



DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE POBREZA

JULIO 2025

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
326

AUTORES: MARÍA PAZ ARZOLA G., PAULINA HENOCH I.,
VÍCTOR MARTÍNEZ C.

ISSN 0717-1536

AUTORES: **MARÍA PAZ ARZOLA G.**

Ingeniero Comercial con mención en Economía y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Filosofía Política y Ética de la universidad Adolfo Ibáñez. Se desempeña como Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

PAULINA HENOCH I.

Ingeniero comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magíster en Economía Aplicada de la misma universidad. Se desempeña como Coordinadora del Programa Pobreza, Vivienda y Ciudad de Libertad y Desarrollo.

VÍCTOR MARTÍNEZ C.

Ingeniero comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magíster en Economía de la misma universidad. Se desempeña como director ejecutivo del Centro de Investigación Empresa y Sociedad de la Universidad del Desarrollo.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. METODOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO	5
III. QUÉ HAY DETRÁS DE LA DISMINUCION DE LA POBREZA EN EL PAÍS	13
IV. REFLEXIONES FINALES	22
V. REFERENCIAS	24

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las décadas, Chile ha avanzado considerablemente en la medición y con ello la comprensión de lo que es la pobreza, sus manifestaciones y sus causas. El país ha evolucionado desde un enfoque centrado en identificar las carencias materiales y falta de ingresos hacia una evaluación multidimensional del fenómeno, que incorpora aspectos más amplios del bienestar, como son la educación, la salud, el trabajo, la situación de la vivienda y el entorno y la existencia de redes y cohesión social.

Si bien las metodologías para medir la pobreza en cada momento del tiempo han permitido una comprensión más integral de este fenómeno, estas han surgido en respuesta a contextos específicos. Por ello, es fundamental que continúen adaptándose para recoger y reflejar con mayor precisión las dimensiones y variables que explican que una persona o un hogar se encuentre en esta condición.

Ello, no obstante, representa un desafío complejo. Por un lado, debido a las dificultades metodológicas implícitas en su medición y, por otro, por la necesidad de un consenso sobre el estándar a establecer según la situación del país. En efecto, a pesar del progreso sostenido de las últimas décadas, el deterioro económico de los últimos años ha provocado el resurgimiento de algunas carencias materiales que se creían superadas. Esto hace aún más necesario definir con claridad lo que significa realmente estar en pobreza y, a partir de ello, establecer cómo deben responder las políticas públicas.

En el presente trabajo buscamos definir el significado de la pobreza y la evolución de su medición a través del tiempo, para luego identificar y analizar los factores determinantes que han hecho posible su reducción.

II. METODOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

A lo largo de nuestra historia más reciente, se han realizado significativos esfuerzos para medir la pobreza, así como los cambios que ésta experimenta en el tiempo. Para determinar una tasa de pobreza se requiere establecer parámetros y tomar algunas definiciones sobre cuál es el estándar que delimita a quienes se encuentran en dicha condición. La pobreza no sólo evidencia la falta de aspectos materiales; ésta limita el desarrollo de las personas, su capacidad para trabajar y representa una amenaza para el bienestar futuro de individuos y familias (Molina 1974). Se hace por ello imprescindible contar con una estimación más precisa de un indicador que permita a la sociedad y el Estado ocuparse de este problema y emprender acciones como el diseño de políticas públicas que apoyen a quienes presentan más carencias y los lleven a superarlas.

Como veremos a continuación, en el caso de Chile la definición de pobreza ha ido evolucionando, por una parte, debido al progreso económico experimentado por el país, que se refleja en la existencia de una elevada movilidad social ascendente (Ferreira et al. 2012, Libertad y Desarrollo 2018), pero además por las implicancias que éste ha

tenido sobre la comprensión de este concepto. Es decir, el acuerdo –implícito– sobre lo que significa estar en situación de pobreza en cada momento del tiempo.

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS

Durante la primera parte del siglo XX, las carencias materiales que afectaban a la población del país estaban muy extendidas y, debido a su naturaleza, eran muy visibles. Así se verifica a partir de los esfuerzos que se llevaron a cabo a fines de los '60 y principios de los '70 para identificar y analizar la situación de escasez en ámbitos como el acceso a la vivienda y desnutrición infantil (CEPAL 1969). Desde ahí, una primera aproximación cuantitativa al fenómeno de la pobreza¹ fue precisamente a través de la determinación de estas carencias, en lo que se conoce como un enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En ese momento no se disponía de la amplitud y variedad de datos que tenemos ahora, por lo que la fuente primordial de esta metodología fue el XIV Censo de Población y Vivienda, elaborado por el Instituto Na-

1. Previamente Ahumada (1958) realizó los primeros intentos por cuantificar la pobreza en Chile. Propuso que las necesidades básicas que debía satisfacer una familia eran de alimentación, educación y vivienda y estimó que el 58,6% de la población era pobres en 1955.

cional de Estadística (INE) en 1970, que ofrecía información sobre las condiciones bajo las cuales vivía la población. Sobre esta base se analizaron una serie de indicadores y se construyó un conjunto representativo de la extrema pobreza, formado por personas que habitaban viviendas que, por lo general, cumplían con características relacionadas con aspectos materiales: sistemas deficientes de eliminación de excretas, situación de hacinamiento, estructuras no residenciales, ausencia de equipamiento, o viviendas clasificadas como callampas, ranchos o rucas o móviles.

Fue así como se elaboró el Mapa de la Extrema Pobreza (Molina 1974), herramienta que permitió identificar territorialmente la prevalencia de la pobreza, así como las zonas y localidades con carencias materiales más severas.

Es probable que, en dicho momento, frente a la precaria información disponible y a la urgencia de diseñar políticas públicas que permitieran atender a quienes presentaban mayores carencias, la medición de la pobreza haya pretendido satisfacer dos propósitos. En primer lugar, otorgar mayor objetividad en la definición de ésta y con ello a la asignación de la política social que, al provenir de leyes del ámbito laboral y en respuesta a la acción de grupos de trabajadores que ejercían presión (ODEPLAN 1988), se basaba más bien en criterios corporativistas, es decir, la adscripción a un determinado grupo gremial (Torche 1986, Larrañaga 2010). La consecuencia de esto es que se tenía una legislación muy compleja y una estructura muy desigual de beneficios para los distintos grupos de trabajadores, tanto en calidad, como en cobertura, guardando más relación con su grado de poder que con su necesidad. Mientras tanto, la población en pobreza, que carecía de organización, quedaba marginada del sistema (ODEPLAN 1988). Se hacía necesaria entonces una medición que les diera visibilidad y que posibilitara direccionar los programas estatales hacia los grupos más carentes, independiente de otras dimensiones que hasta ahora habían prevalecido.

Así también, en dicho momento se requería de una medida de pobreza capaz de guiar la política social, esto es, un indicador que permitiera hacer un seguimiento periódico de la evolución de la pobreza en el tiempo, estableciendo metas abordables y teniendo claro cuál era la población que se iba a priorizar –especialmente para los gobiernos-, a partir de cuya variación se pudiera evaluar el efecto de las políticas implementadas.

Como resultado de esta metodología, se determinó que en 1970 un 21% de la población del país se encontraba en pobreza extrema, lo que equivale a aproximadamente 1.916.000 personas. En ese momento, un 41% de los niños en edad escolar no asistía a la escuela (ODEPLAN 1988). Posteriormente, en 1982, se repitió el estudio y se estimó que la tasa de pobreza había disminuido al 14% de la población, mientras que la proporción de niños en edad escolar que no asistía se redujo al 9,9% (Mujica y Rojas 1982).

Años después, a fines de los '80, tras los avances del país en la reducción de la pobreza extrema, se introdujo una medida absoluta que no dependía de parámetros variables y facilitaba las comparaciones en el tiempo. Así se buscó avanzar hacia la satisfacción efectiva de un conjunto de necesidades definidas previamente. Para ello se diseñó una encuesta que posibilitó obtener más información sobre los ingresos de los hogares, algo que el Censo no contenía. Este fue el origen de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), así como de la medición regular de la pobreza por ingresos en el país a través de ésta.

Desde sus inicios, la encuesta CASEN fue un instrumento clave para medir los ingresos que los hogares obtenían de distintas fuentes, determinar la tasa de pobreza y evaluar el alcance, así como el impacto de las prestaciones sociales. Esta encuesta ha sido aplicada periódicamente desde 1987, primero por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), luego el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y en la actualidad

por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y se ha consolidado como base fundamental para diseñar, ajustar y monitorear las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza. Gracias a este instrumento objetivo, se ha permitido establecer la superación de la pobreza como una meta fundamental de nuestra política social.

