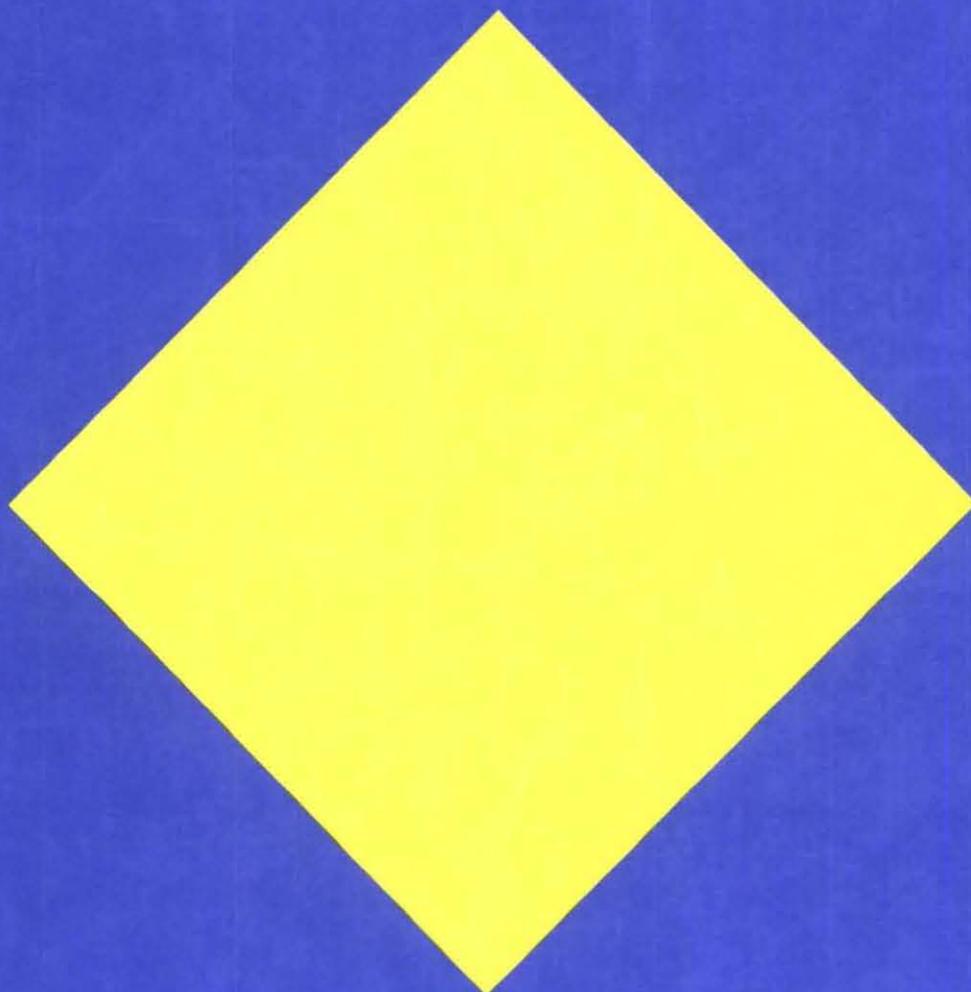


M I D E P L A N

M-D.S.
31
1995
c.2



DOCUMENTOS / SOCIALES

M.D-S
2,
• 195
C.

M I D E P L A N

Ministerio de Planificación y Cooperación

3 JUN 1996

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
y COOPERACION
BIBLIOTECA

División Social
Departamento de Políticas y Coordinación

Conceptualización de la pobreza rural

DOCUMENTOS SOCIALES Nº 43

Santiago de Chile, agosto 1995

M-10.5
3 J
1995

Indice

Introducción	3
I. Antecedentes	4
II. Dimensión y localización de la pobreza rural	9
III. Conceptualización y medición de la pobreza rural	15



Introducción

El Ministerio de Planificación y Cooperación a través del Departamento de Políticas y Coordinación de la División Social se encuentran realizando una investigación sobre la pobreza rural. Esta investigación, denominada *Conceptualización de la pobreza rural y elaboración de una tipología de grupos rurales pobres en las áreas de desarrollo urbano-rural incluidas en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)*, tiene el propósito de contribuir al esfuerzo de definición conceptual y operativa necesario para comprender el carácter multidimensional de la pobreza rural.

