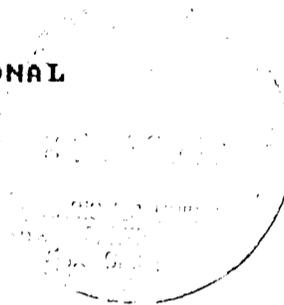


INT-2167

~~CEPAL/ILPES/QAG~~

PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
CONVENIO SUBDERE/ILPES/CELADE



METODOLOGIA DE LOCALIZACION DE BOLSONES DE POBREZA  
INTRACOMUNALES Y ESPACIOS DE INVERSION

(PRIMER INFORME DE AVANCE DEL ESTUDIO, 8 DE NOVIEMBRE DE 1991)

ESTE INFORME HA SIDO PREPARADO POR IVAN SILVA LIRA, COORDINADOR DEL PROYECTO, CON LA PARTICIPACION DE FERNANDO SALAMANCA, DAVID MICHELOW, EDUARDO GOLDSTEIN, PABLO FUENTES, JOEY EDWARDH Y JUAN C. GONZALEZ

11

12

## INDICE

	PAG.
I. INTRODUCCION Y ORIGEN DEL ESTUDIO	1
II. LA PROPUESTA METODOLOGICA	3
2.1 Planteamiento General	3
2.2 Bases de Datos Comunales y Fuentes de Informacion	7
2.3 Definición de Variables de Carencias	10
III. DESARROLLO METODOLOGICO DEL TRABAJO	16
IV. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE CONCHALI	19
4.1 Perfil Socio-Económico de la Comuna .	19
4.2 Bolsón de Pobreza Número 2	23
4.2 Bolsón de Pobreza Número 1	25
V. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE HUECHURABA	26
5.1 Perfil Socio-Económico de la Comuna	26
5.2 Bolsón de Pobreza Número 1	29
VI. ALCANCES FINALES	30

**BOLSONES DE POBREZA INTRACOMUNALES Y ESPACIOS DE INVERSION****I. INTRODUCCION Y ORIGEN DEL ESTUDIO.**

Como parte del Plan de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de la República de Chile y, en particular, como parte del Convenio que ésta firmó con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), se acordó realizar un estudio que permitiera disponer de una metodología válida y confiable de "Localización de Bolsones de Pobreza e Identificación de Proyectos de Desarrollo Local".

La idea de desarrollar esta metodología se originó, al menos, en las siguientes cuatro razones:

- a) La existencia en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), de un programa computacional, que se había venido desarrollando desde el año 1985, denominado REDATAM (REcuperación de DAtos censales para Áreas pequeñas por Microcomputador), cuyo propósito era cubrir el déficit de estadísticas, que normalmente existe, para pequeñas áreas geográficas (comunas por ejemplo) de los países de la Región.
- b) La solicitud muy reiterada de disponer, a nivel local, de un enfoque más comprehensivo de las demandas de inversión en infraestructura social y de necesidades básicas de la población de las comunas y municipios del país. Es decir, complementar el esfuerzo de identificación de necesidades de inversión y evaluación de las mismas, analizadas muchas veces en un contexto aislado e individual, con una visión más integral de las necesidades agregadas de inversión social a nivel comunal.
- c) La necesidad de hacer cada vez más eficiente el proceso de asignación de recursos públicos y, en particular, aquellos destinados a superar los problemas de pobreza a nivel comunal, a través de una focalización más precisa de los grupos objetivo más pobres del nivel intracomunal.
- d) Y, muy cercanamente relacionado con lo anterior, la necesidad de que al focalizar con mayor detalle el gasto en inversiones

del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se cumpliera con uno de sus principales mandatos en lo que se refiere a que, mayoritariamente, debe estar destinado a satisfacer las necesidades de los grupos más pobres de la sociedad.

En lo que se refiere a la primera de estas razones, la ventaja de disponer del REDATAM radicaba en que este programa computacional fue diseñado precisamente para desagregar la información a niveles territoriales muy pequeños, calle o manzana por ejemplo, pudiendo, además, expresarla en forma cartográfica.

Descrito más detalladamente, el REDATAM puede ser definido como un sistema computacional interactivo y amigable, basado en microcomputadores, que permite el acceso a archivos estadísticos organizados geográficamente. Estos archivos estadísticos corresponden generalmente a censos de países o a grandes archivos de encuestas demográficas o de otra naturaleza socio-económica. Su propósito principal es organizar y mantener estos archivos voluminosos dentro de la capacidad limitada de un micro-computador, de modo tal que se puedan generar tabulaciones u otras estadísticas para unidades geográficas tan pequeñas como ciudades, barrios o manzanas, o para cualquier agrupación de éstas.

En su versión más reciente, julio de 1991, el REDATAM Plus tiene la ventaja adicional de poder trabajar con múltiples fuentes de datos de diversa naturaleza. Esto le proporciona un enorme potencial, ya que puede permitir la combinación y cruce de información, con la evidente ventaja de obtener diagnósticos a pequeña escala geográfica más precisos y depurados.

Dadas estas características, se pensó que una aplicación posible y relevante de este instrumental era su utilización en la **detección de hogares y población que presentaban necesidades básicas insatisfechas y, más específicamente, en la identificación de bolsones de pobreza intracomunales espacialmente localizados**. En este sentido, su potencial puede ser muy significativo como apoyo a las tareas de la planificación regional, local y municipal, y, en especial, su componente operativa de identificación y elaboración de proyectos de inversión y el diseño de políticas sociales, en general.

## II. LA PROPUESTA METODOLOGICA.

### 2.1 Planteamiento General.

A pesar de que en años recientes se advierte una cierta mejoría en la crisis de América Latina y el Caribe, diversos estudios muestran que la magnitud de las necesidades básicas insatisfechas se ha mantenido constante o incluso, en algunos casos, se ha incrementado.

En particular, en Chile, independientemente de la metodología utilizada, la magnitud de la pobreza alcanza niveles alarmantes lo que, sin duda, se manifiesta en una presión incontenible hacia el Estado para satisfacer tales carencias.

El esfuerzo del Estado para orientar el gasto público hacia los sectores más necesitados es una tarea de grandes proporciones. La mayor parte de este gasto, normalmente, se distribuye en sectores como educación, salud, vivienda y previsión social, procurando concentrarlo en la población de mayor riesgo. Parece innegable que con el correr del tiempo se ha avanzado en la focalización del gasto social, incrementándose su carácter redistributivo, pero aún persisten rigideces e ineficiencias que limitan el impacto deseable de la inversión pública en las áreas sociales.

Parte de las ineficiencias pueden imputarse al peso burocrático que aún subsiste en algunos sectores sociales, o a la mala calidad del diseño de las intervenciones sociales, pero, sin duda, una cuota importante es imputable a la mala localización de la infraestructura social y a los deficientes diagnósticos de las carencias de los grupos objetivos.

Procurando contribuir a superar algunas de estas deficiencias, la metodología que se plantea desarrollar está destinada a identificar con precisión y en forma exhaustiva las áreas geográficas en las que debieran focalizarse acciones de inversión social intracomunales de distinta naturaleza.

