

CASEN: La Radiografía de la Pobreza en Chile

Aunque aumente el gasto social, como sucedió en el período 2006-2009, la superación de la pobreza sólo es posible cuando crece la economía y se crean empleos. En ese sentido, las políticas económicas favorables al empleo y la productividad son las herramientas fundamentales para derrotar la pobreza. Adicionalmente, queda claro que debe trabajarse en una mayor focalización y eficiencia de los programas sociales.

Preocupación ha generado entre los chilenos el recién divulgado aumento en la pobreza. Es la primera vez desde que se realiza la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que se observa un retroceso en la superación de la pobreza. La Encuesta CASEN reveló que la pobreza afectó a 2.564.032 personas en el año 2009, es decir, hubo 355.095 más personas pobres que en el año 2006.

En los resultados se observa un aumento en la situación de pobreza en todos los grupos de edad, inclusive en la población mayor a 60 años. Además, la mujer continúa presentando una tasa de pobreza mayor a la de los hombres. Esto también sucede con la tasa de desocupación que, en todos los casos, es superior en la mujer.

Para entender qué hay detrás de estos resultados, es necesario destacar que la Encuesta CASEN es el principal instrumento para el diseño y evaluación de la política social en nuestro país. Esta encuesta entrega información acerca de las condiciones socioeconómicas de los diferentes hogares de Chile.

La Encuesta CASEN es una encuesta a hogares que ha sido implementada desde el año 1985 con una periodicidad bianual y trianual. Para medir la pobreza, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) utiliza el método de ingresos o indirecto. Esta metodología ha sido mantenida a lo largo del tiempo, lo que permite la evaluación de la evolución de pobreza¹ y la comparación con otros países. Conceptualmente, la situación de

pobreza corresponde a los individuos cuyo ingreso no satisface sus necesidades básicas. En tanto, la situación de indigencia corresponde a las personas cuyo ingreso no satisface sus necesidades alimenticias.

Cuadro Nº 1
EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN DE LA INDIGENCIA,
POBREZA Y NO POBRES, 2000 AL 2009

Número de personas y porcentaje sobre la población*						
Año	Indigentes		Pobres**		No Pobres	
	Número	%	Número	%	Número	%
1990	1.674.736	13,0	4.968.302	38,6	7.902.947	61,4
2000	838.196	5,6	3.038.905	20,2	12.005.179	79,8
2003	726.509	4,7	2.905.424	18,7	12.631.603	81,3
2006	516.738	3,2	2.208.937	13,7	13.914.691	86,3
2009	634.328	3,7	2.564.032	15,1	14.416.312	84,9
Variaciones de personas y porcentaje						
Años	Indigentes		Pobres**		No Pobres	
	Número	Ptos.	Número	Ptos.	Número	Ptos.
2000/1990	-836.540	-7,4	-1.929.397	-18,4	4.102.232	18,4
2009/2000	-203.868	-1,9	-474.873	-5,1	2.411.133	5,1
2003/2000	-111.687	-0,9	-133.481	-1,5	626.424	1,5
2006/2003	-209.771	-1,5	-696.487	-5,0	1.283.088	5,0
2009/2006	117.590	0,5	355.095	1,4	501.622	-1,4
*Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.						
** Incluye a indigentes y pobres no indigentes.						

Fuente: MIDEPLAN, elaborado a partir de información de Encuesta CASEN, años respectivos con factores de expansión en base a CENSO 2002.

Los resultados muestran que entre 2006 y 2009 hay un incremento de 1,4 puntos porcentuales en la pobreza, al elevarse ésta desde un 13,7% a un 15,1%. Como se muestra en el Cuadro Nº 1, en ese período hubo casi 118 mil más personas indigentes, 355 mil más personas pobres y 501 mil más personas no pobres. Esto último podría considerarse como una cifra positiva, sin embargo, si se compara con períodos anteriores, se observa que este número no alcanza ni a la mitad de las personas que pasaron a ser no pobres entre 2003 y 2006.

También se observa en el Cuadro Nº 1 que la tasa de reducción de la pobreza entre los años 1990 y 2000 es más alta que entre los años 2000 y 2009, ya que en el primer período se reduce la pobreza 18,4 puntos

porcentuales y en el segundo, 5,1 puntos. Similar comportamiento presenta la indigencia o extrema pobreza, ya que entre los años 2000 y 1990 se reduce 7,4 puntos, mientras que entre los años 2000 y 2009 disminuye 1,9 puntos.