Su objetivo es conseguir un buen nivel de conocimiento de la situación real, la ponderación de los factores que tienden a perpetuar el estado de pobreza, la manera como afectan diferenciadamente a subsectores de la población e identificar las reales posibilidades de obtener un gran impacto con los recursos limitados que puede disponer el Estado y la sociedad civil para combatir la pobreza rural.

El presente documento contiene el marco de referencia conceptual de dicha investigación y se compone de tres capítulos. El primero presenta los antecedentes de política que forman el marco del PNSP y los fundamentos teóricos y metodológicos que dieron origen a la selección de las áreas de pobreza. El segundo capítulo intenta un breve diagnóstico (dimensión y localización) de la pobreza rural a partir de la información cuantitativa de fuentes como la CASEN 1990, 1992 Y 1994. Finalmente, en el tercer capítulo se propone una conceptualización operacional de la pobreza rural, cuya función es orientar y servir de soporte al trabajo empírico de caracterización y tipificación de los hogares rurales.

Este trabajo contó con la participación de la Jefa del Departamento de Políticas y Coordinación, Dorcas Frigolett; del Sociólogo, Roberto Jimenez; del Ingeniero agrónomo, Eduardo Ranúrez y de expertos del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA).

1. Antecedentes

Desde los inicios del gobierno de la Concertación se asume el compromiso de definir una estrategia de desarrollo denominada "crecimiento con equidad" o "crecimiento con justicia social". Este énfasis apuntaba a compensar una debilidad fundamental del proceso de modernización de la economía que produjo concentración en algunos sectores y una distribución desigual de los beneficios.

Agotado el modelo de sustitución de importaciones, el proceso de modernización de la economía adopta un patrón de desarrollo orientado hacia un sistema económico-productivo de mercado que se desenvuelve en un ambiente que tiende a la internacionalización y armonización de la economía, en la que el mercado es el criterio asignador de recursos por excelencia. En este contexto, es notoria la disminución del papel del Estado en las actividades productivas, el cambio en su intervención como regulador de la economía, la preponderancia del sector privado en las actividades económicas y de servicio de todo tipo y el incremento de la participación de actores sociales del proceso de desarrollo.

Bajo este enfoque, la economía requiere actividades altamente competitivas, no sólo por la apertura a la competencia internacional sino por la desaparición de una buena proporción de las medidas de protección que caracterizó el modelo anterior que tuvo vigencia por unas tres décadas. Desde el punto de vista de la inversión, la política favorece el concepto de isomarginalidad que busca eliminar diferencias entre la rentabilidad de los sectores productivos de la economía. Desde el punto de vista de las industrias, se establece un mayor uso de tecnología de alta productividad que vincula inversiones considerables con empresas de mayor capacidad, estimulando el desarrollo de mercados financieros nacionales e internacionales. La apertura de fronteras obliga a buscar colocaciones en mercados externos y a competir internamente con bienes transables, en la medida que los precios lo señalan.

En este contexto, en los últimos diez años la economía ha crecido a un promedio de un 5,5% anual, reduciendo la tasa de inflación gradualmente desde una cifra de 27% anual a fines de 1990 a un 8,9% en 1994. Se alcanzó un nivel de ahorro interno de 25,4% del PIB en 1994 y una tasa de inversión que llega al 26,8% del PIB, dos tercios de la cual corresponden a inversión nacional y un tercio a inversión extranjera. Este proceso sostenido de crecimiento, basado en la expansión de la capacidad productiva, ha permitido que Chile alcance los niveles de desempleo más bajos de las últimas décadas, con una tasa promedio de 5,5% de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en el período 1989-93 el cambio en la distribución del ingreso es menos significativo. El diferencial de ingresos entre el primer y el quinto quintil es de 12,3 veces y en 1992, el quintil más pobre de la población percibe el 4,6% del total de ingresos, en tanto que el quintil de más altos ingresos obtiene el 55%.