En el estudio se buscará caracterizar tanto los hogares con insatisfacciones como aquellos que no las tienen a partir de indicadores o variables demográficas, sociales y económicas, para facilitar la elaboración de instrumentos de política que tomen en consideración los rasgos particulares de los grupos de población

con carencias críticas.

La idea básica de la investigación, como se ilustra en la Figura 1, es utilizar el REDATAM para identificar espacialmente, con un alto grado de detalle, las características socioeconómicas y demográficas de la población de áreas específicas.

A partir de este diagnóstico se podrían discriminar distintos tipos de acciones que los gobiernos municipales o regionales debieran asumir y, en particular, localizar espacios de inversión que pueden ser relevantes para la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que maneja la Subsecretaría o de otros fondos de inversión que pueden asignarse para estos propósitos.

Como se ilustra en la Figura 1, dos de las formas más habituales para dimensionar la pobreza son, por una parte, el enfoque de condiciones habitacionales y disponibilidad de bienes y, por otra parte, el de nivel del ingreso familiar. Cada uno de estos enfoques se pueden resumir básicamente en lo siguiente :

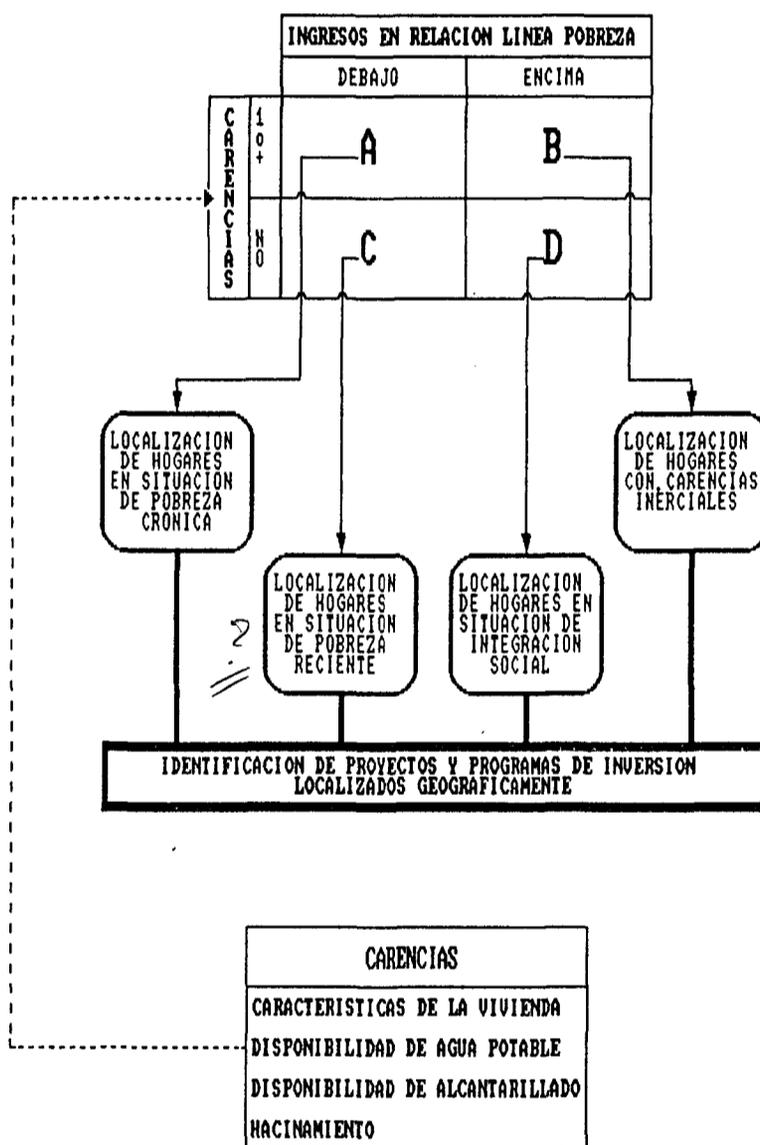
a) **Enfoque de condiciones habitacionales y medición de carencias**, que se refieren principalmente a las siguientes:

- i) características de la vivienda;
- ii) disponibilidad de agua potable;
- iii) disponibilidad de alcantarillado;
- iv) hacinamiento.

Si una familia presenta una o más de estas variables con carencias, se la considerada como carenciada o en situación de pobreza. Como se puede observar, estas deficiencias se refieren, principalmente, a disponibilidad de infraestructura en los hogares analizados.

b) **Ingreso familiar**, en este caso se trata de determinar si las familias analizadas se encuentran por debajo o sobre un cierto nivel de ingreso familiar que se considera como la línea divisoria de la condición de pobreza. En términos más precisos, la definición de una canasta básica de alimentos, acorde con los organismos técnicos internacionales, permite definir, con arreglo a los precios de mercado, un ingreso mínimo bajo el cual una persona es considerada en situación de indigencia. A su vez, si se suma a esto el costo de satisfacer las otras necesidades básicas (salud, vestuario, vivienda), se define un nivel de ingreso bajo el cual una familia es considerada en situación de pobreza.

FIGURA 1  
ENFOQUES PARA LA LOCALIZACION DE BOLSONES DE POBREZA



Combinando la información respecto ambas mediciones se puede obtener una matriz de 2\*2, como la de la Figura 1, que resume las siguientes situaciones:

- A.- **Hogares en situación de pobreza crónica**, que son aquellos que tienen ingresos por **debajo** de la línea de pobreza y que tienen **una o más carencias** de infraestructura. La definición de esta categoría indica que los hogares, además de no estar en condiciones de satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas, habitan en lugares que no reúnen las condiciones de infraestructura habitacional adecuada. Es decir, estos son los grupos más vulnerables de la sociedad que se encuentran en una situación de pobreza estructural.
- B.- **Hogares con carencias inerciales**, que son aquellos que tienen ingresos por **encima** de la línea de pobreza y que tienen **una o más carencias** de infraestructura. En este caso, la definición indica que a pesar de que el grupo familiar satisface sus necesidades básicas, habita en lugares en que persisten condiciones habitacionales deficientes.
- C.- **Hogares en situación de pobreza reciente**, que son aquellos que tienen ingresos por **debajo** de la línea de pobreza y que **no tienen carencias** de infraestructura. Se trata de hogares que habiendo resuelto, probablemente en el pasado, sus problemas de habitabilidad no alcanzan, en la actualidad, a reunir un ingreso familiar mínimo para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.
- D. **Hogares en situación de integración social**, que son aquellos que tienen ingresos por **encima** de la línea de pobreza y que **no tienen carencias** en infraestructura. Se trata de hogares no pobres en ninguna de las dos situaciones definidas.

Utilizando las distintas fuentes de información disponibles se podrían identificar y agrupar, a nivel intracomunal, aquellos hogares que se ubican en las distintas categorías definidas. En estas áreas se podrían, entonces, identificar distintos tipos de proyectos que apuntaran a superar las deficiencias detectadas.

## 2.2 Bases de Datos Comunales y Fuentes de Información.

Para realizar la investigación y proponer una metodología estandarizada de localización de bolsones de pobreza, se seleccionaron, como experiencia piloto, 5 comunas y una región completa, en la cual se trabajará con todas las comunas que la componen.

