

COMISIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: UNA VARA MÁS EXIGENTE

- Tras 19 meses de trabajo, la Comisión Asesora Presidencial de Expertos presentó sus recomendaciones para actualizar la metodología de pobreza por ingreso y multidimensional. Entre los principales cambios en la medición por ingreso destacan: la actualización de la canasta básica de alimentos, el uso de cantidades y precios observados, la exclusión parcial de los alimentos ultraprocesados, la eliminación del alquiler imputado en el cálculo de ingresos y la definición de líneas de pobreza diferenciadas para quienes pagan y no pagan arriendo.
- Como resultado, la tasa de pobreza por ingreso se triplicó, pasando de 6,5% a 22,3% en 2022, sin que hayan cambiado las condiciones de las personas. Es relevante considerar que, cuando la metodología se modificó en 2013, también se observó un aumento significativo en la tasa de pobreza.
- En la medición del Índice de Pobreza Multidimensional se ajustaron los indicadores y umbrales, incorporando nuevos indicadores como aprendizaje escolar, dependencia funcional, cuidados, asequibilidad y conectividad digital. Con estos cambios, la tasa de pobreza multidimensional subió de 16,9% a 24,6% en 2022.
- Si bien es necesario adaptar la medición a los desafíos actuales para orientar la política social, es fundamental mantener la rigurosidad y transparencia metodológica, garantizando así la comparabilidad histórica.

La Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Medición de la Pobreza¹ (en adelante, la Comisión) entregó al Presidente de la República su informe final² con las principales conclusiones y recomendaciones. La Comisión sesionó durante 19 meses, iniciando su trabajo en diciembre de 2023. Las modificaciones propuestas buscan orientar las políticas sociales hacia grupos con mayores carencias, para así mejorar la focalización y efectividad de las intervenciones públicas.

La conformación de la Comisión responde, por un lado, a la recomendación de la Comisión 2014 de revisar la metodología para la medición de la pobreza cada 10 años³,

¹ La investigadora Paulina Henoch, de Libertad y Desarrollo, participó de ésta.

² [“Informe Final de Recomendaciones. Comisión Asesora Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza”](#). Julio 2025.

³ Comisión (2014). [“Informe final: Comisión para la medición de la pobreza”](#). Enero, 2014.

pero, además, esta permite hacer frente a los cuestionamientos que surgieron a raíz de los resultados de la CASEN 2022, que mostraron una caída en la tasa de pobreza de 8,6% a 6,5% entre los años 2017 y 2022, pese a que en dicho periodo cayeron fuertemente los ingresos laborales de los hogares⁴, sembrando dudas especialmente sobre el componente de alquiler imputado en la estimación de los ingresos totales⁵.

Aun cuando las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes, se espera que gran parte de ellas sean incorporadas en la metodología de medición de la pobreza oficial que realiza el Estado en la próxima entrega de resultados de la encuesta CASEN 2024.

CAMBIOS A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESO

Entre los aspectos revisados por la Comisión se encuentra el análisis de la metodología vigente para medir la pobreza por ingreso. Es importante recordar que la medición de la pobreza en Chile se sustenta en un criterio de suficiencia, siguiendo la metodología propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶. En términos generales, esta compara los ingresos de los hogares con un umbral que se determina a partir del costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)⁷ y de otros requerimientos esenciales, como vestimenta o vivienda.

En relación a ello, la Comisión evaluó cambios en el gasto de la población de referencia para construir dicha CBA, el impacto del alquiler imputado en el ingreso total de los hogares y los mecanismos de actualización del valor de la línea de la pobreza. Así, las recomendaciones clave para la medición de la pobreza por ingreso fueron:

- 1. Actualización de la canasta básica de alimentos.** Se propone calcular la CBA a partir de la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), realizada entre 2016 y 2017, en lugar de la VII EPF de 2011 y 2012. No se consideró la EPF IX (2021-2022), que es la última, ya que refleja patrones de gasto influenciados por ingresos

⁴ Más información en LyD (2023). [“¿Es necesario actualizar la metodología para medir la pobreza?”](#). Temas Públicos 1607, 31 de agosto de 2023.

