

**E
L**

TIEMPO

LENTO

**TERESA MATUS
ANAHÍ URQUIZA**
coordinadoras

**D
E**

CHILE



**UNIVERSIDAD
DE CHILE**

EL TIEMPO LENTO DE CHILE

EL TIEMPO LENTO DE CHILE

Teresa Matus y Anahí Urquiza

Coordinadoras

Estefanía Vilches y Jesús Santorcuato

Compiladores

© 2025, Universidad de Chile
Primera edición: noviembre de 2025, Santiago de Chile

Este proyecto fue evaluado por pares.
Asimismo, el texto contó con la evaluación
de expertos de Instituciones Públicas y Privadas

Dirección Editorial y corrección: Publicaciones Universidad de Chile
Diseño: Beatriz Pérez
Maquetación: Pablo Fante

ISBN impreso:
ISBN digital:

Este libro está licenciado bajo Creative Commons 4.0 Internacional:
Atribución-NoComercial

Impreso en Chile / Printed in Chile



- Lloyd, A. & Horsley, M. (2022). "Consumer culture, precarious incomes and mass indebtedness: Borrowing from uncertain futures, consuming in precarious times". *Thesis Eleven*, 168(1), 55-71. DOI: <https://doi.org/10.1177/07255136211053421>
- Marambio-Tapia, A. (2018). "El peso de la financiarización de la vida diaria del nuevo proletariado de servicios en Chile". *Revista Central de Sociología*, 8(8), 82-101.
- Montgomerie, J. (2020). *Indebtedness and Financialization in Everyday Life*. The Routledge International Handbook of Financialization.
- Motta, E. (2023). "Dinheiro da casa: categorias, transformações e processos de conversão na economia doméstica". *Horizontes Antropológicos*, 29(66), DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752023v296602>
- Muñoz Saavedra, J. A. (2020). *Mujeres, pobreza y transferencias monetarias en Chile: Una investigación cualitativa longitudinal desde el enfoque de explicación por mecanismos*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Pérez Orosco, A. (2019). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.
- Pérez-Roa, L. (2021). "Congeniar, resistir y ajustar: negociaciones en parejas para maniobrar las deudas y llegar a fin de mes". *Encartes Antropologico*, 4. DOI: <https://doi.org/10.29340/en.v4n7.170>
- Pérez-Roa, L. (2019). "Emprendedores por necesidad: el emprendimiento como estrategia de pago de deudas en un contexto precariedad laboral". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 83, 61-75. <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/loperez.pdf>
- Pérez-Roa, L. y Gómez Contreras, M. (2019). "Deuda, temporalidad y moralidad: Proceso de subjetivación de parejas jóvenes profesionales". *Psicoperspectivas*, 18(3), 6-15. DOI: <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1646>
- Pérez-Roa, L. (2020). "Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social". En: *Hilos tensados, Para leer el octubre chileno* (Págs. 37-82). Colección IDEA y Universidad de Santiago de Chile. Santiago, Chile.
- Zaloom, C. & James, D. (2023). "Financialization and the household". *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947>

3. VULNERABILIDAD A LA POBREZA EN CHILE: HACIA UNA MEDICIÓN OFICIAL Y POLÍTICAS PREVENTIVAS

Joaquín Prieto Suárez

Facultad de Gobierno,
Universidad de Chile

<https://orcid.org/0000-0003-4145-9988>

joaquin.prieto@gobierno.uchile.cl

prietosj@lse.ac.uk

1. DEFINIENDO LA VULNERABILIDAD Y EL VACÍO EN LA MEDICIÓN OFICIAL

La vulnerabilidad a la pobreza se entiende como la probabilidad de que hogares actualmente no pobres caigan en situación de pobreza en el futuro debido a shocks o caídas en sus ingresos. Estos eventos pueden ser de distinta naturaleza: pérdida del empleo, enfermedades o accidentes de miembros del hogar, cambios en la composición familiar (como la separación o el fallecimiento de un sostenedor económico), fenómenos climáticos adversos (sequías, inundaciones) o crisis económicas generales. La magnitud del impacto depende de la existencia de mecanismos de protección. Cuando un hogar carece de ahorros, cobertura de seguridad social (por ejemplo, seguros de desempleo o de salud), acceso al crédito o redes de apoyo familiar, su vulnerabilidad aumenta de manera significativa⁴⁶. En tales casos, incluso un shock relativamente acotado puede ser suficiente para empujar a un hogar de ingresos medios-bajos por debajo de la línea de pobreza.

En Chile, la pobreza monetaria oficial ha disminuido de manera sostenida en las últimas décadas. Sin embargo, una proporción significativa de hogares se mantiene apenas por encima de la línea de pobreza, en un rango de ingresos precarios. Esta alta concentración de población en torno al umbral implica que incluso variaciones mínimas en los ingresos pueden generar cambios relevantes en la tasa de pobreza. Según estimaciones basadas en la CASEN 2022, una reducción de apenas \$10.000 pesos mensuales por adulto equivalente en los hogares cercanos al umbral podrían incrementar la tasa de pobreza en más

46 Prieto, J. (2022). "A Multidimensional Approach to Measuring Economic Insecurity: The case of Chile". *Social Indicators Research*, 163(2), 823-855. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-022-02918-5>

de un punto porcentual⁴⁷. En consecuencia, la pobreza en Chile presenta una elevada sensibilidad a shocks económicos, dado que una franja considerable de familias se ubica en la categoría de no ser pobres, pero sí vulnerables a la pobreza.

A pesar de lo anterior, Chile carece de una medida oficial de vulnerabilidad a la pobreza. La Comisión para la Medición de la Pobreza (CMP), convocada en 2025 para actualizar la medición de la pobreza, identificó este vacío y recomendó incorporar un indicador específico en las mediciones oficiales. Sus estimaciones preliminares, elaboradas a partir del Registro Social de Hogares, sugieren que entre un 15% y un 30% de la población situada por encima de la línea de pobreza se encuentra en riesgo de caer en ella⁴⁸. No obstante, esta recomendación aún no ha sido implementada. La ausencia de una métrica oficial implica que las políticas públicas carecen de información precisa sobre este segmento: mientras la encuesta CASEN permite cuantificar la pobreza, no identifica a quienes, pese a no ser pobres, enfrentan una elevada inseguridad económica. Incorporar la vulnerabilidad en las estadísticas oficiales es fundamental, tanto para visibilizar a estos grupos como para orientar políticas preventivas que reduzcan el riesgo de retrocesos en los avances logrados en la reducción de la pobreza frente a futuras crisis.