Con esta fuente de información, en 1987, fue posible avanzar hacia una nueva metodología para la medición de la pobreza, denominada Método de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (Feres y Macero 2001). Esta metodología, que se basó en la concepción de pobreza como insuficiencia de ingresos planteada originalmente por Rowntree (1901)², define como pobres a las personas que habitan en hogares cuyos ingresos son insuficientes para alcanzar un estándar mínimo de vida. Dicho estándar se determinó considerando el gasto de los hogares, utilizando como referencia la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Por otra parte, se estableció que los hogares en situación de pobreza extrema son aquellos cuyos ingresos no alcanzan siquiera para cubrir un nivel mínimo de alimentación.

Esta fue la metodología que se utilizó por un poco más de 20 años y que permitió contar con una serie de datos comparables y confiables, los que reflejaron avances sostenidos en reducción de la pobreza. En 1987 se estimó oficialmente una tasa de pobreza de 45,1%, la que se redujo a 38,6% en 1990 y a 13,7% en 2006. Esa tendencia se frenó transitoriamente en 2009, cuando la caída en la pobreza se revirtió por primera vez en todo el período, llegando al 15,1%, para luego retomar la caída y llegando a 11,7% en 2013.

A partir de la entrega de resultado de la encuesta CAsEN 2015, se adoptaron una serie de ajustes provenientes de las recomendaciones de la Comisión Aseso-

ra Presidencial 2014 que se convocó para mejorar esta metodología. Así, entre otros cambios, hasta el año 2013, la condición de extrema pobreza se determinaba tomando como referencia una canasta básica alimentaria. Sin embargo, desde entonces, la pobreza extrema comenzó a medirse en función de un estándar mínimo de subsistencia, definido por una canasta de alimentos ajustada según requerimientos calóricos y tipo de alimentos, a la que se añadió un componente no alimentario. En este sentido, se dejó de considerar la incapacidad de cubrir únicamente los gastos en alimentación como el principal indicador de pobreza extrema, elevando el criterio a la falta de otros bienes esenciales.

Esto hizo, por un lado, que la metodología oficial en Chile se diferenciara de la de otros países de la región, ya que la línea de pobreza extrema no se basa sólo en el costo de la canasta básica de alimentos, sino que equivale a dos tercios de la línea de pobreza (CEPAL 2023). Pero, además, elevó significativamente el estándar para definir a un hogar como no pobre en relación con la metodología previa, con lo que se buscó ajustarse al progreso experimentado por el país en las décadas previas. Es así como, entre otros cambios que se introdujeron en ese momento, el recálculo de las tasas de pobreza con este nuevo estándar para los años anteriores incrementó de forma considerable los valores originales. Por ejemplo, la tasa de pobreza para 1990 se incrementó desde 38,6% a 68,5%, esto es, prácticamente el doble, mientras que para 2013, el cambio metodológico significó pasar desde 14,4% a 14,7%³. En el caso de la extrema pobreza, la tasa para 1990 casi se quintuplicó, al pasar de 13,0% a 48,8%, mientras que en 2013 el cambio fue de 3,5% a 4,5% (ver Gráfico N°1).

Este tipo de medida es más o menos la que ha persistido desde ese momento en Chile, aunque evolucionando y

2. Rowntree (1901) definió la pobreza en términos de la insuficiencia de ingresos, introduciendo el concepto de ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas y de línea de pobreza, bajo la cual clasificó a las personas como pobres. Su estudio para la ciudad de York, Inglaterra, fue una de las primeras metodologías rigurosas para medir la pobreza bajo esta concepción.

3. Más información en Henoch et al (2015a).

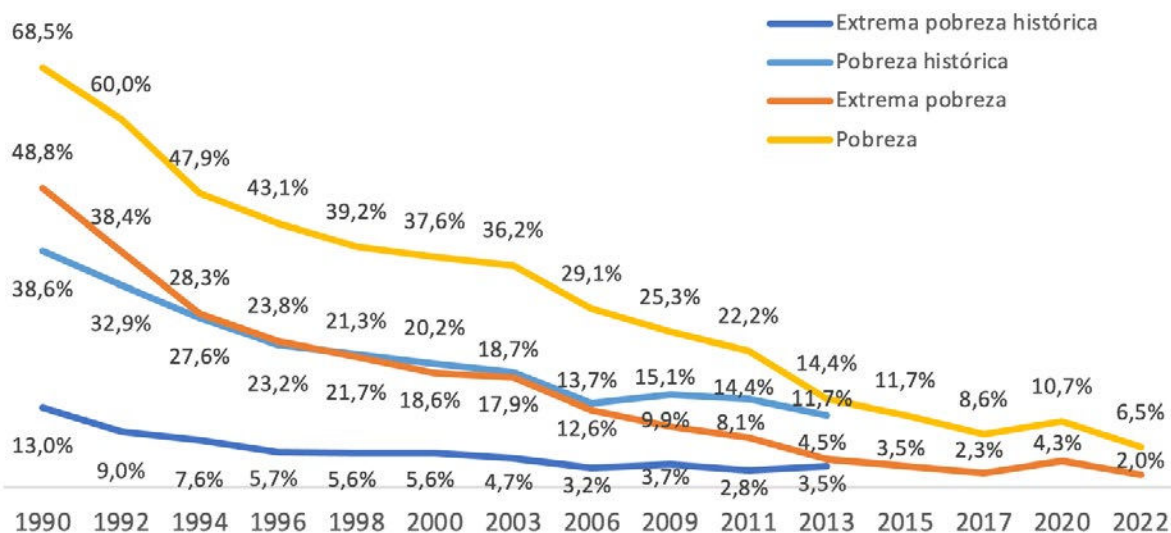
complejizándose la definición de la suma de los ingresos y la del nivel de gasto mínimo para poder cubrir los alimentos. De acuerdo con esta metodología, la pobreza se determina comparando los ingresos de los hogares con un umbral de referencia, denominado “línea de la pobreza” (o “línea de pobreza extrema”, según corresponda), el cual se construye a partir de una serie de supuestos. La línea de la pobreza representa el monto necesario para cubrir el gasto en bienes y servicios esenciales que garantizan las necesidades mínimas de un hogar y se calcula en función de una canasta básica de alimentos (CBA). A su vez, la línea de pobreza extrema se define como dos tercios del valor de la línea de pobreza.

Esta medición se aplica a nivel de hogar, considerando el número de integrantes para establecer un valor de referencia. Es importante destacar que, a medida que el país progresa, se vuelve necesario actualizar los

parámetros de esta metodología, especialmente en lo relacionado con la CBA (Larraín 2008).

En cuanto a los ingresos, se consideran tanto los componentes monetarios (ingresos del trabajo, rentas, pensiones, jubilaciones y los subsidios monetarios), como un componente no monetario: el alquiler imputado, que es una estimación de los gastos que el grupo familiar prescinde al ser dueño de la vivienda donde habitan –o por no tener que pagar por ella–. La suma de estos ingresos se compara con el valor de la línea de la pobreza que se determina a partir del número de integrantes del hogar. Así, un hogar se considera en pobreza si no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer el valor de este umbral. A partir de la metodología vigente, haciendo los ajustes correspondientes para equiparar las actualizaciones que ésta ha recibido, se ha podido cuantificar un significativo progreso en el país, reduciendo la tasa de pobreza hasta 6,5% en 2022 y la pobreza extrema a 2% (ver Gráfico N°1).

Gráfico 1 Evolución de la pobreza y extrema pobreza por ingresos de la metodología histórica y oficial, 1990-2022 (% de personas)



Fuente: LyD sobre la base de MDSF (2020)⁴ y encuestas CASEN.

