

417912.00
(444P)

12 NOV 1999

NOTAS SOBRE LA POBREZA EN CHILE

Jorge Martínez P. (CELADE)

Agosto, 1993

Visión Mundial Internacional - CHILE

Introducción

El problema de la pobreza en Chile y en América Latina no es nuevo, y lo mismo sucede con la inquietud por él. La preocupación actual, en cambio, tiene otros matices donde los aspectos ideológicos han perdido vigencia y donde han pasado a tener mayor peso los referentes técnicos en la forma de medición, de caracterización y de abordaje de las situaciones de pobreza.

De todas maneras, es llamativo que durante los años 80, en algunos países, la tendencia decreciente de la pobreza, que había perdurado desde la posguerra, se revirtió. A nivel de América Latina como un todo, la pobreza habría crecido entre 1986 y 1990 desde 43 a 46% de la población total, hecho claramente detectable en los países de mayor tamaño demográfico. En términos absolutos, en 1990 existirían unos 200 millones de personas en situación de pobreza. Hay que decir que estamos hablando de una década de crisis económica, llamada la "década perdida" para el desarrollo, a la luz de la recesión y el estancamiento económico, la disminución del gasto fiscal, el servicio de la deuda externa, etc.



900020283 - BIBLIOTECA CEPAL

Por otro lado, en los primeros años de la actual década la tendencia creciente de la pobreza se habría revertido, a su vez, en algunos países, como el caso de Chile. Sin embargo, esta tendencia sería lenta, mucho más lenta que lo acontecido con la recuperación de los índices macroeconómicos y de dinamismo de la economía. Esto sería parte de un fenómeno de asimetría, en el que el crecimiento económico iría acompañado de mejorías modestas o leves en los índices de pobreza, en tanto que en aquellos períodos recesivos o de estancamiento económico, el efecto de incremento sobre la pobreza ha sido mucho mayor.

La pobreza en América Latina es más severa en las áreas rurales que en las ciudades. Así se desprende de las estimaciones para 1990, donde los pobres en las primeras son un 61%, contra un 39% en las zonas urbanas. Sin embargo, dado que muchos países tienen un predominio de población urbana, resulta que en números absolutos los pobres son mayoritariamente urbanos.

La situación que se presenta en los países es diferente según el grado de desarrollo económico alcanzado. Se pueden distinguir así países donde la pobreza es masiva y lo ha sido siempre, requiriéndose de reformas o cambios muy profundos en la sociedad nacional. Pero hay países, como Chile, donde la incidencia es menor y donde no se requerirían medidas tan drásticas y de largo plazo como para terminar, al menos, con las situaciones más extremas (como sería el caso de la disponibilidad de agua potable, saneamiento, alcantarillado). Esta consideración es muy importante, porque si bien a fines de los 80 los guarismos de pobreza tendieron a acercarse entre países, lo cierto es que tras esas cifras hay diferencias significativas en la infraestructura social que condicionan el problema de la pobreza más a la falta de ingresos que a la satisfacción de muchas necesidades básicas donde ellas están más atendidas.

Y con esto, se entra de lleno a un aspecto clave: las metodologías de medición de la pobreza.

1. Metodologías de medición de la pobreza y su contraste

En general, suele haber acuerdo en que la pobreza de la que estamos hablando es un concepto que da cuenta de una situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas y no pueden tampoco participar plenamente en la vida social. Se trata entonces de un fenómeno multifacético.

Ahora bien, medir una situación de este tipo podría ser complicado. Sin embargo, los especialistas se han puesto de acuerdo en que a lo menos dos son los

caminos que mejor describen la pobreza y, que, además, pueden complementarse en una tercera opción.

Estos métodos son el criterio de ingresos o línea de pobreza (al que aluden las cifras antes señaladas) y el enfoque de las necesidades básicas. La utilización de cualquiera de ellos no es indistinta ya que obedece a la realidad de cada país y tiene implicaciones diferentes, como veremos.

Líneas de pobreza:

En términos muy simplificados, la pobreza se define por un ingreso mínimo requerido para satisfacer necesidades básicas. Este enfoque de tipo más bien indirecto consiste, resumidamente, en la definición de una canasta normativa alimentaria o nutricional para un hogar (canasta de subsistencia, construida a partir de necesidades medias y hábitos de consumo según la composición de los hogares en un momento determinado y diferenciada entre áreas rurales y urbanas), a la que se le calcula su costo también en un momento determinado y ese costo es considerado la línea de indigencia o pobreza extrema. Al relacionarse el gasto total en un hogar con el de alimentos, se tiene un factor que se multiplica por la línea de indigencia, obteniéndose de este modo la línea de pobreza. Habitualmente ese factor es 2 ó 2.5 veces el valor de la canasta, y surge de la base que para vivir en condiciones normales las familias deberían destinar a lo menos la mitad de su presupuesto a la alimentación y el resto a las necesidades de vestuario, educación, movilización, vivienda, etc, lo cual se apoya en evidencias diversas. Se trata entonces de un criterio normativo.

Es decir, la línea de pobreza incluye a los hogares que son pobres por vía de la insuficiencia de ingresos. Aquellas personas pertenecientes a hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan para satisfacer las necesidades alimenticias o nutricionales de todos los miembros son indigentes (bajo la línea de indigencia), en tanto que las personas de aquellos hogares que alcanzando sus ingresos para satisfacerlas, son insuficientes para cubrir otras necesidades de consumo son los pobres no indigentes (bajo la línea de pobreza, ~~que incluye a la de indigencia~~). Las líneas pueden ser distintas entre áreas urbanas y rurales. X

El ingreso de los hogares se obtiene a través de encuestas específicas y permanentes en los países, para poder contrastarlo con el costo alimenticio y de otras necesidades no alimenticias. Para cualquier investigador, todo esto es complejo, desde la obtención del dato sobre ingresos (habitualmente se consideran los ingresos monetarios y no los de tipo indirecto), hasta la delimitación de las

necesidades no alimentarias cuyos satisfactores no suelen ser determinados.

Los países más atrasados tienen casi permanentemente los más altos porcentajes de pobreza e indigencia, en tanto que países más desarrollados pueden tener menor incidencia de las mismas, pero con la salvedad que ella puede experimentar bruscas fluctuaciones en algunos períodos.

Necesidades básicas:

Este método más bien directo mide la pobreza desde una visión que cae en el campo de las características de la disponibilidad de bienes y servicios y de las condiciones de vida. Resumidamente, consiste en la identificación de lo que se considera que son necesidades básicas, lo que pasa por definir los indicadores que den cuenta de dichas necesidades y el umbral sobre o bajo el cual dichas necesidades se satisfacen o no se satisfacen. También implica distinguir hogares que no satisfacen una (porcentaje base), dos o todas las necesidades definidas como básicas. Las personas pertenecientes a esos hogares son pobres y algunos criterios suelen ajustarse según se trate de áreas urbanas o rurales.

Con este procedimiento se alude más directamente a situaciones de carencias físicas que alimentarias, a niveles de vida. En numerosos países se han realizado estimaciones por este método, que sobre la base de encuestas representativas de carácter nacional o de censos de población y vivienda, permiten identificar geográficamente las áreas más conflictivas (especialmente desagregadas al máximo a partir de la información censal) y elaborar perfiles a través de "mapas de pobreza".