De ser exitosa la experiencia piloto, es decir en caso de que la metodología propuesta sea generalizable y satisfactoria para el Gobierno de Chile, el estudio debería implementarse para todo el país. Esto significaría disponer de bases de datos para todas las comunas a partir de las cuales se podrían detectar bolsones de pobreza y realizar otros análisis de identificación de acciones de carácter social.

Las comunas seleccionadas para la realización de la investigación son las siguientes:

- a) Conchalí, Huechuraba y La Florida en la Región Metropolitana.
- b) Pichilemu en la Sexta Región.
- c) Carahue en la Novena Región.
- d) La Cuarta Región, con sus quince comunas urbanas y rurales.

La creación de las bases de datos comunales, se basará en las siguientes fuentes de información:

- a) Censo de Población y Vivienda del año 1982. Si bien la información del censo ya es relativamente vieja, es la única que permite una cobertura total de las características socio-económicas de cada uno de los hogares comunales. Adicionalmente, con la información del censo, dado que él no entrega información de ingresos familiares, sólo se puede medir la pobreza de acuerdo al enfoque de carencias de infraestructura, es decir los casilleros A y C de la matriz de la Figura 1.

Con la información del Censo, sin embargo, se puede construir el indicador de vulnerabilidad que se puede considerar como un 'proxi' del ingreso. La vulnerabilidad se define como aquellos hogares donde se cumple la doble condición de una alta tasa de dependencia por cada persona activa ocupada y el jefe de hogar con menos de 4 años de educación básica. En este sentido, se trata de hogares donde la probabilidad de tener un ingreso que satisfaga las necesidades básicas del núcleo familiar son muy bajas. Según

esta definición se pueden dividir los hogares de las distintas comunas en vulnerables y no-vulnerables, obteniendo de esta forma cuatro categorías de clasificación similares a las de la Figura 1.

El problema de antigüedad de la información se espera corregir con información de campo, obtenida en conjunto con la comunas involucradas, que permita verificar, o desechar, los bolsones detectados con sus respectivas características.

En todo caso, lo más relevante es que si la metodología funciona acertadamente el país podrá disponer de una herramienta de incalculable valor una vez que se pueda cargar la información del XVI Censo de Población y V de Vivienda que se realizará durante el año 1992.

- b) Fichas del Comité de Asistencia Social (CAS II) comunales del año 1991. La información que proporciona la ficha CAS es de un contenido muy similar a la del Censo de Población y de Vivienda. Su enorme ventaja es que es información actualizada y que además contiene datos de ingresos familiares lo que permitiría, para las personas enlistadas, clasificar los hogares en las 4 categorías de la matriz de la Figura 1.

Su principal limitación, para los objetos de este estudio, es que su cobertura se refiere a aquellos hogares que acceden o demandan los beneficios de algún subsidio estatal. Es decir, su cobertura es parcial y por definición corresponde a familias pobres. Sin embargo y por esta misma razón puede permitir corroborar la vigencia de la información censal en lo que se refiere a los bolsones de pobreza detectados. Adicionalmente, la Ficha Cas II proporciona, como información complementaria del Censo, la distinción entre hogares y familias en la vivienda lo que puede permitir una medición más precisa del allegamiento.

Por otra parte, teniendo el Censo como referencia se puede tener una idea aproximada del nivel de cobertura de la Ficha Cas II.

- c) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Encuesta CASEN), correspondiente al año 1990. La encuesta CASEN, si bien es una muestra, permitirá disponer de un marco de análisis relativo a la situación actual de pobreza en las comunas en las cuales se realizó. En este sentido, se tendrá otra alternativa de verificación de la información censal con la que se trabaje.

- en qué forma?*
- qué contiene?*
- d) Otras Fuentes de Información. Otra información que se puede ingresar a la base de datos comunal es la proveniente de la Junta de Auxilio Escolar y Becas; la información sobre infraestructura educacional, sanitaria y de vivienda que proveen los Ministerios respectivos y las municipalidades, y la información de proyectos en preinversión, inversión y operación proveniente del Banco Integrado de Proyectos que administra MIDEPLAN.

Con esta información se puede estimar la oferta de servicios existentes, la que comparada con la demanda estimada puede permitir cuantificar la magnitud de los déficit comunales en los distintos casos.

- qué contiene?*
- e) Creación de las Bases de Datos Cartográficas. Una de las grandes ventajas del REDATAM Plus es que trabaja interconectado con el Sistema de Información Geográfico ARC-INFO. Esto permitirá expresar toda la información alfanúmerica por manzanas en términos de su localización precisa, relevando en esas áreas sus principales características.

Es por ello que una labor central de la investigación es la **digitalización** de la cartografía básica de cada comuna. Sobre ella se expresarán los distintos indicadores que se construyan a fin de detectar bolsones de pobreza o áreas geográficas en los cuales se concentra población con ciertas características socioeconómicas definidas.

- f) Bases de Datos Regionales. En la medida que los resultados alcanzados sean exitosos y el estudio se pueda generalizar, **una segunda fase de este trabajo**, la cual obviamente aún no ha sido planeada, sería instalar, en cada una de las Intendencias del país y en sus respectivos Gobiernos Regionales, el REDATAM Plus con sus correspondientes bases de datos. A este nivel, se requeriría capacitar a un grupo de profesionales que pueda trabajar con este instrumental para producir, para cada una de sus comunas, la información relevante de "**Bolsones de Pobreza y Espacios de Inversión**". Sin perjuicio de ello y en la medida de sus posibilidades técnicas y financieras, los municipios más grandes del país podrían contar con equipos computacionales y bases de datos propias para realizar sus estudios relevantes.

### 2.3 Definición de Variables de Carencias.

Las variables que se definirán corresponden, principalmente, al enfoque de medición de pobreza por condiciones de habitabilidad. Se trabajará con cuatro indicadores de carencias que son: condiciones de la vivienda, disponibilidad de agua potable, disponibilidad de alcantarillado y hacinamiento.

En la medida que estos indicadores están destinados a construir un índice de habitabilidad, las exigencias individuales de cada uno de ellos son máximas para colaborar en la definición de un índice compuesto de una o más carencias aisladas. Esta prevención es necesaria dado que en la lectura autónoma de algunos indicadores se consideran como no-carenciados categorías que en algunos contextos aislados serían claramente indicaciones de pobreza (techo de fonolita por ejemplo).

Para cada uno de los indicadores de carencias considerados las variables y formas de medición serán las siguientes:

- a) Condiciones de la Vivienda. Para determinar la situación de la vivienda se consideran las siguientes preguntas censales, señalando, en cada caso, cuando se considera carenciado o no carenciado el respectivo hogar:
- i) Material usado en Muros Exteriores de la Vivienda (Tipo de Pared).

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Ladrillo, Concreto	No Carenciado
2 Madera, Tabique forrado	No Carenciado
3 Adobe	No Carenciado
4 Barro Empajado	No Carenciado
5 Desechos (lata, cartón, etc.)	Carenciado
6 Otros Materiales	No Carenciado

ii) Material Utilizado en el Techo de la Vivienda (Techo de la Vivienda).

