



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN
POLÍTICA DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA
ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA
NACIONAL
CASEN

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y
AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno

FREDDY HATTE VÁSQUEZ

Profesor Guía

Mario Lagomarsino Montoya

Valparaíso, Diciembre 2017

ÍNDICE

CONTENIDO

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO	4
II.1) Problema de Investigación.....	4
II.2) Objetivo General.....	4
II.3) Objetivos Específicos	4
II.4) Hipótesis o Pregunta de Investigación.....	4
II.5) Justificación de la investigación.....	4
II.6) Enfoque de la investigación.....	4
II.7) Diseño de la investigación	5
II.8) Alcance de la Investigación	5
II.9) Técnicas de investigación.....	5
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO	6
III.1) ENCUESTA CASEN 2015	6
III.1.1) Historia.....	6
III.1.2) Objetivos Casen 2015	8
III.1.3) Instituciones Formales	8
III.1.4) Instituciones incidentes en asesoría y elaboración encuesta Casen 2015.....	13
III.1.5) Marco Muestral Casen 2015	14
III.1.6) Metodología Unidimensional	20
III.1.7) Metodología Multidimensional	27
III.1.8) Cuestionario Casen 2015.....	45
III.1.9) Actividades de supervisión.....	49
III.2) MATERIA DE INTERÉS	50

III.2.1) Proyecto de Ley INE	50
III.2.2) Catastro de Campamentos Techo Chile 2016	51
III.2.3) Propuesta PNUD Comisión para la Medición de la Pobreza 2014.....	51
III.2.4) Reportaje “Campamentos: Los contrastes de una realidad invisible” Diario Uchile.....	54
CAPITULO IV: Marco Operativo.....	58
IV.1) Análisis rol INE- Casen.....	58
IV.2) Análisis rol Ministerio Desarrollo Social - Casen.....	64
CAPITULO V: Conclusiones y Propuestas	68
CAPÍTULO VI: Bibliografía	70

Agradecimientos

Un especial agradecimiento por los años

De enseñanza académica de nivel

A los docentes de la carrera

A mi familia por su permanente apoyo

Como a mis amigos y su paciencia

A mis compañeros por su solidaridad

Biopolítizado jamás, gracias por tanto.

RESUMEN

Esta investigación y propuesta de mejoramiento está basada en torno a un estudio de metodología cualitativa para conocer a fondo la herramienta de medición de la pobreza unidimensional y multidimensional que imparte el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del año 2015 (CASEN 2015).

Para estructurar dicha problemática se optó analizar por completo la estructura que compone la encuesta Casen, ya sean sus metodologías como lo son la unidimensional y multidimensional, marco muestral, su cuestionario de encuesta y las instituciones formales como el mismo Ministerio de Desarrollo Social encargada del Diseño de investigación como el del cuestionario, el análisis de datos y la difusión de estos, y el Instituto Nacional de Estadísticas encargado en la actualización de la muestra y cálculo de factores de expansión, y las instituciones subsidiarias como el centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile encargada del trabajo de campo y el procesamiento de datos, y la empresa Cadem cuya función es la supervisión externa de la encuesta.

Ante lo mencionado, la falta de capacidad del Ministerio de Desarrollo Social termina por encomendar determinadas funciones de procesamiento de datos, trabajo de campo y supervisión a instituciones subsidiarias, genera riesgos en la implementación del proceso por la cantidad de interacciones interinstitucionales y un importante trabajo de coordinación para garantizar responsabilidades y compromisos de cada institución.

ABSTRACT

This research and improvement proposal is based on a qualitative methodology study to gain in-depth knowledge of the one-dimensional and multidimensional poverty measurement tool that the Ministry of Social Development provides through the National Socio-Economic Characterization Survey of 2015 (CASEN 2015).

To structure this problem it was decided to completely analyze the structure that makes up the Casen survey, whether their methodologies such as the one-dimensional and multidimensional, sampling frame, their survey questionnaire and formal institutions such as the Ministry of Social Development in charge of Design of research such as the questionnaire, data analysis and dissemination of these, and the National Statistics Institute responsible for updating the sample and calculating expansion factors, and subsidiary institutions such as the microdata center of the faculty of economy and business of the chilean university in charge of field work and data processing, and the company Cadem whose function is the external supervision of the survey.

Given the above, the lack of capacity of the Ministry of Social Development ends up entrusting certain functions of data processing, field work and supervision to subsidiary institutions, generates risks in the implementation of the process due to the number of inter-institutional interactions and important work of coordination to guarantee responsibilities and commitments of each institution.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

La encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen, es el instrumento de medición de la pobreza del aparato estatal chileno, presidido por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), quien es el responsable de analizar de manera periódica la realidad social nacional y regional, de modo que obtenido los resultados se pueda detectar las necesidades de la población de los grupos más vulnerables del territorio, aportando así un historial para la toma de decisiones en materia del mismo diseño de las políticas, planes y programas públicos con fines de mitigar carencias observadas posterior análisis y procesamientos de datos, y así erradicar la pobreza, potenciar la movilidad social, la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

Para comprender más los componentes de la encuesta, en el presente trabajo de investigación se señala en primera parte su marco metodológico de carácter cualitativo, el problema de investigación, los objetivos específicos y el objetivo general, la pregunta de investigación, la justificación de la investigación, enfoque de investigación, diseño, alcance y las técnicas utilizadas para la investigación.

Dentro del contenido teórico se encuentra la primera parte que contiene la breve historia y evolución que ha tenido el instrumento de medición, los objetivos establecidos para el periodo de medición del año 2015, las instituciones formales tales como el mismo Ministerio de Desarrollo Social encargado del Diseño de investigación y el Diseño de cuestionario, y el Instituto Nacional de Estadísticas contribuidor del marco muestral. También las instituciones incidentes en el proceso de elaboración y de desarrollo de la encuesta, las metodologías que componen la encuesta casen tales como la nueva metodología unidimensional variada de la anterior encuesta, la metodología de medición de pobreza multidimensional, el cuestionario desarrollado por el MDS y las actividades de supervisión.

En el segundo apartado del mismo capítulo se enseña un Proyecto de Ley que puede ser crucial para el mejoramiento de la gestión de la encuesta, catastro de campamentos desarrollado por la ONG Techo Chile, la propuesta elaborada el 2014 por la comisión para la medición de la pobreza fomentada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y un reportaje elaborado por Diario Uchile en relación a los campamentos del país. En el capítulo IV se presentan entrevistas con funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas y del Ministerio de Desarrollo Social, en el V capítulo se presentan conclusiones y propuestas, finiquitando con el último capítulo bibliografía.

CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

II.1) Problema de Investigación

Incapacidad de alcance y gestión en el instrumento de medición de la pobreza encuesta Casen.

II.2) Objetivo General

- Proponer lineamientos políticos a las instituciones formales incidentes en la gestión de la medición de la pobreza.

II.3) Objetivos Específicos

- Identificar las potestades políticas y de gestión de las instituciones formales y otras instituciones secundarias incidentes en la elaboración de la Casen 2015.
- Distinguir las metodologías utilizadas para el desarrollo de la encuesta Casen 2015.
- Contrastar realidades con funcionarios de las instituciones formales incidentes en la gestión de la encuesta Casen.
- Sintetizar problemas diagnosticados en el marco de la Casen con fines de optimizarla.

II.4) Hipótesis o Pregunta de Investigación

¿Cómo mejorar la viabilidad y veracidad en la obtención de datos de la encuesta Casen?

II.5) Justificación de la investigación

En esta investigación vamos a estudiar la principal herramienta de medición de la pobreza en Chile, la cual bajo el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Evaluación Social en conjunto a instituciones de apoyo estadístico como el Instituto Nacional Estadísticas, la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) busca responder a la necesidad por conocer la realidad socioeconómica del país.

II.6) Enfoque de la investigación

El enfoque en el que se basa esta investigación es de carácter cualitativo, este trabajo tiene como principal fuente de investigación la recolección de datos e información, en su mayoría mediante de informes y documentos oficiales con tal de obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes, este enfoque evalúa el desarrollo natural de los sucesos y se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado

de acciones, en este caso, de las instituciones. (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista, 1991)

II.7) Diseño de la investigación

- Diseño no experimental

Considerado un estudio donde no varía en forma intencional las variables independientes para efecto sobre otras variables, es decir, la observación de fenómenos que se dan en su contexto natural, sirve para su posterior análisis. En lo que respecta de la investigación no experimental se cataloga de acuerdo a la dimensión temporal, número de momentos o puntos en el tiempo, con la cual se recolectan datos. Para tal caso investigativo es correcto afirmar que su diseño no experimental es de tipo transeccional.

- Diseño no experimental transeccional o transversal: consiste en la recolección de datos en un momento-tiempo único. El propósito de este es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista, 1991)

II.8) Alcance de la Investigación

En anexión al punto de anterior, de Diseño no experimental transeccional, tiene dos alcances de diseño utilizados en la investigación:

- Investigación de diseño transeccional exploratorio: Cuyo propósito es conocer una variable, un conjunto de estas, una comunidad, contexto determinado, situación. La exploración inicial es un momento específico.
- Investigación de diseño transeccional descriptivo: Su objetivo es localizar la incidencia de modalidades, categorías, niveles de una o más variables en una población, son en esencia, simplemente estudios descriptivos. (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista, 1991)

II.9) Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación para recolectar datos utilizados en este trabajo tienen en su base la observación no estructurada, las entrevistas semiestructuradas (abiertas) y la revisión de documentos. Los documentos oficiales fueron recolectados de las páginas web de los respectivos órganos investigados, desde los segmentos abiertos que proveen información abierta como la transparencia pasiva que se rige cada entidad por la Ley de Transparencia N° 20.285. (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista, 1991)

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

III.1) ENCUESTA CASEN 2015

III.1.1) Historia

La medición de la pobreza tiene su origen con la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Instituto de Nacional de Estadísticas (INE) entre los años 1986-1987, la metodología utilizada basada en ingresos, en esta línea, se considera en situación de pobreza extrema si los ingresos totales per cápita mensuales no cubren el valor denominado para la canasta de necesidades básicas alimentarias (CBA). Existe una diferencia en el valor de la canasta para zonas rurales y urbanas, pues su para las zonas rurales era mayor el autoconsumo, por lo cual el costo de los hogares en esta zona es menor que al costo que se da en la zona urbana. En los años que transcurren el valor de la CBA sufre actualizaciones en función de las variaciones de los precios de los productos que componen la canasta. Los datos de ingreso percibidos durante 1987-2011 han sido validados, corregidos por no respuesta y ajustados a Cuentas Nacionales¹ por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)². No es si no hasta el año 2011, donde cambia el ministerio que preside la encuesta, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (desde 1985 hasta 2011) al Ministerio de Desarrollo Social (desde 2011 hasta la actualidad). (Ministerio de Desarrollo Social, 2015); (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Para el año 2013 se llevó a cabo la actualización y perfeccionamiento de la metodología de medición de la pobreza, los actores participantes que han aportado principalmente en el asesoramiento de la elaboración de la nueva metodología son:

- Comisión para la Medición de la Pobreza³ (CMP) (2013-2014): Destinada a la función asesora del Presidente de la República en materia del diseño de diagnóstico de la línea de pobreza y pobreza extrema, como de revisiones en distintos aspectos

¹Cuentas Nacionales: Sistema de cuentas macroeconómicas que permite conocer múltiples relaciones económicas que se efectúan en un determinado país, basado en matrices de insumo-producto. http://www.cyta.com.ar/biblioteca/bddoc/bdlibros/Cuentas_Nacionales_UNU.pdf (Cuenta Nacional, 2008)

² Decreto Exento n°049 Aprueba convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y la CEPAL, para el desarrollo de una consultoría para la realización del proceso de corrección y ajuste de ingresos XII encuesta de Casen 2011.

³ Decreto 18 del MDS, crea la Comisión Asesora Presidencial de Expertos (Comisión para la Medición de la Pobreza).

con respecto a lo metodológico y funcional de la medición de la pobreza por ingresos.

- Mesa Técnica Interinstitucional: Constituida por el INE y el Ministerio de Desarrollo Social, con apoyo de la CEPAL, los puntos a estudiar por parte de la mesa son la metodología de medición, corrección de resultados por no respuesta y ajuste de ingresos, como así también la actualización de la Canasta Básica de Alimentos, cuyos elementos considerables son los requerimientos calóricos, precios de alimentos, programas alimentarios, determinación de estrato de referencia, entre otros; costo de la Canasta Básica No Alimentaria; línea de pobreza y economías de escala; metodología de medición de pobreza multidimensional, su conceptualización, dimensiones componentes, sus respectivos indicadores, umbrales y pesos. Esta mesa tomó las propuestas emanadas de la CMP, las analizó y recomendó cuáles de ellas se incorporarían en la encuesta Casen 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Principal asesor de la Mesa Técnica Interinstitucional informando la metodología histórica de medición, corrección y ajuste de ingresos, de construcción de la canasta de necesidades básicas, del cálculo de la línea de pobreza, y de la medición de la pobreza en Chile; como también asesorando el proceso de revisión y evaluación de las propuestas de la CMP; transfiriendo capacidades a los equipos técnicos del MSD y del INE⁴, todo referente a la metodología tradicional de medición de los ingresos y la pobreza en Chile realizada por CEPAL.
- Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI): Entidad asesora del Ministerio de Desarrollo Social, de carácter técnico, su aporte expertiz fue en el diseño de la metodología, dimensiones, indicadores, umbrales, pesos y el índice nacional de pobreza multidimensional.
- Panel de Expertos Casen 2013⁵: En el año 2013 se crea el “Panel de Expertos para la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional”, comisión que acompaña y asesora al ministerio desde la etapa de diseño del cuestionario hasta el cálculo y difusión de resultados de medición de pobreza, de carácter consultivo, cuyo propósito es garantizar la calidad y eficacia de la encuesta, transparentando el

⁴ Decreto Supremo N°6 Aprueba convenio de transferencia con el INE para la realización del “Diseño muestral encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen 2013”

⁵ Decreto N°17 Crea comisión asesora ministerial denominada "Panel De Expertos para La Encuesta De Caracterización Socioeconómica Nacional 2013”.

proceso de implementación, desarrollo, aplicación y análisis de resultados de la misma.

- Fundación para la Superación de la Pobreza: Actor participante en asesoramiento colaborador con el estudio elaborado titulado “*Voces de la Pobreza*”⁶, estudio que antepone un antecedente base y congruente con la visión multidimensional que se plantea para la CMP. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, págs. 7,191-192)

III.1.2) Objetivos Casen 2015

Objetivos fundamentales de la Encuesta

- Conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social (infancia, juventud, adultos mayores, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de discapacidad), principalmente con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. En particular, estimar la magnitud de la pobreza y la distribución del ingreso; identificar carencias y demandas de la población en las áreas señaladas; y evaluar las distintas brechas que separan a los diferentes segmentos sociales y ámbitos territoriales.
- Estimar la cobertura, la focalización y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares y en la distribución del mismo. (Observatorio Social, 2017)

III.1.3) Instituciones Formales

III.1.3.1) Ministerio de Desarrollo Social

Características

El ministerio es el encargado de contribuir en diseñar y aplicar tanto políticas, planes y programas de naturaleza que le son pertinentes, en este caso, el desarrollo social, con principal énfasis en erradicar la pobreza y dar protección social a personas o grupos personales con el fin de ser una entidad generadora de movilidad e integración social. A nivel nacional como regional debe evaluar los estudios de preinversión de proyectos que

⁶ Estudio Voces de la Pobreza desarrollado por la Fundación para la Superación de la Pobreza http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/libro_voces.pdf

urge financiamiento por parte del Estado, con tal de determinar su rentabilidad social, de manera que responda a las estrategias, políticas de crecimiento, desarrollo económico y social que se encuentren determinados para el país. De igual forma su órgano centralizado, la Subsecretaría de Evaluación Social, encargada del diseño, coordinación y evaluación de políticas sociales del Gobierno, con el fin de contribuir a optimizar el gasto social mediante a evaluación permanente de los programas implementados por el Estado, también se le anexa la función de análisis social mediante encuestas y caracterización social, clave en ser la entidad sostenedora y que abanderara la encuesta Casen.

