



SERIE INFORME **SOCIAL**

Medición de la Pobreza en Chile:
**Comparando la Metodología de la
Comisión y la del Gobierno**

Paulina Henoch I.
María Soledad Burgos E.
Josefina Méndez M.

SERIE
INFORME
SOCIAL
ISSN 0717 - 1560

Septiembre 2015

151

PAULINA HENOCH I.

es ingeniera comercial, con mención en Economía y magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

MARÍA SOLEDAD BURGOS E.

es ingeniera comercial de la Universidad de Chile, con mención en Economía.

JOSEFINA MÉNDEZ M.

es ingeniera comercial de la Universidad de Chile, con mención en Economía.

* Las autoras agradecen los comentarios de Alejandra Candía, Francisco Klapp y Juan Ramón Larraín.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

MOTIVACIÓN **06**

Primeros intentos por medir la pobreza en Chile 07
Primeros intentos por actualizar la metodología 07

DATOS UTILIZADOS **09**

METODOLOGÍAS Y RESULTADOS **10**

Pobreza por ingreso histórica 10
Tasa de pobreza por ingreso actualizada 12
Pobreza Multidimensional 17
1. Indicadores 18
 1.1. Salud 18
 1.2. Educación 20
 1.3. Vivienda 23
 1.4. Empleo y Seguridad Social 24
 1.5. Entorno y Redes 26
2. Estimación de la pobreza multidimensional 27

ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD **29**

DISCUSIÓN DE LA IMPLICANCIA
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS **31**

CONCLUSIONES **33**

Resumen Ejecutivo

Con el fin de actualizar el método que determina la tasa de pobreza, el 2012 se conformó una Comisión Asesora Presidencial cuyo objetivo fue revisar la metodología, proponer modificaciones e incorporar un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza. Sin embargo, en la última entrega de resultados de la encuesta CASEN se dio a conocer un indicador distinto al propuesto por esta Comisión, afectando directamente los resultados obtenidos.

Hasta la fecha no existe una investigación que mida la diferencia entre las propuestas de la Comisión y del Gobierno. Es por ello que el siguiente estudio calculamos la tasa de pobreza por ingreso y un indicador de carencias a partir de la propuesta de la Comisión para la Medición de la Pobreza en Chile (2014) y lo comparamos con los resultados entregados por el Gobierno para la CASEN 2013. Adicionalmente, estudiamos la evolución a través del tiempo en ambas metodologías desde 2006 hasta el 2013.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, recalculamos la tasa de pobreza actualizando la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la línea de pobreza y ajustamos las fuentes de ingresos con las Cuentas Nacionales (CCNN) del año corriente. En cambio, siguiendo la metodología del Gobierno se dejó de ajustar por CCNN y se definieron nuevos indicadores para determinar las carencias. Una diferencia importante entre ambas metodologías es que la metodología del Gobierno no limitó la estimación de la pobreza multidimensional en la población de menores recursos. Con ello, de acuerdo a lo estimado por el Gobierno, 36% de los hogares considerados como carentes no pertenecen al 40% más pobre de la población.

Es posible observar que bajo ambas metodologías, la pobreza extrema es históricamente baja y si se hubiese aplicado la propuesta de la Comisión la tasa de pobreza extrema prácticamente no existiría, lo cual da cuenta del significativo avance que ha sido testigo nuestro país. Según

la metodología de la Comisión, el 1% hogares serían pobres extremos, 8,1% pobres y 20,5% sería vulnerable. En cambio, utilizando la metodología del Gobierno 3,9% hogares serían pobres extremos, 12,8% pobres y 15,9% hogares serían pobres multidimensionales.

Finalmente, a partir de esta investigación presentamos distintos elementos que deberían ser considerados cuando se decide cambiar la metodología que mide la tasa de pobreza, en especial, lo sensible que es el resultado a los parámetros escogidos. Para evidenciar esto, comparamos la evolución de los indicadores para cada dimensión escogida, dependiendo si proviene de la Comisión o del Gobierno. Es posible observar que la mayor diferencia entre la metodología de la Comisión y la del Gobierno no es el cambio de los indicadores utilizados, sino que el umbral de carencias del Gobierno fue más exigente.

MOTIVACIÓN

Chile ha visto disminuir sus niveles de pobreza por ingreso de manera importante durante las últimas décadas. Utilizando la misma metodología, la población en situación de pobreza bajó de 45,1% a 11,7% entre 1987 y 2013¹. Sin embargo, aproximadamente 2 millones y medio de personas continúan en situación de pobreza y sigue siendo un desafío el superarla.

La metodología utilizada para determinar la pobreza por ingreso no había sido actualizada desde 1987, hace casi 30 años. Este método se basó en determinar el valor monetario de cierta canasta de consumo a precios corrientes. Sin embargo, si bien las necesidades básicas no cambian, sí lo hacen sus satisfactores, que son bienes y servicios que explican el gasto que hacen los hogares para cubrir sus necesidades. La evaluación de la tasa de pobreza a partir de esta canasta pierde validez toda vez que se consideran productos que se dejan de consumir o han sido sustituidos. Adicionalmente, se ha observado que se ha modificado la estructura del consumo y ha disminuido la proporción del presupuesto destinado a alimentos. También han cambiado las recomendaciones nutricionales, dado la disminución de la actividad física y el aumento en los niveles de obesidad.

Por esta razón, el 2012 se conformó una Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza cuyo objetivo fue revisar la metodología para medir la pobreza por ingreso y sugerir un método para actualizarla². En enero del 2014 fue entregado el informe final de la Comisión con una propuesta concreta para actualizarla y recomendó qué indicadores debieran ser considerados para estimar las carencias sociales. Adicionalmente, y de manera paralela, el 2013 fue

creado un Panel de Expertos CASEN³ con el fin de contribuir a la credibilidad y solidez técnica al proceso de actualización de la metodología para el cálculo de la pobreza.

Si bien tanto lo planteado por la Comisión como por el Panel no eran vinculantes, se esperaba que sus recomendaciones fueran tomadas en cuenta. Sin embargo, en la última entrega de resultados de la encuesta CASEN, el indicador de pobreza que se dio a conocer consideraba una metodología actualizada distinta a la propuesta de la Comisión, afectando directamente los resultados obtenidos y a qué familias eran consideradas como pobres multidimensionales. De hecho, en el informe del Panel entregado en abril de 2015 se explicó que la medición de la pobreza por ingreso y pobreza multidimensional aplicado por el Gobierno no se acogía a las recomendaciones realizadas por la Comisión, especialmente en aspectos claves como el dejar de ajustar por CCNN, no incluir los indicadores de aprendizaje escolar, calidad en atención de salud, la dimensión variables redes y entornos, entre otras cosas.

Hasta la fecha no existe medición del impacto de dicha discrepancia. Es por esta razón, que en el siguiente estudio calculamos la tasa de pobreza utilizando la metodología de la Comisión para la Medición de la Pobreza (2014), y luego, la comparamos con la metodología utilizada por el Gobierno en la entrega de resultados de la CASEN 2013. Para ello, estimamos el porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza, pobreza extrema, en pobreza multidimensional y hogares vulnerables (medición omitida por la metodología del Gobierno).

¹ En la última de resultados de la CASEN, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) reemplazó la metodología oficial histórica por la de la CEPAL y entrega una cifra de pobreza tradicional no comparable de un 7,8%. LyD (2015). Tema Público N° 1206

² La Comisión fue presidida por Rodrigo Jordán e integrada por la ex subsecretaria del MDS María Soledad Arellano, Benito Baranda, Luis Larrain, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez, Claudio Sapelli y Susana Tonda.

³ Este Panel fue conformado por Rodrigo Jordán, Rodrigo Castro, Francisco Gallego, Osvaldo Larrañaga, Claudio Sapelli, Eduardo Valenzuela y Berta Teitelboim.

PRIMEROS INTENTOS POR MEDIR LA POBREZA EN CHILE

Históricamente, la pobreza ha sido medida por medio de la capacidad económica de los individuos. Sin embargo, este concepto se ha complementado con otras miradas, como Sen (1996), quien define pobreza como la privación de acceder a las oportunidades.

El primer intento por cuantificar la pobreza en Chile fue realizado por Ahumada (1958), quien propuso que las necesidades básicas que se debían satisfacer eran las de alimentación, educación y vivienda. A partir de estos criterios, estimó que en 1955 un 58,6% de la población era pobre.

En 1974 comenzó la medición oficial de la pobreza a través del Mapa de Extrema Pobreza basado en el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas⁴ (NBI), desarrollado por ODEPLAN junto al Instituto de Economía de la Universidad Católica, Molina et. al. (1974). A partir del CENSO de 1970, se

encontró que el 21% de las personas eran pobres extremos. En 1982, se realizó un segundo análisis y esta tasa bajó a 14%, Raczynski (1986).

En 1987, ODEPLAN construyó un nuevo índice que denominó como CAS que incluyó de manera conjunta las dimensiones materiales y estructurales, variables de educación y salud. En base a este indicador se observó que un 40% de la población era pobre, Torche (1987).

La metodología vigente para medir la pobreza en Chile hasta el 2011 se realizó mediante el enfoque NBI antes mencionado, en el cual, los bienes básicos se establecen mediante una canasta básica de bienes y servicios. Es un método absoluto, que define como pobres a la población bajo cierta línea de la pobreza, que mide el bienestar a través del ingreso, y que además, es objetivo, ya que se define a partir de un umbral, no de percepciones.

PRIMEROS INTENTOS POR ACTUALIZAR LA METODOLOGÍA

En los últimos años se han propuesto distintas formas de actualizar la medición de la pobreza. Algunos han recomendado actualizaciones de la línea de pobreza por ingresos, mientras que otros han propuesto la creación de una medida multidimensional que complemente al ingreso, pues consideraron importante contar con una mirada integral de este fenómeno.

Larraín (2008) recalculó la tasa de pobreza con patrones de consumo actualizado y encontró que la CSNB "efectiva" es un 51% más cara que la línea oficial del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, actual MDS). Existe una gran diferencia entre las cifras oficiales de MIDEPLAN y los resultados encontrados en dicho estudio. Mientras que para el 2006, MIDEPLAN estimó que un 13,7% de la población era pobre, Larraín determinó que un 29% de la población estaría en pobreza. De la misma manera, MIDEPLAN estimó un 3,2% de indigencia y Larraín un 6,5%.

Entre las propuestas de metodologías que miden la pobreza multidimensional está el NBI de la CEPAL, el Índice de Pobreza Humana (IPH) desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) también desarrollado por el PNUD y el Índice de Privación. No obstante, no todas las medidas mencionadas cumplen con los axiomas deseables según Sen (1984) y Grupo de Río (2007)⁵.

La metodología utilizada por el Gobierno se basó en Alkire y Foster (2007). Este método identifica a los hogares pobres multidimensionales por un doble sistema de umbrales. Un umbral que evalúa la carencia en los indicadores y otro umbral que determina a un hogar como pobre multidimensional, dependiendo de los indicadores insatisfechos. Este sistema facilita el cálculo del porcentaje de hogares con carencias sociales, así como la intensidad de la pobreza.

⁴ Esta es la medida oficial de pobreza en Chile. La línea de pobreza se elabora a partir de una canasta básica de consumo que incorpora bienes y servicios que son definidos como esenciales. La canasta se construye en base a las recomendaciones de expertos y de patrones de consumo observados en la población. Luego, se determina su costo tomando en cuenta el valor de mercado de los componentes de la canasta. Se consideran pobres aquellos hogares cuyo ingreso es menor a dicho valor e indigentes a aquellos cuyo ingreso ni siquiera permite satisfacer sus necesidades alimentarias.

⁵ Una vez establecidos los indicadores y criterios se debe sintetizar la

información en una sola cifra. Para esto, se propone que cumplan ciertas condiciones: i) Axioma focal: la medición de pobreza debe ignorar la información relativa al ingreso de los no pobres; ii) Axioma de monotonicidad: la medición de pobreza debe aumentar cuando el ingreso de una persona pobre disminuye; iii) Axioma de transferencia: una transferencia de ingresos de una persona pobre a una persona menos pobre debería incrementar este indicador; iv) Monotonidad en subgrupos: si la pobreza de un subgrupo de la población crece y todo lo demás permanece constante, la medición de la pobreza debería aumentar para toda la población.

Por su parte, la propuesta de la Comisión se basa en la metodología de Alkire y Foster Modificado (2009) que se elaboró a partir de la experiencia mexicana. En el 2009 el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México presentó una nueva metodología⁶ para la medición de la pobreza multidimensional basado en un enfoque de derechos sociales. Esta medida incluyó indicadores de rezago educacional, acceso a salud, seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, acceso a alimentación, ingreso por persona y grado de cohesión social.