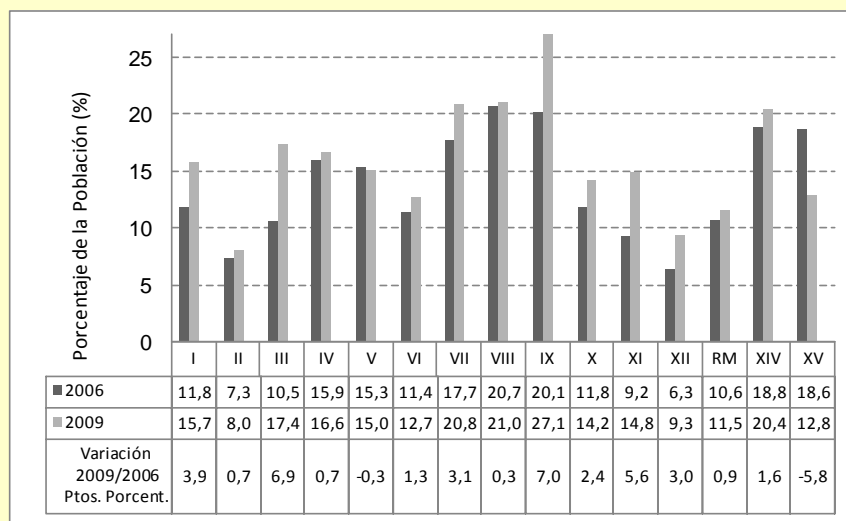
Distribución Regional de la Pobreza

En relación a las zonas geográficas en la Encuesta CASEN se confirma el cambio de tendencia observada en el año 2006 (antes del 2006 las zonas rurales eran las más pobres). En el año 2009, la pobreza es menor en las zonas rurales que en las urbanas, 12,9% y 15,5% respectivamente. En cambio, la tasa de indigencia en la zona rural es más alta que en la zona urbana. En el año 2009 la tasa de indigencia en la zona rural es de 4,4% y en la zona urbana es 3,6%.

En cuanto a la evolución de la pobreza entre las regiones del país, durante los años 2006 y 2009 sólo hay una reducción de la pobreza en la Región de Valparaíso (V) y en la Región de Arica y Parinacota (XV). Tal como se muestra en el Gráfico Nº 1, estas regiones redujeron la pobreza -0,3 y -5,8 puntos porcentuales respectivamente. También se observa que las regiones que tienen los niveles más altos de pobreza, por sobre el 20% el 2009, son la Región del Maule (VII), Región del Bío-Bío (VIII), Región de La Araucanía (IX) y la Región de los Ríos (XIV). De igual modo, se muestra en el Gráfico Nº 1 que los mayores incrementos en la pobreza se presentaron en la Región de Atacama (III) con 6,9 puntos porcentuales y Región de La Araucanía (IX) con un aumento de 7,0 puntos porcentuales.

Gráfico Nº 1

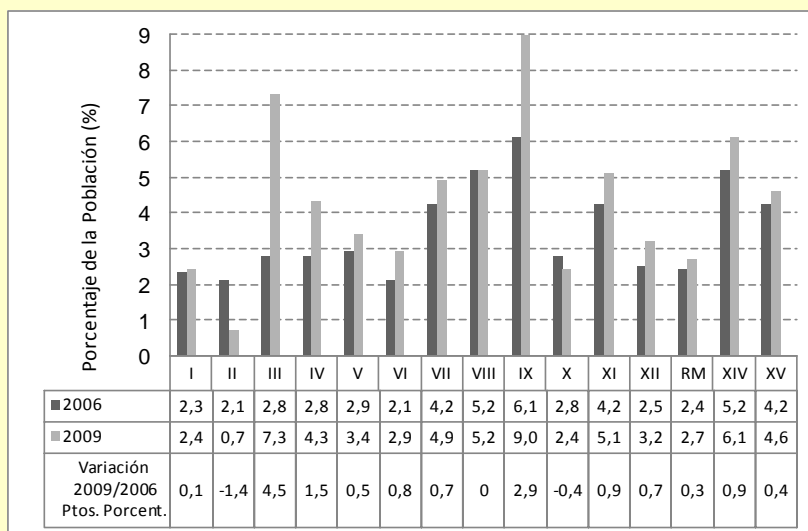
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR REGIÓN, 2006 AL 2009



Fuente: Encuesta CASEN.

