

Informe Final

Comisión para la Medición de la Pobreza



ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN	2
Agradecimientos.....	2
El Mandato de la Comisión.....	6
I. RESUMEN EJECUTIVO	9
1.1 Metodología propuesta.....	9
1.2 Aplicación de la metodología propuesta a CASEN 2011	14
II. INTRODUCCIÓN	17
2.1 ¿Cómo se mide la pobreza?	19
2.2 Antecedentes de la medición de la pobreza en Chile	23
III. MEDICIÓN DE POBREZA POR INGRESOS	28
3.1 Fuentes de información y unidad de medición.....	30
3.2 Definición de la Línea de Pobreza.....	32
3.3 Medición de los Ingresos	50
IV. MEDICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL.....	72
4.1 Elección de dimensiones	73
4.2 Fuente de información y unidad de medición	76
4.3 Elección de indicadores y umbrales	77
4.4 Indicador de carencias sociales.....	90
V. PROPUESTA PARA UNA NUEVA MEDICIÓN DE POBREZA	94
VI. INSTITUCIONALIDAD PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	98
6.1 Descripción de la institucionalidad actual	98
6.2 Propuesta sobre institucionalidad para la medición de la pobreza.....	104
6.3 Estándares de producción, análisis y difusión de la información	108
6.4 Prácticas de actualización y perfeccionamiento de la medición de pobreza	111
6.5 Estudios complementarios	117
BIBLIOGRAFÍA.....	120
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN.....	123
EQUIPO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN	125

PRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN

Agradecimientos

El presente documento es resultado de un intenso trabajo de investigación, análisis, consulta y discusión, en el que participaron especialistas, nacionales e internacionales, e instituciones y organizaciones sociales que generosamente compartieron sus conocimientos y experiencias con la Comisión. Sus comentarios, sugerencias y observaciones fueron un importante insumo para este proceso.

En primer lugar, a nombre de todos quienes integramos esta Comisión, quiero agradecer al Presidente de la República Sebastián Piñera E. por habernos invitado a integrar esta Comisión, la que nos ha permitido profundizar en la temática de la pobreza y, a través de la propuesta que aquí presentamos, contribuir al diseño de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los hogares más necesitados de nuestro país.

Agradezco sinceramente a cada uno de los comisionados y comisionadas, quienes por más de un año dedicaron parte de su valioso tiempo a la participación en reuniones y audiencias, así como a la investigación y a los análisis que sustentan esta propuesta. Su compromiso, motivación y buena disposición marcaron el trabajo de la Comisión y fueron esenciales para el logro de una propuesta consensuada en la totalidad de su contenido.

Un especial reconocimiento a Cristián del Campo SJ., quien participó en gran parte de la Comisión y cuya experiencia de trabajo con los más desposeídos fue fundamental para que el trabajo realizado respondiera a la realidad de nuestro país.

Junto a la Comisión agradecemos también la colaboración de especialistas en diversas materias quienes se reunieron con la Comisión en audiencias y generosamente aportaron su conocimiento y experiencia. Agradecemos a Francisco Klapp y Rodrigo Troncoso, de Libertad y Desarrollo; a Luis Beccaria y Xavier Mancero, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; a Rodrigo Vergara, Ricardo Vicuña y Josué

Pérez del Banco Central; a Claudio Storm y Ghia Gajardo, del Fondo Solidario e Inversión Social; a Alejandra Pizarro, Magdalena Edwards y Consuelo Moreno, de la Comunidad Organizaciones Solidarias; a Verónica Monroy y Felipe Esposito, del Hogar de Cristo; a Roxana Toro y Orlando Carrasco, dirigentes de los campamentos San Francisco y El Peñoncito; a los dirigentes de villas: Paola Pimienta (Villa Arauco), Elizabeth Cortes (Villa Las Américas), Ivonne Peñailillo (Villa Pedro Lira) y Naida Valdés (Bajos de Mena); a Felipe Díaz y Francisco Domínguez, de la fundación Techo (ex Un Techo para mi País); a Rafael Urriola y Gonzalo Martner, de la Fundación Chile 21; a Arturo Fontaine y Sergio Urzúa, del Centro de Estudios Públicos; a Álvaro Cruz y Eduardo Valenzuela, de la Red de Familias Numerosas; a Claudia Serrano, Julio Berdegú e Ignacia Fernández, del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; a Miguel Santibañez y Francis Valverde, de la Asociación Chilena de ONG, ACCIÓN; a Leonardo Moreno y Mauricio Rosenbluth, de la Fundación Superación de la Pobreza; a Amalia Cornejo, Paula Fuentes y Marco Ñanculeo, de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; a Mirko Salfate, Mónica Bustos y Soledad Monsalve, de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios del Ministerio de Vivienda; a Cecilia Castro, María Luisa Fuenzalida, Alejandra Cisternas, Isabel Young, Anita Duque, de la Corporación También Somos Chilenos; a Álvaro Cruzat, Subsecretario de Agricultura, y a Alberto Valdés, del Instituto de Desarrollo Agropecuario; a Bárbara Figueroa y Marco Canales, de la Central Unitaria de Trabajadores; a Slaven Razmilic del Ministerio de Hacienda, Max Franco y María Elena Arzola del Ministerio de Desarrollo Social; a Rodrigo Castro, de la Universidad del Desarrollo; a Juan Carlos Feres, de la Fundación para la Superación de la Pobreza; a Claudia Sanhueza, de la Universidad Diego Portales; a Roberto Méndez, de Adimark GfK; a Dagmar Raczynski, de Asesorías para el Desarrollo; a Clarisa Hardy, de la Fundación Dialoga, y finalmente y con especial cariño, a Don Arístides Torche, con quien tuvimos el placer de conversar tan sólo unos meses antes de su fallecimiento.

Asimismo, agradecemos el aporte realizado por especialistas de diversas disciplinas quienes contribuyeron con sugerencias a la definición de los indicadores y umbrales para la medición multidimensional de pobreza: Ximena Aguilera, Luis Eduardo Bresciani, Iris Delgado, Gregory Elacqua, Patricia Frenz, Liliana Jadue, Iván Poduje, Dagmar Raczynski y Ernesto Triviño. Del mismo modo, agradecemos las sugerencias para la propuesta de institucionalidad de la medición de pobreza que entregaron Carolina Casas-Cordero, Juan Carlos Feres, Ignacio Irarrázaval, Leonardo Moreno, Salvador Valdés y Berta Teitelboim. Se agradece también el apoyo y consejo brindado por Alejandra Mizala y Marcelo Henriquez, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; Javier Bronfman, de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez; Luis Valenzuela, del Centro de Inteligencia Territorial de

esa misma casa de estudios; Javier Hurtado, de la Cámara Chilena de la Construcción; y Anna Christina Pinheiro, de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Chile.

La Comisión contó también con la colaboración de organismos del Estado para la obtención de información adicional, a quienes se agradece: al Banco Central, especialmente a Rodrigo Vergara, Ricardo Vicuña y Josué Pérez; al Servicio de Impuestos Internos y a sus profesionales Eduardo Pantoja y Ximena Salazar; y a la Superintendencia de Pensiones, en particular a Solange Berstein, Olga Fuentes y Pamela Gana.

De igual manera, reconocemos el aporte realizado por personas que, mediante nuestra página Web, enviaron sus trabajos y sugerencias para contribuir a las discusiones de la Comisión: Wally Meza, Beatriz Herrera, Elena Puga, Rodrigo Herrera, Sandra Leiva, Felipe Gajardo, Felipe Rojas y Kenso Asahi. Agradecemos también al Centro de Políticas Públicas UC, por la información enviada a los Comisionados.

La Comisión dialogó también con actores del mundo político, a quienes agradecemos su tiempo y disposición: al Ministro de Hacienda Felipe Larraín, y a la Comisión Superación Pobreza y Discapacidad de la Cámara de Diputados, compuesta por Pedro Pablo Álvarez-Salamanca, Lautaro Carmona, Fuad Chahín, Roberto Delmastro, Cristina Girardi, Romilio Gutiérrez, Rosauro Martínez, Patricio Melero, Andrea Molina, Alberto Robles, Jorge Sabag, y especialmente a sus presidentes Enrique Accorsi y Clemira Pacheco.

El trabajo de la Comisión fue especialmente enriquecido por el diálogo establecido con especialistas internacionales quienes visitaron nuestro país y compartieron su tiempo y experiencia. Agradecemos a Fiorella Risso, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú; a Ricardo Aparicio y Ana Laura Ramírez, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México; y a Roberto Angulo, ex Director de la Subdirección de Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social de Colombia. Especialmente reconocemos la colaboración y apoyo de Sabina Alkire y Diego Zavaleta, de Oxford Poverty & Human Development Initiative.

El trabajo realizado por la Comisión contó con el apoyo generoso de dos instituciones a las cuales debemos agradecer. Por un lado, agradecer al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apoyó técnicamente aspectos específicos del trabajo realizado, especialmente a María Eugenia Rodríguez y Gustavo Cabezas. Y por otro, al Instituto Nacional de Estadísticas, que puso su equipo a disposición para apoyar los análisis relacionados a la actualización de la línea de pobreza. Se reconoce el apoyo de

sus directores Francisco Labbé y Juan Eduardo Coeymans, de sus subdirectoras Julia Ortúzar y Marcela Cabezas, y de su equipo de profesionales compuesto por Francisco Bilbao, Rocío Miranda, Elsy Sobino, Cristián Copaja, Charles Durán, Andrés Bustamante y Gerzo Gallardo.

También agradecemos al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo apoyo instrumental fue fundamental durante estos meses, especialmente a sus Ministros del período Joaquín Lavín y Bruno Baranda, por el respaldo brindado al trabajo de la Comisión; a las profesionales de la División Observatorio Social, quienes brindaron apoyo técnico a nuestras labores: a Isabel Millán, Sandra Quijada, María de la Luz Ramírez y Roxana Muñoz; y a las secretarías y funcionarios de la Subsecretaría de Evaluación Social, Doris Campos, Alejandra Abatte, Mónica Gutiérrez, Gonzalo Rebolledo, Rodrigo Sales y Nelson Sanhueza, por todo su apoyo en los aspectos administrativos y prácticos del trabajo.

Finalmente y de manera muy especial, agradecemos el trabajo del equipo técnico que acompañó a la Comisión en todas sus actividades y cuya participación fue esencial para la definición de este documento. Se agradece la colaboración de Angela Denis, Javiera Troncoso, Francisca de Iruarrizaga, Stefanía Doebbel, María José Hess, Jenny Encina, Francisco Garrido y Alfredo Martín. Junto a ellos, queremos agradecer y reconocer el trabajo realizado por Mirta Crovetto, Decana de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Playa Ancha, quien asesoró a la Comisión con su expertiz en materia nutricional.

Rodrigo Jordán Fuchs
Presidente de la Comisión para la Medición de la Pobreza.

El Mandato de la Comisión

La pobreza es un fenómeno complejo que afecta el desarrollo de las capacidades de las personas. A pesar de los avances que han existido en materia de disminución de la pobreza en Chile, ésta sigue siendo un problema importante en nuestro país. Visibilizar la pobreza y hacerla objeto prioritario de la política pública requiere, en primera instancia, poder cuantificarla y caracterizarla.

La metodología de medición de pobreza utilizada en Chile no ha tenido variaciones desde su construcción en 1987. Si bien esto favorece la comparabilidad, debido al paso del tiempo y al cambio en las preferencias, no refleja los patrones de consumo de las familias chilenas en la actualidad. Tampoco da cuenta de los cambios en la composición sociodemográfica de la población, procesos que conllevan cambios en las necesidades de los hogares y en la forma de satisfacerlas. Por ello, la metodología de medición de pobreza requiere de una actualización que permita una mejor cuantificación y caracterización apropiada de las personas en situación de pobreza.

Con este propósito, el Presidente de la República creó la “Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema”¹, en adelante “la Comisión”. Ésta tuvo como función principal asesorar al Presidente de la República en la revisión de todos los aspectos relacionados con la medición de la pobreza y de la pobreza extrema, así como plantear propuestas al respecto.

La Comisión fue constituida el 13 de diciembre del año 2012 y trabajó durante los 13 meses siguientes conforme al mandato entregado.

La Comisión estuvo presidida por Rodrigo Jordán e integrada por M. Soledad Arellano, Benito Baranda, Luis Larraín, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez, Claudio Sapelli y Susana Tonda. Participó también Cristián del Campo SJ. hasta su nombramiento como Provincial de la Compañía de Jesús el 31 de septiembre, tras lo cual debió renunciar a su trabajo en la Comisión por ser incompatible con su nuevo cargo. La Comisión contó con el valioso apoyo de una secretaria ejecutiva y un equipo técnico que colaboraron en las múltiples tareas que se llevaron a cabo.

¹ Decreto 18 “Crea Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema”, publicado el día 22 de enero de 2013. Disponible en: <http://bcn.cl/17qmd>.

El mandato de la Comisión fue:

- Actualizar la medición de la pobreza por ingresos para tener una medida acorde a la realidad de las familias chilenas. Esto implica actualizar la canasta de necesidades básicas a los nuevos patrones de consumo; definir la línea de pobreza por ingresos; y definir cuál es el concepto de ingresos que debe ser considerado para la medición de la pobreza.
- Proponer una medición multidimensional de pobreza que incorpore un concepto más amplio de carencias y que complemente la medición de pobreza por ingresos.
- Proponer mejoras a la institucionalidad para la medición de la pobreza y proponer una metodología de actualización de la línea en el tiempo

El espíritu de esta Comisión fue que la medición de pobreza que se implemente a partir de su propuesta sea comprensible, que la metodología sea transparente y replicable por la ciudadanía, a la vez que entregue información útil para el diseño de mejores políticas públicas.

La Comisión tuvo una forma de trabajo participativa que incluyó la realización de diversas instancias de audiencias públicas y la revisión de documentos enviados por organizaciones y ciudadanos interesados en aportar desde sus perspectivas a la medición de pobreza. Para estos efectos mantuvo abierta durante todo su funcionamiento una página web.

Las propuestas contenidas en este documento son fruto del trabajo técnico de la Comisión, el que consideró las opiniones externas recabadas. Estas propuestas representan el consenso de la Comisión y son suscritas por todos sus miembros.

Este documento se organiza en seis capítulos. El primer capítulo contiene un resumen con las principales propuestas de la Comisión. El segundo capítulo presenta una reflexión sobre los objetivos de medir pobreza y una descripción de la forma en que se mide oficialmente en Chile. En el tercer capítulo se describe la metodología propuesta por la Comisión para la actualización y mejoramiento de medición de pobreza por ingresos. En el cuarto capítulo se presenta la metodología propuesta por la Comisión para medir carencias en dimensiones adicionales al ingreso. Luego, en el quinto capítulo, se describe la propuesta de la Comisión para medir pobreza en Chile, a través de la combinación de la medición por ingresos y por carencias en otras dimensiones, junto a los resultados de aplicar esta metodología a la información disponible para el

año 2011. Por último, en el sexto capítulo se presentan las propuestas en relación a la institucionalidad para la medición de pobreza.

I. RESUMEN EJECUTIVO

1.1 Metodología propuesta

La Comisión considera importante contar con una medición de pobreza por ingresos, pues permite resumir en un indicador simple el fenómeno multivariable de la pobreza. Al respecto, la Comisión propone una medida de pobreza por ingresos que, en sus bases es similar a la que se ha utilizado tradicionalmente en Chile, pero actualizada y perfeccionada.

La Comisión propone complementar la medida de pobreza por ingresos, con una medición multidimensional de pobreza que identifique las carencias sociales de los hogares. Esta medición de pobreza permitirá dar cuenta de la heterogeneidad de la población con mayores carencias, al tiempo de considerar las múltiples dimensiones de estas necesidades.

La Comisión considera que las necesidades y carencias de los individuos tienen, directa o indirectamente, efectos en la calidad de vida de todo su grupo familiar, siendo el hogar como un todo el que responde a las crisis y despliega estrategias para hacer frente a las dificultades. Es por ello que, para efectos de la medición de pobreza, la Comisión recomienda considerar a los hogares, y no a las personas, como la unidad de medición.

En relación a la medición de pobreza por ingresos, la Comisión recomienda mantener el marco conceptual de líneas de pobreza fijadas en función del ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias que permitan tener una vida digna. Sin embargo, propone una actualización y un perfeccionamiento de aspectos relevantes de la misma. Respecto a la definición de la línea de pobreza la Comisión propone:

- Utilizar líneas de pobreza actualizadas a los patrones de gasto de la población en base a la VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas entre noviembre de 2011 y noviembre de 2012.
- Para efectos de determinar la composición de la canasta de necesidades básicas, propone utilizar el gasto de aquel grupo de la población

correspondiente al quintil de hogares de menores ingresos per cápita que, dado su patrón de gastos alimenticios, satisface en promedio los requerimientos calóricos recomendados (2.000 Kcal. por persona al día). Este grupo será identificado como “grupo de referencia”.

- Definir el valor de la canasta básica alimenticia (en adelante, “CBA”) como el gasto en alimentos del grupo de referencia, ajustada para cumplir las recomendaciones nutricionales para la población derivadas del grupo consultivo FAO/OMS/ONU publicadas en 2001.
- Definir el valor de la canasta básica de bienes y servicios no alimentarios como el gasto en bienes y servicios distintos de los alimentos del grupo de referencia, exceptuando algunos pocos bienes y servicios no esenciales.
- Introducir escalas de equivalencias en el cálculo de la pobreza para dar cuenta de las economías de escala que se generan al interior del hogar. Para ello se propone utilizar una escala paramétrica de amplio uso a nivel internacional que considera la suma de personas dentro del hogar elevado a una potencia de 0,7. Cabe señalar que la introducción de economías de escala implica que, en vez de una única línea de pobreza expresada en valores per cápita, se generan distintas líneas de pobreza, cuyos valores dependen del tamaño del hogar.
- Aplicar la línea de pobreza actualizada sin distinguir entre zonas urbanas y rurales.

Para la medición de los ingresos la Comisión propone:

- Seguir usando la información recolectada a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), por ser la encuesta más completa en cuanto a la recolección de ingresos.
- No innovar respecto a los componentes del ingreso considerados para medir pobreza: ingreso del trabajo, jubilaciones y pensiones, transferencias entre privados, ingresos por propiedad de activos, subsidios monetarios y alquiler imputado. Dentro del componente de alquiler imputado, se propone considerarlo no sólo para los hogares propietarios de su vivienda sino que también para aquellos que reciben dicho servicio gratuitamente (viviendas cedidas, en usufructo u otra ocupación irregular).
- Conservar la práctica de imputar los ingresos por no respuesta a fin de mantener la representatividad de la muestra.
- Continuar ajustando los ingresos de la Encuesta CASEN para corregir la subdeclaración de ingresos, pero utilizando referencias más pertinentes que las usadas a la fecha. En particular, se propone considerar las Cuentas Nacionales para algunas partidas de ingresos, pero registros administrativos

para otras (datos del Servicio de Impuestos Internos y de la Superintendencia de Pensiones). La Comisión recomienda también que, en aquellos casos en que se utilicen como referencia las Cuentas Nacionales, el ajuste se realice al año corriente y no a la serie empalmada.

La Comisión propone que, además de una línea de pobreza, se defina una línea de pobreza extrema y una línea de vulnerabilidad, las que serán utilizadas junto a un indicador de carencias sociales, para efectos de definir a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema o de vulnerabilidad.

En cuanto a la línea de pobreza extrema, la Comisión propone fijar su valor en el equivalente a dos tercios de la línea de la pobreza, lo que actualmente es cercano al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario.

En cuanto a la línea de vulnerabilidad, la Comisión propone fijar su valor en 1,5 veces el valor de la línea de pobreza, considerando que este rango permite identificar a los hogares que, si bien no están en situación de pobreza, viven con una alta inseguridad económica.

Respecto a la medición de pobreza multidimensional, se recomienda medir las carencias de los hogares siguiendo la metodología propuesta por Alkire y Foster. Esta metodología identifica pobreza multidimensional en base a un doble sistema de umbrales: primero evalúa si se cumplen o no los umbrales de satisfacción para una serie de indicadores, y luego considera en situación de pobreza a quienes tienen más de un determinado número de indicadores insatisfechos.

La Comisión propone 14 indicadores para medir carencias en 5 dimensiones: educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda, y entorno y redes. Se recomienda dar igual ponderación a cada una de las dimensiones dentro de la medida agregada de carencias. La agregación de los indicadores ponderados genera una escala de 0 a 100% y se propone definir como carentes a aquellos hogares que presenten un 33% o más de carencias.

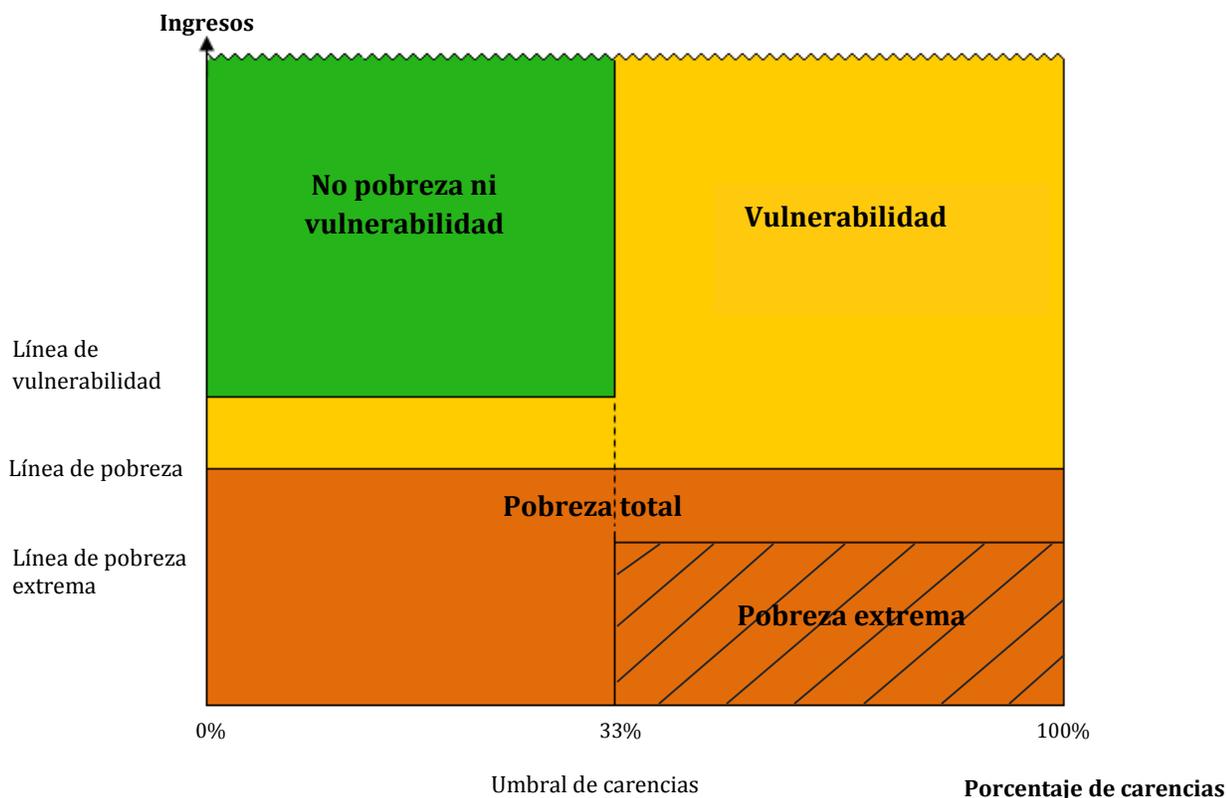
La combinación de la medida de pobreza por ingresos y la medida de carencias sociales permite identificar cuatro grupos de hogares con diferentes niveles de bienestar: en situación de pobreza, en situación de pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad.

- **Hogares en situación de pobreza:** son aquellos hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, sin importar su nivel de carencias sociales.

- **Hogares en situación de pobreza extrema:** son aquellos hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y que además son definidos como carentes de acuerdo a la medida de pobreza multidimensional.
- **Hogares en situación de vulnerabilidad:** son aquellos hogares que, teniendo ingresos sobre la línea de la pobreza, se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: i) su ingreso está por debajo de la línea de la vulnerabilidad o bien ii) son carentes según la medida de pobreza multidimensional.
- **Hogares que no están en situación de pobreza ni de vulnerabilidad:** son aquellos hogares que tienen ingresos superiores a la línea de vulnerabilidad y que, además, no son carentes de acuerdo a la medida de pobreza multidimensional.

A continuación se presenta un esquema que resume cada una de las categorías propuestas por la Comisión.

Propuesta de esquema de identificación multidimensional de pobreza para Chile.



Finalmente, la Comisión propone una serie de mejoras a la institucionalidad a cargo de la medición de pobreza en Chile.

La Comisión propone concentrar las responsabilidades del proceso de generación de estadísticas de pobreza en las siguientes tres instituciones:

- El Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mandante de todo el proceso, contraparte técnica de todas las instituciones involucradas y responsable de la definición del diseño de investigación y del cuestionario.
- El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), fortalecido y autónomo, responsable del diseño muestral de la Encuesta, la recolección y procesamiento de datos (en forma directa o contratando a terceros), el cálculo de pobreza y la publicación de resultados.
- Un Panel de Expertos independiente, supervisor de todo el proceso y responsable de revisar las propuestas derivadas del MDS y del INE para el mejoramiento de la Encuesta y del cálculo de la pobreza.

La Comisión recomienda que la producción de estadísticas de pobreza se guíe por el “Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas” publicado por el INE en 2013.

Respecto a la Encuesta CASEN, la Comisión recomienda que su levantamiento se efectúe con periodicidad anual y de manera continua mediante aplicaciones de la Encuesta en cuatro rondas durante el año. A su vez, recomienda que la Encuesta cuente con un componente central a aplicar todos los años y un componente variable con módulos que se alternen en el tiempo, que sirvan para profundizar en temas específicos.

La Comisión recomienda que la metodología de medición de pobreza, tanto por ingresos como multidimensional, sea actualizada cada 10 años. Para las estimaciones de pobreza producidas entre actualizaciones, la Comisión recomienda ajustar el valor de la línea de pobreza por los cambios observados en el IPC, usando para su componente alimentario la variación en el precio de cada uno de los alimentos incluidos en la canasta básica alimentaria y el IPC observado para los no alimentos para actualizar el valor de la canasta básica no alimentaria. Esta actualización de la línea de pobreza implícitamente actualizará las líneas de pobreza extrema (equivalente a dos tercios de la línea de pobreza) y de vulnerabilidad (equivalente a 1,5 veces la línea de pobreza).

Atendiendo la relevancia de contar con estadísticas de pobreza a nivel comunal, para el caso de pobreza por ingresos, la Comisión recomienda utilizar datos administrativos y aplicar la metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (en

inglés SAE). Para el caso de la medición de las carencias, la Comisión recomienda que el MDS genere a nivel comunal indicadores similares a los propuestos para medir las carencias sociales. La Comisión está consciente, en todo caso, que probablemente dichos indicadores no podrán ser agregados en un indicador común, pues la información se obtendrá a partir de fuentes de información distintas.

Finalmente, la Comisión recomienda realizar una serie de estudios complementarios para avanzar en la comprensión que se tiene de la pobreza y la vulnerabilidad social, tales como estudios de panel y estudios cualitativos, entre otros.

1.2 Aplicación de la metodología propuesta a CASEN 2011

El valor de la línea de pobreza resultante de aplicar la metodología propuesta por la Comisión y comparable con los ingresos de la Encuesta CASEN 2011, alcanza los \$392.104 para un hogar de cuatro personas. Considerando el valor estimado para la línea de la pobreza, el valor de la línea de la pobreza extrema, para un hogar de 4 personas, se estima en \$261.403, mientras que el valor de la línea de la vulnerabilidad alcanza los \$588.156.

El uso de la escala de equivalencias propuesta en la medición de pobreza por ingresos implica que hay líneas de pobreza que varían según el tamaño del hogar, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Líneas de pobreza por tamaño del hogar.

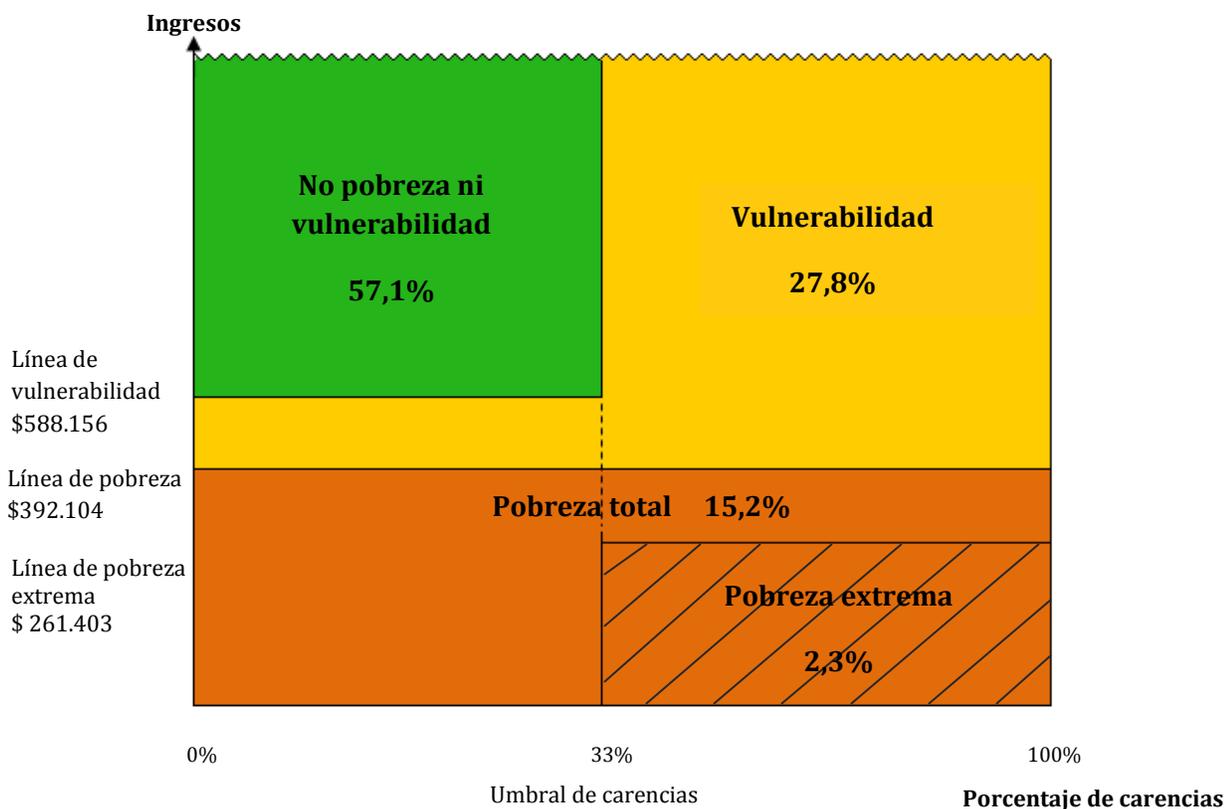
Número de Personas en el hogar	Línea de Pobreza (valores mensuales último trimestre de 2011)
1	\$ 148.580
4	\$ 392.104
6	\$ 520.793

El siguiente esquema presenta la estimación del porcentaje de hogares en cada una de las categorías propuestas por la Comisión para medir pobreza, de acuerdo a

información de la Encuesta CASEN 2011. Los resultados presentados consideran las propuestas de la Comisión, modificadas según la disponibilidad de información de la Encuesta CASEN 2011, la cual no incorpora el indicador de acceso a salud ni los indicadores de la dimensión de entorno y redes, propuestos para la medición multidimensional de carencias. Para efectos ilustrativos, dicho esquema reporta el valor de la línea de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad para un hogar compuesto por 4 personas, sin embargo, los cálculos se hicieron considerando los valores efectivos correspondientes a cada hogar incluido en la encuesta.

Esquema de identificación multidimensional de pobreza para Chile y porcentaje de hogares en cada grupo para 2011.

(Valores de las líneas de pobreza para un hogar de 4 personas)



Las cifras de pobreza estimadas por la Comisión para 2011 en base a la nueva metodología propuesta responden a los cambios en el instrumento de medición. Distintos ejercicios realizados por la Comisión muestran que la pobreza a nivel de hogares estimada con la nueva metodología habría caído al menos 2,4 puntos porcentuales entre los años 2009 y 2011.

.

II. INTRODUCCIÓN

La pobreza es un fenómeno complejo que limita fuertemente la libertad de las personas y familias para desarrollar sus capacidades e integrarse a la sociedad, impidiéndoles realizarse y aportar sus propias riquezas a la comunidad donde viven. Este fenómeno no es inherente al ser humano, sino propio de las condiciones que enfrenta y que le impiden un desarrollo pleno; la pobreza es una construcción humana de carácter relacional, social, cultural y económico. Toda sociedad que reconozca las limitaciones que la pobreza impone sobre las aspiraciones, necesidades y derechos que los hombres y mujeres poseen, debiera priorizar aquellas acciones que aseguren oportunidades para que todos puedan desarrollarse libre y plenamente, y así contribuir al progreso de cada individuo y al del país.

El primer paso en esta tarea consiste en conocer y visibilizar a las personas, hogares y comunidades que viven en situación de pobreza, para así hacerlos sujetos prioritarios de la acción de la política pública, promoviendo su inclusión y movilidad social. Esto requiere cuantificarlos y caracterizarlos. Así, la medición de la pobreza cumple el propósito de orientar las políticas públicas, entregando información tan importante como lo son la medición del crecimiento económico, el desempleo y el índice de precios, entre otras. Por ello es que prácticamente todos los países y numerosas instituciones internacionales tienen medidas oficiales de pobreza.