2. IMPORTANCIA DE MEDIR LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA

Existe amplio consenso, respaldado por evidencia académica y de organismos internacionales, con respecto a que medir la vulnerabilidad a la pobreza es fundamental para diseñar políticas sociales efectivas. En la última década, instituciones como el Banco Mundial han promovido un enfoque prospectivo, orientado no solo a identificar a los pobres actuales, sino también a los hogares que, aun sin ser pobres, enfrentan un alto riesgo de caer en esa situación ante eventuales shocks. Contar con esta información ex ante permite diseñar estrategias más eficaces de reducción de la pobreza y fortalecer las políticas de gestión de riesgos, por ejemplo, mediante seguros de desempleo o el fomento del ahorro precautorio. Como subraya Dercon⁴⁹, las políticas de manejo de riesgo adquieren sentido pleno cuando se identifica previamente quiénes son vulnerables. Ignorar esta dimensión puede llevar a avances frágiles: una crisis económica, sanitaria o climática puede revertir en pocos meses los progresos alcanzados durante

años si un número significativo de hogares cercanos a la línea de pobreza carece de protección adecuada.

La preocupación por la vulnerabilidad surge del reconocimiento de que la medición estática de la pobreza —es decir, el porcentaje de personas pobres en un año determinado— no refleja plenamente la dinámica de la movilidad de ingresos ni la inseguridad económica. Muchos hogares que no son pobres viven con incertidumbre constante respecto de su futuro cercano. En este contexto, estudios pioneros en América Latina definieron a la clase media “segura” como aquellos hogares con baja probabilidad de caer en pobreza, estableciendo umbrales de ingreso que permiten distinguir entre población vulnerable y hogares efectivamente consolidados en la clase media. López-Calva y Ortiz-Juárez⁵⁰, por ejemplo, propusieron un umbral absoluto de vulnerabilidad cercano a 2,5 veces la línea de pobreza, lo que corresponde aproximadamente a una probabilidad del 10% de caer en pobreza. A partir de ese nivel, los hogares pueden considerarse parte de una clase media no vulnerable. Este enfoque —adoptado también por el Banco Mundial— mostró que gran parte de la población latinoamericana que superó la pobreza en la década de 2000 continuaba siendo vulnerable a retrocesos⁵¹. De hecho, dos tercios de los hogares con ingresos diarios entre 4 y 10 dólares (estrato vulnerable) experimentaron al menos un episodio de pobreza en un período de diez años, al igual que un 14% de aquellos ubicados en la clase media consolidada⁵². Estos *strugglers* o “nuevos vulnerables” representan un amplio grupo que, si bien logró salir de la pobreza, aún enfrenta riesgos significativos de volver a caer en ella⁵³.

En Chile, la evidencia sobre dinámicas de pobreza confirma la magnitud del problema. Un análisis de la Encuesta Panel CASEN 2006-2009 mostró que, cerca de un 33% experimentó al menos un episodio de pobreza durante ese cuatrienio⁵⁴. El estudio identificó un núcleo reducido de pobreza crónica (5,6% de la población), pero también una alta movilidad de entrada y salida: numerosos

47 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza. Pág. 118.

48 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza. Pág. 121.

49 Dercon, S. (Ed.). (2005). *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press.

50 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

51 Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. & Vakis, R. (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank. Washington, DC.

52 Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrarán, P. & Medellín, N. (2016). “Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America”. *Latin American Economic Review*, 25(1), 4. DOI: 10.1007/s40503-016-0034-1

53 Birdsall, N., Lustig, N. & Meyer, C. (2014). “The Strugglers: The New Poor in Latin America?”. *World Development*, 60, 132-146. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.02.009

54 Maldonado, L., & Prieto, J. (2015). “Determinants of Poverty Dynamics in Chile and the Role of Temporal Persistence: Analysis the Panel Casen 2006-2009 using the Event History Method”. *Economía y Política Review*, 2(2), 5-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.15691/07194714.2015.005>

hogares lograban superar la línea de pobreza en un año, solo para volver a caer al siguiente. Investigaciones previas confirman este patrón de vulnerabilidad: entre 1996 y 2001, el 30,6% de la población fue pobre en al menos una medición, y entre 2001 y 2006, el 23,4%⁵⁵. Estos hallazgos evidencian que superar marginalmente la línea de pobreza no asegura estabilidad ni bienestar: ante un shock como la pérdida del empleo o un gasto imprevisto en salud, los hogares pueden caer rápidamente nuevamente en pobreza. Como concluyeron estos estudios, un porcentaje relevante de hogares en Chile permanece expuesto a episodios recurrentes de pobreza, siendo la inestabilidad laboral —especialmente vinculada a la informalidad— el factor desencadenante más determinante de estas fluctuaciones. En suma, las estadísticas transversales tienden a ocultar esta alta rotación en torno a la línea de pobreza, en la que numerosas familias transitan de manera recurrente dentro y fuera de ella.

La alta concentración de hogares en torno a la línea de pobreza hace que las variaciones macroeconómicas tengan un impacto especialmente pronunciado. Durante la crisis del COVID-19, Chile evitó un incremento aún mayor de la pobreza gracias a transferencias de emergencia de gran escala; sin embargo, la situación reveló la vulnerabilidad latente de amplios sectores de la llamada clase media, que sin estos apoyos temporales habrían experimentado un retroceso social mucho más severo. A nivel regional, los datos muestran un patrón similar. Antes de la pandemia, en 2019, la proporción de latinoamericanos vulnerables era prácticamente equivalente a la de la clase media (ambos en torno al 37-38% de la población). Tras el impacto de 2020, la clase media se redujo a 37,3% mientras que el grupo vulnerable aumentó a 38,5%, según estimaciones del Banco Mundial⁵⁶. En otras palabras, millones de personas que habían superado la pobreza seguían siendo económicamente inestables y retornaron a ella frente al shock. Estos hogares vulnerables suelen quedar excluidos de los sistemas de protección social: no cumplen los requisitos de las transferencias focalizadas en los más pobres y, al mismo tiempo, carecen de seguros sociales sólidos debido a la informalidad o a la inestabilidad de sus ingresos. Reducir la pobreza sin atender la vulnerabilidad conduce a logros frágiles: una desaceleración económica, una pandemia o un desastre natural pueden revertir en meses avances que tomaron años. Incorporar la vulnerabilidad en la medición aporta un valor adicional al ofrecer insumos para políticas preventivas e innovadoras, como la expansión de los seguros de desempleo, la creación de seguros de

ingresos frente a pandemias o el diseño de mecanismos de respuesta rápida para poblaciones en riesgo, antes de que caigan en pobreza.

