asistencia a controles anuales es determinante del acceso de los niños a diversos servicios de salud, así como al diagnóstico precoz de enfermedades, el control de peso, la identificación de discapacidades, la vacunación, la salud sexual y reproductiva entre muchas otras, todas ellas fundamentales para la salud de largo plazo de los individuos.

En esta misma dimensión, se sugiere incorporar un indicador de *dependencia funcional*, que define como carentes a los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia funcional moderada o severa. Esta propuesta busca dar cuenta del hecho que depender de otros en la realización de actividades de la vida cotidiana por motivos de salud pone límites a las oportunidades disponibles para el individuo y su hogar<sup>13</sup>.

En la dimensión de *trabajo y seguridad social* se propone agregar un indicador de *cuidados* según el cuál quedarían clasificados como carentes los hogares donde al menos un integrante señale no estar trabajando, ni buscando trabajo ni estudiando por estar cuidando de otra persona. De esta manera se busca reflejar las dificultades para acceder a oportunidades laborales o educacionales que enfrentan quienes son responsables por el cuidado de otras personas, en particular las mujeres, que son quienes mayoritariamente realizan esta labor.

En la dimensión de *vivienda y entorno* se propone incorporar un indicador de *asequibilidad*, que califique como carentes a los hogares que destinen un porcentaje equivalente o superior al 30% de su ingreso disponible mensual al pago de arriendo o dividendo. Este indicador busca dar cuenta del hecho que el carácter impostergable y fijo del gasto en vivienda, además de su importancia relativa en el gasto total, limita la disponibilidad de ingresos de los hogares para otros fines pudiendo quedar, en último término, con ingresos por debajo del umbral de la pobreza una vez dispuesta la parte destinada a fines habitacionales.

Por último, en la dimensión de *redes y cohesión social* se propone incorporar un indicador de *conectividad digital* para dar cuenta de la importancia que ha adquirido, especialmente desde la pandemia, el 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. De acuerdo con la definición propuesta, se consideran carentes los hogares 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 conexión a Internet (excluido el teléfono móvil).

---

<sup>13</sup> Esta propuesta no fue respaldada por un integrante de la Comisión.

### 4.3.3 Modificación a indicadores vigentes

La Comisión hizo también propuestas de modificación a indicadores que son actualmente parte del IPM.

En la dimensión de *educación*, el indicador de *escolaridad de adultos* se mantuvo para el grupo entre los 18 y los 65 años de edad, pero se modifica para las personas mayores de 65, que serán consideradas carentes solo en el caso que no sepan leer o escribir. Este cambio busca relevar el hecho que, mientras la educación es crítica para una adecuada inserción laboral, en el caso de quienes ya salieron del mercado laboral o están cercanos 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. Desde una perspectiva de política pública, resultaría más pertinente una intervención destinada a alfabetizar a las personas mayores de 65 años que una orientada a aumentar sus años de escolaridad.

En el caso del indicador de *malnutrición en niños y niñas*, la Comisión propone reemplazarlo por uno de *inseguridad alimentaria*, para considerar como carentes a todos los hogares en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa<sup>14</sup>. Esta propuesta atiende a la importancia de considerar el tema de la alimentación dentro del IPM, pero busca resolver las limitaciones en el alcance del indicador actual, que solo considera a los hogares con menores entre 0 a 6 años dentro de la población de referencia. La propuesta releva el hecho que la alimentación de la totalidad de la población es crítica en la determinación de una condición de pobreza multidimensional presente y futura.

En la dimensión de vivienda y entorno, se propone reemplazar el indicador de *habitabilidad* por uno de *déficit habitacional* y considerar como carentes a los hogares que se encuentren en situación de déficit habitacional cuantitativo y/o cualitativo. El indicador propuesto absorbe el actual, pues considera las mismas situaciones como carencias, pero lo enriquece al agregar entre ellas al allegamiento, lo que resulta 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. Por otra parte, la propuesta busca dotar al IPM de consistencia con las definiciones utilizadas en la actual política social y habitacional. Las propuestas en esta dimensión incluyen además separar los dos sub-indicadores de *entorno*, para generar dos indicadores nuevos, uno de *contaminación* y otro de *equipamiento básico*. 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.

---

<sup>14</sup> La propuesta de este indicador tuvo un voto en contra.

Por último, en la dimensión de redes y cohesión social, la Comisión propone eliminar el sub-indicador de *participación*, manteniendo solo el de *apoyo*, pues considerando que prácticamente todos los hogares son carentes en *participación*, y que con frecuencia la razón de la no participación es la falta de interés, el indicador actual resulta poco informativo<sup>15</sup>.