Los indicadores que se reconocen internacionalmente, aunque a veces sus umbrales son modificados según la realidad de cada país y no siempre son empleados en su totalidad, son:

Hacinamiento (número de personas por dormitorio)

Material de la vivienda (inadecuado)

Abastecimiento de agua (inadecuado)

Disponibilidad de servicios sanitarios (carencia o inadecuado)

Asistencia a enseñanza en los menores (inasistencia)

Relación de dependencia económica

Esta es una definición de pobreza que no implica que no sea dinámica e histórica, es decir, pueden modificarse los umbrales de los indicadores en el tiempo y entre áreas urbanas y rurales. También a veces se incorporan nuevos indicadores (luz eléctrica) o se excluyen otros (asistencia a la enseñanza), según la naturaleza de la información. De todos modos, generalmente se ha tratado de mantener el mínimo de los indicadores.

Los países más atrasados tienen los más altos porcentajes de pobreza según necesidades básicas, en tanto que países más desarrollados suelen tener menor incidencia, aun en períodos donde se experimenten alzas en la pobreza por vía del criterio de ingresos.

Comparación de los dos métodos

De manera sintética, los dos métodos conllevan una dimensión absoluta de pobreza: en el campo de los requerimientos nutricionales en la línea de pobreza, en el campo de bienes y servicios en las necesidades básicas. Pero la línea de pobreza tiene también una dimensión relativa en cuanto a que esos requerimientos están basados en los hábitos de la dieta de un momento determinado.

Por otro lado, el método de las necesidades básicas apunta a la definición de carencias concretas e identificables claramente en espacios geográficos. La línea de pobreza es indirecta, alude a un ingreso mínimo que apuntaría a satisfacer necesidades tanto alimentarias como no alimentarias y la naturaleza de su información no permite desagregar geográficamente al extremo que lo permite el otro método cuando es obtenido de censos. El primero capta información confiable, el segundo a menudo no capta la totalidad del ingreso real para consumo privado. El primero da cuenta principalmente de insuficiencias estructurales, el segundo puede estar afectado por coyunturas tales como alzas bruscas de los precios de los alimentos de la canasta básica.

El método de línea de pobreza tiende a subestimar la pobreza en la medida que excluye de la satisfacción de necesidades aquellos ingresos de los hogares que son independientes del consumo privado: el acceso gratuito a servicios estatales, el patrimonio básico, los niveles educativos y destrezas, que también determinan tal satisfacción. Además, la indigencia no implica que no se destine parte del presupuesto a la satisfacción de otras necesidades, porque es imposible dedicar el 100% del ingreso sólo a la alimentación, lo que plantea un problema

de fondo que es que las personas bajo la línea de pobreza también pueden no satisfacer sus necesidades alimenticias en forma integral.

El método de necesidades básicas, por definición, requiere de información de cobertura nacional, lo que sólo puede obtenerse de Censos y encuestas con ese carácter. En cambio, la línea de pobreza puede no requerir cobertura nacional (sólo por muestreo) y a menudo no se deriva de censos nacionales. Sin embargo, la comparabilidad internacional del primero puede carecer de realismo si los indicadores son ajustados en exceso a la realidad de cada país.

El método de línea de pobreza alude a intervenciones de políticas en el plano del empleo, salarial y de generación de ingresos, definiendo poblaciones objetivo de esas políticas (económicas) que a veces son difíciles de identificar espacialmente. En cambio las necesidades básicas aluden a poblaciones objetivo de políticas de vivienda, de saneamiento, de educación, que son de fácil representación geográfica (políticas sociales).

De todos estos antecedentes se puede concluir que ambos métodos son complementarios al contribuir mediante la unión de sus universos de pobres a la identificación de grupos homogéneos según determinadas características (no por la mera intersección). Este es el tercer método, conocido como el método integrado de medición de la pobreza, que con arreglo a la implantación simultánea de los dos métodos, permite elaborar una tipología que considere las distintas dimensiones de la pobreza. Obviamente, implica suprimir redundancias y definir las necesidades que contemplan las líneas de pobreza (de consumo) y las que son captadas por las necesidades básicas (gasto público). Implica también incorporar la atención de salud y la seguridad social, que ninguno recoge directamente. Este método es exigente en información, por lo cual ha sido poco aplicado y en Chile no se conocen experiencias, salvo un ejercicio preparado por MIDEPLAN para las áreas urbanas. Su principal ventaja es que permite identificar simultáneamente a los pobres por necesidades básicas, a los pobres por ingreso (en especial en su relación con la alimentación) y a los pobres por ambas macrodimensiones..

2. Magnitud de la pobreza en Chile

La incidencia de la pobreza en Chile es diametralmente diferente según se considere uno u otro método de medición del fenómeno. Pero antes de analizar la situación actual, conviene reseñar brevemente las cifras históricas de pobreza en el país.

Según el criterio de ingresos, en 1970 un 20% de la población se situaba bajo la línea de pobreza, en tanto que para 1987, los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) arrojaron un 44%, cifra que disminuyó a 40% en 1990 según la CASEN de ese año y habría descendido algo más en 1993. Es decir, la incidencia de la pobreza en Chile sería elevada según este criterio.

Sin embargo, desde la visión de las necesidades básicas, la situación es diferente. Una primera aproximación la brindan los llamados "mapas de extrema pobreza" realizados con base en la información de los censos de 1970 y 1982, que indicaron que la población pobre en Chile pasó del 21% en 1970 al 14% en 1982 y, aplicada la metodología a los datos de la CASEN 1987, arrojó un porcentaje de 13%. Pero hay que mencionar de inmediato una seria objeción a esta metodología: en rigor ella no respetó la definición de indicadores propios de las necesidades básicas, ya que incluyó indicadores de equipamiento del hogar -forma parte de una metodología que fue propuesta por la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). De allí, son numerosas las objeciones que se han hecho a este tipo de medición. Puede mencionarse, por ejemplo, que los mapas de pobreza, al no utilizar las variables recomendadas internacionalmente en la definición de necesidades básicas, incluyen la posesión de a lo menos un bien durable: este hecho, debido a su significación, dio como resultado que la casi totalidad del descenso de la pobreza entre 1970 y 1982 se debió a la posesión de artefactos tales como radios o televisores. O lo que es lo mismo, no ser pobre significaba tener a lo menos una radio.

Pero la realidad actual con relación a las necesidades básicas de la población chilena no está tan lejana de esas cifras. En efecto, la subestimación de la pobreza pudo ser tal en las mediciones de los Censos de 1970 y 1982, de acuerdo a los indicadores que se utilizaron. Empleando criterios semejantes a los de la definición internacional de necesidades básicas, según la encuesta CASEN 1987, el porcentaje de pobreza sería de 16% en Chile. A su vez, la aplicación de la metodología a las áreas urbanas en la CASEN 1990 arrojó un 23% de pobreza, que estaría dada principalmente por la falta de alcantarillado y a la mala calidad de la vivienda. Considerando posibles razones relacionadas con el uso de criterios no idénticos para definir los indicadores entre las 2 encuestas que den cuenta de las diferencias en esas cifras, el porcentaje es, de todas formas, relativamente bajo. Sólo si el crecimiento demográfico de los pobres y los no pobres fuese tan elevado y no se hubiese realizado inversión alguna en los planos de vivienda y saneamiento, se podría suponer un incremento en ese porcentaje en los últimos años. Esto es poco probable, lo que permite inferir que la incidencia

de la pobreza por el lado de la disponibilidad de bienes y servicios es relativamente baja en el país. Esto no quiere decir que esos bienes y servicios de que dispone una mayoría de los chilenos sea de buena calidad, se presenten homogéneos para todos y que sean extendibles a campos como el de la salud y la seguridad social. Lo que hay es que de acuerdo a los estándares internacionales y con el ajuste a la realidad nacional, la población chilena está en mejores condiciones relativas que lo que pudo estarlo en el pasado y con respecto a otros países desde la perspectiva de la satisfacción de necesidades básicas.