La inacción o una respuesta tardía frente a la vulnerabilidad tiene consecuencias significativas. Desde la perspectiva del bienestar, vivir en condiciones de vulnerabilidad se asocia a elevados niveles de inseguridad y estrés para los hogares. Evidencia reciente en Chile muestra que la satisfacción con la vida de los hogares vulnerables de clase media es casi tan baja como la de los hogares pobres, debido a la persistente incertidumbre económica que enfrentan⁵⁷. Desde el punto de vista económico, ignorar la vulnerabilidad genera respuestas más costosas a largo plazo: resulta más eficiente prevenir caídas en pobreza que implementar medidas de rescate una vez que los hogares ya han empobrecido. Un enfoque exclusivo en los pobres actuales conlleva el riesgo de reaccionar de forma reactiva, como sucedió en 2020, cuando fue necesario ampliar de manera urgente las transferencias públicas, con un uso menos eficiente de los recursos. En el plano político y social, mantener a un amplio segmento de la población en situación de riesgo permanente erosiona la confianza en el progreso y puede alimentar el malestar. La última década en Chile —caracterizada por bajo crecimiento económico, el estallido social de 2019, la pandemia y la posterior inflación— visibilizó la “incertidumbre económica” de grupos que permanecían ocultos tras las estadísticas de pobreza en descenso. En este sentido, abordar la vulnerabilidad no solo es una necesidad técnica, sino también un requisito para fortalecer la cohesión social.

3. CONCEPTOS Y EVIDENCIA RECIENTE

La literatura económica sobre pobreza y bienestar ha incorporado progresivamente el concepto de vulnerabilidad a la pobreza desde mediados de los años noventa⁵⁸. Sin embargo, aún no existe consenso sobre su definición y medición, en gran parte debido a la dificultad de anticipar distribuciones futuras de ingresos⁵⁹. Se han propuesto diversos enfoques para cuantificar el riesgo de caer en pobreza, reflejando el carácter multidimensional del concepto, en el que inciden factores no solo económicos, sino también sociales, geográficos e institucionales.

En términos generales, la literatura reciente distingue dos grandes enfoques para medir la vulnerabilidad a la pobreza:

55 Denis, A., Prieto, J. y Zubizarreta, J. (2007). “Dinámica de la pobreza en Chile: evidencia en los años 1996, 2001 y 2006”. *Persona y Sociedad*, 21(3), 9-30. DOI: <https://doi.org/10.53689/pys.v21i3.149>

56 Banco Mundial (2021). *A duras penas. El leve ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington, D.C.

57 Prieto, J. & Torres, G. (2025). *How does vulnerability to poverty affect subjective well-being? A secure middle-class perspective for Chile*. Mimeo.

58 Morduch, J. (1994). “Poverty and vulnerability”. *American Economic Review*, 84(2), 221-225.

59 Ravallion, M. (1996). “Issues in measuring and modeling poverty”. *Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.

- **Enfoques de riesgo esperado (vulnerabilidad como pobreza esperada).** Utilizan modelos econométricos —basados en datos de corte transversal o panel— para estimar la probabilidad de que un hogar caiga en pobreza en el futuro dada su situación actual. Ejemplos clásicos incluyen el método de Chaudhuri⁶⁰ y sus desarrollos posteriores⁶¹, que definen la vulnerabilidad como la probabilidad proyectada de consumir por debajo de la línea de pobreza. Estas metodologías requieren modelar la varianza del ingreso o consumo y fijar un umbral que determine qué nivel de probabilidad constituye un riesgo “alto”. Aunque son herramientas útiles para la investigación, su complejidad ha limitado su adopción como indicadores simples para la formulación de políticas públicas.
- **Enfoques basados en umbrales de ingreso vinculados al riesgo.** Plantean la construcción de una “línea de vulnerabilidad”, análoga a la línea de pobreza, pero situada en un nivel más alto, que permita identificar a la población vulnerable. Este enfoque ha sido el más utilizado por organismos internacionales y gobiernos en la última década, debido a su simplicidad y facilidad de comunicación. López-Calva y Ortiz-Juárez⁶², por ejemplo, propusieron para América Latina un umbral absoluto cercano a 2,5 veces la línea de pobreza (10 USD PPP diarios), nivel asociado a una probabilidad del 10% de caer en pobreza. Bajo este criterio, los hogares por encima del umbral se consideran parte de una clase media “segura”, mientras que quienes se ubican entre la línea de pobreza y este umbral conforman la clase vulnerable. Este enfoque, replicado en informes del Banco Mundial para países de ingresos medios, consolidó una idea clave: un hogar no puede considerarse plenamente de clase media mientras siga siendo vulnerable a la pobreza.

Un aporte clave provino de Dang y Lanjouw⁶³, quienes propusieron formalmente dos métodos para estimar líneas de vulnerabilidad ancladas explícitamente al riesgo de caer en pobreza. El primer método identifica el nivel mínimo de ingreso a partir del cual los hogares dejan de ser considerados vulnerables, estableciendo una probabilidad máxima aceptable de caer en pobreza (por ejemplo, 10%) y calculando

60 Chaudhuri, S. (2003) *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*. School of International and Public Affairs, Columbia University, New York. Unpublished manuscript.

61 Christiaensen, L., & Subbarao, K. (2005). “Towards an understanding of household vulnerability in rural Kenya”. *Journal of African Economies*, 14(4), 520–558. <https://doi.org/10.1093/jae/eji008>

62 López Calva, L. F., Cruces, G. A., Lach, S., & Ortiz Juárez, E. (2014). “Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza: Reflexiones desde América Latina”. *El Trimestre Económico*, 81(322), 281–307.

63 Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). “Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application”. *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237

el ingreso correspondiente a ese riesgo. Este enfoque es conceptualmente similar al de López-Calva y Ortiz-Juárez⁶⁴, pero se deriva directamente de la distribución empírica de riesgos. El segundo método define vulnerabilidad “desde abajo”: determina hasta qué nivel de ingreso los hogares no pobres enfrentan un riesgo elevado de caer en pobreza, estableciendo así una cota superior para el grupo vulnerable. Ambos enfoques pueden aplicarse con datos de panel o con paneles sintéticos (cuando no se dispone de información longitudinal real), y permiten evitar criterios arbitrarios previamente utilizados por algunos países —como definir vulnerables en rangos fijos (1,25 a 2 veces la línea de pobreza) o aumentos *ad hoc* de 30% a la línea de pobreza, como ocurrió en India y Vietnam—. Dang y Lanjouw⁶⁵ ilustraron su propuesta con datos de Estados Unidos, Vietnam y con un panel sintético para India, mostrando que es posible estimar de manera consistente la proporción de pobres, vulnerables y “seguros” en distintos contextos. Encontraron, por ejemplo, que en Vietnam e India durante los 2000 la fracción vulnerable se mantuvo relativamente estable, incluso cuando la pobreza disminuía y la clase media crecía, lo que refuerza la necesidad de medir explícitamente a este grupo.