Con todo, definir lo que se entiende por pobreza no es una tarea fácil. Se trata de una problemática compleja que se expresa en diversas dimensiones de la vida de las personas y de sus hogares, y que obedece a numerosas causas. Tradicionalmente, se ha vinculado el concepto de pobreza a la carencia de bienes y servicios que son básicos para la vida humana; es decir, un ser humano vive en situación de pobreza cuando no logra satisfacer sus necesidades vitales. Dado esto, se ha tendido a medir pobreza por medio de la capacidad económica (ingresos o gastos) de los individuos, pues representa el acceso a los bienes y servicios que permitirían a las personas satisfacer dichas necesidades y por lo tanto superar dicha precaria situación.

La principal ventaja de medir la pobreza a través de los ingresos es que representa una medición simplificada de un fenómeno de múltiples expresiones, llevando

diferentes dimensiones del bienestar a una única variable monetaria. Por esta razón las medidas de pobreza por ingresos son ampliamente usadas en el mundo.

Sin embargo, la realidad muestra que las familias enfrentan carencias en diversas dimensiones de sus vidas, más allá del ingreso o gasto, muchas de las cuales no son fáciles de expresar en valores monetarios. No podemos reducir la existencia humana solo al 'tener', hoy entendemos que ésta se expresa también en los ámbitos del ser, hacer y estar. En tal sentido, la medición de la pobreza exclusivamente por medio del ingreso o gasto no es suficientemente amplia para abarcar todos los aspectos de la misma y por ello en los últimos años han cobrado relevancia las mediciones de pobreza multidimensional.

La medición de pobreza en dimensiones adicionales a la del ingreso entrega una visión más completa respecto de las condiciones y situación de vida de la población. Permite conocer, por ejemplo, qué porcentaje de hogares no supera los umbrales en otros aspectos, tales como educación, salud y vivienda, entre otros. Asimismo, la medición de los avances en dimensiones que se relacionan con la provisión pública de servicios sociales contribuye a la rendición de cuentas de la política social y a la evaluación de la pertinencia, apropiación e impacto de los programas sociales.

Cabe destacar la más reciente incorporación de la vulnerabilidad a la discusión en torno a la pobreza. La vulnerabilidad es la inseguridad económica asociada al riesgo que enfrentan los hogares a experimentar pérdidas en su nivel de bienestar a causa de eventos o shocks inesperados, especialmente en el caso de hogares cuya tenencia de activos es escasa y volátil. La vulnerabilidad se ve reflejada en el dinamismo de la población en torno a la pobreza, con grupos que entran y salen de ella en períodos acotados de tiempo. Si bien la medición de la vulnerabilidad es un tema aún en desarrollo en la literatura y sobre el cual no hay consensos, su medición ha cobrado importancia para la identificación de grupos de la población que, aún situándose sobre la línea de pobreza, viven una situación de alta inseguridad económica.

En suma, la propuesta de la Comisión para medir pobreza en Chile responde a la necesidad de generar información que oriente las políticas públicas del país y facilite la acción de la ciudadanía en general para avanzar hacia un país más justo en el que todas las personas y familias puedan desarrollar sus capacidades e integrarse a la sociedad. Si la mirada que logramos a partir de ello es de dignidad hacia las personas en situación de pobreza, lograremos construir relaciones de mayor igualdad y como consecuencia las políticas y prácticas sociales serán más justas.

2.1 ¿Cómo se mide la pobreza?

La medida tradicional de pobreza compara los ingresos per cápita de los hogares con un punto de referencia o umbral, que se conoce como línea de pobreza. En términos generales, esta medición admite variantes absolutas y relativas.

Una línea de pobreza absoluta corresponde a un monto de ingreso que se mantiene constante en el tiempo. En cambio, en la medición de pobreza relativa se compara el ingreso de las familias no contra un umbral de ingresos fijo, sino contra algún punto de la distribución de ingresos del país, por ejemplo, fijando la línea en el equivalente al 50% de la mediana de los ingresos de la población.

Dentro de las medidas utilizadas por los organismos internacionales, cuyo foco es principalmente la comparabilidad entre países, se observan diversas metodologías. Una de ellas corresponde a la utilizada por el Banco Mundial, que destaca por su simpleza al definir una línea de pobreza fija y constante entre países que representaría un mínimo para vivir, típicamente de US\$1,25 al día por persona para identificar la pobreza extrema y US\$2 para la pobreza.²

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Chile forma parte desde 2010, mide la pobreza para todos sus países miembros utilizando medidas de pobreza relativas que se definen como el 50% y el 60% del ingreso mediano del país.³ Esta medida es dependiente de la distribución del ingreso, puesto que sólo hay avances en reducción de pobreza cuando hay menor desigualdad. Un aumento general de ingresos sin cambios en la distribución no tiene efectos en la pobreza así medida.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realiza mediciones de pobreza utilizando la metodología de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas para los distintos países de la región. Esta metodología considera que hay umbrales absolutos de satisfacción de las necesidades básicas, sin embargo incorpora un componente relativo en tanto la línea de pobreza no es necesariamente fija en el tiempo, sino que puede actualizarse según evolucione la estructura de gasto de los hogares y los precios.

² Valores en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Más información sobre la medición de pobreza del Banco Mundial en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>

³ La mediana es el percentil 50 de la distribución; esto es, aquel valor del ingreso que divide a la distribución en dos mitades iguales.

Las medidas tradicionales de pobreza por ingresos han sido complementadas con medidas de pobreza multidimensional. Una de las primeras experiencias de medición de pobreza multidimensional en América Latina fue el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método fue introducido en la región por CEPAL a comienzos de los años ochenta usando para tal efecto información provista en los censos de población y vivienda. Las dimensiones consideradas en el método NBI suelen ser vivienda, servicios sanitarios básicos, educación y capacidad económica del hogar.⁴ Para cada una de estas dimensiones se identifican carencias que son posteriormente agregadas en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Una de las principales aplicaciones del método es la elaboración de Mapas de Pobreza con una alta desagregación geográfica.

De los desarrollos teóricos recientes, el método que ha sido especialmente difundido, por su contenido intuitivo y facilidad de aplicación es el método desarrollado por Sabine Alkire y James Foster. Éste identifica pobreza multidimensional en base a un doble sistema de umbrales: primero evalúa si se cumplen o no los umbrales de satisfacción para una serie de indicadores, y luego considera en situación de pobreza a quienes tienen más de un determinado número de indicadores insatisfechos.⁵ De esta manera, es fácil calcular el porcentaje de hogares con carencias sociales así como la intensidad de la pobreza.⁶

El método de Alkire y Foster ha sido promocionado y divulgado por Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Con esa base, el año 2010 OPHI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollaron el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), siendo actualmente calculado para 105 países y presentado en el Informe de Desarrollo Humano Mundial como una medida internacional de pobreza multidimensional.⁷ Esta medida reemplaza al antiguo Índice de Pobreza Humana (IPH) publicado desde 1997, el que identificaba carencias agregadas en las dimensiones de salud, educación y nivel de vida a partir de información a nivel nacional. El IPM considera las mismas dimensiones pero, a diferencia de su predecesor, se basa en microdatos que pueden ser combinados para analizar las uniones e intersecciones entre las carencias sociales. Hay que tener en cuenta, eso sí, que el IPM es un índice de pobreza severa y tiene especial relevancia para países de bajo nivel de desarrollo.

⁴ La capacidad económica del hogar es medida como la probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar, la cual se construye combinando dos variables: el nivel educativo del jefe de hogar y la relación numérica entre perceptores y no perceptores de ingresos (Feres y Mancero, 2001).

⁵ Alkire y Foster, 2007.

⁶ Dada por el porcentaje de hogares pobres multiplicado por el número promedio de carencias que estos tienen.

⁷ Para más información sobre el IPM ver: www.ophi.org.

En Latinoamérica, Colombia y México han desarrollado recientemente mediciones de pobreza multidimensional basadas en la metodología de Alkire y Foster.

En cuanto a la medición de la situación de vulnerabilidad, se han seguido principalmente dos enfoques. El primero, de carácter sociológico, entiende la vulnerabilidad como una situación de integración precaria al trabajo y una relativa exclusión de las redes de protección del Estado y la sociedad. Este enfoque relaciona la vulnerabilidad con dos elementos: los recursos o activos de los hogares (por ejemplo su capital físico, monetario, humano y social), y las oportunidades que les ofrecen el mercado, el Estado y la sociedad civil, como por ejemplo trabajo, educación, salud y redes de apoyo.

Un segundo enfoque proviene de la economía y entiende la vulnerabilidad como la situación en que existe una determinada probabilidad de que los ingresos del hogar caigan bajo la línea de pobreza. Este umbral de probabilidad depende de características y recursos del hogar y puede ser asociado a un nivel de ingresos crítico a definir. Es decir, se puede construir una “línea de vulnerabilidad” análoga a una línea de pobreza por ingresos que constituya una medida resumen de los activos mínimos que requieren los hogares para enfrentar adecuadamente ciertos shocks. Una de las principales aplicaciones de esta metodología es la realizada recientemente por el Banco Mundial basado en el trabajo de López-Calva y Ortiz-Juárez⁸, estableciendo una línea de vulnerabilidad en US\$10 al día (PPA)⁹.

Si bien hay una tendencia creciente a desarrollar medidas de pobreza multidimensional y reportar sus resultados como parte de las estadísticas oficiales de pobreza de los países, también hay experiencias que combinan la medición de pobreza por ingresos con la medición de las carencias en otras dimensiones. En América Latina, destacan el “enfoque bidimensional” propuesto por CEPAL y la medida oficial de pobreza implementada en México desde el año 2010.

El enfoque bidimensional consiste en la combinación de la línea de pobreza con las Necesidades Básicas Insatisfechas del hogar, caracterizando a los hogares en cuatro grupos¹⁰:

⁸ Ferreira et al., 2013; López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011.

⁹ Utilizando datos de encuestas panel para Chile, México y Perú, se estudia la dinámica de entrada y salida de la pobreza en un intervalo de 5 años y se estiman umbrales de probabilidad de caer en pobreza y el nivel de ingresos asociado a esa probabilidad.

¹⁰ Feres y Mancero, 2001.

- hogares en pobreza crónica, que son aquellos bajo la línea de pobreza y con carencias en más de una necesidad básica;
- hogares en pobreza reciente, que son aquellos sin carencias pero con ingresos inferiores a la línea de pobreza;
- hogares con carencias inerciales, que son aquellos con carencias pero con ingresos sobre la línea de pobreza; y
- hogares integrados socialmente, que son aquellos sin carencias y con ingresos superiores a la línea de pobreza.

En el caso de México, la medida oficial combina la línea de pobreza y de pobreza extrema por ingresos (llamadas líneas de bienestar y bienestar mínimo, respectivamente), con un Índice de Privación Social que identifica a la población privada en seis derechos fundamentales. De forma similar al enfoque bidimensional, cruzan ambos métodos para identificar cinco grupos con diferentes grados de privación¹¹:

- pobreza multidimensional extrema, corresponde a la población que dispone de ingresos bajo la línea de bienestar mínimo y además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales;
- pobreza multidimensional moderada, corresponde a la población con ingresos inferiores al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social;
- vulnerabilidad por ingresos, corresponde a la población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar;
- vulnerabilidad por carencias sociales, corresponde a la población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar; y
- no pobre multidimensional y no vulnerable, corresponde a la población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

La combinación de ambos métodos ha sido reconocida por el Grupo de Expertos Internacionales en Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río) en su “Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza”¹². Los expertos rescatan su utilidad para dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza, al tiempo de proporcionar información sobre su dinámica, ya que permite distinguir a los hogares cayendo en pobreza (con bajos ingresos pero con pocas o ninguna carencia) y los hogares que salen de ella (con mayores ingresos pero con varias carencias).

¹¹ CONEVAL, 2010.

¹² Grupo de Río, 2006.

2.2 Antecedentes de la medición de la pobreza en Chile

El estudio de la pobreza en Chile se inició hace varias décadas. En términos generales, se considera que la medición de la pobreza, como tal, comenzó en el país con el Mapa de Extrema Pobreza, creado en 1974 por la Oficina de Planificación (ODEPLAN)¹³ y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este mapa fue construido en base a información obtenida de los censos de población y vivienda, y por ende, las dimensiones consideradas se circunscribieron al contenido del censo. El método utilizado correspondía al de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Los Mapas de Extrema Pobreza, basándose en esa metodología y utilizando los censos de 1970 y 1982, registraron el tipo de vivienda, nivel de hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y el equipamiento que presentaban los hogares, y en base a eso, se dividió el territorio de acuerdo al nivel de carencias que poseía su población en las distintas áreas mencionadas. Los resultados obtenidos demostraron la desigual condición de vida de la población, lo que relevó la necesidad de enfocar los programas sociales hacia una población objetivo específica determinada de acuerdo a sus carencias.

La medición de pobreza por ingresos que se utiliza en la actualidad se basa en la comparación del ingreso de los hogares con el valor de dos umbrales o líneas, una para identificar a los hogares en situación de indigencia o pobreza extrema y otra para identificar a los que se encuentran en situación de pobreza. La metodología utilizada para fijar el valor de estas líneas corresponde a la de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas. Esta metodología fue aplicada por primera vez en Chile por Oscar Altimir en 1978¹⁴.

La canasta utilizada actualmente fue determinada por CEPAL en 1990 a partir de la información proporcionada por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el Gran Santiago entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988. La canasta fue construida luego de analizar el gasto en bienes alimentarios de un grupo de referencia, correspondiente a aquel primer quintil móvil de hogares, ordenados de acuerdo a su ingreso per cápita, cuyo consumo calórico promedio por persona se ubicaba por encima del requerimiento promedio normativo de calorías. Como resultado de este análisis, se determinó la

¹³ La Oficina de Planificación es la antecesora del Ministerio de Planificación y actual Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁴ Altimir, 1979.

composición física de la canasta en su componente alimentario, la cual fue posteriormente ajustada para que cumpliera con los requerimientos calóricos y proteicos recomendados por el grupo consultivo FAO/OMS/UNU en 1985. Estas recomendaciones fueron ajustadas para Chile considerando la estructura sociodemográfica de la población en áreas urbanas y rurales, y los requerimientos nutricionales derivados de distintos tamaños corporales y actividad física de los individuos. Como resultado, el requerimiento calórico para zonas urbanas fue de 2.176 Kcal. por persona al día y para zonas rurales de 2.236 Kcal., con un promedio ponderado nacional de 2.187 Kcal. Esta canasta se basa en los patrones de consumo observados para un grupo de referencia de la población urbana. El valor de la CBA para zonas rurales se fijó en un monto equivalente al 77% de la urbana para reflejar su menor costo por la obtención de alimentos por la vía del autoconsumo (cuyos precios se imputan a valores más bajo que los de mercado).

Finalmente, la valorización de la canasta se efectuó considerando los precios al consumidor de cada artículo, en base a información levantada por el INE para el cálculo del IPC¹⁵.

La línea de pobreza se obtuvo al sumar al valor de la CBA el valor requerido para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias. Para ello se utilizó un coeficiente, conocido como coeficiente de Orshansky¹⁶, que corresponde a la proporción observada de gasto total respecto al gasto destinado a alimentos que realiza el grupo considerado como referente en la determinación de la CBA. En el caso de Chile, se calculó el coeficiente de Orshansky para zonas urbanas en base a la EPF de 1987, resultando un coeficiente igual a 2,0. Para zonas rurales, el coeficiente se fijó en 1,75 siguiendo el criterio adoptado por CEPAL para otros países.

La medida de pobreza en Chile se calcula utilizando los datos de ingresos capturados a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), ajustados para hacerlos consistentes con las Cuentas Nacionales que calcula el Banco Central.¹⁷ Para este cálculo se suman los ingresos de todos los integrantes del hogar, considerando los ingresos autónomos¹⁸, las transferencias monetarias recibidas del

¹⁵ CEPAL, 1990.

¹⁶ En honor a la economista Mollie Orshansky quien en la década del 60 lo determinó para Estados Unidos y que desde entonces forma parte de la medición oficial de pobreza de ese país.

¹⁷ Hasta el año 2000, la encuesta CASEN se realizó cada 2 años; entre 2000 y 2009, cada 3; y la última encuesta disponible se levantó el año 2011. El trabajo de campo de la versión 2013 de la encuesta comenzó en el mes de noviembre de 2013 y se extenderá hasta fines de enero de 2014. Más información sobre la Encuesta CASEN se puede encontrar en www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl

¹⁸ Ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así

Estado y la imputación de un valor por concepto de arriendo en el caso de los hogares propietarios de sus viviendas. Posteriormente, estos ingresos se corrigen a través de factores de ajuste que surgen del ejercicio de consistencia con Cuentas Nacionales. Luego, los ingresos ajustados del hogar se dividen por el número de personas que pertenecen a ese hogar, obteniéndose así el ingreso total per cápita del hogar. Este último se compara con las líneas establecidas de pobreza y pobreza extrema para determinar la situación de cada hogar y así cuantificar qué porcentaje de la población, de acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN, se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema.

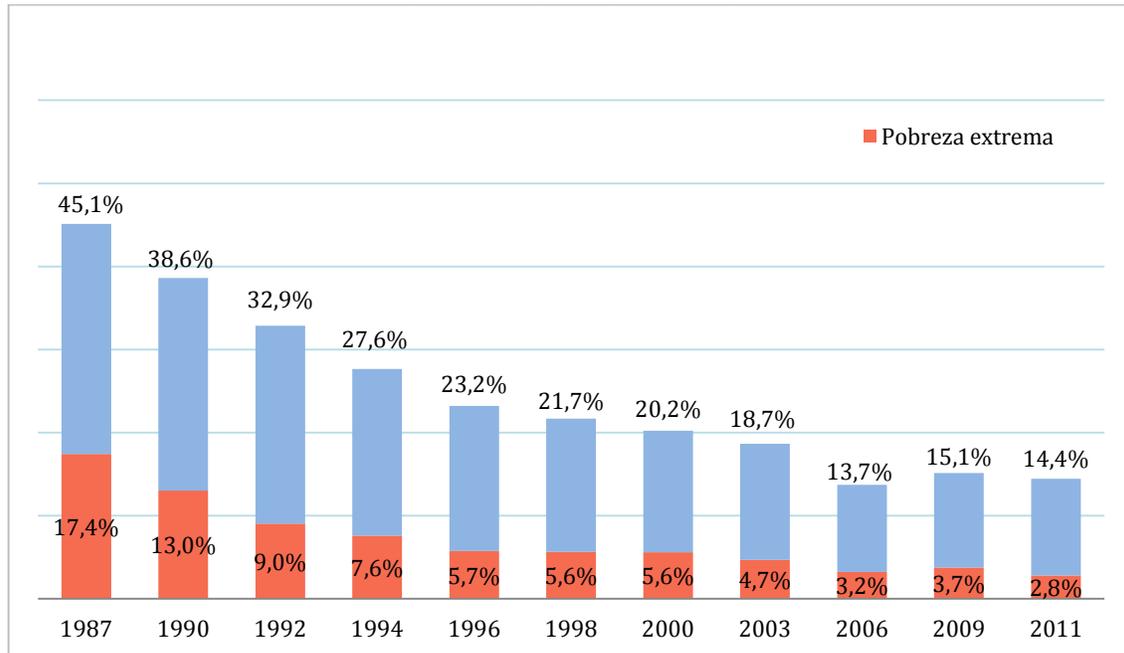
En base a esta metodología, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al mínimo establecido para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas de sus miembros (dado por la línea de pobreza, urbana o rural, según corresponda), y en situación de pobreza extrema, a aquellos hogares cuya carencia de ingresos es tal que, aunque los destinaran íntegramente a la adquisición de alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes.

A continuación se presenta la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en Chile entre 1987 y 2011 de acuerdo a las cifras oficiales entregadas por el Ministerio de Desarrollo Social.¹⁹

como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados. Fuente: www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl

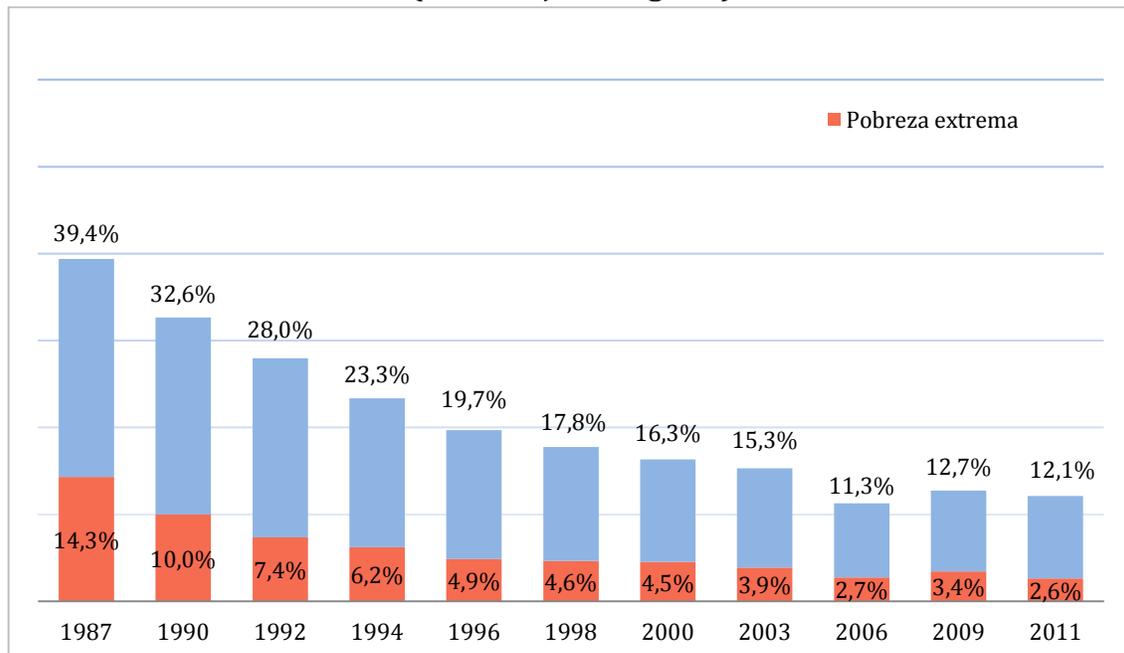
¹⁹ Hasta el año 2009 existió una coincidencia entre las cifras oficiales entregadas por el Gobierno y el cálculo realizado por CEPAL para el país, pero a partir del 2009 estas dos medidas se separaron. Esto se debió a la decisión de CEPAL de no mantener el coeficiente de Orshansky en 2,0 sino que actualizar el componente no alimentario de la canasta básica por el IPC de los no alimentos, lo que justificó en que en dicho período el alza de precios de los alimentos (con el que se actualiza la parte alimentaria del valor de la canasta) había sido superior al alza de precios de los bienes no alimentarios. Por su parte, con el fin no hacer cambios a la metodología que se venía aplicando y así mantener la comparabilidad, el Ministerio de Desarrollo Social decidió no innovar y dejar fijo el coeficiente de Orshansky. Esto se tradujo en que la línea de pobreza extrema sea la misma, pero que difieran las líneas de pobreza de ambas instituciones.

**Gráfico N° 1a: Evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en Chile, 1987 a 2011
(Porcentaje de personas)**



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

**Gráfico N° 1b: Evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en Chile, 1987 a 2011
(Porcentaje de hogares)**

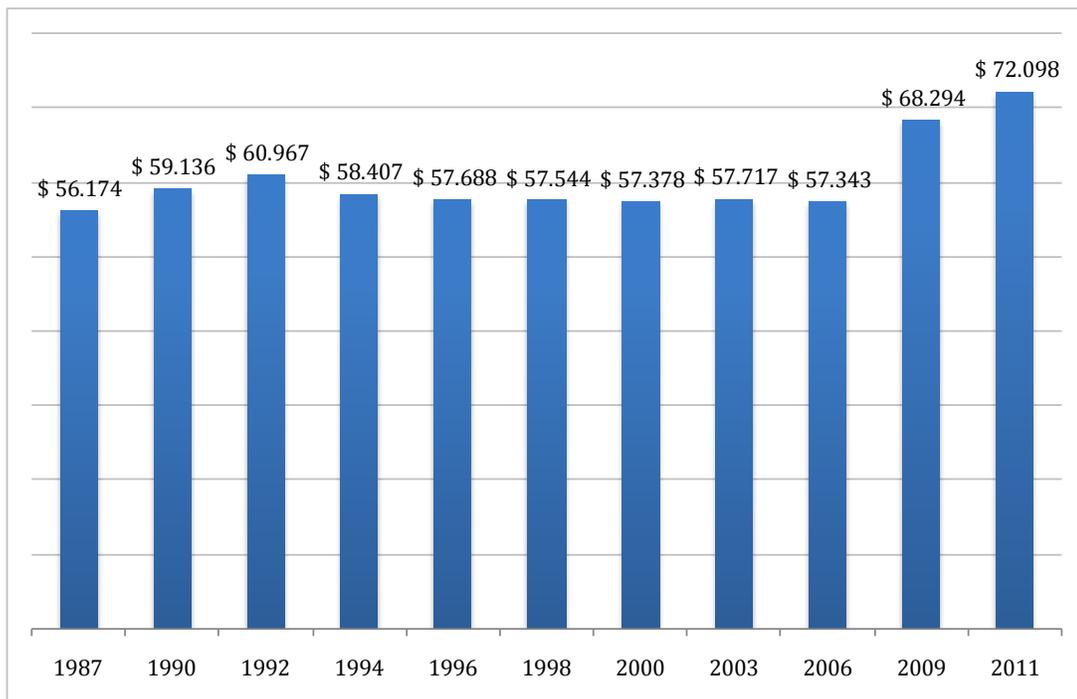


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

Desde su construcción, la CBA sólo ha experimentado pequeñas variaciones por el reemplazo de productos para los que el INE ha dejado de medir sus precios, debido a que ya casi no se consumen.²⁰ Su valor es actualizado cada vez que se estima la medida oficial de pobreza, ocupando para ello la variación en el precio de cada uno de sus componentes, reportados por el INE.

El siguiente gráfico contiene las líneas de pobreza urbana de 1987 a 2011. En él se puede ver que las líneas de 1987 a 2006 fluctuaron en torno a \$58.000, para luego crecer significativamente entre 2009 y 2011. En este último año el valor de la línea es alrededor de un 25% más alto que en 1987-2006, por efecto del aumento en el precio de los alimentos que se trasmite a los demás bienes de la canasta por usar un coeficiente de Orshansky fijo.

**Gráfico N° 2: Línea de pobreza urbana, 1987 a 2011
(Precios de 2011)**



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Desarrollo Social.

²⁰ Ejemplos de estos bienes son el “sucedáneo del café” y el “aceite suelto”.

III. MEDICIÓN DE POBREZA POR INGRESOS

Una de las principales ventajas de la medición de pobreza por ingresos es la posibilidad de simplificar el fenómeno multivariable de la pobreza a un único indicador de bienestar, lo que resulta fácilmente interpretable por un público no experto. Es por esto que **la Comisión propone continuar con la medición oficial de pobreza en base al ingreso, con las actualizaciones y perfeccionamientos que se detallan en este Informe.**

Cabe notar que aun utilizando el método de la canasta de necesidades básicas, algunos países utilizan el gasto o el consumo de los hogares en vez del ingreso para medir pobreza. Hay ventajas y desventajas asociadas a la medición de gastos versus ingresos, por lo que no hay una modalidad dominante en la práctica internacional de medición de la pobreza. **La propuesta de la Comisión es mantener el foco en el ingreso**, por razones de comparación histórica y porque las eventuales ventajas de la alternativa del gasto se reducen una vez que la medición del ingreso está referida a un período de tiempo que sea suficientemente largo como para aislar fluctuaciones de corto plazo que no reflejan la verdadera capacidad económica del hogar.²¹

Como se mencionó anteriormente, hay diversas metodologías para medir la pobreza en base al ingreso. Una de ellas corresponde a la utilizada por el Banco Mundial, basada en una línea de pobreza fija y constante entre países que fija en US\$1,25 al día por persona para identificar la pobreza extrema y US\$2 para la pobreza. Si bien esta metodología resulta especialmente útil para realizar comparaciones internacionales, **la Comisión considera que, dado el nivel de desarrollo alcanzado por el país, representaría una medida muy poco exigente para Chile.**

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) utiliza medidas de pobreza relativas que se definen por una línea de pobreza equivalente al 50% o 60% de la mediana del ingreso. **Si bien la Comisión considera**

²¹ La medición de gasto o de consumo está sujeta a un considerable número de dificultades cuya buena resolución requiere de tiempo y de recursos. Entre esas dificultades destacan el sesgo por recuerdo; la pérdida de informantes por la duración de la encuesta; la recolección de compras fuera del hogar a nivel de cada miembro del hogar; etc. Ello se traduce en que el costo de recolectar información de gasto puede ser muy elevado comparado con el de recolectar información de ingresos. A modo de referencia, para realizar la Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007 el costo unitario por encuesta fue de \$155.295, monto que es varias veces más alto que al costo unitario de la Encuesta CASEN, que no supera los \$20.000.

relevantes las medidas de pobreza relativa, sugiere mantenerlas como antecedentes complementarios a la medición por líneas de pobreza, pues considera que su aplicación permite visibilizar de mejor manera a los grupos más carentes de la población.

Luego de analizar y evaluar en profundidad las metodologías mencionadas, la Comisión considera que no hay razones fundamentales para desviarse de la metodología general de medición de pobreza por ingresos que se ha venido utilizando en Chile por más de 20 años. Las restantes metodologías, como las utilizadas por el Banco Mundial y la OCDE son, sin duda, medidas relevantes y útiles como complemento a la medida oficial de pobreza, por lo que la Comisión recomienda que éstas se sigan calculando.

En definitiva, **la Comisión recomienda mantener, para efectos de la medición de pobreza por ingresos, el marco conceptual de líneas de pobreza fijadas en función del ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias que permitan tener una vida digna. No obstante, recomienda actualizar la línea para que dé cuenta de la estructura actual de gasto de los hogares, así como introducir un conjunto de modificaciones en el cálculo de los ingresos y en el método de medición.** En particular, **la Comisión propone introducir escalas de equivalencia** en sustitución de la medición per cápita para dar cuenta que las necesidades del hogar cambian con su tamaño de manera no lineal; eliminar la distinción entre línea urbana y rural; y corregir la subdeclaración de los ingresos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en base a referencias del año corriente de Cuentas Nacionales y otras bases de datos administrativos, en vez de la serie empalmada usada a la fecha.

El método propuesto por la Comisión para medir pobreza por ingresos considera que hay umbrales absolutos de satisfacción de las necesidades básicas. Por otra parte, tiene un componente relativo en tanto la línea de pobreza no es fija en el tiempo, sino que sugiere actualizarla según evolucione la estructura de gasto de los hogares.

Para explicar en detalle la propuesta de la Comisión en cuanto a la medición de pobreza por ingresos, el presente capítulo se organiza en cinco secciones. La primera detalla el procedimiento seguido para la construcción de la canasta básica de alimentos; la segunda, describe el procedimiento para la estimación de la canasta básica no alimentaria; la tercera sección presenta consideraciones adicionales para el cálculo de la línea de pobreza tales como la introducción de ajustes que den cuenta de las diferencias en el nivel de bienestar según el número de miembros del hogar y según diferencias territoriales; la cuarta sección presenta los ingresos que debe incluir

el cómputo de la pobreza; y la última sección se hace cargo del ajuste por subdeclaración de los ingresos en la encuesta.

3.1 Fuentes de información y unidad de medición

Para la medición de pobreza mediante la definición de líneas de pobreza, se requiere información del gasto de los hogares, a fin de definir los componentes de la canasta de necesidades básicas y el valor de la línea de pobreza, e información de ingreso de los hogares, los que son comparados con la línea de pobreza.

La definición de la línea de pobreza se basa en la información de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que mide el gasto que realizan los hogares en los diversos bienes y servicios que adquieren con su ingreso. El uso principal de la EPF es medir la composición de la canasta de bienes y servicios para la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La aplicación de la encuesta abarca doce meses, de modo de captar las variaciones estacionales en la estructura de gasto de los hogares, y considera una muestra representativa de las zonas urbanas del Gran Santiago²² y desde 2006, también de las capitales regionales y sus zonas conurbadas.

La nueva línea de pobreza propuesta por la Comisión se calcula a partir de los datos de la VII EPF levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre noviembre de 2011 y noviembre de 2012.²³

Para la medición de los ingresos, la práctica internacional predominante es utilizar encuestas de hogares, ya sean éstas diseñadas para levantar ingresos o mediante encuestas multipropósito que incluyen dimensiones adicionales al ingreso. Una segunda opción es el uso de datos administrativos para reemplazar o complementar la información de encuestas –siempre que existan marcos legales que lo permitan-, como por ejemplo, información asociada a la declaración de impuestos, información sobre contribuciones al sistema de pensiones o registros de beneficios sociales. Pocos países tienen toda la información de ingresos en registros administrativos; Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Eslovenia y Suecia son alguno de ellos. Es más frecuente la práctica de complementar datos administrativos con información de encuestas, como son los casos de Austria, Canadá, Italia y Francia.

²² El Gran Santiago corresponde a la provincia de Santiago más las comunas de Puente Alto, San Bernardo y Padre Hurtado.

²³ Mayores antecedentes sobre EPF 2012 se pueden encontrar en INE (2013a).

La práctica en Chile ha sido la de utilizar los ingresos declarados en la Encuesta CASEN, ajustados para compatibilizarlos con los ingresos computados en las Cuentas Nacionales que elabora el Banco Central. Esta encuesta multipropósito es diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social considerando un trabajo colaborativo con los demás ministerios.