Marco Legal

Ley Orgánica Constitucional N°20.530 del 13 de Noviembre de 2011, Crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales, es así que normativamente se reemplaza el MIDEPLAN, y como también en la presente ley en el art.3 en los puntos e) y w) se estipula la obligación de medir periódicamente las necesidades sociales:

e) Analizar de manera periódica la realidad social nacional y regional de modo de detectar las necesidades sociales de la población e informarlas al Comité Interministerial de Desarrollo Social, para lo cual deberá considerar, entre otros, los antecedentes que al efecto le entreguen los gobiernos regionales. El resultado de los estudios y análisis debe mantenerse publicado en el sitio electrónico del Ministerio de manera permanente, de acuerdo a las normas establecidas en el Título III de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

w) Estudiar y proponer las metodologías que utilizará en la recolección y procesamiento de información para la entrega de encuestas sociales y otros indicadores, en materias de su competencia. (Ley N°20.530, 2011)

En la presente ley, en el art.5 alude que todos los puntos del art.3, en particular colaboración de esas funciones le pertenece a la Subsecretaría de Evaluación Social, en esa misma línea, el Decreto N°15 del 11 de Julio de 2013 esclarece la estructura organizativa interna del MDS, en el presente documento se presenta los siguientes artículos que disponen la División y sus respectivos Departamentos encargadas de medición:

Art.15.- La División Observatorio Social tendrá a su cargo el análisis de la realidad social nacional y regional, de modo de detectar las necesidades sociales de la población para el oportuno diseño de políticas sociales. Corresponderá también a

esta División la sistematización y análisis de registros de datos, información y estadísticas que describan la realidad social del país, y el estudio y propuesta de las metodologías para la recolección y procesamiento de información para la entrega de encuestas sociales, así como de otros indicadores en materias de competencia del Ministerio.

Esta División estará conformada por:

1. El Departamento de Análisis de la Realidad Social, encargado de caracterizar a la población nacional y regional, detectar las necesidades sociales de dicha población y elaborar reportes en los distintos niveles territoriales y sistematizar los datos y estadísticas que describan la realidad social nacional.

2. El Departamento de Investigación Social, encargado del diseño metodológico de las encuestas de caracterización socioeconómica nacionales que deba ejecutar el Ministerio y del procesamiento de la información. Asimismo, estará encargado de estudiar y proponer metodologías para las encuestas sociales respecto de la recolección y procesamiento de información. (Decreto N°15 art.4 Ley N°20530, 2013)

Adicionalmente el art.23 entabla la División de Focalización encargada de la administración de procesos de recopilación de información necesaria para la aplicación de instrumentos de caracterización socioeconómica, teniendo en consideración que esta tiene una importante función regida bajo el art.5 de la Ley N° 20.379 que estima que el Sistema Intersectorial de Protección Social cuenta con un instrumento de caracterización socioeconómica de la población nacional además de proporcionar la potestad castigar pecuniariamente por faltar a la verdad:

Art.5 El Sistema contará con un instrumento que permita la caracterización socioeconómica de la población nacional, según lo establezca un reglamento expedido a través del Ministerio de Planificación, suscrito, además, por el Ministro de Hacienda. Dicho instrumento deberá considerar, entre otros, factores de caracterización territorial. El reglamento normará la administración del proceso de encuesta a nivel nacional y comunal; establecerá el diseño, uso y formas de aplicación del referido instrumento de caracterización; el tratamiento de datos personales de acuerdo a la normativa aplicable, y la supervisión de la aplicación y

uso del mencionado instrumento de caracterización. La administración de este instrumento estará a cargo del Ministerio de Planificación.

El que proporcione, declare, entregue o consigne información falsa durante el proceso de encuesta para la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica, será sancionado con una multa de hasta veinte unidades tributarias mensuales, la que será aplicada por el juez de policía local competente. El producto de ella irá en beneficio de la municipalidad correspondiente.

Los funcionarios públicos o municipales deberán respetar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso, estando prohibida su adulteración o difusión no autorizada por el Ministerio de Planificación, así como la consignación de información falsa durante el proceso de encuesta. La infracción de esta disposición se estimará como una vulneración grave al principio de probidad administrativa y será sancionada en conformidad a la ley. (Ley N°20.379, 2009)

Así mismo en la misma ley se establece la potestad de celebrar convenios con municipalidades, otros órganos de la Administración del Estado y con entidades privada sin fines de lucro:

Art.8 El Ministerio de Planificación podrá celebrar convenios con municipalidades, con otros órganos de la Administración del Estado o con entidades privadas sin fines de lucro para el funcionamiento del Sistema.

Los convenios que se suscriban con las municipalidades deberán cumplir con lo dispuesto en el inciso penúltimo del artículo 5º de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2006. (Ley N°20.379, 2009)

III.1.3.2) Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

Características

Organismo descentralizado, técnico e independiente con personalidad jurídica y con patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio. Desde el año 2006 el INE ingresa como observador al Comité Estadístico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el fin de perfeccionarse y lograr altos estándares de calidad en

sus indicadores. El instituto cuenta con más de 600 encuestadores a nivel nacional y se encarga de, posterior a la recaudación de datos, procesarlos, analizarlos y difundirlos por profesionales y técnicos del instituto. La información de base robusta que maneja el INE le permite difundir periódicamente más de 70 productos estadísticos (indicadores) de diversa temática tales como empleo, precios, población, cultura, seguridad ciudadana, economía y otros aspectos relevantes para la toma de decisiones en políticas públicas. El instituto también tiene un Rol Rector y de Coordinación horizontal en el Sistema Estadístico Nacional (SEN), mediante el trabajo en conjunto con los distintos que participan en él.

El SEN vincula a los principales productores y usuarios estadísticos del país a través de la Comisión Nacional de Estadísticas (CNE). Lo que busca esta iniciativa es cumplir con el precepto legal que ordena al sector público producir estadísticas en coordinación técnica, operativa y estratégica, la función de la CNE es presentar el Plan Nacional de Recopilación Estadística (PNRE). (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017)

En el Marco de la Encuesta Casen 2015, es pieza fundamental en el apoyo del Diseño Muestral con el cual es la base para las rutas donde se hace valer el instrumento de medición.

Marco Legal

Ley N°17.374 Ley Orgánica de la Dirección Estadística y Censos y Crea el Instituto Nacional de Estadísticas.

En el art.20 de la presente ley, se le otorga la potestad de obligatoriedad a la contraparte, en este caso en el encuestado, de responder a la consulta estadística que le es de interés al Instituto.

Art.20 Todas las personas naturales o jurídicas chilenas y las residentes o transeúntes están obligadas a suministrar los datos, antecedentes o informaciones de carácter estadístico que el Instituto Nacional de Estadísticas les solicite por intermedio de sus funcionarios, delegados o comisionados, de palabra o por escrito, acerca de hechos que por su naturaleza y finalidad tengan relación con la formación de estadísticas oficiales. (Ley N° 17.374, 1970)

III.1.4) Instituciones incidentes en asesoría y elaboración encuesta Casen 2015

- El “Panel de Expertos Casen 2015”⁷ (Panel), de carácter consultivo, que tiene la finalidad de acompañar y asesorar al Ministerio en el proceso de diseño, implementación, y evaluación de los resultados de la Encuesta Casen 2015. En el cumplimiento de su función, entre otras tareas: ha asesorado al Ministerio en aspectos del diseño muestral, del cuestionario, y del proceso de supervisión, retroalimentado el trabajo desarrollado mediante la proposición de sugerencias y cambios que sean necesarios para cumplir con el estándar de calidad esperado en encuestas de hogares de diseño complejo y a gran escala.
- El “Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes” (Comité), de carácter consultivo, cuya finalidad es acompañar y asesorar al Ministerio en el proceso de evaluación de la incorporación de Entorno y Redes en la medida de pobreza multidimensional aplicada en Chile. La creación de este Comité responde al compromiso asumido por la autoridad ministerial cuando se difundió la nueva metodología de medición de pobreza multidimensional, que incluía las dimensiones educación, salud, vivienda, y trabajo y la seguridad social, dejando para estudio y evaluación la incorporación de Entorno y Redes en la medida impulsada. Además, es coherente con el compromiso del Programa actual de gobierno de mejorar y hacer más exigentes nuestros instrumentos de medición y caracterización de la pobreza, incluyendo la incorporación de un enfoque multidimensional del bienestar.
- Mediante su asesoría al Ministerio de Desarrollo Social, el Comité fundamentó conceptualmente la inclusión de dimensiones de Entorno y Redes en la medición de pobreza en Chile, proponiendo nuevas preguntas a incluir en el cuestionario Casen 2015 las que fueron evaluadas cualitativa y cuantitativamente por el Ministerio e incorporadas en el cuestionario definitivo de la encuesta. Posteriormente, el Comité propuso un conjunto de indicadores de carencias posibles de incluir en la medida vigente de pobreza multidimensional, más allá de las dimensiones tradicionales de salud, educación, trabajo y seguridad social, y vivienda. Con todo, el Comité ha dado continua retroalimentación al proceso de evaluación realizado con la asesoría técnica de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de

⁷ Decreto N°3 Crea comisión asesora ministerial denominada "Panel De Expertos para La Encuesta De Caracterización Socioeconómica Nacional 2015"

Oxford, OPHI, respecto de las preguntas, dimensiones e indicadores propuestos, y su introducción en una medida revisada de pobreza multidimensional.

- La Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), cuyos investigadores han colaborado en el análisis conceptual y metodológico de las propuestas del Comité sobre Entorno y Redes, y han asesorado al Ministerio en la evaluación estadística de los indicadores propuestos y en la medición de pobreza multidimensional basada en la encuesta Casen 2015, considerando la metodología difundida en enero 2015 de tal forma de contar con una estimación comparable con la serie ya disponible para los años 2009, 2011 y 2013, así como también con la metodología revisada que incorpora Entorno y Redes en la medición.
- El Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, contratado mediante licitación pública, en agosto 2015, para levantar la prueba de campo, recolectar los datos de la encuesta Casen 2015, realizar actividades de supervisión del trabajo en terreno, y construir la correspondiente base de datos, incluyendo la captura electrónica, interpretación, verificación, codificación y validación de datos aplicando nuevos controles de calidad del proceso (digitación manual y recodificación de una muestra de cuestionario).
- Consultores Asociados de Marketing S.A., Cadem, contratado mediante licitación pública, en octubre 2015, para realizar la supervisión externa de la encuesta Casen 2015.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en el marco de un convenio de colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social, ha asesorado técnicamente a una Mesa Técnica Interinstitucional conformada por el Ministerio e INE, para profundizar la transferencia de competencias para la medición de pobreza por ingresos en Chile, bajo la metodología actualizada publicada en enero 2015, y se encuentra aplicando esta metodología a nivel país, de sus regiones, a nivel urbano y rural, y a nivel de las comunas en que se logre representatividad con la encuesta Casen 2015. (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, págs. 158-160)

III.1.5) Marco Muestral Casen 2015

Características Marco muestral

El marco de muestreo se entiende como procedimientos que permiten identificar todos los elementos de una población objetivo. Para tal caso es crucial entender adicionalmente la

composición geográfica de Chile y por lo cual el Instituto Nacional de Estadísticas establece un marco de áreas geográficas que sirven como base para la selección de viviendas. En el caso de Chile, el marco muestral de área está basada en las unidades geográficas que compone el país tal como es de ordenamiento de división político-administrativa, es decir, la composición del país se organiza desde comuna, provincia y la correspondiente región. En cada comuna las áreas geográficas denominadas urbana y rural, conforman la división censal. Cabe mencionar que la encuesta Casen tanto la del año 2013 y 2015, no tiene considerado los campamentos en el país, su última medición, en parte solamente, fue realizada en la encuesta Casen 2011 con la medición tradicional. (Observatorio Social, 2015, pag.15)

Marcos componentes

La encuesta Casen 2015, se basa y se limita en base a Marco Muestral INE 2015 conformado por 2 marcos independientes:

-Marco de Manzanas >Urbano

-Marco de Secciones>Rural

Las unidades que componen cada Marco Muestral se les denomina Conglomerados; Conjunto de viviendas agrupadas y contenidas en áreas geográficas limitadas, de acuerdo al correspondiente sitio geográfico, por calles, pasajes, alturas de calles o aglomeraciones de viviendas particulares conformadas de una o más entidades pobladas; también denominados segmentos (secciones y manzanas), formalmente y de objeto técnico se le denomina:

- Unidades Primarias de Muestreo (UPM): Obedece a criterios de agrupación: Límites & Tamaño.

Población Objetivo

La población objetivo de la encuesta es la población que reside en viviendas particulares a lo largo del territorio nacional. Al interior de cada vivienda seleccionada, se entrevista a todos los hogares y se consulta por todas las personas que sean residentes habituales de

cada hogar, exceptuando algunas zonas muy alejadas o de difícil acceso (ADA)⁸. (Observatorio Social, 2015, pag.16)

Dominios de Estudio:

-Nivel Regional-Nivel Zona Urbano/Rural-Nivel Comunas Capitales Regionales y Provinciales-Nivel Comunas acumula 80% o más viviendas contenidas en el marco muestral INE. Dando como resultado 139 comunas con potencial de dominio de estudio.

Objetivos de precisión y tamaño de muestra: el tamaño muestral se basa de la tasa de pobreza por ingresos a nivel regional, el error absoluto no debe superar los 4 puntos porcentuales. El tamaño muestral entonces es de 139 comunas definidas como dominio de estudio.

Nivel Nacional:

- (c1) A nivel regional, el error absoluto no debe sobrepasar 4 puntos porcentuales y simultáneamente el error relativo no debe superar el 35%;

Nivel comunal:

- (c2) Si la tasa de pobreza por ingresos es mayor o igual a 10%, el error relativo debe ser igual o menor a 36%;
- (c3) Tasa de pobreza por ingresos menor a 10% y mayor o igual a 5%, el error relativo debe ser igual o menor a 50%;
- (c4) Tasa de pobreza por ingresos menor a 5% y mayor o igual a 2%, el error relativo debe ser igual o menor a 65%;
- (c5) Tasa de pobreza por ingresos menor a 2% el error relativo debe ser menor o igual a 80%;
- (c6) Junto a los criterios de precisión⁹ establecidos, se determinó que la fracción de muestreo para las comunas no superara 20%. (Observatorio Social, 2015, pag. 6-7)

Áreas de población objetivo

⁸ Las Áreas de Dificil Acceso (ADA) incluyen las comunas de General, Lagos, Colchane, Ollagüe, Juan Fernández, Isla de Pascua, Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena, Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins, Tortel, Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Cabo de Hornos (Ex Navarino), Antártica, Primavera, Timaukel, Torres del Paine. Estas áreas geográficas no están incluidas en el Marco Muestral Maestro del INE.

⁹ Los criterios antes descritos son concordantes (no pre-establecidos) con que a nivel comunal el error absoluto no supere 9,5 puntos porcentuales, aproximadamente

Las áreas se encuentran definidas por la actividad económica preponderante, a lo que se logra clasificar de tal manera:

- Ciudad (CD): Centro Urbano conformado por uno o conjunto de centros urbanos adyacentes con 40.000 o más habitantes
- Resto de Área Urbana (RAU): Constituido por un conjunto de centros urbanos que cuantifican menos de 40.000 y más de 2.000 habitantes. Esta clasificación se da cuando en una comuna existe una ciudad (CD) y entonces los centros urbanos restantes, si es que existen, se denominan resto de área urbana (RAU).
- Urbano (U): Clasificación utilizada para los siguientes parámetros:
- Comuna sin una ciudad (CD), los centros urbanos se denominan solo Urbanos. (U)
- Cuantifican menos de 40.000 y más de 2.000 habitantes.
- Rural (R): Formado por el conjunto de entidades clasificadas como rurales de acuerdo a un tamaño poblacional menor a 1.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes con predominio de población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades primarias . (Observatorio Social, 2015, pag. 16)

Entre los principales comentarios del Panel de Expertos Casen 2015, cabe destacar la recomendación de evaluar simulaciones de tamaños muestrales que continuasen tomando como variable de interés la tasa de pobreza por ingresos, aun cuando no estuvieran representadas todas las comunas de cada región presentes en la muestra.

Se acotó entonces la propuesta de diseño muestral, considerando los siguientes criterios:

- Se consideran en cada región las capitales regionales y provinciales y algunas comunas más importantes (en cuanto al número de viviendas que contienen en el Marco Muestral) y que acumulen un porcentaje igual o superior a 80%.
- También se considera, para las comunas que queden seleccionadas inicialmente, que el error absoluto para la medición de la tasa de pobreza a nivel regional no supere los 4 puntos porcentuales y simultáneamente el error relativo no exceda el 35%, en forma general. De acuerdo a la prevalencia observada, se aplica un criterio diferenciado según la siguiente tabla.
- La fracción de muestreo de viviendas respecto al Marco no supere el 20%. Para aquellas comunas con tamaño poblacional de viviendas

menor que 10.000, se exige que la fracción de muestreo no supere el 10% (de manera de no saturarlo).