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Zinc	No Carenciado
2 Pizarreño	No Carenciado
3 Tejas	No Carenciado
4 Tejuela Madera	No Carenciado
5 Fonolita	No Carenciado
6 Paja Embarrada	Carenciado
7 Otros Materiales	Carenciado

iii) Material Utilizado en el Piso de la Vivienda (Tipo de Piso).

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Parquet, Cerámico	No Carenciado
2 Entablado	No Carenciado
3 Alfombrado (muro a muro)	No Carenciado
4 Plástico (flexit, otros)	No Carenciado
5 Baldosa cemento	No Carenciado
6 Ladrillo, Radier	No Carenciado
7 Tierra	Carenciado
8 Otros Materiales	No Carenciado

iv) Tiene Alumbrado Eléctrico.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Con Alumbrado	No Carenciado
2 Sin Alumbrado	Carenciado

Según lo expuesto, entonces, un hogar se definirá como

carenciado en vivienda si presenta t n sólo una o más de las variables definidas como carenciada.

b) Disponibilidad de Agua Potable. Las preguntas censales con las que se trabaja en este caso son las siguientes:

i) Tiene Agua por Ca era.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Tiene	No Carenciado
2 No Tiene	Carenciado

ii) Agua Dentro o Fuera de la Vivienda.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Dentro de la Vivienda	No Carenciado
2 Fuera de la Vivienda	Carenciado

iii) Origen del Agua.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Red Pública	No Carenciado
2 Pozo o Noria	No Carenciado
5 Río, Vertiente, etc.	Carenciado
6 Otro	Carenciado

c) Disponibilidad de Alcantarillado. Las preguntas censales con las que se trabaja en este caso son las siguientes:

i) Dispone de Excusado.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Si Dispone	No Carenciado
2 No Dispone	Carenciado

ii) Excusado Exclusivo del Hogar.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Si	No Carenciado
2 No	Carenciado

iii) Conexión del Excusado.

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Conectado Alcantarillado, Fosa	No Carenciado
2 Sobre Acequia, Canal	No Carenciado
5 Sobre Pozo Negro	Carenciado
6 Otro Sistema	Carenciado

- d) Hacinamiento. Este indicador no se obtiene directamente de la respuesta a las preguntas censales, sino que tiene que ser construido. Su definición es básicamente la siguiente: hogares en los cuales habitan más de tres (3) personas por pieza sin considerar la cocina y el baño. Según esto y siguiendo el procedimiento anterior las categorías serían las siguientes:

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
1 3 y menos personas/pieza	No Carenciado
2 Más de 3 personas/pieza	Carenciado

**De acuerdo a todo lo expuesto, un hogar se considerará carenciado si tan sólo tiene una o más de las carencias descritas**

en los distintos ámbitos de condiciones de habitabilidad, disponibilidad de agua potable, alcantarillado y hacinamiento.

#### 2.4 Definición de Variables de Vulnerabilidad.

Como ya se señalara anteriormente el indicador de vulnerabilidad se puede considerar como un 'proxi' del ingreso familiar. En este sentido, sobretodo debido a que a nivel censal esta información no está disponible y, aunque lo estuviera, no sería relevante por su antigüedad, la vulnerabilidad como variable de carácter más estructural puede ser significativa para cierto tipo de análisis.

La vulnerabilidad mide la capacidad de subsistencia del hogar y se mide por una tasa de dependencia que indica la relación entre el número de dependientes por personas activas ocupadas y el nivel de instrucción del jefe de hogar, lo que sería determinante de sus perspectivas de ingresos. Expresado sintéticamente las categorías de análisis son las siguientes:

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
3 o Menos Dependientes por Persona Activa Ocupada y Jefe de Hogar con Más de 4 Años de Instrucción Escolar	No Vulnerable
Más de 3 Dependientes por Persona Activa Ocupada y Jefe de Hogar con 4 o Menos Años Instrucción Escolar	Vulnerable

Con esta definición se podrá analizar la información censal estableciendo los cruces entre hogares carenciados y no carenciados con hogares vulnerables y no vulnerables.

#### 2.5 Definición de Variables de Grupos de Riesgo.

Una vez establecidas, a nivel intracomunal, las categorías agregadas de carencias y de vulnerabilidad interesa entrar a un análisis más fino en términos de grupos de riesgo. Para ello se han definido 4 grupos de edades los que además coinciden con el tipo de proyectos de salud y de educación que se financian con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Los grupos de edades son los siguientes:

- a) Riesgo Infantil: - 0 a 1 año, relacionados con postas de salud, programas materno-infantiles, salas cunas.
- b) Programas Escolares:
- 2 a 5 años, relacionados con jardines infantiles. *¿cuáles son los criterios para definir riesgo?*
  - 6 a 14 años, relacionados con educación básica. *por sí solo no indica riesgo...*
  - 15 a 18 años, relacionados con educación media.
- c) Programas Adultos Mayores:
- 65 años y más, relacionado con hogares de ancianos y programas especiales.

En principio, la idea es utilizar las bondades del Sistema de Información Geográfica ARC-INFO, para localizar las áreas de mayor concentración de estos grupos objetivos. Mediante el potencial de este programa computacional se pueden posteriormente realizar 'cover' de mapas para relacionar las áreas de carenciados y de vulnerables con los grupos de edad definidos.

NO QUEDA CLARA  
LA RELEVANCIA  
DE LA LOCALIZACIÓN

### III. DESARROLLO METODOLOGICO DEL TRABAJO.

La primera fase de la investigación ha consistido en crear bases de datos comunales con la información censal del año 1982. Esta ha sido desagregada a nivel de manzana, por lo que se han podido tipificar, en función de los indicadores definidos, todas las manzanas de las comunas de Conchalí y Huechuraba.

Los pasos que se han seguido para el análisis de la información han sido los siguientes:

- A) Perfil Socio-Económico Comunal. En base a la información censal disponible, en primer lugar, se realizó, a nivel de toda la comuna bajo estudio, un análisis de las características poblacionales generales; de la situación de pobreza agregada medida por los niveles de carencias; de las magnitudes de los hogares vulnerables; la representatividad de los grupos de riesgo; y otros análisis específicos que permitan conformar un diagnóstico de la situación comunal.

Esta caracterización se tiene posteriormente como referencia al estudiar cada uno de los bolsones de pobreza detectados. Eventualmente, también se puede utilizar el Distrito Censal como comparación intermedia entre la comuna y el bolsón.

- B) Identificación de Bolsones de Pobreza en términos de Carenciados. Siguiendo el enfoque de pobreza relativo a hogares carenciados se han evaluado todas las manzanas de las dos comunas. Los resultados obtenidos se han expresado cartográficamente agrupados en distintos rangos de magnitud. De esta forma se han definido dos mapas básicos: uno que se expresa en términos de porcentajes y otro que se expresa en términos de densidades. Los mapas son los siguientes:

- i) Mapa de Porcentajes de Carenciados. Este mapa se ha construido pintando de distinto color las manzanas de las comunas según que ellas se se encontraran en alguno de los siguientes rangos:
- a) 0 % de carenciados;
  - b) 1% a 39,9% de carenciados;
  - c) 40 a 69,9% de carenciados;
  - d) 70% y más de carenciados.