La Comisión analizó diferentes fuentes de información para medir ingresos, especialmente la EPF y la Encuesta CASEN, teniendo en cuenta que en Chile no hay datos administrativos que pudieran reemplazar la información de ingresos recolectada mediante encuestas de hogares. La alternativa de la EPF fue descartada ya que su foco es recolectar detalladamente el gasto de las familias y no su ingreso; y por lo demás, su diseño muestral no es representativo del país en su conjunto pues no tiene representatividad regional ni rural. La Encuesta CASEN en cambio, fue diseñada desde sus orígenes para medir la situación socioeconómica de los hogares, con una muestra que asegura representatividad nacional, regional y a nivel urbano y rural.²⁴

En base a estos antecedentes, **la Comisión recomienda seguir usando la Encuesta CASEN por ser la encuesta más completa en cuanto a la recolección de los ingresos y a su representatividad.**

Luego de definir las fuentes de información, es necesario especificar la unidad de medición. La Comisión considera que las necesidades y carencias de los individuos tienen, directa o indirectamente, efectos en la calidad de vida de todo su grupo familiar, siendo el hogar como un todo el que responde a las crisis y despliega estrategias para hacer frente a las dificultades. **Es por ello que, para efectos de la medición de pobreza, la Comisión recomienda considerar a los hogares, y no a las personas, como la unidad de medición.**

²⁴ Para mayor información sobre la Encuesta CASEN, visitar página oficial www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/CASEN.

3.2 Definición de la Línea de Pobreza

a. Construcción de la Canasta Básica de Alimentos ²⁵

La actualización y perfeccionamiento del método de estimación de pobreza mediante la definición de una línea de pobreza requiere, en primera instancia, una revisión detallada de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas. Esto no solo implica recalcular la composición y costo de la canasta con información actualizada sobre el gasto que realizan los hogares de Chile, sino también revisar en detalle la metodología de su construcción, además de su aplicabilidad a lo largo del país y del tiempo.

i. Requerimientos calóricos

La construcción de la CBA requiere, en primera instancia, definir las necesidades nutricionales esenciales de la población.

Durante las últimas décadas se han experimentado cambios en las dietas de las personas. Se ha abandonado la dieta tradicional con alimentos naturales por una dieta con una alta participación de productos procesados de alta densidad energética, grasas saturadas, sales y azúcares. Ello, en conjunto con los altos niveles de sedentarismo prevalecientes, se ha manifestado en un incremento del sobrepeso y obesidad.²⁶

Dado que Chile no cuenta con una recomendación propia respecto de la ingesta energética para la población, se han utilizado como referencia las recomendaciones de energía de FAO/OMS/UNU (2004) y las del Instituto de Medicina de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos²⁷. Ellas indican que para poblaciones como la chilena, con alto nivel de sedentarismo y sobrepeso, se debe recomendar una reducción de la ingesta energética.

²⁵ Para el trabajo de la construcción de la Canasta, la Comisión contó con la ayuda experta de la nutricionista Mirta Crovetto, Decana de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Playa Ancha, y de los equipos técnicos del INE.

²⁶ En concreto, según datos de la última Encuesta Nacional de Salud de 2010, el 64,5% de la población chilena mayor de 18 años tiene sobrepeso u obesidad, mientras que el 89% lleva vidas sedentarias (MINSAL, 2010).

²⁷ IOM, 2005.

A la luz de esta evidencia, y sobre la base de las recomendaciones FAO/OMS (2003), la Comisión optó por fijar un umbral de requerimientos calóricos más bajo que aquél usado por CEPAL en 1990 (en promedio de 2.187 Kcal. por persona al día). **La Comisión propone fijar en 2.000 calorías diarias el umbral de cumplimiento de los requisitos calóricos considerado para la construcción de la CBA.**²⁸

ii. **Conversión de gasto en alimentos a consumo calórico**

Para obtener el consumo calórico de los hogares se necesita conocer las cantidades de alimentos adquiridas. Sin embargo, la EPF solo entrega información del gasto de los hogares y no de las cantidades físicas compradas de cada bien, lo que impide una estimación directa de las calorías consumidas por cada hogar. Ante esto, fue necesario realizar una estimación indirecta, mediante la asignación de precios a cada ítem de gasto para el posterior cálculo de las unidades físicas dado el gasto total en cada ítem. Para ello, se utilizó la información de la base de datos mensuales de precios cobrados por los diversos establecimientos comerciales encuestados por el INE para el cálculo del IPC.

Este proceso trae consigo algunos problemas que deben ser solucionados. En primer lugar, el nivel de detalle de bienes con que se presentan los precios recolectados para el cálculo del IPC es mayor que aquél con que se presentan los gastos en la EPF. Así, mientras la clasificación de bienes en la base de precios cuenta con seis niveles (división, grupo, clase, subclase, producto y variedad), los bienes de la EPF están clasificados solo hasta el nivel de producto.²⁹ Como consecuencia, para cada producto registrado en la EPF existe más de una posible 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. Se requiere por tanto definir un criterio de selección del precio más idóneo para cada producto de la EPF.

²⁸ El detalle de las recomendaciones de energía (Kcal./día) según edad, sexo y nivel de actividad física de la IOM 2005 se presenta en anexos.

²⁹ Por ejemplo, en la base de precios existen registros para diversas variedades del producto “frutos secos” tomados en varios establecimientos a lo largo del tiempo, como maní y almendras. Por otro lado, en la EPF, que tiene apertura únicamente hasta el nivel de producto, se observa el gasto en el genérico “frutos secos”, sin poder diferenciar si se trata de maní, almendras, u otra variedad del producto.

Un segundo problema deriva de la presencia de productos incluidos en la EPF que no se encuentran en la canasta del IPC, lo que implica que no es posible asignarles un precio y que, por lo tanto, no es posible estimar directamente la ingesta calórica que ellos representan.

Un tercer problema es que existe variación a través de establecimientos comerciales en los precios cobrados para un mismo producto en un mismo período de tiempo, que en parte reflejan diferencias en su calidad y que se pueden asociar al distinto poder adquisitivo de los consumidores. Sin embargo, la información disponible no permite conocer directamente qué hogares adquirieron productos de mayor precio y calidad.

El primero de estos problemas se resolvió usando el siguiente procedimiento. Se partió por asociar todas las variedades en la base de precios a cada producto correspondiente en la EPF.³⁰ Luego, se expresaron todos los precios en la base de datos en términos de pesos por gramo (\$/gr.), o pesos por centímetro cúbico (\$/c.c.) según corresponda, de modo de hacer comparables los precios dentro de una variedad determinada. Posteriormente, para cada variedad dentro de un producto, se ordenaron los precios de menor a mayor y luego de analizar su comportamiento, se tomó aquel correspondiente al percentil 20 (p20) de esta distribución. Teniendo los precios p20 de cada variedad, se escogió y asoció a los productos respectivos en la EPF aquella variedad cuyo precio p20 fuera el más bajo. Al escoger precios en la parte baja de esta distribución, estamos favoreciendo la precisión en la estimación del consumo calórico de los hogares de menores recursos. Al escoger “p20” la ingesta calórica resultante, descrita más abajo, parece razonable para todos los hogares, incluyendo los de mayores ingresos.

Esta elección de precios en su distribución intenta 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, nos 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 tercer problema: que hogares de distinto poder adquisitivo compran bienes de distinta calidad y en locales ubicados en distintos puntos geográficos.³¹

³⁰ Por ejemplo, al producto EPF “pastas secas de todos los tipos, sin relleno”, se le asoció las variedades “cabello de ángel”, “espiral”, “corbata” y “spaghetti”.

³¹ Debido al resguardo necesario de la identidad de los establecimientos y hogares encuestados, no es posible acceder a información sobre la ubicación geográfica de estos. Una alternativa a escoger precios en la parte baja de la distribución habría sido asociar las compras de los hogares a establecimientos cercanos a su lugar de residencia. Asimismo, la base de datos pública de la EPF tampoco contiene

Luego de seguir este procedimiento, se logró asignar precio a un total de 95 productos de la EPF, los que representan un 76,4% del gasto per cápita promedio en alimentos del primer quintil, quedando un 23,6% del gasto sin una asignación de precios. La siguiente tabla presenta el porcentaje de gasto en alimentos cubiertos por precios de acuerdo a la metodología recién descrita para cada quintil de ingresos.

Tabla N° 1: Porcentaje de gasto en alimentos cubiertos por precios del IPC para cada quintil de ingresos per cápita³²

	I	II	III	IV	V
Con precio	76,4%	74,1%	72,7%	71,6%	71,3%
Sin precio	23,6%	25,9%	27,3%	28,4%	28,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la EPF 2012 y precios del IPC, Instituto Nacional de Estadísticas.

Esto llevó a hacerse cargo del segundo problema mencionado: la presencia de productos en la EPF que no se encuentran en la canasta del IPC. Este problema fue solucionado mediante la redistribución proporcional del gasto en alimentos sin precio entre los productos a los que sí se les pudo asignar un precio, cuidando de distribuir siempre dentro de la categoría más cercana (por ejemplo, el gasto en frutas sin precio se distribuyó entre el gasto de frutas con precio).

Como una forma de reconocer las diferencias en los patrones de consumo a lo largo de la distribución de ingreso, y siguiendo un procedimiento similar al que utilizó la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza para calcular líneas de pobreza utilizando la EPF de 2006³³, se procedió a asignar distintas variedades a los hogares dependiendo de su nivel de ingreso. En particular, para ciertos productos se asumió que los quintiles 4 y 5 consumían variedades relativamente caras o de mayor "calidad", y que los quintiles 1, 2 y 3 consumían variedades baratas o de menor "calidad". A modo de ejemplo, para los primeros tres quintiles se asumió que el gasto en "pescados en conserva" correspondía a "jurel en conserva", mientras que para los

información sobre el mes en que se encuestó a cada hogar, motivo por el cual, al escoger p20 en la base de precios, se ordenaron los precios por establecimiento y mes para una variedad dada.

³² El porcentaje de productos con precio disminuye al avanzar hacia los quintiles de mayor ingreso debido a que a medida que aumenta el ingreso no solo aumenta el gasto en alimentos, sino también la variedad de productos adquiridos.

³³ FSP, 2005.

quintiles 4 y 5 se asumió que podría corresponder a “atún al agua” o “atún al aceite”. Así, para transformar a consumo el gasto en “pescado en conserva” en los primeros quintiles, la selección del precio se acotó únicamente a la variedad “jurel en conserva”, mientras que para los dos quintiles más altos la selección del precio se circunscribió a las variedades “atún al aceite” y “atún al agua”. El listado de los productos de la EPF a los que se aplicó este procedimiento se presenta en anexos.

Habiendo asociado un precio a cada producto de la EPF, se procede a estimar las unidades físicas consumidas por cada hogar. Las unidades compradas de cada alimento se obtuvieron de la división del gasto por su respectivo precio. Finalmente, para calcular las unidades efectivamente consumidas se aplicó un “factor de pérdida” a las unidades compradas que viene a reconocer que una fracción del peso de los alimentos no es comestible (por ejemplo, desechos, huesos, etc.). La tabla con los factores de pérdida por alimento se presenta en anexos.

Una vez calculadas las unidades físicas aparentemente consumidas por cada hogar, se procede a transformar esta información en calorías consumidas usando la información nutricional de cada alimento.

iii. Consideración del consumo fuera del hogar

Las comidas fuera del hogar, tratándose de un tipo de consumo particularmente difícil de inferir a través de la información disponible en la EPF, recibieron un tratamiento distinto.

A diferencia de los alimentos consumidos en el hogar, las categorías de producto de comidas fuera del hogar definidas en la EPF no son excluyentes entre sí sino que se traslapan. Esto es, para cada variedad en la base de precios del IPC existe más de un producto en la EPF. Por ejemplo, en la EPF existen cinco productos referidos al consumo de té, café u otras infusiones fuera del hogar, mientras que en la base del IPC hay dos variedades correspondientes a estos conceptos, uno de té y uno de café. Para hacer la correspondencia gasto-precio se optó por agrupar en la EPF todos los productos referidos a té, café o infusiones en uno solo³⁴.

Habiendo realizado este ajuste, el proceso para asociar precios a las comidas fuera del hogar es similar al usado para los alimentos consumidos en el hogar descrito más

³⁴ El listado completo de bienes para los que se aplicó este procedimiento se presenta en anexos.

arriba. Finalmente, se procede a calcular las unidades físicas y las calorías aparentemente consumidas fuera del hogar.

iv. Identificación del Estrato de Referencia

El siguiente paso es la identificación del estrato de referencia, que es el grupo de hogares en la EPF en base al cual se calcula la CBA. Éste se define ordenando a los hogares en la EPF según *quintiles móviles* de ingreso per cápita y seleccionando a aquel quintil que con menor ingreso cubre los requerimientos calóricos.³⁵ En otras palabras, el grupo de referencia es aquél grupo de hogares de menores recursos que dados sus ingresos, composición del hogar y patrón de gastos alimenticios, satisface en promedio los requerimientos calóricos recomendados.

Cabe mencionar que, para efectos del cálculo de las calorías consumidas en promedio por cada quintil, se consideraron además de las calorías estimadas a partir del gasto declarado en la EPF, las calorías estimadas que en promedio recibe gratuitamente cada grupo a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE).³⁶ Estas últimas, si bien se utilizan para la determinación del grupo de referencia, no son contabilizadas en la CBA, considerando que mientras el Programa mantenga su oferta el requerimiento nutricional que deben satisfacer los hogares con sus recursos monetarios corresponde a la diferencia entre las 2.000 Kcal. promedio recomendadas y/o requeridas y aquellas recibidas gratuitamente.

El estrato de referencia se identifica comparando, de forma iterativa, la ingesta calórica del primer quintil móvil (percentiles 1 al 20) con el requisito mínimo de 2.000 calorías diarias per cápita en promedio. Si este quintil no cumple con el mínimo, se repite el proceso para el segundo quintil móvil; si éste tampoco cumpliera se pasa al

³⁵ Los quintiles móviles son las respectivas agrupaciones de hogares de los percentiles 1 hasta el 20, del 2 hasta el 21, del 3 hasta el 22, sucesivamente, hasta los percentiles 81 a 100. En consecuencia, hay un total de 81 quintiles móviles.

³⁶ Esta estimación se realizó en base a la distribución de beneficiarios de este Programa de acuerdo a CASEN 2011 por tramo etario y quintil móvil, y a la información declarada en las bases de licitación del Programa. Esto permitió imputar a cada quintil móvil una estimación de las calorías recibidas a través del Programa.

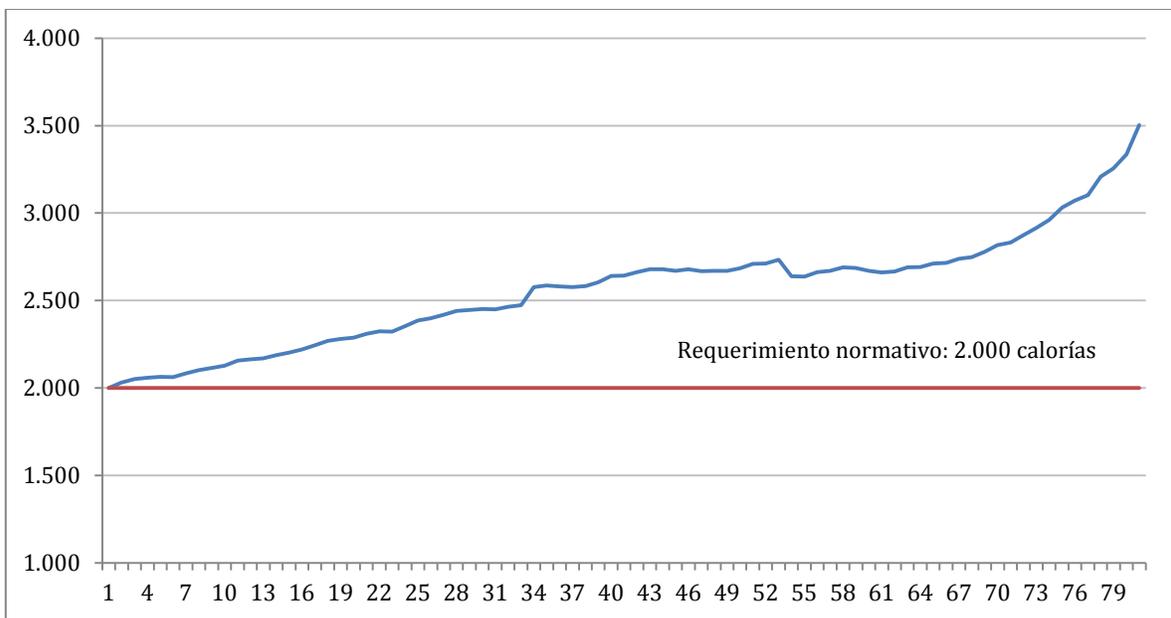
³⁷ Se evaluó también considerar otros subsidios en alimentos otorgado por el Estado, como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) y el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor (PACAM), así como la Beca de Alimentación para la Educación Superior (BAES). Sin embargo, estas alternativas se descartaron debido al mayor grado de incertidumbre en base a la información disponible del número de kcal. que aporta cada uno y al hecho que son subsidios de menor cobertura (en términos agregados de Kcal.) que el PAE.

tercero, y así sucesivamente hasta encontrar el primer quintil móvil que sí cumple con este requerimiento.

La Comisión contrastó la opción de usar quintiles móviles, como se observa en la experiencia internacional, con la alternativa de usar deciles móviles. Los quintiles móviles abarcan una población mayor que los deciles, por lo que con ellos se obtienen resultados que son estadísticamente más robustos y representativos de un segmento más amplio de la población. Adicionalmente, se observó que los deciles y quintiles móviles centrados en un mismo percentil alcanzan niveles de gasto en alimentos e ingesta calórica similares, por lo que el paso a deciles no implicaría un impacto significativo sobre los resultados. En base a este análisis, la Comisión considera que no hay importantes razones para separarse de la práctica internacional.³⁸

De acuerdo a los resultados de la EPF 2012, el estrato de referencia se sitúa entre los percentiles 1 y 20. Este grupo tiene una ingesta calórica promedio de 2.000,2 calorías per cápita al día, lo que incluye 210,8 calorías promedio recibidas por el PAE. El siguiente gráfico muestra el consumo calórico promedio por quintil móvil.

Gráfico N° 3: Promedio de calorías diarias consumidas por persona, por quintil móvil*



* Quintil 1 corresponde a percentiles 1 al 20.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la EPF 2012, Instituto Nacional de Estadísticas.

³⁸ Los gráficos derivados de este análisis se presentan en anexos.

v. Ajuste nutricional de la canasta seleccionada

Es habitual que la dieta de los distintos grupos de la población se aleje bastante de lo que se considera nutricionalmente saludable. Por ello, una opción que tiende a seguirse en el cálculo de la CBA es ajustar la canasta observada de alimentos en el estrato de referencia de modo de incluir productos que no sólo cumplan con los requerimientos calóricos especificados, sino también con ciertos estándares mínimos en materia de macro y micronutrientes. **La Comisión propone continuar con la opción de realizar ajustes a la CBA para cumplir con estándares mínimos recomendados por expertos nacionales e internacionales.**

Para realizar los ajustes, se establecieron las calorías, proteínas y grasas contenidas en la CBA del grupo de referencia³⁹ usando información de la composición de alimentos desarrolladas tanto en Chile como en el extranjero.⁴⁰ Posteriormente se calcularon las brechas entre los niveles observados de consumo para los principales nutrientes (proteínas, carbohidratos, lípidos, calcio y omega 3) y el nivel recomendado por organismos internacionales⁴¹, cuidando de desviarse lo menos posible de los patrones de consumo observados, y cuidando de respetar el costo de la canasta.

Los alimentos seleccionados para realizar los ajustes nutricionales son aquellos con mayor aporte de nutrientes críticos en el consumo estimado de los hogares del estrato de referencia, y que presentan una brecha entre el consumo real y el consumo esperado que indica que su consumo se encuentra bajo los niveles requeridos.

Específicamente, se aumentó la disponibilidad de los siguientes productos:

- Lácteos, para una mayor disponibilidad de calcio de alta biodisponibilidad;
- Pescado graso, para aumentar la disponibilidad de omega 3;
- Huevos, para diversificar el tipo de proteínas de alta calidad biológica;
- Frutas, para aumentar disponibilidad de minerales, vitaminas, antioxidantes y fibra dietaria; y
- Legumbres, hortalizas y frutas, para aumentar proteínas de origen vegetal de alta calidad aminoacídica y fibra dietaria.

³⁹ En la evaluación de los ajustes necesarios a realizar en la CBA para que ésta cumpla con dichas recomendaciones, se consideró, además de la canasta adquirida por el grupo de referencia de acuerdo a la EPF, el aporte imputado en calorías, proteínas y lípidos debido al PAE.

⁴⁰ Universidad de Chile, 1995, 2005 y 2011; FDA, 2012.

⁴¹ Las recomendaciones nutricionales consideradas para evaluar la composición de macronutrientes de la CBA, y sus respectivas fuentes, se presentan en anexos.

Asimismo, se redujo la disponibilidad alimentos en base a harinas procesadas, galletas procesadas; aportadores de grasas saturadas, azúcares agregados y de alta densidad energética. Del mismo modo se redujo la disponibilidad de bebidas gaseosas y jugos azucarados de alta densidad energética y baja densidad nutricional que afecta la calidad nutricional de la dieta, incrementando la ingesta de azúcares agregados que está sobre lo recomendado. Adicionalmente, se eliminó el consumo de bebidas alcohólicas cuyo gasto fue redistribuido en el resto de la canasta. El detalle de los productos incluidos y excluidos de la canasta se presenta en anexos.

En la siguiente tabla se presenta el contenido nutricional de la canasta de alimentos luego de su ajuste nutricional, junto a la ingesta nutricional observada para cada quintil de ingresos. Un mayor detalle de nutrientes se incluye en los anexos.

Tabla N° 2: Ingesta nutricional promedio per cápita por quintil de ingreso per cápita⁴²

Categoría	Canasta de Alimentos (ajustada)	Quintil de Ingreso per Cápita				
		I	II	III	IV	V
Gasto total (\$)	31.628,6	31.628,6	41.722,8	51.401,4	65.138,2	11.4971,1
Calorías (Kcal)	2.054,2	2.000,2	2.309,3	2.642,2	2.660,1	3.502,5
Proteínas (g)	73,3	68,9	81,7	95,5	105,4	137,7
Hidratos (g)	275,3	269,1	316,0	362,5	344,9	432,9
Fibra dietaria (g)	17,3	14,6	18,2	21,0	23,9	32,4
Lípidos (g)	63,8	60,5	74,2	88,4	98,2	148,8
Saturados (g)	29,3	26,9	34,1	40,8	48,3	67,1
Colesterol (mg)	154,7	135,3	165,8	196,6	217,0	288,6
Vitamina C (mg)	49,0	40,8	54,9	68,0	80,6	127,5
Calcio (mg)	442,3	370,6	466,9	552,8	642,2	908,3
Hierro (mg)	11,1	10,7	12,6	14,3	15,6	19,4

Fuente: Elaboración propia en base a información de la EPF 2012, Instituto Nacional de Estadísticas.

⁴² Estos valores incluyen, además de las calorías, proteínas y lípidos estimados a partir de la EPF, aquellos imputados por concepto de PAE, que para el estrato de referencia corresponden a 210,8 calorías, 6,06 proteínas y 5,9 lípidos adicionales. De esta manera, la Canasta Básica de Alimentos estimada comprende 1843,5 Kcal.

El detalle de los productos finalmente incluidos en la canasta básica alimentaria mensual, sus cantidades, calorías y el valor de cada producto se presentan a continuación.

Tabla N° 3: Composición de la canasta básica alimentaria.

Glosa en IPC	Unidad	Cantidad	Calorías	Valor (\$)
Arroz	G	22,2	81,1	486,0
Pan corriente sin envasar	G	151,2	436,9	3990,7
Espiral	G	20,2	26,2	589,7
Galleta dulce	G	1,1	5,4	92,9
Galleta no dulce	G	0,5	1,9	43,3
Torta 15 o 20 personas	G	7,2	27,2	354,4
Prepizza familiar	G	0,8	0,1	51,8
Harina de trigo	G	10,2	37,0	167,3
Avena	G	5,1	0,1	196,6
Asiento	G	0,3	0,4	62,9
Carne molida	G	4,9	8,5	440,5
Chuleta de cerdo centro o vetada	G	3,9	11,2	368,9
Costillar de cerdo	G	1,8	5,2	204,4
Pulpa de cerdo	G	4,0	5,2	343,4
Carne de pavo molida	G	1,2	1,4	121,4
Pechuga de pollo	G	4,7	9,2	356,1
Pollo entero	G	20,4	36,0	958,1
Trutro de pollo	G	15,3	37,9	882,3
Pulpa de cordero fresco o refrigerado	G	0,2	0,2	19,4
Salchicha y vienesa de ave	G	2,3	5,0	138,4
Salchicha y vienesa tradicional	G	0,2	1,1	14,5
Longaniza	G	4,2	13,5	361,1
Jamón de cerdo	G	9,4	25,6	787,2
Pate	G	2,9	12,4	243,2
Merluza fresca o refrigerada	G	8,1	6,2	305,2
Choritos frescos o refrigerados en su concha	G	2,7	2,0	91,7
Jurel en conserva	G	21,5	60,1	1423,3
Surtido en conserva	G	0,3	0,3	29,0
Leche líquida entera	CC	81,2	48,7	1555,8
Leche en polvo entera instantánea	G	3,2	15,8	377,5
Yogurt	G	20,8	17,8	692,5
Queso Gouda	G	4,3	15,1	621,4

Glosa en IPC	Unidad	Cantidad	Calorías	Valor (\$)
Quesillo y queso fresco con sal	G	0,9	1,0	103,4
Queso crema	G	0,3	1,1	42,2
Huevo de gallina	G	13,4	21,5	815,9
Mantequilla con sal	G	1,2	8,8	155,1
Margarina	G	3,6	25,5	239,0
Aceite vegetal combinado o puro	CC	15,7	140,7	592,3
Plátano	G	120,7	110,1	1498,8
Manzana	G	55,6	32,8	844,6
Maní salado	G	0,4	2,4	40,1
Poroto	G	14,6	47,7	614,2
Lenteja	G	1,7	5,7	75,9
Lechuga	G	25,2	3,3	554,2
Zapallo	G	14,2	4,5	274,6
Limón	G	15,7	4,6	218,0
Palta	G	12,5	20,1	497,3
Tomate	G	44,6	9,4	812,7
Zanahoria	G	6,3	2,7	204,1
Cebolla nueva	G	17,5	6,6	265,4
Choclo congelado	G	5,7	4,6	297,3
Papa de guarda	G	121,5	218,5	1110,8
Azúcar	G	28,8	114,6	516,4
Chocolate	G	0,9	5,0	180,0
Caramelo	G	1,9	7,5	148,7
Helado familiar 1 sabor	CC	9,3	13,1	328,5
Salsa de tomate	G	20,1	16,9	900,5
Sucedáneo de café	G	1,0	0,0	198,0
Te para preparar	G	1,8	0,0	254,3
Agua mineral	CC	9,4	0,0	84,0
Bebida gaseosa tradicional	CC	46,9	17,7	881,9
Bebida energizante	CC	0,1	0,0	18,1
Refresco isotónico	CC	0,3	0,0	10,3
Jugo liquido	CC	4,5	2,5	167,2
Néctar liquido	CC	0,1	0,1	2,2
Refresco en polvo	G	1,3	4,9	146,5
Completo	G	6,4	18,0	687,8
Papas fritas	G	0,8	1,3	91,0
Té corriente (según establecimiento) - para desayuno	G	1,3	0,3	50,0
Biscochos dulces y medialunas - para desayuno	G	0,1	0,5	11,4
Entrada (ensalada o sopa) - para almuerzo	G	0,0	0,0	6,3

Glosa en IPC	Unidad	Cantidad	Calorías	Valor (\$)
Postre - para almuerzo	G	0,0	0,0	0,5
Promoción de comida rápida	G	0,7	1,5	113,3
Tostadas (palta o mantequilla o mermelada o mezcla de estas) - para desayuno	G	0,0	0,1	5,6
Aliado (jamón queso) o barros Jarpa - para once	G	0,0	0,1	6,4
Pollo asado entero	G	2,0	3,7	164,8
Empanada de horno	G	1,5	2,9	124,2
Colación o menú del día o almuerzo ejecutivo	G	4,5	5,1	488,7
Plato de fondo - para almuerzo	G	0,8	1,5	415,3

Fuente: Elaboración propia en base a información de la EPF 2012, Instituto Nacional de Estadísticas.

La CBA que resultó de este proceso aporta 2.054 Kcal., con una distribución de la molécula calórica de un 14% proveniente de proteínas y un 27,8% de grasas, lo que está dentro de los rangos recomendados por los organismos internacionales de referencia.

De acuerdo a los resultados para el año 2012, el valor per cápita mensual de la CBA para los hogares del grupo de referencia es de \$31.629.

b. Consideración de bienes y servicios no alimentarios

A continuación se requiere estimar el costo de la canasta básica no alimentaria (CBNA). Esta es una tarea más compleja debido a la inexistencia de criterios normativos que puedan ayudar a establecer los mínimos aceptables en la materia. La práctica internacional de mediciones recientes de líneas de pobreza en base a la metodología de la canasta básica muestra que se han seguido caminos distintos para calcular la CBNA.

En el caso de la reciente medición en México, una Comisión de Expertos acordó un conjunto de criterios para seleccionar aquellos bienes y servicios que serían elegibles en la conformación de la CBNA. Así, se incluyeron en la canasta los bienes y servicios cuyo gasto aumentaba menos que proporcionalmente que el ingreso (una señal de que son productos de mayor necesidad) y que eran percibidos como necesarios en una encuesta de opinión realizada a la población. Alternativamente, se incluyeron los bienes y servicios que representaban más que un umbral mínimo predeterminado del gasto total de los hogares del estrato de referencia, y que eran consumidos por al

menos una quinta parte de los hogares de este estrato. En Estados Unidos, la medida suplementaria de pobreza, también de reciente desarrollo, considera en la CBNA el gasto en vestuario, vivienda y servicios básicos, agregando un 20% adicional para otros gastos. En Canadá se considera una canasta que incluye vivienda, vestuario y transporte, definidos de manera totalmente normativa, junto a un porcentaje de ingresos para “otros bienes y servicios necesarios”, el que se define en base al gasto observado de los hogares del segundo decil de ingresos.

La metodología histórica considerada en los países de América Latina es elegir la CBNA en base al gasto que realizan en productos no alimenticios los hogares del estrato de referencia. Esta es una elección de conveniencia empírica, pero sin un necesario contenido normativo, puesto que nada asegura que sea esa la combinación de productos que cubren las necesidades no alimenticias. El método se conoce como el coeficiente de Orshansky (CO), que se estima implícitamente como la razón entre el gasto total y el gasto en alimentos del estrato de referencia. En tal caso, la línea de pobreza queda determinada por la multiplicación del valor de la CBA por el citado coeficiente.

La definición del valor que toma el coeficiente puede realizarse de manera exógena, esto es, utilizando un estándar usado por otros países u organismos internacionales, o de manera endógena, calculándolo en base a encuestas de gasto de los hogares.

En Chile se ha usado el coeficiente de Orshansky calculado en base a la EPF de 1987 para las zonas urbanas, correspondiente a un valor de 2,0. Para las zonas rurales el valor del coeficiente se fijó en 1,75 para zonas rurales siguiendo el criterio adoptado por CEPAL para otros países. Desde su definición, el valor de ambos coeficientes se ha mantenido fijo.

La Comisión propone estimar la línea de pobreza sobre la base de la información de la estructura de gasto actualizada de los hogares en el estrato de referencia según la EPF de 2012, excluyendo los gastos no esenciales, que corresponden al gasto en las categorías tabaco y estupefacientes, arriendo imputado en viviendas secundarias, recreación y cultura, entre otros⁴³. Al mismo tiempo se imputa como gasto el servicio de vivienda que perciben los hogares propietarios. Esta elección se basa en que la Comisión considera arbitraria y no exenta de serias dificultades la alternativa de identificar de manera normativa los umbrales mínimos de necesidades en los distintos bienes no alimenticios, como educación, vestuario, comunicaciones, transporte, equipamiento del hogar, etc, considerando además que

⁴³ El listado de bienes y servicios excluidos se presenta en los anexos.

no existen recomendaciones internacionales ampliamente consensuadas sobre la materia, como sí existen en lo referente al componente nutricional. En el capítulo VI sobre institucionalidad se propone un mecanismo para la puesta al día del valor de la línea de la pobreza por ingresos.

Asimismo, **la Comisión propone una línea de la pobreza única, es decir, sin diferenciar entre hogares urbanos y rurales**, como ocurre en la actualidad, tal como se explica más adelante.

De acuerdo a los resultados para el año 2012, el valor per cápita de la canasta de necesidades básicas para los hogares del grupo de referencia es de \$95.710 mensuales y a nivel de hogar de \$423.995 mensuales. Esto equivale a un coeficiente de Orshansky implícito de aproximadamente 3,02. Como muestra el gráfico a continuación, este coeficiente aumenta a medida que se avanza en la distribución hacia mayores niveles de ingreso, lo que es consistente con la evidencia empírica que muestra que la CBA va disminuyendo su peso relativo en el consumo a medida que aumenta el ingreso del hogar.

c. Otras consideraciones para la línea de pobreza

i. Uso de escalas de equivalencia

El análisis del bienestar de los hogares en base a los ingresos requiere que ellos se ajusten en función del número de personas que viven en el hogar. Ciertamente dos hogares con un mismo nivel de ingresos tendrán muy distinto bienestar si en uno viven cuatro personas y en el otro solo una. La corrección habitual se ha realizado mediante comparaciones en base a valores per cápita, esto es, dividiendo el ingreso del hogar por el número de sus miembros.

Sin embargo, existe consenso entre los expertos respecto a la insuficiencia de este ajuste para generar comparaciones porque no considera las economías de escala que se generan al interior del hogar por la existencia de bienes compartidos cuyo gasto no aumenta, o aumenta menos que proporcionalmente, al elevarse el número de integrantes, como es el caso de la electricidad o la vivienda. De este modo, el per cápita considera que un hogar con una sola persona necesita la cuarta parte del ingreso para lograr igual nivel de bienestar que un hogar de cuatro. Su aplicación al

cálculo de la pobreza implica que se subestima el porcentaje de pobreza en los hogares de una o dos personas.

Otro posible ajuste a implementar es en base a la composición del hogar, en caso que los niños o los jóvenes tuviesen asociadas necesidades cuyo costo de satisfacer fuesen distintas, posiblemente menores, en relación a las de los adultos.