4. Las tasas entre 1990 y 2017 se obtienen de MDSF (2020). “Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?”.

Recientemente, en 2024 y 2025, el Gobierno convocó a una nueva Comisión Asesora Presidencial⁵ con el objetivo de estudiar y actualizar nuevamente la metodología para medir la pobreza por ingreso y revisar el funcionamiento de la medición multidimensional de la pobreza en Chile. Como resultado de su trabajo, ésta entregó un informe final con recomendaciones, cuya aplicación llevaría a adoptar un estándar más alto en comparación con el vigente –tal como ocurrió una década atrás–, lo que explica que la tasa de pobreza para 2022 se eleve desde 6,5% a 22,3% de la población. Las recomendaciones relativas a la medición de la pobreza por ingreso fueron, en términos gruesos, tres:

- i) Se propone utilizar una nueva versión de la Encuesta de Presupuestos Familiares para actualizar los bienes que forman parte de la canasta básica de consumo mediante la cual se calcula la línea de la pobreza. El objetivo de esto es incorporar el cambio que exhiben los patrones de consumo de la población desde el año 2011. Así también, esta nueva versión permite corregir los precios de los bienes que forman parte de esta canasta y que en la medición vigente se encontraban subestimados.
- ii) Se sustituye una parte de los alimentos ultra procesados de la canasta básica de consumo por alimentos saludables, de tal forma de establecer un estándar ya no relativo a las calorías que se necesita consumir, sino al tipo de alimento del cual éstas deben obtenerse.
- iii) Se recomienda diferenciar entre hogares que son propietarios de su vivienda y aquellos que deben pagar arriendo, para cada uno de los cuales se calcula una línea de pobreza distinta,

de modo de reconocer que sus necesidades de gasto –y por lo tanto de ingresos corrientes– no es la misma. Esta diferenciación permitiría reflejar con mayor precisión el costo adicional que enfrentan quienes deben arrendar una vivienda, un gasto que ha aumentado sustancialmente en los últimos años. Así también, busca enmendar una de las falencias que tiene la metodología vigente, que imputa a los hogares propietarios un ingreso adicional que, al no tratarse de dinero en efectivo, lleva a sobreestimar sus posibilidades de gasto y, con ello, a subestimar los niveles de pobreza⁶.

De estos cambios, el que explica la mayor parte del alza en la tasa de pobreza es la actualización de los precios a los cuales se valora la canasta básica de consumo, corrección que permite representar mejor el costo efectivo del consumo mínimo que se está fijando como estándar para no ser pobre. Actualmente nos encontramos en espera de que el Gobierno determine cuáles de las recomendaciones serán acogidas y de qué forma se incorporarán a la metodología oficial.

Hasta aquí, la medición de la pobreza aplicada en el país ha permitido realizar un seguimiento en el tiempo, sin embargo, ésta impide efectuar comparaciones internacionales, ya que cada país cuenta con una línea de pobreza nacional basada en sus propias encuestas, supuestos y metodología, aunque comparten ciertas ideas matrices. Es por ello que, con el objetivo de poder medir la pobreza en el contexto global y comparar no sólo en el tiempo, sino también entre países, el Banco Mundial introdujo una metodología común basada en la propuesta de Sachs (2005). De acuerdo con ésta, la condición de pobreza se define como aquellos hogares que disponen de menos de \$2,15 dólares al día (medido según paridad de poder de

5. Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza en Chile 2025. Más información en Comisión Asesora Presidencial (2025).

6. Para más información, ver Libertad y Desarrollo (2023).

compra –PPP por sus siglas en inglés– del año 2017), lo que corresponde a casi \$37 mil por persona al mes en pesos del 2017. Se trata de un valor que se origina en la idea de que se requiere al menos \$1 dólar al día, pero con el tiempo se ha ido ajustando y por ejemplo en el año 2015, se utilizaba una línea de pobreza de \$1,25 dólares PPP 2005. Bajo esta medición, la pobreza en Chile ha caído desde 15,4% en 1987 hasta 0,4% en 2022.

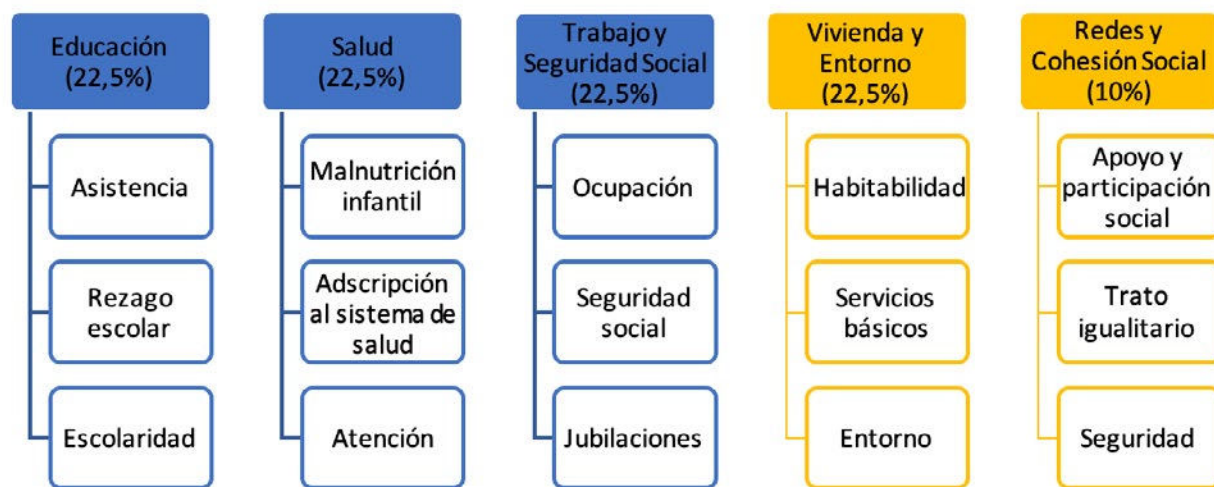
MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA POBREZA POR INGRESOS

El progreso experimentado durante las últimas décadas no sólo por Chile, sino también por otros países, que ha llevado a una caída histórica en las tasas de pobreza a nivel mundial (Sala-i-Martin 2006), ha provocado el surgimiento de medidas alternativas a la pobreza por ingresos, que permitan identificar otras carencias que se alcanzan como estándares para guiar la labor de los Estados. Es así como, durante los años

noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cuál buscó medir el progreso social considerando otras dimensiones además de la económica, como salud y educación.

En la misma línea, en 2015, impulsado por la conceptualización de Sen (1999) –quien establece la importancia de asegurar capacidades básicas y oportunidades para que las personas puedan vivir y desarrollarse de forma plena–, Chile introdujo una medición de pobreza multidimensional complementaria a la de ingresos. Para ello, basándose en la metodología de Alkire y Foster (2011), implementó un indicador que evalúa en qué medida la población accede a un estándar mínimo considerando cinco dimensiones: educación, salud, trabajo, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Como muestra la Figura N°1, cada una de estas dimensiones se compone a su vez de tres indicadores.

Figura 1 Dimensiones de la Pobreza Multidimensional en Chile*



Fuente: LyD en base MDSF. *En la primera versión había cuatro dimensiones (educación; salud; trabajo y seguridad social; y vivienda) con tres indicadores con igual ponderación por dimensión. Luego, la versión final consideró cinco dimensiones y amplió la de “vivienda” e incluyó el concepto de “entorno” y agregó una quinta dimensión de “redes y cohesión social”.

Para definir si un hogar se encuentra en pobreza, las primeras cuatro dimensiones de esta medición se ponderan por 22,5%, mientras que la dimensión “redes y cohesión social” por un 10%. Dentro de cada dimensión, los indicadores tienen el mismo peso. De esta forma, un hogar es pobre multidimensional si presenta un 22,5% o más de carencias entre los distintos indicadores, lo que correspondería a ser carentes en todos los indicadores en una dimensión. Para ello se asume que, si un integrante del hogar presenta una carencia, todo el hogar la presenta.

Si bien la medida de pobreza multidimensional se concibió como una medida paralela a la pobreza por ingresos, la propuesta de la Comisión para Medir la Pobreza en 2014 sugirió integrar ambas mediciones de tal manera que al cruzarlas se pudiese determinar el grupo más carente entre las dos, es decir, las personas en situación de pobreza extrema. En esa línea, existe evidencia que indica que los hogares clasificados como pobres tanto por ingreso, como multidimensionalmente tienen mayor probabilidad de permanecer en situación de pobreza en el futuro (Bolch et al. 2020). No obstante, hasta la fecha, esta integración no se ha aplicado y ambas medidas continúan utilizándose de forma paralela.

La nueva Comisión de 2024-2025 propuso mantener las dimensiones originales: educación, salud, trabajo, vivienda y entorno, y redes y cohesión social, pero recomendó introducir cambios tanto en los indicadores, como en sus umbrales. A su vez, propuso incorporar cinco nuevos indicadores: aprendizaje escolar, dependencia funcional, cuidados, asequibilidad de la vivienda y conectividad digital. Se propone asignar igual ponderación a cada indicador (5%) y a cada dimensión (20%). Además, se establece un umbral del 25% para determinar si un hogar se encuentra en pobreza multidimensional⁷.