Una contribución complementaria proviene de Schotte⁶⁶ et al, quienes desarrollan una estratificación más amplia que distingue entre pobreza crónica, pobreza transitoria, vulnerabilidad y clase media, aplicada al caso de Sudáfrica. Mediante modelos multinivel que controlan por heterogeneidad no observada, condiciones iniciales y atrición del panel, muestran que solo uno de cada cuatro sudafricanos puede ser considerado clase media estable o élite, mientras que tres de cada cuatro enfrentan inestabilidad como pobres crónicos, pobres transitorios o vulnerables. Su análisis destaca que el acceso a un empleo estable constituye el factor central para alcanzar estabilidad económica, mientras que la falta de empleo y la prevalencia de trabajos precarios explican los altos niveles de vulnerabilidad que limitan la consolidación de una clase media. Estos hallazgos no solo son relevantes para Sudáfrica, sino también para otros países en desarrollo con mercados laborales altamente informales, donde la ausencia de empleos formales y seguros mantiene a amplios sectores en la frontera de la pobreza pese a no ser pobres en la actualidad.

En el caso de Chile, además de los estudios ya mencionados, la literatura académica reciente ha comenzado a abordar explícitamente la vulnerabilidad. Prieto⁶⁷

64 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

65 Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). “Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application”. *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237

66 Schotte, S., Zizzamia, R. & Leibbrandt, M. (2018). “A poverty dynamics approach to social stratification: The South African case”. *World Development*, 110, 88-103. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.05.024

67 Prieto, J. (2024). “Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile”. *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107.

ofrece una contribución central al proponer un marco empírico que identifica grados de vulnerabilidad a partir de dos líneas de referencia que clasifican a la población no pobre en grupos de alto, mediano y bajo riesgo de caer en pobreza (este último corresponde a la clase media “segura”). Su enfoque combina elementos de López-Calva y Ortiz-Juárez⁶⁸ (umbral de riesgo) con modelos de dinámica de ingresos⁶⁹ estimando tanto la probabilidad de entrada en pobreza como la distribución futura de ingresos de los hogares. Aplicando esta metodología a un panel chileno, Prieto estima una línea de vulnerabilidad “alta” en 9,9 dólares PPP por persona al día y una línea de vulnerabilidad “baja” en 20 dólares PPP diarios (valores de 2011), equivalentes aproximadamente a 1,8 y 3,6 veces la línea de pobreza nacional. Estas estimaciones difieren significativamente de las previas para América Latina —cercas a 2,5 veces la línea de pobreza— y sugieren que la población vulnerable en Chile podría ser mayor de lo estimado por métodos tradicionales. Prieto advierte que catalogar erróneamente a hogares vulnerables como clase media consolidada conlleva un riesgo sustantivo: estos hogares podrían quedar excluidos de políticas de apoyo, lo que refuerza la necesidad de una medición rigurosa.

En síntesis, la literatura reciente —incluyendo las contribuciones de Dang y Lanjouw, López-Calva y Ortiz-Juárez, Schotte et al., y Prieto— converge en la importancia de identificar explícitamente a los vulnerables como grupo objetivo de política. Asimismo, enfatiza la heterogeneidad dentro de este grupo: no todos los vulnerables enfrentan el mismo nivel de riesgo, lo que implica que priorizar intervenciones requiere distinguir subgrupos, como lo hace la propuesta de líneas múltiples de Prieto. La evidencia comparada de América Latina, África y Asia refuerza que la vulnerabilidad es un fenómeno extendido en países de ingreso medio, y que su medición rigurosa constituye un paso previo indispensable para el diseño de políticas sociales preventivas y efectivas.

4. DESAFÍOS PENDIENTES PARA CHILE

La identificación y medición rigurosa de la vulnerabilidad a la pobreza plantea múltiples desafíos en Chile. En el plano informativo, persiste un vacío significativo debido a la ausencia de encuestas de panel continuas que permitan seguir a los mismos hogares a lo largo del tiempo. La única experiencia relevante fue la Encuesta Panel CASEN 2006-2009, de carácter experimental, que mostró tanto el valor de este enfoque como las dificultades para sostenerlo (altas tasas de atricción

68 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23–47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

69 Cappellari, L. & Jenkins, S. P. (2004). Modelling low income transitions. *Journal of Applied Econometrics*, 19(5), 593-610.

en la primera ronda, problemas de financiamiento y desfases en la recolección). La CMP⁷⁰ subrayó que solo un panel de hogares permite captar con precisión los movimientos de entrada y salida de la pobreza, los umbrales de ingreso asociados al riesgo y los factores que determinan transiciones en el bienestar. Implementar un panel robusto, sin embargo, requiere recursos sostenidos, un diseño muestral representativo —con desagregaciones urbano-rurales y regionales— y mecanismos eficaces para reducir el abandono de la muestra. La experiencia internacional muestra que es posible mitigar estas dificultades mediante paneles rotativos, incentivos a la participación o la integración con registros administrativos, pero ello exige voluntad política y un compromiso institucional de largo plazo.

En el plano metodológico, uno de los principales retos es definir el umbral de vulnerabilidad de manera consensuada y técnicamente sólida. Conceptualmente, este debe identificar a los hogares no pobres con distintos niveles de probabilidad de caer en pobreza. Ello puede lograrse a través de modelos de probabilidad de caer en pobreza que pueden asociarse a líneas de vulnerabilidad, como los propuestos por Prieto⁷¹. En Chile, estimaciones preliminares a partir del Panel CASEN 2006–2009 sugirieron una línea de vulnerabilidad cercana a 2,3 veces la línea de pobreza, aunque se reconoce que estos valores pueden variar según las condiciones económicas y laborales del país⁷². Por ello, se recomienda que la línea de vulnerabilidad sea dinámica y sujeta a actualización periódica, reflejando cambios estructurales en la economía y en las políticas sociales.

Otro desafío es integrar la dimensión multidimensional de la vulnerabilidad en la medición⁷³. Hasta ahora, el énfasis ha estado en el riesgo de caer en pobreza monetaria, pero la experiencia reciente —como la pandemia— muestra que los hogares también son vulnerables frente a deterioros en salud, educación o vivienda. Un sistema integral debería incorporar estas dimensiones, aunque ello requiere paneles más complejos y metodologías innovadoras. En el corto plazo, la vulnerabilidad monetaria puede servir como punto de partida operativo, pero avanzar hacia métricas complementarias —como vulnerabilidad sanitaria o educativa— constituye un desafío estratégico de mediano plazo.