Este mapa se teñirá por tanto de cuatro colores y en primera instancia se considerarán como **Bolsones de Pobreza de Primer Orden** todas aquellas manzanas que, perteneciendo a la categoría más alta, sean colindantes y se agrupen territorialmente.

En estas lugares, por tanto, la población carenciada superará al 70% de la población total del área detectada.

- ii) Mapa de Densidad de Carenciados. Este mapa corrige las deficiencias que puede presentar el anterior en el sentido de rescatar la importancia de manzanas que pueden no tener un alto porcentaje de carenciados pero si una gran densidad. Estas manzanas podrían, en términos de números absolutos, ser bastante más importantes que algunas de las más carenciadas del mapa de porcentajes.

Las densidades se han definido en términos de número de personas carenciadas por hectárea, estableciendo los siguientes rangos para la confección del mapa:

- a) 0 a 24,9 personas carenciadas por há.  
b) 25 a 79,9 personas carenciadas por há.  
c) 80 y más personas carenciadas por há.

En este caso se han definido como **Bolsones de Pobreza de Primer Orden** las manzanas que perteneciendo a la tercera categoría (más de 80), se agrupan con una cierta lógica territorial.

De la aplicación a las Comuna de Conchalí y Huechuraba se puede inferir que estos dos mapas son muy complementarios, y que, en realidad, los bolsones detectados en el mapa de densidades contiene a los del mapa de valores relativos.

- C. Análisis de los Bolsones de Pobreza Detectados. Con la ayuda del ARC-INFO se identifican, en cada uno de los bolsones detectados, los códigos de las manzanas que los componen. Esta información se lleva de vuelta al REDATAM Plus para producir todas las tabulaciones estadísticas necesarias para analizar las características socio-económicas de cada uno de ellos en profundidad.

El análisis de los bolsones de pobreza incluye un detalle de las carencias predominantes, un análisis de los grupos vulnerables y de los grupos de riesgo por edades.

Fundamental en esta parte de la investigación es la interrelación con la municipalidad respectiva para comprobar la autenticidad, u obsolescencia parcial o total, de los bolsones detectados. *\* con qué material cuenta la municipalidad para la corroboración. Si existiera, el actual trabajo es superfluo. No autubul*

Adicionalmente, se debe comprobar, o rechazar, la hipótesis de que una parte importante de los grupos pobres de la comuna se concentran en lugares geográficos específicos. De ser así, la identificación de proyectos y políticas focalizados en estas áreas podría ser relevante para contribuir a superar algunas de las condiciones de pobreza de la comuna.

D. Contrastación entre Oferta y Demanda.

Finalmente, se debe incluir la información actualizada de oferta de infraestructura existente, en proyectos en construcción y proyectos aprobados para entrar en ejecución para poder detectar, tanto en los bolsones como a nivel comunal, los déficits sectoriales y, a partir de ellos, la identificación de proyectos sociales específicos.

= focalización espacial  
los bueyes delante de  
la carreta ???

#### IV. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE CONCHALI.

##### 4.1 Perfil Socio-Económico de la Comuna.

Según el Censo de Población del año 1982 la Comuna de Conchalí tenía una población de 157.341 personas<sup>1</sup>. La población de la comuna se distribuía por distritos, y entre carenciados y no carenciados, según las definiciones adoptadas, de la siguiente forma:

**Cuadro 1**

##### Distribucion de la Población de Conchalí por Distritos

Distritos	No Manz.	Población	NO Carenc.	Carenciados	
				Número	%
Conchalí	145	23.184	18.312	4.872	17
%		100	79	21	
J. Aguirre	173	20.020	18.457	1.563	5
%		100	92	8	
Pomaire	129	22.195	16.519	5.676	20
%		100	74	26	
Eneas Gonel	148	17.208	13.700	3.508	12
%		100	80	20	
La Palma	170	22.021	17.886	4.135	14
%		100	81	19	
Monterrey	181	25.029	20.671	4.358	15
%		100	83	17	
El Cortijo	84	9.175	7.220	1.955	7
%		100	79	21	
Luther King	131	18.509	15.556	2.953	10
%		100	84	16	
<b>TOTAL</b>	<b>1.147</b>	<b>157.341</b>	<b>128.321</b>	<b>29.020</b>	<b>100</b>
%		100	82	18	

Como se puede observar, en promedio, la Comuna de Conchalí tenía un 18% de población carenciada, siendo los Distritos más

<sup>1</sup>Toda la información censal que se maneje de aquí en adelante se refiere a la correspondiente al sub-universo de hogares particulares. Es decir, no se incluye la información de viviendas colectivas como, por ejemplo, hospitales, regimientos, etc. Para la Comuna de Conchalí la población de viviendas colectivas alcanzaba a tan sólo 543 personas lo que representaba apenas el 0,3% de la población total para el año 1982.

afectados, en cuanto a sus porcentajes internos de carenciados, los de Pomaire (26%), Conchalí (21%), El Cortijo (21%) y Eneas Gonel (20%). Estos dos últimos, a pesar de tener porcentajes internos de carenciados sobre la media comunal, representan tan sólo el 7% y el 12%, respectivamente, de los carenciados totales de la comuna.

Del total de población de la comuna, 19.259 personas se consideraban vulnerables, esto es el 12% del total de población comunal, porcentaje inferior al de carenciados comunales.

La población en hogares particulares de la comuna ocupaba una superficie de 667 hectáreas, con una densidad promedio de 236 habitantes por há.

Según la información censal, prácticamente el 100% de la comuna disponía de agua de la red pública. De ésta un 12% de la población (19.231 personas), tenía el agua fuera de la vivienda y un 15% no tenía ducha.

Una de las mayores carencias de la comuna se refería a que poco más de 17.000 personas (11%), no disponían de sistemas de eliminación de excretas.

Por otra parte, un 9% de la población vivía en régimen de propiedad gratuito y un 12% lo hacía en viviendas del tipo mejoras de emergencia.

Tomando el Mapa de Densidades, que se presenta en la página siguiente, como patrón de referencia para la determinación de bolsones, es interesante destacar que en los 2 rangos más altos de densidades de carenciados por há., se ubicaban 22.419 personas carenciadas que representan el 77% del total de carenciados de la comuna. Como se puede observar en el respectivo Mapa, estas zonas se localizan en el centro de la comuna de Conchalí, conformando una gran área (que debe ser aproximadamente la cuarta parte de su territorio), en la cual habría que concentrar las medidas de políticas tendientes a superar los problemas de pobreza.

Del primer análisis de Bolsones de Pobreza realizado para Conchalí, sobre la base de seleccionar aquellas manzanas que tenían más del 70% de población carenciada (Mapa de Porcentajes), se detectaron 7 Bolsones de Pobreza.