Adicionalmente, si bien la metodología para la medición de la pobreza por ingresos que se ha aplicado en el país es una medida absoluta, es decir, la tasa de pobreza va cambiando respecto a cierto umbral fijo (que solo se reajusta), en paralelo ha ido surgiendo en algunos sectores la idea de impulsar una medida relativa, tal como lo hace la OCDE (OCDE 2018). De acuerdo con esta, la tasa de pobreza se define como el grupo de la población que obtiene ingresos por debajo del 50% de la mediana de ingresos del país. A partir de esta definición, Chile presentó una tasa de pobreza relativa de 16,3% en 2022. La limitación de esta medida es que considera en pobreza a una población que no necesariamente identifica a quienes no satisfacen ciertos estándares de consumo básico y, en caso de desaceleración económica, no permite determinar el impacto en el bienestar de estos hogares.

Así también, hay quienes sugieren incorporar elementos subjetivos en la medición de la pobreza, como percepciones y sensaciones de bienestar (FUSUPO 2010, Banco Mundial 2000), de manera de poder capturar su propia experiencia. Si bien ello puede contribuir con la comprensión del fenómeno de la pobreza, se debe tener cautela, pues mediciones de este tipo son sensibles al nivel de vida y de gastos propio, así como también a la relación –o a la percepción de la relación– de estos con los del entorno en que el hogar se halla. En ese contexto, puede llevar a distorsionar la pertenencia a este grupo.

Con todo, la tasa de pobreza multidimensional de Chile ya integra indicadores subjetivos, como el de entorno y el de trato igualitario. Del mismo modo, desde el año 2019 el MDSF realiza la encuesta de Bienestar Social, basada en el modelo planteado por la OCDE en su serie de documentos: “*How’s Life: Measuring well-being*” (OECD 2024). Esta encuesta recopila información sobre las experiencias y evaluaciones de la

7. Más información de los cambios en Libertad y Desarrollo (2025).

calidad de vida que enfrentan las personas (SES 2023), aportando datos subjetivos que pueden complementar las medidas actuales de pobreza. Uno de los aspectos abordados en esta encuesta es la percepción de inseguridad económica. Por ejemplo, se pregunta sobre la dificultad de llegar a fin de mes y si bien las respuestas favorables se concentran en los hogares con menores ingresos, también se encuentran casos entre los más aventajados, lo que pone en duda la utilidad de esta medición a la hora de orientar políticas públicas. En efecto, en 2023 el 67,3% de las familias del 20% de menores ingresos reportó dificultades para llegar a fin de mes, así como también el 29,8% del 20% de mayores ingresos, una proporción para nada despreciable.

Por último, otro aspecto relacionado con la pobreza y que ha ido cobrando importancia a medida que miles de familias fueron mejorando su situación, es la preocupación por la distribución de los ingresos, lo que impulsó la medición de indicadores de desigualdad. En ese contexto, se evidenció que, dada su naturaleza, la desigualdad no se redujo al mismo ritmo que la tasa de pobreza, sino más bien, de manera más moderada. Asimismo, se observó que las personas tendían a percibir un nivel de desigualdad mayor al que reflejaban los indicadores oficiales (PNUD 2017). Este fenómeno también contribuyó a invisibilizar a quienes enfrentaban mayores carencias. Sin embargo, tal como lo señala Santa Cruz (2017), muchas de las situaciones identificadas como expresiones de desigualdad corresponden, en realidad, a carencias reflejadas en los indicadores de pobreza en múltiples dimensiones, como la falta de ingreso, espacios públicos, educación, empleo, entre otros.

En suma, se aprecia que la metodología para la medición de la pobreza en el país ha ido evolucionando y con ello alterando también la concepción de la pobreza dependiendo del contexto y momento que se ha vivido. En un comienzo había privaciones materiales evidentes que, con el tiempo y el progreso económi-

co del país fueron aliviándose. Ello fue dando paso a la medida de pobreza multidimensional que permitió profundizar en carencias que van más allá del ingreso y de lo que se puede adquirir en virtud de este. Hoy, debido al deterioro económico sufrido por el país en los últimos cinco años, algunas de estas carencias materiales han regresado. La pregunta que surge entonces es ¿cómo hacernos cargo de ambas? ¿Será posible llegar a un consenso de qué es lo que hay detrás de la pobreza y en particular de la pobreza extrema, independiente del modo en que la medimos? ¿Quiénes son los que se encuentran en dicha condición independiente de la metodología mediante la cual nos aproximamos a ellos? En definitiva, ¿de qué hablamos cuando hablamos de pobreza?

III. QUÉ HAY DETRÁS DE LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PAÍS

Habiendo revisado la forma como medimos la pobreza en el país, a continuación, es importante indagar sobre lo que hay detrás de la disminución de ésta, esto es, cuáles son las razones que explican que haya personas saliendo de la pobreza en cada momento del tiempo. Por un lado, ello puede explicarse por una mejora en la autonomía de las personas, esto es, en sus condiciones y capacidades para generar mayores ingresos autónomos, y en especial laborales, en lo que sería el cumplimiento del objetivo de fondo de la reducción de la pobreza. Pero, también, la caída en la pobreza podría deberse al cambio en variables que inciden en el modo como la medimos, aunque no necesariamente impliquen una mejora permanente en las capacidades o bienestar de los hogares. Es el caso del alquiler imputado, de los subsidios monetarios que se entregan de forma transitoria para mejorar los ingresos en una determinada contingencia, oscilaciones en el nivel de precios con que se calcula la línea de la pobreza o la composición de la canasta que se considera en la elaboración de ésta, entre otros.

En el caso de Chile, hay cierto consenso en que el nota-

ble descenso de la pobreza entre los años 1990 y 2022 se debe, en gran medida, a dos factores complementarios: la mejora en la capacidad de las personas para generar ingresos y la acción del Estado tanto propiciando mejores condiciones, como entregando subsidios y transferencias directas (MDSF 2020). Según Larrañaga (2013), nuestro país representa “uno de los casos exitosos de superación de la pobreza en el debate internacional para el desarrollo”. De acuerdo con lo que plantea el economista, “los estudios especializados muestran que la caída de la pobreza en Chile se debe principalmente al efecto que el crecimiento de la economía tuvo sobre la ocupación y los ingresos laborales, pero tal hecho no resta mérito a los gobiernos que crearon o mantuvieron las condiciones requeridas para que se alcanzase tal resultado”. Mientras el progreso económico impulsó la generación de empleo y el aumento de ingresos laborales, las políticas públicas desempeñaron un rol crucial en proporcionar mejores condiciones de bienestar, especialmente para los sectores más vulnerables. La interacción de ambos elementos permitió una reducción significativa tanto de la pobreza, como de la pobreza extrema, lo que se refleja en las cifras históricas.

EL APOORTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

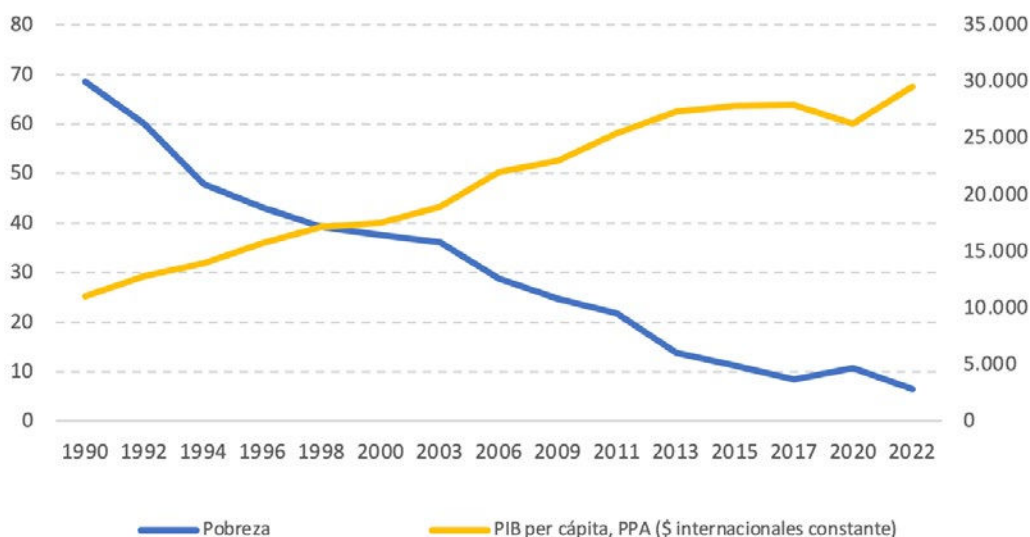
En lo que dice relación con la mejora en la capacidad generadora de ingresos de los hogares, un aspecto clave tiene que ver con la situación económica del país. La evidencia demuestra que el crecimiento económico beneficia a quienes tienen menores recursos tanto como al resto de la población (Dollar y Kraay 2002), por lo que las políticas orientadas al crecimiento deberían formar parte de cualquier estrategia para reducir la pobreza. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico puede considerarse como “un mecanismo irremplazable para cumplir con el propósito de sacar a las personas de la pobreza” (Balcerowicz y Rzonca 2015). Se observa que el crecimiento rápido y sostenido parece seguir siendo la principal manera de favorecer a los más desaventajados (Dollar et al. 2016).