Las escalas de equivalencia son la alternativa sugerida en la literatura para realizar estos dos ajustes. Ellas corresponden a índices que permiten comparar el consumo relativo de hogares de distinto tamaño y/o composición.

La práctica internacional coincide en la necesidad de introducir escalas de equivalencias para medir pobreza (utilizadas por ejemplo, en Estados Unidos, Argentina y Uruguay), siendo una norma ampliamente recomendada por expertos en la materia⁴⁴ y por organismos internacionales (OCDE, CEPAL, Eurostat).

Considerando estos antecedentes y las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales, **la Comisión recomienda introducir escalas de equivalencia en el cálculo de la pobreza.** Existen distintas metodologías para definir escalas de equivalencias y aunque ninguna es considerada como definitiva, destacan las escalas paramétricas como las más utilizadas, principalmente por su simpleza y claridad.

En la materia, **la Comisión recomienda la escala paramétrica de amplio uso⁴⁵ que considera la suma de personas dentro del hogar elevado a una potencia de 0,7.** Esto en la práctica significa que las necesidades del hogar no crecen linealmente con el número de miembros, sino que en forma menos que proporcional.

$$\text{Escala de Equivalencia: } (N^{\circ} \text{ de integrantes del hogar})^{0,7}$$

Esta escala no considera diferenciaciones según la composición por edad del hogar, de modo que no distingue entre los costos de satisfacer las necesidades de niños y

⁴⁴ Grupo de Río, 2006; Grupo Canberra, 2011. El Grupo de Canberra está constituido por expertos en estadísticas de ingreso de hogares de las oficinas nacionales de estadística, departamentos gubernamentales y centros de investigación de Europa, Norte y Sudamérica, Asia, Australia y Nueva Zelanda, así como por miembros de organizaciones internacionales como Eurostat y OCDE entre otras.

⁴⁵ Mancero, 2001.

jóvenes de las de los adultos. La Comisión analizó sobre la base de las EPF de 1997 y 2012 las eventuales diferencias de gastos de los hogares según su composición, no encontrando diferencias estadísticamente significativas entre personas de distintas edades.

El uso de esta escala de equivalencias en la medición de pobreza por ingresos implica que hay líneas de pobreza que varían según el tamaño del hogar, como se indica en la tabla siguiente, que ha sido construida utilizando los valores de la CBA y de la CBNA señalados anteriormente. Es muy importante tener en cuenta que estas líneas se comparan con el *ingreso total* del hogar a efectos de conocer si el hogar está en situación de pobreza por ingresos.

Tabla N° 4: Línea de pobreza según tamaño de hogar⁴⁶⁴⁷

Número de Personas en el hogar	Línea de Pobreza (valores mensuales último trimestre de 2011)
1	\$ 148.580
2	\$ 241.368
3	\$ 320.586
4	\$ 392.104
5	\$ 458.393
6	\$ 520.793
7	\$ 580.133
8	\$ 636.975
9	\$ 691.718
10	\$ 744.662

Fuente: Elaboración propia.

El uso de escalas de equivalencias tiene efectos en el perfil de la población identificadas como en situación de pobreza, en cambio el efecto sobre el nivel de pobreza es de magnitud marginal, como se muestra en anexos.

ii. Ajuste por Zona Urbano/Rural

La medición histórica de pobreza en Chile distingue las zonas urbanas y rurales, con distintos valores tanto de la línea de pobreza como de pobreza extrema en cada zona.

⁴⁶ El valor de la canasta de necesidades básica estimada en base a la EPF 2012 fue llevada a pesos 2011 (promedio simple de los precios a octubre, noviembre y diciembre de 2011), para la generación de líneas de pobreza que sean comparables con los ingresos recolectados en CASEN 2011. Con esto el valor de la canasta de necesidades básicas para los hogares del grupo de referencia queda en \$421.155 pesos 2011.

⁴⁷ El valor de la línea de pobreza para un hogar de una persona se calcula dividiendo el valor de la canasta de necesidades básicas para el estrato de referencia (\$421.155) por el número de personas promedio de dichos hogares (4,43) elevado a 0,7. Las líneas de pobreza para hogares de otros tamaños se obtienen de multiplicar el valor de la línea de pobreza para una persona (\$148.580) por el número de integrantes del hogar elevado a 0,7.

Por ejemplo, para el año 2011, la línea de pobreza en zonas rurales era de \$48.613 y la de pobreza extrema de \$27.778, mientras que para zonas urbanas alcanzaban los \$72.098 y \$36.049 respectivamente.

La EPF 2012 no tiene información para zonas rurales, por lo que no es posible estimar directamente las diferencias en los patrones de consumo ni en el costo de la CBA entre zonas urbana y rural. Tampoco existen levantamientos oficiales de índices del costo de la vida diferenciando por zonas geográficas. Sin embargo, hay razones para postular que las diferencias entre las zonas urbanas y rurales son menores y no justifican tener líneas de pobreza diferenciadas.

El menor costo de la CBA en zonas rurales se ha sustentado históricamente en el valor imputado a los bienes para el autoconsumo, que es más frecuente en zonas rurales y que tiene costos menores a los precios de mercado. Sin embargo, el análisis de la encuesta CASEN constató una caída relevante en la proporción que el autoconsumo representa en el ingreso total de los hogares de menores ingresos, tanto en zonas rurales como urbanas. Si bien para el período 1990-2011 la magnitud del autoconsumo en zonas rurales es siempre mayor al de zonas urbanas (donde es prácticamente nulo), en la actualidad éste representa una proporción menor al 6% del ingreso total de los hogares de menores ingresos (consultar gráficos en anexos).

Antecedentes adicionales provienen de estudios realizados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), los que plantean que la definición oficial de las zonas rurales utilizada por el INE no representa adecuadamente a la población “no urbana” del país.⁴⁸ En la realidad actual, las zonas identificadas como rurales distan de presentar una realidad propiamente rural, puesto que tienen una menor preponderancia de actividad primaria agropecuaria y exhiben una estrecha relación con los centros urbanos. Los estudios señalan que más de la mitad de la población rural no trabaja en agricultura sino en industria y servicios, lo que cuestiona, además, el consumo calórico adicional supuesto tradicionalmente para esta población. A su vez, parte considerable del consumo de los hogares rurales se realiza en centros urbanos de entre 20 mil y 250 mil habitantes, lo que indicaría que el costo de la CBA no sería menor por el menor precio de los alimentos en esas zonas.⁴⁹ Si bien

⁴⁸ De acuerdo a la definición oficial las zonas rurales corresponden al conjunto de viviendas dispersas o concentradas con menos de 1.000 habitantes o, entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Las zonas urbanas corresponden a el conjunto de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes o, entre 1.001 y 2.000 habitantes, con el 50% o más de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias.

⁴⁹ En base a datos del Censo 2002 y a entrevistas a más de un centenar de informantes a lo largo de Chile, RIMISP define ruralidad en base a la identificación de territorios funcionales, equivalente al

aún existen zonas donde la ruralidad se presenta con aislamiento y predominancia de la actividad agrícola para el autoconsumo, solo un tercio de las comunas y un 20% de la población rural -6% de la población total del país- presentan estas características.

Considerando los antecedentes expuestos, **la Comisión propone utilizar la misma CBA y la misma línea de pobreza para zonas urbanas y rurales**, ya que en la actualidad no hay argumentos claros que justifiquen mantener esta diferencia ni se cuenta con la información detallada necesaria para realizar un ajuste con la debida precisión. Esto significa, fijo el tamaño del hogar, contar con una sola línea de pobreza por ingresos para todo el territorio nacional.

iii. Ajuste Regional

No se dispone de información en cuanto estructura de consumo e índice de precios que permita contar con líneas de pobreza diferenciadas según regiones del país. Los datos de la EPF provienen de las grandes ciudades del país, pero su tamaño muestral sólo permite asegurar representatividad de sus datos a nivel país. Por tanto, en la actualidad no se cuenta con información que permita diagnosticar la necesidad de contar con líneas de pobreza diferenciadas por región. Al respecto, en el capítulo sobre institucionalidad la Comisión recomienda la realización de estudios para poder contar con información sobre la materia.

3.3 Medición de los Ingresos

a. Períodos de referencia de los ingresos

El período de referencia es el lapso de tiempo (mes, año u otro) respecto del cual las personas declaran sus ingresos en la encuesta. La función del período de referencia es

concepto de regiones funcionales utilizado en los países de la OCDE. Estos corresponden a agrupaciones de comunas definidas en base a “flujos” de trabajadores entre distintas comunas. Cada uno de los 103 territorios identificados para Chile por RIMISP posee un núcleo urbano o centro poblado principal, cuyo tamaño poblacional determina su clasificación como territorio rural profundo (menos de 18 mil habitantes), rural-urbano (entre 18 mil y 250 mil habitantes) o metropolitano (más de 250 mil habitantes) (Berdegué et al., 2010; Berdegué et al., 2011).

capturar de forma confiable los ingresos percibidos por los hogares y consistente con los usos que tendrán estos datos.

En la Encuesta CASEN la mayor parte de la información de ingresos se registra en relación al mes anterior, pero hay algunas partidas que consideran un período de referencia anual porque son ingresos que se reciben de forma esporádica. Es así como por ejemplo bonificaciones, ganancias de la venta de productos, intereses, retiro de utilidades e indemnizaciones, son recogidos en términos anuales y luego mensualizados para su contabilización en la medida de pobreza. Esto también sucede con los subsidios extraordinarios entregados por el Estado, como son por ejemplo el Bono Bodas de Oro y el Bono de Marzo.

La propuesta de la Comisión sigue la metodología que se ha venido desarrollando hasta la fecha, esto es, llevar todos los datos de ingresos al valor mensual correspondiente.

b. Componentes del ingreso

De acuerdo a los estándares internacionales, el ingreso del hogar incluye toda recaudación, sea monetaria o en especie (bienes y servicios), por parte de los hogares o individuos miembros de un hogar, con una frecuencia anual o menor, excluyendo ganancias inesperadas y otras ganancias irregulares y de “una-sola-vez”. Esta definición es consistente con los ingresos que capta la Encuesta CASEN para la medición de pobreza. Mediante un conjunto de preguntas, la Encuesta permite construir los principales agregados de ingreso de los hogares: el ingreso autónomo, que agrega los ingresos del trabajo (CASEN incluye aquí el ingreso de los empleadores), los ingresos de la propiedad, las jubilaciones y pensiones, y las transferencias entre privados; el ingreso monetario, que agrega al ingreso autónomo los subsidios monetarios; y el ingreso total, que incluye, además del ingreso monetario, el arriendo imputado⁵⁰. La composición de los principales agregados de ingreso se presenta en el siguiente cuadro.

⁵⁰ MDS, 2012.

Cuadro N° 1: Componentes generales del ingreso total de los hogares

+ Ingreso del Trabajo
+ Jubilaciones y pensiones
+ Transferencias entre privados
+ Ingreso por propiedad de activos
= Ingreso Autónomo
+ Subsidios Monetarios
= Ingreso Monetario
+ Arriendo Imputado
= Ingreso total

Fuente: Elaboración propia en base a MDS, 2012

Es fundamental que la definición de qué se considera en la medición de los ingresos tenga su contrapartida en la definición de gasto usada para calcular la línea de la pobreza, a efectos de lograr simetría entre los flujos de recursos y las necesidades del hogar.

A continuación se presenta el análisis y las propuestas de la Comisión respecto de ciertas partidas específicas de ingresos que presentan mayor grado de debate en cuanto su consideración para efectos de la medición de pobreza: los componentes del ingreso del trabajo, las transferencias del Estado y el alquiler imputado.

i. Remuneraciones del trabajo: componentes monetarios y en especies

El ingreso proveniente del trabajo puede incluir tanto ingresos monetarios como remuneraciones en especies. En el caso de los asalariados el componente monetario comprende sueldos y salarios de la ocupación principal y otros ingresos en dinero tales como horas extra, comisiones, propinas, bonificaciones, etc. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se consideran las ganancias por ventas

de productos, así como el dinero retirado del negocio para el consumo del hogar. Tanto para asalariados como empleadores y trabajadores por cuenta propia, se consideran también los ingresos derivados de la ocupación secundaria y trabajos ocasionales.⁵¹ Finalmente, independiente de la situación ocupacional del encuestado, se incluyen los ingresos por trabajos realizados antes del mes anterior a la Encuesta.

La práctica internacional predominante en la medición de ingresos del trabajo es considerar los ingresos líquidos y no los ingresos brutos, por representar de mejor manera el ingreso disponible del hogar.

Respecto a las remuneraciones en especies, la práctica internacional ha sido la de excluir los ingresos en especies del ingreso total del hogar debido a consideraciones prácticas. Sin embargo, expertos como el Grupo de Canberra consideran que no incluirlos en el ingreso puede subestimar el nivel de bienestar de los hogares. Respecto a cómo valorar estos bienes, este grupo recomienda valorizarlos a precios de mercado.

La metodología actual de medición de pobreza en Chile es consistente con estas recomendaciones, ya que dentro de los ingresos del hogar se incluyen tanto las remuneraciones en especies que reciben los trabajadores por parte de sus empleadores⁵² como aquellas por concepto de retiro de productos que realizan los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. Lo mismo ocurre con los productos producidos por el hogar para su propio consumo. En cuanto a la valoración de estas especies, debido a la dificultad de imputar los valores de mercado, se utiliza el valor monetario autoreportado por el encuestado.

En consecuencia, **la Comisión recomienda mantener la práctica actual y no innovar respecto a las partidas de ingreso del trabajo consideradas para el cálculo de pobreza. Sin embargo, recomienda realizar esfuerzos permanentes para capturarlos de mejor forma**, por ejemplo a través de perfeccionamientos de las preguntas de la Encuesta CASEN, siempre que estos cambios sean validados por expertos y reportados a la ciudadanía, ya que pueden tener incidencia en las estimaciones de pobreza y en su comparabilidad con la serie histórica. Respecto de la

⁵¹ Cabe notar que respecto a la ocupación secundaria y los trabajos ocasionales se pregunta por el monto recibido en dinero y en especies, de manera conjunta.

⁵² Incluye alimentos y bebidas, vales de alimentación, vivienda o alojamiento, auto, transporte, estacionamiento, teléfono, vestimenta, guardería o sala cuna, leña o combustible, y bienes o servicios producidos por el empleador (pregunta y5 del Cuestionario CASEN 2011).

valoración de remuneraciones en especies, la Comisión recomienda mantener la práctica vigente, puesto que es consistente con las recomendaciones de expertos.⁵³

ii. Subsidios monetarios y en especies

Las transferencias recibidas como subsidios del Estado amplían los recursos a disposición de los hogares y por tanto sus niveles de consumo. No obstante, a efectos de la medición de pobreza por ingresos, hay que diferenciar entre transferencias monetarias y subsidios en especies a efectos de la medición de la pobreza.

Las transferencias monetarias representan un aumento de los ingresos disponibles del hogar y por tanto deben ser incluidas en la medición de la pobreza por ingresos. La Encuesta CASEN recolecta información de los subsidios más relevantes e incluye la opción de declarar “otros subsidios” para obtener un registro completo de las transferencias monetarias recibidas por los hogares. En el caso de los subsidios de monto fijo (como por ejemplo el Subsidio Único Familiar o el Subsidio por Discapacidad Mental) sólo se pregunta por la recepción del subsidio a fin de identificar a los beneficiarios para luego imputar el valor del beneficio cuando se procesan los datos de la encuesta. En los demás casos (subsidios de monto variable) se pregunta sólo por el monto del subsidio recibido.

Los subsidios en especies corresponden a transferencias no monetarias del Estado en forma de servicios, como por ejemplo la educación y la salud, o de bienes, como por ejemplo el ajuar al recién nacido, la alimentación escolar y los útiles escolares. Aun cuando estas transferencias pueden ser relevantes para establecer comparaciones en el nivel de vida de la población al interior del país y entre países, en la experiencia internacional, así como en la de Chile, es excluido de la definición de ingreso por las dificultades prácticas de su medición, al constituir fuentes de gasto en las que los hogares no invierten dinero de su bolsillo.

⁵³ Los productos que derivan de remuneraciones en especies y de autoconsumo no son registrados en la EPF y por lo tanto, no están considerados en el gasto de los hogares. Sin embargo, tomando en consideración que la EPF sólo se levanta en zonas urbanas y que este tipo de ingreso es relevante en el caso de los hogares que viven en zonas rurales (representan sólo 2,3% del ingreso autónomo de hogares urbanos frente a un 14,8% en hogares rurales según CASEN 2011), es que la Comisión decidió incluirlos dentro de la medición de ingresos. Aun así, su inclusión no genera diferencias mayores en los resultados ya que los ingresos en especies representan un porcentaje muy bajo del ingreso autónomo de los hogares.

Por estas razones, **la Comisión postula seguir manteniendo los subsidios monetarios como ingresos relevantes en el cálculo de la pobreza por ingresos, así como excluir en dicho cómputo a los subsidios en especies.**⁵⁴ No obstante, el impacto de algunos subsidios en especies se verá indirectamente reflejando en la medición de la pobreza multidimensional, como se explica en el capítulo IV.

iii. Alquiler imputado

El arriendo o alquiler imputado actualmente se aplica a los hogares que son propietarios de la vivienda que ocupan, ya sea que ésta se encuentre pagada o se esté pagando, y corresponde al valor que el hogar pagaría en el mercado por una vivienda similar a la que ocupa en caso que tuviera que arrendarla.

Si bien el alquiler imputado no es ingreso de libre disponibilidad ya que solo puede ser utilizado para pagar el alquiler, es reconocido como un ingreso del hogar por la normativa internacional de Cuentas Nacionales y por la contabilidad oficial en todos los países.

A efectos de la medición de la pobreza la situación es más variada. Al respecto se pueden distinguir tres variantes en la experiencia internacional. La primera consiste en no imputar el alquiler y definir líneas de pobreza diferenciadas para propietarios y arrendatarios. Esta práctica es la seguida por la Supplemental Poverty Measure (SPM) en Estados Unidos, la que incluso agrega una tercera línea que distingue entre propietarios con y sin crédito hipotecario. Un segundo camino es no imputar el alquiler en los ingresos del hogar, como recomienda la OCDE, por considerar que no constituye un ingreso de libre disponibilidad para el consumo. En tercer lugar, está la alternativa de imputar el alquiler valorizando la vivienda a precios de mercado; como en el caso de países de la Unión Europea que imputan el alquiler mediante el uso de datos administrativos, realizando una estimación en base a la metodología de estratificación. En la misma línea, el Grupo de Canberra y CEPAL recomiendan la imputación del alquiler para las mediciones de pobreza considerando el valor de mercado de la vivienda neto de insumos, esto es, descontando los gastos de mantenimiento, depreciación e impuestos a la propiedad. En caso de estar pagando la

⁵⁴ La EPF tampoco considera el gasto en bienes y servicios que es financiado con transferencias en especie entregadas por el gobierno, de modo que hay consistencia en el tratamiento de ingresos y gastos a efectos de la medición de la pobreza de ingresos.

hipoteca, recomiendan deducir los intereses de la corriente de ingresos de la propiedad.

La metodología vigente en Chile considera el alquiler imputado solo para aquellos hogares que no pagan arriendo por ser propietarios de la vivienda que ocupan, sin distinguir si la vivienda está pagada o pagándose. Sin embargo, no se imputa alquiler si se considera que la tenencia es precaria, lo que incluye aquellos casos en que se ocupa una vivienda cedida o a quienes tienen el usufructo (uso y goce) de ella, como tampoco si es una situación de ocupación irregular (de hecho). El valor imputado corresponde al autoreporte, utilizando para ello una pregunta de la Encuesta CASEN sobre el valor de arriendo en el sector por viviendas similares a las del hogar encuestado.⁵⁵

El problema de la metodología aplicada en Chile es que no ha habido un tratamiento simétrico del alquiler imputado para la construcción de la línea de pobreza. En efecto, de acuerdo a la metodología vigente, las necesidades de vivienda quedan representadas en la línea de pobreza sólo por el gasto de bolsillo que realizan los arrendatarios, aunque esta única línea de pobreza se aplica a todos los hogares, sin distinguir si son propietarios, arrendatarios o pagadores de dividendos.

Así, la metodología actual genera una asimetría entre los ingresos y el gasto de los hogares propietarios en tanto considera que hay un flujo de recursos en la forma de servicios de vivienda, pero subestima las necesidades de vivienda en la canasta básica de consumo.

En base a los antecedentes presentados, **la Comisión recomienda incluir el alquiler imputado como un componente tanto del ingreso como del gasto**, innovando respecto de la situación actual. En consecuencia, si bien se propone una única línea de pobreza para propietarios, arrendatarios y pagadores de dividendo, a diferencia de la metodología actual, se propone que el pago por el servicio de vivienda (arriendo o alquiler imputado) también se considere al momento de fijar el valor de dicha línea. Por el lado de los ingresos, **la Comisión propone que la imputación del alquiler se realice a todos los hogares que no paguen por un servicio de vivienda, sin distinguir si la vivienda es propia pagada, propia pagándose o si la vivienda que**

⁵⁵ La pregunta que levanta el valor de la vivienda de los propietarios ha cambiado en el tiempo. Hasta el 2009 la pregunta fue la misma con algunas pequeñas variantes en el fraseo: ¿Cuánto paga de arriendo? O ¿si usted tuviera que pagar arriendo por esta vivienda, cuánto le costaría el arriendo mensual? Desde 2011 es: ¿Cuánto se paga de arriendo en este sector por viviendas similares a la suya? La diferencia es que antes se preguntaba cuánto debería pagar por la vivienda propia, y desde 2011 se pregunta por viviendas similares a la propia con el objetivo de facilitar la comprensión del encuestado y no exigirle situarse en una situación hipotética.

se habita es cedida, o está en situación de usufructo u ocupación irregular. La Comisión propone no tratar de manera diferente los casos en que la tenencia se define como precaria, pues ello resultaría en un tratamiento asimétrico con el que se aplica, por ejemplo, a los ingresos laborales cuando estos son precarios.⁵⁶

Finalmente, **por ser la mejor fuente de información disponible, la Comisión propone que el valor imputado por concepto de alquiler corresponda a aquel autoreportado por los encuestados.** En efecto, de acuerdo al análisis realizado por la Comisión, los valores reportados en la Encuesta CASEN por los propietarios son consistentes con aquellos reportados por los arrendatarios en la misma Encuesta, por lo que se considera un dato confiable. Considerando que no existen razones para cuestionar la validez de esta información y que no se asignan topes a otras fuentes de ingreso declaradas en la Encuesta, la Comisión recomienda no fijar un tope de imputación.

c. Ajustes de ingresos

Luego de la aplicación de la Encuesta CASEN, la medición de los ingresos de los hogares culmina con el ajuste de los ingresos reportados por las personas encuestadas. Esta tarea, realizada hasta el año 2011 por CEPAL, consta de tres etapas: corrección por no respuesta, corrección de valores para subsidios y compatibilización con Cuentas Nacionales.

i. Corrección por no respuesta

La no respuesta significa que hay omisión de información para algunas preguntas de la Encuesta dada la negativa a responder por parte del encuestado. Esta situación es especialmente problemática cuando la información faltante refiere a los ingresos del hogar, ya que impide efectuar los análisis necesarios para determinar si el hogar se

⁵⁶ Para los hogares que se encuentran pagando su vivienda, se podría sumar a los ingresos la diferencia entre el alquiler estimado y lo que pagan en dividendos, sin embargo, como este último depende de una estructura crediticia que es potencialmente distinta para cada individuo, de acuerdo a las condiciones a las que puede acceder en cuanto a oferta y a su preferencia personal, se recomienda tratar de igual manera a propietarios con y sin deuda, esto es, imputando el alquiler.

encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema. Frente a esto hay dos alternativas. Una de ellas es excluir de la muestra al hogar sin información, lo que implica asumir que los hogares excluidos tienen iguales características que los hogares que permanecen en la muestra, en otras palabras, que la falta de respuesta no obedece a ninguna característica particular del hogar sino que se da de manera aleatoria por lo que la representatividad de la muestra no se ve afectada por la exclusión. Sin embargo, esta situación es poco probable, ya que la no respuesta suele darse para hogares de mayores ingresos, lo que podría sesgar los resultados de pobreza.

Una opción alternativa es la que se ha aplicado en el procesamiento de datos de la Encuesta CASEN desde sus inicios. Ésta consiste en imputar la información omitida utilizando información declarada en la propia Encuesta por hogares o personas de características similares a las de aquellos que, habiendo declarado recibir cierto ingreso, no declaran el monto. La imputación por no respuesta se realiza para tres categorías de ingresos: ingresos del trabajo, pensiones de vejez o rentas vitalicias y propietarios de una vivienda que no declaran el monto de alquiler presunto.

Hay diversas metodologías para realizar esta imputación, siendo el método de medias condicionadas aquél ocupado en CASEN⁵⁷. Ésta consiste en definir grupos de la muestra que comparten determinadas características asociadas a la corriente de ingreso a imputar (por ejemplo, sexo, nivel educacional, categoría ocupacional y rama de actividad económica) y calcular el valor del ingreso medio del grupo, el cual es posteriormente asignado a los casos de la muestra que perteneciendo al mismo grupo, es decir, compartiendo iguales características, presentan no respuesta.

Para el caso de la imputación de alquiler presunto no declarado por propietarios de una vivienda, se utiliza un método distinto, llamado Hot Deck. Este método también se basa en la conformación de grupos en la muestra que comparten similares características, sin embargo, el valor imputado no equivale a la media del grupo sino al valor observado para casos del grupo seleccionados al azar⁵⁸.

La Comisión recomienda mantener la práctica de imputar los ingresos por no respuesta a fin de mantener la representatividad de la muestra. Respecto a la metodología de imputación, la Comisión considera adecuada la aplicada en la actualidad.

⁵⁷ CEPAL, 2012.

⁵⁸ Mayor detalle de la metodología de ajuste de ingresos se presenta en CEPAL, 2012.

ii. Imputación del valor de subsidios monetarios

Un segundo tipo de ajuste de ingresos se realiza para los subsidios monetarios del Estado, para los cuales hay que distinguir entre aquellos de monto fijo y de monto variable.

Los subsidios de monto fijo corresponden a aquellas transferencias monetarias del Estado que asumen un valor único entregado a todos los beneficiarios del subsidio. Este es el caso del Subsidio Único Familiar (SUF), Subsidio Familiar DUPLO, Subsidio a la Discapacidad Mental, Subsidio de Cesantía, la Pensión Básica Solidaria y los Bonos de Protección Familiar y de Egreso del Programa Puente.

En estos casos, el monto considerado como parte del ingreso corresponde al valor administrativo del respectivo subsidio, el cual es imputado a los hogares que declaran recibirlo. Esta práctica, aplicada en Chile desde los inicios de la medición de pobreza, llevó a que desde 2011 sólo se consultara por la recepción de estos subsidios y no por el monto recibido, dato que finalmente no era utilizado. Sin embargo, esta nueva modalidad implica realizar un análisis de consistencia, referido a constatar que no haya personas que declaren recibir más de un subsidio del mismo tipo. En estos casos, el ajuste consiste en dejar únicamente el subsidio correspondiente al máximo monto posible.

La Comisión recomienda mantener la metodología vigente de imputación para los subsidios de monto fijo, por otorgar un valor más confiable que el que podrían reportar los encuestados.

Diferente es el caso de los subsidios de monto variable, tales como el Subsidio de agua potable, el Subsidio al Empleo, el Bono al Trabajo de la Mujer y el Bono base familiar. El valor de estos subsidios puede depender de diversas variables como el tamaño familiar o el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social. Ante la imposibilidad de imputar el ingreso recibido por los hogares para estos subsidios, se conserva el dato declarado en la Encuesta. Sin embargo, esta información es sometida a revisión y ajuste en caso de detectarse inconsistencias, como por ejemplo, que el monto declarado supere el máximo legal del respectivo subsidio, casos en que se trunca el valor al máximo posible.

Finalmente, los subsidios pueden ser ajustados por el subreporte en cuanto a cobertura del beneficio, ya que el número de personas que en la Encuesta declara recibir los subsidios es considerablemente menor que el total consignado en los

registros administrativos.⁵⁹ La práctica vigente no considera este tipo de ajuste; sin embargo **la Comisión considera que, de realizarse ajustes a los otros ingresos (ingreso autónomo y alquiler imputado) para lograr mayor coincidencia de estos con los registros administrativos, se debe dar igual tratamiento a los subsidios monetarios.**

Para el ajuste por cobertura se recomienda distinguir entre dos tipos de subsidios: aquellos que las personas reciben automáticamente por ser ya beneficiarios de otro subsidio declarado por ellos en la Encuesta; y aquellos que requieren de una postulación por parte del beneficiario. **Respecto de los primeros, la Comisión recomienda que a futuro se impute el monto respectivo en los casos en que sea posible deducir quienes son beneficiarios y no han reportado el subsidio.**

Respecto a los subsidios que requieren de postulación, no es posible identificar a los beneficiarios que no lo declaran utilizando información de la Encuesta, ante lo cual la Comisión recomienda imputar los subsidios a aquellos hogares con mayor probabilidad de recibirlos, sin alterar la distribución del subsidio por deciles de ingreso, esto es, su focalización efectiva. Mayor detalle sobre la metodología propuesta por la Comisión para esta imputación se incluye en anexos.

iii. Ajuste de ingresos a Cuentas Nacionales y Registros Administrativos

Tradicionalmente, los ingresos declarados en la Encuesta CASEN han sido ajustados a las Cuentas Nacionales (CCNN) construidas por el Banco Central de Chile. Las CCNN constituyen un registro contable de las transacciones realizadas durante un determinado período en los mercados de bienes, servicios, capital y trabajo, incluyendo una cuenta específica para el sector hogares. Como tal, las CCNN ofrecen una referencia de los ingresos de los hogares de manera agregada, lo que permite comparar los datos levantados mediante la Encuesta CASEN para evaluar la confiabilidad de la información.

El diagnóstico, de amplia ocurrencia internacional, es que los agregados de ingresos corrientes provenientes de encuestas de hogares entregan cifras inferiores a las calculadas en el sistema de Cuentas Nacionales (ver tabla N° 5). Una de las principales razones que puede explicar esta discrepancia es el subreporte de ingresos. Las

⁵⁹ Por ejemplo, para el caso del Subsidio Único Familiar (SUF) los datos administrativos indican 2.118.395 beneficiarios, mientras que en CASEN esta cifra es de 1.512.971.

encuestas de hogares poseen sesgos que tienden a subestimar los ingresos de los hogares. En otras palabras, las personas tienden a declarar, voluntaria o involuntariamente, menores ingresos en las encuestas que los que efectivamente reciben. Existen diversos motivos para subdeclarar ingresos: desconfianza del encuestado respecto del encuestador, temor a que los datos sean usados para fiscalización tributaria, y la intención de calificar para la obtención de subsidios que se otorgan a los grupos más vulnerables (por confundir la encuesta con un instrumento de focalización), entre otros.

En términos generales, el procedimiento desarrollado por CEPAL hasta 2011 consistió en reescalar cinco partidas de ingresos a fin de que los datos proyectados en la Encuesta CASEN fueran consistentes con los datos de la cuenta de hogares de CCNN. Estas partidas son: Salarios y sueldos, Ingreso del trabajo independiente (agrupa empleadores y trabajadores por cuenta propia), Prestaciones de la seguridad social, Rentas de la propiedad (rentas, intereses, dividendos) y Alquiler imputado.⁶⁰

El ajuste realizado se sustenta en los siguientes supuestos declarados por CEPAL:

- Que la subdeclaración de ingresos de la Encuesta se asocia más al tipo de ingreso que a la magnitud del mismo.
- Que el monto no declarado para cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia existente entre la Encuesta y las CCNN.
- Que la subdeclaración porcentual de ingresos es, en general, independiente del nivel de ingresos del hogar, a excepción de los ingresos por renta de la propiedad, los que de acuerdo a evidencias de la misma encuesta, se encuentran fuertemente concentrados en los hogares de mayores ingresos.

Conforme a estos supuestos, la imputación se realiza aplicando un coeficiente único a cada partida⁶¹, sin importar el nivel de ingresos de los hogares, a excepción de la imputación de las rentas de propiedad, donde se imputa el total de divergencias entre la Encuesta y las CCNN al 20% de los hogares de mayores ingresos de manera proporcional a su ingreso autónomo.⁶²

⁶⁰ La única partida de los ingresos corrientes que no es sometida a comparación con las CCNN es la de transferencias corrientes. Su exclusión se basa en que el concepto y cobertura de esta partida difieren ostensiblemente entre ambas fuentes de información (CEPAL, 2012).

⁶¹ El coeficiente o factor de ajuste deriva de la división del total estimado para cada partida en las CCNN por el respectivo total declarado en la Encuesta.

⁶² Esto se realiza sumando al ingreso declarado en esta partida el factor de ajuste por el ingreso autónomo previamente ajustado de ese hogar.

Hasta el año 2000, el ajuste de ingresos a CCNN que se realizaba, consistía en la imputación, para cada una de las partidas señaladas, de las discrepancias observadas entre el total de ingresos capturado por la Encuesta y su equivalente en las CCNN. Es decir, el ajuste se hacía respecto del *nivel* de los ingresos de la cuenta de hogares de CCNN. Ese año, sin embargo, el Banco Central actualizó la metodología de medición de CCNN. Con el fin de mantener la comparabilidad con la serie de pobreza anterior y para evitar tener que recalcularla, CEPAL optó por realizar el ajuste a una serie de CCNN “empalmada” con la anterior.⁶³ Específicamente, la metodología de empalme que CEPAL resolvió aplicar consistió en proyectar los ingresos de la primera serie de CCNN utilizada para la medición de pobreza⁶⁴ de acuerdo a la variación observada en las CCNN hasta las últimas disponibles al momento de la Encuesta. En definitiva, la metodología usada desde el año 2000 para ajustar los ingresos consiste en un empalme simple de las distintas series de CCNN manteniendo la base original⁶⁵.