La pobreza según el criterio de ingresos

Antes de describir la situación en Chile conviene mencionar que para 1987, del 16% de pobres por necesidades básicas insatisfechas, un 12% era pobre por ingreso, en tanto que el 4% restante estaba por sobre la línea de pobreza. De otro lado, del restante 84% que satisface sus necesidades básicas, un 32% era pobre por ingreso y más del 50% se situaba sobre la línea de pobreza. Dicho de otro modo, del 44% de pobres por ingreso, un 32% satisface sus necesidades básicas y un 12% no lo hace. La población que tenía carencias de ingreso y la que tenía necesidades básicas insatisfechas ascendía, por lo tanto, en total, a un 48% de la población chilena.

CHILE 1987: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POBRE BAJO LA LINEA DE POBREZA (LP) Y SEGUN NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI) (CASEN 1987)

	Población con NBI	Población sin NBI	Total
Población			
bajo LP	12.4	32.0	44.4
Población			
sobre LP	4.3	51.3	55.6
Total	16.7	83.3	100.0

Ahora bien, del 12% de pobres según ambos criterios (1.5 millones de personas), una ligera mayoría eran indigentes, y en específico, del total de esa cifra, más de un tercio correspondía a indigentes urbanos. En su conjunto, las áreas urbanas abarcaban a más del 60% de la población pobre por ambas categorías.

De lo antedicho parece quedar claro que el problema de la pobreza si se

midiese sólo por necesidades básicas no tendría la gravedad que posee en otros países. Pero en términos absolutos, el problema sí es grave, ya que se trata de casi 2 millones de personas que no satisfacen sus necesidades básicas.

Desde la óptica de la línea de pobreza, las encuestas CASEN de 1987 y 1990 definen a los pobres como aquellos pertenecientes a hogares cuyos ingresos per cápita son menos del doble del valor de la canasta básica de alimentos y a los indigentes como aquellos cuyos ingresos son inferiores al valor de dicha canasta. Los ingresos de los hogares son principalmente aquellos que derivan del trabajo asalariado e independiente, jubilaciones y pensiones, ingresos del capital, transferencias y subsidios monetarios.

Así, en 1990 existían 5.2 millones de pobres (40% de la población chilena), de los cuales 1.8 millones eran indigentes (14% del total de población nacional). La incidencia de la pobreza es distinta según áreas urbanas y rurales: en 1990 las áreas urbanas tenían casi un 40% de pobres y las zonas rurales un 43% (gráfico 1), pero de todos modos los pobres son en su mayoría urbanos.

A nivel de regiones, el cuadro 1 muestra que las más pobres son las regiones del Maule, Coquimbo, la Araucanía y el Bio Bio, que se aproximan al 50% de pobreza. Las que exhiben los menores guarismos son Tarapacá, Magallanes y Aysén, donde la incidencia es más o menos de un tercio de los totales respectivos de sus poblaciones. Sin embargo, pareciera haber una tendencia hacia la homogeneización de la pobreza según regiones entre 1987-1990.

Aunque a nivel nacional la pobreza es más alta en las áreas rurales, esto no se cumple en todas las regiones y en algunas, como la de Valparaíso y Bio Bio la incidencia es claramente superior en las zonas urbanas.

Pero el cuadro 1 muestra también que la pobreza rural es acentuada en regiones como Maule, Coquimbo y Araucanía. En las dos regiones sureñas, más Bio Bio, la indigencia alcanza sus mayores valores, cercanos a un 20%.

En cifras absolutas, la pobreza se concentra en las regiones más pobladas del país (cuadro 2). La Región Metropolitana concentra al 35% de los pobres, en tanto que las del Bio Bio y Valparaíso poseen entre un 15 y 12%.

Un ejercicio realizado por MIDEPLAN muestra la relevancia que pueden tener los descensos relativos en la incidencia de la pobreza -por pequeños que sean y aunque se den en algunas regiones solamente- por contrarrestar el crecimiento

demográfico. El cuadro 3 ilustra la siguiente situación: si se hubiese mantenido la incidencia de la pobreza de 1987 a 1990, la población pobre habría crecido en alrededor de 300 mil personas, cifra que es casi exactamente la que en la realidad decreció; sumadas ambas, totalizan 600 mil pobres menos que lo que podría haberse esperado de mantenerse la incidencia de la pobreza. Es decir, que se habría absorbido el crecimiento demográfico y se habría logrado, además, eliminar de su situación a unas 300 mil personas.

Un punto importante es que en algunas regiones la indigencia rural habría aumentado fuertemente, lo que daría cuenta de una especial vulnerabilidad de las poblaciones rurales, a las cuales no les serían extensibles tan fácilmente -a lo menos- los beneficios que parecen percibir otras poblaciones.

Características de los pobres en Chile

Con respecto a las características de los grupos pobres, se puede mencionar en primer lugar a la estructura por edad, lo cual tiene muchas importantes connotaciones. La CASEN 1990 arrojó los siguientes resultados:

CHILE 1990: DISTRIBUCION RELATIVA DE LA POBLACION SEGUN GRUPOS DE EDAD POR ESTRATOS DE POBREZA (LP) (CASEN 1990)

Grupos de edades	Indigentes	Pobres no ind.	No pobres	Total
0-14	42	36	22	29
15-64	55	60	69	64
65 y más	3	4	9	7
Total	100	100	100	100
Población	1790390	3412572	7761070	12964032
%	14	26	60	100

Lo primero que destaca es la juvenil estructura por edad entre los pobres, la que no se diferencia mucho según se trate de indigentes o pobres no indigentes. Esta es una realidad constatada en varios otros países, donde los no pobres están reflejando, además de poseer claramente un menor nivel de fecundidad, un proceso de envejecimiento en sus poblaciones (gráfico 2). Los indigentes menores de 15 años representan un 6% de la población nacional y los pobres en total un 15%. Esto se refleja finalmente que entre los menores de esta

edad, la incidencia de la pobreza se sobrerrepresenta, alcanzando al 53% de los niños. En otros términos, la situación de pobreza afecta especialmente a los niños chilenos, lo que tiene que ver con la identificación de poblaciones objetivo que en esencia son jóvenes y que están lejos todavía del proceso de envejecimiento que afecta al resto de la población y que suele percibirse como una tendencia nacional.

Otras características importantes cuyas connotaciones son obvias son las siguientes:

- Los hogares pobres son de mayor tamaño (4.7 personas) que los no pobres (3.7) y que el valor nacional (4.1)

- La desocupación que afecta a los indigentes dobla a la de los pobres no indigentes y la de éstos, a su vez, dobla a la de los no pobres

- En los hogares indigentes se detecta la más alta gravitación de la jefatura femenina, que alcanza a un cuarto del total de hogares en esa situación, lo que es un quinto o menos en el resto de hogares. Se trata en todos los casos de una jefatura donde el cónyuge está ausente. Las ocupaciones principales de esas mujeres son el servicio doméstico y el empleo informal

- Los hogares indigentes presentan un porcentaje mucho mayor de familias jóvenes o recién constituidas, lo que se acentúa en los hogares que lideran mujeres

- Los hogares liderados por mujeres tienen mayor participación de los hijos en la actividad económica, lo que llega al 50%

- No obstante la gravitación mayor de la jefatura femenina entre los indigentes, en estos hogares las mujeres tienen la menor participación en la actividad económica, especialmente en las zonas rurales

- Los hogares pobres en general, tienen menor escolaridad, aunque no hay diferencias importantes en ellos según el sexo

3. Algunos factores estructurales e individuales que contribuyen a la mantención de la pobreza

Resultaría impropio señalar categóricamente cuáles son los factores estructurales e individuales que impiden eliminar la pobreza sin referirse al modo en que ellos operan en cada realidad específica, partiendo de la base, desde luego, que la pobreza es por definición una situación estructural.