- Se aplica el tamaño muestral de viviendas de la Casen 2013 para las comunas que pertenecen al "Resto de Comunas" en la Región (estas comunas del Resto sólo están incluidas para dar presencia en la región)

Tasa de pobreza por ingresos a nivel comunal	Error relativo
< 2%	<= 80%
[2%. - 5%)	<= 65%
[5%. - 10%)	<= 50 %
>= 10%	<= 36%

En síntesis:

- Utiliza como variable de muestreo la tasa de pobreza a nivel comunal (considerando la nueva metodología de medición de pobreza por ingresos y los datos de Casen 2013),
- Sus niveles de representación son: nacional, urbano/rural, regional y 139 comunas capitales regionales y provinciales, y otra(s) que concentran el 80% o más de la población de viviendas de cada región (según marcos muestrales del INE);
- Error absoluto esperado de 0,5 puntos porcentuales y error relativo esperado de 3,7% a nivel nacional (muestra objetivo total);
- Niveles de precisión esperado a nivel comunal diferenciado según rango de tasa de pobreza por ingresos comunal. (Observatorio Social, 2015, pag.12-13)

Conceptos básicos considerados para la enumeración de viviendas

Enumeración

Es una operación de registro sistemático de viviendas en un área geográfica específica con el fin de identificar y caracterizar el segmento del universo en el cual se realizará la selección de viviendas. Para realizar esta tarea, cada enumerador o supervisor debe conocer los conceptos básicos, a objeto de obtener y registrar información en un formulario y lograr la caracterización fiel del área representada en un croquis, para que cualquier supervisor y/o

encuestador pueda ubicarlas posteriormente cuando deba volver a ella a realizar la supervisión o las encuestas.

- **Ámbito urbano: Manzana**

Es un área geográfica delimitada o todo conjunto aislado de edificaciones contiguas o separadas, que queda circunscrito por calles de uso público o eventualmente en alguna de sus partes por caminos; línea férrea; canal o accidentes geográficos, tales como: cerro, estero, playa, río, etc. Es la mínima unidad geográfica en el ámbito urbano, considerada como unidad de observación para estudios estadísticos.

- **Ámbito urbano: Sección urbana**

Conglomerado de manzanas que contiene aproximadamente 150 a 200 viviendas o eventualmente más, con límites previamente predeterminados. Es la mínima unidad geográfica en el ámbito urbano, considerada como unidad de observación para estudios estadísticos.

- **Ámbito rural: Sección**

Área que contiene aproximadamente de 100 a 150 viviendas o eventualmente más, que abarcan una o más localidades pobladas o parte de una localidad poblada.

Es la mínima unidad geográfica en el ámbito rural, considerada como unidad de observación para estudios estadísticos.

- **Ámbito rural: Localidad poblada**

Es todo lugar geográfico, que se identifica con un nombre propio de carácter genérico. En una Localidad Poblada pueden existir una o varias Entidades de Población.

- **Entidad de población**

Es todo lugar poblado, inserto dentro de una Localidad y que, se diferencia de ésta última por su ámbito de referencia más específico, vale decir, más restringido. Las Entidades de Población se han clasificado en categorías factibles de distinguir dentro de una Localidad.

- **Vivienda**

Es toda edificación construida, convertida o dispuesta para el alojamiento permanente o temporal de personas, así como cualquier clase de albergue, fijo o móvil, ocupado como lugar de residencia.

- Vivienda particular

La vivienda particular para ser considerada como tal debe, necesariamente, disponer de *acceso independiente* para sus moradores. Se considera que la vivienda tiene acceso independiente cuando sus ocupantes *no* necesitan transitar por recintos que pertenezcan a otra vivienda particular (living, comedor, cocina, dormitorios, etc.) para entrar a las dependencias que ocupan. El acceso debe ser directamente desde la calle o transitando por un patio, corredor, pasillo, galería, etc., de manera de no interrumpir la privacidad de los moradores de otra vivienda particular.

Se debe tener presente que en una edificación, se puede encontrar más de una vivienda, siempre y cuando sus moradores cuenten con acceso independiente en la condición descrita anteriormente.

- Hogar particular

El hogar está constituido por una o más personas, que unidas o no por vínculos de parentesco, ocupan completamente una vivienda o parte de ella y se benefician de un mismo presupuesto, principalmente para alimentación.

- Vivienda particular con más de un hogar particular

Del estudio de las definiciones anteriores se establece que en algunas viviendas particulares se pueden encontrar dos o más hogares particulares. Para que se cumpla esta situación se debe tener presente que ambos hogares tengan un acceso común y distinto presupuesto principalmente para alimentación, es decir, *no* tienen dependencia económica entre ellos. Estas condiciones se deben cumplir en forma conjunta, para ser considerados como hogares separados dentro de una misma vivienda. Recuerde que una vivienda particular necesariamente debe tener acceso independiente. (Observatorio Social, 2015, págs. 110-111)

III.1.6) Metodología Unidimensional

La siguiente metodología tiene su origen el año 2013 resultado de la propuesta del la Comisión para la Medición de la Pobreza adoptada por el MDS. El método de medición de

pobreza por ingresos utiliza el ingreso como un indicador de capacidad de satisfacción de las necesidades básicas, entiéndase que los mínimos se establecen en términos de ciertos niveles de ingreso o “líneas de pobreza” determinadas a partir de la estimación del costo de una Canasta Básica de Alimentos. (Ministerio de Desarrollo Social, 2013, pág. 9)

La unidad de análisis en esta medición es el hogar, para la identificación de hogares, cuya en situación de pobreza, tomando en cuenta escalas de equivalencia en el consumo del hogar, vale decir a medida que aumenta el número de integrantes del hogar, aumenta menos que proporcionalmente el gasto a incurrir para cubrir requerimiento nutricional asociado a las necesidades básicas alimentarias, así como también las no alimentarias. Así es si el ingreso Mensual de una persona equivalente es inferior a la “Línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente en ese mismo periodo, el hogar medido es considerado en situación de pobreza. De tal forma que el ingreso mensual por persona equivalente es inferior a 2/3 del valor de la línea de persona equivalente, el hogar medido es considerado en extrema pobreza.

Valor CBA, líneas de indigencia y pobreza

El valor de las líneas de indigencia y de pobreza es calculado regularmente por el Ministerio de Desarrollo Social de acuerdo al costo actualizado de la Canasta Básica de Alimentos¹⁰. Los valores actualizados de la CBA, la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza a noviembre de 2015, para un hogar de tamaño 4.43 y su expresión equivalente para un adulto, se presentan en el cuadro 1:

¹⁰Valor para el mes de noviembre de 2015. MDS, Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza, Informe Mensual. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/ipc/Valor%20CBA%20y%20LP%C2%B4s%2011.15_5669835fd7a99.pdf

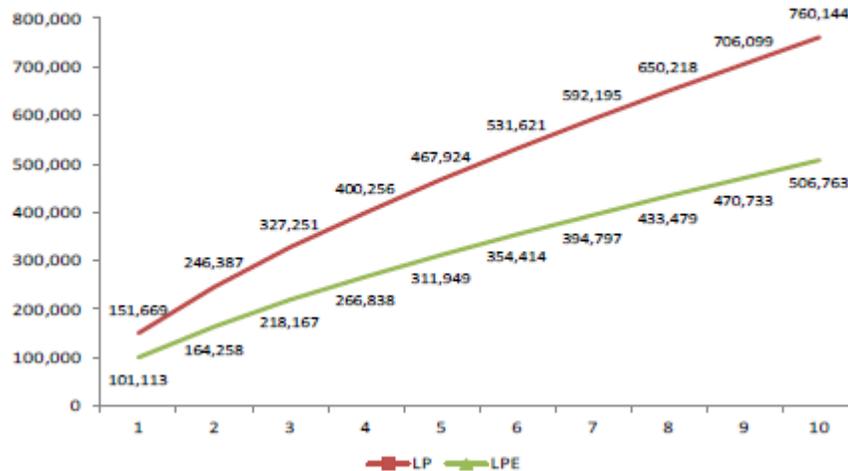
Cuadro 1
Valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), Línea de Pobreza (LP) y Línea de Pobreza Extrema (LPE) por hogar de tamaño medio y por persona o adulto-equivalente
(Pesos de noviembre de 2015)

Indicador	Hogar de tamaño medio (4.43 integrantes)	Persona / Adulto equivalente
CBA	177,612	40,093 (persona)
LP	429,912	151,669 (adulto equivalente)
LPE	286,609	101,113 (adulto equivalente)

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Los valores de ambas líneas, de acuerdo con el número de integrantes del hogar y valoradas a precios de ese mes se presentan en el gráfico 1:

Gráfico 1
Valor de las líneas de indigencia y pobreza según número de integrantes del hogar
(Pesos de noviembre de 2015)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

(CEPAL, 2016, pág. 31)

Parámetros principales de medición

- Estrato de referencia para la medición de la pobreza: Primer quintil de hogares ordenando por ingreso per cápita.
- Canasta Básica de Alimentos:
 - Criterios establecidos por CMD señalan que el estrato de referencia, los bienes que la conforman, los precios a los que se valoran y el requerimiento calórico promedio, excluyendo el consumo de bebidas alcohólicas propuesta por la Mesa Técnica.

- Los bienes que conforman la CBA se basa en los gastos en bienes alimentarios proveniente dela VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE implementada entre 2011-2012
- La CBA considera los gastos en alimentos del primer quintil de la población, seleccionando así 79 productos.
- Con el gasto de alimentos conformados y a partir de la información sobre precios recogido por el IPC del INE, se estimaron las cantidades implícitas. La estimación de cantidades se realizó mediante los precios del percentil 20 de la distribución de precios del IPC para un determinado alimento.
- El requerimiento calórico se estableció en 2.000 kilocalorías por persona al día.
- Productos no alimentarios
 - El coeficiente de Orshansky (CO) se estimó como la relación entre el gasto total y gasto en alimentos de la población de referencia, editando la pauta observada de manera que solo incluyera los productos más consumidos (por más del 10% de los hogares). Se exceptuó de esta exclusión el alquiler imputado por vivienda principal, el que se mantuvo sin cambio en la pauta de gasto de consumo.
 - La relación entre gasto total y gasto en alimentos (CO) adoptada fue de 2.68, cuyo valor se ajusta de acuerdo con la variación de precios de los productos no alimentarios en el IPC. El valor actualizado a noviembre de 2015 se situó en 2.42.
- Línea de pobreza
 - Línea única, se elimina la distinción previa entre regiones urbanas y rurales.
- Línea de indigencia
 - Se estimó como la línea de indigencia o umbral de pobreza extrema el 2/3 del valor de la línea de pobreza.
- Actualización de las líneas
 - La actualización de la CBA se hace según la variación de precios producto a producto. La actualización del componente no alimentario se realiza mediante la variación promedio del IPC de los no-alimentos. (CEPAL, 2016, pág. 32)

III.1.6.1) Cambios realizados con respecto a Casen 2013

Con fines de mejorar la estimación, especialmente en el caso de las transferencias, subsidios y planes de asistencia social, los cambios se encaminaron en:

- Eliminar pregunta de subsidio de cesantía, por la escasa cobertura del subsidio y eventual confusión de los encuestados con el seguro de desempleo.
- Registro de monto de subsidio percibido consistentes al “Bono Control del Niño Sano al Día”, “Bono Deberes por Asistencia Escolar”, “Bono por Logro Escolar” y “Aporte Familiar Permanente” (Ex Bono Marzo).
- Agrupamiento de preguntas sobre jubilaciones y pensiones, con el fin de unificar conceptos para facilitar la identificación por parte del encuestado.
- Eliminación preguntas del cuestionario correspondiente a los ingresos percibidos por los asalariados y trabajadores independientes en los dos meses anteriores al mes de referencia de la encuesta respectivamente. Estas exclusiones no tienen impacto alguno en el cuestionario. (CEPAL, 2016, pág. 9)

III.1.6.2) Adhesión de variables

Para casos en el que se superase el máximo pagado de subsidios y transferencias estatales de acuerdo con los registros administrativos en el mismo período de referencia, el valor entregado se limitó y solo se expresó solo el valor máximo permitido, las variables corregidas son las siguientes:

- Subsidio al consumo de Agua Potable: Valores mensuales truncados, de acuerdo a los máximos por comuna¹¹.
- Subsidio por Empleo Joven: Se truncaron valores mensuales en 43.258 pesos y los valores anuales en 519.096 pesos. La frecuencia no declarada es asumida como mensual.
- Bono por Trabajo de la Mujer: Valores truncados en 37.628 pesos y 451.530 pesos mensuales y anuales respectivamente. La frecuencia no declarada es asumida como mensual.
- Bono Base Familiar: valor truncado en 228.163 pesos.

¹¹ Anexo A.2. (CEPAL, 2016)

La revisión de algunos ingresos declarados parecían anómalos por sus valores excesivamente altos o bajos, resultado de este proceso se constató que tales valores eran consistentes con la malla de validación del trabajo de campo y se identificó solamente un caso a corregir, correspondiente a un error de lectura óptica. (CEPAL, 2016, págs. 9-10)

III.1.6.3) Corrección por no respuesta

La metodología definida para la imputación de datos faltantes a las preguntas de ingreso se basa en la técnica de imputación por medias, asignando a cada dato faltante el valor declarado en promedio por los casos más similares posibles. Dado que las condiciones establecidas para establecer la similitud entre dos casos son exigentes, se adopta también un orden de relajamiento de dicha exigencia, de modo de imputar la mayor cantidad de casos posibles.

En el caso de los trabajadores ocupados se imputó el ingreso de la actividad principal siempre que éste no haya sido respondido, separando en dos grupos: trabajadores asalariados y trabajadores independientes. Las variables utilizadas en el vector de clasificación fueron:

- a) Ubicación geográfica de su domicilio (región, comuna)
- b) Tramo de edad
- c) Sexo
- d) Nivel educativo alcanzado (en cinco tramos)
- e) Categoría de la ocupación principal (dos agrupamientos)
- f) Clase de actividad del establecimiento en el que trabaja por su ocupación principal (excepto para empleados de las fuerzas armadas)
- g) Tipo de ocupación desempeñado en su ocupación principal (excepto para empleados de las fuerzas armadas y patrones)

Se imputó el dato faltante (ingreso en la ocupación principal) con la media de ingresos ponderada del conjunto de observaciones que cumplan con las mismas características que la observación con el dato faltante. En el caso de los empleadores no se consideró el tipo de ocupación y en el caso de las fuerzas armadas no se consideró la clase de actividad ni el tipo de ocupación. Cuando el conjunto de observaciones similares al caso a imputar fue vacío, se relajaron de a una las distintas condiciones de clasificación, hasta completar el procedimiento mediante siete iteraciones en el orden establecido por la metodología del

Ministerio de Desarrollo Social. Tras estas, los datos faltantes de observaciones que no hubieran sido apareadas permanecieron como no respuestas.

En este caso, el vector de características para la clasificación del registro a imputar comprendió:

- a) Ubicación geográfica de su domicilio
- b) Tramo de edad
- c) Sexo
- d) Nivel educativo alcanzado
- e) Parentesco respecto del jefe de hogar

Se procedió del mismo modo que para los ocupados, imputándose el dato faltante con la media de ingresos ponderada del conjunto de observaciones que cumplan con las mismas características. En el caso en que esto no fue posible, porque el conjunto de observaciones similares fuera vacío, se procedió a relajar las condicionalidades para la imputación, siguiendo el orden establecido en la metodología de estimación de la pobreza. Tras las tres iteraciones previstas para relajar las distintas restricciones, los datos faltantes de observaciones que no hubieran sido apareadas permanecieron como no respuestas. (CEPAL, 2016, págs. 20-21)

Conceptos de ingresos:

1.2.1) Ingreso del Trabajo: Correspondiente a los ingresos que obtienen los miembros del hogar excluido el servicio doméstico puertas adentro, en su ocupación por concepto de sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente y la auto-provisión de bienes producidos por el hogar.

1.2.2) Ingreso autónomo: Es la suma de todos los pagos que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos. Estos incluyen sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, transferencias corrientes.

3.3) Subsidios monetarios: Corresponde a todos los aportes en dinero que reciben del Estado, a través de los programas sociales, todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

3.4) Ingreso monetario: Es la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios recibidos por todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

3.5) Ingreso autónomo per cápita del hogar: Razón entre el ingreso autónomo del hogar y el número de personas que constituyen ese hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar. (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, págs. 29-30)

Definición del ingreso disponible



Fuente: CEPAL, elaboración propia.

(CEPAL, 2016,

pág. 5)

III.1.7) Metodología Multidimensional

En la presente sección, se muestra las consideraciones y generalidades de la concepción multidimensional que aborda el MDS para la encuesta.

El camino a la medición multidimensional tiene sus orígenes en tanto en la propuesta inicial realizada por la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la experiencia seguida por países como México y Colombia, y la propuesta realizada por el observatorio social de la Universidad Alberto Hurtado, investigación gestionada por Angela Denis, Francisca Gallegos y Claudia Sanhueza basado en la metodología de Akire y Foster, tales justificaciones resultó ser clave para llevar adelante la medición multidimensional en Chile.