Ello implicó en la práctica que el factor de ajuste se aplicaba respecto a la variación porcentual de cada partida, y no respecto de los cambios de nivel. Con el paso del tiempo, dado que las nuevas cuentas registran un mayor nivel que las cuentas empalmadas, ello determinó que la discrepancia entre el agregado de los ingresos de los hogares de la Encuesta CASEN con el del Banco Central fuera aumentado. La Encuesta CASEN 2011 captura el 84,3% de los ingresos registrados en las cuentas nacionales empalmadas utilizadas por CEPAL. Sin embargo, ese valor disminuye a 57,8% al comparar CASEN con las CCNN correspondientes a dicho año. Esto pues las cuentas empalmadas representan sólo el 68,6% de las cuentas año corriente (ver tabla N° 5).

Con el paso del tiempo, dado que las nuevas cuentas registran un mayor nivel que las cuentas empalmadas, ello determinó que la discrepancia entre el agregado de los ingresos de los hogares de la Encuesta CASEN con el del Banco Central

Otros elementos importantes a considerar al comparar los datos de la Encuesta CASEN con las CCNN son que:

⁶³ Un acercamiento alternativo habría implicado realizar el ajuste de ingresos adoptando las últimas CCNN disponibles a la fecha de la Encuesta. El problema que entonces se presenta es la necesidad de recalcular la pobreza ya estimada para los años previos cada vez que existen cambios en las CCNN a fin de hacerla comparable con las nuevas estimaciones de pobreza.

⁶⁴ Dicha serie corresponde a las CCNN con año base 1986 y siguiendo las recomendaciones metodológicas del Sistema de Cuentas Nacionales de 1968)

⁶⁵ CEPAL, 2012.

- Los ingresos de la Encuesta son mensuales tomando como referencia el mes de noviembre, mientras los de CCNN son anuales, lo que obliga a anualizar los datos de la Encuesta.⁶⁶
- La Encuesta CASEN y las CCNN tienen diferente cobertura poblacional⁶⁷, por lo que las cifras totales de ingresos se llevan a valores per cápita.
- Las partidas de ingreso de la Encuesta CASEN y CCNN no son iguales, lo que requiere la tarea de homologar las partidas en ambas fuentes. Por ejemplo, mientras la Encuesta levanta el ingreso líquido por concepto de salario de los trabajadores remunerados, las CCNN registran el ingreso bruto. Su comparación entonces requiere restar de las CCNN los ingresos correspondientes a contribuciones a la seguridad social e impuestos directos⁶⁸.

Independientemente de los procedimientos que se utilicen para ajustar los ingresos a CCNN, el ajuste en sí mismo es un tema ampliamente debatido y se pueden encontrar argumentos tanto a favor como en contra de su aplicación.

Algunas de las razones para justificar no hacer el ajuste a CCNN son: que no existen referencias precisas a las cuales ajustar, ya que incluso las CCNN se construyen, en parte, en base a estimaciones que pueden estar afectas a errores; que no es evidente que los conceptos de ingreso sean comparables entre las encuestas de hogares y las CCNN; y que realizar el ajuste tiene un efecto en la estimación de la distribución del ingreso, pues omite el problema de truncamiento al distribuir los ingresos de los más ricos, no incluidos en la muestra, entre toda la población encuestada. A su vez, se cuestiona la metodología actual de ajuste que considera la subdeclaración proporcional al ingreso declarado. Finalmente, la metodología es percibida por la ciudadanía como poco transparente. Por otro lado, se ha argumentado que la diferencia puede no deberse sólo a la subdeclaración de las personas que responden la encuesta, sino a un problema de truncamiento, esto es, que los hogares de los percentiles más altos de ingreso –que en país como Chile concentran un porcentaje

⁶⁶ Esto se efectúa multiplicando por 12 y dividiendo según la relación de los valores del IPC de noviembre y del respectivo promedio anual. Este procedimiento, que parece ser demasiado simple porque no captura estacionalidades o entrada y salida de perceptores a lo largo del año, fue sometido a examen por la Comisión observando los flujos de ingresos del Seguro de Cesantía para trabajadores asalariados, única fuente de información que permite examinar el dato mensual vs. anual. Como resultado se observó una razonable proporcionalidad entre los datos del mes (noviembre y diciembre) versus el total del año, por lo que el procedimiento descrito para compatibilizar el dato de CASEN con la referencia anual de CCNN funcionaría relativamente bien.

⁶⁷ La Encuesta CASEN es representativa de los hogares particulares y las CCNN incluyen además hogares colectivos (cárceles, orfanatos, casas de acogida, etc.).

⁶⁸ Feres, 1997.

elevado de los recursos- no estén dispuestos a responder la encuesta y por tanto ellos y sus ingresos no estén representados a partir de CASEN.

En base a estos argumentos, organismos internacionales como la OCDE recomiendan no ajustar a CCNN y trabajar directamente con los datos reportados en las encuestas de hogares. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que cuando se usa una medida de pobreza relativa, como la que emplea la OCDE, el ajuste a CCNN tiene menos efecto que cuando se usa una medida de pobreza absoluta. De todos modos, la tendencia internacional ha sido la de dejar de realizar ajustes a CCNN y en la actualidad, Chile es el único país de América Latina que lo realiza.

Sin embargo, existen también argumentos a favor de realizar el ajuste. El más relevante es que las encuestas de hogares generalmente subestiman los ingresos y las transferencias gubernamentales, lo que sobreestima la pobreza y con ello afecta el diseño de las políticas públicas. Evidencia de esto se obtiene al comparar los agregados de ingresos de CASEN con Cuentas Nacionales, sino también al comparar con los recursos declarados por los hogares en la EPF, siendo éstos últimos sustancialmente mayores a los de CASEN.⁶⁹ Dado que los recursos y los gastos declarados en la EPF inciden en el cálculo de la línea de pobreza, se genera una inconsistencia entre los ingresos y los gastos de los hogares, lo que, de no mediar el ajuste a CCNN, implica una sobreestimación de la pobreza. La siguiente tabla presenta el total de ingresos de los hogares capturados por la Encuesta CASEN y por CCNN para los años 2003 y 2011.

Tabla N° 5: Ingresos de los hogares capturados por la Encuesta CASEN y por Cuentas Nacionales, 2003 - 2011.

	2003	2011
Encuesta CASEN	100,0	100,0
CCNN empalmadas con metodología CEPAL	113,7	118,6
CCNN año corriente	128,7	172,9

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2004 y 2012.

⁶⁹ El primer quintil de ingreso per cápita en la EPF tiene asociado un nivel de ingreso que es un 47% más alto que similar estrato en la Encuesta CASEN. Para el segundo quintil la brecha asciende a un 41%.

Considerando estos argumentos, **la Comisión recomienda que la medición de la pobreza utilice los ingresos ajustados por subdeclaración usando como referencia los ingresos reportados por CCNN o registros administrativos en caso que ellos entregasen información más completa que CCNN.**

Si bien no se cuestiona la validez de los ingresos estimados por CCNN, por haber sido éstas construidas para otros efectos, existen fuentes de información que pueden ser más informativas para realizar el ajuste de algunos de los componentes de los ingresos de la Encuesta CASEN. En efecto, el ingreso total de los hogares se calcula a partir de la información financiera de activos y pasivos de los agentes que proveen estos ingresos (empresas, gobierno, etc.), sin embargo, los componentes de este ingreso se estiman en base a indicadores específicos que aproximan los pagos recibidos por los respectivos perceptores en cada caso. Asimismo, las cuentas de ingreso son estimadas tempranamente y sujetas a revisión posterior, dado que para efectos de la estimación de pobreza el procedimiento debe realizarse en los primeros meses del año.

La Comisión advierte que una de las dificultades para realizar el ajuste a CCNN son los cambios de metodología y año base en la estimación de las CCNN que periódicamente realiza el Banco Central, los que generan un desafío para mantener la comparabilidad de la serie de ingresos de CASEN. En opinión de la Comisión, la modalidad actual de ajustar los ingresos de CASEN por CCNN empalmadas contradice el objetivo central del ajuste, esto es, acercarse al verdadero valor de los ingresos de los hogares, dado el progresivo distanciamiento que hay entre el monto de ingreso en la serie empalmada y la serie del año corriente.⁷⁰ Ante esto, **la Comisión propone que para aquellas partidas ajustadas a CCNN, se consideren las cuentas del año corriente, esto es, del año respectivo.** Del mismo modo, para aquellas partidas en las que CCNN sigue siendo la mejor fuente de referencia, se recomienda mantener la práctica vigente en cuanto a la conversión de los datos en unidades comparables, en términos de periodicidad (información anual vs. mensual) y relación neto vs. bruto.

Postular que el ajuste se realice en base al valor efectivo del ingreso de cada año permite recuperar el sentido original del ajuste, pero mantiene el problema de comparabilidad de la serie de pobreza en presencia de cambios metodológicos o de año base de CCNN. Para lidiar con este problema **la Comisión propone actualizar la serie de pobreza histórica, recalculando las estimaciones de años pasados con la**

⁷⁰ El ajuste de ingresos total de la Encuesta CASEN a la serie empalmada fue 14% en 2003 y 19% en 2011, es decir, un aumento de 5 puntos porcentuales (CEPAL, 2012). Al ajustar por la serie del año corriente los respectivos porcentajes son 29% y 73%, lo que significa un aumento de 44 puntos porcentuales.

nueva metodología de CCNN, cada vez que sea necesario. En opinión de la Comisión, ésta sería una mejor solución que el empalme realizado a la fecha, al privilegiar la nueva metodología asumiendo que ella entrega una mejor estimación de los ingresos, tal como es argumentado por el Banco Central cada vez que realiza dichos cambios. Si bien recalcular la serie histórica puede originar alguna confusión en los usuarios menos informados, es la práctica habitual utilizada en las estadísticas económicas (CCNN, IPC, etc.). Este procedimiento requiere de la colaboración del Banco Central, quien posee la información necesaria para aplicar la nueva metodología de CCNN a años anteriores.

Es muy importante notar que las razones a favor de ajustar los ingresos tienen especial validez para el cálculo de la pobreza, dado que esta variable depende críticamente del nivel o escala de los ingresos. Menos clara es la pertinencia del ajuste para la medición de la desigualdad, puesto que las metodologías actual y propuesta no corrigen por patrones de subdeclaración diferenciados a lo largo del vector de ingresos. El ajuste corrige la escala de los diferentes componentes de ingresos, lo cual tiene un efecto en la medición de la desigualdad en tanto modifica la desigualdad entre componentes de ingresos, pero no modifica la desigualdad al interior de estos componentes, donde se concentra la mayor variabilidad.

La siguiente tabla presenta las fuentes de información que la Comisión propone utilizar como referencia para el ajuste de ingresos de la Encuesta CASEN.

Tabla N° 6: Fuentes de información de referencia para el nuevo ajuste de ingresos de los hogares

Componentes del ingreso	Fuente de información del nuevo ajuste
Salarios	Cuentas Nacionales
Trabajo por cuenta propia	Cuentas Nacionales
Ingreso de empleadores	Registros administrativos del Servicio de Impuestos Internos
Prestaciones de la seguridad social	Registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones
Rentas de la propiedad	Cuentas Nacionales
Alquiler imputado	Cuentas Nacionales

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta el ajuste recomendado para cada componente del ingreso, ilustrándose los factores de ajuste resultantes para los años 2006, 2009 y 2011. **Este ejercicio es preliminar y su finalidad es aproximar órdenes de magnitud antes que ofrecer una estimación definitiva**, la cual requiere de un trabajo más detallado con el Banco Central, el Servicio de Impuestos Internos y la Superintendencia de Pensiones. A modo de referencia, se han incluido también los factores de ajuste utilizados por CEPAL, esto es, considerando las CCNN empalmadas.

a) Salarios: Se propone utilizar el total de remuneraciones informado en la cuenta de hogares del año corriente del Banco Central. A modo de complemento la información de remuneraciones informada por los empleadores en las declaraciones tributarias al Servicio de Impuestos Internos puede ser consultada para realizar estimaciones del truncamiento de salarios en la Casen.

Tabla N° 7: Factores de Ajuste de Salarios

	Ajuste CEPAL: CCNN empalmadas	Ajuste propuesto: CCNN del año corriente
2006	1,01	1,22
2009	1,10	1,31
2011	1,09	1,34

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2007, 2009 y 2012.

b) Trabajo por cuenta propia: En el caso de trabajadores por cuenta propia el ajuste propuesto supone separar los ingresos de los trabajadores independientes de los ingresos de los empleadores, tratados de manera conjunta en el ajuste de CEPAL al utilizar como referencia las partidas “ingreso mixto” y “rentas distribuidas de los trabajadores” de CCNN. El ajuste propuesto por la Comisión tiene por referencia el sólo el ingreso mixto de CCNN del año corriente y aplicando el cambio metodológico de CCNN, introducido el año 2009 a esta partida, a los años 2009 y 2006 ⁷¹.

⁷¹ El Banco Central reporta para 2009 el agregado de ingresos para ambas metodologías. Para el 2006 se utiliza un ajuste lineal simple solo para fines ilustrativos.

Tabla N° 8: Factores de Ajuste de Trabajo por cuenta propia

	Ajuste CEPAL: CCNN empalmadas	Ajuste Propuesto: CCNN del año corriente aplicando metodología actual de CCNN
2006	1,98	2,01
2009	2,05	1,66
2011	2,05	2,32

Fuente: Elaboración propia en base a información de CCNN del Banco Central.

c) Ingreso de empleadores: Similar al caso anterior, se recomienda que el ingreso de los empleadores se ajuste a una referencia específica para estos perceptores, en vez de realizar un ajuste integrado con los trabajadores independientes. En particular se propone que la cuenta de referencia sean los ingresos declarados al SII en vez de la partida que correspondería en CCNN (Rentas Distribuidas de las Sociedades a los hogares). La razón para ello es que la partida de CCNN se construye como residuo entre el ingreso total de los hogares y el total de las demás partidas de ingreso, por lo que está afecta a acumular los errores y omisiones de las otras partidas. En cambio, las declaraciones tributarias aproximan más directamente los retiros que realizan los empleadores de las empresas, en particular si se tiene en cuenta que las utilidades no distribuidas no están incluidas en el ingreso de los hogares medidos por la encuesta CASEN (ni por CCNN).

La siguiente tabla presenta el factor de ajuste utilizado por CEPAL junto al factor de ajuste propuesto por la Comisión. Cabe señalar que este último factor de ajuste presenta una fuerte alza el 2011, causada por una importante caída de los ingresos de empleadores que son captados en la Encuesta CASEN de ese año. Por su parte CEPAL mantuvo para el 2011 el factor de ajuste resultante del año 2009.

Tabla N° 9: Factores de Ajuste de Ingreso de Empleadores

	Ajuste CEPAL: CCNN empalmadas	Ajuste Propuesto: SII
2006	1,98	1,42
2009	2,05	1,41
2011	2,05	2,64

Fuente: Elaboración propia en base a información de CCNN del Banco Central y registros administrativos del SII.

d) Prestaciones de la seguridad social: Las prestaciones de la seguridad social incluyen las pensiones de vejez, viudez, invalidez y orfandad. La Comisión propone considerar como referencia los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones.⁷²

El agregado de pagos de seguridad social en CCNN del año corriente es sustancialmente más elevado que el registrado en CASEN o en las cuentas empalmadas utilizadas por CEPAL. Sin embargo, los registros administrativos de las pensiones de vejez muestran que los ingresos declarados en CASEN están en línea con los registros administrativos cuando se excluyen de estos últimos las pensiones de vejez más altas, que corresponderían a depósitos convenidos de muy elevado valor. Por lo tanto, la Comisión sugiere considerar un factor de ajuste nuevo igual a 1,0 a la vista de la información provista por la Superintendencia de Pensiones sobre pensiones pagadas en el 2013. Esta información debe ser precisada cuando se proceda a realizar el ajuste de ingresos en la futura Encuesta CASEN.

Tabla N° 10: Factores de Ajuste de Prestaciones de la seguridad social

	Ajuste CEPAL: CCNN empalmadas	Ajuste Propuesto: Superintendencia de Pensiones (*)
2006	1,15	1,0
2009	0,98	1,0
2011	1,00	1,0

(*) Estimación preliminar.

Fuente: Elaboración propia en base a información de CCNN del Banco Central y registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones.

d) Rentas de la propiedad: Las rentas de la propiedad incluyen los arriendos, intereses y dividendos recibidos. Como se indicó anteriormente, los ingresos asociados a rentas de la propiedad están fuertemente subdeclarados en la Encuesta CASEN, ante lo cual CEPAL optó por imputar la brecha entre las CCNN y la Encuesta solo en el 20% de los hogares de mayores ingresos. La Comisión recomienda ajustar la partida de arriendos recibidos de la manera tradicional, pero distribuyendo entre

⁷² Para efectos de los factores acá presentados, se utilizó información entregada por la Superintendencia de Pensiones a la Comisión sobre los pagos de pensiones de vejez del año 2013 a nivel de percentiles de la distribución.

todos quienes declaren percibir ingresos por ese concepto. Respecto de los intereses e intereses recibidos, se proponen dos opciones: la primera es mantener el método seguido por CEPAL, mientras que la segunda sería excluir dichas partidas del ajuste de ingresos (es decir, no ajustarlas), puesto que su captación en la Encuesta es casi nula. En todo caso, no hay efectos en pobreza de seguir una u otra opción ya que el ajuste solo afecta a los hogares de mayores ingresos.⁷³

e) Alquiler imputado: En el caso de la partida de alquiler imputado para propietarios de su vivienda se recomienda realizar el ajuste teniendo por referencia CCNN del año corriente en reemplazo de la serie empalmada usada por CEPAL. Hay una considerable diferencia entre ambos factores de ajuste, puesto que el nuevo factor de ajuste propuesto por la Comisión más que duplica al ajuste realizado por CEPAL. La brecha se origina en una serie de cambios metodológicos de CCNN realizado a inicios de la década del 2000 y que no fueron internalizados en el ajuste realizado por CEPAL. Se advierte además que el año 2009 hubo otro cambio de metodología. La tabla a continuación presenta el nuevo factor de ajuste en base al valor de CCNN reportado en el respectivo año, así como la serie recalculada aplicando la metodología actual de CCNN.

Tabla N° 11: Factores de Ajuste de Alquiler imputado

	Ajuste CEPAL: CCNN empalmadas	Ajuste Propuesto: CCNN del año corriente con corrección hacia atrás
2006	0,44	1,23
2009	0,42	1,14
2011	0,47	1,25

Fuente: Elaboración propia en base a información de CCNN del Banco Central.

Finalmente, respecto a la publicación de las bases de datos, **la Comisión recomienda mantener la práctica implementada por el Ministerio de Desarrollo Social el año 2012, de poner a disposición del público la metodología de ajuste y las bases de datos con los ingresos originales y ajustados.** Esto, a fin de transparentar el

⁷³ En el ejercicio de aplicación de la nueva metodología en la Casen 2011 se usó la primera de las opciones señaladas.

proceso y dejar en libertad de acción a los usuarios de los datos, aun cuando las estadísticas oficiales de pobreza se construyan con los ingresos ajustados, los que constituirán, en la práctica, las referencias que tenderá a seguir la generalidad de los usuarios.

Cabe señalar que la mayor disponibilidad de información conlleva algún riesgo de confusión, puesto que deberán publicarse los ingresos sin ajuste a CCNN, con el nuevo ajuste propuesto por la Comisión y, para fines comparativos al menos por algún tiempo, con el ajuste histórico según la metodología de CEPAL. También se debiera poder acceder a los ingresos con los nuevos factores de ajuste en forma retrospectiva, para fines de análisis comparado. Por lo tanto, el Ministerio de Desarrollo Social deberá ser cuidadoso en elegir la forma de publicación de estos datos de manera que puedan estar a disposición de los usuarios de la manera más clara e informativa posible.

IV. MEDICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

La medición de la pobreza en Chile y el resto del mundo se ha realizado tradicionalmente en base a ingresos monetarios, dado su rol predominante como medio de compra de los bienes y servicios que cubren la mayor parte de las necesidades básicas. Sin embargo, el ingreso no cubre todas las necesidades materiales, por lo que dimensiones esenciales del bienestar tienden a quedar excluidas de la medición de pobreza cuando ésta se mide únicamente por ingresos.

Como respuesta a este problema en la última década ha habido un gran desarrollo de mediciones de pobreza en dimensiones distintas del ingreso, tanto a nivel de avances conceptuales como de aplicaciones empíricas. Distintos países y organismos internacionales han empezado a medir la así denominada pobreza multidimensional.

La medición de pobreza en dimensiones adicionales al ingreso entrega una visión más completa respecto de las condiciones de vida de la población, y permite dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza. Asimismo, la medición de los avances en dimensiones que se relacionan con la provisión pública de servicios sociales, como por ejemplo, educación, salud y vivienda, entre otros, contribuye a la rendición de cuentas de la política social y a la evaluación de la pertinencia de los programas sociales.

Por ello, **la Comisión recomienda complementar la medida tradicional de pobreza por ingresos con la medición de las carencias de la población en otras dimensiones del bienestar.** Con ello, Chile se uniría a otros países de la región que han incorporado medidas de pobreza multidimensional en sus mediciones oficiales como complemento a la medición de pobreza por ingresos, como es el caso de México y Colombia.

Al igual que en la medición de pobreza por ingresos, se requiere una regla para conocer cuándo un hogar vive en situación de pobreza, y un procedimiento para agregar la información de cada hogar y conocer así la magnitud de la pobreza a nivel de país, región u otro nivel de análisis.⁷⁴

En relación a lo primero, es necesario definir las dimensiones relevantes del bienestar que serán consideradas, los indicadores a usar para medir carencias en cada una de

⁷⁴ El problema de identificación incluye una etapa de agregación de indicadores, que es distinta (y previa) al problema de agregación descrito para la definición de la medición de pobreza multidimensional.

dichas dimensiones y los umbrales que definen las situaciones de carencias en cada indicador.

La selección de dimensiones e indicadores es tema esencial, puesto que supone identificar aquellos aspectos del bienestar que son centrales para que las personas vivan una “vida mínimamente digna”. Igualmente importante es la definición de umbrales en cada indicador, ya que ellos deben ser consistentes con lo que cada sociedad considera indispensable que toda persona satisfaga, lo que puede ir mejorando en el tiempo acorde al nivel de desarrollo del país.

La metodología propuesta por esta Comisión para medir pobreza multidimensional en Chile se basa en el método de Alkire y Foster.⁷⁵ Ella debe entenderse como una primera etapa que debe ser evaluada y revisada en años futuros, así como actualizada de acuerdo a nuevos desarrollos metodológicos o mayor disponibilidad de información.

4.1 Elección de dimensiones

La construcción de una medida de pobreza multidimensional comienza con la selección de las dimensiones. Si bien en la literatura internacional no hay consenso respecto a cuál debe ser el conjunto de dimensiones incluidas, la revisión de la experiencia internacional demuestra, así como el Grupo de Río confirma, que existe un núcleo de necesidades muy relevantes sobre las que hay bastante acuerdo de incluir, independientemente del enfoque teórico adoptado. Estas son: nutrición, salud, educación, vivienda, vestuario y esparcimiento. Cuando la medida de pobreza multidimensional se desarrolla como un complemento de la medida de pobreza por ingresos, las dimensiones de nutrición, vestuario y esparcimiento tienden a quedar excluidas, ya que se cubren con bienes y servicios que se adquieren en mercados por medio del ingreso. En cambio, los servicios de educación, salud y vivienda tienden a ser provistos en forma subsidiada por los gobiernos a los grupos vulnerables de la sociedad (para quienes es más relevante la medida de pobreza).

Los autores e instituciones que han desarrollado medidas de pobreza multidimensional han hecho uso de tres tipos de criterios para la selección de las dimensiones. Estos son: juicios normativos; disponibilidad de información; y consenso público proveniente de procesos participativos que permiten conocer las valoraciones

⁷⁵ Alkire y Foster, 2007.

y perspectivas de la población, especialmente de quienes viven en situaciones de pobreza. Tal como el Grupo de Río recomienda, el consenso juega un rol importante en la selección de dimensiones, ya que la medición requiere de aceptación pública y para ello las necesidades deben ser socialmente percibidas como tales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por objetivar la elección de dimensiones e indicadores, éste es un ejercicio que inevitablemente tiene algún grado de arbitrariedad que refleja la temprana fase de desarrollo en que aún se encuentra la medición de pobreza multidimensional.

La Comisión tuvo en cuenta los criterios citados para la selección de las dimensiones de su propuesta. En primera instancia, las consideraciones normativas que tomó en cuenta para la selección de dimensiones fueron:

- Que las dimensiones seleccionadas fueran constituyentes esenciales del bienestar, de modo que carencias en ellas tengan efectos sustantivos en la calidad de vida de las personas.
- Se descartaron dimensiones subjetivas de bienestar considerando que la medición de pobreza da lugar a acciones de política pública y que los aspectos subjetivos del bienestar pueden estar afectos a preferencias y predisposiciones que no necesariamente deben ser objeto de compensaciones públicas. Asimismo, la medición de la subjetividad requiere representatividad a nivel de personas, mientras que la Encuesta CASEN es representativa a nivel de los hogares, que es la unidad de análisis que la Comisión recomienda utilizar (ver más adelante).
- Que la obtención de un estándar mínimo aceptable en cada dimensión deba realizarse a través de bienes y servicios que mayoritariamente no se adquieren con ingresos en los mercados, de forma que las carencias en ellas no sean meras manifestaciones de la falta de ingresos, pues en tal caso ya estarían consideradas a través de la medida tradicional de pobreza que esta Comisión propone mantener.

Por otra parte, se dio especial relevancia a los hallazgos del estudio “Voces de los Pobres” realizado por la Fundación para la Superación de la Pobreza⁷⁶, por contener las valoraciones y percepciones de personas que viven en situación de pobreza sobre las dimensiones que consideran más relevantes del bienestar.

Finalmente, se tuvo en cuenta la disponibilidad de información en la base de datos a utilizar (Encuesta CASEN), así como aquella que podía ser incorporada a los

⁷⁶ FSP, 2011

cuestionarios como también los datos de carácter administrativo posibles de vincular a personas u hogares de la Encuesta.

En base a los antecedentes levantados, **la Comisión identificó cinco dimensiones como necesarias de ser incluidas en la medición de pobreza multidimensional. Estas son: educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social, y entorno y redes.**

- a) Educación:** La educación es el principal medio para desarrollar las capacidades y habilidades de las personas, que les posibilitan tener productividad y autonomía en lo económico, ser conocedoras de sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, ser capaces de establecer relaciones sociales gratificantes y armónicas, y vivir vidas plenas y satisfactorias. Carencias en el área de la educación limitan las posibilidades de desarrollo e integración social de los individuos a las distintas esferas de la sociedad.
- b) Salud:** La salud es un constituyente fundamental del bienestar ya que permite el adecuado funcionamiento físico y mental de las personas, siendo una condición de base para el desarrollo de la vida social y personal. Carencias en el ámbito de la salud determinan limitaciones importantes en las posibilidades educacionales, laborales y sociales de los individuos, así como en las actividades del diario vivir.
- c) Empleo y seguridad social:** Según la percepción de personas en situación de pobreza, el trabajo es, junto a la educación, la dimensión más relevante para superar la pobreza. Ahora bien, esta dimensión es una manera directa de acceder a recursos para satisfacer las necesidades básicas y, como tal, queda captada por la medición de pobreza por ingresos. Sin embargo, la exclusión de una persona del mercado del trabajo o el contar con trabajos precarios va más allá, pues tiene efectos en la autovaloración de las personas y en su sensación de seguridad, al tiempo que les genera pérdidas de pertenencia a grupos sociales. Por su parte, la seguridad social asegura sustento para la vejez y demás circunstancias en que hay pérdida de autonomía económica.
- d) Vivienda:** Las condiciones en que habitan las personas subyace a los funcionamientos básicos de la vida. Un hogar que habita una vivienda en mal

estado, en circunstancias de hacinamiento y sin acceso (o con acceso limitado) a servicios básicos de higiene y salubridad, se encuentra en condiciones que afectan directamente su dignidad y bienestar. Asimismo, la precariedad en la dimensión de vivienda puede ocasionar problemas de salud, limitaciones en el desarrollo educacional y conflictos en el ámbito familiar.

- e) Entorno y redes:** 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. A su vez, constituye un espacio de interacción y esparcimiento, lo cual se ve potenciado cuando existen ambientes libres de contaminación, áreas verdes, espacios seguros, etc. 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 hogar.

La Comisión propone que las dimensiones seleccionadas tengan igual importancia en la medida de carencias, por lo que cada una debe tener igual ponderación dentro de un índice agregado (20%).

4.2 Fuente de información y unidad de medición

La información que se usa en una medición de pobreza multidimensional debe proceder de una misma base de datos de manera que se puedan realizar cruces entre dimensiones y así poder caracterizar de mejor manera las carencias que experimenta la población. Las encuestas de hogares multitópico, como la Encuesta CASEN, representan la mejor fuente de información para realizar estas mediciones, ya que contienen información sobre educación, salud, vivienda, entre otras dimensiones de interés, para todos los miembros de una muestra representativa de hogares. **La Comisión considera que la Encuesta CASEN es hoy la herramienta más adecuada para el cálculo de la medida de pobreza multidimensional para Chile, aun cuando se considera necesario agregar algunas preguntas adicionales a la Encuesta para obtener una medición más completa.** A futuro la información de los hogares provista por la Encuesta CASEN puede complementarse con datos administrativos o georreferenciados, cuando ellos se dispongan a nivel de país.

Para la medición de pobreza multidimensional, potencialmente se puede considerar como unidad de medición los individuos o los hogares. En el primer caso, cada persona es categorizada en función de sus carencias específicas, de acuerdo a indicadores de carácter personal (por ejemplo, carencias educacionales) o indicadores a nivel de hogar (por ejemplo, materialidad de la vivienda). Esta alternativa hace posible que un hogar esté integrado por personas con distinto número de carencias y eventualmente, que algunos de sus integrantes se encuentren en situación de carencia y otros no.

En cambio, cuando se considera el hogar como la unidad de medición se tiene que el hogar clasifica como carente en un indicador si al menos uno de sus integrantes así lo está. A continuación, quedan definidos como carentes todas las personas que habitan en dicho hogar, con independencia de la condición individual de cada cual.

Luego de analizar ambas alternativas **la Comisión propone considerar a los hogares como la unidad de medición en el cálculo de la pobreza multidimensional**. Ello considerando que la política pública en Chile tiene como foco predominante el hogar y que la medición de pobreza por ingresos tiene también como unidad de análisis al hogar (define como pobres por ingresos a todos aquellos que habitan en un hogar clasificado como pobre). A juicio de la Comisión esta alternativa es también preferible en términos conceptuales ya que se entiende que las carencias de los individuos tienen, directa o indirectamente, efectos en el bienestar de todo el grupo familiar y que es el hogar como un todo el que responde a las crisis y despliega estrategias para hacer frente a las dificultades.

4.3 Elección de indicadores y umbrales

Para medir carencias en cada una de las dimensiones seleccionadas, se definen indicadores que capturen los aspectos esenciales definidos en ellas. Entre los posibles indicadores la Comisión seleccionó para su propuesta aquellos más representativos para medir carencias y que pudieran ser medidos a través de la Encuesta CASEN (o asociados a las bases de datos de la Encuesta). También privilegió, indicadores que son susceptibles de ser afectados por la política pública.

Los indicadores para el cálculo de la pobreza multidimensional pueden estar referidos al acceso a los recursos que posibilitan obtener logros o a los logros o resultados finales en sí mismos. Por ejemplo, en la dimensión de salud existen indicadores de acceso a recursos (como el acceso a los servicios médicos) e indicadores de resultados

(como la buena o mala salud que tienen las personas). La medición de acceso a recursos debe incorporar el atributo de la calidad, puesto que, siguiendo con el mismo ejemplo, no basta con acceder a servicios de salud, sino que la atención entregada debe ser de calidad, en el sentido de ser efectiva para quien la necesita.

Hay que tener en cuenta además, que los indicadores de logros o resultados responden a distintos tipos de causas, incluyendo condiciones económicas y sociales, la acción de las políticas públicas, pero también las elecciones personales. Respecto de éstas, la Comisión considera que si bien las decisiones personales -como estilos de vida en salud o nivel de esfuerzo en educación- son atributos individuales, éstos se compensan a nivel de promedios de grupos que es la perspectiva relevante en la medición de la pobreza, por lo que su inclusión no tendría mayores problemas. Por lo tanto, la Comisión acordó incluir en su propuesta ambos tipos de indicadores: de acceso y de logros.

Los umbrales definen las carencias a nivel de cada indicador, tal como la línea de pobreza define privación en la medición de pobreza por ingresos. La elección de los umbrales requiere establecer los niveles de satisfacción que la sociedad considera como mínimos respecto de cada uno de los indicadores. Al respecto, cabe notar que el ejercicio de determinar los umbrales en cada indicador necesariamente tiene elementos de decisión que son propios de cada país y a cada momento del tiempo. Por ejemplo, el egreso de la educación media puede ser considerado un nivel mínimo en materia del acceso a la educación en el Chile actual, mientras que en el pasado el umbral pudo haber sido el egreso de la educación básica, y en el futuro podría ser un nivel más alto de escolaridad. Los umbrales no son invariantes en el tiempo, por tanto, deben revisarse periódicamente para que reflejen los mínimos socialmente relevantes en cada indicador (ver propuesta para la actualización de la medida de pobreza en el capítulo VI).