A la luz de algunos datos existentes y de las generalidades que suelen aceptarse, parece ser que en Chile los factores que intervienen en la mantención de la pobreza, en el sentido de su alta incidencia según el criterio de línea de pobreza, están directamente vinculados a la falta de oportunidades para una fracción importante de la población.

Se trata de oportunidades que parten con la desigualdad de opciones ante la educación, lo que fortalece la falta de preparación y calificación para competir por empleos adecuadamente remunerados y productivos. Esta es la situación por la cual los ingresos generados no alcanzan para superar la pobreza o la indigencia y asoman con gran intensidad al momento de las uniones matrimoniales y formación de familias, reforzándose al momento de la separación o la ausencia del cónyuge y acentuándose, sin duda, ante comportamientos reproductivos que favorecen una prole mayor.

En términos específicos, de acuerdo a las características mencionadas se puede deducir que la falta de empleo, la escasa retribución en ingresos, la baja participación económica de las mujeres (cuyos niveles educativos no difieren de los de los hombres) y, en la base de ellos, la inadecuada calificación, son factores directamente asociados a la pobreza, en especial a la indigencia. Si el problema tienen mayor incidencia en las personas jóvenes, eso se podría interpretar como alarmante, en la medida que se trata de personas que no podrán acceder en el futuro a trabajos mejor remunerados por vía de su inadecuada preparación en el presente.

Por esta razón, los factores son principalmente de tipo estructural, en la medida que se trata de falta de oportunidades en general, lo que es una consecuencia acentuada por regímenes económicos que privilegian el individualismo. En ese contexto, paradójicamente, las características individuales de los pobres son sólo una consecuencia de la estructura de la sociedad chilena, que no permite una fluidez real en la movilidad social, ya sea a través del

acceso a una educación mejor, más orientada a las necesidades de una mayor productividad laboral, ya sea a través de la falta de perspectivas que estos factores generan en la visión de horizontes mejores.

4. Comparación de la incidencia de pobreza con otros países

Ya se ha mencionado que en el país la pobreza según el criterio de necesidades básicas, a pesar de afectar a unos 2 millones de chilenos no es, en términos relativos, un grave problema, ya sea por la proporción de población a que afecta o por la menor incidencia del fenómeno en comparación con otros países. Hay varios países donde la incidencia del problema supera al 50 ó 70% de la población. Esto de por sí otorga una posición ventajosa a Chile si se tiene en cuenta la magnitud de las inversiones que demandan sectores como la vivienda y la infraestructura.

El problema más agudo en el país es la falta de ingresos para una fracción elevada de la población y todas las connotaciones que ello acarrea. Y ellas son tanto o más importantes si se tiene en cuenta a la cantidad de población que afecta el problema. Pero también existe una connotación adicional si se opone la situación prevaleciente en otros países.

Recordando que en 1987 la indigencia afectaba al 17% de la población y la pobreza al 44%, el cuadro 4 permite comparar esta realidad con 10 países latinoamericanos hacia la segunda mitad de la década de 1980. Se trata en todos los casos de una estimación realizada por el mismo método de línea de pobreza. Están incluidos, además, los países más poblados de la región, lo cual le confiere a estos datos ser representativos de la misma.

En primer lugar, se constata en todos ellos que la pobreza rural es más elevada que en las zonas urbanas. Del mismo modo, en casi todos los países se verifica la ya aludida tendencia ascendente de la pobreza en los últimos años (sólo 2 escaparon a este hecho, pero el descenso fue de escasa magnitud), situación que para Chile se comportaría de modo similar, según diversas investigaciones realizadas durante el régimen militar (el cual nunca publicitó la información obtenida en 1987).

Hacia la segunda mitad del decenio pasado, superaban la incidencia de la pobreza en Chile sólo 2 países (Guatemala y Perú). En cambio, el país tenía mayor pobreza que 7 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) y compartía los niveles con los encontrados en Brasil.

Este panorama negativo para la situación chilena viene a reconfirmar que el problema de la pobreza, de acuerdo al período en cuestión, afecta de manera notoria a la población nacional, lo cual introduce una nueva visión que permite relativizar la aparentemente positiva situación que se percibe desde la perspectiva de las necesidades básicas (infraestructura). Dicho de otro modo, la magnitud de la pobreza en Chile, que de por sí sola es un grave problema, tiene mayor peso si se revisa la situación en varios países que en la actualidad no se consideran tan aventajados desde el punto de vista de su inserción económica internacional.

Es llamativo comprobar, sin embargo, que la incidencia de la indigencia en Chile era superada por 4 países y era menor, en cambio, en 5 países, compartiendo la incidencia sólo con uno (Colombia). Esto podría operar en favor de una más rápida reducción de la pobreza en general que allí donde es proporcionalmente más elevada la indigencia.

5. Líneas de acción y de política para enfrentar el problema

Es indudable que aun siendo insuficientes, factores como el crecimiento económico y del empleo, la implementación de políticas sociales orientadas a los grupos de menores ingresos y la ayuda asistencial (subsidios, pensiones), contribuyen a aminorar el problema de la pobreza, como lo indica la experiencia de los últimos años.

El gobierno se ha planteado respetar los equilibrios macroeconómicos pero, a la vez, dar prioridad a la acción social. Esta acción se entiende como una deliberada intervención para incorporar a los sectores pobres tratando de crearles más beneficios y, en las intenciones, de generarles mayores oportunidades que les han sido vedadas. En cierto modo, estos son aspectos esenciales de la lucha contra la pobreza en la actualidad. Reconociendo objetivamente que este es un esperado cambio de rumbo de las políticas sociales y de la acción oficial en general, existen muchos puntos problemáticos en esta estrategia, sino discutibles.

- En primer lugar, el gasto social per cápita hasta 1991 no había superado todavía al de 1985, a pesar de seguir una tendencia ascendente, especialmente en vivienda y salud. Hacia 1992 se había presupuestado incrementar el gasto social en un 9%. Luego, a pesar de una mayor eficacia de las políticas, la conclusión es que los recursos siguen siendo escasos y, por ejemplo, los déficits de vivienda siguen siendo de gran magnitud y los requerimientos de la atención de

salud estatal siguen siendo muy superiores a los recursos asignados (de los cuales sólo algunos corresponden a la atención primaria y al equipamiento hospitalario). Como se sabe, los sectores de bajos ingresos son los demandantes principales de vivienda así como de salud estatal. Otro sector de gran importancia es la educación; en lo que dice relación con este sector, el accionar en la materia es claramente insuficiente porque en lo que toca a la modificación profunda de la enseñanza ello sólo ha constituido una parte de la preocupación por el sector (aumento de remuneraciones, estatuto docente). Luego, si bien se requiere de largos períodos para alcanzar reformas profundas, por esta vía ellos podrían ser más largos aun. Se ha reconocido que la inversión social constituye una de las piedras angulares para crear oportunidades: una evaluación de esta difundida directriz mostrará la viabilidad de su ejecución solamente en un período más lejano que el del actual gobierno.