III.1.7.1) Objetivos de la medición multidimensional de la pobreza

- Contar con un diagnóstico más comprehensivo de la situación de pobreza en Chile;
- Disponer de un instrumento útil para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. (Observatorio Social, 2016, pág. 14)

III.1.7.2) Metodología de Akire y Foster (AF)

Pilar principal y referente de base para la construcción de una metodología aplicable al caso de Chile, la metodología ha sido implementada con variaciones y adaptaciones, y ha servido de base también para desarrollar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) establecido a nivel internacional por el PNUD y tiene fiel respaldo técnico por parte del OPHI, este último ha asesorado a Chile desde el 2014 para desarrollar un Índice Nacional de Pobreza Multidimensional en Chile.

Toda medida que se quiera tomar, independiente del enfoque que se utilice, involucra una etapa de identificación de la población/hogares en situación de pobreza y otra de agregación de quienes han sido identificados en tal situación.

- La identificación se refiere a la definición de un método que permita incluir a un grupo de personas u hogares en la categoría “en situación de pobreza”
- La agregación consiste en un método para integrar las características del conjunto de “personas u hogares en situación de pobreza” en una medida global de la pobreza a nivel de la sociedad.

La metodología AF intenta sintetizar estos aspectos, en el marco de mediciones multidimensionales, satisfaciendo una variedad de propiedades deseables para cualquier medida de pobreza.

De acuerdo a lo experimentado por el programa de investigación de OPHI en el desarrollo de medidas de Pobreza Multidimensional a nivel internacional, Akire plantea que las etapas necesarias para la construcción de un Índice de Pobreza Multidimensional son:

- i. Elección de la fuente de información
- ii. Elección de la unidad de análisis
- iii. Elección de dimensiones
- iv. Elección de indicadores en cada dimensión
- v. Elección de umbral de carencia para cada indicador

- vi. Elección de pesos de los indicadores al interior de cada dimensión y pesos de las dimensiones
- vii. Identificación
- viii. Agregación (Observatorio Social, 2016, págs. 14-15)

III.1.7.3) Aplicación metodológica

En este apartado se aplica la metodología fundamentada que resolvió utilizar el MDS para la Medición Multidimensional.

a) Fuente de Información

Como principal fuente, el instrumento de medición a nivel nacional, encuesta Casen, permite captar información en diversas dimensiones de las condiciones de vida de la población a nivel nacional.

b) Unidad de análisis

La unidad de análisis es el hogar, las justificaciones son las siguientes:

- Dentro del hogar hay recursos compartidos;
- Esta unidad es consistente con la metodología tanto tradicional como nueva de medición de pobreza por ingresos;
- La unidad hogar es consistente con las políticas públicas de reducción de pobreza a nivel hogar.

Esta unidad no limita cuantificar las personas que se ven inmersas, por cual, si existe pobreza dentro de una implica que todos están en consistente pobreza.

c) Dimensiones

A continuación las dimensiones abordadas con su respectiva justificación:

- **Educación:** Debido a su valor, intrínseco, a que constituye un derecho constitucional y, a que es el medio a través del cual los individuos adquieren, a través de procesos de aprendizaje, los conocimientos y habilidades para desarrollarse como personas, para desenvolverse e integrarse socialmente a la comunidad a la cual pertenecen y desarrollar sus proyectos de vida. Carencias en el ámbito educativo limitan las posibilidades de desarrollo e integración social de las personas.

- **Salud:** Es una condición necesaria para el desarrollo de las capacidades humanas en distintos ámbitos de la vida. Por sí mismo un buen estado de salud representa una capacidad para el desarrollo individual y colectivo de las personas.
- **Trabajo y Seguridad Social:** La posibilidad de contar con un empleo de calidad y de previsión para la vejez, es tanto una consecuencia del pleno desarrollo de las personas en los ámbitos de la salud y la educación, como un medio para acceder a recursos para satisfacer las necesidades de las personas. Además de ser un medio, el estar empleado tiene también un valor intrínseco pues contribuye a la autovaloración de las personas, su sensación de seguridad y de pertenencia a grupos sociales.
- **Vivienda y Entorno:** Reconociendo el valor del acceso a la vivienda no sólo en términos de un bien que asegura refugio, protección y condiciones adecuadas de calidad material, espacio y servicios básicos para sus integrantes, sino también desde el punto de vista de garantizar un emplazamiento adecuado en un hábitat saludable y que proporcione acceso al trabajo y a equipamiento fundamental, como es el caso de servicios de educación, salud y transporte.
- **Redes y Cohesión social:** Dando cuenta de la importancia que juegan las redes de apoyo con que cuentan las personas y los hogares en tanto mecanismos que facilitan el cuidado familiar, la cooperación, apoyo mutuo y acceso a recursos materiales, culturales y económicos que facilitan la realización de objetivos personales y colectivos, y destacando la igualdad de trato y la seguridad como factores determinantes que fortalecen la libertad, confianza, calidad de la convivencia y el acceso a oportunidades en la vida cotidiana.

d) Indicadores y umbrales

A continuación se presentan los indicadores establecidos por el MDS para la encuesta Casen 2015 con sus respectivos umbrales.

Indicadores Dimensión Educación:

i. Asistencia Escolar

La asistencia de los niños, niñas y adolescentes a un establecimiento educacional es un medio para el desarrollo de capacidades y para desenvolverse en la sociedad, lo que tiene implicancias durante toda su vida. Un indicador de asistencia permite entonces detectar

carencias en la población en edad escolar y preescolar, relevantes para el diseño y seguimiento de política pública.

Adicionalmente el indicador se encuentra vinculado a uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la ONU en el marco de la agenda 2030 (ODS 4, “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”).

También existe una justificación normativa de naturaleza constitucional:

“La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”;

“Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos”;

“Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este Derecho”;

“Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia” (Prekinder)

“El segundo nivel de transición [kínder] es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica”

“La educación básica y media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población”.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Asistencia Escolar: Uno de sus integrantes de 4 a 18 años de edad no está asistiendo a un establecimiento educacional y no ha egresado de cuarto medio, o al menos un integrante de 6 a 26 años tiene condición permanente y/o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional.

ii. Rezago Escolar

Al ser la educación en enseñanza básica universal, se urge por un indicador que permita medir el logro o avance en el sistema educacional, se ha incluido este indicador el cual es considerado en experiencias internacionales de medición oficial de la pobreza multidimensional, países de la región como Colombia y México, incorporan este indicador

en la dimensión de “Condiciones de la Niñez y Juventud” y en la dimensión “Educación” respectivamente.

Considerado un indicador de tipo logro educativo de cada estudiante, puesto que si un/a alumno/a se encuentra en el curso correspondiente a su edad. Sin embargo, no es posible construir un indicador de Deserción Escolar en base de los datos Casen, en efecto existe riesgo mayor de deserción escolar cuan más haya rezago escolar. La deserción escolar, la repitencia y el rezago escolar son indicadores principales de fracaso escolar, por tanto, un indicador como éste es congruente para el diseño y monitoreo de política pública.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Rezago Escolar: Se considera que un hogar es carente por rezago escolar si al menos uno de sus integrantes de 21 años o menos asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades, y se encuentra retrasado dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.

iii. Escolaridad

Este indicador tiene su justificación en base a un enfoque normativo, el cual se define un umbral escalonado para este indicador, con tal de permitir determinar eventuales carencias en escolaridad de los integrantes de los hogares. El umbral mencionado se basa en los años de escolaridad obligatorios, definido por el sucesivo número de leyes promulgadas para el área educacional.

La escolaridad obligatoria en Chile se ha modificado legalmente de la siguiente forma:

- 1920 a 1929: Escolaridad obligatoria de 4 años;
- 1930 a 1966: Escolaridad obligatoria de 6 años;
- 1967 a 2002: Escolaridad obligatoria de 8 años; y
- 2003 hasta hoy: Escolaridad obligatoria de 12 años.

Para el cálculo del indicador se considera población afecta al indicador la primera cohorte de edad a quienes se aplicó el cambio en la legislación. Por ejemplo, las personas a quienes el año 1920 les correspondía cursar 4 años de primaria, y aquellas que en 1930 debían cursar 6° de primaria, Etc.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Escolaridad: Se considera que un hogar es carente de escolaridad si uno de sus integrantes mayores de 18 años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.

Indicadores Dimensión Salud:

i. Malnutrición en niños/as:

La experiencia internacional en lo que respecta de medición en el área de salud, toma en consideración el indicador de malnutrición, indicando que éste es un indicador directo de un estado de salud carenciado: para los niños(as) la malnutrición puede tener un efecto tanto inmediato como a lo largo de la vida en términos de desarrollo físico y cognitivo.

Adicionalmente este indicador tiene respaldo internacional, debido a que ha sido levantado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con asesoría de la Universidad de Oxford, a través del Centro de Investigación Oxford Poverty and Human Development (OPHI) y se ajusta a las definiciones hechas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y actualizadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Malnutrición en niños/as: Se considera que un hogar es carente en malnutrición en niños(as) si al menos uno de sus integrantes de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad, o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.

ii. Adscripción a Sistema de Salud

Teniendo en cuenta el compuesto del Sistema de Salud chileno, el cual se estructura principalmente por Salud en el sector público y privado, también encontramos otro componente como lo son sus sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas y otros sistemas de seguro de salud. Estos sistemas operan bajo el alero de Fonasa e instituciones de las Fuerzas Armadas en función de poder ser un respaldo y aseguramiento público, como así por otra parte se encuentra y compone el sector privado con las Instituciones de Salud Previsional (Isapres).

De tal forma, la población cuyo ingreso es inferior al mínimo, puede ser cubierto por el seguro público de salud. Con ello se observa que la cobertura del sistema previsional es más alta en los quintiles inferiores de ingreso que en aquellos ubicados en la parte media de la distribución de ingresos. Por otra parte, la población que no se encuentra respaldada por un sistema previsional de salud, está en situación de carencia, puesto que puede enfrentar gastos imprevistos que podrían limitar el acceso a atención o bien significar un factor de vulnerabilidad para los hogares, que anteponiendo un caso hipotético de un evento de salud, estos no podrán cubrir los gastos y por ende responder a la emergencia de salud. Sin embargo, la población que no está asociada a un sistema previsional de salud, pero tiene capacidad pecuniaria para obtener servicios, lo puede realizar al contratar algún seguro privado.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Adscripción al sistema de salud: Uno de sus integrantes no está afiliado a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.

iii. Atención de Salud

El acceso a atención de salud dada una necesidad ha sido recomendada en encuestas de calidad de vida del sistema estadístico de la comunidad Europea y también se ha incorporado en la medición de pobreza multidimensional de Colombia.

En procesos anteriores la encuesta Casen ha seguido la línea de consultas de por qué no se tuvo consulta o atención médica, para la encuesta realizada el año 2015 se consideraron dos ámbitos posibles de carencia: La falta de acceso a atención de salud dada una necesidad en el corto plazo, que alude a situaciones de necesidad de atención por problemas de salud en los últimos 3 meses, y la no cobertura del Sistema de Garantías Explícitas de Salud para el tratamiento de enfermedades de mayor prevalencia en los últimos 12 meses.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Atención de Salud: Se considera que un hogar es carente en acceso a atención de salud si al menos uno de sus integrantes:

- 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;

➤ o, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE pero no ha sido cubierto por el GES-AUGE, 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 por el AUGE;
- Otra razón.

Indicadores Dimensión Trabajo y Seguridad Social:

i. Ocupación

Desde el enfoque de capacidades, el acceso a un trabajo no sólo permite generar ingresos para las personas y sus hogares, la carencia pecuniaria afecta negativamente la independencia de las personas. Entre sus múltiples efectos, el desempleo contribuye a la exclusión social de algunos grupos y provoca pérdida de independencia. Estas consecuencias no sólo afectan al individuo que está en situación carente, si no también impactan el bienestar de todos los miembros del hogar.

Para este indicador se precisa que la población relevante es para quienes tienen ocupación teniendo como mínimo 18 años de edad. Otra consideración para justificar el presente indicador, es la medida de acceso al mercado laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece la necesidad de complementar el análisis de la tasa de desempleo incluyendo dentro de las medidas de demanda insatisfecha de trabajo a las personas que están fuera de la fuerza de trabajo y las personas ocupadas.

Los conceptos vinculados a estas dos mediciones adicionales son la fuerza de trabajo potencial, entiéndase como quienes no estaban trabajando en la semana pasada, pero buscaron trabajo en el período de referencia aunque no estaban disponibles para trabajar

inmediatamente; o que no buscaron trabajo pero sí están disponibles para trabajar inmediatamente. En tanto, el subempleo por insuficiencia de horas corresponde a personas ocupadas que desean y están disponibles para trabajar más horas, y han trabajado en total (en el o los empleos del período de referencia) menos de un límite de horas determinado, según las circunstancias nacionales.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Ocupación: Se considera que un hogar es carente en ocupación si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 años (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) está desocupado, es decir, actualmente no tiene trabajo y busca trabajo durante el período de referencia.

ii. Seguridad Social

La OIT en su “Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, identifica indicadores asociados a once Elementos Fundamentales del Programa de Trabajo Decente. Es por ello que se tomaron un conjunto de indicadores alternativos para la calidad del empleo, entre ellos un indicador de capacidad del empleo para generar un salario de subsistencia, para lo cual se consideró el salario por hora mínimo vigente, el que en principio deberían recibir las personas ocupadas para no ser consideradas como carentes. De esta forma el indicador se sustenta bajo lo regido por la ley n° 20.935 que establece el sueldo mínimo.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Seguridad Social: Uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional.

iii. Jubilaciones

Complementando al indicador anterior, el siguiente indicador se justifica para las personas que ya cumplieron la edad para recibir una jubilación. Estas personas están en condiciones de ser beneficiarios de las cotizaciones realizadas durante su vida laboral o podrían quedar cubiertos por la previsión social pública.

Al igual que en el caso de la adscripción a un sistema previsional de salud, es posible que la población de mayores ingresos cuente con otras fuentes de financiamiento para su retiro. Por esta razón, se ha depurado este indicador excluyendo de la población carente a quienes

no cuentan con una pensión contributiva o no contributiva, pero que reciben otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Jubilaciones: Se considera que un hogar es carente en Jubilaciones si al menos Uno de sus integrantes en edad de jubilar no percibe una pensión contributiva o no contributiva y no recibe otros ingresos por arriendo, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

Indicadores Dimensión Vivienda y Entorno:

i. Habitabilidad

Conforme al principio de Habitabilidad sugerido en la agenda de Habitat II, establece que una vivienda no puede considerarse adecuada si “no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales”, resulta congruente agrupar las carencias en materia de hacinamiento y de estado de la vivienda. Pero, junto con la coherencia normativa, existen motivos de orden práctico que hacen relevante vincular ambas carencias.

La construcción del nuevo indicador de habitabilidad asegura que tanto los hogares que presenten problemas derivados de situaciones de hacinamiento como aquellos que registren una situación de deterioro o precariedad material de la vivienda continúen siendo reconocidos en la misma categoría, bastando una sola de estas características para que el hogar sea identificado en situación de carencia.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Habitabilidad: Se considera que un hogar es carente por habitabilidad si presenta una situación de hacinamiento (el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,519) o de mal estado de la vivienda (la vivienda que ocupa tiene muros, techos o suelos en mal estado de conservación o si la vivienda es de tipo

precario, incluyendo a mediaguas o mejoras, y viviendas precarias de materiales reutilizados)

ii. Servicios Básicos

En atención a los estándares de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se ha definido un indicador de Servicios Básicos para la medición de pobreza multidimensional, que permita diferenciar el tipo de soluciones que resulten admisibles en materia de acceso a agua en la vivienda según se trate de zona urbana o rural. Específicamente, se considera el estándar de agua procedente de red pública como única solución aceptable en el caso de zona urbana, mientras que en áreas rurales se considera como soluciones aceptables tanto el acceso a través de red pública como el acceso a través de 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).

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Servicios básicos: Se considera que un hogar es carente en servicios básicos si:

- Reside en una vivienda que no tiene acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tiene 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 áreas rurales; o
- En área urbana o rural, tiene llave fuera de la vivienda y/o no tiene servicio de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a W.C conectado a alcantarillado o fosa séptica).

iii. Entorno

Los criterios específicos adoptados para la definición del indicador de entorno tienen su origen en variadas fuentes. En el caso del componente medioambiental, los problemas de contaminación seleccionados tienen prioridad tanto desde el punto de vista presupuestario

como estratégico en la política medioambiental, además de haber sido reconocidos entre aquellos hechos que concitan mayor atención ciudadana, según datos de la Encuesta Nacional de Medio Ambiente

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Entorno:

- Los hogares que declaran que, durante los últimos 12 meses han vivido o presenciado con frecuencia “siempre”, a lo menos, 2 problemas de contaminación medioambiental en su área de residencia (a una distancia de no más de 15 minutos caminando desde su vivienda), incluyendo los siguientes:

- i. Contaminación del aire y/o malos olores;
- ii. Contaminación en ríos, canales, esteros, lagos, tranques y embalses;
- iii. Contaminación del agua proveniente de la red pública; Servicios básicos
- iv. Acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios públicos.