A partir de esto, se construyó un índice de privación social para identificar la población con al menos una carencia. Un individuo se considera en pobreza si es privado en alguna carencia y si sus ingresos no son suficientes para acceder a los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades. Luego, un individuo se clasifica como vulnerable por carencias sociales cuando presenta una o más carencias sociales, pero su ingreso es superior a la línea de bienestar y vulnerables por ingresos cuando no presentan carencias sociales y su ingreso es igual o inferior a la línea de bienestar. Por último, se definió como no pobres multidimensionalmente ni vulnerables cuando un individuo no tiene carencias sociales y su ingreso es superior a la línea de bienestar.

Una de las desventajas de ambas metodologías, Alkire y Foster (2007) y Alkire y Foster Modificado (2009), es que no se hacen cargo de su comparación a través del tiempo cuando se incorporan nuevas dimensiones.

En Chile se han realizados varios intentos por avanzar en un enfoque multidimensional. Alarcón (2001) definió la falta de acceso a ciertas necesidades básicas; Feres y Mancero (2001) utilizaron un método bidimensional de ingresos y necesidades básicas insatisfechas; Larrañaga (2007) propuso indicadores de carencias distintos al ingreso. Por su parte, la Fundación para la Superación de la Pobreza (2011) también estudió la pobreza de manera multidimensional. Los estudios más recientes son el de Denis, Gallegos y Sanhueza (2010) quienes presentaron para el 2006 una medida multidimensional complementaria al ingreso. Encontraron que un 10% de la población económicamente activa es pobre multidimensionalmente, 14,5% de los menores de 15 años y 6,4% de los adultos mayores. Por otro lado, los vulnerables por carencias son 50%, 34,6% y 63,4%, respectivamente para cada grupo.

Considerando lo anterior, la Comisión para la Medición de la Pobreza (2014) propuso un índice multidimensional complementario a la línea de ingresos actualizada. Se

crearon distintos umbrales para medir la tasa de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad de la población; como consecuencia de sus niveles de ingresos y carencias sociales. Para el año 2011 se encontró que un 2,3% de los hogares serían pobres extremos, 15,2% estarían en situación de pobreza, 27,8% vulnerables y 57,1% de los hogares serían ni pobres ni vulnerables.

A partir de esta metodología, Burgos y Méndez (2014) proyectaron las recomendaciones del Informe de la Comisión para años anteriores y analizaron qué tan sensible era esta metodología a cambios en los parámetros utilizados, tales como la línea de la pobreza, umbral de carencias y escala de equivalencia. Observaron que al incluir un umbral de carencias sociales, el porcentaje de población en pobreza para el 2011 era 16%, 2,5% pobreza extrema y 30% vulnerable. Es por ello que esta investigación sería una extensión a este estudio, al estimar las cifras para el 2013 a partir de la metodología de la Comisión y compararlas con lo entregado por el Gobierno.

6 CONEVAL (2009) y CONEVAL (2010).

DATOS UTILIZADOS

A continuación se presentan los datos utilizados para la estimación de las tasas de pobreza. Se debe mencionar que los cálculos fueron realizados para los años 2006, 2009, 2011 y 2013, pues sólo contamos con los factores de ajustes de CCNN de ingresos para esos años⁷.

1. ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL (CASEN)⁸:

Para los cálculos de pobreza realizados en este estudio se utilizaron las bases de datos de la encuesta CASEN, la cual es llevada a cabo por el MDS de Chile desde los años 1985 hasta el 2013⁹, y es la fuente oficial para la estimación de las cifras de pobreza y desigualdad del país. Esta encuesta se realiza con el objetivo de disponer de información que permita conocer periódicamente la situación de los hogares y de las personas, especialmente de aquellos grupos definidos como prioritarios para la política social. Adicionalmente, esta encuesta tiene el objetivo de evaluar el impacto de la política social, estimar su cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales.

2. SIMCE¹⁰:

Para el cálculo del indicador nivel de aprendizaje de la medición multidimensional se utilizaron los puntajes de la prueba SIMCE entregados por la Agencia de Calidad de la Educación¹¹. El principal objetivo de las pruebas SIMCE es evaluar el aprendizaje de los estudiantes en los contenidos y habilidades del currículo nacional, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. En el año 2006, la prueba fue tomada en cuarto básico y segundo medio, en el año 2009 y 2011 la prueba fue tomada en cuarto y octavo básico. El 2013 se rindió para segundo básico, cuarto básico, sexto básico y octavo básico y segundo medio.

⁷ En los documentos entregados por la CEPAL se encuentran los factores de ajuste. En CEPAL (2009) y CEPAL (2011).

⁸ Tanto la población como la composición de la muestra varían cada vez que se toma la encuesta. Para el año 2006 la muestra está compuesta por 73.720 hogares y 268.873 personas y al expandir la muestra se tienen 4.337.066 hogares y 16.152.353 personas (Manual de usuario CASEN, 2006). Asimismo, para el año 2009 se tienen 71.460 hogares y 246.924 personas en la muestra y al expandirla se tienen 4.685.490 hogares y 16.607.007 personas (Manual de usuario CASEN, 2009). Para el 2011 la muestra es de 56.084 hogares y de 203.302 personas y la muestra

expandida corresponde a 4.966.890 hogares y 16.962.515 personas (Libro de Códigos CASEN, 2011). Finalmente, para el 2013 la muestra es de 66.725 hogares y 218.491 personas, lo que representa a 5.273.828 hogares y 17.273.117 personas (Metodología de Diseño Muestral, 2015).

⁹ Las encuestas CASEN fueron tomadas en los años 1985, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y 2013.

¹⁰ Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

¹¹ <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/bases-de-datos-nacionales/>

METODOLOGÍAS Y RESULTADOS

En la siguiente sección se presentan las metodologías y resultados de la tasa de pobreza por ingreso histórica por hogar, la tasa de pobreza por ingreso actualizada por hogar, la evolución de los indicadores por hogar y el cálculo de la tasa de pobreza multidimensional por hogar.

POBREZA POR INGRESO HISTÓRICA

La metodología vigente hasta el 2011 se basó en el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el cual, se establece una canasta básica de bienes y servicios que toma en cuenta los requerimientos mínimos recomendado por los organismos técnicos internacionales¹². Así, la población en situación de pobreza serían aquellos hogares cuyo ingreso no alcanzan a cubrir esta canasta. Hasta el 2011 se utilizó la canasta constituida sobre la base de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) que realizó el INE entre 1987 y 1988.

Para la medición de la pobreza requerimos definir la CBA y la CBNA, la cual, a su vez, se calcula multiplicando el valor de la CBA por el coeficiente de Orshansky¹³, que consideró para zonas urbana un coeficiente de 2 y 1,75 para las rurales. Así, la línea de pobreza extrema quedó definida como el valor de la CBA y la línea de pobreza como la suma de la CBA con la CBNA.

Para la medición de la pobreza histórica, comparamos los ingresos de los hogares con la línea de pobreza y línea de pobreza extrema. Consideramos en situación de pobreza o pobreza extrema a aquellos hogares con ingresos inferiores a las líneas respectivas. De esta manera, la línea de pobreza se define como:

$$\text{Línea de Pobreza} = \text{CBA} + \text{CBNA}$$

$$\text{Línea de Pobreza} = \left(1 + \frac{\text{gasto total}}{\text{gasto en alimentos}}\right) \times \text{CBA}$$

Para cada año, en la metodología oficial actualizamos el valor de esta canasta en función de la variación de precios de cada uno de sus componentes. Luego, la línea de la pobreza a precios corrientes sería la CBA multiplicada por el coeficiente de Orshansky.

Por otra parte, los componentes del ingreso que se consideraron en la CASEN son el ingreso autónomo (ingresos del trabajo, jubilaciones y pensiones, transferencias entre privados e ingresos por propiedad de activos), subsidios monetarios y arriendo imputado.

Las remuneraciones del trabajo toman en cuenta tanto el componente monetario como en especies. Para los asalariados, el componente monetario corresponde al sueldo y salarios de su ocupación principal y otros ingresos en dinero¹⁴. Para los empleadores y trabajadores por

¹² Como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹³ El coeficiente de Orshansky mide la relación entre el gasto alimentario con el gasto total del hogar.

¹⁴ Como las horas extras, bonos, propinas entre otros.

cuenta propia se tomó en cuenta las ganancias, así como el dinero retirado del negocio para consumo del hogar. También se consideraron los ingresos derivados de la ocupación secundaria o trabajos ocasionales. En base a las recomendaciones del Grupo Canberra sobre los ingresos de hogares (2011), la metodología chilena ha optado por valorar las remuneraciones en especies a precio de mercado. Se consideraron tanto las que reciben los trabajadores por parte de sus empleadores, como aquellas por concepto de retiro de productos realizados por empleadores y trabajadores por cuenta propia. También se tomaron en cuenta los productos producidos para el autoconsumo, valorados al valor monetario reportado.

Por su parte, los subsidios monetarios son transferencias en dinero que entrega el Estado. En base a la experiencia internacional, los subsidios en especie se han excluido de la definición de ingreso por las dificultades prácticas de su medición, Henoch (2015). Los subsidios de monto fijo se han imputado considerando el valor correspondiente a los datos administrativos del subsidio respectivo. Los subsidios variables son prácticamente imposibles de imputar, por lo que se conserva el valor declarado por el encuestado, y se revisa para evaluar su consistencia.

Por la normativa internacional, el alquiler imputado es considerado como un ingreso del hogar de Cuentas Nacionales (CCNN). Esto se realizó con el fin de representar las necesidades de vivienda para quienes no arriendan. Por esto, se aplicó a aquellos hogares que son dueños de la vivienda que ocupan, sin distinguir si está pagada o se encuentran pagándola, y corresponde al valor que el dueño pagaría en arriendo por una vivienda similar. No imputa alquiler a las viviendas que se consideren precarias.

A su vez, la CEPAL entrega la base de datos de la CASEN con los siguientes ajustes de ingreso: (i) Corrección por No Respuesta, (ii) Imputación de Subsidios Monetarios y (iii) Ajustes de Ingresos a Cuentas Nacionales Empalmadas, con el propósito de que los ingresos sean lo más parecidos posibles a los reales, ya que comúnmente las personas declaran ingresos menores a los efectivos. Las partidas del ingreso reportado en la encuesta se ajustan a las CCNN empalmadas por la CEPAL.

Para la actualización y los ajustes que se realizaron posteriormente, se necesitaron los datos desagregados de las partidas de ingreso de salario, trabajo por cuenta propia, ingreso de empleadores, prestaciones de seguridad social, rentas de la propiedad y alquiler imputado.

Las rentas de la propiedad corresponden a los ingresos derivados de arriendos, intereses y dividendos. En el caso de esta metodología, la CEPAL optó por imputar la brecha entre CCNN y la CASEN sólo para el 20% de los hogares de mayores ingresos.

Cuando existe omisión en la partida de ingreso¹⁵, la CEPAL tradicionalmente ha optado por la imputación por medias condicionadas, donde se definen grupos que compartan ciertas características que puedan explicar el ingreso a imputar y se calcula el promedio de ingresos del grupo¹⁶. Para el alquiler presunto no declarado se usa la técnica hotdeck, haciendo grupos que compartan características y se utiliza el valor observado seleccionado.

Siguiendo la misma metodología, un 10,7% de los hogares estarían en pobreza extrema y 33,3% en pobreza en 1990, con un valor de la línea de la pobreza urbana de \$18.594 en pesos 1990 (\$63.543 en pesos 2013). En el 2013, un 9,7% de los hogares estarían en pobreza y 2% en pobreza extrema, con un valor de línea de pobreza urbana de \$81.176 en pesos 2013.

¹⁵ Estos casos son: 1) Ocupados sin declaración de ingreso del trabajo principal; 2) Receptores de pensión de vejez y/o rentas vitalicias sin declaración de los respectivos ingresos; 3) Hogares propietarios sin arriendos imputados.

¹⁶ CEPAL (2013). Página 39-42.

DISCUSIÓN DE CUÁL ES LA METODOLOGÍA HISTÓRICA DEL GOBIERNO¹⁷

Gran polémica causó el reemplazo de la tasa de pobreza por ingreso calculada a partir de la metodología histórica entregada por el Gobierno el 2013. Reemplazo no consultado por el Panel de Expertos de la CASEN¹⁸. En cambio, la serie entregada por el MDS contiene las mediciones utilizadas por la CEPAL¹⁹ para los años 2009 y 2011. Dicho cambio pretendió esconder que el 2009 aumentó la pobreza, obviando este importante episodio y sus consecuencias a la hora de buscar soluciones para superar la pobreza.