Asimismo, resulta esencial capturar la heterogeneidad territorial. Las condiciones de riesgo varían entre zonas urbanas y rurales, e incluso entre regiones, debido

70 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

71 Prieto, J. (2024). “Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile”. *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8>

72 Telias, A. (2018). *Understanding vulnerability: three papers on Chile*. Tesis doctoral, University of Manchester.

73 Gallardo, M. (2019). “A Multidimensional Vulnerability to Poverty Index: A Mean-Risk Behavioral Approach”. *Social Indicators Research*, 145(1), 1-26.

a factores como exposición a choques climáticos, dependencia de actividades económicas específicas o precariedad en los mercados laborales locales. Por ejemplo, los hogares rurales enfrentan mayor exposición a sequías o heladas, tasas más altas de informalidad laboral y menores niveles de protección social. En áreas urbanas, la vulnerabilidad se concentra en sectores con empleos precarios o condiciones habitacionales inestables, como campamentos en zonas de riesgo ambiental. Incorporar esta dimensión requerirá ampliar el tamaño muestral de las encuestas o complementar los datos con registros administrativos locales, lo que a su vez demanda una mayor coordinación entre el nivel central y los gobiernos regionales y municipales.

Finalmente, se deben enfrentar retos políticos e institucionales. Definir oficialmente un indicador de vulnerabilidad implica decisiones sensibles: qué probabilidad de caer en pobreza será considerada “alta”, cómo se comunicarán los resultados y qué recursos se asignarán a hogares que hoy no son pobres pero que enfrentan riesgos significativos. Reconocer a este grupo podría implicar ampliar coberturas de programas sociales hacia sectores tradicionalmente catalogados como “clase media baja”, con costos fiscales asociados. La CMP 2025 recomendó adoptar una línea de vulnerabilidad análoga a la de pobreza —un umbral de ingreso expresado en valores simples de comunicar— e informar la proporción de población bajo dicho umbral, asegurando complementariedad con la tasa de pobreza. No obstante, persisten debates metodológicos y se anticipa que será necesario un período de prueba y ajuste antes de su institucionalización definitiva. En cualquier caso, avanzar en esta agenda requiere tres condiciones básicas: (a) voluntad política para reconocer y atender a los hogares vulnerables, (b) consensos técnicos entre expertos respecto de la metodología y (c) fortalecimiento sostenido de las capacidades estadísticas nacionales.

5. ESTRATEGIA INTEGRAL PARA ABORDAR LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA EN CHILE

Se propone una estrategia nacional que combine mejoras en la medición estadística con el fortalecimiento de políticas preventivas, en línea con la evidencia revisada. Los pilares de esta propuesta son:

a. Institucionalizar una “línea de vulnerabilidad” en las estadísticas oficiales

Como primer paso, se recomienda establecer oficialmente un indicador que cuantifique la proporción de la población no pobre, pero en riesgo de caer

en pobreza. De acuerdo con la recomendación de la CMP⁷⁴, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y el INE podrían publicar periódicamente, junto con la tasa de pobreza, la tasa de vulnerabilidad. En una etapa inicial, y dada la ausencia de un panel nacional, este indicador podría construirse a partir de la información disponible, utilizando umbrales de ingreso aproximados. Por ejemplo, datos del Registro Social de Hogares permiten identificar segmentos de población con mayor riesgo: estimaciones preliminares sugieren que dentro de 1,5 veces la línea de pobreza se concentra el 40% más vulnerable de la población (incluyendo a los pobres), y dentro de 2 veces la línea, cerca del 60% más vulnerable. Con base en estos parámetros, podría definirse una línea de vulnerabilidad provisional situada entre 1,5 y 2 veces la línea de pobreza, lo que implica que entre un 15% y un 30% de la población no pobre estaría en situación vulnerable.

Este indicador provisorio permitiría visibilizar de inmediato la magnitud de los hogares en riesgo y transmitir un mensaje claro —por ejemplo, “además del X% en pobreza, Y% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad económica”—. Es fundamental comunicar adecuadamente que la línea de vulnerabilidad no redefine la pobreza, sino que incorpora una categoría adicional para efectos de diagnóstico y prevención. A mediano plazo, este umbral inicial deberá ser refinado mediante métodos más precisos, idealmente combinando datos longitudinales y modelos predictivos adaptados a la realidad chilena. No obstante, instalar desde ahora la noción de vulnerabilidad en el vocabulario oficial es un paso necesario para orientar las políticas hacia la prevención de retrocesos sociales.

b. Desarrollar instrumentos de medición más robustos: implementar una Encuesta Panel de Hogares

Para estimar con rigor las probabilidades de caer en pobreza y comprender los factores que las determinan, resulta indispensable mejorar la base de información disponible. Se propone implementar una Encuesta Panel de Hogares a nivel nacional, con periodicidad anual o bianual, representatividad nacional, urbano-rural y, en lo posible, desagregación por macrozonas. Este instrumento permitiría: (i) medir la dinámica de entradas y salidas de la pobreza año a año, (ii) identificar umbrales de vulnerabilidad con base empírica sólida, (iii) detectar situaciones de pobreza crónica y sus determinantes, y (iv) recoger información sobre shocks experimentados por los hogares (desempleo, enfermedades, desastres naturales, gastos catastróficos) y las estrategias utilizadas para enfrentarlos. Con esta evidencia, sería posible recalibrar periódicamente las líneas de

74 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

vulnerabilidad y adaptar las políticas a cambios en las condiciones estructurales del país.

Para garantizar el éxito del panel se recomienda: (a) diseñar un esquema rotativo que siga a cada cohorte de hogares durante 4-6 años, incorporando nuevas cohortes de manera progresiva; (b) utilizar modalidades mixtas de levantamiento (presencial y telefónico) para reducir costos sin sacrificar calidad; (c) vincular la encuesta con registros administrativos (cotizaciones previsionales, historiales de salud, beneficios sociales) para enriquecer el análisis y disminuir la carga de respuesta; y (d) aplicar incentivos y estrategias de retención que reduzcan la atrición, considerando experiencias nacionales e internacionales.

La inversión en este instrumento se justifica por su elevado rendimiento informativo: permitirá identificar con precisión qué hogares están en riesgo inminente de caer en pobreza y cuáles son los factores asociados, además de evaluar la efectividad de las políticas preventivas. Para asegurar continuidad y legitimidad, se recomienda que el diseño y análisis de la encuesta cuente con el respaldo de una institucionalidad estable y la participación de universidades y centros de investigación, evitando que su desarrollo quede sujeto a los ciclos políticos.

c. Fortalecer los mecanismos de protección social frente a riesgos críticos

La evidencia muestra que ciertos eventos actúan como principales detonantes de caídas en pobreza entre los hogares vulnerables: pérdida del empleo — particularmente en contextos de informalidad o precariedad laboral—, gastos catastróficos de salud y cambios familiares abruptos, como la muerte o discapacidad de un sostén económico. Resulta imprescindible reforzar los sistemas de protección social para reducir el impacto de estos riesgos antes de que los hogares caigan en pobreza. Se proponen las siguientes medidas:

- **Reforma del seguro de desempleo.** El actual sistema, basado en cuentas individuales, se agota rápidamente para trabajadores de menores ingresos o con trayectorias laborales inestables, dejando a muchos cesantes sin protección. Se recomienda avanzar hacia un esquema más solidario y generoso, aumentando la contribución al Fondo Solidario, flexibilizando los requisitos de acceso e incorporando a trabajadores con cotizaciones esporádicas o contratos de corta duración. Asimismo, se sugiere prolongar la duración o el monto de los beneficios para los cesantes de ingresos bajos. Un seguro de desempleo reforzado, complementado con políticas activas de reinserción laboral, permitiría que la pérdida del empleo no conduzca rápidamente a la pobreza.