- Los hogares que no tienen integrantes ocupados y no disponen de alguno de los siguientes equipamientos básicos a una distancia cercana desde su vivienda:

- i. Servicio de transporte público (paradero, estación) a menos de 8 cuadras o 1 Km de su vivienda;
- ii. Centros educacionales (colegio o jardín infantil) a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda;
- iii. Centros de salud (atención primaria o nivel superior a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda.

- Los hogares con uno o más integrantes ocupados, que carecen de alguno de los equipamientos básicos antes mencionados a una distancia cercana desde su vivienda y en los que dichos integrantes demoran diariamente 1 hora o más en promedio en llegar a su lugar de trabajo principal (usando transporte público o transporte no motorizado).

Indicadores Dimensión Redes y Cohesión social:

i. Apoyo y participación social

En congruencia con este diagnóstico, se ha planteado la opción de vincular la participación en organizaciones sociales o sindicales como una extensión o alternativa de las redes más

inmediatas con las que cuentan los hogares para resolver distintas situaciones que les permiten acceder a recursos de apoyo y oportunidades.

Entre las decisiones adoptadas para definir el indicador de apoyo y participación social se mencionan el uso de una pregunta validada empíricamente en el estudio sobre capital social de los investigadores Martin Van Der Gaag y Tom A.B. Snijders (Van der Gaag y Snijders, 2005) y aplicada en una encuesta nacional realizada en Holanda, de la cual se excluyeron las categorías relacionadas con estatus.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Apoyo y participación social: Se considera carentes en entorno a hogares que:

- Declaran no conocer a alguna persona fuera del hogar que pueda prestar apoyo en alguna de las siguientes situaciones:
 - i. Ayuda en el cuidado en caso de enfermedad de algún miembro del hogar;
 - ii. Facilitar un vehículo si el hogar lo necesita;
 - iii. Prestar dinero al hogar en caso de emergencia;
 - iv. Ayudar al hogar a resolver consultas o realizar trámites legales o financieros;
 - v. Ayudar al hogar en el uso de tecnologías;
 - vi. Ayudar con reparaciones del hogar;
 - vii. Ayudar a conseguir un trabajo a algún miembro del hogar;
 - viii. Aconsejar a los miembros del hogar en caso de problemas personales o familiares.
- Además, ningún miembro de 14 ó más años ha participado, en los últimos 12 meses, en alguna organización social o grupo organizado, entre los siguientes:
 - i. Juntas de vecinos u organización territorial;
 - ii. Club deportivo o recreativo;
 - iii. Organización religiosa o de iglesia;
 - iv. Agrupación artística o cultural;
 - v. Grupos de identidad cultural;
 - vi. Agrupaciones juveniles o estudiantiles;
 - vii. Agrupaciones de mujeres;
 - viii. Agrupaciones de adultos mayores;

- ix. Voluntariado;
 - x. Autoayuda en salud;
 - xi. Agrupación ideológica o partido político;
 - xii. Agrupación corporativa;
 - xiii. Centro de padres y apoderados;
 - xiv. Otra.
- Y, además, ningún miembro de 18 años o más que se encuentre ocupado pertenece a alguna organización relacionada con su trabajo, entre las siguientes:
 - i. Sindicato (de empresa, inter-empresa, o de trabajadores independientes);
 - ii. Asociación de funcionarios;
 - iii. Asociación gremial sectorial;
 - iv. Colegio profesional.

ii. Trato Igualitario

Conectado a uno de los desafíos clave establecidos en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el objetivo n°10 que persigue “reducir la desigualdad en y entre los países” , además de metas como potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independiente de salud, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Trato Igualitario: Se considera carentes en entorno a hogares que declaran que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar, en los últimos 12 meses, por alguna de las siguientes razones: nivel socioeconómico; ser hombre/mujer; su estado civil; su ropa; su color de piel; ser extranjero; su edad; su orientación sexual o identidad de género; tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones; su apariencia física; sus creencias o religión; su ideología u opinión política; participar o no en sindicatos

u organizaciones gremiales; el lugar donde vive; el establecimiento donde estudió; pertenecer a un pueblo indígena; o su condición de salud o discapacidad.

iii. Seguridad

El umbral establecido para el indicador utiliza la frecuencia “siempre”, en consistencia con indicadores producidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito a partir de información de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC, 2015) y que han sido validados en estudios a nivel latinoamericano realizados por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile.

El indicador queda definido de la siguiente manera:

Seguridad: Se considera carentes a hogares que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado “siempre”, durante el último mes, a lo menos una de las siguientes situaciones:

i. Tráfico de drogas;

ii. Balaceras o disparos.

(Observatorio Social, 2016, págs. 17-36)

e) Pesos de indicadores al interior de cada dimensión y pesos de las dimensiones

La elección de las ponderaciones (pesos) de las dimensiones (y los indicadores al interior de cada dimensión) es un elemento crítico dentro de la construcción de una medida de pobreza multidimensional. Según Alkire y Foster (2011) la selección de los pesos dimensionales puede ser considerada como un juicio de valor abierto al debate y escrutinio público.

En la primera versión de la medida de pobreza multidimensional (2009-2013), se definió como criterio asignar una ponderación equivalente para cada dimensión de la medida y establecer el mismo peso para cada uno los indicadores definidos al interior de cada dimensión. De esta forma, al repartirse de modo igualitario el peso de la medida en cada una de sus cuatro dimensiones originales (Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y, Vivienda), cada una de ellas pesaba un 25%. Asimismo, cada uno de los doce indicadores de la medida original tenía una ponderación igual de 8,3%, que corresponde a una

distribución igualitaria del peso de cada dimensión (25%) para cada uno de sus tres indicadores.

Como se ha descrito en las secciones anteriores, la medida ampliada de pobreza multidimensional incluye los siguientes cambios, los que –a su vez- afectan la estructura de ponderaciones fijada inicialmente:

- Inclusión de una dimensión adicional (Redes y Cohesión Social), llegando a un total de cinco dimensiones en la medida.
- Si bien se mantiene el mismo número de indicadores por dimensión (3), se efectúan cambios en la definición y en los indicadores contenidos en una de sus dimensiones: “Vivienda” se amplía a “Vivienda y Entorno”
- Se incluyen cuatro indicadores adicionales en la medida, los que forman parte de la nueva dimensión Redes y Cohesión Social, y de Vivienda Entorno. Totalizan así, 15 indicadores en la medida ampliada.

Dado lo anterior y, considerando la importancia que tradicionalmente han tenido las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda en las políticas públicas, se ha optado por modificar la estructura de pesos asignados a las dimensiones e indicadores presentes en la medida.

En este sentido, el principio aplicado es que aquellas dimensiones que tienen continuidad respecto de la medida original (Educación, Salud, y Trabajo y Seguridad Social), junto con la dimensión ampliada de Vivienda y Entorno tengan igual peso.

Por su parte, se establece que la nueva dimensión de Redes y Cohesión Social (compuesta íntegramente por indicadores que son medidos por primera vez en la Encuesta Casen 2015 y que remite a un dominio intersectorial de políticas públicas) sea incorporada con un peso inferior, de modo que el peso de las dimensiones que integraron la primera versión de la medida de pobreza multidimensional no se vea reducido en una proporción considerable, garantizando así la estabilidad de la medida.

En base a este principio, el 90% del peso en la medida es distribuido en partes iguales para las “dimensiones tradicionales”: (a) Educación; (b) Salud; (c) Trabajo y Seguridad Social; y, (d) Vivienda y Entorno. De esta forma, cada una de ellas recibe una ponderación de 22,5%, en contraste con el 25% que tuvieron en la primera versión de la medida.

La dimensión de Redes y Cohesión Social, en tanto, es incorporada con una ponderación del 10%.

Respecto del peso de los indicadores, en tanto, se fija el criterio de que éste sea asignado de manera equitativa al interior de cada dimensión. Así, entonces, el peso de cada uno de los tres indicadores de las “dimensiones tradicionales” es de 7,5%, mientras que en la dimensión de Redes y Cohesión Social es de un 3,3%. (Observatorio Social, 2016, págs. 43-44)

Tabla 1:
Medida ampliada de pobreza multidimensional (2015): dimensiones, indicadores y pesos.

Dimensión	Indicador	Peso Indicador	Peso Dimensión
Educación	Asistencia	7,5%	22,5%
	Rezago Escolar	7,5%	
	Escolaridad	7,5%	
Salud	Malnutrición en niños(as)	7,5%	22,5%
	Adscripción a Sistema de Salud	7,5%	
	Atención	7,5%	
Trabajo y Seguridad Social	Ocupación	7,5%	22,5%
	Seguridad social	7,5%	
	Jubilaciones	7,5%	
Vivienda y Entorno	Habitabilidad	7,5%	22,5%
	Servicios Básicos	7,5%	
	Entorno	7,5%	
Redes cohesión social	Apoyo y participación social	3,3%	10,0%
	Trato igualitario	3,3%	
	Seguridad	3,3%	

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Casen 2015.

(Observatorio Social, 2016).

f) Identificación

De esta forma, la opción planteada es que la línea de corte sea de un 22,5%, nivel de exigencia equivalente a ser carente en todos los indicadores de una de las cuatro “dimensiones tradicionales”: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social y, Vivienda y Entorno.

En suma, un hogar será identificado en situación de pobreza multidimensional si:

- registra carencias en al menos tres indicadores de alguna de las siguientes dimensiones: (a) Educación, (b) Salud, (c) Trabajo y Seguridad Social, o, (d) Vivienda y Entorno; o bien,
- registra carencias en los tres indicadores de la dimensión de Redes y Cohesión Social y en dos indicadores de una o más de las restantes dimensiones.

Dado lo anterior, si bien los cambios realizados en la dimensión original de Vivienda (inclusión del nuevo indicador de entorno y fusión de los indicadores de hacinamiento y

estado de la vivienda en el indicador de habitabilidad) junto con la inclusión de la nueva dimensión de Redes y Cohesión Social tienen consecuencias sobre la identificación de hogares en situación de pobreza multidimensional, la solución desarrollada apunta a mantener el equilibrio general de la medida y a garantizar la gradualidad en los efectos del cambio metodológico, con miras a su posterior evaluación en el futuro. (Observatorio Social, 2016, pág. 46)

III.1.8) Cuestionario Casen 2015

Diseño de cuestionario

El cuestionario de recolección de datos de la Encuesta Casen 2015 que fue aplicado entre noviembre 2015 y enero 2016, incorpora innovaciones respecto de la versión 2013, que buscan avanzar hacia una caracterización socioeconómica más detallada y acorde a la realidad, experiencia y necesidades actuales de los hogares del país, agregando nuevas preguntas y modificando otras.

Este cuestionario es el resultado de: 1) la revisión realizada internamente en el Ministerio, respecto del funcionamiento del cuestionario de Casen 2013, y nuevas prioridades de política pública; 2) la consulta a diversos servicios e instituciones públicas vinculadas a los temas que abordan los módulos de la Encuesta Casen; 3) la realización de pruebas cualitativas que permitieron revisar la formulación de las preguntas y las categorías de respuesta tanto para los ítems nuevos, como para aquellos modificados; 4) la evaluación de preguntas del prototipo de cuestionario de la encuesta Casen, a partir de los resultados de una prueba de campo, y los focus groups a encuestados y encuestadores de la prueba de campo dirigidos y analizados por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile; 5) la retroalimentación recibida del Panel de Expertos Casen 2015 y del Comité sobre Entorno y Redes, respecto de la propuesta preliminar de cuestionario preparada por el Ministerio en razón de toda la evidencia recopilada en las etapas anteriores. (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, pág. 162)

Módulos del Cuestionario Casen 2015

El cuestionario cuenta con 7 módulos:

1) Módulo de Registro: En el Módulo Registro se incluye información que es básica para la identificación de los distintos grupos familiares que se pueden llegar a encontrar al interior de una vivienda particular. Esta información es clave para conocer la diversidad de arreglos

de convivencia en la población. Las preguntas de este módulo permiten identificar a los residentes habituales de cada hogar y el o los núcleos familiares que lo componen. También, distinguir el tamaño y composición de dichas unidades por sexo, edad, estado civil y parentesco con los respectivos jefes. (Centro Microdatos, 2015, pág. 28)

2) Módulo de Educación: El objetivo de este módulo es evaluar la situación educacional de la población y los cambios que se producen a través del tiempo. También permite conocer la magnitud y características de la población en edad escolar que no está en el sistema educacional. Además, es posible estimar la cobertura educacional y valorizar los programas sociales, tales como, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), la entrega de útiles y textos escolares, la atención dental y médica, entre otros. (Centro Microdatos, 2015, pág. 38)

3) Módulo de Trabajo: Los objetivos del Módulo son disponer de información relevante que permita formular y evaluar políticas laborales y estudiar la evolución de la situación laboral y ocupacional según estratos socioeconómicos. Por lo tanto, los datos que se recolectan aquí buscan caracterizar principalmente el trabajo y la empresa, institución o negocio donde trabaja el entrevistado. (Centro Microdatos, 2015, pág. 58)

4) Módulo de Ingresos: El objetivo de este módulo es disponer de información que permita medir el ingreso corriente que reciben las personas y los hogares en determinado período de referencia. En esa misma línea, este módulo cubre siete temas relacionados: Ingresos de los asalariados o trabajadores dependientes; Ingresos de empleadores y trabajadores por cuenta propia o independientes; Ingresos del trabajo de familiares no remunerados; desocupados e inactivos; otros ingresos de origen privado; subsidios o transferencias del Estado; jubilaciones, pensiones y montepíos e inclusión financiera. (Centro Microdatos, 2015, pág. 86)

5) Módulo de Salud: Este Módulo tiene como objetivo general evaluar la cobertura de los principales programas públicos de salud de alcance nacional, así como estimar el impacto del gasto fiscal en dichos programas sobre el ingreso de los hogares y su distribución a nivel agregado. Lo anterior permite contar con una medida de cuan focalizados se encuentran los recursos fiscales destinados a la salud pública, a modo de poder mejorar sus mecanismos de asignación de recursos al interior de este sector. (Centro Microdatos, 2015, pág. 126)

6) Módulo de Residentes: El objetivo de este Módulo es recolectar información acerca de una variedad de características sociales y culturales de los entrevistados. También se pregunta por la tenencia de bienes muebles, acceso a tecnologías de comunicación, participación y redes de apoyo de los hogares, finalizando con información de orientación sexual e identidad de género. (Centro Microdatos, 2015, pág. 164)

7) Módulo de Vivienda: El objetivo de este Módulo es conocer las condiciones de habitabilidad en que residen los hogares del país, además de evaluar la efectividad de la política habitacional. Los principales temas que se busca abordar con el Módulo de Vivienda son las características del sitio y de la vivienda, propiedad y forma de adquisición de estos, destacando si es que hay participación de subsidio estatal; Presencia, características y demandas de hogares y núcleos allegados; caracterización del entorno de la vivienda, incluyendo aspectos de equipamiento comunitario, medioambiente y seguridad pública. (Centro Microdatos, 2015, pág. 182)

Innovaciones cuestionario Casen 2015

Entorno, redes sociales y discriminación: El Ministerio de Desarrollo Social ha planteado el desafío de avanzar en el perfeccionamiento y ampliación de la medición multidimensional de la pobreza. El Comité sobre Entorno y Redes propuso la incorporación de nuevas preguntas sobre el entorno cercano de la vivienda en que residen los hogares (incluyendo preguntas sobre disponibilidad de equipamiento e infraestructura, frecuencia con que se observan problemas de inseguridad y medioambiente, y tiempo que destinan las personas ocupadas en llegar a su lugar de trabajo) y la incorporación o modificación de otras preguntas en relación a las redes sociales en las que se insertan los hogares (considerando redes de apoyo con las que cuentan los hogares frente a distintas necesidades, la participación en organizaciones sociales, y las experiencias de discriminación y/o trato injusto que han afectado a sus integrantes).

Con la nueva pregunta sobre discriminación y trato injusto se espera contribuir y profundizar en el diagnóstico y aportar al debate que se ha abierto en el país a instancias de la discusión de la nueva legislación sobre discriminación (Ley 20.609, más conocida como "ley Zamudio"), reconociendo e identificando hogares en los cuales al menos uno de sus integrantes ha sido víctima de discriminación o trato injusto en los últimos 12 meses debido a su nivel socioeconómico, sexo, orientación sexual, nacionalidad, color de piel, pertenencia

a pueblos indígenas, por el lugar en el que vive, por el establecimiento donde estudió, entre otros motivos.