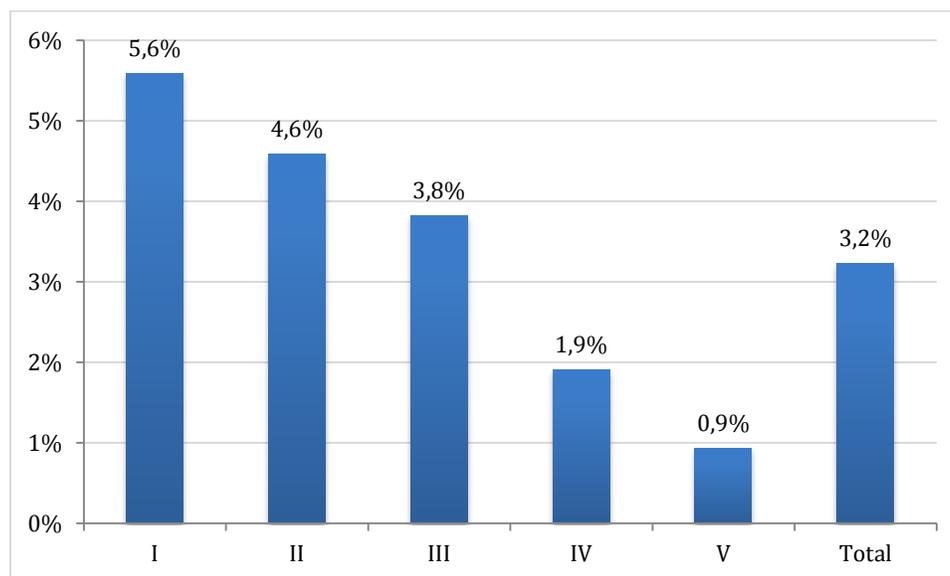
Para establecer los umbrales, la Comisión se basó en el juicio de expertos y organizaciones sociales consultadas, así como en el análisis estadístico de los indicadores a efectos de determinar su capacidad de discriminar entre grupos de la población.

a) Indicadores de Educación

Asistencia: Este es un indicador de acceso a la educación para miembros del hogar en edad escolar. *La Comisión propone considerar como carentes en este indicador a los hogares que tengan entre sus miembros a personas de entre 4 y 18 años de edad que no*

se encuentren asistiendo a un establecimiento educacional de nivel preescolar, primario o secundario (excluyendo a los ya egresados de cuarto medio). La Comisión estima que el egreso de la educación media es hoy día una condición mínima necesaria para que los jóvenes puedan integrarse a la vida económica, social y cultural del país. Así también, considera necesaria la asistencia desde los 4 años (nivel de pre kínder), dada la relevancia de la educación preescolar en el desempeño educacional posterior.

Gráfico N° 4: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Asistencia, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.

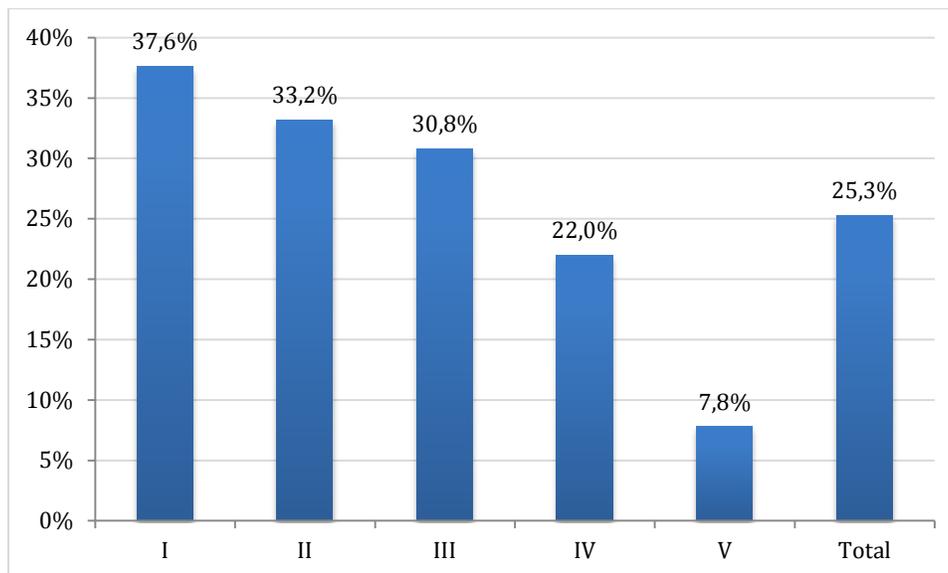


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Escolaridad: A fin de extender la medición del acceso a la educación a las personas mayores de 18 años, la Comisión propone definir como carentes a los hogares que tengan al menos un miembro mayor de 18 con menos años de escolaridad respecto de los establecidos por ley de acuerdo a su edad. Esto es, hasta 1967 la educación obligatoria eran seis años de primaria; entre 1967 y 2003 fueron ocho años, y a partir del 2003, doce años.⁷⁷

⁷⁷ Conforme ha cambiado el mínimo legal establecido para los años de escolaridad, el umbral del indicador depende de la edad de cada persona. Si bien se podría haber establecido un umbral en el mínimo de escolaridad vigente en la actualidad (12 años), desde la perspectiva de las políticas públicas no se prioriza que los adultos se reintegren a la educación escolar, sino que darles apoyo mediante capacitación laboral.

Gráfico N° 5: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Escolaridad, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Nivel de aprendizaje: Como indicador de logro en educación se propone utilizar los estándares de aprendizaje elaborados por el Ministerio de Educación, que se miden a través de los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE. Los estándares de aprendizaje describen lo que los estudiantes deben saber y poder hacer para demostrar determinados niveles de cumplimiento de los objetivos de aprendizaje del currículum: un nivel adecuado, elemental o insuficiente. La Comisión propone considerar como umbrales de carencia en este indicador los puntajes bajo los cuales los niveles de aprendizaje se consideran insuficientes, esto es, que no logran demostrar consistentemente que los alumnos han adquirido los conocimientos y las habilidades más elementales del currículum⁷⁸. El puntaje de corte varía dependiendo del curso y la asignatura y su detalle se presenta en anexos.

La Comisión está consciente de que el puntaje en las pruebas SIMCE puede ser una medida parcial de logros educativos. Sin embargo, considera necesario incluir una medida de logro que refleje, aún cuando sea parcialmente, la calidad en el aprendizaje, habida cuenta que la cobertura educacional primaria y secundaria se acerca a la universal en el país sin que ello signifique que los resultados educacionales sean de calidad.

⁷⁸ Agencia de Calidad de la Educación, 2013

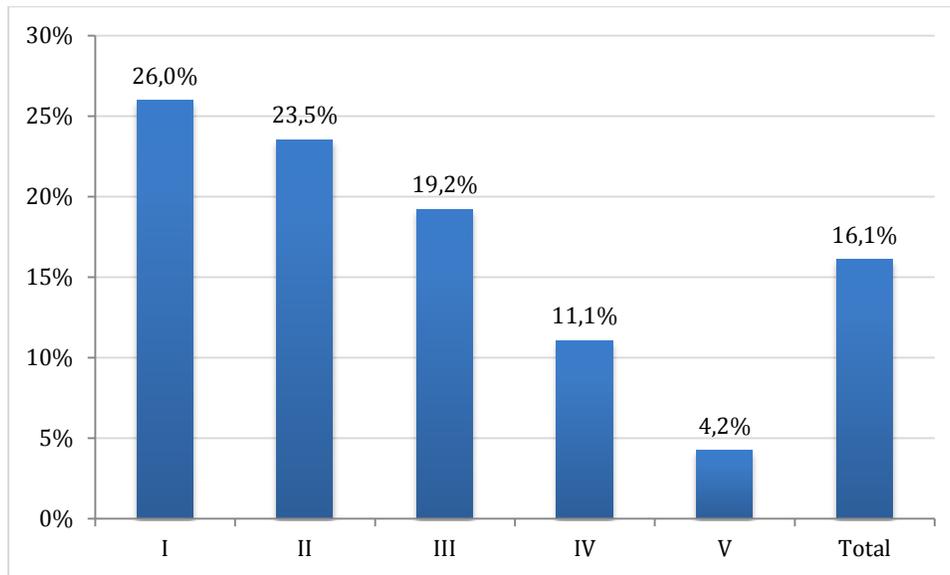
Una limitación en la materia es que no es posible utilizar la información del SIMCE a nivel individual, entre otros motivos porque CASEN es una encuesta innominada que hace imposible asociar a cada estudiante su puntaje en la prueba. Por ello, la Comisión propone utilizar el puntaje SIMCE del establecimiento al cual asisten los niños y jóvenes del hogar como una medida aproximada del nivel de aprendizaje del alumno. Para ello se deben utilizar registros administrativos generados por el Ministerio de Educación, vinculando el puntaje SIMCE del establecimiento al que cada niño y joven de la muestra declara asistir.

Se define como carente el hogar con al menos un niño o joven que asiste a un establecimiento educacional cuyo SIMCE, ya sea de lenguaje o de matemáticas, está definido como “insuficiente” por la Agencia de Calidad de la Educación. Dado que la prueba se aplica a distintos cursos, se considera el puntaje del curso al que asiste el menor siempre que éste sea uno de los cursos en los que se aplica el SIMCE, esto es, segundo, cuarto, sexto, octavo básico y segundo medio, de lo contrario se considera el nivel anterior más cercano⁷⁹. Cuando no sea posible aplicar este criterio, por ejemplo para niños que asisten a primero básico o jóvenes que asisten a primero medio en colegios que solo imparten educación media, se consideran los resultados del nivel superior más cercano al curso del alumno.

Adicionalmente, se considera carente en este indicador al hogar que presente carencias en el indicador de asistencia, en el entendido de que privaciones en acceso a la educación implican necesariamente privaciones en el logro educativo.

⁷⁹ Por ejemplo, para un niño que se encuentra asistiendo a tercero básico se considera el puntaje SIMCE de segundo básico y para uno que asiste a quinto se considera el de cuarto.

Gráfico N° 6: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Nivel de aprendizaje, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.

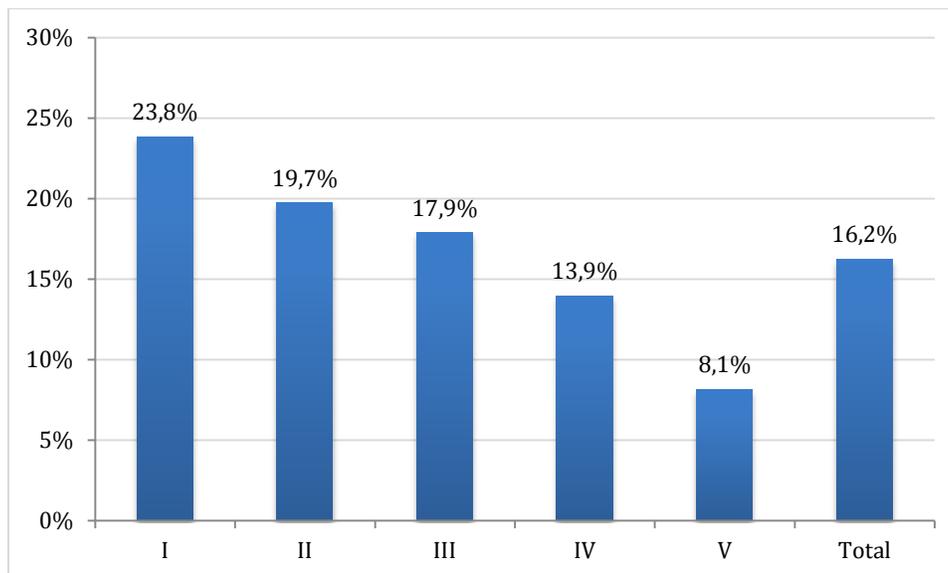


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

b) Indicadores de Salud

Autopercepción de salud: De acuerdo a la opinión de los expertos consultados por la Comisión, la autopercepción de salud constituye un buen indicador del estado de salud efectivo de las personas. Por ello, *la Comisión propone considerar como carente a aquel hogar en que al menos uno de sus miembros presenta una nota inferior a 4 en su estado de salud, en una escala de 1 a 7, donde 1 corresponde a “muy mal estado” de salud y 7 a “muy buen estado”.* Nótese nuevamente que las autoevaluaciones anómalas a nivel de individuos se compensan entre sí en los promedios grupales, que es la medida pertinente asociada a la pobreza.

Gráfico N° 7: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Autopercepción de salud, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Acceso a salud: El acceso a una atención oportuna de salud es un indicador ampliamente utilizado en las evaluaciones que realizan los países sobre la salud de sus poblaciones. Sin embargo, el indicador no forma parte de la actual Encuesta CASEN, por lo que la Comisión solicitó su inclusión en la Encuesta CASEN 2013. A tal efecto, la pregunta fue testeada en una prueba piloto y validada en la misma. No obstante, se recomienda examinar su comportamiento en la encuesta CASEN 2013 previo a su incorporación definitiva en la medición de pobreza multidimensional.

El indicador propuesto se basa en consultar a cada integrante del hogar que tiene 15 años o más si ha tenido determinados problemas de acceso a la salud en los últimos doce meses. *La Comisión recomienda considerar como carentes a aquellos hogares en que alguno de sus miembros declare haber tenido dos o más problemas de acceso a la salud*, dentro de las siguientes alternativas:

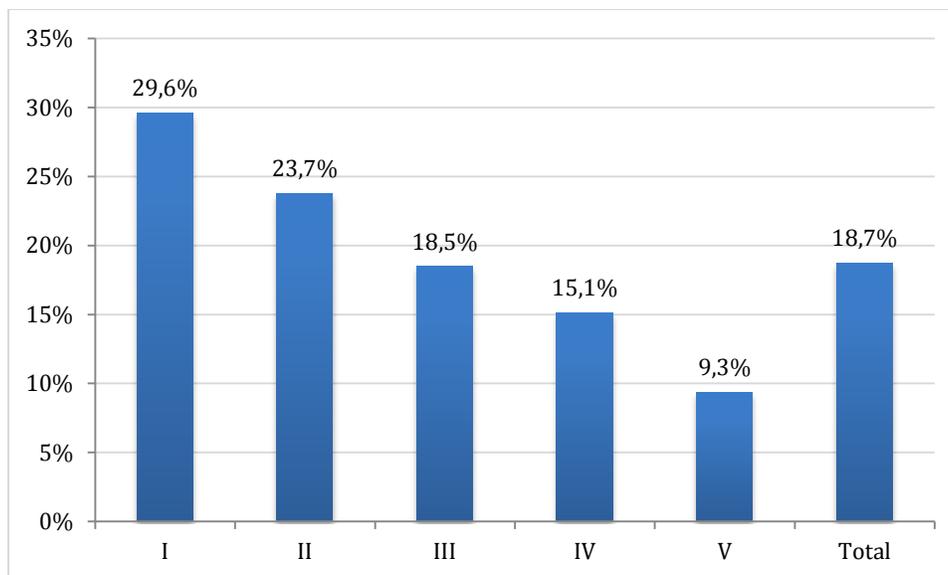
- Problemas para llegar a la consulta, hospital, consultorio, etc.
- Problemas para conseguir una cita/atención (hora).
- Problemas para ser atendido.
- Problemas para pagar por la atención debido al costo.

- Problemas para la entrega de medicamentos en el establecimiento de salud o acceso a ellos por su costo.

c) Indicadores de Empleo y Seguridad Social

Ocupación: Para evaluar el acceso al mercado laboral *se considera que un hogar es carente si un integrante en edad de trabajar (15 años o más) se encuentra desocupado, esto es, no está trabajando pero busca activamente empleo; o si un integrante es inactivo laboralmente (no busca) pero estaría dispuesto a trabajar inmediatamente ante una oferta de empleo.* Esta definición de carencia es más amplia que la medida tradicional de desempleo y tiene por objetivo captar situaciones de personas desalentadas, que no están buscando trabajo porque han tenido dificultades previas para encontrarlo.

Gráfico N° 8: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Ocupación, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.

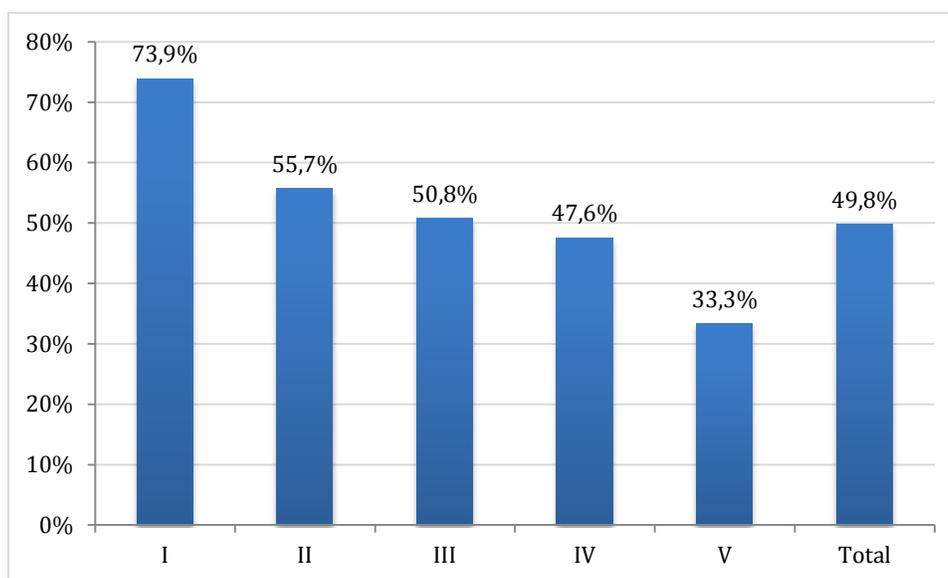


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Seguridad social: La falta de acceso a seguridad social se asocia a trabajos precarios y situaciones de alta vulnerabilidad, además de condicionar el bienestar futuro de la persona. Por esto, *se considera que un hogar es carente en este indicador si al menos*

uno de sus integrantes que se encuentra trabajando no cotiza en el sistema previsional⁸⁰. También se considera carente en este indicador al hogar que presente carencias en el indicador de ocupación, en el entendido de que privaciones en acceso implican necesariamente privaciones en calidad del empleo. Se excluyen los trabajadores independientes con más de 12 años de escolaridad ya que la ausencia de cotizaciones en este grupo puede responder a preferencias personales y disposición de arreglos alternativos para enfrentar los gastos de la vejez y demás circunstancias de pérdida de ingresos.

Gráfico N° 9: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Seguridad social, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

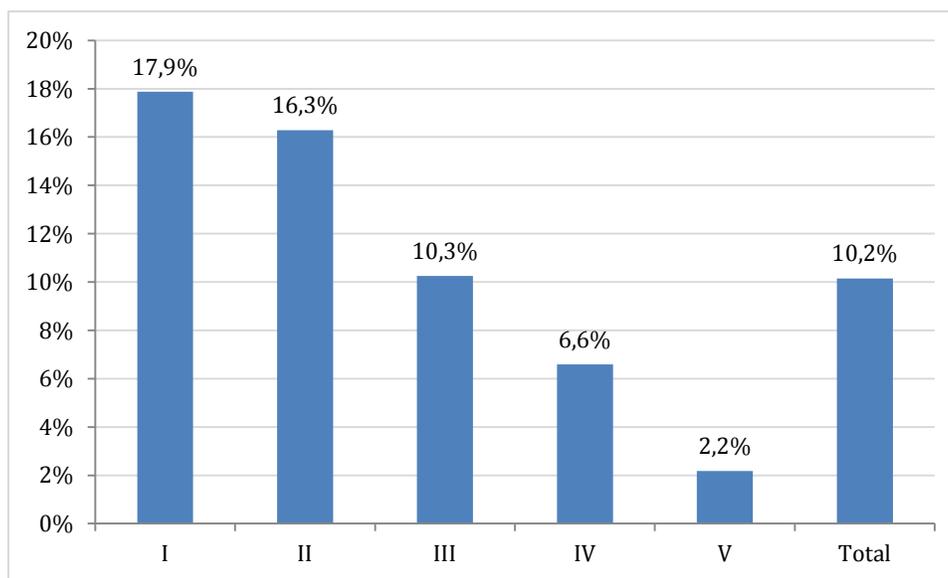
d) Indicadores de Vivienda

Hacinamiento: Se considera a un hogar como carente en este indicador si el número de personas en el hogar por número de dormitorios exclusivos es mayor o igual a 2,5.

⁸⁰ En la Encuesta CASEN se pregunta a las personas de 15 años o más si cotizaron el mes pasado en algún sistema previsional.

Este umbral corresponde al utilizado por el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Desarrollo Social para la identificación de situaciones de hacinamiento⁸¹.

Gráfico N° 10: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Hacinamiento, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.



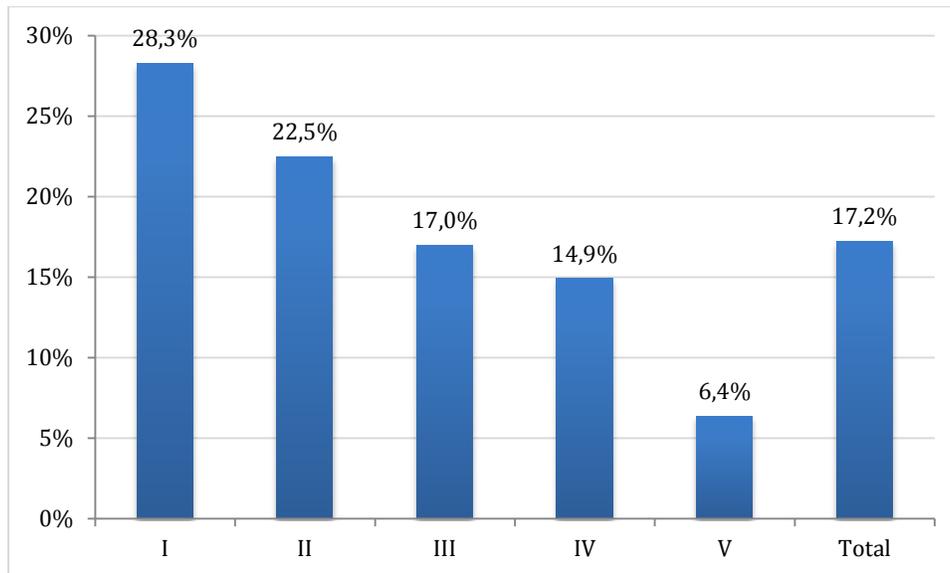
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Estado de la vivienda: El estado de conservación de la vivienda representa un buen indicador de sus condiciones de habitabilidad. Por ello, *se considera carentes en este indicador a los hogares que habitan viviendas que presentan muros, techos o suelos en mal estado⁸², o viviendas que el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Desarrollo Social consideran precarias: mediaguas, mejoras, ranchos, rucas, chozas y viviendas construidas con materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.).*

⁸¹ http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_vivienda.php

⁸² El Ministerio de Desarrollo Social y de Vivienda definieron un índice de materialidad de la vivienda que distingue entre las viviendas aceptables, recuperables e irrecuperables en base a los materiales con los que se han construido el techo, el piso y los muros, y no a su estado de conservación (más detalle en www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl). En opinión de la Comisión, la identificación de una vivienda como “recuperable” es un criterio adecuado para medir déficits y visualizar necesidades pendientes que debe abordar la política pública. Sin embargo, no resulta adecuado para evaluar si las personas que la habitan actualmente están cubriendo sus necesidades de vivienda.

Gráfico N° 11: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador Estado de la vivienda, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.

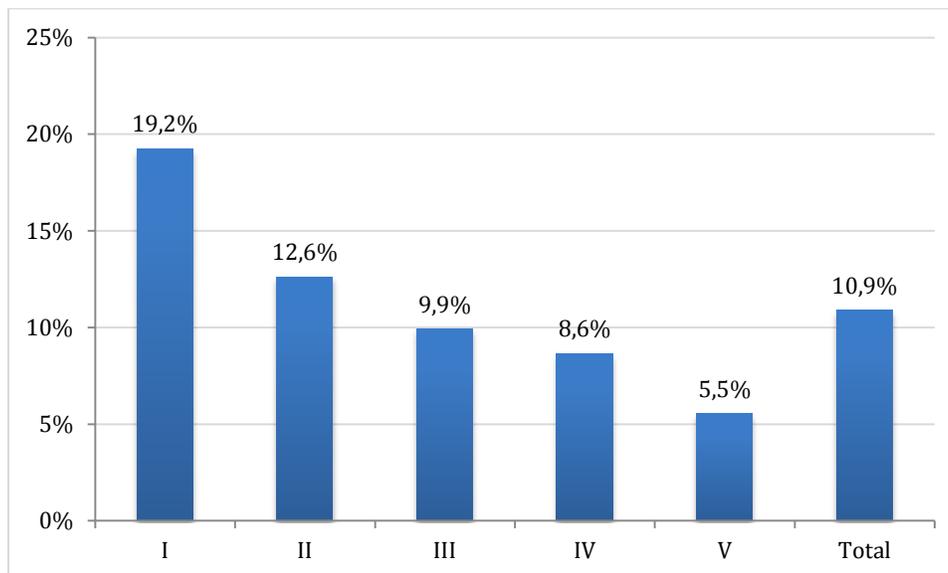


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Acceso a Servicios Básicos: Se considera carentes en este indicador a los hogares que habitan una vivienda sin acceso a agua potable vía red pública, tienen llave fuera de la vivienda o no tienen servicio de eliminación de excretas (W.C.)⁸³.

⁸³ http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_vivienda.php

Gráfico N° 12: Porcentaje de hogares con carencias en el indicador de Acceso a Servicios Básicos, por quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

e) Indicadores de Entorno y Redes

Los indicadores presentados a continuación han sido incluidos por primera vez en la Encuesta CASEN 2013 por solicitud de la Comisión, a objeto que sean considerados como parte de la medición de carencias sociales. Las preguntas respectivas fueron objeto de pruebas pilotos antes de su inclusión en el cuestionario; no obstante, se recomienda examinar su comportamiento en la Encuesta CASEN 2013 previo a su incorporación definitiva en la medición de pobreza multidimensional.

Seguridad Pública: La seguridad pública se mide a través de un conjunto de preguntas al jefe de hogar referidas a problemas existentes en el barrio o localidad de residencia. La Comisión propone considerar al hogar como carente cuando se declaran al menos dos problemas de entre las siguientes alternativas:

- Existencia de focos de consumo de alcohol o drogas en la vía pública
- Tráfico de drogas
- Prostitución callejera
- Violaciones o ataques violentos a personas en la vía pública

Medioambiente: La calidad del medioambiente en el barrio o localidad de residencia se miden en la Encuesta CASEN preguntando al jefe de hogar por la existencia de distintos problemas en el entorno. La Comisión propone considerar como carente a los hogares que declaran 3 de los siguientes problemas⁸⁴:

- Contaminación acústica o ruidos molestos
- Contaminación del aire
- Contaminación del agua
- Contaminación visual por construcciones, rayados o publicidad
- Basura o suciedad del suelo
- Malos olores
- Existencia de basurales cerca
- Inundaciones por lluvia o fallas en los colectores de agua
- Presencia de perros abandonados
- Plagas

Equipamiento comunitario y social: La Encuesta CASEN indaga por la disponibilidad de equipamiento comunitario y social en el barrio o localidad de residencia mediante una pregunta dirigida al jefe de hogar. La Comisión propone considerar como carentes a los hogares que declaran como problemas 3 de las siguientes opciones⁸⁵:

- Insuficiencia y/o mal estado de plazas y áreas verdes
- Insuficiencia y/o mal estado de infraestructura deportiva (canchas, gimnasios, pistas, circuitos, otros)
- Insuficiencia y/o mal estado de centros comunitarios, lugares de reunión social o recreación
- Insuficiencia y/o mal estado de alumbrado público
- Insuficiencia y/o mal estado de infraestructura adecuada para personas con discapacidad

⁸⁴ La pregunta de medio ambiente en CASEN 2013 permite declarar un máximo de 3 problemas.

⁸⁵ La pregunta de equipamiento comunitario y social en CASEN 2013 permite declarar un máximo de 3 problemas.

Redes de Apoyo: Para identificar las redes de apoyo con las que cuentan los hogares, se consideró una pregunta al jefe de hogar, incluida por primera vez en CASEN 2013, que indaga si el hogar encuestado podría conseguir seis meses de ingreso mensual en caso de necesitarlo y con quiénes. Las alternativas de respuesta cubren opciones como amigos, familiares o instituciones financieras. Adicionalmente, se incluye la alternativa “Nadie o ninguna”, la que la Comisión propone considerar como representativa de carencias en el ámbito de las redes de apoyo.

4.4 Indicador de carencias sociales

Hay distintas formas de utilizar la información de privaciones de los hogares al momento de analizar la situación de cada uno de ellos y la situación a nivel país. Una de ellas es considerar los indicadores y/o dimensiones por separado y analizarlos de manera independiente, mientras que otra opción es agregarlos en una única medida que sintetiza la información del total de indicadores.

Una de las críticas que se ha formulado en la literatura especializada a la agregación de indicadores en un índice de pobreza multidimensional es que ello hace perder información sobre las privaciones específicas de la población, siendo así menos útil para la política pública que el análisis de cada indicador y/o dimensión por separado. A su vez, se señala que toda agregación implica tomar decisiones arbitrarias respecto a la ponderación de los indicadores. También introducir equivalencias no deseadas, por ejemplo, que un niño que no asiste a la escuela equivale a un muro en mal estado.

En respuesta a estas críticas se ha señalado que una medida agregada de pobreza multidimensional es más efectiva para comunicar las variaciones en los niveles de pobreza, al tiempo que es compatible con analizar los componentes o indicadores por separado. Asimismo, hay medidas agregadas de pobreza multidimensional que permiten una descomposición posterior de sus dimensiones para analizar, por ejemplo, qué dimensiones explican los aumentos o caídas en los niveles de pobreza.

Considerando lo anterior, la Comisión recomienda resumir las carencias en un índice de carencias agregados. La metodología propuesta para la agregación de los indicadores permite tener un tipo de agregación simple e intuitivo (el porcentaje de hogares con carencias), el cual puede ser rápidamente expresado en términos de carencias específicas o combinaciones de ellas.

Para efectos de calcular el índice agregado de carencias y determinar si un hogar es carente en la medida multidimensional se hace necesario considerar en conjunto la información de las dimensiones e indicadores antes descritos.

Específicamente, se requiere definir las ponderaciones de los indicadores que se suman para dar origen al índice. Para ello hay dos variantes principales: (i) realizar un conteo simple de las carencias que equivale a dar igual peso a cada indicador en la medida de pobreza (tal como lo hace México); (ii) usar pesos diferentes por tipo de indicador (como en el IPM de PNUD-OPHI).

En la medida que se tenga un número distinto de indicadores por dimensión, la primera variante implica entregar distinto peso a las dimensiones (por ejemplo, una dimensión con 4 indicadores recibirá el doble de ponderación en el agregado del hogar que una de solo 2 indicadores). En cambio, la segunda variante es compatible con dimensiones con igual peso, en cuyo caso el peso de los indicadores varía, siendo determinado por el número de ellos en cada dimensión.

En opinión de la Comisión y de los expertos consultados, no es deseable diferenciar entre dimensiones en relación a su importancia en la medida de pobreza, por lo cual se recomienda dar igual ponderación a cada una de ellas dentro de la medida de pobreza del hogar. Dado que son cinco las dimensiones consideradas en la presente propuesta, cada una corresponde al 20% de la medida. Ello define los pesos respectivos de los indicadores, como fuera dicho anteriormente: a mayor número de indicadores en la dimensión, menor el peso relativo de cada uno para lograr la igual ponderación en las dimensiones.

El siguiente cuadro resume las dimensiones e indicadores considerados y sus respectivas ponderaciones.

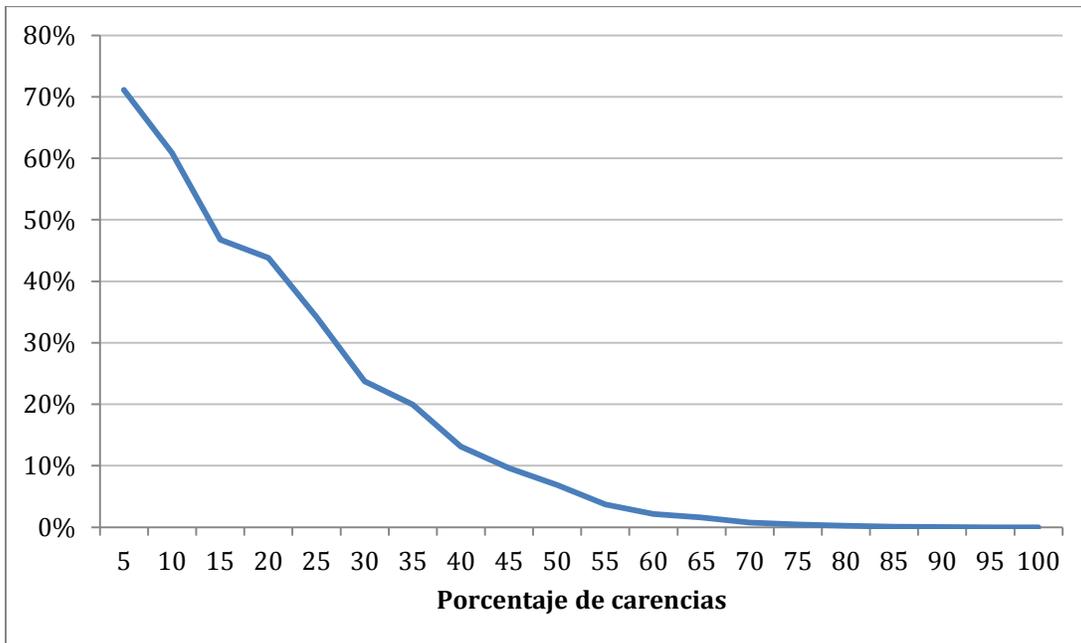
Cuadro N° 2: Indicadores de privación y ponderadores

Dimensiones	Indicadores	Ponderación de Indicadores	Ponderación de dimensiones
Educación	Asistencia	5%	20%
	Escolaridad	5%	
	Nivel de aprendizaje	10%	
Salud	Autopercepción de salud	10%	20%
	Acceso a salud	10%	
Empleo y Seguridad Social	Ocupación	10%	20%
	Seguridad Social	10%	
Vivienda	Hacinamiento	6,6%	20%
	Estado de la vivienda	6,6%	
	Acceso a servicios básicos	6,6%	
Entorno y Redes	Seguridad pública	5%	20%
	Medioambiente	5%	
	Equipamiento	5%	
	Redes de apoyo	5%	

Fuente: Elaboración propia.