- Dentro del amplio ámbito de las políticas en general, la implementación de acciones que favorezcan una mayor participación femenina en la actividad económica parece ser una de las más elementales y que contribuiría a elevar los ingresos de los más pobres. Sin embargo, esta participación y sus ingresos no experimentarían un progreso apreciable en la medida que la calificación no aumente (asistiríamos a una masificación del servicio doméstico), lo que pasa por el mejoramiento del recurso humano que, por lo demás, se concibe en la actualidad como el eje sobre el cual se podrá enfrentar la pobreza y el subdesarrollo. Esto sí permitiría elevar la productividad del trabajo y mejorar los ingresos. El punto es que no se aprecia una inquietud declarada por esta situación, aun reconociendo la gravitación que podrían tener organismos como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

- Sin embargo, acciones asistenciales serán siempre necesarias, lo que alude de lleno al también amplio campo de los programas y políticas sociales. Un primer punto de conflicto es que ellos no siempre han llegado efectivamente a los grupos más vulnerables, y una de las principales razones estribaría en la forma de identificación de los grupos pobres. Es cierto que en ciertos sectores hay programas de larga data que han obtenido una focalización aceptable, como los destinados a obtener efectos específicos en el sector salud y que por definición se orientan a poblaciones objetivo que no requieren una detallada identificación (aunque sí sería deseable), pudiendo ser sólo geográfica.

Así, una de las líneas básicas de acción que se reconocen concierne a la necesidad de identificar a los grupos más vulnerables de acuerdo a las distintas dimensiones de la pobreza, que pueden no ser coincidentes, ya que las carencias

de ingresos afectan a más personas que las de infraestructura. Esto motivaría la tarea pendiente de avanzar en metodologías de medición de la pobreza que tomen en cuenta las varias facetas de la misma.

En general, el problema de fondo parece estar en la identificación de los grupos pobres. En Chile esto ha sido motivo de gran discusión. Hacia fines de la década de los 70, comenzó a aplicarse la ficha de Caracterización Socioeconómica del Hogar (CAS), que permitiría a los municipios identificar a la población pobre beneficiaria de programas sociales. La focalización se basó en la elaboración de un índice sintético que ponderaba los distintos ítems vinculados a alguna manifestación de pobreza, con especial gravitación de las características de la vivienda. La ficha CAS fue posteriormente modificada en 1989, así como se instruyó a los municipios que la utilizarasen sólo para la entrega de subsidios específicos, aunque en la práctica muchos municipios siguieron empleando su información también para otros fines.

Según varios autores, el contenido de la ficha, las ponderaciones de los ítems y el índice sintético, han carecido de un marco teórico válido, porque la superación de la pobreza fue vista como una situación de reducción de carencias sin considerar su vinculación con la estructura de oportunidades sociales y económicas para los grupos que se definían como homogéneamente pobres en todas las dimensiones consideradas en su medición, a partir de la fuerte gravitación concedida a las variables de la vivienda. Además de muchos defectos que trajo la aplicación de la ficha, esto se tradujo en el hecho que las carencias no podían ser erradicadas, provocaban rigideces y podían no beneficiar a los grupos más carenciados en algunas dimensiones distintas a las de la vivienda.

Se reconoce de todos modos, que este esfuerzo debió contribuir de alguna forma a que los municipios desarrollaran una red local destinada a identificar a los más pobres de su jurisdicción. Pero debe destacarse que la ficha sólo sirve para que esos grupos reciban beneficios del tipo subsidio monetario, que pueden no coincidir con aquellos grupos que requieren asistencia en otros ámbitos.

En los últimos años parece haberse producido un aumento de la focalización del gasto social, en el sentido que los hogares pobres han venido registrando una mayor proporción del gasto que el de su gravitación en el total de hogares. En ello podría haber influido, más que una adecuada identificación de esos grupos, la autoselectividad que acompañó a la reducción de diversos beneficios. Al mismo tiempo, las primeras encuestas CASEN han permitido confirmar que buena parte de los beneficios no ha sido recibidos por los más pobres. Por ello, se ha percibido

la necesidad de superar varios de estos problemas. Una de las principales acciones del gobierno democrático ha sido la de tratar de continuar con los mismos procedimientos de evaluación de algunos programas sociales (encuestas CASEN), pero, como se ha indicado, partiendo de la base que la política social debe ir más allá de lo asistencial, buscando crear oportunidades para el autodesarrollo de los grupos pobres. Posiblemente, los efectos de esta nueva inspiración se reflejarán en un tiempo más.

6. Potencialidades de inserción de ONGs en distintas esferas de acción en contra de la pobreza

Por razones evidentes, la inserción de las ONGs en la acción contra la pobreza en Chile no puede concebirse en los términos en que se desarrolló en el pasado. En cierto modo, tratando de buscar un principio general, las potencialidades se han circunscrito -y quizás restringido- a un accionar más directamente vinculado con aquel que procede de los niveles oficiales o gubernamentales. A diferencia de su gravitación en años anteriores, hoy en día no se concibe un accionar autónomo de lo que son las políticas sociales y la participación social, por el mismo hecho de las características, limitaciones e insuficiencias de éstas.

Conviene revisar lo que fue la labor de las ONGs, en especial en su relación con las agencias que financiaron sus actividades, para derivar algunas posibles conclusiones.

En la época del régimen militar fueron numerosas las organizaciones no gubernamentales que realizaron una importante tarea en el plano de la pobreza. Su interés central estuvo dado en poner de relieve las condiciones de vida de los denominados "sectores populares chilenos", a quienes se definía en una situación de exclusión multidimensional como resultado del modelo político-económico, la que tampoco era reconocida por las autoridades del régimen. Las diversas instituciones pusieron en lugares comunes al análisis de la situación de las mujeres, los jóvenes, los pobladores y los allegados, así como la segregación del espacio urbano y las estrategias que desarrollaron los sectores populares para la sobrevivencia: ollas comunes, talleres productivos, entre otros.

El estudio de la organización de los sectores populares descubrió que ella abarcaba tanto formas sociales y económicas como políticas, y que constituían una respuesta para enfrentar la exclusión. Es decir, las ONGs se preocuparon no sólo de generar conocimiento que fuese útil para los grupos pobres y para la acción social en general, sino también buscaron apoyar a las organizaciones populares;

así fue que, por ejemplo, se intentó resaltar aquellas experiencias que, a la luz de sus resultados, fueron concebidas como exitosas tanto por quienes las estudiaban como por sus ejecutores o destinatarios.

Parte de las directrices que guiaron todas estas acciones, que eran tanto trabajar con los pobres desde adentro como sensibilizar a la opinión pública y a los partidos políticos -y por vía indirecta, al Estado- sobre las condiciones de vida de una parte importante de los chilenos, se han seguido desarrollando en un contexto democrático. Pero en estos años, las ONGs han tratado de destacar la potencial importancia de la participación de las organizaciones populares en la gestión de las políticas sociales, incorporando su aprendizaje y experiencia acumulada, con el propósito elocuente de contribuir a una base más democrática de las mismas, puesto que se reconoce, desde luego, que la exclusión ha perdido gravitación o bien ha pasado a tener nuevas formas.