En relación a la evolución de la indigencia en las regiones del país, se observa que durante los años 2006 y 2009 sólo se reduce la indigencia en la Región de Antofagasta (II) y la Región de los Lagos (X). Estas regiones disminuyeron la indigencia 1,4 puntos porcentuales y 0,4 puntos, respectivamente. De manera contraria, aumenta considerablemente la indigencia en la Región de Atacama (III), pasando de una tasa de 2,8% en el año 2006 a 7,3% en el año 2009. Asimismo, en la Región de la Araucanía (IX) la indigencia pasa de 6,1% el año 2006 a 9,0% el 2009 (Ver Gráfico 2).

Gráfico Nº 2
EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA POR REGIÓN, 2006 AL 2009



Fuente: Encuesta CASEN.

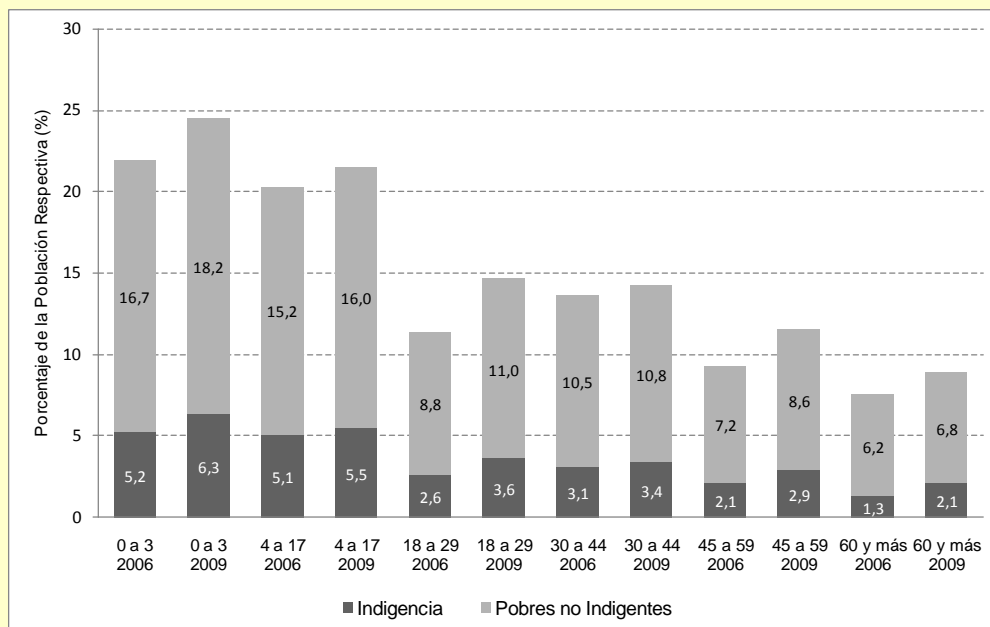
La Pobreza por Edad, Educación y Sexo

Con respecto a la situación de la pobreza por grupos de edad, se muestra que la situación de pobreza e indigencia es superior en la población menor a 18 años. En cambio, el grupo de edad que tiene el menor nivel de pobreza son las personas mayores de 60 años. Se observa en el Gráfico Nº 3 que todos los grupos aumentan su tasa de pobreza e indigencia entre los años 2006 y 2009, incluso la población mayor a 60 años. Con respecto a este último grupo, este resultado produce sorpresa ya que durante este período existieron diversas iniciativas y programas sociales, tales como la Reforma Previsional, que buscaron proteger de la pobreza justamente al adulto mayor.

En cuanto a la población indígena, se observa que la brecha de pobreza entre la población indígena y no indígena se reduce de 5,7 a 5,1 puntos durante el 2006 y el año 2009. A pesar de esto, la pobreza en la población indígena pasa de un 19,0% en el año 2006 a 19,9% en el 2009. En cambio, la pobreza en la población no indígena pasa de 13,3% a un 14,8% en el mismo período.