Henoch y Larraín (2015) estiman que entre los años 1990 y 2013, el crecimiento económico explicaría un 67% de la reducción de la pobreza en Chile, mientras que el 25% sería atribuido a un efecto redistributivo.

Por su parte, un estudio del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF 2020) indica que, entre 1990 y 2017, el 91,9% de la reducción de pobreza se debió al crecimiento económico y solo el 8,1% al componente redistributivo. Similar conclusión obtiene Valdés (2018), que determina que las ganancias producto del crecimiento económico entre 1990 y 2015 representaron la mayor parte del aumento total experimentado por los ingresos de las personas de distintos tramos. Para la clase media, por ejemplo (entendida como quienes pertenecen al tercer quintil de ingresos), éste estima que el efecto del crecimiento representó más de diez veces lo ganado producto de la redistribución desde los demás quintiles. Y en el caso de las personas pertenecientes al 20% más pobre –entre quienes se espera que los efectos de la redistribución sean más relevantes–, el crecimiento fue igualmente dominante a la hora de explicar el aumento en sus ingresos, aportando una magnitud seis veces mayor que la redistribución de recursos desde los más aventajados económicamente.

Pues bien, en el Gráfico N°2 se observa una relación inversa entre el crecimiento económico experimenta-

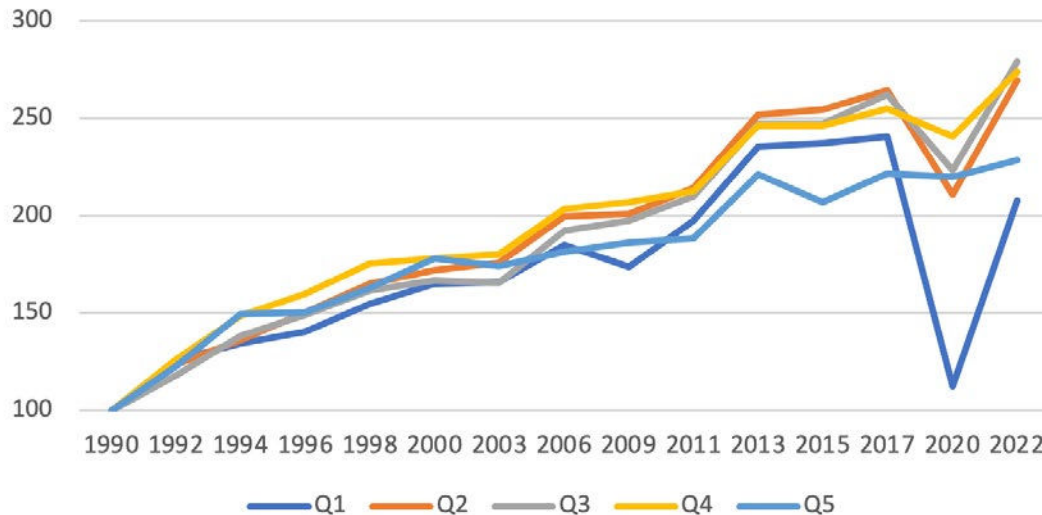
Gráfico 2 Relación entre crecimiento económico y tasa de pobreza, 1990-2022



Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN y Banco Mundial. *Para años anteriores al 2003 se utilizan los factores de expansión de los años respectivos y entre las encuestas CASEN entre 1990 y 2003 se utiliza la base de datos con los ingresos de la metodología vigente.

Gráfico 3

Evolución del ingreso autónomo del hogar por quintil de ingreso, 1990-2022
(1990 = base 100)



Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN.

do por el país y la reducción de la pobreza, donde se aprecia además que en períodos en que el crecimiento del PIB per cápita es mayor, también lo es el ritmo al que cae la pobreza. En el extremo, en 2020, cuando se presentó una desaceleración económica, la tasa de pobreza aumentó. Esto refuerza la importancia que tiene el crecimiento económico como un determinante clave en la mejora de los ingresos de los más desaventajados y en la reducción de la pobreza.

Así también, el progreso económico del país durante las tres últimas décadas se traduce en una mejora significativa en los ingresos de toda población, inclusive la de menores recursos. En el Gráfico N°3 se muestra la evolución del ingreso autónomo promedio por quintil de ingresos. Aquí se ve que en 2022 el primer quintil alcanzó un ingreso autónomo equivalente a 2,08 ve-

ces el ingreso autónomo en 1990; el segundo quintil uno de 2,70 veces el de dicho período; el tercero uno de 2,79 veces; el cuarto creció a 2,74 veces y el quinto a 2,29 veces respecto a 1990. Asimismo, se puede observar cómo la desaceleración económica registrada debido a la pandemia afectó mayormente a los hogares de menores recursos, pues en 2020 el primer quintil redujo su ingreso autónomo a un nivel equivalente a 1,12 veces el de 1990⁸.

LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS FOCALIZADOS PARA LA POBLACIÓN MÁS CARENTE

En lo que respecta a las demás variables que han posibilitado el aumento en los ingresos de los hogares más pobres y con ello la reducción de la pobreza, la que sigue en importancia es el apoyo del Estado⁹ y específicamente

8. Es relevante destacar que esta evolución no necesariamente corresponde a la misma familia a través del tiempo, sino que considera, en cada momento, a los hogares que pertenecen al respectivo quintil.

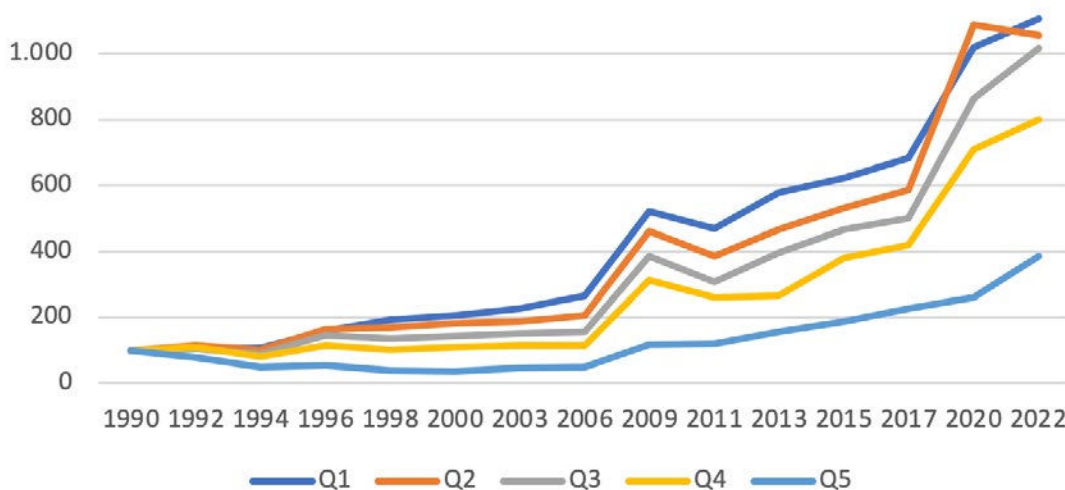
9. En Chile, la mayor parte del gasto público con propósitos sociales se destina al financiamiento de prestaciones y no a la entrega de subsidios monetarios. Por ello, si bien no es cuantificable, es posible que también por la vía de financiar un mayor acceso a educación, a atenciones de salud u otros, contribuya con la generación de mejores condiciones para acceder también a mejores ingresos.

camente las transferencias monetarias que éste realiza. Dado su carácter, estos subsidios suelen estar focalizados principalmente en la población de menores ingresos, lo que explica la diferencia en el aumento al menos desde el año 2006 en adelante, cuando los subsidios se volvieron más importantes.

El Gráfico N°4 muestra la evolución del ingreso promedio por concepto de subsidios por quintil de ingreso. En promedio, en 2022 los subsidios monetarios para el primer quintil fueron 11 veces mayores que en 1990. Para el segundo quintil, el incremento fue de

10,2 veces, en el tercero 10,17 veces, en el cuarto quintil 8 veces y en el quinto 3,86 veces. Parte significativa de este aumento proviene de las pensiones subsidiadas y financiadas con recursos del Estado¹⁰, entre las cuales destacan las de vejez. Para ponerlo en perspectiva, en el año 1990 un 34% de los subsidios asignados a los hogares del primer quintil correspondían a pensiones, mientras que en 2022 esta cifra aumentó a 77%. En otras palabras, el monto absoluto que proviene de las pensiones asistenciales para este primer quintil aumentó 25 veces durante este período, mientras que los subsidios monetarios no asociados a pensiones crecieron casi 4 veces¹¹.