Las agencias de financiamiento, ubicadas casi todas en países desarrollados y pertenecientes a fundaciones, organismos multilaterales, de cooperación en general y de otro tipo, fueron las que posibilitaron, en buena parte, la investigación sobre pobreza -además de algunas acciones oficiales- realizada durante los últimos 20 años en los países en desarrollo, situación en la que Chile representó un caso especial en el contexto del régimen militar y su desprecio por la investigación social. Desde luego, se puede detectar un amplio espectro de agencias con fines también diversos, pero se reconoce que todas ellas apoyaban la generación de conocimiento útil para contribuir a mejorar la situación de los pobres. De este modo, se pudo combinar con relativa fluidez lo que los investigadores (responsables) estaban en condiciones de estudiar y lo que las agencias financiadoras (posibilitadoras) priorizaban al momento de comprometer su colaboración financiera.

La susceptibilidad a las orientaciones de los donantes se dio no sólo en las corrientes de investigación que preconizaban las ONGs de orientaciones claramente opositoras al régimen militar, sino también en aquellas que le eran afines. Por ejemplo, el enfoque neoliberal, patrocinado y difundido inicialmente por el Banco Mundial, tuvo influencia no sólo a nivel de gobierno sino también en algunas organizaciones proclives a éste.

Una síntesis del papel de las agencias donantes podría realizarse señalando que ellas contribuyeron decisivamente a definir objetos y metodologías de investigación, a profesionalizar la investigación y a fijar prioridades en función de estrategias globales contra la pobreza, que se esperaba materializar.

Esto sucedía al tiempo que se detectaba que la pobreza tendía al aumento.

Se ha dicho que la prioridad de los donantes asignada a la pobreza dentro de la cartera de proyectos que financiaron se debió tanto a razones humanitarias como por temores a la explosión social de la pobreza, según la agencia que se trate. Las ONGs, en este contexto, se especializaron en distintos ámbitos, pero con el sesgo en común del desarrollo de una línea de investigación. Hubo entonces una influencia recíproca entre las prioridades de las agencias, las demandas de los investigadores y la realidad que se percibía problemática, lo cual a veces permitió introducir los intereses propios de algunas ONGs que originalmente no estaban en las directrices de sus financiadores, aunque también se dio una subordinación excesiva a los intereses de las mismas.

La influencia de las agencias sobre las metodologías de investigación se pudo apreciar directamente en la acción oficial contra la pobreza en Chile (énfasis en carencias materiales, identificación de grupos objetivo, focalización del gasto), al alero de las directrices del Banco Mundial. Pero a estos énfasis se opusieron los enfoques críticos donde se otorgaba importancia a la distribución del ingreso, al consumo, al desempleo, a la descentralización, a la autonomía y autogestión, al desarrollo comunitario, a los movimientos sociales. Estas orientaciones surgen ante la constatación que la acción social estatal es insuficiente y que, por lo tanto, las nuevas propuestas deben ser promovidas y canalizadas por las ONGs, sino ejecutadas directamente por las organizaciones de base, de modo de evitar la filtración de los recursos.

Cabe destacar que algunos investigadores, supeditados a los intereses de ciertas agencias, se especializaron en el apoyo a proyectos productivos, como el caso de huertos familiares, o en la evaluación de proyectos sociales alternativos, orientación que ha seguido presente y que se ha establecido como una línea indispensable especialmente a niveles oficiales.

Otro de los efectos importantes que trajo consigo la acción de los donantes fue la creciente profesionalización de quienes estaban en las ONGs, ya sea a través de la investigación o a través de la acción. Subyace a este hecho la vital importancia de la ONG como negociadora del financiamiento, por sobre las personas individuales. En realidad, las agencias nunca manifestaron interés en la investigación pura, sino en la necesidad que se generara conocimiento útil para una variedad de usuarios o en los efectos prácticos de las investigaciones. Esto trajo como una de las consecuencias más visibles la implementación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), donde se asignó prioridad a dar cabida

a iniciativas y acciones piloto para combatir la pobreza.

Con esto se puede reflexionar sobre la forma en que las investigaciones y acciones desarrolladas en años pasados pudieran seguir llevándose a cabo. La vía más directa es la que asoma bajo el proyecto FOSIS. La participación de las ONGs en la lucha contra la pobreza es muy importante en la medida que la pobreza sigue siendo elevada y en tanto se ha reconocido su valiosa tarea de dar protagonismo a los sectores pobres y en el diseño de las actuales políticas sociales.

Sea como sea, se debe partir de la base que subsisten importantes temas de discusión:

- la incidencia de la pobreza en Chile sigue siendo elevada
- los posibles condicionantes no son discernibles con claridad (el desempleo no puede considerarse un determinante hoy en día como lo fue en los años 80)
- las distintas manifestaciones del problema hacen que no puedan asimilarse a la pobreza criterios uniformes o universales
- la identificación de grupos objetivo, por lo anterior, sigue siendo una tarea prioritaria para elevar la focalización del gasto social
- el nivel local constituye, sin duda, uno de los principales ámbitos de acción que corresponde trabajar a las ONGs, en un contexto que se pretende dar mayor participación democrática en la vida social y en la gestión de las políticas sociales. Este es un tema de gran relevancia, por cuanto alude directamente a las valiosas acciones que desarrollaron las ONGs en el régimen militar
- los diagnósticos locales, son, por excelencia, un campo de primordial interés, en especial si se tiene en cuenta la falencia existente al respecto. Uno de los puntos centrales, como ya se destacó, concierne al estudio de la situación de la mujer, desde su participación en la actividad económica hasta el reconocimiento de sus derechos especialmente en el plano de las relaciones intrafamiliares.

Estas reflexiones, muy globales por supuesto, llevan a pensar, por lo tanto, que la lucha contra la pobreza tiene mucho camino por delante. Las ONGs, en vista de su contribución en el pasado, se han mostrado abiertamente indispensables para, hoy en día, complementar la acción oficial.

Cuadro 1

CHILE : PORCENTAJE DE POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES Y ZONAS. 1987 Y 1990

	ZONAS URBANAS						ZONAS RURALES						TOTAL NACIONAL					
	INDIGENCIA			POBREZA			INDIGENCIA			POBREZA			INDIGENCIA			POBREZA		
	1987	1990	Dif. 90-87	1987	1990	Dif. 90-87	1987	1990	Dif. 90-87	1987	1990	Dif. 90-87	1987	1990	Dif. 90-87	1987	1990	Dif. 90-87
REGIONES																		
Región I	13.1	8.1	-5.0	45.0	31.1	-13.9	11.5	6.1	-5.5	31.0	27.7	-3.2	13.0	8.0	-5.0	44.2	30.9	-13.3
Región II	12.8	11.1	-1.7	38.6	34.7	-3.9	19.8	18.1	-1.7	37.2	39.3	2.1	12.9	11.2	-1.7	38.6	34.8	-3.8
Región III	13.2	9.6	-3.6	44.2	37.2	-7.0	16.8	10.9	-5.9	43.6	37.5	-6.1	13.5	9.7	-3.8	44.1	37.2	-6.9
Región IV	17.5	16.3	-1.2	48.2	46.5	-1.7	17.6	15.9	-1.7	56.6	48.6	-7.9	17.5	16.2	-1.4	51.1	47.2	-3.9
Región V	14.2	16.1	1.9	38.4	44.9	6.4	14.2	18.5	4.3	49.0	35.5	-13.6	14.2	16.5	2.2	40.0	43.6	3.6
Región VI	17.6	15.1	-2.5	44.9	43.1	-1.8	15.7	14.7	-0.9	45.5	41.5	-4.0	16.7	14.9	-1.8	45.2	42.4	-2.7
Región VII	17.0	16.9	-0.1	43.8	47.0	3.2	16.9	20.0	3.1	51.1	50.6	-0.5	16.9	18.3	1.4	47.2	48.7	1.5
Región VIII	25.1	16.9	-8.2	55.2	47.2	-8.0	21.9	22.8	1.0	59.1	43.1	-16.0	24.2	18.5	-5.7	56.2	46.1	-10.2
Región IX	27.3	18.6	-8.7	56.7	46.7	-10.0	36.5	23.5	-13.1	66.2	47.5	-18.7	31.7	20.9	-10.8	61.3	47.1	-14.2
Región X	23.2	15.5	-7.7	50.6	46.4	-4.2	17.4	12.6	-4.8	50.6	39.7	-10.9	20.7	14.2	-6.5	50.6	43.4	-7.2
Región XI	4.4	10.3	5.9	26.3	40.4	14.1	5.7	5.5	-0.1	27.2	16.5	-10.7	4.8	8.8	3.9	26.6	32.8	6.2
Región XII	5.5	8.5	3.0	19.2	31.9	12.7	4.4	14.0	9.6	21.1	31.1	10.0	5.4	8.8	3.4	19.3	31.9	12.6
Región metropolitana (Gran Santiago) 1/	13.3 (13.4)	10.2 (10.0)	-3.1 -3.4	38.9 (38.0)	34.5 (33.6)	-4.4 -4.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL NACIONAL	16.1	12.8	-3.3	42.7	39.3	-3.4	19.7	17.7	-2.0	52.5	42.6	-9.9	16.8	13.7	-3.1	44.6	39.9	-4.7