Por otra parte, los resultados muestran la fuerte relación que existe entre escolaridad y la situación de pobreza. En el Gráfico N° 4 se observa que los años promedio de escolaridad presentan una evolución positiva entre 1990 y 2009. A pesar de este avance, que debería traducirse en incrementos en la productividad y en mejores empleos, se observan diferencias importantes de acuerdo la situación de pobreza de las personas. En el año 2009, la población en situación de indigencia y pobreza tiene, en promedio, 1,6 años menos de escolaridad que la población no pobre.

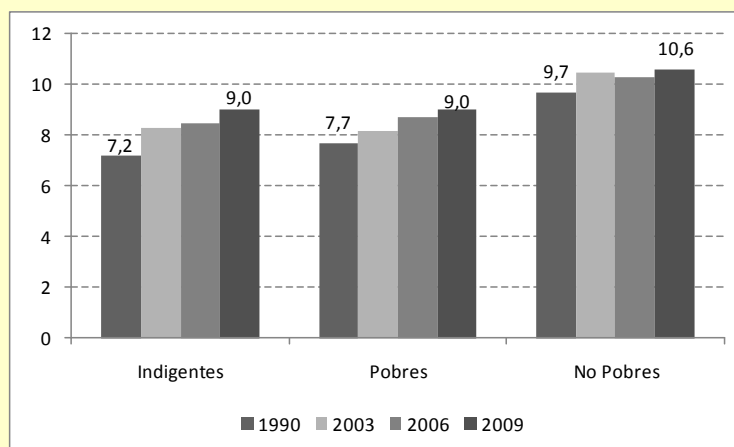
Gráfico N° 3
SITUACIÓN DE POBREZA POR GRUPO DE EDAD, 2006 AL 2009



Fuente: Encuesta CASEN.

Otro resultado a destacar es que las mujeres continúan siendo más pobres que los hombres. Entre los años 2006 y 2009, las mujeres aumentan su pobreza desde 14,3% a 15,7% y los hombres lo hacen desde 13,0% a 14,5%. Sin embargo, la diferencia en pobreza entre hombres y mujeres se mantiene en 1,2 puntos entre los años 2006 y 2009.

Gráfico Nº 4
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR SITUACIÓN DE POBREZA, 1990 A 2009



Fuente: Encuesta CASEN.

En cuanto al desempleo, se observa una relación significativa entre la tasa de desocupación y la situación de pobreza. Estas diferencias se acentúan si se comparan hombres con mujeres, siendo estas últimas las que tienen tasas de desocupación más altas. En relación a la población pobre, la tasa de desocupación alcanza los 31,5% en el año 2009. Si esto se compara por sexo, las mujeres pobres tienen una tasa de 35,9% y los hombres de 28,7%. En cambio, la población no pobre tiene una tasa de desocupación de 7,9% y si se compara por sexo, las mujeres tienen una tasa de desocupación de 9,8% y los hombres de 6,7%.

Cuadro Nº 2
POBREZA, CRECIMIENTO Y DESEMPLEO

Años	Pobreza ⁽¹⁾	PIB Real ⁽²⁾	Desempleo ⁽³⁾
1990/2000	-18,4	6,4%	7,5%
2000/2009	-5,1	3,6%	9,0%

(1) Reducción de la pobreza en puntos porcentuales.
(2) Tasa Promedio Crecimiento Real.
(3) Tasa Promedio Desempleo Promedio.

Fuente: MIDEPLAN y FMI.

Por último, se observa que los hogares en situación de pobreza e indigencia tienen un mayor porcentaje de jefatura femenina que en los hogares que no son pobres. Además, los hogares pobres han presentado un aumento considerablemente en la jefatura femenina. En 1990 el 19,9% de los hogares pobres presentaba jefatura femenina, luego en el año 2009 un 43,2% de los hogares pobres tienen jefatura femenina. Por esta razón, hogares con jefatura femenina son considerados más vulnerables y necesitan apoyo adicional.

Conclusiones y Propuestas

Varias explicaciones han sido dadas con respecto al aumento de la pobreza. La primera es que corresponde a un período de menor crecimiento económico y consecuentemente mayor desempleo. Una segunda es que el aumento de los precios de los alimentos hizo que subiera la exigencia de la línea de pobreza. Una tercera es que el gasto social no llegó a los más pobres.

El Cuadro Nº 2 ofrece una explicación simple e intuitiva y muestra cuánto ha disminuido la pobreza, cuál ha sido el crecimiento y la tasa de desempleo entre el año 1990 y el 2009, lo que sugiere que buena parte de la pérdida de eficiencia en reducir la pobreza podría explicarse por menor crecimiento y mayor desempleo.