⁵ Quiroz et al. (2023). [“¿Menos pobreza en Chile?”](#). Quiroz y Asociados. Agosto, 2023.

⁶ Más información en CEPAL (2023). [“Medición de la pobreza por ingresos: Estado del arte y consideraciones sobre la metodología de Chile”](#). División Estadísticas, CEPAL. 7 diciembre 2023.

⁷ Para determinar la CBA, se identifica el primer quintil móvil de la población cuyo consumo cumple con el requerimiento calórico mínimo de 2.000 kcal. Sin embargo, es importante señalar que, en esta medición, este grupo consume más calorías que dicho umbral.

transitorios asociados a la pandemia, como los retiros de fondos previsionales y las ayudas estatales, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁸.

Dado que desde la VIII EPF se tiene información al respecto, se recomienda considerar las cantidades y precios observados de la canasta, en lugar del precio del 20% más bajo para cada producto⁹. Además, por recomendación del Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de Poblaciones (GTOP) de la Universidad de Chile se propone introducir una corrección nutricional, eliminando el 50% de los productos ultraprocesados de la canasta, vinculando la línea de la pobreza a una canasta de alimentos deseables por sus características nutricionales.

- 2. No incluir el alquiler imputado en el ingreso total.** El alquiler imputado corresponde a la valorización de los servicios que provee la vivienda propia, los cuales se suman a los ingresos monetarios para calcular un ingreso total que luego se compara con la línea de la pobreza. De este modo, las personas que son dueñas de sus viviendas se les imputa un “ingreso extra”, debido a que no deben incurrir en gastos de arriendo, aunque evidentemente dicho “ingreso” no implica mayor poder adquisitivo.

En Chile, debido a que en el pasado había un amplio acceso al crédito hipotecario, y una extendida política habitacional con programas enfocados en la adquisición de viviendas, la proporción de propietarios en los segmentos de ingresos medios y bajos es mayor si se compara con el promedio de la población. Esto implica que este componente del ingreso, que no es líquido y no influye en el poder adquisitivo de las familias, tiene un impacto significativo, especialmente entre los hogares con menores recursos que son el foco principal para la medición de la pobreza.

Debido al fuerte aumento en el precio de la vivienda en los años recientes, que superó al crecimiento exhibido del IPC sin alimento, el arriendo del primer quintil según CASEN creció un 151% entre 2013 y 2022, mientras que el IPC sin alimentos aumentó solo un 43% en ese período. Por ello, la Comisión recomienda excluir el alquiler imputado del ingreso total considerado para el cálculo de la pobreza y establecer dos líneas de pobreza: una para los propietarios de viviendas y otra para quienes no lo son. Además, se propone que el componente de arriendo de la línea

⁸ Más información en [“Acta 24”](#) de la Comisión. 22 de enero 2025.

⁹ La metodología vigente utiliza la VII EPF de 2011 y 2012 que no cuenta con información de la cantidad ni precios pagados por las familias. Dado que desde la VIII EPF se pregunta por los precios observados, se recomienda que para valorar la CBA se utilicen los precios pagados por los hogares, en vez del 20% más bajo (precio del percentil 20) para cada producto.

se actualice con el valor de arriendo medido en las encuestas CASEN, en lugar de ajustarse según IPC sin alimentos, como se hace actualmente.

Como resultado de los cambios implementados, para el año 2022 la línea de pobreza adulto equivalente^{10 11} aumentó de \$216.849 a \$223.717 para quienes no pagan arriendo, y a \$347.456 para quienes sí lo hacen. En consecuencia, la tasa de pobreza para ese año se más que triplicó, pasando de 6,5% al 22,3%, sin que realidad material de esas personas haya cambiado.

Es importante destacar que el principal responsable de este aumento en la tasa de la pobreza fue el cambio metodológico que consideró las cantidades y precios observadas de la canasta básica, en lugar de los criterios anteriores. Asimismo, cabe recordar que, en 2013, cuando también se actualizó la metodología, la tasa de pobreza se duplicó, pasando de 7,8% a 14,4% de la población.