El índice resultante toma valores entre 0 y 100% para cada hogar. **La Comisión recomienda considerar como carentes a los hogares que tengan al menos un 33% de carencias**, como es la norma en la mayor parte de las mediciones internacionales basadas en la medida de Alkire y Foster.

El siguiente gráfico presenta el porcentaje de hogares según porcentaje de carencias en la medición de pobreza multidimensional de acuerdo a CASEN 2011.

Gráfico N° 13: Porcentaje de hogares según porcentaje de carencias, 2011.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

V. PROPUESTA PARA UNA NUEVA MEDICIÓN DE POBREZA

La Comisión considera importante contar con una medición de pobreza por ingresos, pues permite resumir en un indicador simple el fenómeno multivariable de la pobreza. Al respecto, **la Comisión propone una medida de pobreza por ingresos que, en sus bases es similar a la que se ha utilizado tradicionalmente en Chile, pero actualizada y perfeccionada.**

La Comisión propone complementar la medida de pobreza por ingresos con una medición multidimensional de pobreza que identifique las carencias sociales de los hogares.

Con el objeto de dar cuenta de la heterogeneidad de la población con mayores carencias, al tiempo de considerar las múltiples dimensiones de estas necesidades, **la Comisión propone utilizar un esquema de clasificación de los hogares que combine la medida de pobreza por ingresos y la medida de pobreza multidimensional.**

En relación a los ingresos, la Comisión propone definir tres umbrales, o líneas, que pueden ser utilizadas, junto a la información de las carencias sociales, para distinguir a la población con diferentes niveles de bienestar: la línea de pobreza, la línea de pobreza extrema y la línea de vulnerabilidad.

Se propone que dichas líneas se calculen de la siguiente manera:

- El valor de la línea de la pobreza corresponde al mínimo ingreso que necesita un hogar para adquirir una canasta de necesidades básicas tanto alimentarias como no alimentarias. Se define a partir del gasto efectuado por el grupo de referencia de la población, correspondiente a aquel de menores ingresos que alcanza a cubrir sus requerimientos calóricos mínimos.
- Para la línea de pobreza extrema, la Comisión propone considerar un umbral de ingresos que cubra no sólo las necesidades alimentarias, como ocurre actualmente, sino que también incorpore ingresos para cubrir otros bienes indispensables para asegurar su subsistencia, como la vestimenta y la vivienda. Específicamente, **la Comisión propone fijar la línea de pobreza extrema en el valor equivalente a dos tercios de la línea de la pobreza**, lo que

actualmente es cercano al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario.

- **La Comisión propone fijar la línea de vulnerabilidad en 1,5 veces el valor de la línea de pobreza**, considerando que este rango permite identificar a los hogares que, si bien no están en situación de pobreza, viven con una alta inseguridad económica. Actualmente, este valor es cercano al valor identificado por diversos estudios como aquel monto de ingresos bajo el cual los hogares presentan altas probabilidades de caer en pobreza y que establecen una línea de vulnerabilidad en US\$10 al día (PPA).⁸⁶
- Tanto el valor de la línea de pobreza, como el de la pobreza extrema y de la vulnerabilidad, dependen del tamaño de cada hogar ya que considera economías de escala.

En relación a la medida de pobreza multidimensional (revisada en detalle en el capítulo IV), **la Comisión propone** cuantificar el porcentaje de carencias que presentan los hogares en las dimensiones de educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda, y entorno y redes, **definiendo como carentes a los hogares que presentan un 33% o más de carencias, respecto del total de indicadores considerados.**

Los hogares en situación de pobreza son aquellos hogares que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza, la que se estima de acuerdo a lo explicado anteriormente (y revisada en detalle en el capítulo III).

La combinación del nivel de ingresos del hogar y la medida de carencias sociales permite identificar otros dos grupos de hogares con diferentes niveles de bienestar: pobreza extrema y vulnerabilidad.

Los hogares en situación de pobreza extrema son aquellos hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y cuyas carencias sociales superan el umbral del 33%. De esta manera, estos hogares son cualitativamente distintos de otros hogares, en tanto presentan no sólo bajos ingresos sino también carencias en otras dimensiones del bienestar, y por tanto requieren de un acercamiento distinto desde la política pública.

⁸⁶ Ferreira et al., 2013; López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011.

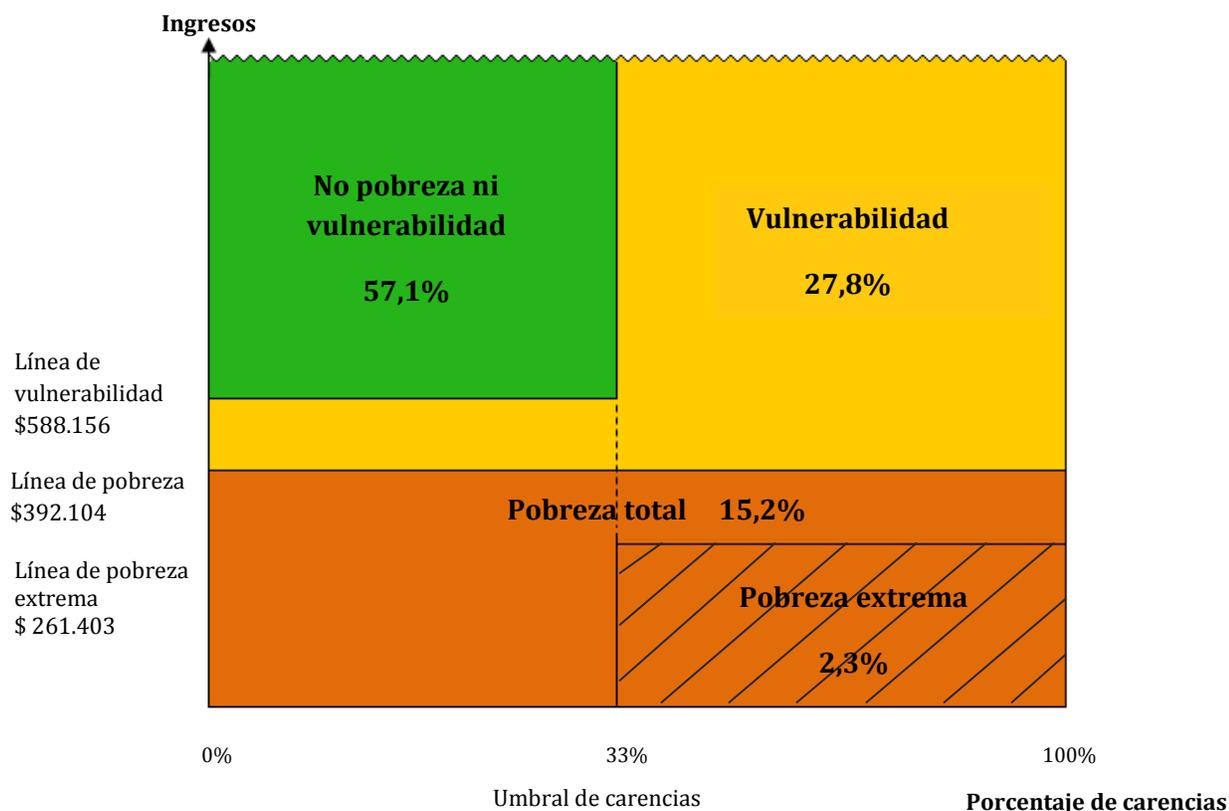
Los hogares en situación de vulnerabilidad son aquellos hogares que, teniendo ingresos por sobre la línea de la pobreza, tienen ingresos por debajo de la línea de la vulnerabilidad o sus carencias sociales superan el umbral del 33%.

Finalmente, los hogares que no se encuentra en situación de pobreza ni vulnerabilidad son aquellos que tienen ingresos superiores a la línea de vulnerabilidad y además tienen menos de un tercio de carencias.

El valor de la línea de pobreza resultante de aplicar la metodología propuesta por la Comisión y comparable con los ingresos de la Encuesta CASEN 2011, alcanza los \$392.104 para un hogar de cuatro personas. Considerando el valor estimado para la línea de la pobreza, el valor de la línea de la pobreza extrema, para un hogar de 4 personas, se estima en \$261.403, mientras que el valor de la línea de la vulnerabilidad alcanza los \$588.156.

A continuación se presenta un esquema que resume los resultados de la medición de pobreza propuesta por la Comisión, incluyendo el porcentaje de hogares en cada grupo de acuerdo a la Encuesta CASEN 2011. Los resultados presentados consideran las propuestas de la Comisión, modificadas según la disponibilidad de información de la Encuesta CASEN 2011, la cual no incorpora el indicador de acceso a salud ni los indicadores de la dimensión de entorno y redes, propuestos para la medición multidimensional de carencias. Para efectos ilustrativos, dicho esquema reporta el valor de la línea de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad para un hogar compuesto por 4 personas, sin embargo, los cálculos se hicieron considerando los valores efectivos correspondientes a cada hogar incluido en la encuesta.

Esquema N° 1: Esquema propuesto de identificación multidimensional de pobreza para Chile y porcentaje de hogares en cada grupo para 2011.
(Valores de las líneas de pobreza para un hogar de 4 personas)



Las cifras de pobreza estimadas por la Comisión para 2011 en base a la nueva metodología propuesta responden a los cambios en el instrumento de medición. Distintos ejercicios realizados por la Comisión muestran que la pobreza a nivel de hogares estimada con la nueva metodología habría caído al menos 2,4 puntos porcentuales entre los años 2009 y 2011.

VI. INSTITUCIONALIDAD PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Parte fundamental de la producción de estadísticas oficiales de medición de pobreza es tener el concurso de instituciones que gocen de alta credibilidad ante los ciudadanos, de modo de garantizar la confianza en los datos producidos y así propiciar su uso efectivo para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales. A su vez, dicha credibilidad debe sustentarse en un trabajo responsable y de calidad en cada etapa del proceso de producción de las estadísticas, para lo cual se requiere de una institucionalidad que garantice que los datos producidos sean válidos y confiables.

Este capítulo busca cumplir con el objetivo de la Comisión de proponer mejoras a la institucionalidad a cargo de la medición de pobreza en Chile. La Comisión está consciente de que algunas de estas propuestas tomarán tiempo en llevarse a la práctica, lo que puede requerir de soluciones graduales y/o transitorias.

El capítulo se organiza en cuatro partes. Primero se detalla la institucionalidad actual para la medición de pobreza, la que sirve de antecedente para, en una segunda parte, presentar la propuesta de institucionalidad generada por la Comisión. Esta propuesta se refiere a la definición de los actores involucrados en el proceso de medición de pobreza y sus características, así como a la asignación de funciones y responsabilidades en cada una de sus etapas. En la tercera parte se presentan las recomendaciones internacionales y buenas prácticas asociadas a la institucionalidad para la producción de estadísticas oficiales junto a ciertas recomendaciones complementarias de la Comisión. Finalmente, se proponen mecanismos concretos para el proceso de medición de pobreza en relación a la periodicidad de la medición, la actualización y perfeccionamiento de la metodología, así como una propuesta de estudios complementarios a considerar para generar un mayor conocimiento del fenómeno de la pobreza.

6.1 Descripción de la institucionalidad actual

La medición de la pobreza en Chile, desde el diseño de la investigación hasta la disseminación de las estadísticas oficiales, deriva de un proceso conformado por siete etapas, en las que participan distintas instituciones cada una con funciones y responsabilidades específicas. Estas etapas son: Diseño de investigación, Diseño

Muestral, Diseño del Cuestionario, Recolección de Datos, Procesamiento de Datos, Análisis de Datos y Diseminación de Datos. La descripción de cada etapa que a continuación se presenta, se basa en información entregada a la Comisión por parte del MDS y refiere al proceso de CASEN 2011 y CASEN 2013, actualmente en curso.

A este efecto, la Encuesta CASEN es la fuente de los datos de ingresos que se utilizan para medir la pobreza por ingresos, así como de las variables que se usarán en la medición de la pobreza multidimensional. No obstante, la Encuesta CASEN cumple también con otros objetivos, como medir la desigualdad de ingresos, medir el acceso y cobertura de los programas sociales, realizar diagnósticos de la situación socioeconómica del país, etc.

En términos generales, el MDS (antes MIDEPLAN, y antes ODEPLAN) ha cumplido la función de mandante e investigador principal de la Encuesta CASEN en todas sus versiones. En el ejercicio de este rol, el Ministerio ha estado a cargo principalmente del diseño de términos de referencia, bases de licitación y convenios de colaboración con otras instituciones, del diseño del cuestionario, el análisis de datos y la difusión de los datos. También ha sido la contraparte técnica de todas las otras instituciones que participan del proceso. La Universidad de Chile (1987-1994), CIENES, Universidad de Chile, INE y Mideplan (1996-2003) y el INE y Mideplan (2006-2011) han estado a cargo del diseño y la selección de la muestra. La Universidad de Chile (1987-2006, 2011 y 2013) y la Universidad Alberto Hurtado (2009) han estado a cargo del proceso de recolección de datos y parte de su procesamiento. Finalmente, hasta 2011, CEPAL estuvo a cargo del procesamiento de datos que tiene relación con la corrección y ajuste de las principales partidas de ingreso a las Cuentas Nacionales, así como del cálculo de la pobreza propiamente tal.

A su vez, el Ministerio ha cumplido la función de contraparte administrativa y técnica de los contratos y convenios de colaboración celebrados con las instituciones a cargo de las distintas etapas de producción de los datos y la estimación de las estadísticas de pobreza. Como contraparte técnica, el Ministerio mantiene interacción permanente con sus contrapartes con la finalidad de: elaborar y facilitar antecedentes o insumos necesarios en cada etapa de producción de CASEN; facilitar la comunicación entre contrapartes para el traspaso de información o insumos; y realizar el seguimiento del trabajo realizado por cada una de las instituciones que participan en el proceso, promoviendo el cumplimiento de compromisos y entregando comentarios técnicos acerca de productos o servicios comprometidos, entre otros.

El ejercicio del rol de contraparte técnica por parte del Ministerio es distinto con cada institución involucrada en el proceso, en atención a la naturaleza de los contratos y

convenios que celebra con ellas. En un extremo está la interacción con el contratista a cargo del levantamiento de la Encuesta CASEN, caso en que el Ministerio tiene la responsabilidad de revisar y exigir el cumplimiento de los estándares técnicos en los productos y procesos ofertados. En el otro extremo está la interacción con CEPAL, institución que era completamente autónoma del Ministerio en su proceso de toma de decisiones. La interacción con el INE es un caso intermedio, donde el Ministerio solicita una propuesta de diseño y selección de muestra, sobre la base de ciertos parámetros técnicos, y esta propuesta así como los productos establecidos por convenio (informe de diseño muestral y cálculo de factores de expansión) son retroalimentados por el Ministerio para velar por la calidad de los mismos.

i. Diseño de investigación

El proceso de producción de las estadísticas oficiales de pobreza comienza con el diseño de investigación de la Encuesta CASEN, instancia en la que se definen los objetivos y alcances del estudio y la metodología que se utilizará para alcanzarlos (definición de la población objetivo, niveles de confianza de las estimaciones, método de recolección de datos, entre otros). Esta función recae en el MDS y se materializa en los contratos que establece con las instituciones no gubernamentales que a partir de licitaciones públicas se adjudican el trabajo de campo y su supervisión externa. Estas especificaciones quedan también establecidas en los convenios de colaboración que el Ministerio celebra con el INE, en relación a los procesos de diseño muestral, selección de muestra y cálculo de factores de expansión, y con CEPAL, en relación a la corrección y ajuste de datos de ingresos.

ii. Diseño Muestral

Desde el año 2006, el diseño de la muestra para la Encuesta CASEN es desarrollado por el INE, siguiendo ciertas especificaciones técnicas definidas por el MDS como es el caso, desde la versión 2011 de la encuesta, de los niveles de precisión esperados a nivel nacional y regional. En base a estos requerimientos, el INE determina el tamaño muestral y lleva a cabo la selección de la muestra, para luego preparar el material cartográfico que será utilizado durante el trabajo de campo. Finalmente, se elaboran los documentos metodológicos asociados al diseño muestral y cálculo de factores de expansión de la Encuesta en conjunto con el MDS.

iii. Diseño del Cuestionario

El diseño del cuestionario y su evaluación están a cargo del MDS. Para el año 2011, este proceso comprendió dos etapas:

- En una primera etapa el Ministerio desarrolló un proceso de revisión del cuestionario convocando a expertos de distintas instituciones y áreas temáticas relacionadas con la Encuesta CASEN. Para recoger sus recomendaciones y comentarios se utilizaron diversos mecanismos de participación, como la constitución de comisiones ad hoc, talleres de discusión y reuniones de trabajo. Como resultado, el MDS elaboró dos versiones del cuestionario prototipo para su prueba de campo, junto a los prototipos del manual del encuestador y del material para las capacitaciones.
- La segunda etapa consistió en la implementación de la prueba de campo o prueba piloto, función que recayó en el contratista adjudicatario del trabajo de campo de la Encuesta. Los resultados del trabajo de campo fueron utilizados por el MDS para la definición de la versión definitiva del cuestionario, el manual del encuestador y los materiales de capacitación.

iv. Recolección de datos

El proceso de recolección de datos recae en el contratista adjudicatario del levantamiento de la Encuesta CASEN. Las especificaciones técnicas que definen cada una de las etapas de este proceso, el modo de entrevista, la duración del trabajo de campo, los estándares de capacitación, la metodología para el monitoreo del estado de avance, entre otros, son definidas por el MDS y establecidas en las bases técnicas de licitación del levantamiento de la Encuesta. El contratista por su parte reproduce el material (cuestionarios, manuales, material cartográfico, etc.), capacita a los encuestadores y desarrolla el trabajo de campo, informando periódicamente al MDS sobre el avance de cada una de las etapas del proceso de recolección de datos, recibiendo el acompañamiento y la retroalimentación del Ministerio.

Iniciado el trabajo de campo comienza el proceso de supervisión de la Encuesta, orientado a asegurar la calidad de los datos levantados. Esta etapa comprende mecanismos de control realizados por el propio contratista a cargo del levantamiento y la supervisión en terreno y oficina que llevan a cabo profesionales del MDS. Adicionalmente, en los años 2000, 2006 y 2011, el Ministerio contrató a una institución independiente para desarrollar el proceso de supervisión externa del trabajo de campo. El objetivo principal de estas supervisiones fue detectar eventuales falsificaciones de encuestas por parte de algún encuestador, así como errores

sistemáticos de aplicación del cuestionario. El año 2011 se agrega el objetivo adicional de detectar errores de cobertura, no respuesta y medición.

v. Procesamiento de datos

El procesamiento de datos de la Encuesta CASEN involucró, hasta su versión 2011, el trabajo de tres instituciones coordinadas por el Ministerio: el contratista que realiza el trabajo de campo, CEPAL y el INE.

El contratista a cargo del trabajo de campo elabora la base de datos en su versión inicial, lo cual involucra las tareas de captura, codificación y validación de datos, esto último en conjunto con el MDS. Una vez que se dispone la base de datos validada, el INE elabora los factores de expansión de la encuesta, en atención a las definiciones metodológicas establecidas por el Ministerio y los resultados del trabajo de campo alcanzados por el contratista. Finalmente, la base de datos es remitida a CEPAL (hasta el proceso 2011), institución a cargo de aplicar procesos de edición, imputación y ajuste de las variables de ingreso considerando la información de Cuentas Nacionales, así como de realizar el cálculo de pobreza. Durante este proceso, el Ministerio se desempeña principalmente como contraparte técnica de las instituciones involucradas, así como coordinador y facilitador en el traspaso de antecedentes y de datos entre estas instituciones.

vi. Análisis de datos

El proceso de análisis de datos utiliza como insumos la base de datos elaborada por CEPAL, la cual constituye la última versión de la misma, y las definiciones conceptuales, cuantitativas y códigos de programas estadísticos utilizados por el Ministerio para el desarrollo de las estimaciones.

El análisis de los datos recae en el MDS e involucra el desarrollo del Plan de Análisis, el Manual del Investigador, incluyendo la sintaxis utilizada que permiten replicar las estimaciones realizadas por el Ministerio. Este proceso implica también la elaboración de los Cuadros Estadísticos, las Presentaciones de Resultados y el despliegue de cada versión de la encuesta en una plataforma interactiva, todo lo cual sirve como base para el proceso de comunicación de resultados de la Encuesta.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Técnicos de la Encuesta CASEN (2010), desde 2011 el MDS agrega a las tareas de análisis de datos el desarrollo de

estimaciones a nivel comunal que no se basan exclusivamente en la encuesta CASEN. Es el caso de las estimaciones de la incidencia de la pobreza a nivel comunal utilizando la metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (SAE).

vii. Diseminación de datos

El último proceso corresponde a la diseminación de datos y está a cargo del MDS. Éste incluye dos subprocesos: la difusión de datos y de la documentación metodológica asociada, y la comunicación de resultados.

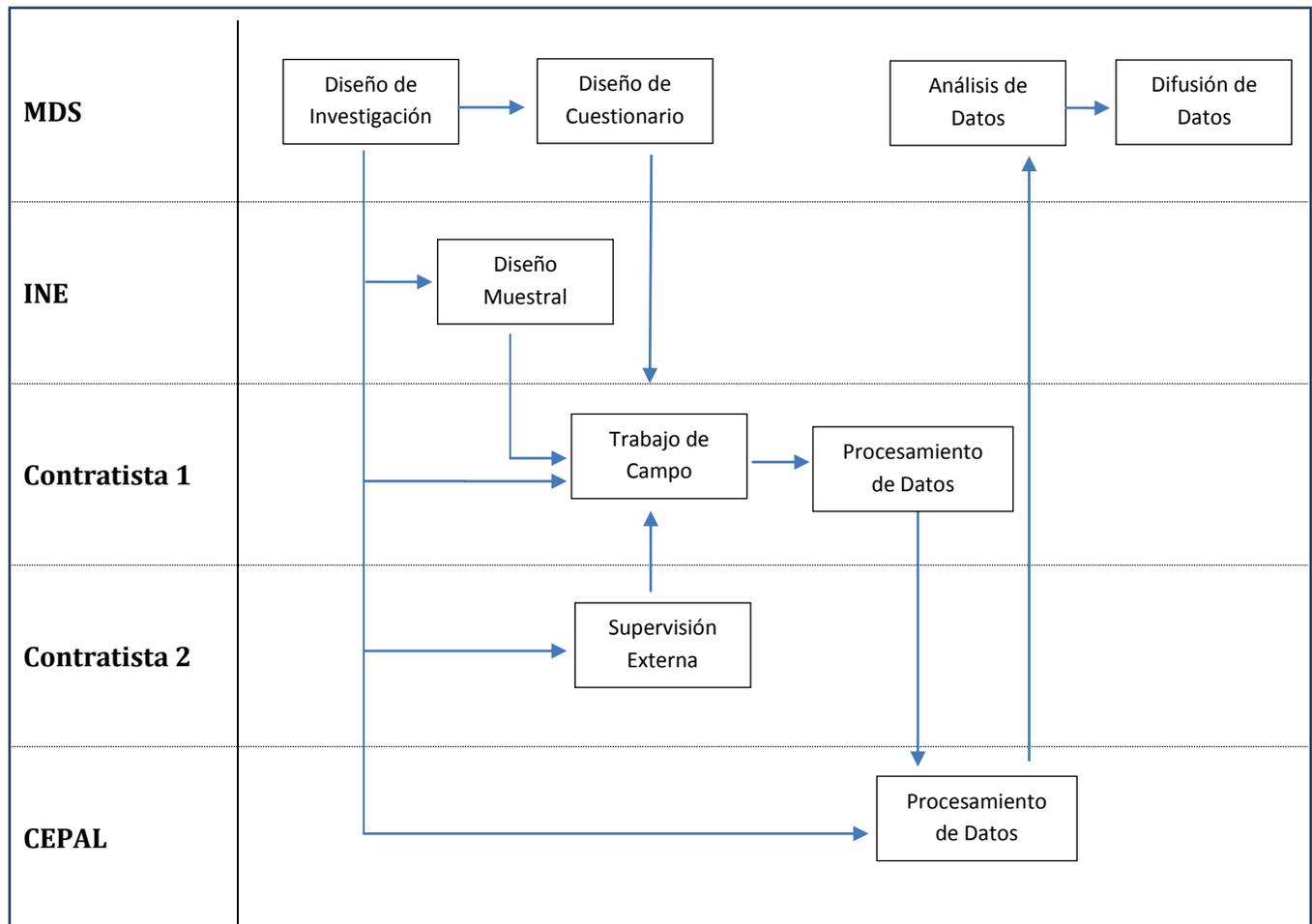
Entre los productos metodológicos elaborados por el MDS se encuentran la base de datos pública de la Encuesta en su versión tradicional y, por primera vez en 2011, la base de datos con el conjunto de variables desagregadas de ingreso y los datos originales sin ajuste a Cuentas Nacionales. Estas bases fueron posteriormente publicadas también para todas las versiones de la encuesta entre los años 1990 y 2009. Asimismo, el Ministerio desarrolla y pone a disposición del público documentos metodológicos sobre el diseño muestral y el cálculo de factores de expansión, el diseño de cuestionario, el manual del investigador (con definiciones de conceptos y sintaxis utilizada) y libro de códigos correspondientes a cada base de datos. La implementación del servicio web CASEN Interactiva⁸⁷ también forma parte de los productos metodológicos preparados por el Ministerio.

Respecto a los productos asociados a la comunicación de resultados, el MDS genera separatas temáticas, cuadros estadísticos, plataforma interactiva y estimaciones de pobreza que son puestos a disposición del público.

El esquema siguiente presenta el flujo general de producción de la Encuesta CASEN y de las estadísticas de pobreza, junto a la institución responsable de cada etapa.

⁸⁷ CASEN Interactiva es una aplicación del sistema Redatam que permite el análisis de la encuesta CASEN en línea: <http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/>.

Esquema N° 2: Flujo del proceso de producción de la Encuesta CASEN y las estadísticas de pobreza (proceso CASEN 2011).



Fuente: Elaboración propia.

6.2 Propuesta sobre institucionalidad para la medición de la pobreza

Con el objetivo de contar con una institucionalidad que dé plena confianza en términos técnicos y de transparencia para la medición de la pobreza, la Comisión analizó la institucionalidad que existe actualmente y la experiencia internacional en la producción de estadísticas oficiales de pobreza. Esta última no muestra un arreglo institucional único que se pueda definir como la mejor práctica a adoptar en Chile. Sin embargo, en América Latina y los países de la OCDE predominan las oficinas nacionales de estadísticas como las encargadas de medir pobreza. Estos organismos

suelen trabajar en conjunto con el ministerio sectorial pertinente y expertos académicos para la definición de la metodología de medición de pobreza. La propuesta de la Comisión se dirige en esta línea.

Un diagnóstico evidente al revisar la actual institucionalidad chilena es la atomización del proceso de medición de pobreza, lo que tiende a diluir las responsabilidades generando riesgos en la implementación del proceso. Actualmente son cinco las instituciones involucradas, lo que implica un importante trabajo de coordinación interinstitucional para garantizar que las responsabilidades y compromisos de cada institución se cumplan en los momentos adecuados y así no comprometer las tareas siguientes.

En atención a lo anterior, **la Comisión propone reducir el número de instituciones involucradas en el proceso concentrando las responsabilidades en tres instituciones:**

- **El Ministerio de Desarrollo Social con un rol de experto en materias de desarrollo social y de coordinador de los ministerios sectoriales sociales.**
- **El Instituto Nacional de Estadísticas con un rol de experto en materias estadísticas.**
- **Un Panel de Expertos que cumpla un rol supervisor de todo el proceso de generación de estadísticas de pobreza.**

La Comisión recomienda que, tal como se ha hecho hasta la fecha, recaiga en el MDS la responsabilidad de definir el diseño de investigación y el cuestionario de la Encuesta CASEN. Dado que la Encuesta es un insumo clave para la toma de decisiones de la política social, se recomienda que el MDS continúe teniendo el rol de mandante del proceso. Sin embargo, como se verá más adelante, al concentrarse las responsabilidades en un menor número de instituciones, su función de contraparte se verá reducida a la relación con el INE y con el Panel.

En tanto responsable de la definición del cuestionario, el MDS mantiene el rol de coordinador de las relaciones con los demás ministerios sectoriales sociales para la definición de las preguntas que se incluyen en la Encuesta. El involucramiento de los demás ministerios en este proceso es, sin duda, beneficioso dado el valioso conocimiento del sector que tienen sus respectivos profesionales.

La Comisión propone mantener en el INE las funciones asociadas al diseño muestral de la Encuesta, y transferir a esta misma institución la responsabilidad de recolección y procesamiento de datos. La condición aquí necesaria es que el INE se convierta en

una institución autónoma y cuente con los recursos que le permita tener competencias técnicas y materiales de excelencia.

Para la tarea de procesamiento de datos del cálculo de pobreza, el INE trabajaría en interacción con el Banco Central y las demás instituciones que provean información para hacer el ajuste de los ingresos. Para la recolección de los datos el INE podría eventualmente contratar a terceros, sin embargo es necesario evitar los problemas que derivan de licitar el trabajo de campo para cada aplicación de la Encuesta, específicamente el “efecto firma” que se produce al cambiar de ejecutor y el atraso de los procesos que pueden derivar de la licitación y adjudicación. Ante esto, la Comisión recomienda que, en caso de licitarse el trabajo de campo, se establezcan contratos de largo plazo, es decir, que incluyan más de una aplicación de la Encuesta.

Independientemente de quién realice el trabajo de campo, el INE tendría el rol de responsable final de las bases de datos, su publicación, así como la publicación de los manuales y documentos metodológicos, además del cálculo de pobreza y publicación de resultados, incluyendo su respectivo margen de error y las advertencias técnicas que correspondan respecto a su comparabilidad histórica. En definitiva, este nuevo esquema implica concentrar en el INE las responsabilidades que hasta la fecha han desempeñado contratistas independientes y CEPAL. Es importante recalcar que la Comisión considera como indispensable contar con un INE fortalecido y autónomo para ejecutar el rol que sugiere asignarle en cuanto a medición de la pobreza.

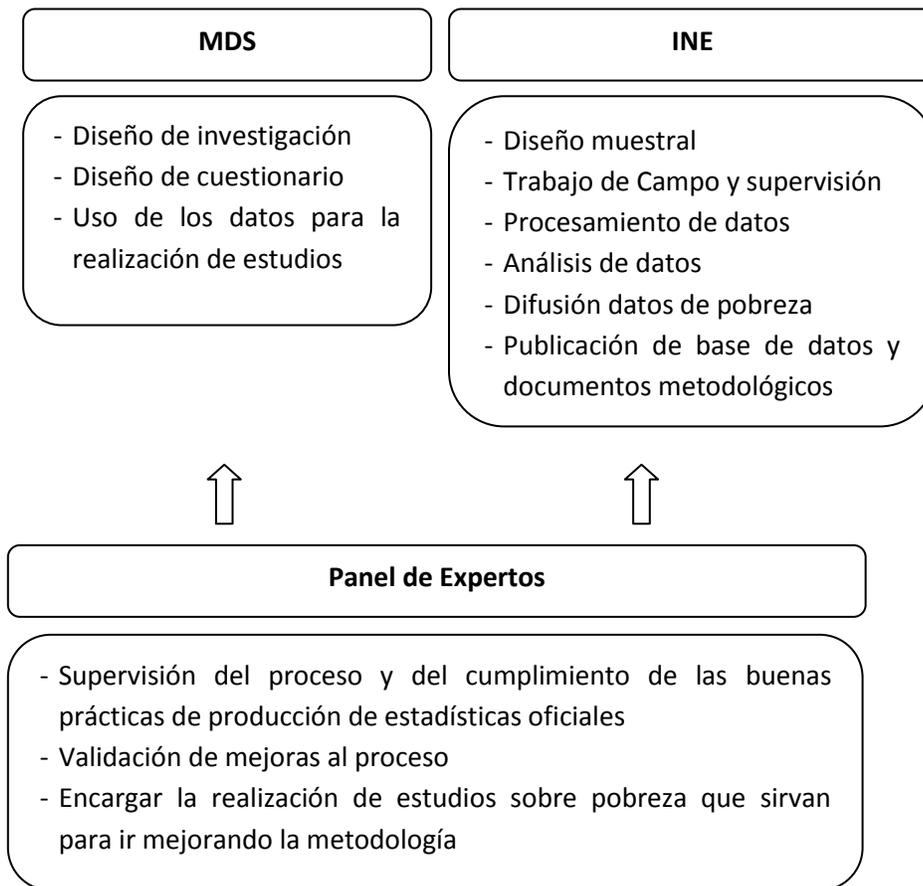
Adicionalmente, y tal como ocurre en otros países, **la Comisión propone incorporar de manera permanente un Panel de Expertos que cumpla la función de acompañar todo el proceso, incluyendo las funciones tanto del MDS como del INE respecto de la medición de la pobreza, al tiempo de validar las propuestas de estas instituciones para el mejoramiento de la Encuesta y del cálculo de la pobreza.** Si bien sus opiniones no serían vinculantes, las instituciones deberán justificar públicamente cada vez que no sigan las recomendaciones de este Panel. La contraparte del Panel sería el MDS, institución que sigue siendo mandante de todo el proceso.

Se recomienda constituir el Panel con 5 a 7 especialistas, de modo de asegurar quórum para la toma de decisiones y representatividad de especialidades. Los integrantes del Panel serían propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, debiendo cumplir requisitos explícitos de idoneidad profesional y experiencia. Se recomienda que su permanencia en el Panel sea de cuatro años con renovación secuencial para que no dependan de los plazos del gobierno de turno. Se sugiere que su trabajo sea remunerado de acuerdo a una dieta normada acorde a las

sesiones que asistan, con máximos preestablecidos. Adicionalmente se recomienda que el Panel cuente con un Secretario Ejecutivo y eventualmente con un equipo técnico que preste apoyo desarrollando tareas que faciliten su trabajo, así como elaborando sus informes, los que deben ser generados y publicados cada vez que se publiquen nuevas mediciones de pobreza.