En parte, este menor crecimiento corresponde a la crisis económica mundial y otra parte se explica por la disminución del ritmo de crecimiento de Chile que venía cayendo fuerte desde antes como consecuencia de la baja en la productividad de la economía. Nuestra economía muestra una preocupante pérdida de su capacidad de crecimiento y, por tanto, la capacidad de disminuir la pobreza. En efecto durante los últimos cuatro años, la productividad cayó en promedio un 1,6% anual.

Un estudio realizado por Larrañaga y Herrera (2008)ⁱⁱ encuentra un claro vínculo entre crecimiento económico y la pobreza. Entre los años 1990 y 2006, determina que la caída de 24,9 puntos porcentuales en pobreza se explica en un 71,7% por el efecto crecimiento y un 22,9% por el efecto distribución (con un residuo de 5,4%). Con respecto al empleo, se observa una fuerte relación entre desempleo y pobreza. Esto porque un hogar con un perceptor de ingresos menor cae rápidamente en la pobreza. La menor creación de empleos en el período se explica por la desaceleración del crecimiento de nuestra economía, lo que tuvo efectos regresivos para los hogares de menores ingresos.

En relación a la segunda explicación, que el aumento de los precios de los alimentos hizo que se elevaran las exigencias de la línea de la pobreza. Es importante decir que entre el 2006 y el 2009 la inflación de alimentos

aumentó aproximadamente un 33% y en ese mismo período la inflación de los bienes no alimentarios creció aproximadamente un 11%. Otro dato interesante es que la última cifra estimada por la FAO de contribución de consumo alimentario en los hogares en Chile es 22,5% (2006). La metodología asume que los hogares pobres consumen la mayor parte de su presupuesto en alimentos, sin embargo, es cuestionable si este indicador está capturando la realidad que están enfrentando los hogares más necesitados de Chile.

Luego, la tercera explicación que se dio fue que el gasto social no llegó a los más pobres. Durante los últimos 4 años se aumentó considerablemente el gasto social, entre el año 2006 y 2009 se observa un incremento del 30% del gasto social; donde el 45% de este gasto se destinó a la seguridad social y la mayor proporción de esos recursos se destina a los adultos mayores (como se muestra en el Gráfico Nº 3 la pobreza en la población mayor a 60 años también aumenta).

Nuevamente esto revela que aunque aumente el gasto social, como sucedió en el período 2006-2009, la superación de la pobreza sólo es posible cuando crece la economía y se crean empleos. En ese sentido, las políticas económicas favorables al empleo y la productividad son las herramientas fundamentales para derrotar la pobreza. Adicionalmente, queda claro que debe trabajarse en una mayor focalización y eficiencia de los programas sociales, de manera que éstos sean efectivos para disminuir la vulnerabilidad de las familias con riesgo de caer en la pobreza. Se ha mencionado que el FOSIS tiene un 35% de gastos de administración, es decir recursos que no llegan a los pobres sino a la burocracia. Se cuestiona también al programa Chile Solidario, que no habría sido efectivo para disminuir la pobreza. Eso es muy posible, porque buena parte de los mayores recursos fueron a mejorar las pensiones y los chilenos más pobres no acceden fácilmente a ese beneficio.

Por esta razón es indispensable evaluar la efectividad de los programas sociales y reasignar los recursos a los programas que realmente obtengan resultados. Esta es una forma objetiva de destinar los recursos a los más pobres y contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza.

ⁱ Para que la línea de pobreza sea comparable, la CEPAL actualiza los precios de la canasta de alimentos y con este ajuste es calculada la línea de la línea de indigencia. Luego, se aplica un factor multiplicador a la línea de pobreza para determinar las necesidades no alimentarias. En la zona urbana se calcula multiplicando por 2 la línea de indigencia urbana y para calcular la línea de pobreza en zona rural se multiplica por 1,75 la línea de indigencia rural. La selección de los productos de la canasta de alimentos no ha sido actualizada desde su creación y se utiliza la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE realizada en el Gran Santiago entre 1987-1988.

ⁱⁱ Larrañaga y Herrera (2008). "Los Recientes Cambios de Desigualdad y Pobreza en Chile". CEP, Estudios Públicos, 109.