Complementando esta información, sin embargo, con el Mapa de Densidades de carenciados por manzana, se identificaron 6 bolsones más y se eliminaron 3 bolsones de los identificados de acuerdo al criterio de porcentajes. Estos últimos si bien tenían un porcentaje de carenciados superior al 70%, el número de los mismos era

# COMUNA DE CONCHALI

Densidad Poblacion  
Carenciada

0 - 24.99

25 - 79.99

80 o mas

M E T R O S

380 760 1140



NACIONES UNIDAS  
O LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA  
Y ESTADISTICA  
PROYECTO SUBDERE-ILPES-CELADE

Comuna de  
Conchali



insignificante.

De esta forma, se detectaron, para Conchalí, **10 Bolsones de Pobreza de Primer Orden**, cuya información general agregada se presenta en el Cuadro 2.

Como se puede observar los 10 Bolsones detectados tienen, en promedio, un 61% de carenciados. La población total de estos bolsones (12.911) representa tan sólo el 8% de la población comunal. Sin embargo, los carenciados en ellos alcanzaban al 27% del total de carenciados de la Comuna. Si bien esto determina que en estos bolsones se localiza **poco más de un cuarto** de los carenciados comunales, queda aún sin explicar el 73% restante de carenciados de la Comuna.

Ello implica que este último porcentaje de carenciados se distribuyen en forma más dispersa, lo que determinaría la necesidad de identificar políticas y proyectos particulares que respondan a una dinámica distinta a la de focalización territorial concentrada de la pobreza.

De los Bolsones detectados, cuatro se presentan como más relevantes ya que sus poco más de 5.000 personas carenciadas significan el 17% de los carenciados comunales. Sin duda, que en estas 4 áreas se deberían plantear políticas muy específicas para superar la condición de pobreza de esta población.

*ojo: "focalización" no es lo mismo que "detección"*

*cuáles sean? ¿Cómo se da el salto desde la ubicación territorial a la política? ¿En qué ayuda la ubicación territorial? ¿Es esencial no es la detección en el hogar de los carenciados? ¿Cómo intervenir al nivel de políticas? ¿Cómo ayudar al diseño de políticas más importante? ¿Básicamente sea más importante al detección de carenciados para políticas de vivienda o para establecer prioridades de inversión en vivienda? ¿Cómo se y cuando los datos se actualizan?*

Cuadro 2

## BOLSONES DE POBREZA DE PRIMER ORDEN (BP) DE CONCHALI

Bolsones	No Manz.	Población	NO Carenc.	Carenciados Número	%
BP 1	19	1.983	451	1.532	20
%		100	23	77	
BP 2	13	1.398	107	1.291	16
%		100	8	92	
BP 3	13	1.854	1.299	555	7
%		100	70	30	
BP 4	8	1.337	786	551	7
%		100	59	41	
BP 5	5	2.493	1.377	1.116	14
%		100	55	45	
BP 6	8	1.029	725	304	4
%		100	70	30	
BP 7	1	303	0	303	4
%		100	0	100	
BP 8	10	1.139	57	1.082	14
%		100	5	95	
BP 9	2	581	157	424	5
%		100	27	73	
BP 10	13	794	99	695	9
%		100	12	88	
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>	<b>12.911</b>	<b>5.058</b>	<b>7.853</b>	<b>100</b>
		<b>100</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	

4.2 Bolsón de Pobreza Número 2 (Campamento Paula Jara Quemada).A. Características Generales.

El Bolsón 2 pertenece al Distrito Eneas Gonel y tenía una población de 1.398 personas al año 1982. A esa fecha **el 92% de su población se definía como carenciada**. Esta área representaba tan sólo el 8% de la población de Eneas Gonel pero significaba **el 37% de los carenciados de este Distrito**. En términos de los totales comunales la población del área era el 0,9% de la población comunal y el 4% de los carenciados comunales.

El bolsón tiene una estructura de edad más joven que la comuna, especialmente en los grupos de edades 0-5 años y 6-14 años. En un sentido inverso, el bolsón tiene una menor proporción de población activa y de senescentes.

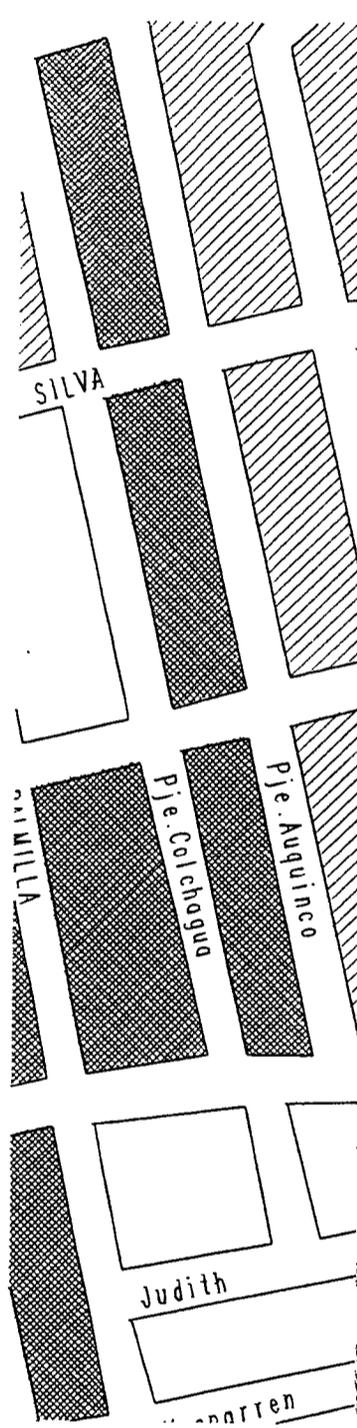
La carencia más recurrente y que es la que explica que el total de la población se encuentre en esta condición es la ausencia casi total de disponibilidad de excretas o sistemas de alcantarillado en el área (91%). Observando el Mapa específico del Bolsón 2, si se sustrae la manzana que queda al extremo izquierdo, la totalidad de las restantes manzanas del bolsón carecen de sistema de eliminación de excretas. Esta área coincide con el Campamento, llamado en esa época Guanaco, y que posteriormente pasó a llamarse Paula Jara Quemada.

Las carencias de infraestructura sanitaria y habitacional del bolsón son significativas: el 54% de la población depende de agua potable fuera de la vivienda, el 92% carece de conexión de excusado y el 82% carece de ducha.

	Materialés Vivienda		Infraestructura Sanitaria		Hacinamiento	
	No	%	No	%	No	%
SIN CAR.	1.252	90	120	9	1.208	86
CON CAR.	146	10	1.278	91	190	14
TOTAL	1.398	100	1.398	100	1.026	100

Como se puede observar en el Cuadro anterior, la ausencia mayoritaria de infraestructura sanitaria en el Bolsón 2 es la que

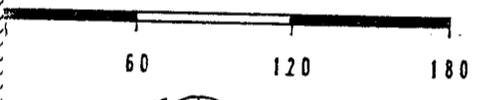
# COMUNA DE CONCHALI



rangos Densidades

[White box]	0 - 24.99
[Diagonal lines box]	25 - 79.99
[Dotted box]	80 o mas

M E T R O S



NACIONES UNIDAS  
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA  
PROYECTO SUBDERE-ILPES-CELADE



Mapa 2 BOLS( Dens CHALI

explica su situación carencial. Aún cuando del cuadro no se desprende esto se debe a la falta de alcantarillado, ya que en un 96% el área dispone de agua potable de la red pública, la que, como ya se ha dicho, en un porcentaje mayoritario se ubica fuera de la vivienda.