Identidad de género, orientación sexual y reconocimiento del acuerdo de Unión Civil:

Atendiendo a las demandas y reivindicaciones planteadas desde la sociedad civil y avanzando en la dirección de garantizar el ejercicio y reconocimiento pleno de derechos y libertades, el cuestionario de la Encuesta Casen ha incluido por primera vez preguntas, que con el carácter anónimo y confidencial, se espera permitan caracterizar a la población adulta considerando su identidad de género y orientación sexual. La pregunta sobre identidad de género busca caracterizar a las personas según éstas se identifiquen con el género masculino, femenino u otro, opción que puede concordar o no con su sexo biológico, mientras que la orientación sexual refiere a la atracción que expresa la población adulta hacia personas de igual, distinto o ambos sexos.

Por otra parte, y en conformidad con la ley que regula las uniones de hecho desde octubre 2015 (Acuerdo de Unión Civil), la pregunta sobre estado civil o conyugal incluida en el cuestionario de Casen 2015 establece una nueva categoría denominada “conviviente civil”. De manera complementaria, en la pregunta referida a la relación con el jefe/a de hogar se han agregado categorías que permiten distinguir a parejas de igual o de distinto sexo.

Dificultades de salud, dependencia y discapacidad: En el cuestionario de la Encuesta Casen 2015 se actualizan y modifican preguntas sobre dificultades de salud que experimentan las personas en la realización de actividades básicas e instrumentales de la vida diaria. Estos cambios son consistentes con el enfoque propuesto por el Ministerio de Desarrollo Social en la encuesta del Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad (Endisc II) y son relevantes para el análisis de la dependencia y la discapacidad. Complementariamente, se incluyen nuevas preguntas dirigidas a caracterizar a cuidadores familiares remunerados y no remunerados que prestan apoyo a personas con dificultades de salud.

Educación superior y deserción escolar: A fin de profundizar en carencias que afectan a hogares y personas en materia educacional, el cuestionario de la Encuesta Casen 2015 incluye una nueva pregunta dirigida a identificar el último año en que la persona asistió a algún establecimiento de educación, lo que permitirá analizar la deserción escolar. Por otra parte, se incorpora una nueva pregunta aplicada a toda la población que cursa o completó la educación superior, la cual busca identificar la carrera o programa de estudios realizada.

La información aportada por esta pregunta será valiosa para caracterizar el capital humano especializado del país y el acceso a diferentes áreas de formación en el nivel de la educación superior.

Afiliación a organizaciones sindicales y gremiales: A fin de estimar el porcentaje y caracterizar a la población ocupada que se encuentra afiliada a distintos tipos de organizaciones gremiales y sindicales, se incluye una nueva pregunta sobre pertenencia a alguna de las siguientes organizaciones en su empleo principal: sindicatos de empresa, sindicatos inter-empresa, sindicatos de trabajadores eventuales e independientes, asociaciones de funcionarios, asociaciones gremiales y colegios profesionales. (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, págs. 163-164)

III.1.9) Actividades de supervisión

En comparación con experiencias anteriores de supervisión del proceso Casen, se diseñó un proceso fortalecido y coordinado de actividades de supervisión, control y seguimiento. En efecto, se fortalecieron tres pilares (subprocesos) de supervisión paralelos e independientes, pero estrechamente interrelacionados, que permitieron obtener información complementaria útil para determinar eventuales: 1) falsificaciones; 2) incumplimientos en protocolo de levantamiento de datos y otros compromisos del contratista Casen relevantes para asegurar la calidad de los datos recolectados; 3) estimación del error de medición. Los subprocesos de supervisión señalados son:

- La supervisión permanente, realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, en lo referido al cumplimiento de la totalidad de los compromisos adquiridos por el proveedor Casen, aumentando la presencia del Ministerio en regiones en las etapas de capacitación y levantamiento, y manteniendo mayor control de las actividades de supervisión interna y procesamiento de datos.
- La supervisión interna a cargo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (contratista Casen). Conforme a su propuesta técnica, ésta buscó evaluar de forma continua el trabajo de los encuestadores, minimizar el sesgo del encuestador, detectar y subsanar tempranamente cualquier irregularidad o problema en la recolección de los datos. La supervisión interna incluyó la revisión del 100% de los cuestionarios aplicados por los encuestadores, para así identificar tempranamente problemas de llenado; y la supervisión en terreno de a lo menos 10% del trabajo realizado por cada encuestador, para verificar la veracidad de los datos obtenidos durante todo el período de recolección de datos. El

proceso de supervisión realizado por CMD, fue a la vez monitoreado de forma periódica por el propio Ministerio.

La supervisión externa realizada por la empresa Consultores Asociados de Marketing Cadem S.A., institución independiente del proveedor a cargo del levantamiento, que realizó reentrevistas a hogares que fueron entrevistados previamente por CMD, y entrevistas a hogares seleccionados en la muestra pero que CMD no logró entrevistar en todo el período de levantamiento (sea por no contacto o rechazo de los hogares residentes en las viviendas seleccionadas). (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, págs. 165-166)

III.2) MATERIA DE INTERÉS

En este apartado se exponen algunas de las materias que tienen relación con la medición estadística y/o adicionalmente medición en materia de pobreza.

III.2.1) Proyecto de Ley INE

De acuerdo Boletín 10372-03¹², a lo informado en proyecto en tramitación, la moción nacida en la cámara de diputados tiene como objetivo actualizar la institucionalidad Estadística dándole potestad autónoma, con personalidad jurídica y capacidad técnica para la elaboración de las estadísticas oficiales de mayor calidad, variando su gobierno corporativo, pasando la Dirección técnica del órgano a ser dirigida por un Consejo autónomo y especializado, lo que le permitirá fortalecer la confidencialidad de datos, actualización global del Sistema Estadístico Nacional, la actualización del Marco Muestral, entre otras mejoras metodológicas de interés del Instituto. Según el Proyecto de Ley, y tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, contempla la creación de una Corporación de Derecho Público Instituto Nacional de Estadísticas, sucesor legal y patrimonial del actual Instituto Nacional de Estadísticas perteneciente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Dentro del presente documento también se indica la obligatoriedad en la entrega de información y un debido proceso, aunque se consta a la comunidad internacional que es preferible la voluntariedad en la entrega de información, los lineamientos propuestos por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la División Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que han efectuado a sus estados miembros, dentro los cuales se encuentra Chile, con el fin de reforzar la

¹²Boletín 10372-03 http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10372-03

Institucionalidad Estadística y en efecto, reforzar la eficiencia y calidad de información que ingresa en sus sistemas, siguiendo esta línea podría materializarse un macro sistema estadístico nacional concreto que no solamente las instituciones interesadas en materia de estadísticas se vean limitadas, como en la actualidad, a solo conformar una comisión para la entrega de información estadística próxima adquirir y con ello conformar el plan de nacional estadístico periódico, con el proyecto de ley se busca avanzar, con la potestad de la autonomía del INE, a tener una red estadística nacional, en la que en tiempo real se podría compartir los datos en un gran sistema de metadatos. (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2017)

III.2.2) Catastro de Campamentos Techo Chile 2016

Estudio de carácter censal de metodología cuantitativa, este catastro tuvo lugar en todo el territorio nacional continental, abarcando 178 comunas del país, se visitaron 842 potenciales campamentos, se encontraron 660 campamentos en los que habitan 38.770 familias, aproximadamente 116.310 personas¹³. La unidad de análisis para este catastro son los campamentos, la definición a este término que le otorga Techo-Chile es de *grupos de ocho más familias agrupadas o contiguas que no cuenten con acceso regular a uno de los servicios básicos (alcantarillado, agua potable y/o energía eléctrica) y que se encuentren en una situación irregular de tenencia del terreno*. Los instrumentos de recolección de datos corresponden a dos, en primer lugar para los nuevos campamentos una ficha de ingreso la cual registra localidad del campamento, año de fundación, número de familias, tenencia del terreno y el acceso a servicios básicos. El segundo cuestionario se diferencia en el anterior en el que se excluye las consultas de año de fundación y tenencia del terreno. (Techo Chile, 2016)

III.2.3) Propuesta PNUD Comisión para la Medición de la Pobreza 2014

En el apartado 6.2 del presente informe, “Propuesta sobre institucionalidad para la medición de la pobreza”, se relata que la comisión que preside, analizó la institucionalidad existente de Chile y la experiencia internacional en la producción de estadísticas oficiales de pobreza. Determinó que en esta última no existe un camino a definir como cuál es la mejor opción, sin embargo, los organismos nacionales que se encargan de medir pobreza por ejemplo en América Latina y países OCDE, suelen trabajar en conjunto con el ministerio sectorial pertinente y expertos académicos para la definición de la metodología de medición de

¹³ Cálculo en base al promedio de personas por hogar según la encuesta nacional de campamentos 2015

pobreza. En el caso que se da en la institucionalidad chilena, es de tender a atomizar el proceso de medición de pobreza, eludiendo y diluyendo responsabilidades, generando riesgos de la implementación del proceso, especialmente por el número de institucionalidades participantes tanto de dirección, de procesamiento, levantamiento y fiscalización de la gestión, lo que conlleva a un problema gestor. En esa vía la comisión propone reducir el número de instituciones involucradas en el proceso concentrando las responsabilidades en tres instituciones:

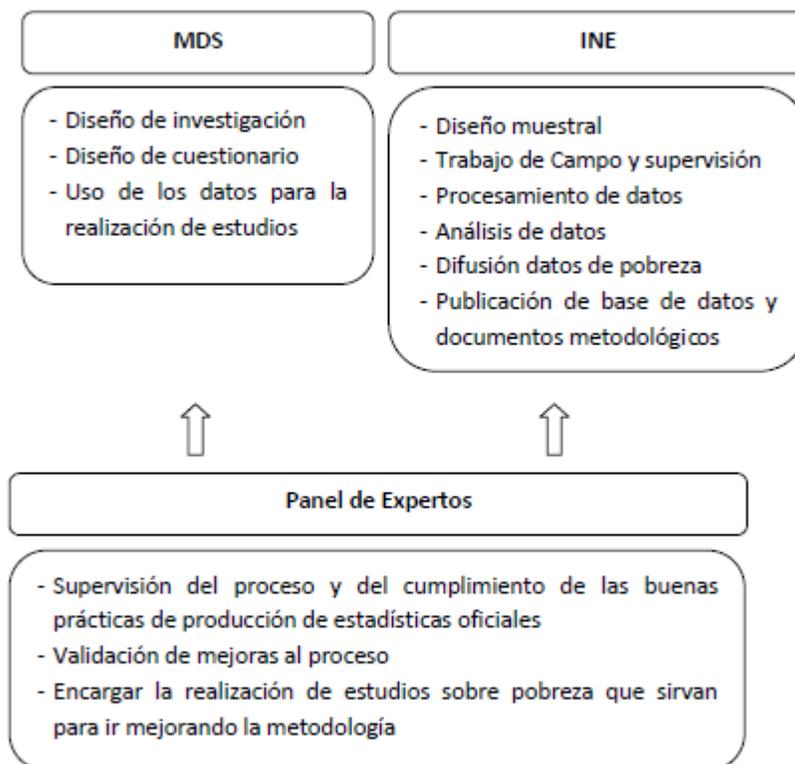
-El Ministerio de Desarrollo Social con un rol experto en materias de desarrollo social y de coordinador de los ministerios sectoriales sociales, así su funcionalidad en la gestión de la encuesta se concentrará en el diseñar la investigación, el cuestionario, y utilizar los datos recolectados, en este caso por el INE, para la realización de estudios y proposición de políticas públicas que le son de su obligación.

-El Instituto Nacional de Estadísticas con su rol expertiz en estadística, estaría a cargo del Diseño muestral, el trabajo de campo y supervisión, procesamiento de datos, análisis de datos, difusión de datos de pobreza y la publicación de base de datos y documentos metodológicos.

-Un panel de expertos que cumpla un rol supervisor de todo el proceso de generación de estadísticas de pobreza como también, la supervisión del proceso y del cumplimiento de las buenas prácticas de producción de estadísticas oficiales, la validación de mejoras al proceso y el encargado de la realización de estudios sobre pobreza que sirvan para ir mejorando la metodología. (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014, págs. 106-108)

En resumidas cuentas, en el esquema N°1 se muestra el planteamiento sintetizado de funciones para las instituciones como para el rol que debe cumplir el Panel.

Esquema N°1: Propuesta de instituciones involucradas en el proceso de la medición de pobreza y sus respectivas responsabilidades

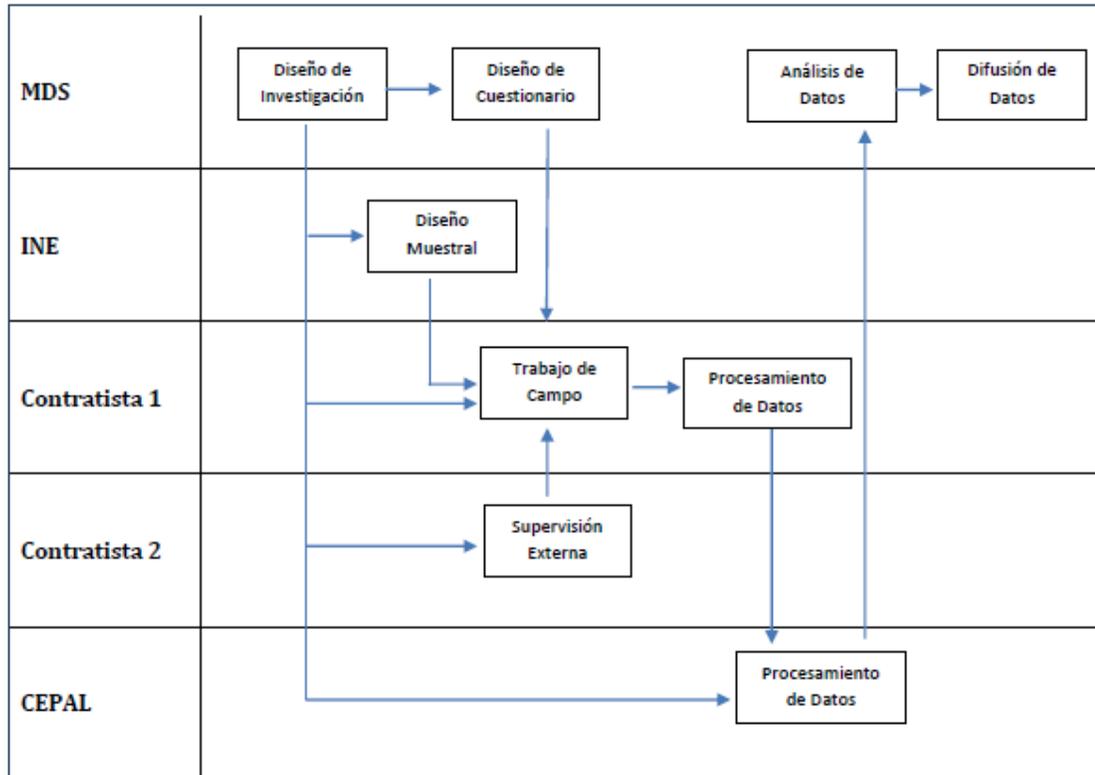


Fuente: Elaborado por Comisión de Pobreza 2014

(Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014, pág. 108)

A su vez, se puede comparar con el actual funcionamiento de distribución de funciones como lo refleja el esquema N°2, en este caso, es un esquema dibujado para la casen 2011, pero que no ha variado, salvo la funcionalidad de la CEPAL, que como se detalló en el punto III.1.4) de Instituciones incidentes en Casen 2015, solo tiene un rol asesor y no de procesamiento de datos como en la ejecutada el año 2011.

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



Fuente: Elaborado por Comisión Medición de la Pobreza

(Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014, pág. 105)

III.2.4) Reportaje “Campamentos: Los contrastes de una realidad invisible” Diario Uchile.

“Los índices de pobreza que ha entregado la última encuesta CASEN se vislumbran como alentadores, A pesar de la baja en la pobreza por ingresos de un 14% a poco más de un 11% existe una realidad poco visible: los campamentos en nuestro país han vivido un crecimiento significativo durante los últimos cinco años.

Tuvieron que pasar años para que las instituciones a cargo de la medición de la pobreza en Chile repararan en sus múltiples dimensiones y dejaran de considerarla como un fenómeno unidimensional. Si bien sigue siendo considerada dentro de la Encuesta de

Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, la pobreza por ingreso dejó de ser la única manera de identificar este fenómeno en la población.