Gráfico 4 Evolución relativa del subsidio monetario del hogar por quintil de ingreso, 1990-2022 (1990 base 100)



Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN.

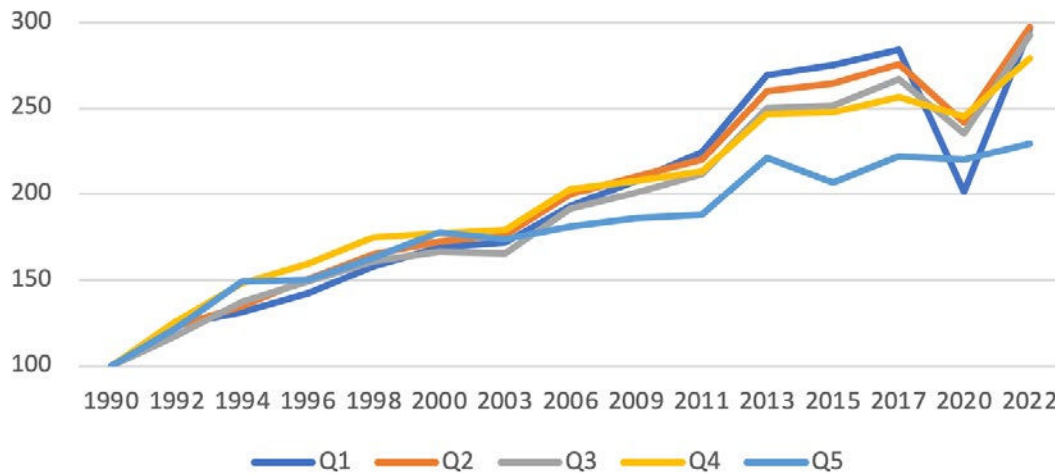
10. Se consideran tanto las pensiones financiadas con recursos del Estado, desde las pensiones asistenciales (PASIS) –hasta 2008–, el Pilar Solidario, el Aporte Previsional Solidario y Pensión Básica Solidaria de Vejez. En los últimos años, también incluye la Pensión Garantizada Universal (PGU), así como las pensiones de invalidez, viudez o aquellas otorgadas por leyes de reparación en conjunto con la PGU.

11. Un incremento en el subsidio dirigido a un grupo específico de la población podría provocar una reducción más pronunciada de la tasa de pobreza de dicho grupo en comparación a la del resto. Sin embargo, aunque se refleje en un menor nivel de pobreza, no implica necesariamente una mayor disminución en términos relativos. Entre 1990 y 2022, la tasa de pobreza en jubilados (mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65) descendió de 58,5% a 2,8%, mientras que, en el resto de la población, bajó de 69,4% a 7,2%. Esto representa una reducción de 55,8 y 62,2 puntos porcentuales, respectivamente.

Si se realiza un ejercicio en el que se consideran únicamente los ingresos monetarios, es decir, excluyendo el alquiler imputado –un factor que suele beneficiar a los hogares propietarios, los cuales suelen estar compuestos por personas de mayor edad– las diferencias se reducen. Entre 1990 y 2022, la tasa de pobreza de los jubilados disminuyó en 55,6 puntos porcentuales, pasando de 72,6% a 15,0%. En el mismo período, la tasa de pobreza de los no jubilados se redujo en 59,8 puntos porcentuales, de 76,6% a 16,8%.

Gráfico 5

Evolución relativa del ingreso monetario de un hogar por quintil de ingreso, 1990-2022 (1990 base 100)



Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN.

En el Gráfico N°5 se muestra la evolución de los ingresos monetarios totales desde el año 1990, replicando el análisis de los gráficos anteriores, pero incorporando tanto los ingresos autónomos, como también los subsidios monetarios entregados por el Estado. Aquí se observa que son los ingresos promedio del primer quintil los que han experimentado el mayor crecimiento relativo del período, alcanzando para 2022 un ingreso monetario equivalente a 2,96 veces el valor registrado para 1990. Por su parte, el segundo quintil registró un aumento de 2,97 veces, el tercero a 2,93 veces, el cuarto a 2,79 veces, mientras que el quinto quintil en 2022 alcanzó un ingreso monetario equivalente a 2,29 veces al registrado en 1990.

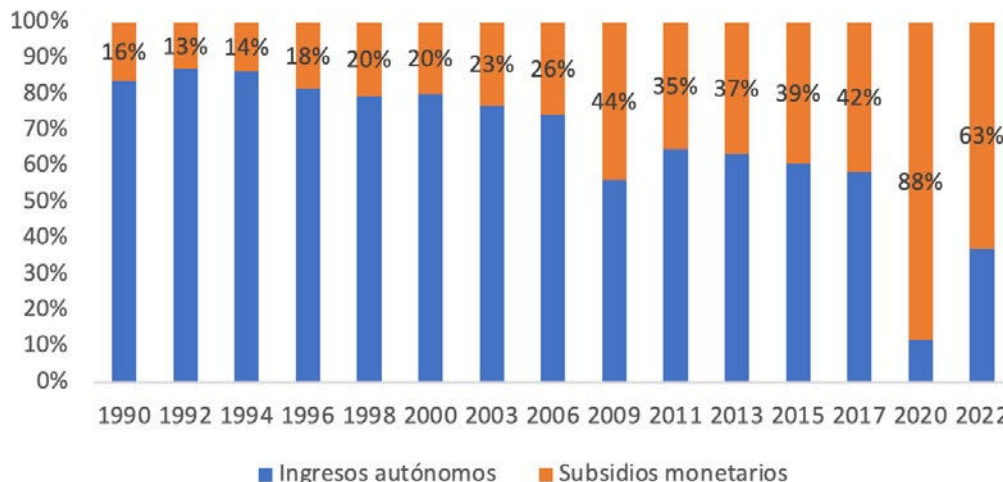
De este modo, se verifica cómo los distintos componentes del ingreso monetario total –ingresos autónomos y subsidios– han contribuido al alza en los ingresos monetarios de los hogares, especialmente del primer quintil. Ahora, un fenómeno que también se observa al descom-

poner el ingreso monetario es que, a través del tiempo, la proporción de los ingresos de los grupos de menores ingresos que provienen de los subsidios monetarios que les entrega el Estado se ha ido incrementando, volviéndose estos cada vez más importantes.

El Gráfico N°6 muestra la evolución del ingreso monetario total y la importancia que tiene en éste el componente del subsidio monetario para los hogares pertenecientes al 10% de menores ingresos del país. En 1990, solo el 16% del ingreso monetario de este grupo de hogares provenía de este tipo de transferencias y fue subiendo paulatinamente hacia 2017 –aunque no de forma ininterrumpida–, ubicándose en torno a un tercio. Sin embargo, durante la pandemia producto del COVID-19 la proporción del ingreso total explicada por los subsidios del Estado se disparó y alcanzó el 88% en 2020, descendiendo luego del término de ésta, pero continuando alta, en 63% en 2022, según la última medición a partir de esta misma encuesta. En esa línea, si se compara la

Gráfico 6

Composición del ingreso monetario entre el ingreso autónomo y subsidio monetario de un hogar del primer decil de ingreso autónomo, 1990-2022



Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN. *Para años anteriores al 2003 se utilizan los factores de expansión de los años respectivos y se utilizan los deciles de los ingresos autónomos.

evolución del monto promedio del subsidio monetario entre 1990 a 2022, se observa que, para el mismo segmento de hogares que pertenecen al 10% de menos ingresos, éste aumentó 11 veces, pasando desde \$15.991 a \$178.342 (valores ajustados en pesos de 2025).

EL ROL INSUSTITUIBLE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LA POLÍTICA SOCIAL

Las cifras analizadas hasta aquí sugieren que el crecimiento económico y el aumento en los ingresos autónomos de los hogares han sido los principales factores que han permitido reducir la tasa de pobreza al país. Así también, los subsidios que entrega el Estado han desempeñado un rol clave, especialmente en los años más recientes, cuando su ponderación en el ingreso monetario de los hogares del primer decil aumentó significati-

vamente. Entonces, la pregunta que surge es cómo han influido ambos factores en la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo y en qué medida la superación de la pobreza por parte de estos hogares se fundamenta en sus propios progresos.