De acuerdo a la definición de los indicadores tan sólo el 10% de la población habitaba en viviendas con carencias de materiales y el 14% se encontraba en situación de hacinamiento.

Las características propias de una toma o campamento no urbanizado se detectan en los atributos que señalan que el 92% de las viviendas posee paredes de madera, el entablado es el piso predominante (84%), el 44% tiene techo de fonolita y el 84% de la población vivía en régimen de tenencia de la tierra **Gratuito**.

#### B. La Vulnerabilidad en el Bolsón 2.

El porcentaje de vulnerabilidad en el Bolsón 2 es de un 21% y en cifras absolutas alcanza a 250 personas. Desglosando el índice se establece que el 71% de la población reside en hogares cuyo jefe de hogar tiene 4o año básico o menos de instrucción, y el 58% de la población reside en hogares con una tasa dependencia superior a 3 personas. Más aún un 37% de la población vive en hogares con una tasa de dependencia superior a 5 personas.

El bajo porcentaje de vulnerabilidad se debe a la doble condicionalidad del índice.

#### C. El Equipamiento Doméstico del Bolsón 2.

Otra forma habitual de medir pobreza es a través de la calidad y variedad del equipamiento doméstico como indicador de nivel de vida. En este caso los contrastes con el Distrito 4 Eneas Gonel son significativo aunque no extremos. Algunos indicadores que se pueden comparar son los siguientes:

BOLSON 1	DISTRITO ENEAS GONEL
----------	----------------------

Posesión de:

---

Bicicleta	49,09	47,14
Lavadora	41,13	53,92
Refrigerador	43,45	63,05
T.V. B/N	87,81	81,25
T.V. Color	12,94	32,13

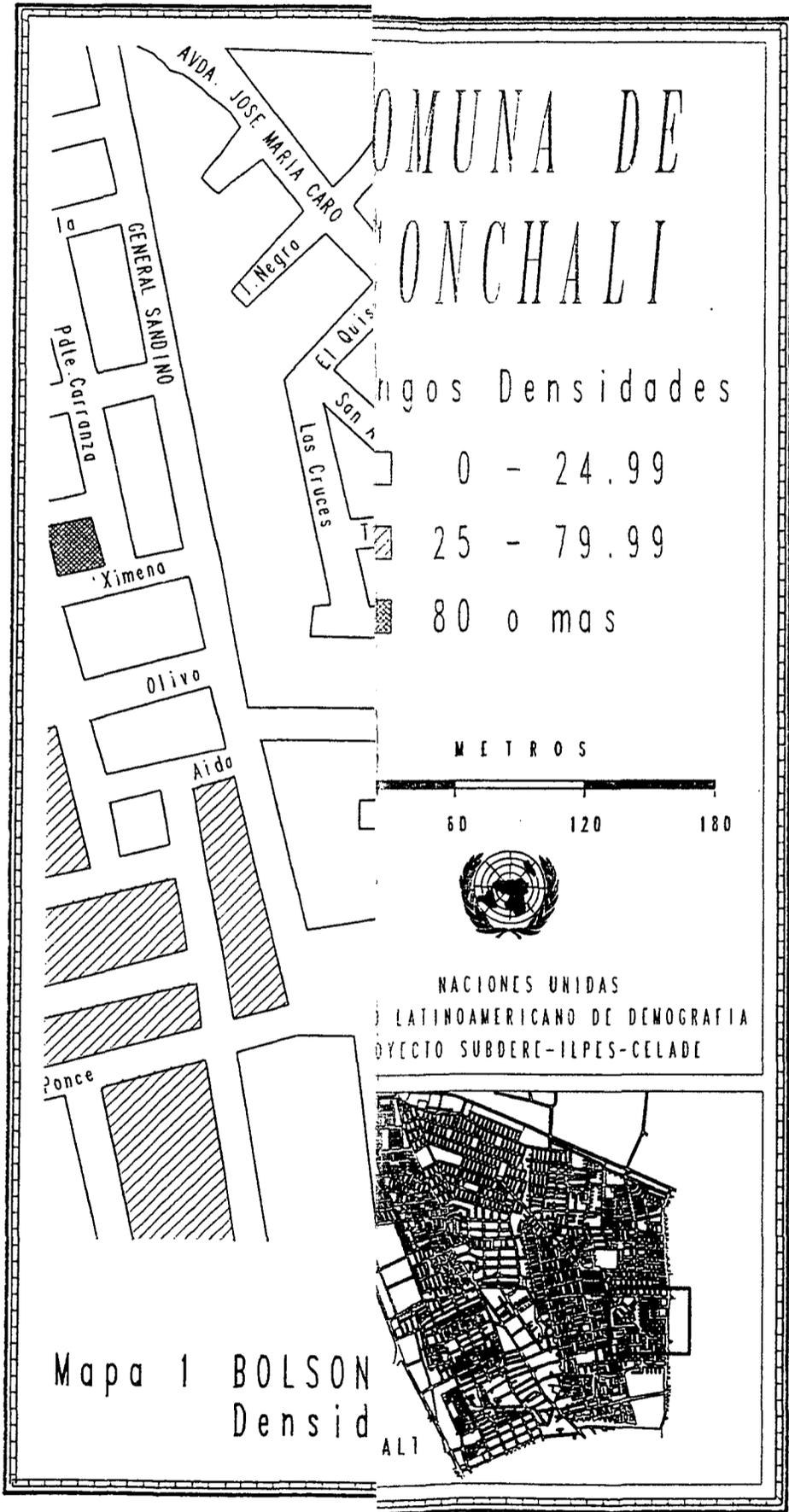
Como se puede advertir, hay una tendencia global a un mejor equipamiento doméstico en el Distrito, siendo la diferencia más notoria la posesión de TV color.

#### 4.3 Bolsón de Pobreza Número 1 (Villa La Araucanía).

El Bolsón 1 tiene mayor población que el anterior pero repite las características de carencias habitacionales. También pertenece al Distrito Eneas Gonel y tenía una población de 1.983 personas al año 1982. A esa fecha **el 77% de su población se definía como carenciada.**

Como indicadores de sus principales deficiencias se pueden mencionar pozos negros que representan el 73%, y techo de fonolita que alcanza al 45% de la población.

Su estructura de edades también es joven y tiene jefaturas de hogares también jóvenes si se comparan con la media del distrito o la comuna.