- **Protección financiera en salud.** Ningún hogar debería caer en pobreza por enfrentar una enfermedad o accidente⁷⁵. Se propone fortalecer el sistema público (FONASA) y ampliar la cobertura de programas para altos costos. Entre las medidas posibles se incluyen: establecer topes al gasto de bolsillo según nivel de ingreso, ampliar las patologías con cobertura total en el sistema AUGE/GES y crear un fondo especial para financiar medicamentos y tratamientos de alto costo destinados a hogares vulnerables. Es crucial garantizar que mecanismos como el Fondo de Protección Financiera lleguen oportunamente a familias de clase media vulnerable frente a eventos catastróficos.
- **Seguros y apoyos ante desastres naturales.** Dada la alta exposición de Chile a riesgos climáticos y naturales, se recomienda implementar instrumentos como seguros paramétricos o fondos de emergencia dirigidos a pequeños agricultores, pescadores artesanales y comunidades locales cuya subsistencia puede verse amenazada. Por ejemplo, un seguro agrícola subsidiado por el Estado que compense ingresos cuando se registren sequías o heladas severas. Asimismo, fondos especiales permitirían apoyar de forma inmediata a familias que pierden vivienda o medios de vida productivos por inundaciones, incendios o terremotos. Estos instrumentos deben complementarse con redes comunitarias de apoyo formalizadas, como programas municipales o de organizaciones locales que ofrezcan alojamiento y asistencia temporal para quienes quedan desprotegidos tras un desastre.
- **Protección frente a cambios familiares.** Eventos como la muerte, invalidez o ausencia de un sostén económico pueden desestabilizar a hogares previamente autosuficientes. En este ámbito, se recomienda robustecer los seguros de invalidez y sobrevivencia, ampliar beneficios temporales —como pensiones de viudez o bonos de apoyo— y facilitar programas psicosociales y de capacitación laboral para quienes asumen la jefatura del hogar tras una pérdida. Estas medidas fortalecen la resiliencia económica y reducen el riesgo de empobrecimiento.

d. Adoptar un enfoque preventivo transversal en las políticas públicas

Más allá de fortalecer programas específicos, se propone un cambio de paradigma en la política social: avanzar desde un enfoque principalmente reactivo —centrado en asistir a quienes ya son pobres— hacia un enfoque proactivo y

75 Prieto, J. & Hoffmeister, L. (2025). "Towards better measurement of financial risk protection in health expenditure: the case of Chile". *Value in Health Regional Issues*, 47, 1-8. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.vhri.2025.101086>

preventivo, en el que el Estado acompañe a los hogares antes, durante y después de los shocks. Este cambio requiere integrar la perspectiva de resiliencia económica en el conjunto de las políticas públicas, lo que implica:

- **Identificación temprana de hogares en riesgo:** Utilizando el Registro Social de Hogares, datos administrativos y, a futuro, la información del panel de hogares, se podría desarrollar un sistema de alerta temprana. Este permitiría activar apoyos transitorios —empleo de emergencia, transferencias monetarias de corta duración o adelantos de bonos— en cuanto un hogar vulnerable enfrente la pérdida de ingresos o una enfermedad grave, reduciendo así el riesgo de que caiga en pobreza. Asimismo, el monitoreo de indicadores comunitarios, como aumentos locales del desempleo o caídas de ingresos en sectores específicos, facilitaría respuestas focalizadas en territorios o grupos especialmente afectados por una crisis.
- **Fomento del ahorro y acumulación de activos.** La resiliencia financiera de los hogares vulnerables puede reforzarse a través de incentivos al ahorro y la diversificación de fuentes de ingreso. Entre las medidas posibles destacan las cuentas de ahorro con aportes de contrapartida estatal, programas de educación financiera y mecanismos que faciliten el acceso a activos productivos mediante microcréditos o subsidios condicionados. Estas iniciativas permitirían reducir la dependencia de un único empleo precario y ampliar las capacidades de respuesta de las familias frente a shocks económicos.
- **Integración de la resiliencia en programas sociales.** La reducción de la vulnerabilidad debe incorporarse de manera transversal en las políticas sectoriales. En capacitación laboral, ello implica priorizar a trabajadores en sectores de alta informalidad; en política habitacional, atender a familias que viven en campamentos o en zonas de riesgo ambiental, combinando soluciones de vivienda con reubicación segura; y en apoyo a microempresas, fortalecer emprendimientos familiares mediante acceso a crédito con garantía estatal y asesoría para diversificar mercados. El objetivo es que cada intervención contribuya a preparar a los hogares frente a riesgos futuros, más allá de aliviar necesidades inmediatas.
- **Mecanismos automáticos de respuesta ante crisis sistémicas.** La pandemia evidenció la necesidad de contar con amortiguadores sociales de activación inmediata. Una opción es crear un seguro de ingresos temporal que se active automáticamente cuando el desempleo o la caída del PIB superen determinados umbrales, financiado mediante fondos soberanos o reglas fiscales preestablecidas. Asimismo, la planificación de protección civil debería incluir a los hogares vulnerables, extendiendo la ayuda no solo a quienes son pobres en el presente, sino también a

aquellos en riesgo de caer en pobreza por la pérdida de vivienda o medios de vida tras un desastre.

En conjunto, estas medidas buscan anticipar los riesgos antes de que se materialicen, fortaleciendo la resiliencia de los hogares y comunidades. De este modo, el Estado asumiría un rol preventivo y estratégico: identificar vulnerabilidades, reforzar la capacidad de respuesta de las familias y desplegar apoyos oportunos que impidan retrocesos en la reducción de la pobreza.