En 1990 había más de 5 millones de personas en situación de pobreza (40% de la población). El primer gobierno de la Concertación tenía, entonces, una serie de desafíos vinculados al restablecimiento de la democracia, el mantenimiento de un crecimiento sostenido y la modernización del país. Uno de los principales compromisos del nuevo gobierno fue el de avanzar en la superación de la pobreza. El resultado más importante en este sentido fue que la pobreza entre 1990 y 1992 se redujo de 40,1% a 32,7%, quedando 4.369.000 personas en situación de pobreza, de las cuales 1.200.000 eran indigentes. El porcentaje de personas indigentes disminuyó de un 13,8% a un 9% de la población.

El sector primario no es ajeno a los cambios en el paradigma de desarrollo. La pérdida de medidas y servicios compensatorios para las actividades productivas del sector, obliga a la economía rural a desenvolverse en un ambiente crecientemente competitivo, forzando a reconvertir sus actividades productivas, en búsqueda de mayor eficiencia en los procesos de producción y una mejor identificación de los segmentos del mercado y la integración a las cadenas agroalimentarias. Adicionalmente, la organización de los productores rurales pasa a ser una condición indispensable para asegurar la inserción de la economía campesina en el nuevo desarrollo económico del país. Debido a la tradicional diferenciación entre los subsectores agrícolas moderno y tradicional, este último ve incrementadas sus dificultades para competir, siendo el mayor desafío para la política y los planes de desarrollo la inserción sostenible de este subsector en la economía nacional de mercado.

Al asumir su mandato, el Presidente Frei formula un nuevo reto histórico, debido a la existencia de un conjunto de factores internacionales, económicos y políticos que posibilitan una nueva oportunidad de desarrollo. Al mismo tiempo, plantea la imperiosa necesidad de erradicar la extrema pobreza en el país al año 2.000, convocando a todo el país a esta tarea.¹

Para enfrentar este desafío, el Gobierno pone en marcha un Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP). Se crea el Comité Interministerial Social, presidido por el Presidente de la República, que integra a doce ministerios y a sus respectivos servicios, así como a las tres fundaciones del Gabinete de la Primera Dama. A nivel privado, y en representación de los distintos actores de la sociedad, se ha constituido el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, cuya misión es canalizar los esfuerzos y aportes autónomos de la sociedad hacia la elaboración y realización del PNSP, complementando así la acción pública.

1. Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC). 1995. **Discurso** del S.E. el **Presidente** de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional. Santiago de Chile.

Las prioridades nacionales sectorialmente ponen énfasis en la educación, infraestructura social y productiva y en el acceso a la justicia. Desde el punto de vista de grupos sociales, el énfasis recae en las mujeres -especialmente las jefas de hogar- y en la infancia, complementadas con una diferenciación acorde con la dimensión territorial.

Adicionalmente, se contempla que la política social pondrá énfasis en la inversión social y en el fomento del desarrollo productivo, incorporando una serie de criterios que permiten mejorar la gestión y eficiencia de la acción pública, tales como la integralidad de la acción, la coordinación intersectorial y con el sector privado y la participación, especialmente, de los propios afectados o beneficiarios.

En relación al sector rural, se enfatiza el desarrollo de la pequeña producción tanto agrícola como pesquera. En ambos casos se utiliza el concepto de la expresión territorial que vincula el mercado con las opciones productivas. En este espacio se procura ofrecer una serie de servicios destinados a incrementar la productividad, integrar etapas de las cadenas agroalimentarias para agregar valor a la producción e integrar la microempresa al proceso de desarrollo local y nacional.

Consecuentemente, se pretende fomentar el desarrollo y la consolidación económica de la pequeña agricultura; alcanzar economías de escala, reducir costos y acceder a mercados más elaborados: articular los pequeños agricultores con agentes de bienes y servicios y mejorar la base de infraestructura en el campo, utilizando los mecanismos de servicio directo a la pequeña producción y puntualizando la capacitación para las actividades productivas como eje de primera importancia.