Adicionalmente, para los años 2011 y 2013 el MDS introduce un segundo cambio metodológico, al no considerar como parte del ingreso autónomo, el ingreso del trabajo de los familiares no remunerados, desocupados e inactivos, conocida como la variable "y11"²⁰. Lo contradictorio es que esta variable sí fue considerada para calcular la pobreza por ingreso actualizada del MDS.

Con esto, es posible observar en el Gráfico 1 que, utilizando la misma metodología, la

tasa de pobreza ha disminuido de 33,3% a 9,7% hogares entre 1990 y 2013, y 549.538 hogares han salido de la pobreza (de 1.058.679 a 509.141 hogares). Mientras que la pobreza extrema pasó de 10,7% a 2,0% de los hogares en esos años (de 338.724 a 105.022 hogares). Las cifras entregadas por el Gobierno son menores: para el 2013 consideró que 6,5% de los hogares estarían en pobreza y 2,3% en pobreza extrema.

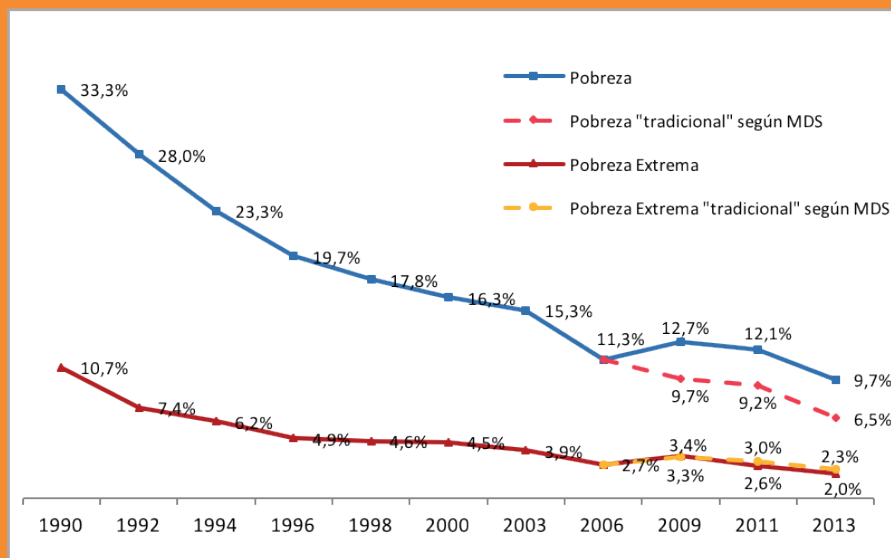


Gráfico 1

TASA DE POBREZA POR HOGAR CON METODOLOGÍA HISTÓRICA Y ENTREGADA POR EL MDS (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN e INE.

(* Cifras correspondientes a la serie histórica y estrictamente comparables.

¹⁷ Para mayor análisis ver "El Silencioso reemplazo de la Metodología Tradicional". Tema Público N° 1206. LyD (2015).

¹⁸ En Panel de Expertos de la CASEN (2015).

¹⁹ El MDS actualizó la línea de indigencia con el índice de precios de los alimentos y el componente no alimentario de la línea de la pobreza por el IPC, de la misma forma que la metodología utilizada por la CEPAL.

²⁰ Esta variable comenzó a ser medida de forma separada en la encuesta de 2011 (antes era parte de la pregunta y14) y correspondería incluirla puesto es parte del ingreso autónomo de las personas. No incluirla, disminuye el ingreso autónomo de los individuos y por ende aumenta el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos.

TASA DE POBREZA POR INGRESO ACTUALIZADA

La nueva metodología buscó actualizar el indicador de pobreza por ingresos. Para esto, el MDS realizó una serie de modificaciones, en su mayoría basadas en las conclusiones del informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza (2014), que entre otras cosas,

recomendó utilizar el hogar, y no a las personas, como unidad de medición. Sin embargo, hubo diferencias entre lo propuesto por la Comisión y lo entregado por el Gobierno. Las principales diferencias entre ambas estimaciones se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1

DIFERENCIAS PARA EL CÁLCULO DE LA POBREZA ENTRE LA COMISIÓN Y MDS

Fuente: LyD sobre la base MDS (2015) y Comisión (2014).

	Recomendación de la Comisión	Lo que hizo el Gobierno
Requerimientos nutricionales	Fijó un umbral de requerimientos en 2.000, 2 Kcal.	Se acogió la recomendación de la Comisión.
CBA	Recomienda estimar a partir de la EPF de 2011-2012. Se eliminó de la canasta el consumo de las bebidas alcohólicas.	Se acogió la recomendación de la Comisión.
Valor CBA	\$ 31.629 en pesos de abril 2012 por persona.	\$ 31.029 en pesos de abril 2012 por persona.
Coefficiente de Orshansky	3,02 para el grupo de referencia.	2,68 para el grupo de referencia.
Línea de pobreza	\$ 148.580 por persona en pesos 2011.	\$ 128.758 por persona en pesos 2011.
Actualización de la línea de pobreza, pobreza extrema y línea de vulnerabilidad	Se propone actualizar la línea de la pobreza, actualizando el componente alimentario (la CBA) por la variación del precio de cada uno de los alimentos incluídos en la canasta y el componente de la canasta no alimentario con el IPC observado para los no alimentos. A partir de la actualización de la línea de la pobreza, la Comisión propuso actualizar las líneas de pobreza extrema multiplicando la línea de la pobreza por 2/3 y la línea de la vulnerabilidad multiplicando la línea de la pobreza 1,5 veces.	Se acogió a la recomendación de la Comisión, excepto para la línea de vulnerabilidad dado que no se determina este grupo socioeconómico.
Zonas	Elimina distinción urbana rural.	Se acogió la recomendación de la Comisión.
Economía de escala	0,7 por cada nuevo integrante.	Se acogió la recomendación de la Comisión.
Ingresos considerados para medir la pobreza	Los ingresos considerados para medir los ingresos son: el ingreso autónomo, las transferencias monetarias del Estado y el alquiler imputado. La Comisión recomienda seguir considerando los mismos componentes del ingreso y que la imputación del alquiler se realice a todos los hogares que no paguen por su vivienda, sin distinguir si la vivienda es propia pagada, propia pagándose o si la vivienda que se habita es cedida, o está en situación de usufructo u ocupación irregular. Adicionalmente propone tratar de manera diferente la tenencia definida como precaria.	El Gobierno considera los mismos componentes del ingreso e incorpora la idea de imputar también el arriendo a las viviendas cedidas y en usufructo, pero no considera las viviendas precarias.
Cuentas Nacionales (CCNN)	La Comisión propuso ajustar los ingresos por CCNN y por los registros administrativos que entreguen información más completa que las CCNN. En el caso del ajuste de rentas a la propiedad, se recomienda ajustar a toda la población que declara percibir ingresos por ese concepto.	Deja de ajustar por CCNN.

La información necesaria para definir los componentes de la Canasta de Necesidades Básicas (CNB) viene de los datos de la EPF, la cual contiene el gasto que realizan los hogares en los diversos bienes y servicios que adquiere con su ingreso. Lo primero que se propuso actualizar fue la información del gasto en consumo de los hogares que se usa para la construcción de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB). Tal como se mencionó, el método actual se basa en una canasta creada a partir de patrones de consumo tomados de la IV EPF entre los años 1987-1988 y en recomendaciones nutricionales de FAO-OMS-ONU de 1985, por lo cual es cuestionable su capacidad de reflejar cómo vive actualmente la población en pobreza. Para esto, la Comisión propuso utilizar la VII EPF llevada a cabo por el INE entre el 2011 y 2012 y optó por fijar el umbral de requerimientos calóricos en 2.000,2 kcal diarias, en vez de las 2.176 Kcal para la zona urbana y 2.236 para rural, basándose en recomendaciones nutricionales de FAO-OMS-ONU (2001).

Adicionalmente, en ambas metodologías se eliminó la distinción urbano-rural para calcular la línea de pobreza y pobreza extrema.

En ambas metodologías tomaron en cuenta la existencia de economías de escala en el consumo del hogar. Esto

significa que un integrante adicional en el hogar requeriría de un aumento menos que proporcional en el gasto. La nueva metodología contempló un 0,7 por cada nuevo integrante.

A partir de esto se definieron nuevos umbrales. Así, el valor estimado de la CBA por persona al mes es de \$ 31.629 en pesos 2012 y una línea de pobreza para el 2011 de \$148.580 en pesos 2011. En cambio, siguiendo las mismas recomendaciones, el Gobierno estimó una CBA de \$31.029 por personas en pesos 2012²¹, con un coeficiente de Orshansky de 2,68 y el valor de la CSNB fue de \$129.964 en precios de abril del 2012. En el Cuadro 2 se presentan los valores de la CBA y CSNB del Gobierno según el número de miembros por hogar en pesos de noviembre 2013.

Cuadro 2
LÍNEAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR HOGAR SEGÚN NUEVA METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN Y GOBIERNO (EN PESOS DE NOVIEMBRE 2013)

Fuente: LyD sobre la base MDS (2015) y Comisión (2014).

Número de personas en el hogar	Línea de pobreza extrema (CBA)				Línea de pobreza (CSNB)			
	2006	2009	2011	2013	2006	2009	2011	2013
Gobierno								
1	88.650	88.912	89.951	91.274	132.975	133.369	134.927	136.911
2	144.013	144.438	146.126	148.275	216.019	216.658	219.190	222.413
3	191.278	191.843	194.084	196.939	286.917	287.765	291.128	295.409
4	233.950	234.640	237.382	240.874	350.924	351.962	356.075	361.310
Comisión								
1	91.436	99.240	103.799	107.653	137.154	148.861	155.699	161.480
2	148.538	161.217	168.623	174.883	222.807	241.825	252.934	262.325
3	197.288	214.128	223.965	232.280	295.933	321.192	335.947	348.421
4	241.301	261.897	273.928	284.099	361.951	392.846	410.892	426.149

La Comisión recomendó actualizar el componente alimentario de la línea de la pobreza considerando la variación en el precio de cada uno de los alimentos incluidos en la canasta y luego utilizar el IPC observado para los no alimentos para el valor de la canasta básica no alimentaria. Luego, la línea de la pobreza por ingreso actualizada sería la suma del componente alimentario y no alimentario

actualizado. Implícitamente, cuando se estima la nueva línea de pobreza se actualiza la línea de la pobreza extrema y la línea de vulnerabilidad, dado que se multiplica la línea de la pobreza actualizada por 2/3 y la línea de vulnerabilidad al multiplicar por 1,5 veces la línea de pobreza actualizada. De manera similar, el Gobierno se acoge al método propuesto por la Comisión, pero excluye la línea de vulnerabilidad.

²¹ Según informe de la Comisión pág. 43. En la presentación del documento metodológico del MDS "Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingreso y Multidimensional" dice \$31.029 pág. 17.

En cuanto al ajuste de CCNN²², la Comisión planteó actualizar los ajustes de los ingresos reportados en la CASEN, porque el ajuste entregado por la CEPAL generaba una serie de inconsistencias entre el ingreso agregado de la CASEN con los de la realidad. Hasta el 2000, las cifras de CCNN con base 1986 permitieron configurar los ajustes de ingreso. El 2002 el Banco Central publicó una serie de CCNN con base 1996 y el 2007 publicó una nueva serie con base 2003. Por último, el 2012 el Banco Central entregó una nueva serie con base 2008. Los distintos cambios afectaron tanto la definición de las variables de ingreso como niveles de gasto de los hogares, generándose evidentes dificultades a la hora de compatibilizar CCNN con la encuesta CASEN. Es por ello que desde la primera divergencia en la serie publicada, la CEPAL optó por proyectar los ingresos de la antigua serie de CCNN con base 1986 y generó una serie empalmada a partir de las variaciones de las nuevas series de CCNN, no con su nivel efectivo²³.

Con el paso del tiempo, las discrepancias entre el agregado del ingreso de los hogares ajustados en la CASEN y el agregado del ingreso de los registros del Banco Central fueron aumentando. Existe evidencia que las CCNN empalmadas del 2011 calculadas por la CEPAL sólo representaron un 68,6% de las CCNN del año corriente, generando grandes diferencias entre el ingreso agregado de la CASEN con el informado por el Banco Central. La CASEN capturó un 84,3% de los ingresos registrados en las CCNN empalmadas utilizadas por la CEPAL, y sólo un 57,8% de las CCNN 2011²⁴. Por lo tanto, no se estaban proyectando los ingresos de forma adecuada, ya que al ajustar las CCNN empalmadas se estaban subestimando los ingresos de los hogares.