Para responderla, realizamos el siguiente ejercicio. A partir de los valores reconstruidos de las líneas de la pobreza (MDSF 2020) y las bases actualizadas por el Ministerio¹², disponibles en el Observatorio Social, estimamos cuál sería la tasa de pobreza aplicando la metodología vigente al utilizar el ingreso total, el ingreso monetario (que excluye el alquiler imputado), el ingreso autónomo del hogar (que excluye los subsidios) o únicamente el ingreso proveniente del trabajo. El uso de la metodología vigente implica implícitamente considerar los parámetros actuales para medir la pobreza en 1990.

12. Los ingresos no tienen el ajuste de Cuentas Nacionales (CCNN).

Tabla 1

Evolución de la pobreza dependiendo si se utiliza el ingreso total, monetario, autónomo y el ingreso del trabajo, 1990-2022

	Pobreza				Extrema pobreza			
	Ingreso total	Ingreso monetario	Ingreso autónomo	Ingreso del trabajo	Ingreso total	Ingreso monetario	Ingreso autónomo	Ingreso del trabajo
1990	68,5	76,1	76,4	80,3	48,8	59,4	60,0	59,3
1992	60,0	69,0	69,4	73,9	38,4	50,0	51,3	57,6
1994	47,9	59,0	59,4	64,7	28,3	40,0	40,8	47,7
1996	43,1	55,2	56,2	61,0	23,8	35,8	37,3	43,1
1998	39,2	51,8	52,8	58,5	21,3	32,0	33,7	40,8
2000	37,6	49,5	50,5	59,8	18,7	30,0	31,9	43,3
2003	36,2	47,6	48,9	55,2	17,9	28,4	30,6	37,6
2006	28,8	39,5	40,9	48,2	12,4	21,4	23,7	31,7
2009	24,8	35,6	39,1	46,7	9,7	17,6	22,8	30,5
2011	21,7	32,4	35,7	43,9	7,9	15,9	19,8	28,2
2013	13,9	24,3	28,2	36,5	4,3	9,9	13,9	22,0
2015	11,2	21,1	25,3	33,7	3,4	8,3	12,4	20,4
2017	8,5	18,6	22,7	31,1	2,3	7,0	11,1	19,0
2020	10,7	23,7	31,3	41,8	4,3	11,7	19,4	30,3
2022	6,5	16,5	23,6	31,9	2,0	6,6	12,4	20,6

Fuente: LyD en base a las encuestas CASEN. *Para años anteriores al 2003 se utilizan los factores de expansión de los años respectivos y entre las encuestas CASEN entre 1990 y 2003 se utiliza la base de datos con los ingresos de la metodología vigente.

La Tabla N°1 muestra, una vez más, la notable reducción experimentada por la pobreza en Chile, independiente de la fuente de ingreso considerada. La pobreza estimada por ingresos totales (que suma los ingresos autónomos, subsidios monetarios y alquiler imputado) se redujo desde 68,6% en 1990 a 6,5% en 2022. Lo mismo ocurrió con la pobreza extrema, que bajó de 48,8% a 2% en ese mismo periodo. Utilizando el ingreso monetario, la pobreza cayó desde 76,3% a 16,5% y la pobreza extrema, desde 59,4% a 6,6% en esos años. Si se mide la pobreza a partir del ingreso autónomo, esta cayó desde 76,5% a 23,6%, mientras que la pobreza extrema descendió desde 60,1% a 12,4%. Por último, la tasa de pobreza construida a partir del ingreso laboral se redujo desde un 89,4% a 31,9% y la tasa de extrema pobreza calculada a partir del ingreso del trabajo, de 66,6% a 20,6%.

Con esta información, es posible dividir estos años en cuatro periodos: 1990-2000, con un crecimiento promedio del PIB de 6,3%; 2000-2009, con un crecimiento de 4,1%; 2009-2017, con un crecimiento de 3,6%; y 2017-2022, con un menor crecimiento de un 2,1%¹³. En todos los periodos, la reducción de la pobreza es más significativa cuando se consideran todos los ingresos, esto es, incluyendo ingreso autónomo, subsidios y alquiler imputado. Sin embargo, en el último periodo (2017-2022), se observan tendencias contrarias: mientras la pobreza medida con ingresos totales disminuyó, la pobreza basada en el ingreso autónomo e ingreso del trabajo aumentó¹⁴. Este fenómeno es consistente con una de las principales dudas que surgieron tras la reducción de la pobreza en 2022, en la medida que ésta ocurrió pese a la

13. Se utiliza la tasa de crecimiento anual compuesta del PIB, calculada a partir de series empalmadas del Banco Central.

14. En menor medida, solo considerando el ingreso laboral, se presenta este fenómeno en el período 1998 y 2000.

disminución de los ingresos laborales de los hogares (Libertad y Desarrollo 2023).

En el primer periodo (1990-2000), con una tasa de crecimiento de 6,3%, la tasa de pobreza estimada a partir del ingreso total se redujo a casi a la mitad (-45%), bajando desde 68,5% a 37,6%. Mientras, que la tasa de pobreza basada en el ingreso autónomo disminuyó un 34% (desde 76,4% a 50,5%) y la tasa de pobreza del ingreso del trabajo cayó un 26% (desde 80,3% a 59,8%).

En el segundo período (2000-2009), con una tasa de crecimiento de 4,1%, la tasa de pobreza estimada a partir del ingreso total se redujo un 34% (de 37,6% a 24,8%). En cambio, la tasa de pobreza estimada a partir de los ingresos autónomos disminuyó un 23% (de 50,5% a 39,1%), y la calculada en función del ingreso laboral cayó un 22% (de 59,8% a 46,7%).

Luego, en el período previo a la pandemia de Covid-19 (2009-2017), con una tasa de crecimiento de 3,6%, la pobreza medida con ingresos totales se redujo a más de la mitad, en un 66% (desde 24,8% a 8,5%). La pobreza determinada por el ingreso autónomo disminuyó 42% (desde 39,1% a 22,7%), mientras que la pobreza estimada a partir del ingreso del trabajo bajó un 33% (desde 46,2% a 31,1%).

Finalmente, como se mencionó anteriormente, en el período 2017-2022, con una tasa de crecimiento de 2,1%, la tasa de pobreza basada en ingresos totales se redujo en un 23% (desde 8,5% a 6,5%), pero la tasa de pobreza determinada a partir del ingreso autónomo creció un 4% (desde 22,7% a 23,6%) y la pobreza por ingreso del trabajo aumentó un 3% (desde 31,1% a 31,9%).

Estas cifras corroboran, en primer lugar, que los ingresos autónomos –y, dentro de estos, los laborales– son los más relevantes a la hora de explicar la disminución de la pobreza en los últimos 30 años. Es así como la tendencia que muestra la tasa de pobreza calculada a partir de es-

tos ingresos es muy similar a la tasa oficial, que se calcula a partir de los ingresos totales (que incluyen subsidios y alquiler imputado).

En segundo lugar, se observa que los ingresos provenientes de los subsidios monetarios también han cumplido un rol, especialmente en períodos de bajo crecimiento económico, cuando la brecha entre la tasa de pobreza calculada a partir de los ingresos totales y la calculada con ingresos autónomos se amplía. En efecto, en 1990, la tasa de pobreza considerando todos los ingresos era de 68,6%, mientras que la calculada a partir de los ingresos monetarios era 76,3% y la tasa a partir de los ingresos autónomo alcanzaba el 76,5%. La diferencia de 0,2 puntos porcentuales sugiere que las transferencias monetarias pudieron ayudar a contener levemente una mayor incidencia de pobreza. De manera similar, en 2020 –el año peak de suspensión de actividades debido a la pandemia–, esta brecha llegó a 7,6 puntos porcentuales, con una tasa de pobreza basada en los ingresos autónomos de 31,3%, una tasa a partir de los ingresos monetarios de 23,7% y una tasa basada en ingresos totales de 10,7%.

Por último, al comparar específicamente la tasa de pobreza calculada a partir de los ingresos totales con la de los ingresos monetarios se verifica también el efecto que tiene la inclusión del alquiler imputado como parte de los ingresos totales. En 1990, la brecha entre ambos fue la menor de la serie, con 7,7 puntos, mientras que los años posteriores ésta osciló entre 9 y 12,5 puntos, ubicándose en 2022 en 10 puntos. Esto sugiere que, además del efecto que tiene la entrega de subsidios monetarios, un aspecto metodológico como es la imputación de un ingreso adicional para representar la propiedad de una vivienda tiene una incidencia sobre la medición de la pobreza, la que, no obstante, no presenta una tendencia clara en el período, sino que podríamos decir que se ha mantenido más o menos estable. Con todo, es importante considerarla a la hora de interpretar las causas detrás de una determinada tasa de pobreza, reconociendo que el alquiler imputado no se trata de un in-

greso disponible, sino más bien del ahorro que permite la propiedad de un activo.