## V. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE HUECHURABA.

### 5.1 Perfil Socio-Económico de la Comuna.

Según el Censo de Población del año 1982 la Comuna de Huechuraba tenía una población de 56.089 personas. La población de la comuna se distribuía por distritos, y entre carenciados y no carenciados, según las definiciones adoptadas, de la siguiente forma:

Cuadro 3

#### Distribucion de la Población de Huechuraba por Distritos

Distritos	No Manz.	Población	NO Carenc.	Carenciados Número	%
Huechuraba	105	11.783	8.796	2.987	14
%		100	75	25	
La Pincoya	151	16.986	10.046	6.940	34
%		100	59	41	
Av. Principal	82	8.951	6.742	2.209	11
%		100	75	25	
R. de Francia	116	13.148	6.738	6.410	31
%		100	51	49	
La Pirámide	5	349	13	336	2
%		100	4	96	97
P. El Recuerdo	35	4.872	3.118	1.754	8
%		100	64	36	
<b>TOTAL</b>	<b>494</b>	<b>56.089</b>	<b>35.453</b>	<b>20.636</b>	<b>100</b>
%		100	63	37	

Como se puede observar, en promedio, la Comuna de Huechuraba tenía un 37% de población carenciada, siendo los Distritos más afectados, en cuanto a sus porcentajes internos de carenciados, los de La Pirámide (96%), República de Francia (49%) y La Pincoya (41%). Con la excepción de La Pirámide que tiene características de distrito rural de baja población, en los otros dos distritos se concentraba el 65% de los carenciados totales de la comuna.

Del total de población de la comuna, 10.885 personas se

consideraban vulnerables, esto es el 19% del total de población comunal, porcentaje significativamente inferior al de carenciados comunales.

La población en hogares particulares de la comuna ocupaba una superficie de 216 hectáreas en su radio urbano, con una densidad promedio de 260 habitantes por há.

Según la información censal, prácticamente el 96% de la comuna disponía de agua de la red pública. **Una de las mayores carencias de la comuna se refería a que poco más de 15.700 personas (28%), no disponían de sistemas de eliminación de excretas.**

Tomando el Mapa de Densidades, que se presenta en la página siguiente, como patrón de referencia para la determinación de bolsones, es interesante destacar como se concentran en los extremos de la comuna la población más pobre de la misma.

Se detectaron, para Huechuraba, **4 Bolsones de Pobreza de Primer Orden**, cuya información general agregada se presenta en el Cuadro 4.

Como se puede observar los 4 Bolsones detectados tienen, en promedio, un 60% de carenciados. La población total de estos bolsones (18.825) representa el 34% de la población comunal. Sin embargo, los carenciados en ellos alcanzaban al 55% del total de carenciados de la Comuna. Esto implica que en estos bolsones se localiza **poco mas de la mitad** de los carenciados comunales, lo que hace relevante la identificación de políticas focalizadas en ellos para atender en un alto porcentaje las necesidades de los grupos más pobres de la comuna.

De los Bolsones detectados, dos son relevantes ya que concentran el 81% del total de carenciados de los bolsones y el 45% del total de carenciados de la comuna.

# COMUNA DE UECHURABA

Densidad Poblacion  
Carenciada

□ 0 - 24.99

▨ 25 - 79.99

■ 80 o mas

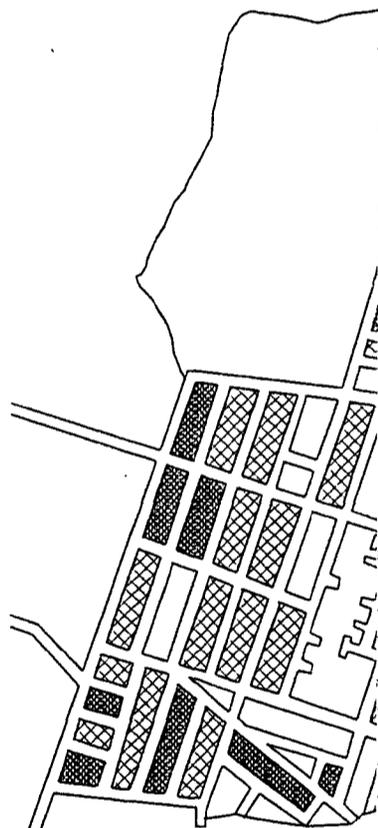
M E T R O S

260 520 780



NACIONES UNIDAS  
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA  
PROYECTO SUBDERE-ILPES-CELADE

Municipio de  
Santiago



## Cuadro 4

## BOLSONES DE POBREZA DE PRIMER ORDEN (BP) DE HUECHURABA

Bolsones	No Manz.	Población	NO Carenc.	Carenciados	
				Número	%
BP 1	92	10.798	5.056	5.742	51
%		100	47	53	
BP 2	12	1.221	130	1.091	10
%		100	11	89	
BP 3	16	1.762	687	1.075	9
%		100	39	61	
BP 4	47	5.044	1.591	3.453	30
%		100	32	68	
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>	<b>18.825</b>	<b>7.464</b>	<b>11.361</b>	<b>100</b>
		<b>100</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	

5.2 Bolsón de Pobreza Número 1.

El Bolsón 1 pertenece al Distrito La Pincoya y tenía una población de 10.798 personas al año 1982. A esa fecha **el 53% de su población se definía como carenciada**. Esta área representaba el 64% de la población de La Pincoya pero significaba **el 83% de los carenciados de este Distrito**. En términos de los totales comunales la población del área era el 19% de la población comunal y el 28% de los carenciados comunales.

El bolsón tiene una estructura de edad más joven que la comuna, especialmente en los grupos de edades 0-5 años y 6-14 años. En un sentido inverso, el bolsón tiene una menor proporción de población activa y de senescentes.

La carencia más recurrente y que es la que explica que un alto porcentaje de la población se encuentre en esta condición es la falta de disponibilidad de un sistema de alcantarillado en el área (45%).

	Materiales Vivienda		Infraestructura Sanitaria		Hacinamiento	
	No	%	No	%	No	%
SIN CAR.	9.479	88	5.841	54	9.340	87
CON CAR.	1.319	12	4.957	46	1.458	13
TOTAL	10.798	100	10.798	100	10.798	100

Como se puede observar en el Cuadro anterior, la ausencia mayoritaria de infraestructura sanitaria en el Bolsón 1 es la que explica su situación carencial. Aún cuando del cuadro no se desprende esto se debió a la falta de alcantarillado, ya que en un 98% el área dispone de agua potable de la red pública.

De acuerdo a la definición de los indicadores tan sólo el 12% de la población habitaba en viviendas con carencias de materiales y el 13% se encontraba en situación de hacinamiento.

Las características propias de un asentamiento precario se detectan en los atributos que señalan que el 87% de las viviendas posee paredes de madera, el entablado es el piso predominante (62%) y el 17% tiene techo de fonolita.

# MUNA DE ECHURABA

gos Densidades

0 - 24.99

25 - 79.99

80 o mas

M E T R O S



NACIONES UNIDAS  
LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA  
PECTO SUBDERE-ILPES-CELADE



Mapa 3 BOLSON  
Densid

## VI. ALCANCES FINALES.

Este documento, de carácter preliminar, tiene por propósito ilustrar el tipo de análisis que se podría realizar con la metodología expuesta en los primeros capítulos.

Este es un primer documento de avance, en el cual, por limitaciones de tiempo, todavía no se explota todo el potencial de la información disponible.

Secuencias futuras de la investigación deben implicar detección de grupos focales o grupos de riesgo, por edades, género, grupos ocupacionales, y su relación con la identificación de proyectos y programas sociales adecuados para carencias específicas.

Información  
local  
→ selección  
individual



unidades vecinales, y acceso a información  
generalización de FONDEVE

20 población cliente por la CAS