Por esta razón, la Comisión propuso ajustar los ingresos por CCNN y por los registros administrativos que entreguen

información más completa que las CCNN, dejando de ajustar por el empalme estimado por la CEPAL. A su vez, en el caso del ajuste de rentas a la propiedad, que antes sólo se realizaba el ajuste para el 20% más rico de la población, se propuso ajustar a toda la población que declare percibir ingresos por ese concepto.

En cambio, el Gobierno decidió dejar de ajustar por CCNN²⁵. Es de esperar que siguiendo una metodología que deja de ajustar por CCNN se considere un menor nivel de ingreso que cuando se ajusta, y por ello, que la tasa de pobreza por ingreso sea mayor.

Para replicar lo sugerido por la Comisión, realizamos los ajustes a CCNN del año corriente y otros registros administrativos para cada partida que estaban en el Informe Final de la Comisión (2014). Sin embargo, al no tener acceso a los registros administrativos para la última medición en el siguiente estudio utilizamos los factores propuestos en los informes de la CEPAL²⁶. En este sentido, los factores de ajustes que difieren a los de la Comisión son el ingreso del trabajo independiente y las prestaciones de seguridad social. Para el 2011, si se utilizara el registro administrativo, el factor de ajuste del ingreso de los trabajadores independientes sería 2,32 en el caso del trabajo por cuenta propia y 2,64 para el ingreso de empleadores, en vez de 3,788 para todos los ingresos del trabajo independiente que presenta el informe de la CEPAL. Para el caso de las prestaciones de seguridad social, el ajuste de CCNN para el 2011 sería 1, en vez de 1,701²⁷. (Cuadro 3)

Cuadro 3 FACTOR DE AJUSTES DE CEPAL Y CCNN

Fuente: LyD sobre la base del Informe de la CEPAL (2009) y CEPAL (2013).

(1) El factor de ajuste de las rentas de la propiedad está expresado como proporción del ingreso autónomo del 20% de los retores individuales de más altos ingresos.

Componentes del Ingreso	2006		2009		2011		2013	
	Factor de Ajuste CEPAL	Factor de Ajuste CCNN	Factor de Ajuste CEPAL	Factor de Ajuste CCNN	Factor de Ajuste CEPAL	Factor de Ajuste CCNN	Factor de Ajuste CEPAL	Factor de Ajuste CCNN
Sueldos y Salarios	1,010	1,225	1,103	1,318	1,094	1,308	1,047	1,332
Ingreso del trabajo Independiente	1,976	2,321	2,051	2,678	2,051	3,788	1,892	3,461
Prestaciones de la Seguridad Social	1,126	1,632	0,981	1,701	0,981	1,701	0,895	1,508
Rentas de la Propiedad (1)	0,035	0,034	0,033	0,033	0,062	0,048	0,064	0,056
Alquiler Imputado	0,437	0,950	0,417	1,114	0,469	1,252	0,402	1,011
Ingreso Autónomo	1,250	1,517	1,310	1,649	1,296	1,819	1,233	1,763
Ingreso Total	1,148	1,440	1,188	1,563	1,186	1,729	1,118	1,644

²² En la metodología tradicional, los ajustes de CCNN se aplican a los siguientes componentes del ingreso: a) salarios; b) trabajos por cuenta propia; c) ingresos de empleadores; d) prestaciones de seguridad social; e) rentas de la propiedad; f) alquiler imputado. La Comisión para la Medición de la Pobreza no había recomendado su eliminación, sino que un cambio a la forma de realizar el ajuste de CCNN.

²³ CEPAL (2013). Páginas 5 y 6.

²⁴ Informe Comisión, 2014 pág.62.

²⁵ "Metodología de Diseño Muestral" MDS (2015). Página 21.

²⁶ En CEPAL (2009) y CEPAL (2013).

²⁷ Comisión (2014). Páginas 68 y 69.

Cuadro 4
**VALOR DE LAS LÍNEAS DE POBREZA, EN
 PESOS DE NOVIEMBRE 2013**

Fuente: LyD sobre la base MDS.

	2006	2009	2011	2013
Línea Pobreza Extrema Rural	22.897	27.312	29.109	40.588
Línea Pobreza Extrema Urbana Actual	29.715	35.444	37.776	31.276
Línea Pobreza Rural	40.070	47.796	50.941	54.733
Línea Pobreza Urbana	59.430	70.888	75.552	81.176
Línea Pobreza Actualizada MDS	132.975	133.369	134.927	136.911
Línea Pobreza Extrema Actualizada MDS	88.650	88.912	89.951	91.274
Línea Pobreza Actualizada Comisión	137.154	148.861	155.699	161.480
Línea Pobreza Extrema Actualizada Comisión	91.436	99.240	103.799	107.653

Respecto a los ingresos²⁸, la propuesta de la Comisión incorpora al alquiler imputado a aquellas viviendas ocupadas, cedidas o en usufructo. En relación a esto, la Comisión propuso no tratar de manera diferente a los casos en que la tenencia se define como precaria. Por su parte, el Gobierno se acogió a la recomendación de la Comisión, de asignar alquiler imputado a los propietarios que ocupen las viviendas en situación de uso y goce. Sin embargo, no incluyen a las viviendas precarias.

En relación a los ajustes por ingresos, la Comisión propuso mantener el método de corrección por no respuesta y de imputación a los subsidios de monto fijo. Por otro lado, los subsidios de monto variable plantearon hacer correcciones por sub-reporte, de la misma manera que se hace con el ingreso autónomo y el alquiler imputado. Esto se mantuvo en la metodología del Gobierno.

A partir de estos cambios mencionados, en el Cuadro 4 presentamos las líneas de pobreza y pobreza extrema

urbana y rural, calculadas por MDS por el método actualizado e histórico.

Es esperable que al considerar una canasta más exigente y al eliminar la distinción urbana y rural, la tasa de pobreza estimada sea mayor. En cambio, el efecto esperado del uso de escalas de equivalencia y de corregir la sub declaración de ingreso por CCNN del año corriente sería una menor tasa de pobreza estimada. Sin embargo, la recomendación de la Comisión fue aplicar todas estas consideraciones y no priorizar una sobre otras.

Utilizando la metodología de la Comisión, la tasa de pobreza para el 2013 correspondería al 8,1% de los hogares, es decir, 429.045 hogares que representan a 1.544.117 personas. Mientras que un 2,7% de los hogares estarían en pobreza extrema, lo que corresponde a 144.148 hogares y 516.974 personas. Su evolución entre el 2006 y 2013 ha sido favorable: según la metodología de la Comisión, la pobreza ha disminuido de 17,7% a 8,1%, saliendo 1.606.726 personas

²⁸ Adicionalmente, la metodología actualizada de la Comisión y del Gobierno sí consideraron los ingresos provenientes del trabajo a los trabajadores no remunerados, desocupados e inactivos (variable "y11"), de la misma forma que la metodología histórica. Libro de Códigos Base de Datos Principal Metodología Nueva" MDS (2015). Página 52.

de la pobreza, pasando de 3.150.843 a 1.544.117 personas. Esto representa a 340.206 hogares fuera de la pobreza, de 769.251 a 429.045 hogares.

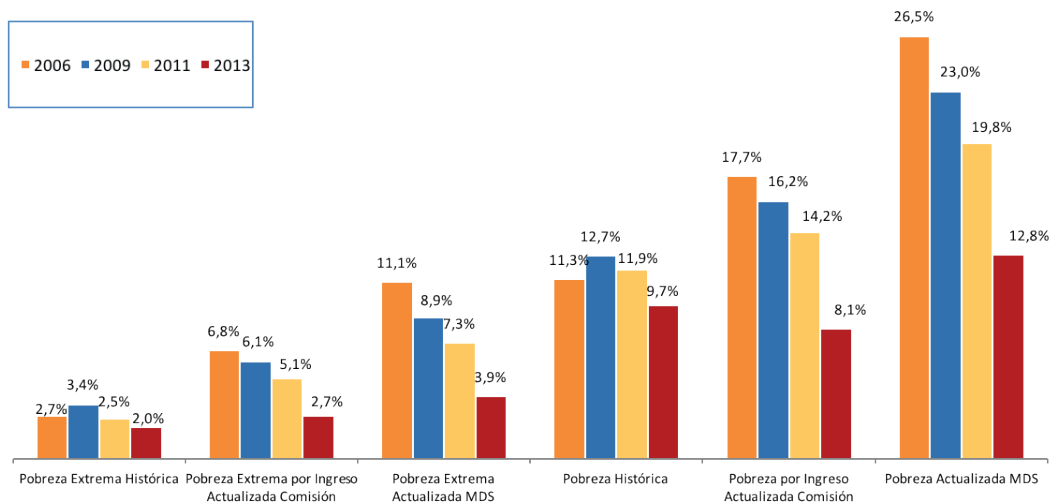
En el caso de la metodología implementada por el Gobierno, el efecto esperado de no ajustar por CCNN, eliminar la distinción por zona y utilizar una canasta de consumo más actualizada sería una mayor tasa de pobreza. Siguiendo el método propuesto por el Gobierno, la pobreza pasó de 26,5% a 12,8% de los hogares en este mismo período, es decir 370.774 hogares han salido de la pobreza, pasando de 1.149.417 a 778.643 hogares, y 2.209.082 personas, de 4.690.754 a 2.481.672 personas. En cambio, la pobreza extrema pasó de 11,1% a 3,9%, lo que corresponde a 273.434 hogares que han salido de esta situación, cayendo de 481.077 a 207.643 hogares, y 1.353.012 personas, de

2.027.409 a 674.397 personas. En el Gráfico 2 también se contrastaron las tasas de pobreza con las cifras históricas antes mencionadas.

No obstante, es posible observar que independiente de qué metodología se utilice, en todos los casos se observó una importante disminución en la tasa de pobreza extrema y pobreza entre el 2006 y 2013. A partir de las distintas metodologías, la población chilena en su mayoría tiene las necesidades básicas alimentarias cubiertas.

Gráfico 2
POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR INGRESOS: NUEVA METODOLOGÍA (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN e INE.



POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Para estimar el Índice de Carencias Sociales de la Comisión y la Tasa de Pobreza Multidimensional del Gobierno se consideraron las dimensiones de salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda, y redes y entorno. La Comisión planteó que la medida multidimensional debía ser un complemento a la pobreza por ingreso, mientras que el Gobierno entregó una medida que no se relaciona con la pobreza por ingreso, lo que sumado a que los indicadores y los umbrales que se utilizan difieren respecto a lo propuesto por la Comisión, conlleva a que las familias que son definidas como carentes sean distintas.

Ambas metodologías definieron sus ponderadores para cada indicador, los cuales, al ser sumados, dan origen al índice y puede tomar valores entre 0% y 100%. La Comisión propuso tener 5 dimensiones de igual peso, con indicadores que valen lo mismo, excepto el indicador de aprendizaje, el cual en la dimensión de educación vale el doble que el resto. En cambio, la propuesta del MDS sólo consideró 4 dimensiones, por lo que cada una ponderó 25%.

Respecto a la definición de carentes, la Comisión propuso considerar como carentes aquellos hogares que tengan al menos un 33% de carencias²⁹. En cambio, el Gobierno fijó un criterio aún más restrictivo al definir como carentes aquellos hogares con al menos 25% de carencias.

²⁹ Al igual que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del PNUD, como es la norma en la mayor parte de las mediciones internacionales basadas en la medida de Alkire y Foster. Comisión, 2014, pág. 92.

De esta forma, la Comisión propuso considerar en pobreza a aquellos hogares que tienen ingresos bajo la línea de pobreza; en pobreza extrema al grupo de hogares que tengan ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema, que corresponde a dos tercios de la línea de pobreza, y cuyas carencias sociales superen el umbral de 33%; en vulnerabilidad al grupo de hogares que teniendo ingresos por sobre la línea de pobreza, tengan ingresos bajo la línea de vulnerabilidad (que equivale a 1,5 veces el valor de la línea de pobreza) o que sus carencias sociales superen el umbral del 33%. Por último, los hogares que tengan ingresos por sobre la línea de vulnerabilidad y que además tienen menos de un tercio de carencias sociales no son considerados ni pobres ni vulnerables.

En cambio, el Gobierno utilizó una metodología independiente, a la utilizada para identificar la pobreza por ingreso, para definir la pobreza multidimensional. Con esto, sólo un 52% de los hogares considerados como carentes según el Gobierno no lo son con la metodología de la Comisión para el 2013.