Si bien el ejercicio realizado sugiere el rol de contención que puede tener la política social en momentos donde la economía sufre un debilitamiento, como fue la pandemia, además permite advertir sobre un eventual problema, que dice relación con la posible inercia a la hora de retirar los subsidios que debieran ser transitorios, con las consecuencias que ello puede tener en términos de generar una mayor dependencia y desincentivo a la generación de ingresos autónomos. La contribución de la política social fue especialmente relevante durante la pandemia, cuando los ingresos autónomos y laborales de los hogares más desaventajados presentaron un deterioro considerable, pero en 2022, terminada la crisis, la brecha entre la pobreza calculada a partir de ingresos totales y de ingresos autónomos siguió siendo alta, de 17,1 puntos porcentuales. Si bien es positivo que el Estado haya contribuido a mitigar la pérdida de ingresos cuando se requirió, también surge la inquietud sobre el impacto negativo que podría tener la prolongación de los subsidios monetarios sobre la capacidad de los hogares para generar ingresos propios y de este modo superar la

pobreza de manera autónoma y sostenible. Asimismo, preocupa una posible disminución en la eficacia de la política social sobre la tasa de pobreza, ya que, aunque los subsidios monetarios aumentaron significativamente en el período analizado, la reducción de la pobreza atribuible a estos ha sido proporcionalmente menor, lo que –si bien aún requiere de mayor estudio– podría interpretarse como una menor efectividad de la política social.

IV. REFLEXIONES FINALES

Desde los primeros años en que surge la inquietud de medir la pobreza en Chile hasta el día de hoy, hemos visto importantes cambios metodológicos que responden, por un lado, a la contingencia, así como también a la concepción de ésta que se tenía en cada momento del tiempo. La medición de la pobreza es fundamental si queremos atacar sus causas más profundas y con ello reducirla de manera sostenible. Por ello resulta clave identificar qué hay detrás de la reducción de la pobreza en el país.

Por un lado, encontramos que, en línea con el consenso existente hasta ahora, el crecimiento económico y con ello el aumento de los ingresos autónomos de los hogares es el principal elemento que explica la impresionante caída en la pobreza que registra el país en las últimas décadas. Así también, encontramos la contribución significativa de la política social a través de la entrega de subsidios monetarios focalizados en los hogares más desventajados. No obstante, se revela también una posible inercia que podría generar de-

pendencia y alterar los incentivos a la generación de ingresos propios.

Aunque las políticas públicas focalizadas han sido un factor clave en la disminución de la pobreza, es esencial considerar el crecimiento económico y la libertad de las personas como un elemento fundamental para un progreso sostenible. Las políticas sociales deben enfocarse en fortalecer las capacidades individuales, propiciando mejoras en su educación, su capacidad laboral e impulsando una reducción gradual de la dependencia de las transferencias externas. Este enfoque no solo mejoraría la calidad de vida de las familias, sino también garantizaría que la superación de la pobreza sea duradera y no dependiera exclusivamente de las intervenciones estatales.

En ese contexto, un aspecto adicional que debiera incorporarse a la metodología para la medición de la pobreza es la distinción clara de las diferencias entre la reducción de la pobreza propiciada por la acción es-

tatal y la que es alcanzada a través de la autonomía de los individuos. Ello favorecería el diseño de políticas públicas más efectivas y coherentes que promuevan la superación sostenible de la pobreza en el país. Así también, la medición de la pobreza debiera incorporar de manera más explícita los cambios en la capacidad generadora de ingresos de las familias, dado que, tal como hemos visto, son estos los que finalmente se encuentran detrás de la caída en la pobreza, independientemente de la forma en que ésta se manifieste.

Finalmente, es indispensable propiciar las condiciones para un mayor crecimiento económico, enfocando la política social en quienes presentan carencias mayores o más severas. Considerando los resultados de este estudio, el país debiera dar prioridad a un objetivo de mayor crecimiento económico, ya que tal cómo se evidenció, en periodos de mayor alza del

PIB fue donde se presenció una mayor reducción de la pobreza. Como también, se generó más empleo y un mayor incremento en los ingresos. Sólo de esta manera se podrá avanzar de manera efectiva hacia la superación de la pobreza.

V. REFERENCIAS

- Ahumada, J. (1958). *En vez de la miseria*. Editorial del Pacífico. Santiago.
- Alkire, S. y J. Foster. (2011). *Counting and multidimensional poverty measurement*. *Journal of Public Economics*, 95(7), 476-487.
- Banco Mundial (2000). *La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial, 2010.
- Balcerowicz, L. y A. Rzońca. (2015). “Puzzles of Economic Growth”. World Bank.
- Bolch, K., L. Lopez-Calva, & E. Ortiz-Juarez (2020). “When Life Gives You Lemons”: *Using Cross-Sectional Surveys to Identify Chronic Poverty in the Absence of Panel Data*. *Review of Income and Wealth*, 2023, vol. 69, no 2, p. 474-503.
- CEPAL (1969). *El desarrollo económico de América Latina y sus perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- CEPAL (2023). *Medición de la pobreza por ingreso: Estado del arte y consideraciones sobre la metodología de Chile*. División de Estadísticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Comisión Asesora Presidencial (2014). *Informe Final*. Comisión para la Medición de la Pobreza. Enero, 2014.
- Comisión Asesora Presidencial (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial de expertos y expertas para la actualización de la medición de la pobreza, 2025. https://www.comisionpobreza.cl/docs/Comision_Pobreza-Informe_Final_Recomendaciones.pdf
- Dollar, D. y A. Kraay. (2002). *Growth is Good for the Poor*. *Journal of Economic Growth* 7(3): 195-225.
- Dollar, D., T. Kleineberg y A. Kraay. (2016). *Growth Still is Good for the Poor*. *European Economic Review*, 81: 68-85.
- Feres y Mancero (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Ferreira et al. (2012). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Banco Mundial.
- FUSUPO (2010). *Voces de la pobreza*. Fundación para la Superación de la Pobreza, 2010.
- Henoch, P., M. Burgos y Méndez (2015a). *La medición de la pobreza en Chile: Comparando la Metodología de la Comisión y la del Gobierno*. Serie de Informe Social 151, Libertad y Desarrollo. Septiembre 2015.
- Henoch y Larraín (2015b). *El rol del crecimiento económico en la reducción de la pobreza*. Serie de Informe Social 154, Libertad y Desarrollo. Diciembre 2015.
- Larraín, F. (2008). *Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de la pobreza*. Estudios Públicos 109 (verano 2008).
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Documento de Trabajo, 4(9).
- Larrañaga, O. (2013). *Pobreza en las políticas públicas*. PNUD.
- Libertad y Desarrollo (2018). *Movilidad en Chile: qué dice el informe de la OCDE*. Tema Público 1357-1. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/07/TP-1357-MOVILIDAD-OCDE.pdf>
- Libertad y Desarrollo (2023). *¿Es necesario actualizar la metodología para la medición de la pobreza?* Tema Público 1607-1. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/08/TP-1607-CASEN-METODOLOGIA.pdf>
- Libertad y Desarrollo (2025). *Comisión para la medición de la pobreza: una vara más exigente*. Tema Público 16951. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2025/07/TP-1695-COMISION-POBREZA.pdf>
- MDSF (2020). *Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?* Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pobreza>
- Molina, S. y otros (1974). *Mapa de Extrema Pobreza en Chile*. Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Documento de Trabajo, N° 29. Noviembre, 1974.
- Mujica, R. y A. Rojas (1986). “Mapa de la Extrema Pobreza en Chile: 1982”. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sala-i-Martin, X (2006). *The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period*. *Quarterly Journal of Economics*. May 2006, Vol. 121, No. 2: 351-397.
- OECD (2018). *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-en>
- OECD (2024). *How's Life? 2024 Well-Being and Resilience in Time of Crisis*, OECD Publishing, Paris.
- ODEPLAN (1988). *Evolución de la Extrema Pobreza en Chile*. Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social, Gobierno de Chile.
- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD).
- Rowntree, S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. Macmillan & Co.
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press.
- Santa Cruz (2017). *La igualdad liberal*. Ediciones LyD.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf.

SES (2023). *Diseño de Cuestionario Encuesta de Bienestar Social 2023*. División Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social (SES), Gobierno de Chile. Noviembre 2023.

Torche, A. (1986). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*.

Valdés, R. (2018). *Growth-redistribution balance and shifting coalitions: a view from Chile*. *Shifting Wins in Latin America*.