Por otra parte, los planes y sugerencias consignados en el INSP reconoce diferencias entre pobreza urbana y rural sobre la base de mayor acceso a algunos recursos de producción en las zonas rurales. Si bien se señala que buena parte del problema estriba en las dificultades de la producción rural para insertarse en los mercados, se recogen dimensiones de orden cuantitativo y cualitativo, el aislamiento espacial y las necesidades de calidad de vida para acceder a niveles de dignidad, en contraposición a la pobreza más dura²

Con base en la formulación de políticas, el PISP establece el tratamiento diferenciado e integral de las carencias y potencialidades de las zonas rurales pobres, proponiendo una mayor focalización y coordinación institucional para alcanzar una mejor planificación de acciones. Bajo estas premisas establece dos grandes campos de acción: el fomento productivo de la pequeña agricultura (para segmentos de la población rural con acceso a medios de producción) y el mejoramiento del habitat rural (para segmentos de población con menor posibilidad de

2. Chile. Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago. MIDEPLAN. 1995

aumentar sus ingresos propios), suministrando acceso a vivienda, infraestructura y servicios básicos.

Al mismo tiempo, el proceso de descentralización que se está impulsando implica una responsabilidad creciente de los distintos niveles políticos y administrativos (regiones, provincia y comunas), en el desarrollo y en la superación de la pobreza en sus respectivos territorios. Sumado a la necesidad de alcanzar el mayor impacto posible, el PNSP requiere que se elabore e implemente con un alto grado de descentralización y participación de la población objetivo.

En consecuencia, el PNSP, descansa en los criterios de focalización social y focalización territorial de los programas de inversiones públicas. Por esta razón, se han identificado a lo largo del país 56 áreas pobres, las que se han dividido en dos grupos. El primero está conformado por 37 áreas pobres de desarrollo urbano-rural, que están conformadas por una o más comunas que tienen un componente de ruralidad, incluyendo ciudades de tamaño medio comprendiendo un total de 147 comunas. El segundo grupo comprende 19 áreas pobres de grandes ciudades que involucran a 31 comunas. Estos mapas regionales son de carácter dinámico y se actualizarán en forma periódica en función de los cambios que se registren en la situación de las diferentes áreas y comunas.

Reconociendo las diversidades en la naturaleza de la habitabilidad, fuentes de generación de ingreso, organización social y agrupamiento físico de la población, entre otros factores, el tratamiento que el PNSP debe dar a los dos grupos descritos es absolutamente diferente. Si bien en ambos casos se requiere cumplir las etapas de conocimiento de las circunstancias y condiciones así como llegar a proposiciones de política traducibles en acciones específicas, las propuestas, los planes particulares y los factores que deben afectarse para producir los efectos deseados son distintos. Esto significa que para asegurar eficiencia y ganar capacidad de impacto, es necesario separar tanto el análisis como el tratamiento de los dos grupos enunciados.

Dadas esas consideraciones, este esfuerzo se concentra en el primer grupo que, en general, corresponde a lo que en este documento se denomina pobreza rural. Como se discutirá posteriormente, los conceptos, métodos, modelos analíticos y mecanismos de operacionalización presentan dificultades basadas en la heterogeneidad propia del sector, las grandes diferencias de territorialidad, los criterios de comparabilidad, la multicausalidad del fenómeno que se pretende modificar y los puntos de corte que son necesarios para delimitar el ámbito físico y conceptual del análisis. Adicionalmente, las peculiaridades del sector rural no han sido siempre incluidas en los planteamientos conocidos para analizar los fenómenos de la pobreza, con lo que se detectan necesidades de orden conceptual y dimensional que deben abordarse en un ejercicio de este tipo.

Simultáneamente, resulta evidente que la realización de un plan de la magnitud territorial e institucional que se ha mencionado constituye un esfuerzo de gran alcance en el orden de la inversión, la coordinación, la ejecución, el seguimiento, la coherencia y los tiempos y movimientos, en cada Región y espacio territorial diferenciado. La información generada por las SERPLAC, los programas sectoriales de acción, los planes de trabajo de las instituciones y servicios y las contribuciones del sector privado requieren un patrón de ordenamiento general, de tal manera que se llegue a la elaboración de planes específicos diferenciados que sean congruentes con las necesidades territoriales y las condiciones específicas de los grupos objetivos.