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas CASEN de 1987 y 1990.

1/ Provincia de Santiago y zona urbana de las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Cuadro 2

CHILE : NUMERO DE POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES Y ZONAS. 1987 Y 1990

	ZONAS URBANAS						ZONAS RURALES						TOTAL NACIONAL					
	INDIGENCIA			POBREZA			INDIGENCIA			POBREZA			INDIGENCIA			POBREZA		
	1987	1990	Dif.	1987	1990	Dif.	1987	1990	Dif.	1987	1990	Dif.	1987	1990	Dif.	1987	1990	Dif.
(miles)	(miles)	90-87	(miles)	(miles)	90-87	(miles)	(miles)	90-87	(miles)	(miles)	90-87	(miles)	(miles)	90-87	(miles)	(miles)	90-87	
REGIONES																		
Región I	38.6	26.5	-12014	132.8	101.9	-30902	2.0	1.3	-750	5.4	5.8	385	40.6	27.8	-12764	138.2	107.7	-30517
Región II	45.1	41.1	-3981	135.9	128.9	-6977	1.1	1.4	327	2.0	3.1	1025	46.2	42.5	-3654	137.9	132.0	-5952
Región III	22.2	16.5	-5766	74.5	63.8	-10734	3.2	1.9	-1282	8.2	6.5	-1728	25.4	18.4	-7048	82.7	70.3	-12462
Región IV	50.8	50.8	42	139.8	144.8	4939	27.3	26.6	-698	87.7	81.5	-6152	78.1	77.4	-656	227.5	226.3	-1213
Región V	161.3	192.5	31188	435.8	534.9	99160	28.7	33.9	5206	99.2	65.0	-34223	190.0	226.4	36394	535.0	599.9	64937
Región VI	59.7	54.3	-5455	152.5	155.0	2488	42.6	41.9	-712	123.8	118.2	-5608	102.3	96.2	-6167	276.3	273.2	-3120
Región VII	70.6	74.8	4218	182.6	208.4	25810	61.7	77.9	16131	186.7	197.1	10365	132.4	152.7	20349	369.3	405.5	36175
Región VIII	290.8	204.4	-86361	639.9	570.9	-68985	96.3	101.6	5335	260.4	192.0	-68368	387.0	306.0	-81026	900.3	762.9	-137353
Región IX	106.8	77.1	-29779	221.8	193.4	-28469	132.0	86.3	-45783	239.1	174.6	-64565	238.9	163.3	-75562	460.9	367.9	-93034
Región X	112.8	78.5	-34283	245.7	234.9	-10723	64.1	50.2	-13997	186.7	157.7	-29027	176.9	128.7	-48280	432.4	392.6	-39750
Región XI	2.1	5.3	3191	12.4	20.7	8368	1.2	1.3	86	6.0	4.0	-2033	3.3	6.6	3277	18.4	24.7	6335
Región XII	6.8	11.6	4812	23.9	43.8	19892	0.3	1.1	843	1.3	2.5	1170	7.1	12.7	5655	25.2	46.2	21062
Región metropolitana	629.0	516.2	-112731	1831.7	1739.7	-91963	16.3	18.0	1711	62.2	57.7	-4536	645.2	534.2	-111020	1893.9	1797.4	-96499
Gran Santiago 1/	(585.3)	(476.3)	-109067	(1695.5)	(1595.3)	-100212	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL NACIONAL	1596.6	1349.6	-246919	4229.2	4141.1	-88096	476.9	443.3	-33583	1268.7	1065.5	-203295	2073.5	1792.9	-280502	5497.9	5206.5	-291391

1/ Fuente: INECL, División de Estadística y Proyecciones, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas CASEN de 1987 y 1990.

2/ Incluye la zona urbana de las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Cuadro 3

CHILE : SIGNIFICADO EN VOLUMENES DE POBLACION DE LOS CAMBIOS EN LOS PORCENTAJES DE POBREZA E INDIGENCIA ENTRE 1987 Y 1990

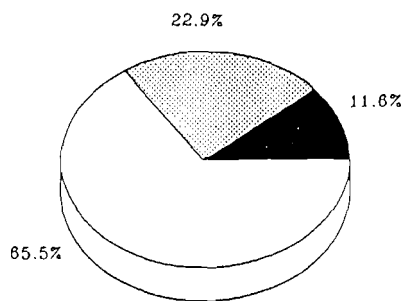
Regiones	1987		Proyección a 1990 manteniendo los porcentajes de 1987		1990		Diferencias			
	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres	Respecto a 1987		Respecto a proyección	
							Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres
Región I	40 570	138 172	45 221	154 013	27 806	107 655	-12 764	-30 517	-17 415	-46 358
Región II	46 191	137 921	49 003	146 317	42 537	131 969	-3 654	-5 952	-6 466	-14 348
Región III	25 408	82 740	25 573	83 277	18 360	70 278	-7 048	-12 462	-7 213	-12 999
Región IV	78 073	227 489	84 007	244 780	77 417	226 276	-656	-1 213	-6 590	-18 504
Región V	190 036	534 965	195 689	550 877	226 430	599 902	36 394	64 937	30 741	49 025
Región VI	102 328	276 321	107 691	290 804	96 161	273 201	-6 167	-3 120	-11 530	-17 603
Región VII	132 355	369 294	140 947	393 267	152 704	405 469	20 349	36 175	11 757	12 202
Región VIII	387 048	900 253	400 448	931 421	306 022	762 900	-80 026	-137 353	-94 426	-168 521
Región IX	238 880	460 948	248 042	478 627	163 318	367 914	-75 562	-93 034	-84 724	-110 713
Región X	176 933	432 367	187 220	457 505	128 653	392 617	-48 280	-39 750	-58 567	-64 888
Región XI	3 325	18 375	3 628	20 051	6 602	24 710	3 277	6 335	2 974	4 659
Región XII	7 057	25 162	7 839	27 951	12 712	46 224	5 655	21 062	4 873	18 273
Región metropolitana	645 246	1 893 901	690 352	2 026 296	534 226	1 797 402	-111 020	-96 499	-156 126	-228 894
TOTAL NACIONAL	2 073 450	5 497 908	2 193 153	5 815 309	1 792 948	5 206 517	-280 502	-291 391	-400 205	-608 792

Fuente : CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas CASEN de 1987 y 1990.