#### 4.3.4 Ampliación de la cobertura de indicadores vigentes

Las propuestas en algunos indicadores buscaron hacerlos más exigentes por la vía de ampliar su población de referencia. Cabe señalarse que, por construcción, en el cálculo del IPM *todos los hogares* deben tener un valor en *todos los indicadores*. Eso significa que cuando el indicador no aplica a un hogar por no poseer ningún integrante que califique dentro de la población de referencia, el hogar queda clasificado como no carente en ese indicador. Eso significa que indicadores con poblaciones de referencia limitadas pueden estar subestimando la prevalencia real de las carencias.

Las propuestas de *asistencia escolar ampliada* y *rezago escolar ampliado* hacen más exigentes y relevantes los indicadores actuales por la vía de la ampliación de su población de referencia. En el primer caso, se agrega a la definición actual la no asistencia a la educación pre-escolar de menores de entre 2 y 4 años, por razones distintas de la preferencia de las familias. En el segundo caso, se agrega a la definición actual del rezago escolar a las personas menores de 21 años que no asistan, que no hayan completado su educación obligatoria, y cuyo último curso aprobado tenga dos o más años de retraso respecto al curso que le correspondería de acuerdo a su edad.

En la dimensión de *trabajo y seguridad social*, el indicador de *ocupación* amplía su alcance por la vía de la incorporación del sub-empleo por insuficiencia de horas trabajadas como carencia. El indicador de *seguridad social* se amplía al considerar también como carentes a los trabajadores que se desempeñen en el sector informal.

En la dimensión de *salud*, se propone modificar el indicador de *acceso* para considerar también como carentes a quienes, habiendo accedido a consulta, hayan experimentado dificultades en la misma o en la adquisición de los medicamentos recetados para dar respuesta al problema de salud que motivara la consulta. Como contrapartida, se propone eliminar de la definición de la carencia a los hogares con integrantes que padeciendo una patología AUGÉ no hayan accedido al GES, pues la evidencia sugiere que esto bien podría estar reflejando una preferencia antes que una dificultad.

---

<sup>15</sup> Un integrante de la Comisión se opone a que se mantenga el indicador de trato igualitario.

### 4.3.5 Cambio en los umbrales de los indicadores vigentes

Por último, la Comisión consideró necesario dar mayor importancia a los indicadores de *seguridad y contaminación*, por las restricciones que las personas pueden poner a la realización de sus actividades cotidianas en respuesta a la percepción de riesgo asociada a estos fenómenos. Así, se propone hacer más exigente el umbral de carencia que, en el caso de *seguridad* está en “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], para considerar ahora como carentes, a los hogares que respondan “siempre” o “casi siempre”. En el caso de *contaminación* propone modificar el umbral de la carencia de “siempre” [ha vivido o presenciado, a lo menos, 2 problemas de contaminación medioambiental en su área de residencia] para considerar también como carentes, los hogares que respondan “casi siempre”.

### 4.3.6 Umbral de IPM y estimaciones

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 tres a cuatro, y por ende también el total de indicadores del IPM, de quince a veinte. Adicionalmente, en esta propuesta cada indicador asume la misma ponderación del 5% en el IPM, lo que se deriva de tener cinco dimensiones de igual peso cada una (20%) y cuatro indicadores al interior de cada dimensión.

En la medida actual, un 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 que equivalgan a 22,5%. Las opciones más cercanas al umbral de carencias vigente es un umbral del 20% de los indicadores (cuatro carencias) o de 25% (cinco carencias).

La Comisión recomienda utilizar un umbral de 25% para la medición propuesta de pobreza multidimensional<sup>16</sup>. Es una opción de continuidad, puesto que entrega la misma tasa de incidencia de pobreza multidimensional que si se usara el umbral de 22,5.<sup>17</sup>

El Gráfico 4 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

---

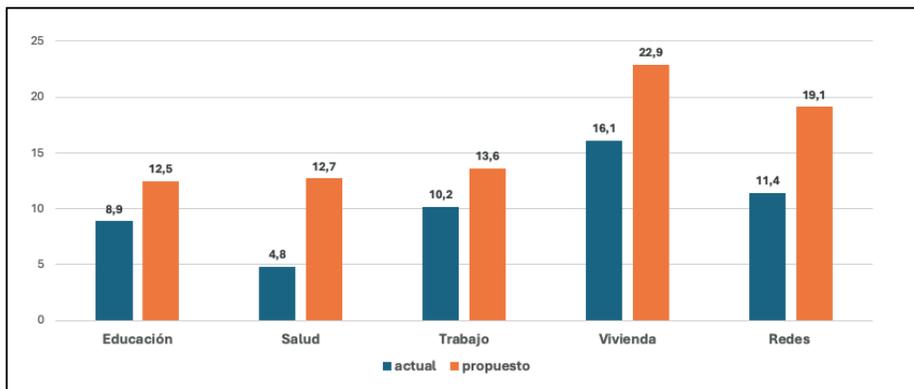
<sup>16</sup> Un comisionado señaló su preferencia por el umbral de 20%