Para abordar el problema de la pobreza desde una perspectiva integral es que durante las últimas dos mediciones se han incorporado cinco distintas dimensiones: educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, y la recientemente incorporada dimensión de redes y cohesión social.

Según los resultados entregados por la última encuesta CASEN, la tasa de pobreza por ingresos disminuyó de un 14,4% a un 11,7%. Es decir, más de 100 mil hogares dejaron de ser pobres entre 2013 y 2015. Por otro lado, la pobreza multidimensional alcanza el 20,9%, medio punto porcentual más que en 2013. Más de un quinto de la población chilena vive en situación de pobreza.

La pobreza extrema, por su parte, ha vivido un descenso ininterrumpido en cada medición. Para 2015 alcanzaba un 3,5%, casi 10 puntos menos que hace 9 años.

Cifras alentadoras si son analizadas de manera fría y en el papel. No obstante, existen realidades invisibilizadas que los números no alcanzan a mostrar.

Según el catastro de campamentos realizado por la ONG TECHO-Chile durante 2016, existen actualmente en Chile 660 campamentos en los que viven casi 39.000 familias. Unas 120.000 personas. Vale mencionar que un campamento se define como una toma irregular de terreno, de 8 o más casas contiguas y que cuenten con la carencia de al menos uno de los tres servicios básicos: luz, agua y alcantarillado.

Para TECHO el problema de la pobreza recién está abordándose desde la transversalidad de sus aristas, sin embargo, quedándose en el diagnóstico no basta.

Valentina Latorre, directora social de la ONG, afirma que “los campamentos, en su gran mayoría, responden a problemas desde multidimensiones de la pobreza. A partir de eso, en la medida en que la que solo pensemos que este es un problema de vivienda, es que los campamentos van a seguir existiendo cuando debemos tratarlos desde las distintas dimensiones. Nosotros como institución vemos varias alternativas importantes a considerar. La primera es la necesaria coordinación entre los actores del estado. Entre el ministerio de educación, trabajo, vivienda, interior y cómo, a partir de eso, se pone como una prioridad para el país”.

Los campamentos en Chile son una realidad difícil de enfrentar debido a su constante dinamismo. El gobierno está recién analizando la idea de tratar el tema de manera intersectorial.

Desde el ministerio de Desarrollo Social, además, señalan que no existe una relación directa entre pobreza extrema y la cantidad de familias que viven en campamentos.

Así lo aclara Heidi Berner, subsecretaria de Evaluación Social de la cartera: “La pobreza por ingresos no necesariamente mide a todas las personas que están en campamentos. De hecho, el estar en campamentos puede deberse justamente a que quiero estar más conectado a mi propia fuente de trabajo y eso considera que efectivamente puedo habitar en una vivienda irrecuperable, pero en la práctica estoy conectado. Así que hay que tener en cuenta eso: el vivir en campamento no necesariamente significa que ese hogar esté en pobreza por ingresos o en pobreza multidimensional”.

La última vez que el ministerio de Vivienda y Urbanismo hizo un catastro oficial de campamentos fue en 2011. Las cifras están desactualizadas y son la base para implementar políticas públicas que saquen a las familias de una condición de precariedad extrema.

Roxana Toro es la presidenta del campamento San Francisco, el más grande de la región Metropolitana con más de 300 familias. El San Francisco, ubicado en la comuna de San Bernardo, lleva casi 10 años de organización para lograr conseguir la vivienda definitiva. Todo indica que el próximo año comenzará la construcción, pero la dirigente es enfática en la lentitud del proceso.

Según señala: “una solución partiría por Vivienda. Los trámites son demasiado largos. Para obtener una vivienda te demoras cinco o seis años según ellos. Mi comité lleva cinco años conmigo y anteriormente llevaba cuatro. Son nueve años en que la gente sigue viviendo acá. Es muy engorroso hacer los trámites de vivienda. Yo creo que el gobierno quiere demostrar una cara bonita al exterior. Yo creo que por eso muestran los índices a la baja con orgullo”.

¿Por qué la pobreza por ingresos disminuye, la pobreza extrema va a la baja de forma ininterrumpida y las familias en campamentos no paran de crecer?

En 2011 en Chile existían poco más de 27 mil familias viviendo en campamento. Para el presente año ya son 12 mil familias más las que se han visto en la obligación o que ha tomado la decisión de vivir en las tomas de terreno a lo largo del país.

Que el Estado administre un banco de suelos de su propiedad, que se impulse una ley de cuotas que defina un mínimo de viviendas sociales por comuna y que el gobierno aborde el problema a través de una mesa intersectorial son algunas de las propuestas que están sobre la mesa para lograr disminuir la cantidad de campamentos en Chile. Ahora las riendas las tiene el ejecutivo.” (Espinoza, 2016)

CAPITULO IV: Marco Operativo

El presente análisis está dividido en dos partes, en consultas a funcionarios del INE relacionados con la Casen y consulta a funcionario del SEREMI de Valparaíso del MDS, se busca distinguir funcionalidades e incidencias en la gestión de la Casen por parte de la Instituciones formales. Entrevista de carácter semiestructurada con el fin de dar la libertad al entrevistado de desenvolverse en los temas que se le consultan.

IV.1) Análisis rol INE- Casen

Se entrevistaron a Osvaldo Fuentes Rojas, Sociólogo de la Universidad de Playa Ancha, Coordinador de Numeraciones en la Unidad de Operaciones del INE Viña del Mar y a Manuel Campos Suhart, Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Jefe de Unidad Técnica del INE Viña del Mar. Relación INE-CASEN

O: *“(...) mira, revisando el instrumento, me fije que la parte de la encuesta del empleo, es parte de la encuesta de Casen, es decir, la Encuesta de Empleo que hace INE, y la encuesta de la ESI (Encuesta Suplementaria de Ingresos) también es parte del módulo de ingreso del Instrumento que tiene Casen, entonces acá se hace más bien una asesoría Metodológica, que estar a cargo del proyecto Casen, el INE no tiene a cargo ese proyecto*

M: *Se habló que claro, que iba a pasar a...*

O: *Está en tramitación entiendo, que si el INE tiene autonomía y como una facultad político-administrativa, ahí recién podría hacerse cargo de este instrumento, ahora por una cuestión política no se puede, que se refiere el manual al tema de los análisis, al análisis de datos.* (Fuentes Rojas & Campos Suhart, 2017)

INE no solamente es el encargado de entregar el diseño muestral al MDS, también hay un uso indirecto de las encuestas que genera y desarrolla el INE para guiarse en el diseño del cuestionario. En consideración con el punto III.2.1), dentro de la institucionalidad hay nociones tanto del proyecto de ley y en especial con la redistribución política y de gestión en lo que es el proceso de la encuesta, pero de momento solamente los análisis de datos recabados le es de plena función al MDS.

- Medición Unidimensional y ESI

M: *De todos modos nosotros, como cifra, nosotros quizá también pueden ser complementarias a lo que han medido por ejemplo con la ESI, que ahí también nosotros hacemos como, dividir a la población en deciles, tenemos también información regional, o sea, de todas las regiones, entonces también tenemos el promedio de ingreso de remuneraciones de los ocupados, tanto mujer como hombres, por actividad también, entonces igual es información relevante, que puede servir a lo mejor complementaria, e igual es similar de hecho. Y yo diría que lo metodológicamente quizá podría estar desactualizada, entonces la ESI, la encuesta del empleo para sacar informalidad, ahora vamos a empezar a sacar cifras a partir de Enero de informalidad, que también te dice mucho de la calidad del empleo, osea porque en el fondo tenemos la cifra del empleo a nivel regional de un 6,3% - 6,7%, pero en el fondo eso hay que robustecerlo en el sentido de saber en cifras cuántos están trabajando, cuantos no de mercado laboral, pero la calidad del empleo que si es por cuenta propia, son asalariados, tienen contrata, contrato, bueno hoy día eso está para un análisis mayor y aparte de eso, te van a decir si esas personas, en el fondo si es asalariado, efectivamente les pagan imposición, o le pagan su salud, o si...*

O: *si tienen un registro en el Servicio de Impuestos Internos...*

M: *si es empresa, si es por cuenta propia o si tiene una empresa propia, que está registrado en el SII, o si lleva contabilidad, entonces si es formal o informal, hoy en día entonces eso te da más indicaciones de la precariedad, que tan precario puede ser un empleo o no. Eso por lo menos te puedo dar del ESI, que te da las remuneraciones de los ocupados, también te saca promedio por vivienda, por región, hombre-mujer, entonces ahí hay información, por otro lado tenis' vas a tener a partir de enero la información de Informalidad del empleo.*

O: *también como la base de dato de la Casen, después llegaron al INE, para calculo también yo sé que hay un control entre la encuesta de empleo, la ESI con los datos que levanta la Casen, los compara para ver qué tanto se acerca, no sé si para control, pero si para ver que tanto se acerca, si son parecidas o no las tendencias, y si están en la misma tendencia, ratifican la información de que salieron bien los instrumentos.*

M: *Con la información de la ESI, a partir de Enero, habrá mayor información del empleo, especialmente de la informalidad.*

O: *que es un dato no menor, súper importante que Chile no lo tenía. (Fuentes Rojas & Campos Suhart, 2017)*

Dado que, la dimensión unidimensional para la Casen es la medición de ingreso, los funcionarios opinan y aclaran que el MDS compara los resultados de la encuesta con la ESI, para tener noción de que tanta es la disparidad que pudiese tener una encuesta con la otra, esta comparación se puede deber a que, teniendo en cuenta la obligatoriedad por parte de un organismo, en este caso el INE y por la otra contraparte el MDS, de solamente tener capacidad de multar por motivo de faltar a la información verídica. En resumidas cuentas, existe un error muestral que se produce en la encuesta casen y que en el punto (corrección por no respuesta) se intenta relajar la cifra de abstención de entrega informativa de ingresos corrigiendo con medias y de acuerdo a patrones similares que se indican más detalladamente en el punto aludido. Adicionalmente los avances en las encuestas por parte del INE se reflejan en la capacidad que tiene para cuantificar, por ejemplo, a las personas ocupadas con un trabajo informal o de calidad precaria.

- Ingresos, gastos y deudas

M: *todavía está el tema de si mis ingresos cubren mis necesidades básicas de alimentación...*

O: *... que se establece una línea de la pobreza y extrema pobreza para diferenciarlos...entonces hay otras mediciones no abordadas como la quedarse un día sin capacidad de adquirir bienes de consumo básico, pasar un día de hambre sin voluntad de ello*

M: *Eso lo puedes obtener, haciendo un análisis con el ingreso percapita de las personas del hogar, y por lo mismo, dentro de un hogar pueden haber diez personas como una, la ESI mide ingresos percapita por hogar.*

E: *¿Ustedes creen que debería ser interinstitucional la medición?*

O: *es que depende del tipo de medición, porque por ejemplo, el registro de hogares en su actualización ahora ocupa y hay varias instituciones que están midiendo el gasto por persona, y el registro de hogares usa los datos de todas las instituciones, del servicio de impuestos internos, municipalidades, entre otras, para medir el ingreso y es difícil que estén falseando los datos ahora en ese aspecto, es distinto en una encuesta de hogar, porque ahí tú no tienes el registro de quien y de las personas que viven bajo un techo, hay un efecto de azar atrás de eso.*

M: Los datos que habría que tener en cuenta quizá es el ingreso percapita por hogar y el número de personas en el hogar, inclusive se podría estratificar si es que hay bebés, adultos mayores, quizá sería lo ideal, eso más el nivel de gastos, con esos dos cruces puedes saber más o menos como se comporta, considerando también el nivel de ingreso como de endeudamiento y ahí puedes hacer una especie de ranking quizá, y puedes estimar “hay tanto nivel de la población que recibe tanto ingreso, este es el nivel de deuda, por lo tanto sale más de lo que ingresa” entonces como tú decías, endeudados y que en el final de mes están complicados para su subsistencia.

O: ... pero ahí sería otro tipo de estudio, sería correlacional entre un estudio y otro.

M: Si, pero si quieres hacer eso de unificar la medición de la pobreza, tendría que hacerlo así como en paralelo, “tanto nivel de la población según el banco central dicen que están endeudados, el primer decil”... y así, eso cruzarlo con el ingreso percapita de la población, y eso percapita da a entender de, que se yo, es de \$100.000, y tienes un nivel de deuda del hogar de 30% del ingreso.

O: A lo que voy por ejemplo, si tú haces ese tipo de modificaciones, pierdes el dato histórico, porque no te hace comparable los instrumentos, si tú pones un estudio sobre otro...

M: Ah no, pero yo creo que lo que se quiere saber en instantes hoy en día es que tan pobre somos hoy, entonces claro, hay que entrar a ver varias circunstancias, primero que el estudio del Banco Central sea del mismo año que los datos recaudados también y disponibles en el INE, si hay datos del Banco Central del 2014, bueno el año de la encuesta a complementar debe ser congruente a ese año. Quizá algo así podemos establecer, si quieres ver que tan pobres somos. Yo haría algo así, el nivel de deuda que tan desagregado lo tiene la familia y por otro lado el nivel de ingresos, y tienes el dato del instante, “para el 2014, las familias de este nivel, están endeudadas en tanto, por lo tanto podríamos señalar que son pobres”, o sea, tu colocas parámetros, parámetros que en que al menos el ingreso (la fecha) sea igual a la deuda, o que el ingreso sea al menos percapita \$50.000 que debe tener una persona para alimentarse o \$100.000 para alimentarse y para pagar el arriendo u otro gasto, bueno ahí habría que ajustar el parámetro, pero ahí se va comparando si el decil uno lo va a cumplir, el dos, el tres, hasta encontrar uno que calce con los requisitos para clasificarlo, y ahí podrías decir que no se, 30% de la población podríamos decir que es pobre.

O: otra cosa que también usa la Casen, hay datos que se escapan que el quintil más rico tiende a no estar representado en esta encuesta, porque por “x” motivo, se abstienen de contestar la encuesta.

M: en el fondo por ejemplo nosotros, tenemos la facultad por ley de que nos contesten las encuestas, incluso podemos pasar multa, a nosotros nos tienen que contestar, el SII y a nosotros nos deben contestar, en cambio en muchas otras instituciones que recolectan datos como no tienen esa potestad de obligación, por lo tanto la calidad de la estadística de la encuesta...

O: empieza a aumentar el error y a bajar la calidad de los datos, ahora el tema de lo que se hace y el INE lo corrige, ocupa datos del Banco Central, ahí logra tener representatividad en todos los quintiles, porque si no, no habría información, si fuera por la respuesta de los hogares, no estaría representado el quintil más alto.

E: Entonces, ¿si le diéramos autonomía al INE, más respaldo de presupuesto y potestad política, podría manejar toda las encuestas necesarias y manejar un instrumento más macro?

O: Si

M: Nosotros haciendo algo similar a eso, a la Casen, en la ESI en el módulo del empleo no más, o sea, para el levantamiento representativo de lo que nosotros queremos, es representativo en lo regional, pero buen dato en cuanto a la desagregación económica, por hombre-mujer, por decil a nivel nacional. (Fuentes Rojas & Campos Suhart, 2017)

En principio se alude a la idea de cómo mide la Casen el gasto y uno de los datos que arrojó la Encuesta Financiera de Hogares del año 2014 gestionada por el Banco Central, los funcionarios ven la idea de cruzar datos y así obtener una veracidad en la información, puesto que una persona u hogar que si bien puede tener altos ingresos, poco gasto, pero una acumulación de deuda considerable, se le verá afectado obviamente su patrimonio y no se estaría midiendo la realidad pecuniaria de las personas, independiente de que es una noción y tiene relación con la responsabilidad individual, no es un dato menor y no de menos dejar, también teniendo en cuenta de que en la posibilidad de tener un INE autónomo, la idea de cruce de variables o gestionar nuevas encuestas más certeras es más latente.

- La dependencia de la encuesta y el gobierno

O: yo entiendo que está el trámite, el tema legislativo, de la autonomía al INE, una vez que salga...

M: lleva arto tiempo...

O: Bueno fue a partir del problema que hubo en el gobierno de Piñera, de que...

E: ¿Manipuló los datos de la Casen 2011¹⁴, y la CEPAL se retiró de ayudar con las mediciones en ese entonces?

O: Claro, de a partir de allí se empezó a trabajarse el tema de la autonomía del INE, y claro el tema era por el tema de la respuesta a una pregunta que se agregó dentro de los ingresos, y no puedes modificar el cuestionario sin previo estudio, a partir de allí se discutió la manipulación política de una institución pública. (Fuentes Rojas & Campos Suhart, 2017)

Uno de los problemas que tuvo la encuesta Casen, fue la manipulación de sus cifras con fines de rendir cuentas a la nación, de forma que la única manera, en el paradigma presidencialista que se vive hasta el día de hoy, es la muestra de cifras para demostrar gestión sin tener en cuenta, que los instrumentos buscan darle una observación social más íntima y que con la veracidad de los datos entregados, se pueden realizar políticas públicas más oportunas. La pregunta mediática tenía relación con ingresos extras de desocupados y eran incorporados en sumatoria de ingresos percibidos permanentemente por un hogar, cosa que se contradice totalmente.