Grafico 1
 CHILE, 1990 : PORCENTAJE DE HOGARES Y POBLACION
 EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA

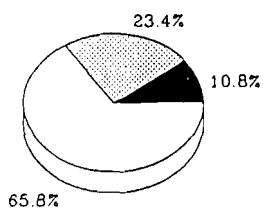
HOGARES

Total Nacional



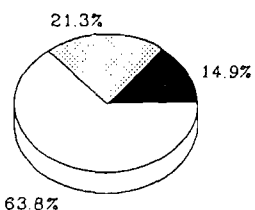
(Hogares pobres : 34.5%)

Urbano



(Hogares pobres : 34.2%)

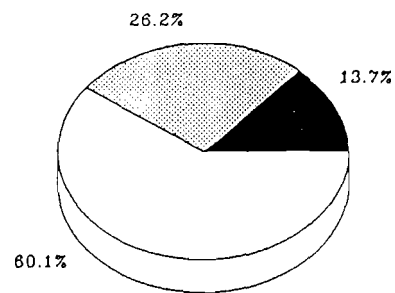
Rural



(Hogares pobres : 36.2%)

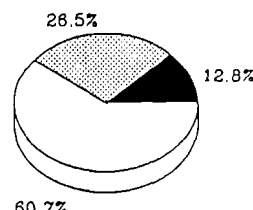
POBLACION

Total Nacional



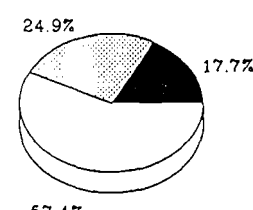
(Poblacion pobre : 39.9%)

Urbano



(Poblacion pobre : 39.3%)

Rural

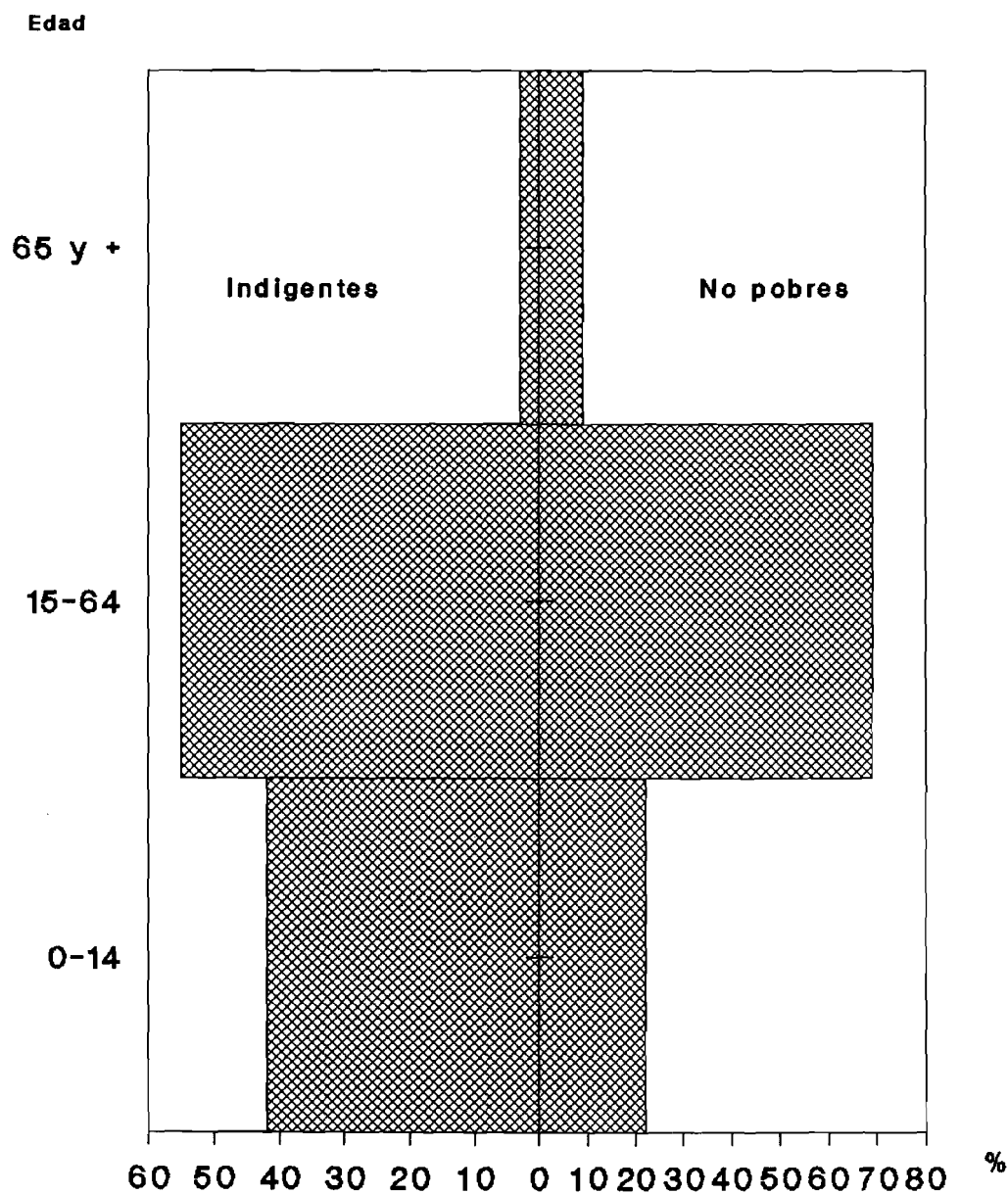


(Poblacion pobre : 42.6%)

Indigentes
 Pobres No Indigentes
 No Pobres

Gráfico 2

CHILE: ESTRUCTURA POR EDAD DE LA POBLACION
INDIGENTE Y NO POBRE. 1990



Fuente: CASEN 1990.

Cuadro 4

POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA EN DIEZ PAISES DE AMERICA LATINA

A. POBREZA

PAIS/año	PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LINEA DE POBREZA				
	Area Metropolitana	Resto Area Urbana	Total Area Urbana	Area Rural	Total País
ARGENTINA					
1980	6	10	9	19	10
1986	11	17	15	20	16
BRASIL					
1979	24 a/	38	34	68	45
1987	28 a/	41	38	66	45
COLOMBIA					
1980	34	41	40	48	42
1986	35	42	40	45	42
COSTA RICA					
1981	18	19	18	28	24
1988	23	25	24	30	27
GUATEMALA					
1980	31	58	47	84	71
1986	50	65	60	80	73
MEXICO					
1977	b/	b/	b/	b/	40
1984	c/	c/	30	51	37
PANAMA					
1979	33	48	36	50	42
1986	33	47	36	52	41
PERU					
1979	30	45	38	80	53
1986	45	60	52	72	60
URUGUAY					
1981	9	17	13	27	15
1986	13	26	19	29	20
VENEZUELA					
1981	13	22	20	43	25
1986	19	33	30	42	32

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

a/ Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río Janeiro y Sao Paulo.

b/ Sólo se dispuso de antecedentes al nivel nacional.

c/ La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.