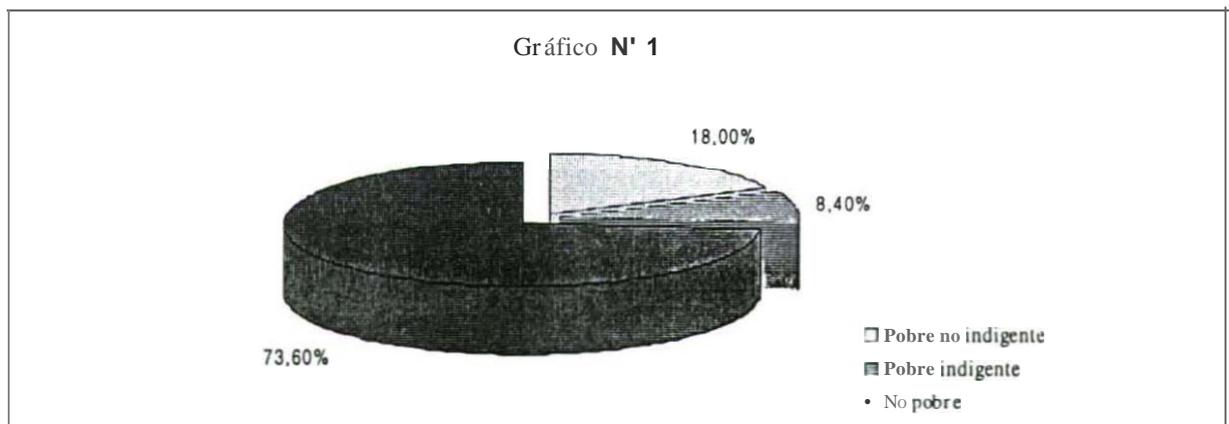
Es claro, entonces, que se cumplen varios objetivos al tratar de generar marcos conceptuales, operativos y evaluativos de las condiciones y factores determinantes de la pobreza rural: **determinar** y ordenar los elementos a los que debe dirigirse la política para superar la pobreza, construir herramientas ordenadoras que faciliten una eficiente operacionalización del PNSP, formular y probar indicadores que **permitan** un adecuado seguimiento y una evaluación analítica y diferenciar la territorialidad en base a las condiciones que determinan la heterogeneidad multivariable de las zonas rurales.

Para dar cumplimiento a estas tareas se propone realizar un esfuerzo sistemático, basado en el desarrollo conceptual y operativo de los factores que intervienen y los procesos que dan lugar a la pobreza rural, diferenciando los principales segmentos de esa pobreza y buscando la ponderación de los factores, según esa diferenciación. Esto se pretende completar mediante un estudio de tipificación de la pobreza en las áreas seleccionadas, el ordenamiento de los factores que influyen en el fenómeno, la validación de modelos causales y el desarrollo de indicadores confiables y representativos.

11. Dimensión y localización de la pobreza rural

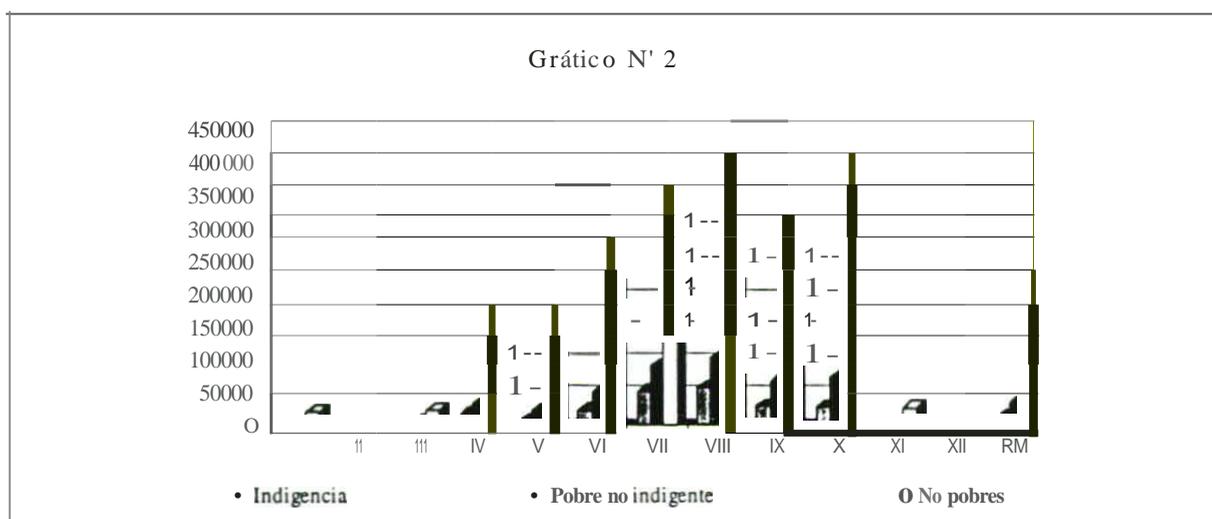
Para los efectos de la cuantificación, se clasifican como rurales los asentamientos, concentrados o dispersos, con 1.000 o menos habitantes o entre 1.001 Y 2.000, con predominio de población económicamente activa dedicadas a las actividades primarias (INE, 1992).³