Cuadro 5 DIMENSIONES E INDICADORES DE LA COMISIÓN Y MDS

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión y MDS.

Dimensiones	Indicadores Comisión	Ponderador Indicadores Comisión	Ponderador Dimensiones Comisión	Indicadores MDS	Ponderador Indicadores MDS	Ponderador Dimensiones MDS
Educación	Asistencia	5%	20%	Acceso a la educación	8,3%	25%
	Escolaridad	5%		Rezago escolar	8,3%	
	Nivel de Aprendizaje	10%		Escolaridad	8,3%	
Salud	Autopercepción de salud	10%	20%	Malnutrición	8,3%	25%
	Acceso a salud	10%		Adscripción al sistema previsional	8,3%	
				Acceso a atención de salud	8,3%	
Empleo y Seguridad Social	Ocupación	10%	20%	Ocupación	8,3%	25%
	Seguridad Social	10%		Seguridad Social	8,3%	
				Jubilación de personas en edad de jubilarse	8,3%	
Vivienda	Hacinamiento	6,7%	20%	Hacinamiento	8,3%	25%
	Estado de la vivienda	6,7%		Estado de la vivienda	8,3%	
	Acceso a servicios básicos	6,7%		Acceso a servicios básicos	8,3%	
Entorno y Redes	Seguridad pública	5%	20%			
	Medioambiente	5%				
	Equipamiento	5%				
	Redes de Apoyo	5%				
Umbral de Carencias	33%			25%		

1. INDICADORES

Las dimensiones recomendadas por la Comisión consideraron tanto indicadores de acceso como de resultados, y que además, sean susceptibles a ser afectados por políticas públicas. A continuación se presenta la definición de cada dimensión con sus correspondientes indicadores propuestos por la Comisión e implementados por el Gobierno.

1.1 Salud: es una condición básica para el desarrollo de las personas, puesto que permite el adecuado funcionamiento físico y mental de los individuos. Las carencias en este ámbito limitan el bienestar y la posibilidad de desarrollarse³⁰.

³⁰ No se incluyó para el 2006 el indicador de acceso a salud que propuso la Comisión dado que la CASEN no incorporó la pregunta para ese año.

	Indicadores Comisión:	Indicadores MDS:
Acceso a salud	Se consideró carente en acceso a salud a aquellos hogares que tienen al menos un miembro que no se encuentre afiliado a algún sistema previsional de salud.	Similar a lo propuesto por la Comisión. Se consideró a un hogar como carente si al menos una persona en el hogar no está afiliada a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.
Auto percepción	Se consideró carente de salud a aquellos hogares donde uno de sus miembros presente una nota inferior a 4 en su estado de auto percepción de salud.	
Malnutrición		Consideró a un hogar como carente si al menos un niño o niña de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.
Acceso a atención de salud		Este nuevo indicador consideró a un hogar como carente si al menos un miembro del hogar tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por alguna de las siguientes razones: pensó en consultar pero no tuvo tiempo; pensó en consultar pero no tuvo dinero; pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención; pidió hora pero no la obtuvo. También se consideró a un hogar carente en este indicador si al menos un miembro del hogar, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE, pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud, por alguna de las siguientes razones: decidió no esperar para acceder a la consulta a través de AUGE o GES, para solucionar su problema con mayor rapidez; pensó que la atención AUGE podría ser de baja calidad; el trámite para acceder al AUGE o GES es muy difícil; el AUGE o GES no cubría las necesidades de la enfermedad; no sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE; no pertenece al tramo de edad que está cubierto; otra razón.

Cuadro 6 INDICADORES SALUD DE LA COMISIÓN Y MDS

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión y MDS.

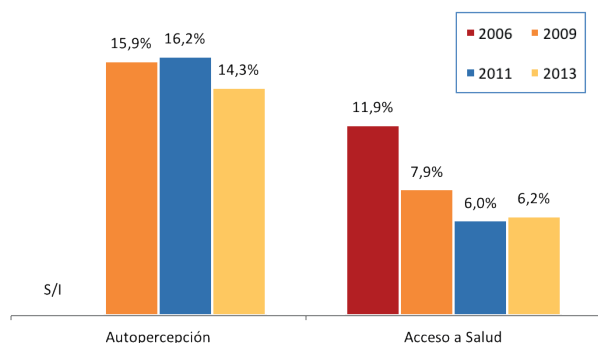


Gráfico 3 EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE SALUD, METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

Para la dimensión de salud de la Comisión se contó con el indicador de auto percepción sólo para los años 2009, 2011 y 2013, que disminuye de 15,9% a 14,3% de los hogares en ese período. Hay que tener en cuenta que la auto percepción es una pregunta que se realizó al encuestado, por lo que eventualmente, no reflejó la situación de todos los

integrantes del hogar. Por otro lado, el indicador de acceso a salud identificó el porcentaje de hogares que tiene al menos un miembro que no está afiliado a algún sistema previsional. Las carencias en este indicador han disminuido notablemente durante los últimos años de 11,9% a 6,2% de los hogares, es decir, de 517.461 a 328.067 hogares.

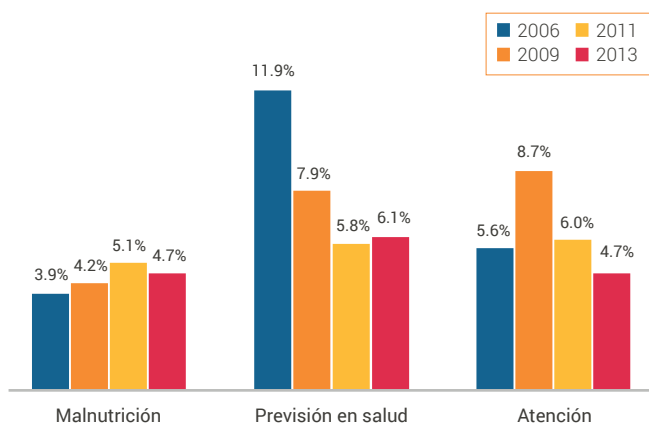


Gráfico 4

EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE SALUD POR METODOLOGÍA MDS (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

Para la dimensión de salud de la Comisión se contó con el indicador de auto percepción sólo para los años 2009, 2011 y 2013, que disminuye de 15,9% a 14,3% de los hogares en ese período. Hay que tener en cuenta que la auto percepción es una pregunta que se realizó al encuestado, por lo que eventualmente no reflejó la situación de todos los integrantes del hogar. Por otro lado, el indicador de acceso a salud identificó el porcentaje de hogares que tiene al menos un miembro que no está afiliado a algún sistema previsual. Las carencias en este indicador han disminuido notablemente durante los últimos años de 11,9% a 6,2% de hogares, es decir, de 517.461 a 328.067 hogares.

1.2 Educación: es la base para el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas, posibilitándoles la autonomía y el desarrollo personal.

Cuadro 7
**INDICADORES EDUCACIÓN
 DE LA COMISIÓN Y MDS**

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión y MDS.

	Indicadores Comisión:	Indicadores MDS:
Acceso a la Educación	Indicador de acceso a la educación de los miembros del hogar en edad escolar. Se consideró carente a aquellos hogares con al menos un miembro de entre 4 y 18 años que no se encuentre asistiendo a un establecimiento educacional.	A diferencia del indicador de la Comisión, se complementa con las personas que presentan algún impedimento. Se consideró carentes a hogares que tienen entre sus miembros al menos a una persona de 4 a 18 años de edad que no está asistiendo a un establecimiento educacional, excluyendo a quienes han egresado de cuarto medio. Además, se consideró carente a hogares que tienen al menos una persona entre 6 y 26 años que tiene una condición permanente y/o de larga duración y que no asiste a un establecimiento educacional.
Nivel de Aprendizaje	Este indicador buscó medir el logro de la educación. Para ello, se utilizaron los resultados del SIMCE de los establecimientos educacionales y se compararon con los estándares de aprendizaje elaborados por el Ministerio de Educación. Existen tres niveles de puntajes: adecuado, elemental o insuficiente, y se considera carente el hogar con al menos un niño o joven que asista a un establecimiento educacional con puntaje "insuficiente" en al menos una prueba de lenguaje o de matemáticas[2]. Para esto se utilizó el puntaje SIMCE si es que rindió la prueba ese año, o se considera el nivel anterior más cercano[3]. Adicionalmente, se considera carente en este indicador al hogar que presente carencias en el indicador de asistencia, las privaciones en acceso a la educación implicarían privaciones en el logro educativo.	
Escolaridad	Indicador de acceso a la educación para los miembros del hogar mayores a 18 años. Se consideró carentes a aquellos hogares con al menos un miembro mayor a 18 años que tengan menos años de escolaridad respecto a lo establecido por ley de acuerdo a su edad[1].	De manera similar a la Comisión, este indicador consideró carente a los hogares que tienen al menos un miembro mayor de 18 años que ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad (4).
Rezago Escolar		Este nuevo indicador consideró carentes a los hogares que tienen al menos una persona de 21 años o menos que asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades, y que se encuentra retrasado dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.

*(1) Para el cálculo de este indicador se determina la primera cohorte de edad afectada por cada cambio en la legislación. Años de escolaridad obligatoria: 4 años a partir de 1920; 6 años desde 1930; 8 años desde 1967 y 12 años desde el año 2003.

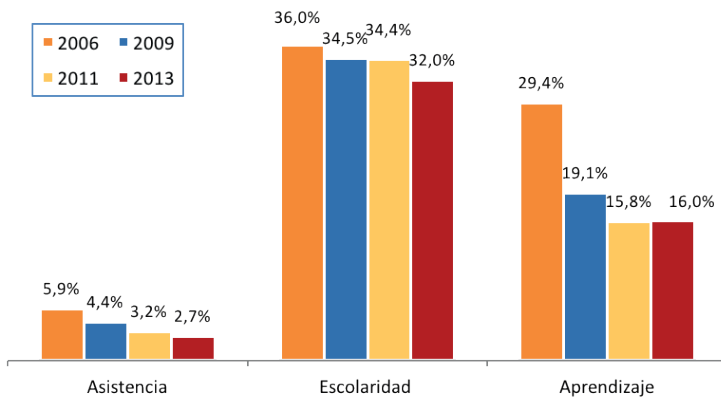
(2) Para esto se utiliza para todos los años el puntaje de insuficiente establecido en Agencia de Calidad de la Educación (2013), pág. 8. Este valor es 241 en el caso de comprensión de lectura y 245 en matemáticas.

(3) *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 sólo imparten educación media, se consideran los resultados del nivel superior más cercano al curso del alumno*. Comisión (2014), pág. 81.

(4) Años de escolaridad obligatoria: 4 años a partir de 1920; 6 años desde 1930; 8 años desde 1967; y 12 años desde el año 2003.*

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE EDUCACIÓN POR METODOLOGÍA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.



El Gráfico 6 muestra los indicadores utilizados por el Gobierno. En relación al acceso a la educación incorporando a la población con alguna discapacidad, este indicador pasó de 6,5% a 3,1% hogares, es decir, de 281.911 a 164.615 hogares. Observamos que el nivel de rezago se ha mantenido relativamente bajo y estable, pasando de 2,7% a 2,3% de los hogares durante estos 7 años, esto es, de 115.088 a 118.633

hogares. Por último, en relación a enseñanza obligatoria del Gobierno, el indicador de escolaridad de la metodología del Gobierno consideró los cambios de ley ocurridos en 1920 y 1930. Con esto, el indicador pasó de 35,8% a 32% de los hogares durante ese período, esto es, de 1.553.628 a 1.686.147 hogares.

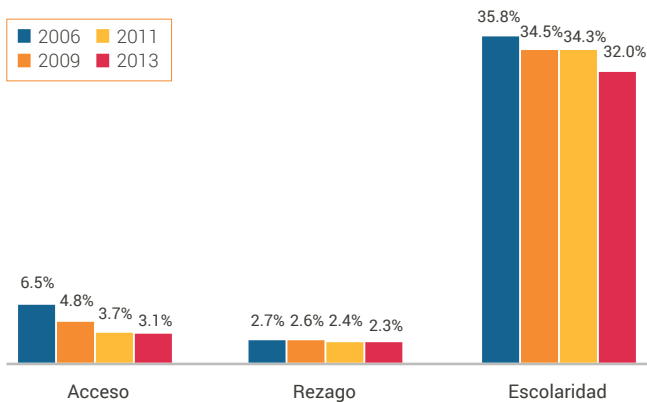


Gráfico 6
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE EDUCACIÓN POR METODOLOGÍA MDS (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

Cuadro 8
INDICADORES VIVIENDA DE LA COMISIÓN Y MDS

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión y MDS.