6. RECOMENDACIONES PARA POLÍTICA PÚBLICA

En síntesis, con el objetivo de traducir la evidencia en acciones concretas, se proponen las siguientes medidas prioritarias para avanzar en la reducción de la vulnerabilidad a la pobreza en Chile:

- **Adoptar una métrica oficial de vulnerabilidad a la pobreza.** Se recomienda establecer a la brevedad una línea de vulnerabilidad, entendida como el umbral de ingreso mínimo que garantiza seguridad económica, y publicar de manera periódica la proporción de población vulnerable, en complemento a la tasa oficial de pobreza. En una primera etapa, esta medida puede construirse a partir de multiplicadores de la línea de pobreza ajustados con información nacional disponible, mientras se desarrollan estimaciones más precisas basadas en nuevos datos longitudinales y modelos predictivos.
- **Implementar una Encuesta Panel de Hogares permanente.** Destinar recursos y crear la institucionalidad necesaria —por ejemplo, un consorcio entre MDSF, INE y universidades— para poner en marcha un panel nacional que mida la movilidad de ingresos. Este instrumento permitirá identificar con precisión a los hogares vulnerables, estimar probabilidades de caída en pobreza y evaluar la efectividad de las políticas preventivas a lo largo del tiempo. Se recomienda un diseño con periodicidad anual y cohortes rotativas, que garantice representatividad y sostenibilidad en el largo plazo.
- **Ampliar la protección social para la clase media vulnerable.** Se recomienda reformar el seguro de cesantía para incluir a trabajadores con cotizaciones intermitentes o saldos bajos y crear mecanismos de transferencia rápida ante pérdidas de empleo en hogares vulnerables. También es prioritario reducir el gasto de bolsillo en salud mediante mayor cobertura pública de enfermedades de alto costo, evitando que se conviertan en causa de empobrecimiento. Finalmente, se propone establecer seguros y fondos contra desastres naturales dirigidos a pequeños productores y familias de bajos recursos, a fin de mitigar sus impactos económicos.

- **Integrar la prevención en todas las políticas sociales.** Incorporar la reducción de la vulnerabilidad como objetivo transversal en programas de educación, vivienda, empleo y apoyo a microemprendimientos. Ello implica priorizar la capacitación de trabajadores en sectores informales, focalizar subsidios habitacionales en entornos de riesgo, incentivar el ahorro familiar mediante contrapartidas estatales, y establecer sistemas de alerta temprana que activen apoyos transitorios cuando los hogares enfrenten shocks económicos, sanitarios o climáticos.
- **Asegurar sostenibilidad política y fiscal.** Institucionalizar la estrategia mediante marcos legales y presupuestarios que garanticen financiamiento estable para la medición de la vulnerabilidad y la implementación de políticas preventivas. El uso del Registro Social de Hogares puede facilitar la focalización por tramos de vulnerabilidad. Además, se recomienda evaluar sistemáticamente los costos y beneficios: la prevención de caídas en pobreza suele ser más eficiente y menos costosa que las intervenciones reactivas, además de generar beneficios sociales y políticos adicionales.

En definitiva, se recomienda avanzar de la evidencia a la implementación, aprovechando la actual ventana de oportunidad —marcada por las lecciones de la pandemia y por un debate público abierto sobre la reforma de la protección social— para incorporar estas innovaciones en la política social chilena.

7. CONCLUSIONES

La vulnerabilidad a la pobreza constituye un desafío crítico en Chile, pues amplifica los efectos de cualquier shock social, económico o sanitario. En un contexto donde una parte significativa de los hogares dispone de ingresos apenas superiores a la línea de pobreza, los avances alcanzados en reducción de la pobreza pueden revertirse con rapidez si no se gestionan los riesgos subyacentes. La evidencia demuestra que superar la pobreza no equivale necesariamente a alcanzar seguridad económica: sin mecanismos de protección adecuados, miles de familias permanecen en situación frágil, donde cada contingencia puede desencadenar un retroceso. Incorporar la medición de la vulnerabilidad en las estadísticas oficiales permitirá dimensionar con mayor precisión este fenómeno y orientar políticas hacia ese amplio grupo de hogares que no son pobres, pero tampoco seguros económicamente.

Tomar en serio la vulnerabilidad exige modernizar los instrumentos de la política social, transitando de un enfoque reactivo —centrado en aliviar la pobreza ya manifestada— hacia un enfoque preventivo y anticipatorio, en el que el Estado acompañe a los hogares antes, durante y después de los shocks. Las propuestas aquí presentadas, respaldadas por evidencia nacional e internacional, ofrecen

una hoja de ruta concreta en esa dirección. Estudios recientes, como Prieto⁷⁶, demuestran que es posible identificar con rigor estadístico distintos grados de vulnerabilidad y que los enfoques tradicionales han tendido a subestimar la magnitud de este grupo. Sus hallazgos —incluida la estimación de dos líneas de vulnerabilidad para clasificar a los hogares en alto, mediano y bajo riesgo de empobrecimiento— amplían y perfeccionan la visión inicial planteada por las comisiones de pobreza, evidenciando que la llamada “clase media” en países como Chile incluye a un número significativo de hogares vulnerables. El mensaje es claro: medir el progreso únicamente en términos de reducción de la pobreza, sin considerar a los vulnerables, deja a millones de personas en una situación frágil y sin apoyo, expuestas a caer ante el próximo shock.

La implementación de las recomendaciones propuestas —medición oficial de la vulnerabilidad, fortalecimiento de la información dinámica mediante un panel de hogares, ampliación de los seguros sociales y adopción de un enfoque preventivo en las políticas— puede sentar las bases de una nueva generación de políticas públicas más resilientes e inclusivas. En última instancia, reducir la vulnerabilidad hoy es la forma más efectiva de reducir la pobreza mañana. Un país que identifica a tiempo a su población vulnerable y actúa para protegerla estará mejor preparado para erradicar la pobreza de manera sostenible, incluso en contextos de alta incertidumbre. Como señala el Banco Mundial en su análisis post pandemia⁷⁷, América Latina se encuentra en una encrucijada: perpetuar el retroceso social posterior a la crisis sanitaria o avanzar con reformas que aseguren una recuperación inclusiva y resiliente. En este marco, Chile tiene la oportunidad de liderar la transición hacia una protección social del siglo XXI, capaz no solo de responder a las crisis, sino también de prevenir sus efectos antes de que estas se materialicen.

76 Prieto, J. (2024). “Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile”. *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8>

77 Banco Mundial (2021). *A duras penas. El leve ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe (Policy Note)*. Banco Mundial. Washington, D.C.