AJUSTES AL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM)

Adicionalmente, la Comisión propuso una serie de ajustes en la medición de la pobreza multidimensional, considerando la evidencia recopilada a 10 años de su implementación. La pobreza multidimensional busca medir carencias que limitan el desarrollo de las personas, que no necesariamente se relacionen con el ingreso. Si bien se mantienen las dimensiones originales: educación, salud, trabajo, vivienda y entorno, y redes y cohesión social, se recomienda introducir cambios tanto en los indicadores como en sus umbrales, con el objetivo de orientar mejor la política pública.

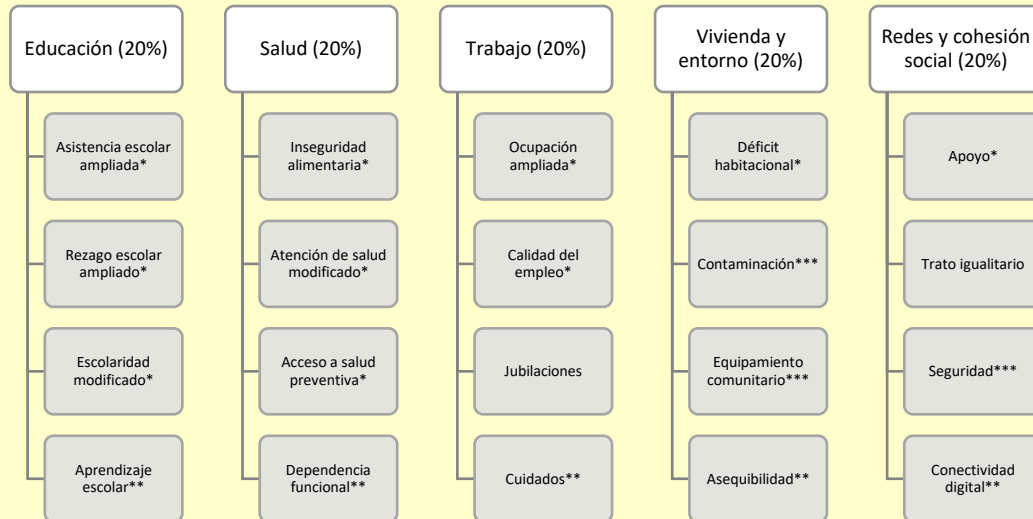
Tal como se observa en la Figura N°1, la Comisión recomienda incorporar cinco indicadores nuevos: aprendizaje escolar, dependencia funcional, cuidados, asequibilidad de la vivienda y conectividad digital. Así también, propone cambios en casi todos los indicadores vigentes.

¹⁰ Un 61% de los hogares que pertenecen al 20% de menores ingresos tiene vivienda en propiedad, porcentaje que aumenta a un 82% de los hogares si se añade a quienes tienen viviendas cedidas o en usufructo y que por lo tanto no pagan un arriendo por ellas, muy por sobre el resto de la población. Op. cit. LyD (2023).

¹¹ La medición se realiza en términos de *adultos equivalentes* porque esta unidad refleja mejor la relación entre el gasto del hogar y sus necesidades reales. Esto se debe a que no todos los integrantes del hogar requieren la misma cantidad de recursos, y no todos los bienes deben aumentar en la misma proporción que el número de personas. En el cálculo de la línea de la pobreza, esto se incorpora a través de una escala de equivalencia de 0,7, lo que significa que una persona adicional en el hogar no requiere un gasto proporcional completo.

PROPUESTA DE IPM PASA DE TRES A CUATRO INDICADORES POR DIMENSIÓN

Figura N°1: Propuesta de indicadores de nueva IPM



Fuente: Elaboración propia a partir de informe final de la Comisión.

* Los indicadores denominados “ampliados” o “modificados” incorporan cambios respecto a la definición vigente. **Son indicadores nuevos. *** Con cambios leves.

Cada indicador busca reflejar un estándar cuyo incumplimiento limita el desarrollo de las personas. A diferencia de la metodología vigente, 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 multidimensional. Esto significa que un hogar será considerado en pobreza multidimensional si presenta carencia en al menos cinco de los 20 indicadores. En la práctica, esto equivale a que el hogar tenga al menos una carencia en cada dimensión evaluada.