	Indicadores Comisión:	Indicadores MDS:
Hacinamiento	Un hogar se consideró con carencia en esta dimensión, si el número de personas por dormitorios es mayor o igual a 2,5.	Se acoge la recomendación de la Comisión
Estado de la Vivienda	Indica la condición de habitabilidad de la vivienda. Son carentes aquellos hogares que habitan en viviendas que presentan muros, techos o suelos en mal estado; o en viviendas que se consideran precarias. Estas son las mediaguas, mejoras, ranchos, rucas, chozas y viviendas reconstruidas con materiales reutilizados.	Se acoge la recomendación de la Comisión
Acceso a Servicios Básicos	Se consideró carentes aquellos hogares que habitan en viviendas que no cuenten con acceso a agua potable vía red pública, que tengan llave de agua fuera de la vivienda o que no tengan servicios de eliminación de excretas.	Este indicador es similar, pero menos restrictivo, a lo propuesto por la Comisión. Consideró carentes a los hogares que residen en viviendas que no tienen acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tienen acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (incluyendo entre éstas el acceso a agua proveniente de pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, o camión aljibe) en el caso de áreas rurales. También se consideraron carentes a todos los hogares que tienen llave fuera de la vivienda y/o no tienen servicio de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a W.C conectado a alcantarillado o fosa séptica).

1.3 Vivienda: La dignidad y el bienestar de las personas se ven directamente afectadas por las condiciones en que se habita un hogar. Más aún, la mala calidad de una vivienda puede llegar a ocasionar problemas de salud y en el desarrollo de las personas.

Según la metodología de la Comisión, en el Gráfico 7 observamos que los indicadores de vivienda disminuyen levemente entre el 2006 y 2013. Carentes en hacinamiento disminuyen de 13,7% a 9,3%, esto es, de 592.988 a 490.428 hogares. Luego, los hogares carentes en estado de la vivienda disminuyen de 16,6% a 13,6%, de 721.206 a 715.928 hogares. Y los carentes en acceso a servicios básicos de 11,4% a 7,6%, de 492.254 y 401.198 hogares.

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE VIVIENDA POR METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

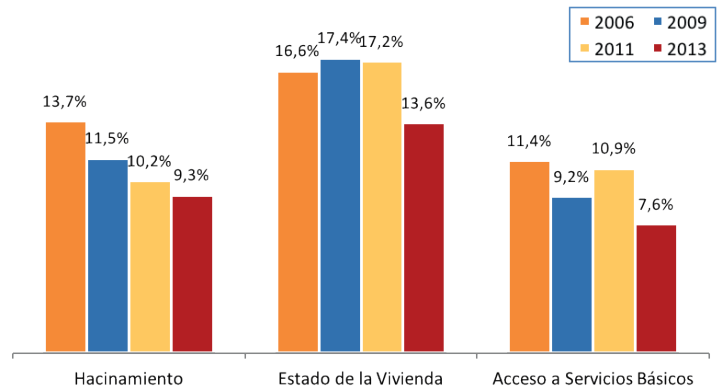
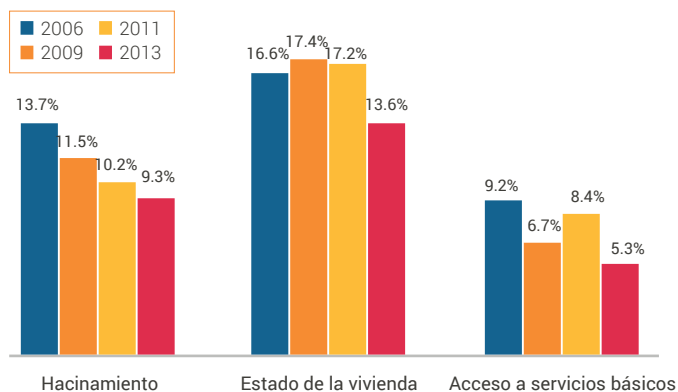


Gráfico 8
**EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE VIVIENDA
 POR METODOLOGÍA MDS
 (PORCENTAJE DE HOGARES)**

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.



La única diferencia entre la metodología de la Comisión con la del MDS se encuentra en el indicador de servicios básicos. Los hogares carentes en acceso a servicios básicos pasan de 9,2% a 5,3% entre el 2006 y 2013, de 397.443 a 279.751 hogares.

1.4 Empleo y Seguridad Social: las carencias en esta dimensión van más allá de la escasez de recursos, pues tiene efecto en la autovaloración, autonomía económica y desarrollo económico de las personas.

	Indicadores Comisión:	Indicadores MDS:
Ocupación	Este indicador revela el acceso al mercado laboral. Un hogar se consideró carente si un integrante de 15 años o más, se encontró desocupado (busca activamente empleo pero no encuentra), o si un integrante que es inactivo laboralmente (no busca trabajo) declaró estar dispuesto a trabajar de forma inmediata ante una oferta. Es una forma más amplia de captar personas desalentadas en la búsqueda de trabajo por haber tenido dificultades previas para encontrar uno.	A diferencia de la Comisión, se consideró a un hogar carente si al menos un integrante mayor de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) se encontró desocupado (es decir, buscó trabajo la semana pasada).
Seguridad Social	Este indicador consideró como carente en acceso a seguridad social si al menos uno de los integrantes que se encontraron trabajando no cotiza en el sistema previsional o si presenta carencia en el indicador de ocupación. Se excluyó a los trabajadores independientes con más de 12 años de escolaridad, porque puede responder a preferencias personales.	Se consideró a un hogar carente si tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.
Jubilación de Personas en Edad de Jubilar		Se consideró carentes a los hogares que tienen al menos un integrante (hombre o mujer) que no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

Cuadro 9
**INDICADORES EMPLEO Y SEGURIDAD
 SOCIAL DE LA COMISIÓN Y MDS**

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión y MDS.

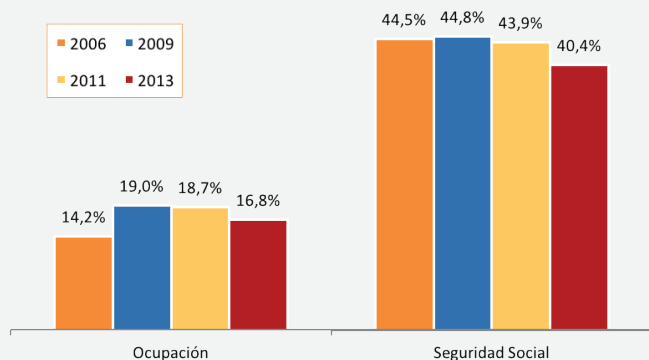


Gráfico 9
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL POR METODOLOGÍA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

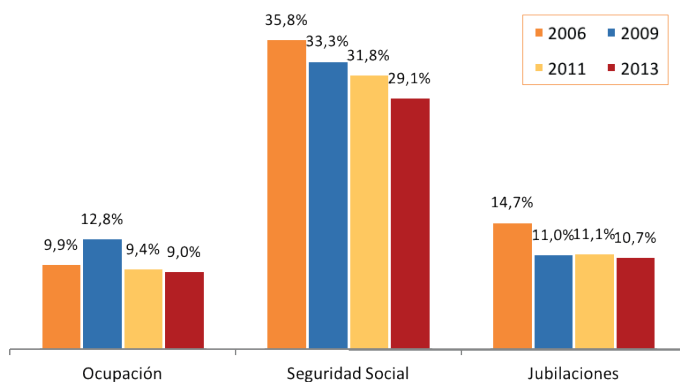
Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

En el Gráfico 9 observamos que el indicador que presentó más carencias es el de seguridad social; y en estos últimos años el porcentaje de hogares carentes en este indicador se ha mantenido estable, de 44,5% a 40,4% esto es, cayó de 1.928.042 a 2.131.709 hogares. Además, se muestra que el porcentaje de hogares con algún miembro que trabaja y que no cotiza o que no está afiliado a un sistema previsional, o que está desempleado. En ocupación, se presentó un aumento el 2009 consistente con la crisis financiera y se observó cómo el 2013 cae levemente. Entre el 2006 y 2013 pasó de 14,2% a 16,8% de los hogares, esto es, de 616.403 a 884.436 hogares.

En el Gráfico 10 observamos los indicadores de empleo y seguridad social del MDS. En relación a la ocupación, utilizamos a los mayores de 18 años y este indicador pasó de 9,9% a 9% de los hogares entre el 2006 y 2013. Mientras que el indicador de seguridad social bajó de 35,8% a 29,1% de los hogares en ese período, de 1.552.752 a 1.532.328 hogares. En relación a las jubilaciones, este indicador pasó de 14,7% a 10,7% de los hogares en esos años, de 638.109 a 536.850 hogares.

Gráfico 10
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS DE EMPLEO, SEGURIDAD SOCIAL Y JUBILACIONES POR METODOLOGÍA MDS (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.



1.5 Entorno y Redes: las carencias en este indicador buscan evidencia de provisión deficitaria de bienes públicos, déficit en espacios públicos limpios y seguros y la ausencia de redes de apoyo. Para ello se midió tanto las carencias en entorno como en redes. Tal como se mencionó, esta dimensión fue omitida en la metodología entregada por MDS.

Cuadro 10 INDICADORES ENTORNO Y REDES DE LA COMISIÓN

Fuente: LyD sobre el Informe de la Comisión.

	Indicadores Comisión:
Seguridad Pública	Se planteó medir la seguridad pública a través de un conjunto de preguntas al jefe de hogar referido a problemas existentes en el barrio o localidad de residencia. Se propuso 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; y violaciones o ataques violentos a personas en la vía pública.
Medioambiente	Se propone considerar como carente a los hogares que declaran 3 de los siguientes problemas: 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; y plagas.
Equipamiento comunitario y social	Se propuso considerar como carentes a los hogares que declaran como problemas 3 de las siguientes opciones: 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.
Redes de Apoyo	Se consideró un hogar carente de apoyo si no podría conseguir seis meses de ingreso mensual en caso de necesitarlo y con quiénes, que en la encuesta CASEN es la alternativa "Nadie o ninguna".

Observamos en el Gráfico 11 que entre los indicadores propuestos para el 2013 un 16,9% de los hogares tiene carencia en seguridad pública (893.574 de los hogares), 26,9% en contaminación (1.419.461 hogares), un 5,5% en equipamiento (292.378 hogares) y un 27,5% en redes de apoyo (1.448.389 hogares).

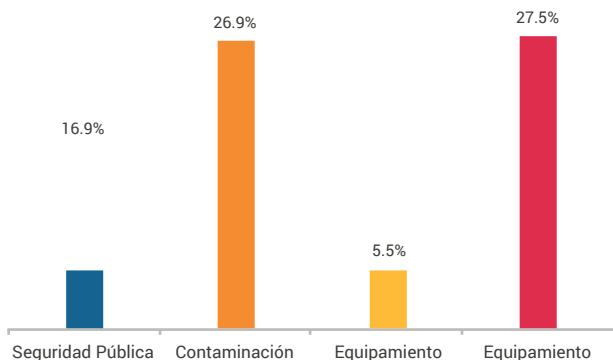


Gráfico 11 CARENIA EN ENTORNO Y REDES POR METODOLOGÍA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de la encuesta CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

2. ESTIMACIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A continuación, en el Gráfico 12 presentamos el indicador de carencias de la Comisión y la pobreza multidimensional del Gobierno. Tal como se mencionó, no se determinó el índice de carencias de la Comisión para el 2006 puesto que no estaba el dato de auto percepción de salud y con esto los resultados no son comparables. De igual forma, estimamos la tasa de carencias para el 2013 sin y con la dimensión entorno y redes. Es importante tener en cuenta que las estimaciones 2009 y 2011 de la Comisión sólo son comparables con la estimación 2013 sin la dimensión de redes y entorno.

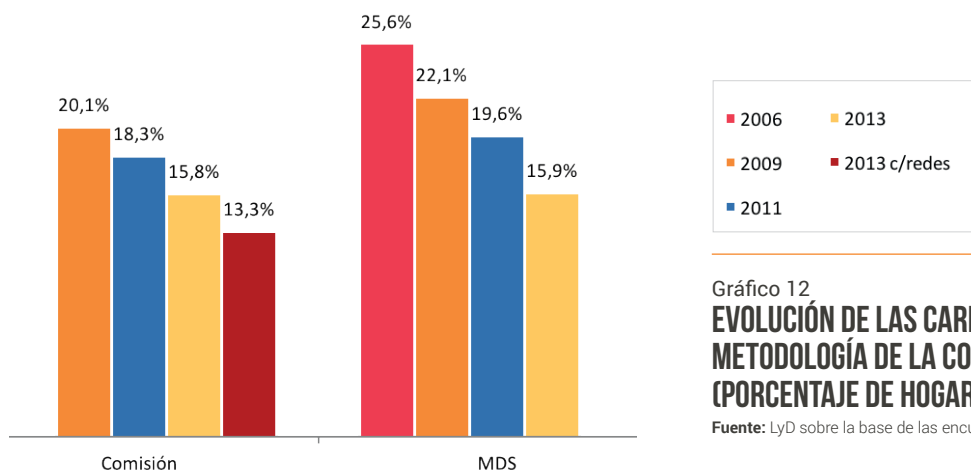


Gráfico 12
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES DE LA METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN Y MDS (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2006, 2009, 2011 y 2013.