REFERENCIAS

- Birdsall, N., Lustig, N. & Meyer, C. (2014). "The Strugglers: The New Poor in Latin America?". *World Development*, 60, 132-146. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.02.009
- Ceriani, L. (2018). "Vulnerability to poverty: Empirical findings". En: C. D'Ambrosio (Ed.). *Handbook of Research on Economic and Social Well-Being*. Edward Elgar Publishing.
- Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). "Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application". *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237
- Dercon, S. (Ed.). (2005). *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press.
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. & Vakis, R. (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank. Washington, DC.
- Gallardo, M. (2018). "Identifying vulnerability to poverty: a critical survey". *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1074-1105. DOI: 10.1111/joes.12208
- Gallardo, M. (2020). "Measuring vulnerability to multidimensional poverty". *Social Indicators Research*, 148(1), 67-103.
- Klasen, S. & Waibel, H. (2015). "Vulnerability to poverty in South-East Asia: drivers, measurement, responses, and policy issues". *World Development*, 71, 1-3. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.03.003
- López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class". *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5
- Maldonado, L. & Prieto, J. (2015). "Determinants of Poverty Dynamics in Chile and the Role of Temporal Persistence: Analysis the Panel Casen 2006-2009 using the Event History Method". *Economía y Política Review*. 2(2), 5-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.15691/07194714.2015.005>
- CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.
- Morduch, J. (1994). "Poverty and vulnerability". *American Economic Review*, 84(2), 221-225.
- Neilson, C., Contreras, D., Cooper, R. & Hermann, J. (2008). "The dynamics of poverty in Chile". *Journal of Latin American Studies*, 40(2), 251-273. DOI: 10.1017/S0022216X0800416X
- Prieto, J. & Hoffmeister, L. (2025). "Towards better measurement of financial risk protection in health expenditure: the case of Chile". *Value in Health Regional Issues*, 47, 1-8. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.vhri.2025.101086>
- Prieto, J. (2024). "Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile". *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8>
- Prieto, J. (2022). "A Multidimensional Approach to Measuring Economic Insecurity: The case of Chile". *Social Indicators Research*, 163(2), 823-855. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-022-02918-5>
- Ravallion, M. (1996). "Issues in measuring and modeling poverty". *Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.
- Schotte, S., Zizzamia, R. & Leibbrandt, M. (2018). "A poverty dynamics approach to social stratification: The South African case". *World Development*, 110, 88-103. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.05.024
- Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibararán, P. & Medellín, N. (2016). "Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America". *Latin American Economic Review*, 25(1), 4. DOI: 10.1007/s40503-016-0034-1
- Telias, A. (2018). *Understanding vulnerability: three papers on Chile*. Tesis doctoral. University of Manchester.
- World Bank (2021). *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*. WorldBank. <http://hdl.handle.net/10986/35834>

ÍNDICE

PRESENTACIÓN: EL TIEMPO LENTO DE CHILE	7
I. CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL	29
1. El cambio climático: aprender de la complejidad	33
2. Gestión de riesgos de desastres en Chile: oportunidades para su articulación con la acción climática	47
3. Desarrollo territorial con equidad para Chile: conceptos y propuestas	65
II. POBREZA Y DESIGUALDADES	79
1. Chile frente a una nueva mirada de la pobreza: retos de política pública y perfiles de la población pobre y vulnerable	83
2. Los ingresos de los hogares como un ejercicio especulativo. Una aproximación etnográfica a la opacidad de los ingresos en la vida económica de los hogares con ingresos moderados	105
3. Vulnerabilidad a la pobreza en Chile: hacia una medición oficial y políticas preventivas	121
III. EQUIDAD DE GÉNERO	141
1. Movimiento feminista, género e interseccionalidad en la universidad pública	143
2. De la certificación a la transformación: efectividad e innovación en la institucionalización de género	165
IV. TRABAJO	185
1. Modalidades de trabajo flexibles: síntesis de evidencia para informar el debate y las políticas públicas en Chile	187
2. Hacia un umbral de suficiencia como criterio rector del salario mínimo en Chile	215
V. SEGURIDAD Y REINSERCIÓN SOCIAL	237
1. Crisis carcelaria en Chile: la urgente necesidad de innovar	241
2. Mujeres privadas de libertad en Chile. Educación con perspectiva de género como pilar de la participación y reinserción social	271
3. Desafíos de la reinserción social: acompañamiento post sanción penal	289

VI. SALUD PÚBLICA	303
1. Acelerar el ritmo lento en salud: los “empujones” que necesita la política pública	307
2. Procedimiento de atención sociosanitario del Hospital Eloisa Diaz I. De la Florida	327
3. Atención primaria preparada para las crisis sociosanitarias: como responder a las necesidades de las personas mayores	341
4. Innovando la entrega de información de salud a mujeres migrantes en Chile	365
5. Perspectiva transdisciplinaria y rol de la odontogeriatría en el propósito público	387
VII. EDUCACIÓN	403
1. Ecosistema para la experimentalidad: cruzar la calle hacia alianzas que cultivan futuro en la educación pública	407
2. Meso Innova: impulsando la innovación sistémica desde el nivel intermedio local	423
3. Desarrollo profesional docente en Chile: desafíos y propuestas para un sistema articulado y sostenible	437
4. Creación del primer título profesional de Especialista en Psicología Jurídica en Chile: innovación y necesidad de especialización profesional	453
VIII. INFANCIA Y JUVENTUD	467
1. Participación de la niñez y adolescencia en procesos de política: recomendaciones para la esfera pública	469
2. Orientaciones para el trabajo de reparación de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violación de derechos mientras han estado bajo la tutela del Servicio Nacional de Menores (SENAME)	479
3. El sentido de un Observatorio de Niñez de Fundación Colunga	499
IX. DISPOSITIVOS TRANSVERSALES: LA CAJA DE HERRAMIENTAS DEL CO-LABORATORIO DE INNOVACIÓN CON PROPÓSITO PÚBLICO	515
1. Pensar la implementación desde el diseño: su centralidad en las iniciativas con propósito público	521
2. Inteligencia artificial aplicada a la industria: oportunidades y desafíos para Chile	539
3. Índice multidimensional de efectividad: innovación tecnológica que anticipa el grado de efectividad programática mediante un algoritmo de riesgo de la oferta	553
4. Diario digital de uso del tiempo: innovación tecnológica para comprender la organización del tiempo en la vida cotidiana de las personas trabajadoras	579
SOBRE LOS AUTORES	601

La premisa de *El Tiempo lento de Chile* es mostrar la tardanza nacional en el enfrentamiento de desafíos gravitantes para el país y responder a ella con producción científica. Esto se expresa en un conjunto de *policy brief*, elaborados por investigadores de diversas universidades, instituciones públicas, empresas y fundaciones de la sociedad civil, y reunidos en este libro. Su propósito es aportar evidencias para la toma de decisiones frente a desafíos complejos: cambio climático y desarrollo territorial, pobreza y desigualdades, equidad de género, trabajo, seguridad y reinserción social, educación, salud pública, educación, infancia y juventud. *El Tiempo lento de Chile* también desarrolla una línea de dispositivos transversales que aportan plataformas y herramientas para medir efectividad, el uso del tiempo y la contribución de la inteligencia artificial a la industria.

Este segundo volumen de la serie CLIPP propone un enfoque de innovación donde las brechas y fallas de los sistemas existentes se reconocen como oportunidades de aprendizaje y transformación. La evidencia presentada permite identificar qué funciona, cómo se implementa y en qué contextos, facilitando ajustes precisos que potencien los resultados y permitan actuar como aceleradores del tiempo lento de Chile.