<sup>17</sup> La nueva medición cuenta con 20 indicadores. Bajo el umbral de 25%, están en pobreza multidimensional los hogares con 5 o más indicadores en carencia. Con el umbral de 22,5% lo estarían aquellos con 4,5, pero estos equivalen a 5 o más, dado que los indicadores no se fraccionan (son 4 o 5, no hay 4,5).

educación en la medición vigente corresponde al promedio simple del porcentaje de carentes en *asistencia*, *rezago escolar* y *escolaridad*.

Gráfico 4

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



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

## 5 Otras propuestas

### 5.1 Tablero de medidas 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 refiere a un momento en el tiempo 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. 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 las personas interesadas, del Estado y de los tomadores de decisión, un *tablero de métricas de la pobreza*. Cada una de las medidas que compongan este tablero tiene como función describir un aspecto de la condición de pobreza. 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 posibles medidas adicionales.

#### 5.1.1 Pobreza severa

Históricamente, la medición de la pobreza por ingresos ha distinguido la situación de pobreza, de la situación de 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, es decir, los que no disponían de los ingresos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias de sus integrantes. En la medición vigente, se 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.

A este respecto, la Comisión recomienda incorporar una medida de *pobreza severa* como parte de los indicadores que integran el tablero de medida de la pobreza. La pobreza severa corresponde a la situación de 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 multidimensional<sup>18</sup>.

Las medidas de pobreza extrema y pobreza severa son complementarias, puesto que captan 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.

### **5.1.2 Pobreza relativa**

Chile, como miembro de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 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 los hogares cuyo ingreso es inferior a este umbral (ambos medidos en escalas de equivalencia).

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 los componentes absolutos de las privaciones. Por otra parte, 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 compartido por sus conciudadanos.

En este punto la Comisión no alcanzó consenso respecto de si incluir la medida de pobreza relativa entre las estadísticas oficiales de pobreza. El resultado de la votación fue de 7 votos a favor y 3 en contra.

### **5.1.3 Pobreza subjetiva**

Como ya se señalara, 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”.

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

---

<sup>18</sup> 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.

fenómeno. 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 oficial de la pobreza.

Respecto de la propuesta de incluir la medida de pobreza subjetiva entre las estadísticas oficiales de pobreza, la votación fue de 6 votos a favor y 4 en contra.

#### **5.1.4 Vulnerabilidad a la Pobreza**

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

La probabilidad que un hogar vea disminuir sus ingresos depende de su exposición a riesgos, pudiendo ser estos de distinta naturaleza, como aquellos asociados a eventos climáticos o *shocks* económicos. Este es el caso del desempleo, de una enfermedad de sus integrantes en la fuerza de trabajo, o de situaciones de recomposición de los grupos familiares. La vulnerabilidad se exagera si es que el hogar no cuenta con mecanismos de protección frente a estos riesgos como es la tenencia de ahorros, la pertenencia a la seguridad social o el tener redes de apoyo familiar.

Contar con una medida de vulnerabilidad a la pobreza se torna relevante en tanto mayor densidad tenga la distribución de ingreso en el entorno de la línea de pobreza, 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.

Considerando esto, la Comisión recomienda incorporar una medida de vulnerabilidad a la pobreza dentro de las estadísticas oficiales de pobreza en Chile.

De acuerdo con los cálculos realizados por la Comisión con la colaboración del equipo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, dentro de aproximadamente 1,5 veces la línea de la pobreza es posible ubicar al 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares (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.

Ahora bien, la Comisión enfatiza que, para obtener una estimación más precisa de la línea de vulnerabilidad se necesita una encuesta panel que permita medir dinámicas de pobreza identificando movimientos hacia dentro y hacia afuera de la misma, umbrales de vulnerabilidad y sus características, pobreza crónica definida

como la situación de aquellos hogares que permanecen en situación de pobreza en el tiempo, y la identificación de los shocks (naturales, salud, trabajo, otros), que enfrentan los hogares así como sus respuestas y estrategias de mitigación de riesgo. La implementación de este panel permitiría además reducir la frecuencia de aplicación la encuesta Casen, de dos a tres años.

## **5.2 Instrumentos de medición**

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.

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 que la Comisión recomienda explorar. 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.

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.