Al agregar todos los indicadores obtenemos que con la propuesta de la Comisión, un 20,1% de los hogares serían carentes el 2009, equivalente a 943.219 hogares. Éste disminuye a 15,8% para el 2013 si consideramos la metodología sin la dimensión de entorno y redes, con lo que tendríamos un total de 834.244 hogares carentes, es decir, siguiendo la metodología comparable, 108.975 hogares dejaron de ser pobres. Incorporando el indicador de redes, 13,3% hogares serían carentes (703.427 hogares). Con la metodología del Gobierno, entre el 2006 y 2013 la pobreza

multidimensional ha disminuido de 25,6% a 15,9%, es decir, 271.083 hogares han salido de las carencias, esto es, de 1.108.112 a 837.029 hogares.

Luego, en el Gráfico 13 mostramos cómo se clasificarían los hogares a partir de la propuesta de la Comisión a través del tiempo. Para, ello se presentó el porcentaje de hogares pobres, pobres extremos, vulnerables y ni pobres ni vulnerables.

Gráfico 13
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA PROPUESTA POR LA COMISIÓN (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de las encuestas CASEN 2009, 2011 y 2013.

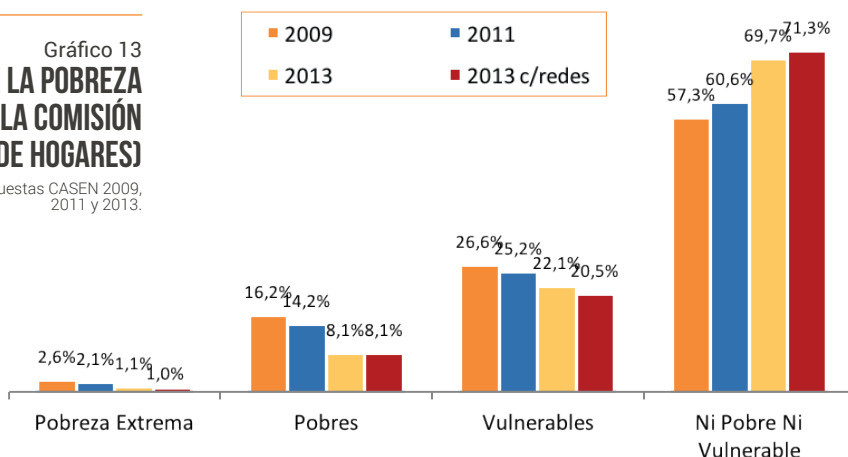
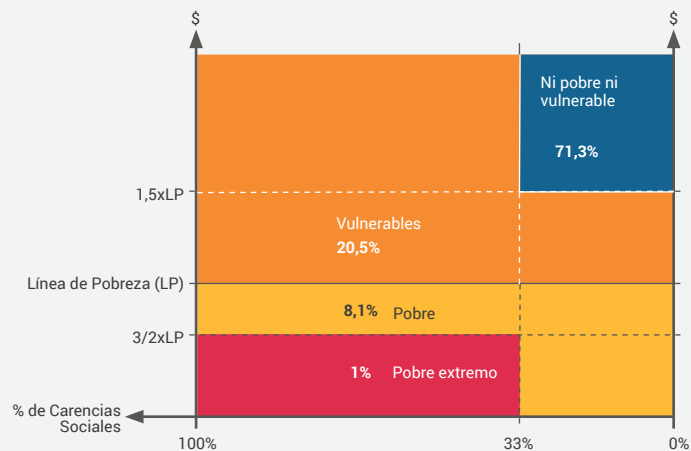


Gráfico 14
**8,1% DE LOS HOGARES SERÍAN POBRES
 CON LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN
 (PORCENTAJE DE HOGARES)**

Fuente: LyD sobre la base de CASEN 2013.



Es importante recordar que la principal diferencia entre los resultados obtenidos en este estudio y los de la Comisión para 2011 es que no se tiene acceso a los registros administrativos para el ajuste de CCNN en los ingresos del trabajo independientes y las prestaciones de seguridad social³¹.

En base al método multidimensional para el 2013, un 15,9% hogares serían pobres multidimensionales según el Gobierno. En cambio, según la propuesta de la Comisión resulta una clasificación socioeconómica acorde a la realidad: un 8,1% de los hogares serían pobres (429.045 hogares); 1% pobres extremos (52.841 hogares); 20,5% de los hogares serían vulnerables (1.082.743 hogares); y 71,3% ni pobres ni vulnerables (3.762.040 hogares). (Gráfico 14)

Tal como se evidenció en el Gráfico 14, la diferencia entre la tasa de pobreza extrema de la propuesta completa de la Comisión con sólo el ajuste de la pobreza por ingreso (Gráfico N 2), es que la propuesta de la Comisión considera a un individuo como pobre extremo si su ingreso es menor a la línea de pobreza extrema y es considerado carente. Con esto, la población en pobreza extrema pasa de 2,7% a 1% hogares para el 2013, de 144.148 a 52.841 hogares.

³¹ Se debe recordar que para el 2011 la Comisión determinó que un 2,3% de los hogares serían pobres extremos, en vez de 2,1% de este cálculo. Estimó 15,2% de hogares pobres en vez de 14,2%; 27,8% de hogares vulnerables, en vez de 28,2%; y 57,1% de hogares ni pobres ni vulnerables, en vez de 60,6%.

ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Finalmente, a partir de la metodología del Gobierno realizamos un análisis de sensibilidad para medir cómo cambia la tasa de pobreza multidimensional obtenida para el 2013 cuando el umbral de carencias se modifica.

Como es de esperar, al ser más exigente el umbral definido por el Gobierno, el porcentaje de pobres aumenta. El mayor cambio se da cuando el umbral varía de 25% a 33%. En este caso, los hogares clasificados como pobres multidimensionales disminuyen de 15,9% a 5,6%. Esto muestra lo sensible que son este tipo de metodologías a los parámetros utilizados, por ello, este tipo de criterios deben ser validados con más investigaciones y estudios, como lo fue la Comisión. Aún más, es posible evidenciar que la mayor diferencia entre la metodología de la Comisión con la del Gobierno no es el cambio de los indicadores utilizados, sino que el umbral de carencias del Gobierno fue más exigente.

Otro punto importante es que un porcentaje importante de las familias que fueron identificadas como carentes bajo la metodología de la Comisión no lo son con la metodología utilizada por el Gobierno, y viceversa. Para el 2013 más de la mitad (52%) de los hogares considerados como carentes según el Gobierno no lo son con la metodología de la Comisión, de los 837.029 hogares considerados como carentes por el Gobierno, 432.278 no lo son con la metodología de la Comisión. De manera contraria, de los 703.427 hogares considerados como carentes por la metodología de la Comisión, el 42,5% de éstos no lo son por la metodología del Gobierno, esto es, 298.676 hogares. (Cuadro 11)

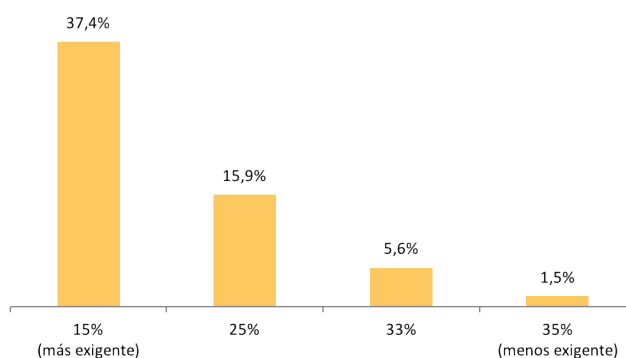


Gráfico 15
CÓMO CAMBIA LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DEL GOBIERNO CON DISTINTOS UMBRALES (PORCENTAJE DE HOGARES)

Fuente: LyD sobre la base de la encuesta CASEN 2009, 2011 y 2013.

Cuadro 11
HOGARES CARENTES POR TIPO DE METODOLOGÍA

Fuente: LyD sobre la base de la encuesta CASEN 2013.

		Metodología Gobierno	
		No carente	Carente
Metodología Comisión	No carente	4.138.123	432.278
	Carente	298.676	404.751

En relación a esto, otro tema muy importante es que la metodología del cálculo de pobreza multidimensional del Gobierno no restringe por ingreso y con ello se consideran hogares pertenecientes al 20% más rico de la población. En el Gráfico 15 se presenta cómo se distribuye la pobreza multidimensional estimada a partir de la metodología del Gobierno para el 2013 entre los quintiles de ingreso. Observamos que si bien el mayor porcentaje de los hogares pobres multidimensionales se encontró en los primeros quintiles, 38.751 hogares clasificados como prioritarios de la política social se ubicaron en el 20% más rico de la población y es posible encontrar a hogares con casi \$ 8 millones de ingreso por persona. Esto nos hace cuestionarnos si corresponde clasificar a estas familias como objeto de la política social de nuestro país. En cambio, al limitar por ingreso, la metodología de la Comisión sólo considera a quienes tienen menos acceso a recursos.

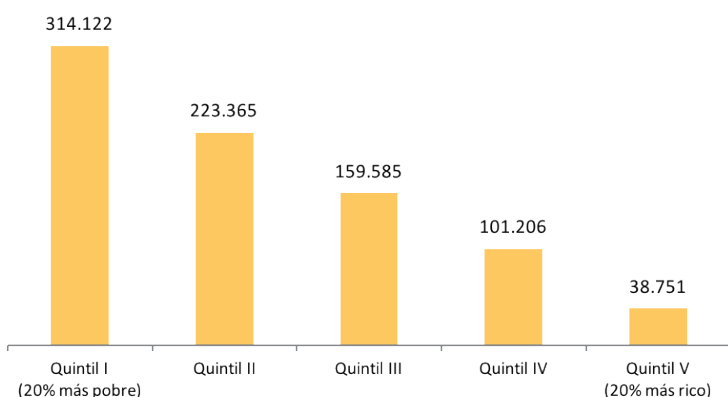


Gráfico 16
**POBREZA MULTIDIMENSIONAL
 GOBIERNO POR QUINTIL DE INGRESO
 (PORCENTAJE DE HOGARES)**

Fuente: LyD sobre la base de la encuesta CASEN 2013.

Si se considerara a los hogares bajo cierto nivel de ingreso, por ejemplo 1,5 veces la línea de la pobreza como la línea de vulnerabilidad, la tasa de pobreza multidimensional del Gobierno pasaría de 15,9% a 8,7% hogares, similar al resultado que habría obtenido en caso de aplicar la metodología de la Comisión.

DISCUSIÓN DE LA IMPLICANCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La generación de indicadores para la medición de la pobreza tiene dentro de sus fines orientar la política social del país. Es por ello, que todo cambio metodológico no sólo tiene implicancias en los resultados obtenidos, sino en cómo estos indicadores se pueden traducir en acciones concretas para direccionar recursos en la política social.

En relación a las modificaciones introducidas por el Gobierno a la metodología de pobreza por ingreso, el cambio más discutido fue el dejar de ajustar por CCNN. La CASEN es una encuesta de auto reporte, y tal como se mostró en la tercera sección, se observa una clara subdeclaración en los ingresos. El cambio esperado al considerar un menor nivel de ingreso con respecto al real, necesariamente será forzar al alza la tasa de pobreza. Esto explica, en parte, la diferencia entre la tasa de pobreza de 12,8% por hogar del Gobierno y 8,1% por hogar de la Comisión.

En otro ámbito, tal como evidenciamos en este estudio, es importante tener en cuenta que la pobreza extrema prácticamente no existiría si se hubiese acogido a la metodología de la Comisión. A su vez, a partir de esta metodología se presentó un nuevo grupo socio económico denominado “vulnerables”, que si bien no son pobres, enfrentaría una elevada probabilidad de caer en pobreza. Ante una importante disminución de la pobreza, este nuevo grupo de hogares, que no son pobres y tienen riesgo de caer en pobreza, toma mayor importancia para la definición de las políticas sociales. Por ende, su omisión resulta a lo menos, discutible.