Por último, luego de publicadas las estimaciones de pobreza, se recomienda mantener en el MDS las funciones de usuario de los datos para estudios y diseño de políticas públicas y de diseminación de estudios de caracterización de la pobreza.

Esquema N° 3: Propuesta de instituciones involucradas en el proceso de la medición de pobreza y sus respectivas responsabilidades



Fuente: Elaboración propia.

6.3 Estándares de producción, análisis y difusión de la información

A nivel internacional se han formulado recomendaciones y directrices orientadas a mejorar la calidad de la producción de estadísticas oficiales mediante la aplicación de principios fundamentales y buenas prácticas. En base a los principios definidos por Naciones Unidas para la producción de sus estadísticas oficiales, la Comisión Estadística de la Comunidad Europea generó un Código de Buenas Prácticas⁸⁸ que establece 15 principios organizados en tres dimensiones: Entorno Institucional, Proceso Estadístico y Producción Estadística. A su vez, deja establecidos una serie de indicadores asociados a cada principio, los que son utilizados como criterios de cumplimiento de cada uno. Posteriormente, CEPAL adaptó este trabajo al contexto Latinoamericano⁸⁹, tal como lo hizo el INE el año 2013 para el contexto chileno, al publicar el “Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas”. Las diferencias entre estos códigos son mínimas, ya que todos se basan en el trabajo realizado por Eurostat y comparten el propósito de reforzar la calidad de las estadísticas oficiales y aumentar la confianza de los usuarios en las estadísticas.

En opinión de la Comisión, los principios del Código publicado por el INE son plenamente aplicables a la medición de pobreza, por lo que, en vez de crear un código de buenas prácticas ad hoc para este propósito, se sugiere adoptar el desarrollado recientemente por el INE. De acuerdo a la institucionalidad propuesta en el apartado anterior, la Comisión recomienda que el Panel de Expertos asuma la responsabilidad de advertir cualquier posible incumplimiento al Código de Buenas Prácticas en lo referente a la medición de pobreza.

A continuación se presentan los 15 principios del Código. Los indicadores asociados a cada uno de ellos pueden ser consultados en el “Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas”⁹⁰. Posteriormente se presentan sugerencias específicas de la Comisión para la implementación de determinados principios.

⁸⁸ Eurostat, 2011.

⁸⁹ CEPAL, 2011.

⁹⁰ INE, 2013b.

Cuadro N° 3: Principios del “Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas”⁹¹

Dimensión	Principio	Descripción
Entorno Profesional	1. Independencia profesional de la autoridad estadística	La independencia profesional de la autoridad estadística, respecto de los organismos políticos ya sea reguladores o administrativos, así como de los operadores del sector privado, garantiza la credibilidad de las estadísticas chilenas
	2. Mandato jurídico para el levantamiento de los datos	La autoridad estadística debe tener un mandato jurídico claro para recoger información destinada a la elaboración de estadísticas oficiales. Se podrá obligar por ley a las administraciones, las empresas, los hogares y al público en general, a que permitan el acceso o entrega de datos para usarlos en la elaboración de estadísticas del país
	3. Recursos adecuados para cumplir con el mandato	Los recursos a disposición de la autoridad estadística deben ser suficientes para cumplir los requisitos de elaboración de las estadísticas públicas y oficiales de Chile
	4. Compromiso con la calidad de las estadísticas	La autoridad estadística debe comprometerse a trabajar conforme a los principios fundamentales de las estadísticas oficiales y a los componentes de la calidad según OCDE y EUROSTAT
	5. Confidencialidad estadística	Debe garantizarse absolutamente la privacidad de los proveedores de datos (hogares, empresas, administraciones y otros encuestados), la confidencialidad de la información que proporcionan y su uso exclusivo para generar estadísticas
	6. Imparcialidad y objetividad	La autoridad estadística debe elaborar y difundir estadísticas públicas y oficiales respetando la independencia científica, haciéndolo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual
Procesos Estadísticos	7. Uso de metodologías sólidas	Las estadísticas de calidad deben apoyarse en metodologías sólidas, lo cual exige herramientas, procedimientos y conocimientos especializados adecuados
	8. Procedimientos estadísticos adecuados	Las estadísticas de calidad deben apoyarse en procedimientos estadísticos adecuados, aplicados desde el levantamiento de los datos, pasando por su validación, hasta la emisión de informes y/o generación de archivos a nivel de usuarios
	9. Carga de respuesta no excesiva para los informantes	La carga que supone responder una encuesta no debe ser excesiva para el informante. La autoridad estadística debe controlar la carga excesiva y fijar los objetivos para reducirla progresivamente
	10. Adecuada relación costo eficacia	Los recursos deben utilizarse eficientemente
Producción estadística	11. Pertinencia	Las estadísticas públicas y oficiales deben satisfacer las necesidades de los usuarios
	12. Precisión y fiabilidad	Las estadísticas públicas y oficiales deben reflejar la realidad de forma precisa y fidedigna
	13. Oportunidad y puntualidad	Las estadísticas públicas y oficiales deben difundirse oportuna y puntualmente
	14. Coherencia y comparabilidad	Las estadísticas públicas y oficiales deben ser coherentes a nivel interno, a lo largo del tiempo, comparables entre regiones y entre países; siendo posible combinar y hacer un uso conjunto de los datos relacionados a partir de fuentes distintas

⁹¹ INE, 2013b.

Dimensión	Principio	Descripción
	15. Accesibilidad y claridad	Las estadísticas públicas y oficiales deben presentarse de forma clara y comprensible para los usuarios, difundirse de forma adecuada, conveniente y de fácil disposición. Así mismo se debe permitir el acceso a las mismas, de forma imparcial, con meta-datos y orientación de apoyo

Fuente: Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas” (INE, 2013b)

Respecto a la producción estadística, **la Comisión recomienda la elaboración de documentos públicos que expliciten todos los procedimientos del proceso de medición de pobreza.** Estos procedimientos deben ser conocidos y cualquier cambio debe ser informado con anticipación a su aplicación y ser sometido a opinión del Panel de Expertos. A su vez, **se recomienda continuar con la práctica actual de supervisión externa del trabajo de campo de la Encuesta CASEN,** ya sea ésta levantada por el INE o por una entidad contratada para este efecto.

Respecto a la oportunidad y puntualidad (principio 13), **se recomienda la elaboración de un calendario predefinido y público respecto de la publicación de los resultados de pobreza y sus productos asociados,** tales como bases de datos y documentación metodológica, el cual debe ser dado a conocer a la ciudadanía los primeros días del año.

En cuanto a la coherencia y comparabilidad de las estadísticas de pobreza (principio 14), **la Comisión sugiere que cualquier cambio metodológico o de procedimiento que afecte la comparabilidad de las cifras sea informado con anticipación a su aplicación y sometido a opinión del Panel de Expertos.** Así mismo, se recomienda publicar siempre el error muestral e indicar claramente qué cambios en las estimaciones son estadísticamente significativos. A su vez, se debe especificar el tratamiento de imputaciones, tasa de no respuesta, ajuste de las distintas cuentas de ingresos.

Finalmente, para asegurar la accesibilidad y claridad de las estadísticas de pobreza (principio 15), **la Comisión recomienda que las bases de datos de la Encuesta sean públicas, resguardando el secreto estadístico, de acceso gratuito y estar disponibles al mismo tiempo que se difunden los resultados.** Se sugiere que las bases de datos incorporen las variables de ingreso originales y las resultantes tras los procesos de imputación y ajuste.

6.4 Prácticas de actualización y perfeccionamiento de la medición de pobreza

a. Periodicidad de la estimación de la pobreza

La periodicidad con la que se estima la incidencia de la pobreza es una materia sobre la cual no hay una mejor práctica absoluta ya que, si bien es beneficioso contar con una medición frecuente del fenómeno, su producción resulta costosa.

En la gran mayoría de los países desarrollados se mide anualmente la pobreza, tendencia que se observa también entre los países de América Latina.⁹² En Chile en cambio, el levantamiento de la Encuesta CASEN, y por tanto la estimación de pobreza, ha tenido una periodicidad variable siempre superior a un año, siendo trianual entre 2000 y 2009 y bianual entre 1990 y 2000, y de 2009 a la fecha.

En esta materia, **la Comisión adhiere a la propuesta de la Comisión de Técnicos de la Encuesta CASEN (2010) sobre producir la Encuesta con periodicidad anual, con un componente central a aplicar todos los años y un componente variable con módulos que se alternen en el tiempo.** Específicamente, la actual Comisión recomienda que el componente central incluya todas aquellas preguntas necesarias para realizar las estimaciones de pobreza por ingresos y medir las carencias de los hogares en otras dimensiones, así como aquellas preguntas indispensables para lograr una adecuada caracterización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Para las demás preguntas del cuestionario, no incluidas en el módulo central, se considera adecuada una aplicación bianual. Sin embargo, se recomienda evaluar la modalidad de Encuesta con módulos rotativos, esto es, la aplicación de módulos que se alternen en el tiempo, cuya frecuencia debe estar determinada por la estabilidad temporal de las variables a considerar.

A su vez, ciertas modificaciones en el levantamiento de la Encuesta podrían resultar beneficiosas para la obtención de medidas de ingreso más robustas. En esta línea, **la Comisión rescata la recomendación de la Comisión de Técnicos de la Encuesta CASEN respecto al levantamiento continuo de información mediante aplicaciones de la Encuesta CASEN en cuatro rondas durante el año**, cada una representativa a nivel nacional, no obstante que los datos se difundan anualmente. Esta modalidad tiene las ventajas de aislar factores estacionales que podrían afectar el

⁹² A modo de referencia, de un total de 48 países encuestados por el Grupo Canberra (2011) tan solo Australia, México y Chile no realizaban mediciones cada año. Sin embargo, cabe señalar que pocos países de los encuestados por el Grupo Canberra y de América Latina realizan encuestas de hogares a muestras tan grandes como la aplicada en Chile.

ingreso de los hogares, acentuar la estabilidad y regularidad de la producción de encuestas permitiendo que se mantengan equipos especializados y altamente capacitados, y posibilitar la oportuna toma de decisiones ante cambios en el entorno económico.

Los beneficios de estas propuestas fueron bien descritos por la Comisión de Técnicos de la Encuesta CASEN (2010): permite medir en mayor profundidad las dimensiones del bienestar respecto de la modalidad vigente en que hay que comprimir todas las temáticas en un cuestionario único; permite tener un monitoreo cercano de un fenómeno que está particularmente afecto a la coyuntura económica; y plantea beneficios operativos al requerir de equipos de trabajos estables y especializados, lo cual redundaría en una mayor calidad de la encuesta. El cambio a una modalidad de encuesta en cuatro rondas al año se sugiere aún cuando tiene la desventaja de que inicialmente se perderá comparabilidad con la serie histórica de pobreza, ya que el período de referencia para la captura de los ingresos de los hogares será distinto.

Respecto al período de referencia considerado para el levantamiento de los ingresos, se recomienda mantener la práctica actual de preguntar por los últimos tres meses lo que, bajo la modalidad de encuestaje en cuatro rondas al año, permitirá obtener información para todo el año. Sin embargo, los beneficios de esta metodología deben ser evaluados en función de la variabilidad observada de los ingresos.

La Comisión recomienda actualizar el *valor* de la línea de pobreza por los cambios observados en los precios. La metodología vigente en Chile corresponde a la actualización de la línea de pobreza por variaciones en el precio de los componentes de la CBA, lo que no genera problemas cuando la variación del precio de los alimentos es similar a la observada para los bienes y servicios no alimentarios. Ante esto, **la Comisión recomienda actualizar la canasta básica alimentaria considerando la variación en el precio de cada uno de los alimentos incluidos en la canasta y utilizar el IPC observado para los no alimentos para actualizar el valor de la canasta básica no alimentaria.** Esto significa que, a diferencia de la metodología vigente, el valor del componente no alimentario de la canasta, que tiene implícito un coeficiente de Orshansky, irá cambiando conforme la variación del precio de los alimentos difiera de la variación del precio de los no alimentos.

Para implementar lo anterior, **se recomienda que se utilicen los precios de mercado de los meses en que se levantan los datos de ingreso de la encuesta.** Dado que el levantamiento de la Encuesta CASEN se realiza entre los meses de noviembre y enero, y que se pregunta por los ingresos recibidos el mes anterior, se recomienda valorizar la línea de pobreza al precio promedio observado para los

meses de octubre, noviembre y diciembre del año respectivo. De adoptarse un levantamiento continuo de CASEN durante el año, se recomienda valorizar la línea de pobreza al promedio de los precios de mercado observados en los meses para los cuales se reportan los ingresos

Finalmente, **la Comisión propone que las líneas de pobreza extrema y de vulnerabilidad sean recalculadas con cada actualización del valor de la línea de pobreza, manteniendo la proporcionalidad propuesta en este informe:** la línea de pobreza extrema en el valor equivalente a dos tercios de la línea de pobreza y la línea de vulnerabilidad en el valor equivalente en 1,5 veces el valor de la línea de pobreza.

b. Perfeccionamientos de la metodología de medición de pobreza

Además de la actualización regular de la medición de pobreza es necesario considerar un perfeccionamiento de la metodología utilizada.

Respecto a la actualización de la metodología de medición de pobreza, la línea de pobreza utilizada en Chile no ha tenido modificaciones desde su construcción en 1987 más allá de su ajuste por variaciones en el IPC. Considerando que la medida de pobreza por ingresos se basa en el consumo efectivo que realiza la población y que este consumo se ve afectado por cambios sociales y demográficos, su actualización se hace indispensable. Como se señaló en un comienzo, la mantención de una canasta por más de 20 años impediría la real cuantificación y caracterización de las personas en situación de pobreza, pues no reconoce que las personas han experimentado cambios en sus necesidades y en la forma de satisfacerlas.

Si bien se considera beneficioso el esfuerzo constante de evaluación de la metodología, resulta necesario contar con cierta estabilidad de la medición que permita generar comparaciones en el tiempo y observar tendencias en el fenómeno de la pobreza. Ante esto, **la Comisión recomienda mantener la metodología por períodos de al menos 10 años.**

En virtud de lo anterior, **la Comisión recomienda que la composición de la canasta de necesidades básicas sea actualizada cada 10 años.** Esto permitirá mantener sintonía entre la medición de pobreza y las necesidades efectivas de los hogares al tiempo de evitar discontinuidades mayores en la serie de tiempo de las estimaciones de pobreza. Se recomienda que la actualización de la canasta de necesidades básicas, considere también las últimas recomendaciones internacionales en relación a los

requerimientos nutricionales. De la misma forma será necesario reevaluar las transferencias monetarias y en alimentos que realiza el Estado e introducir las modificaciones que correspondan en virtud de los cambios producidos en esta materia. La función de realizar las actualizaciones descritas debe recaer en el INE por ser el responsable del cálculo de la pobreza.

Además se recomienda que, cada vez que existan cambios metodológicos, se considere un traslape que permita continuidad de las series de tiempo.

En consideración de la institucionalidad propuesta en el apartado anterior, se recomienda que el MDS consulte al Panel de Expertos sobre estas mejoras. Se recomienda aplicar este criterio tanto para la actualización de la medición de pobreza por ingresos, como para la medición de pobreza multidimensional.

Finalmente, la metodología resultante de las actualizaciones y mejoras requieren ser validadas por la ciudadanía, lo que significa lograr sintonía entre lo que oficialmente se mide como pobreza y lo que la población entiende por ella. Para esto es necesario dar a conocer la metodología y hacer los esfuerzos necesarios para que sea comprendida por la ciudadanía. Esta validación es requerida para implementar los cambios propuestos por la Comisión, así como cuando se realicen cambios en el futuro como parte de la actualización periódica y el perfeccionamiento esporádico de la metodología. Esta validación debe contemplar actividades con organizaciones sociales, entidades técnicas, actores políticos, periodistas y editores especializados.

c. Respecto de las fuentes de información usadas en la medición de la pobreza.

El perfeccionamiento de la medición de pobreza contempla también mejoras en las fuentes de información. La representatividad de las estimaciones, tanto del consumo de la población como de la situación socioeconómica de los hogares, requiere que existan marcos muestrales actualizados. Para ello **se recomienda considerar la información de cada nuevo Censo de Población y Vivienda, así como las actualizaciones periódicas que realiza el INE.**

Para mejorar la construcción de la canasta de necesidades básicas, la Comisión recomienda introducir algunas mejoras en la captura del consumo de los hogares. La EPF tiene por objeto determinar la canasta de consumo representativa para la construcción del Índice de Precios al Consumidor. Sin embargo, la Comisión propone

que en levantamientos futuros también se tome en cuenta su rol en el cálculo de la línea de pobreza por ingresos. En particular, la EPF es un insumo fundamental para la determinación del estrato de referencia. Para ello no basta con la información sobre el gasto en alimentos que efectúan los hogares. Se requiere también conocer las unidades físicas consumidas para la determinación del contenido nutricional de su dieta. Para ello, en el futuro **se recomienda que la EPF levante información de unidades consumidas de cada bien**. Alternativamente, el INE puede mantener información de precios de productos y sus variedades, que sean de fácil homologación con la EPF.

La EPF podría también recabar información sobre los subsidios alimentarios (como almuerzo en las escuelas, alimento para el recién nacido o para el adulto mayor) que perciba algún integrante del hogar, lo cual si bien no está en el marco original de la EPF, cuyo objetivo es levantar información sobre los gastos que realizan los hogares (“gastos de bolsillo”), sirve para estimar con mayor precisión los componentes nutricionales.

Se señaló anteriormente la necesidad de contar con información sobre el consumo de los hogares para las distintas regiones del país. La disponibilidad de esta información y su análisis podrían indicar eventualmente la necesidad de introducir ajustes en la canasta básica a fin de lograr una mejor representación de distintas realidades en el territorio nacional. Al respecto, **se sugiere realizar un estudio exploratorio para indagar si hay diferencias en las canastas de consumo y sus precios por región**.

En cuanto a los ingresos de los hogares, se recomienda realizar esfuerzos permanentes para mejorar su captura mediante la Encuesta CASEN. Estos cambios deben ser siempre informados y validados por el Panel de Expertos y reportados a la ciudadanía, ya que pueden tener incidencia en las estimaciones de pobreza y en su comparabilidad con la serie.

Respecto a la unidad de medición de los ingresos, **la Comisión recomienda seguir con la práctica actual de recolección de ingresos a nivel de perceptores individuales, entendiendo que la unidad de análisis es el hogar** en el sentido de asumir que los ingresos percibidos se transforman en bienes y servicios para todos los miembros del hogar

d. Estimación de pobreza a nivel comunal

El año 2010, la Comisión de Técnicos sobre la Encuesta CASEN llegó a consenso respecto a la insuficiencia de la Encuesta CASEN para realizar estimaciones a nivel comunal. Esto se basa en el tamaño muestral de la Encuesta, el que resulta demasiado pequeño para realizar estimaciones estadísticamente confiables a nivel comunal, especialmente para características de baja frecuencia como la pobreza extrema. Por ello, las estimaciones de pobreza a nivel comunal eran inestables y poco informativas para la toma de decisiones. Ante esto, se propuso considerar la información provista por datos administrativos a nivel local de manera complementaria para la elaboración de estadísticas a nivel comunal.

Siguiendo estas recomendaciones, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) modificó el diseño muestral de la Encuesta, procurando mayor precisión a nivel regional y omitiendo la representatividad comunal. No obstante, dada la relevancia del dato de pobreza comunal, el MDS desarrolló estimaciones para CASEN 2011 utilizando la metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (en inglés Small Area Estimation, SAE), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta metodología es actualmente utilizada en Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Alemania para la elaboración de mapas de pobreza y la asignación de recursos públicos⁹³.

En términos generales, el método SAE es un modelo estadístico que combina información de encuestas de hogares, en el caso de Chile de la Encuesta CASEN, con información proveniente de registros administrativos generados por el Estado y datos censales para variables relativamente estables en el corto plazo. Esto permite contar con un conjunto amplio de variables auxiliares correlacionadas con la situación de pobreza de las comunas, de entre las cuales se seleccionan aquellas más importantes para explicar la variabilidad de la pobreza comunal. El proceso de selección del modelo final tiene como objetivo obtener un buen ajuste con el mínimo número de variables.⁹⁴

⁹³ MDA, 2013.

⁹⁴ Una detallada descripción de la metodología, así como el listado de todas las variables auxiliares consideradas en el proceso puede encontrarse en el documento “Procedimiento de cálculo de la Tasa de Pobreza a nivel Comunal mediante la aplicación de Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (SAE)”, disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Procedimiento%20de%20c%C3%A1lculo%20de%20la%20Tasa%20de%20Pobreza%20a%20nivel%20Comunal_11feb13_5118dab432f1c.pdf.

La aplicación de la metodología SAE posibilita, tanto en estudios internacionales como en el contexto chileno, tener mejoras significativas en las estimaciones de pobreza de áreas pequeñas puesto que se reduce el error de estimación y se generan estadísticas de pobreza más precisas para la mayoría de las comunas del país. Ante esto, y considerando el costo y dificultad de implementar una Encuesta CASEN con representatividad comunal, **la Comisión recomienda seguir avanzando en la implementación de la metodología SAE como la forma oficial de medir pobreza por ingresos para las comunas del país, puesto que la Comisión considera pertinente contar con estimaciones de pobreza a nivel comunal.** Respecto a la medición de pobreza multidimensional, ante la dificultad práctica de aplicar la metodología SAE para cada uno de los indicadores propuestos, la Comisión recomienda que el MDS produzca indicadores sectoriales a partir de información disponible en registros administrativos a nivel comunal.

6.5 Estudios complementarios

La pobreza es un fenómeno complejo, un problema que deriva de múltiples causas y genera variadas consecuencias. El análisis de los ingresos de los hogares es sin duda una forma útil e informativa de medir pobreza, y su complemento con la medición de las carencias que experimentan los hogares enriquece el análisis al considerar nuevas dimensiones de la problemática. Sin embargo, estas mediciones resultan insuficientes para lograr una comprensión más acabada del fenómeno, por lo que requieren ser complementadas con información adicional para la adecuada toma de decisiones de la política pública.

En atención a lo anterior, **la Comisión recomienda realizar una serie de estudios para avanzar en la comprensión que se tiene de la pobreza y la vulnerabilidad social.** El listado que a continuación se presenta, se plantea de manera general por lo que debería ser tomado como referencia para la definición de una agenda de estudios en la materia. Se recomienda que sea el Ministerio de Desarrollo Social el responsable de definir esta agenda y promover la realización de estos estudios, sin embargo, el Panel de Expertos también podría tener el rol de identificar y proponer estudios.

- **La pobreza es un fenómeno dinámico y, como tal, la Comisión recomienda que sea estudiada mediante estudios de panel,** esto es, estudios que permitan observar la evolución de los hogares en el tiempo mediante su seguimiento. En Chile existen algunas experiencias en Encuestas de tipo Panel tales como la Encuesta Panel CASEN 1996 – 2001 – 2006 y la Encuesta Panel

CASEN 2006 – 2009, entre otras. Sin embargo, ninguna de estas experiencias fue concebida desde sus orígenes como un estudio panel, sino más bien son un seguimiento a submuestras de la Encuesta CASEN. Las encuestas panel son la fuente de información privilegiada para el análisis de la vulnerabilidad social, la dinámica de la pobreza y la movilidad social, al tiempo que permiten observar relaciones causales asociadas al fenómeno. Dado que debido a sus características los estudios panel son estudios de gran complejidad operativa, larga duración y altos costos, es necesario que exista un plan de trabajo que sea definido antes de comenzar con el seguimiento de los hogares, asociado a objetivos claros y una metodología apropiada.

- **La Comisión considera que para un estudio profundo de la pobreza se requiere un acercamiento cualitativo a la realidad de los hogares en situación de pobreza y de privación social** que permita observar la complejidad de relaciones e interrelaciones existente entre variables que son causa y consecuencia de la pobreza. Estudios cualitativos son también necesarios para explorar ciertas dimensiones del bienestar de la población que son muy difíciles de explorar mediante metodologías cuantitativas, tales como la participación social o los aspectos subjetivos del bienestar.
- Como se ha señalado, resulta fundamental que el concepto de pobreza asociado a las políticas públicas esté en sintonía con lo que la ciudadanía entiende por pobreza y vulnerabilidad. Para ello, **la Comisión considera especialmente necesario realizar estudios orientados a medir las percepciones de la población respecto de las dimensiones del bienestar que consideran prioritarias, así como los mínimos socialmente aceptables.** Esta información puede servir, entre otras cosas, como insumo para actualizar las dimensiones, indicadores y umbrales definidos para medir carencias sociales.
- **A juicio de la Comisión el análisis de la pobreza implica también avanzar en una comprensión mayor de la dinámica de los ingresos y de sus determinantes, para lo cual se requieren estudios orientados a mejorar la captura que la Encuesta CASEN hace de los ingresos de los hogares,** los patrones de subdeclaración y la estabilidad de los ingresos en el corto y mediano plazo. Estos estudios pueden contribuir a la obtención de medidas más confiables y robustas de ingresos, lo que debe ser complementado por un análisis profundo de las diferencias que se observan entre las Cuentas Nacionales y los datos capturados por la Encuesta.

La tarea de avanzar hacia una mejor comprensión de la pobreza y la vulnerabilidad social no se acaba con la propuesta de medición de pobreza de esta Comisión. Este es sólo un primer paso en el camino que es necesario recorrer para mejorar las condiciones de vida de tantos chilenos y chilenas que experimentan diariamente las dificultades y restricciones que estas situaciones les implican. La solución de esta problemática requiere no sólo su identificación, sino de la evaluación de muchos otros temas que deben ser un punto prioritario de la agenda del país.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Calidad de la Educación (2013) “Informe Nacional de Resultados SIMCE 2012”. Disponible en <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/documentos-web/Informes/Informe+Nacional+Simce+2012.pdf>

Alkire, S. y Foster, J. (2007) “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”. OPHI Working Paper Series, N° 7.5, OPHI.

Altimir, O. (1979) “La dimensión de la pobreza en América Latina”, Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.

Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010) “Comunas Rurales de Chile”. Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. (2011) “Territorios Funcionales en Chile”. Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990) “Una estimación de la medición de pobreza para Chile, 1987”, Santiago de Chile.

_____ (2004). “La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2003”. Versión preliminar.

_____ (2007). “La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2006”. Versión preliminar.

_____ (2009). “La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2009”. Versión preliminar.

_____ (2011). “Propuesta de Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas en América Latina y el Caribe y Plan de Implementación para 2012-2013”.

_____ (2012). “La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2011-R2”. Versión preliminar.

Comisión de Técnicos de la Encuesta Casen (2010) “Informe de la Comisión de Técnicos sobre la Encuesta Casen”.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010) “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. México D.F.

European Statistical System Committee (Eurostat) (2011) “The European Statistics Code Of Practice”.

Feres, J.C. (1997) “Notas sobre la Medición de la Pobreza según el Método del Ingreso”. Revista de la CEPAL, N° 61.

Feres, J.C. y Mancero, X. (2001) “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina” Serie estudios estadísticos y prospectivos N° 07, CEPAL.

Ferreira, F.H.G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L., Lugo, M.A., Vakis, R. (2013) “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina”. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe N° 73823, Banco Mundial.

Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) (2005): “Una propuesta para actualizar la canasta de satisfacción de necesidades básicas”. En FSP “Umbrales Sociales 2006. Propuesta para una futura política social” (pp. 209-264).

_____ (2011) “Voces de la Pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile”. Santiago de Chile.

Grupo de Camberra (2011) “Handbook on Household Income Statistics”. United Nations Economic Commission for Europe. Second Edition.

Grupo de Río (2006) “Compendio de las Mejores Prácticas en Medición de Pobreza”, Río de Janeiro.

Institute of Medicine, National Academy of Sciences, National Research Council. (IOM) (2005) “Dietary Reference Intakes for Energy, Carbohydrate, Fiber, Fat, Fatty Acids, Cholesterol, Protein, and Amino Acids (Macronutrients)”. The National Academies Press, Washington, D.C.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2013a). “Metodología VII Encuesta de Presupuestos Familiares”. Santiago de Chile.

_____ (2013b). “Código de Buenas Prácticas de Las Estadísticas Chilenas”. Santiago de Chile.

Lopez-Calva, L.F., Ortiz-Juarez, E. (2011) “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”. Policy Research Working Paper N° 5902, The World Bank.

Mancero, Xavier (2001): “Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos”. Serie Estudios Estadísticos Prospectivos CEPAL, N° 8.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2012) “Manual del Investigador Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2011: Módulos Registro, Residentes, Trabajo e Ingresos”. Serie de Documentos Metodológicos N° 2, Observatorio Social.

_____ (2013) “Procedimiento de cálculo de la Tasa de Pobreza a nivel Comunal mediante la aplicación de Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (SAE)”. Serie de Documentos Metodológicos N° 1, Observatorio Social.

Ministerio de Salud Chile (MINSAL) (2010) “Resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2009-2010”. Disponible en www.minsal.cl

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Organización Mundial de la Salud (FAO/OMS) (2003) “Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas”. Informe de una Consulta Mixta de Expertos, Organización Mundial de la Salud, Serie de Informes Técnicos 916

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas (FAO/OMS/UNU) (2005) “Human Energy Requirements”. Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation, FAO Food and Nutrition Technical Report Series N°1.

Universidad de Chile (1995) “Porciones de intercambio y composición química de los alimentos de la pirámide alimentaria chilena”. Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) de la Universidad de Chile.

_____ (2005) “Tabla de Composición Química Alimentos”. Recopilado por el Departamento de Nutrición, Facultad de Medicina.

_____ (2011) “Guía de la composición nutricional de alimentos naturales, de la industria y preparaciones chilenas habituales”. Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) de la Universidad de Chile. Recopilado por Vivien Gattás Zaror.

U.S. Food and Drug Administration (FDA) (2012) “Tablas de Composición de los Alimentos publicadas por la Administración de Alimentos y Medicamentos”.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

Rodrigo Jordán Fuchs, Presidente de la Comisión

Ingeniero Civil de Industrias de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. Universidad de Oxford, Inglaterra. Se ha desempeñado como profesor universitario, empresario, emprendedor social, escritor y alpinista. Es el presidente de la Fundación Superación de la Pobreza y presidente y fundador del Grupo Vertical.

M. Soledad Arellano Schmidt

Ingeniero Comercial con mención en Economía y Magíster en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Economía en Massachusetts Institute of Technology (MIT). Se ha desempeñado como Directora Académica del Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile y como Profesor Investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Actual Subsecretaria de Evaluación Social.

Benito Baranda Ferrán

Sicólogo, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Familia en la Pontificia Universidad Lateranense. Ph.D. en Sociología, con mención en exclusión social, en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Ha participado y presidido una serie de fundaciones y organizaciones de ayuda social. Desempeñó el cargo de Director Nacional Social del Hogar de Cristo entre 1991 y 2011. Actualmente es director de la Fundación América Solidaria.

Luis Larraín Arroyo

Ingeniero comercial y licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social y miembro del Comité de Estudios de la Reforma Previsional, Superintendente de Seguridad Social, subdirector de la Oficina de Planificación Nacional y director de Chilectra, CTC, Colbún y Metro. Entre los años 1989 y 1990 fue Ministro Director de la Oficina de Planificación

Nacional y entre 1990 y 1992 fue Director de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Andrés Bello. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo.

Oswaldo Larrañaga Jiménez

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía, Universidad de Chile., Ph.D. en Economía, Universidad de Pennsylvania. Entre 1997 y 2002 fue Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Posteriormente fue Vicedecano de Facultad de Economía y Negocios de esa casa de estudios. Actual Coordinador del Programa de Reducción de la Pobreza y de la Desigualdad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD).

Andrea Repetto Lisboa

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Economía, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Presidió la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía e integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad Social. También es miembro del comité ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Economistas, LACEA. Actual Profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez.

Jorge Rodríguez Cabello

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos de Chile (2006-2010). Ha sido asesor de Política Económica del Ministerio de Hacienda de Chile, Director de la Empresa Nacional Minería (ENAMI) y presidente del directorio de la Empresa Portuaria Coquimbo (EPCO). Actualmente se desempeña como Investigador Senior en CIEPLAN.

Claudio Sapelli Gonzalez

Economista de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, M.A. (Economía) y Ph.D. en Economía de la Universidad de Chicago. A través de diversas publicaciones ha analizado la distribución de ingresos, la equidad, la segmentación y la movilidad social en Chile. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial sobre Equidad y Trabajo. Actualmente preside la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, y es Director del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Susana TondaMitri

Ingeniera comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue gerente general de Bancard y Fincard y posteriormente de Banefe; Vicepresidenta de Organización y Procesos en Lan Chile; y gerenta general de Casa&Ideas. En octubre del 2006 asumió como directora ejecutiva del Hogar de Cristo.

EQUIPO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN**Angela Denis Pagliero, Secretaria Ejecutiva**

Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. Investigadora asociada del Instituto de Ciencias Básicas de la Facultad de Ingeniería, Universidad Diego Portales.

Stefanía Doebbel

Periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Asesora de Comunicaciones Ministerio de Desarrollo Social

Jenny Encina Galaz

Economista, Universidad de Chile. Magíster en Economía, Universidad de Pennsylvania. Profesional de Apoyo CASEN, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Francisco Garrido Sepulveda

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Tilburg. Asesor Ministerio de Desarrollo Social.

María José Hess Paz

Periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios de Desarrollo, Universidad de Sydney. Asesora Comunicaciones Ministerio de Desarrollo Social.

Francisca de Iruarrizaga

Ingeniero Comercial con mención en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Economía con mención en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Encargada del área de políticas públicas del Poverty Action Lab (J-PAL).

Alfredo Martin Castro

Abogado, Universidad Diego Portales. Magíster en Economía, Universidad de Chile. Analista, División de Políticas Sociales, Ministerio Desarrollo Social.

Javiera Troncoso Melo

Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Metodologías de Investigación Social, London School of Economics and Political Science. Secretaria Ejecutiva Panel de Expertos CASEN 2013.