- Casen e instrumentos de encuestas del INE

O: Bueno como te digo lo que ellos hacen es tomar varios instrumentos (del INE) y ponerlos en el cuestionario, y como tú dices y como yo lo vi el instrumento, yo hice la encuesta Casen, trabajé en la encuesta Casen y claro son preguntas que están incluidas ahí, o sea, gran parte de los cuestionarios del INE, están puestos en la encuesta Casen.

M: Extraen preguntas similares o adaptan las preguntas a la encuesta, tanto con la ESI con la ENE (Encuesta Nacional de Empleo).

O: igual hay una complementariedad de que ellos no tienen expertiz para hacer marcos muestrales o hacer análisis, entonces necesitan el apoyo de otra institución que si lo pueda hacer, y hay una cooperación mutua, porque ellos definen la parte teórica...

¹⁴ Caso casen 2011-cepal <http://ciperchile.cl/radar/cronologia-de-los-hechos-que-llevaron-a-la-cepal-a-renunciar-a-su-participacion-en-la-casen/>

M: *¿Cuál es el enfoque que le quieren dar?, ¿cuál es el tipo de pregunta?, el modo de levantar la encuesta, o sea, el profesionalismo de levantar encuesta lo hace el INE, nosotros levantamos muchas encuestas, inclusive de seguridad ciudadana por ejemplo*

O: *Exacto, la alineación de los cuestionarios, control de las muestras, el levantamiento también si cae de cajón, si el INE debería hacer eso. (Fuentes Rojas & Campos Suhart, 2017)*

La posible capacidad del INE en el manejo de encuestas urge para de esa forma, establecer periodos de encuestas, minimizar la duplicidad de información, tiempo y financiamiento, la autonomía para el INE es una inversión en muchas aristas para la reducción de recursos innecesarios.

IV.2) Análisis rol Ministerio Desarrollo Social - Casen

En este apartado se presenta temas relativos a la Casen y el rol del Ministerio de Desarrollo Social, para lo cual se entrevistó al Sociólogo, Javier Céspedes perteneciente al Departamento de Focalización del SEREMI de Valparaíso del Ministerio de Desarrollo Social.

- Con respecto a un informe regional, de aportes o consideraciones con fines de retroalimentación con trabajo del INE.

J: *Hay interés de eso, pero por iniciativa propia Hay un tema de representatividad en la encuesta que es complejo, antes se diseñaba la encuesta casen, se encuestaba, y la representatividad siempre ha sido baja a nivel regional, con dineros del gobierno regional se añadían encuestas a la región para que tuviera representatividad comunales, cosa que dejó de practicarse.*

La(Casen) 2015 tiene representatividad en algunas comunas, trabajar a nivel comunal, no pueden hacerla todas, ni a nivel de provincia, en general la casen no da tanto trabajo la verdad, si nos piden bajar datos lo hacemos, se presenta y la trabajamos en la medida que se pueda, manteniendo la representatividad a todo eso, pero a veces no sé, proyectos locales que necesitan más datos de pobreza a nivel local, a veces no está el dato porque no está publicable, la 2013 al menos la pobreza se estima con dos modelos estadísticos se puede estimar pobreza a nivel comunal. Pero solamente está aplicable en algunas comunas, no existe un ponderador a nivel provincial. (Céspedes, 2017)

Se hace referencia a la importancia de datos estadísticos comunales relacionados a la pobreza, la falta de autonomía del INE y por lo cual este elabora el Marco Muestral que utiliza la Casen como base de los sectores a encuestar, la falta de logística y atribuciones, no solamente genera un error muestral o una falta verídica a la realidad observada, si no que con la recopilación o la no recopilación de datos, también implica no obtener información específica para el desarrollo de políticas públicas nacionales como comunales, sean de la línea del ministerio u otra entidad que necesite elaborar proyectos en base a información estadística.

- Observación en indicadores de Multidimensionalidad

(..)Ya el 2013 se plantea medir el entorno y la vivienda, y tiene varios peros por la complejidad que tiene plantear ciertos indicadores, por ejemplo como el indicador de seguridad que es un autoreporte de la persona encuestada, y podría haber cifras de carabineros que te diga que balacera y disparos han sido cuantificados, pero es difícil de observar, es cuestionable porque puede terminar siendo la cifra muy inflada.

“Durante el último mes, alguna de estas situaciones ha sido vivida o presenciada “siempre” por alguno de los miembros del hogar en el área de residencia: Tráfico de Drogas; Balaceras o Disparos”, ¿todos los días, todas las semanas?, el indicador debe ser más definido, pero en lo posible reformularlo. (Céspedes, 2017)

La observación del presente Indicador de Seguridad, perteneciente a la dimensión de Redes y Cohesión Social, no es prudente ni verificable, puesto que tanto como la fuerza de orden, no tiene alcance para cuantificar objetivamente balazos, disparos o tráfico de drogas, salvo que se haya encontrado infraganti, y la ciudadanía a menos que lo constate por video o algún medio de grabación audiovisual, podría servir como fuente de ratificación de la realidad, si no caería en tomar datos entregado por los encuestados que pudiesen diferir con la realidad, una solución podría ser la de categorizar la periodicidad de los hechos, pero existe aún la problemática de comprobar la veracidad de los hechos observados por los encuestados.

- ¿Por qué se refleja que hay más pobreza multidimensionalmente que unidimensionalmente?

J: Yo creo que es porque tiene más exigencia (lo multidimensional), siempre se ha enfocado la medición a solo el ingreso, entonces ahora como dejó de solo medirse el ingreso y se

busca detalladamente mayores carencias en diferentes aristas, por ejemplo de gente que si tiene plata, pero tiene otras carencias de vivienda o de salud. A veces puede haber consideraciones muy personales, que tienen dinero y no sé, están en una zona de confort, toman o no sé, pero está ese juego. (Céspedes, 2017)

La idea va en que si un determinado individuo de una muestra, tiene ingresos que le cubren la línea de la CBA, pero tiene carencias en salud, vivienda y trabajo y seguridad social, tomando solo estas dimensiones y con sus respectivos indicadores, y asimilando el complejo sistema mercantilizado en que se inmersa un individuo, se entiende que entonces en un caso hipotético, que si un individuo no puede mitigar la suma de sus carencias observadas, estos tienden a tener dinero, pero eso no resguarda su calidad de vida en un largo plazo.

- Con respecto a la potestad de obligatoriedad que tiene el INE transmitirla a quien desarrolle Casen.

J: Difícil, en particular y personalmente, pienso que no. Más que darle obligatoriedad, a veces el tema incluso es más con el acceso a la persona, independiente de la casen y bueno que quieras que te respondan la encuesta, a veces no se puede acceder a la vivienda porque viven en condominios, en principio de cómo acceder a la posibilidad de encuestar. Yo creo que la solución va más que nada por el lado de datos administrativos, la gente con más recursos por lo general tienen formalizados sus datos, entonces no sé, yo lo veo más en la práctica, si el encuestador llega al condominio generalmente tiene limitante por parte del administrador del mismo que no dejan entrar. (Céspedes, 2017)

Acá Céspedes prefiere indicar que se debe tratar mejor el acceso más que la obligatoriedad, por motivos de índole de accesibilidad, este punto se complementa con el siguiente:

- Mejoras para Casen

J: Debe mejorar en el sentido de representatividad a nivel local, creo que es súper importante, ahora se intenta llegar a un 80% de representatividad por comuna, pero la idea es que lleguen a todas, muchos proyectos de alcance local, tienen más incidencias que políticas más grandes, pero no hay datos más certeros de pobreza, desigualdad para justificarlos, es decir, la encuesta en si misma debe tener un enfoque local. Y en el ámbito multidimensional, la idea es ir perfeccionando, el tema de las dimensiones que se van incorporando o no, el tema para mí de ver o por lo menos hacer el ejercicio de que el

ingreso sea una dimensión adicional dentro de la pobreza multidimensional, para ver cómo van jugando todas esas variables que componen la medición multidimensional e ir mirando experiencias de otros países en el cómo abordan otras dimensiones.

Otro problemas de la región es que no se mide la Isla de Pascua y San Fernández, por ser considerada un Área de Difícil Acceso por parte del INE en el Marco Muestral, entonces cuando se estimó el nivel de pobreza en Isla de Pascua, indicaba que era poco, pero no se condicionaba con la realidad de la isla, no cuadraba porque se tomaba un grupo parecido al de Isla de Pascua y así se estimaba el nivel de pobreza, no se condecía mucho. Se podría avanzar en eso.

El registro social de hogares se aplica allá, en general hay varios programas del ministerio que se ejecutan en la Isla de Pascua, pero hay otros que no porque no hay capacidad de recursos humanos, es un tema más de logística que de financiamiento que no hay allá. (Céspedes, 2017)

Adicionalmente con el primer punto, lo que refleja Céspedes, es uno de los problemas administrativos y de gestión causados en efecto primero por la falta de medición en parte del marco muestral que desarrolla el INE, la falta de acceso en condominios o también en zonas rurales o urbanas, en suma van ayudando a la distorsión de los resultados finales, o más bien la falta de cobertura esto sin considerar por ejemplo los puntos III.2.2) y III.2.4) que dicen relación con el catastro de campamentos, el dinamismo de estos y este último comentario de parte de los sectores considerados como Áreas de Difícil Acceso, no dan un reflejo de la población objetivo, que debiesen ser en sí todos los habitantes dentro de la soberanía nacional.

CAPITULO V: Conclusiones y Propuestas

Como se aprecia en el trabajo de investigación, la encuesta Casen como instrumento de medición de la pobreza ha tenido un gran recorrido en la parametrización de su contenido estructural, tiene un muy buen trabajo y sustento científico en el área estadística y de medición, Chile se ha dedicado en los años a perfeccionarse en el área rodeándose siempre de expertas e influyentes organizaciones no gubernamentales como mencionar la CEPAL, OPHI y PNUD, para la mejora de sus sistemas de medición. Sin embargo, tiene carencias que pueden subsanarse de forma oportuna para mitigar errores muestrales o de índole muestral. Tal como lo señalaba el documento de la Comisión de medición de la pobreza del año 2014 en el capítulo III.2.3), en que propone la idea de atomizar funcionalidades y que como tal, la distorsión de estas y que se divida la gestión con el aporte de organismos subsidiarios puede traer consigo problemas de obtención de datos cruciales para su posterior análisis y con ello direccionar políticas públicas en pos de mitigar carencias observadas. Otro de los grandes problemas que se pueden observar, y que tiene que ver con las funcionalidades, es que inclusive entre las mismas entidades formales que abanderan la Casen, y con clara diferencia de competencia, es que no se lleva a cabo tareas que le deben ser de su propia naturaleza, si empezamos describiendo el INE, en este se puede observar, dada su naturaleza orgánica al ser perteneciente al Ministerio de Economía y por ende, ser un organismo que dependa de la dirección de la política central, puede llegar a ser manipulable tanto esta como su contra parte el MDS, pero en la tónica de sus funciones, el carecer de autonomía no le permite, por ejemplo, desarrollar con más ímpetu el encaminar y actualizar el Marco Muestral, especialmente en las Áreas de Difícil Acceso como lo determina en sus mismo documento y con ello la falta de poder establecer redes estadísticas o apoyo directo interinstitucional para tener una rica gamma de datos estadísticos más anexados a la realidad. De igual forma el como el MDS con la encuesta Casen busca observar dentro de su población objetivo limitada, dar resultados alentadores a la nación y a la opinión pública de que se producen descensos en la medición de la pobreza unidimensional y preocupaciones en el aumento en la medición de la pobreza multidimensional, independiente de tales resultados, existen variables humanas no medidas y que en parte podría concretar un aumento sustancial en los índices de pobreza de ambas perspectivas, como la no cuantificación de los campamentos existentes en el territorio nacional y que sí fueron cuantificados por parte de la ONG Techo Chile, en la que estimó el año 2016, 660 campamentos en la que se encuentran inmersas 38.770 familias y que cuyo componente, la persona, la cifra sufriría aumento de alrededor de 116.310

personas, que de acuerdo a la definición de la unidad de medición utilizada por la ONG, los que componen el núcleo de un campamento a lo menos no cuentan con acceso regular a uno de los servicios básicos como puede ser el alcantarillado, agua potable y/o energía eléctrica, eso sin considerar los 842 potenciales campamentos, que si ya una cifra como 660 campamentos arroja 38.770 familias, que se concretaran los potenciales campamentos, quizás estaríamos hablando de más del doble de 38.770 familias que estarían calificadas en las dimensiones de la encuesta como relativamente pobres. Retomando el marco muestral, si este pudiera llegar no solamente al Chile continental y la cobertura fuera completa, tanto en zonas urbanas como rurales, quizá estaríamos concretando una verdadera población objetivo, pero las cifras podrían llegar a ser alarmantes.

Teniendo en consideración los antecedentes de la investigación, en lo posible hay que encaminar a lo que el poder legislativo está tramitando y que a pesar de que la moción había sido despachada el año 2012, a principios de este presente año, estaba dando muestra de sus avances en el congreso y que aparte de potenciar el Sistema Estadístico Nacional, la potestad autónoma le permitirá al Instituto Nacional de Estadísticas avanzar en sus capacidades, como la de concretar un nuevo marco muestral y con ello, en un plazo prudente y con la voluntad de los honorables que comprendan la necesidad de retransmitir la especialidad encuestadora al expertiz INE de la encuesta Casen, modificando obviamente artículos tanto de la Ley Orgánica N° 20.530 del MDS, adicionalmente de su Ley antecesora del MIDEPLAN N°20.379, como la modificación del decreto n°15 en los artículos expuestos en el trabajo y los pertinentes para que pueda manejar, según la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la que recomienda la función técnica al INE, la función investigadora al MDS y la función fiscalizadora y direccional al Panel de expertos, con el avance en esas materias, la Encuesta tendría un cambio estructural prudente para la obtención más fidedigna de los datos.

CAPÍTULO VI: Bibliografía

- Centro Microdatos. (2015). *Manual de Trabajo de Campo CASEN 2015*. Santiago: Centro Microdatos.
- CEPAL. (2016). *Medición de la Pobreza en Chile*. Santiago: CEPAL.
- Céspedes, J. (12 de Diciembre de 2017). Funcionario Departamento de Focalización SEREMI Región de Valparaíso Ministerio de Desarrollo Social. (F. H. Vásquez, Entrevistador)
- Comisión para la Medición de la Pobreza. (2014). *Informe final 2014*.
- Decreto N°15 art.4 Ley N°20530. (11 de Julio de 2013). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1052777>
- Espinoza, M. (2 de Diciembre de 2016). *Diario Uchile*. (P. Campos, Editor) Recuperado el 14 de Diciembre de 2017, de Radio Universidad de Chile: <http://radio.uchile.cl/2016/12/02/la-pobreza-baja-y-los-campamentos-suben-los-contrastes-de-una-realidad-invisible/>
- Fuentes Rojas, O., & Campos Suhart, M. (7 de 12 de 2017). Entrevista Coordinador de Numeraciones y Jefe Unidad Técnica - Instituto Nacional de Estadísticas. (F. Hatte, Entrevistador)
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México : McGraw - Hill Interamericana de México S.A. de C.V.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (14 de 12 de 2017). *Instituto Nacional de Estadísticas*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas: www.ine.cl
- Ley N° 17.374. (10 de Diciembre de 1970). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28960>
- Ley N°20.379. (12 de Septiembre de 2009). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006044>

- Ley N°20.530. (11 de Octubre de 2011). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*.
Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030861>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Informe de Desarrollo Social 2015*. Santiago: Ministerio Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Informe de Desarrollo Social 2016*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (22 de Septiembre de 2016). *Presentación resultados Encuesta Casen 2015*. Obtenido de Observatorio social:
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Ampliando_la_mirada_sobre_la_pobreza_desigualdad.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2017*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (4 de 12 de 2017). *Ministerio de Economía, Fomento y Turismo*. Obtenido de Sitio web del Gobierno de Chile:
<http://www.economia.gob.cl/pl-autonomia-ine>
- Observatorio Social. (2015). *Metodología de Diseño Muestral Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 2015*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Observatorio Social. (2016). *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Observatorio Social. (15 de 12 de 2017). *Observatorio Social*. Obtenido de Observatorio Social: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php
- Techo Chile. (2016). *Catastro de campamentos 2016*. Santiago: Techo Chile.