En la metodología para determinar la tasa de pobreza multidimensional es donde se presentan las mayores diferencias entre la propuesta de la Comisión y la utilizada por el Gobierno. Si bien ambas estructuras comparten las dimensiones de educación, salud, empleo y seguridad social y vivienda, los indicadores para cada dimensión y su ponderación fueron diferentes, lo que conlleva a que las familias consideradas como pobres multidimensionales también lo sean. Tal como mencionamos, al modificar las definiciones de los indicadores, los hogares considerados

como carentes son distintos. Para el 2013, sólo un 52% de los hogares considerados como carentes según el Gobierno no lo son con la metodología de la Comisión. Por ello, no da lo mismo la definición de los indicadores, ya que determinan a hogares distintos.

Tal como se evidenció en el análisis de sensibilidad, la decisión del Gobierno de utilizar un umbral más restrictivo, de 25% en vez de 33%, genera como consecuencia obtener una tasa de pobreza multidimensional más alta a la estimada a partir del umbral recomendado por la Comisión. Si bien el estudio multidimensional de la pobreza es un avance para las políticas públicas, la mayor contribución es llevar a cabo un seguimiento, por separado, de cada indicador. Esto le resta cierto valor a la cifra agregada que entrega la tasa de pobreza multidimensional. De cierta forma, se está ponderando información que ya existía y en su agregado es poco informativa para aplicarla en los programas sociales.

Por su parte, varios de los indicadores empleados por el Gobierno pueden ser muy cuestionados, como el acceso a un programa en particular de salud como lo es el de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) o la eliminación del indicador de la calidad de la educación. A su vez, la definición de estos umbrales eventualmente se puede utilizar para evaluar a las autoridades a partir del avance de los mismos. Por esto no es indiferente la definición de éstos.

Un ejemplo muy cuestionado fue la incorporación de un nuevo indicador de malnutrición infantil, ya que confunde a niños con problemas de desnutrición con los de obesidad. En la década de los 70' la desnutrición era un reflejo de la pobreza infantil, en cambio, hoy en día la obesidad infantil trasciende los grupos socioeconómicos. Definitivamente, y tal como se mencionó, otro indicador muy discutible que introdujo el Gobierno fue el de atención en salud. Este indicador confunde la desprotección en atención con una evaluación al programa de salud AUGE. Tal como se evidenció, los indicadores propuestos por la Comisión tenían como fin evaluar cobertura y calidad de cada dimensión, no el desempeño de un programa en particular como lo

es el AUGE. Un cambio favorable es como se definió el indicador de previsión en salud, esta modificación reflejó de manera más realista la desprotección que el indicador de la Comisión, al considerar los seguros de salud.

En relación a la dimensión de educación, el indicador más importante de la Comisión era el de aprendizaje. Su eliminación es muy preocupante, ya que era el único indicador que podía aproximar si la educación que estaba recibiendo el niño era carente en calidad. A su vez, en su reemplazo, el Gobierno propuso un indicador de rezago que más bien representa una situación en donde no hay espacio para avanzar y más bien refleja las diferencias propias entre los estudiantes.

En cuanto a la dimensión de trabajo, se incorporó como indicador a las personas jubiladas en edad de jubilar, siendo que estimó como carentes a la población que prefiere estar económicamente activo en su edad de jubilación.

En la dimensión de vivienda no se presentan grandes cambios. Finalmente, y tal como mencionamos, es muy cuestionado que el Gobierno no incluyera la dimensión de entorno y redes. Razmilic (2015) analizó que no todas las razones entregadas por el Gobierno justifican esta omisión, más bien, respaldan la importancia de esta dimensión y propone incorporar otros indicadores relacionados con conectividad, distanciamiento a equipamientos relevantes, intensidad, entre otros.

En suma, a partir de todos los cambios antes señalados, es importante mencionar que la Comisión propuso una propuesta integral, pero el hecho de acoger sólo algunas de las recomendaciones y no la propuesta como un todo, trae implicancias directas en los resultados obtenidos como los aquí analizados.

CONCLUSIONES

La metodología oficial para medir la pobreza debiese reflejar la realidad socioeconómica del país, para así tener una mejor comprensión de este fenómeno.

Los resultados de este estudio corresponden a un cálculo desconocido, ya que concluimos que al utilizar la metodología de la Comisión, la pobreza extrema casi no existe. Según la metodología actualizada de la Comisión, 1% de los hogares estarían en pobreza extrema y siguiendo la del Gobierno, 3,9% de los hogares. Al parecer, la población chilena en su mayoría tiene los ingresos necesarios para adquirir la Canasta Básica Alimentaria. Asimismo, para el 2013 un 8,1% de los hogares estarían en pobreza por ingreso al utilizar las recomendaciones de la Comisión. En cambio, según la metodología del Gobierno, 12,8% de los hogares estarían en pobreza, es decir, 245.352 más de los 429.045 considerados en la propuesta de la Comisión. En ambas metodologías es posible observar importantes avances en la reducción de la pobreza, de casi 2 millones de personas que salieron de la pobreza entre 2006 y el 2013.

Sin embargo, en la metodología de la Comisión aparece un nuevo grupo definido como los vulnerables, y que tienen alta probabilidad de caer en situación de pobreza. Siguiendo la metodología de la Comisión, 20,5% de los hogares sería vulnerable el 2013, lo que corresponde a 1.082.743 hogares. Con respecto al porcentaje de hogares que presentan carencias sociales, podemos concluir que éstas en general, y específicamente en los distintos indicadores, han disminuido de manera favorable entre el 2006 y 2013.

La mayor diferencia entre ambos modelos, la Comisión y el Gobierno, está en la identificación de los grupos afectados, ya sea por la falta de ingresos, por la presencia de carencias sociales, o por ambas. A partir del análisis de sensibilidad se desprende que la metodología de pobreza es muy sensible al umbral que se utilice. Utilizando la metodología del Gobierno con el umbral de la Comisión, la pobreza multidimensional disminuye notablemente. Eso nos hace pensar que más allá del cambio de los indicadores, el cambio introducido que más efecto tuvo en el resultado fue utilizar un umbral más restrictivo. En cuanto a los indicadores, es preocupante la exclusión del indicador de aprendizaje en la metodología

del Gobierno, que es el indicador que la propuesta de la Comisión le dio mayor importancia. También es discutible que el método del Gobierno asigne la misma ponderación a todos los indicadores, justificándose en la simplicidad en el cálculo.

En suma, de este estudio y del cálculo aquí realizado concluimos que no da lo mismo la definición del umbral y los indicadores. A partir de estos cambios, sólo un 52% de los hogares considerados como carentes el 2013 por el Gobierno, lo fueron con la metodología de la Comisión.

Adicionalmente, al no limitar por el ingreso, la metodología del Gobierno identificó como pobres multidimensionales a hogares que no son prioritarios para la política social, como lo son aquellos pertenecientes al 20% más rico de la población, que en algunos casos alcanzan los 8 millones de pesos de ingreso por persona.

Además de la calidad de la educación, para investigaciones futuras sería interesante evaluar la incorporación de otros indicadores, como uno que identifique la educación para la primera infancia, la dimensión faltante de redes y apoyo y estudiar detalladamente a la población vulnerable, aquellos más susceptibles a caer en situación de pobreza ante los distintos imprevistos.

Finalmente, y a pesar de que por las razones que se presentaron era necesario hacer cambios en la metodología para medir la pobreza, es recomendable mantener la medición histórica para cuantificar los efectos de las políticas públicas en el largo plazo y poder observar los avances de éstas. A su vez, la metodología utilizada para determinar los indicadores sociales debe ser consistente a través del tiempo y no debe depender si los resultados convienen a la autoridad de turno. Tal como se mencionó, los índices de pobreza entregados por el MDS el 2013 no siguen la misma metodología a los entregados por el MDS entre 1990 y 2011. Sin embargo, los resultados presentados muestran una importante baja en la pobreza y se presenta un tasa de pobreza extrema prácticamente inexistente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de Calidad de la Educación (2013). Informe Nacional de Resultados SIMCE 2011.

Informe Nacional de Resultados SIMCE 2011. Santiago de Chile: Editorial Del Pacífico.

Alkire, S. (2007). The Missing Dimensions of Poverty Data. *OPHI Working Paper Series*.

Alkire, S. (2007). Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty.

Alkire, S. y Foster, J. (2007). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Paper Series*.

Alkire, S y Seth (2009). Measuring Multidimensional Poverty in India new proposal. *OPHI Working Paper Series*.

Bourguignon, F. and S. Chakravarty (2003). "The measurement of multidimensional poverty". *Journal of Economic Inequality*.

Burgos, S. y J. Méndez (2014). "La Medición de la Pobreza: Propuesta para la Actualización de la Medición de la Pobreza en Chile". *Seminario de título, Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue guiada por la profesora Valentina Paredes*.

CEPAL. Escalas de Equivalencia: Reseña de conceptos y métodos. Disponible en <http://www.oecd.org/els/soc/income-distribution-database.htm>

CEPAL (2009). "La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2009".

Comisión para la Medición de la Pobreza (2014). "Informe Final: Comisión para la Medición de la Pobreza".

CONEVAL-México (2009). Generación de un índice multidimensional de pobreza. *Documento de trabajo. México*.

CONEVAL-México (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. *México D.F.*

Denis, A., Gallegos, F., & Sanhueza, C. (2010). Medición de Pobreza Multidimensional en Chile.

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*.

Fundación para la Superación de la Pobreza (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 Canberra (2011). "Handbook on Household Income Statistics". *United Nations Economic Commission for Europe. Second Edition*.

Grupo de Río (2007). Compendio de las Mejores Prácticas en Medición de Pobreza. *Compendio de las Mejores Prácticas en Medición de Pobreza*.

Henoch, P. (2015). "Un Chile menos desigual: La política social y su efecto sobre la reducción de la desigualdad". *Libertad y Desarrollo. Serie de Informe Social N° 148*.

INE (2013). "Metodología VII Encuesta de Presupuestos Familiares". *Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago de Chile*.

Larraín, F. (2008). Cuatro Millones de Pobres en Chile: Actualizando la Línea de Pobreza. *CEP, Estudios Públicos*.

Larrañaga, O. (2007). La Medición de la Pobreza en Dimensiones Distintas al Ingreso. *CEPAL, Estudios Estadísticos y Prospectivos*.

Libertad y Desarrollo (2015). "CASEN 2013: El Silencioso reemplazo de la Metodología Tradicional". *Tema Público N° 1206*.

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

Ministerio de Desarrollo Social (2014). "Libro de Códigos Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional: Base de Datos Complementaria de Ingresos y Subsidios Originales, Muestra Completa Octubre 2011-Enero 2012". *Serie Documentos Metodológicos N° 27*.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Libro de Códigos Base de Datos Principal Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 Metodología Nueva". *Serie Documentos Metodológicos N° 31*.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingreso y Multidimensional". *Serie Documentos Metodológicos N° 28*.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Metodología de Diseño Muestral Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013". *Serie Documentos Metodológicos N° 30*.

Ministerio de Planificación Social (2006). "Manual de Usuario Base de Datos, 2006". *CASEN 2006, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.

Ministerio de Planificación Social (2009). "Manual de Usuario Base de Datos, 2009". *CASEN 2009, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.

Molina, Sergio; A. Donoso, A. Llona, S. Baeza y M. Kast (1974). "Mapas de la Extrema Pobreza". *Documento de Trabajo IE-PUC, N° 29, 1974*.

Observatorio Social (2014). "Descripción y Objetivos de la encuesta CASEN". *Ministerio de Desarrollo Social*.

OCDE (2014). OECD Income Distribution Database: Gini, poverty, income, Methods and Concepts.

Panel de Expertos CASEN (2015). "Informe Panel de Expertos CASEN 2013". *Panel de Expertos CASEN*.

Raczynski, Dagmar (1986). "¿Disminuyó la pobreza entre 1970 y 1982?". *CIEPLAN. Notas Técnicas N° 90*.

Razmilic, S. (2015). "Entorno y Redes: la dimensión desconocida de CASEN 2013". *Centro de Estudios Públicos. Puntos de Referencia, N° 404*.

Sen, A. (1984). Values, Resources, and Development. *Centro de Estudios Públicos. Cambridge, USA: Harvard University Press*.

Sen, A. (1984). Capacidad y bienestar. *La calidad de vida, 54-83*.

Torche, A. (1987). "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas". *Desarrollo Económico en Democracia: Proposiciones para una Sociedad Libre y Solidaria. Ediciones Universidad Católica de Chile*.