Con todos estos cambios, la Comisión estimó que la tasa de pobreza multidimensional para 2022 aumentaría de 16,9% a 24,6% de la población. Las dimensiones que explican la mitad del aumento son Redes y Cohesión Social y Salud. En el caso de la primera, el incremento se debe a un mayor número de hogares con carencias en seguridad y conectividad digital (un indicador nuevo), además de que esta dimensión aumentó su ponderación en el IPM, pasó del 10% al 20%. Por otro lado, en Salud, el aumento se explica por las carencias en los indicadores de inseguridad alimentaria¹² y en la asistencia a controles preventivos de salud de menores de nueve años.

¹² Se propone reemplazar el indicador de malnutrición en niños y niñas por un indicador de inseguridad alimentaria, que refleja de manera más precisa el acceso de los hogares a alimentos suficientes y nutritivos. El

COMENTARIOS A LA NUEVA METODOLOGÍA PARA MEDIR LA POBREZA

Considerando la relevancia que tiene la correcta medición de la pobreza para poder enfrentarla de la forma más adecuada, es positivo que el Gobierno haya convocado una Comisión para su revisión y actualización. La mayoría de los cambios propuestos representan avances necesarios y permiten una mejor adaptación a la realidad actual del país. Sin embargo, hay aspectos que se deben fortalecer.

En primer lugar, es importante resguardar la solidez de una metodología de pobreza absoluta y objetiva como la de la CEPAL. En el informe se hace referencia a que un grupo de comisionados promovió otras aproximaciones, que no alcanzaron la unanimidad de los comisionados, como la pobreza relativa y subjetiva. Sin embargo, se debe enfatizar que la pobreza relativa mide principalmente desigualdad, lo cual no es equivalente a pobreza. Por su parte, la pobreza subjetiva refleja percepciones individuales sobre carencias, lo que puede entregar otros elementos para el análisis, pero no debe reemplazar a una medición objetiva, que permita orientar tanto las políticas públicas y el gasto social del Estado.

En cuanto a establecer una canasta de alimentos normativa en lugar de la observada, el informe considera que debería estudiarse para futuras mediciones. Sin embargo, es importante considerar que una canasta definida por el Estado y no basada en el consumo de los hogares podría alejarse de los patrones observados en la población. En ese sentido, respecto a la propuesta de excluir alimentos ultraprocesados de la canasta y distanciarse del patrón de consumo real, es importante recordar que el objetivo de la medición de la pobreza es identificar a la población que necesita apoyo y, de esta forma, orientar la política social. No debe utilizarse como una herramienta para imponer recomendaciones normativas sobre qué alimentos “deben” consumir los hogares, ya que esa decisión corresponde a cada familia, es independiente de su poder adquisitivo y existen otras políticas públicas que buscan orientar o desincentivar el consumo de ciertos tipos de productos. De esta forma, la línea de pobreza establece un umbral mínimo de referencia, pero no busca prescribir ni restringir las elecciones alimentarias de la población.

Finalmente, en relación con el indicador de pobreza multidimensional, se valora la adecuación y perfeccionamiento de los indicadores. Sin embargo, es importante advertir que la determinación de cuáles considerar siempre será debatible. En ese sentido, se podría cuestionar que hay algunos que presentan una mayor limitación e

indicador considera que un hogar es carente si está en situación de inseguridad alimentaria moderada (pone en riesgo la calidad y la variedad de alimentos; se reduce la cantidad de alimentos; se saltan comidas) o severa (se experimenta hambre).

impedimento que otros, no obstante, de tener la misma ponderación. Por ejemplo, el indicador de “aprendizaje escolar” (dimensión educación) es objetivo y tiene efectos en las oportunidades y empleabilidad futura. En contraste, el indicador de “trato igualitario” (dimensión de cohesión social), por su carácter subjetivo, su limitada relación con la pobreza -que es el foco de la medición- y su escasa utilización en índices internacionales de pobreza multidimensional, requiere de mayor cautela respecto a las conclusiones que se desprenden y debiera revisarse su inclusión en futuras mediciones.

En suma, los avances propuestos constituyen un paso relevante para actualizar la medición de la pobreza en Chile. Aun así, es clave resguardar la rigurosidad metodológica y la transparencia en la incorporación de nuevas dimensiones, asegurando que los cambios reflejen tanto las necesidades actuales como la comparabilidad histórica.