Para 1994, la encuesta CASEN estima una población rural de 2.276.902 personas, que forman 582.071 hogares. En esa misma encuesta se determina que en situación de pobreza rural existían para ese año 153.667 hogares, lo que representa el 26,4% de los hogares rurales (gráfico N° 1).



En el gráfico N°2 se observa la población en situación de indigencia,⁵ pobreza y no pobreza, según los datos de la CASEN 1994. La mayor cantidad de población rural se localiza entre la Cuarta y la Décima Regiones del país. La pobreza rural sigue este mismo patrón de distribución, concentrándose principalmente entre la Sexta y la Décima Regiones, acumulando el 85,2% de los hogares rurales pobres e indigentes del país.

3. INE. Censo de Población y Vivienda. Chile. 1992
4. CEPAL, 1995. Situación de la Pobreza en Chile. Encuesta CASEN 1994. Cuadros de Resultados. Información preliminar.
5. La línea de indigencia corresponde al costo de la canasta mínima de alimentación. Los hogares cuyos ingresos totales no alcanzan ni aún esos montos se consideran indigentes. Altimir, Osear. La dimensión de la Pobreza en América Latina. (EPAL. 1979).



Al comparar la información de la CASEN 1992 Y 1994 (cuadro 01, en anexo), se observa una **disminución** de dos puntos porcentuales de la población pobre rural, lo que corresponde a una **disminución** en 2,4 puntos porcentuales de los hogares.

Asimismo, se observa que en 1994 la indigencia aumenta en nueve regiones, mientras que la población pobre no indigente aumenta sólo en cinco regiones. Las regiones I a la IV presentan un aumento en la cantidad de personas que se encuentran en la condición de indigencia y también en la de pobreza no indigente, mientras que en las regiones V a la XII tanto la indigencia como la pobreza no indigente disminuye en el período.

De otro lado, Echenique y Rolando (1989),⁶ en base a los antecedentes del INE para el año 1986, localizaron a los campesinos en diferentes segmentos agroclimáticos identificados en cada una de las regiones del país. De ese análisis y de las características de la pobreza rural, es posible esperar que en las condiciones de máxima adversidad para la producción agropecuaria -secano interior, secano costa y precordillera- se tienda a concentrar la mayor proporción de hogares pobres rurales. Esto concuerda con la localización de un mayor número de hogares campesinos pobres entre la Sexta y la Décima Regiones (cuadro 02, en anexo). En efecto existe una alta correlación entre las características físicas, calidad y localización de la unidad productiva y nivel de ingreso del pequeño productor⁷

La pobreza rural está constituida, principalmente, por familias de pequeños agricultores campesinos dedicadas bien a la agricultura de subsistencia, al **trabajo** rural asalariado o a distintas combinaciones de las anteriores, localizadas a lo largo del territorio nacional y con

6. Echenique, Jorge y Rolando, Sergio. 1989. La Pequeña Agricultura. Santiago. 1989.

7. López, Ramón. 1995. Determinants of Rural Poverty: A **Quantitative** Analysis for Chile. Commissioned Paper for the Technical Department, Rural Poverty and Natural Resources, Latin American **Region**, World Bank. Mimeo. 33 pp.

especificidades productivas, culturales y de etnia, según la región y la zona en que se encuentren.

Si se considera al pequeño agricultor como aquel con no más de 12 há de riego equivalente, estimados en 225 mil familias, constituye un grupo muy heterogéneo que agrupa desde agricultores prácticamente sin tierra hasta jefes de hogar con ingresos equivalente a clase media. El análisis de una muestra de 1000 hogares de pequeños agricultores entre la IV Y la X Regiones muestra una gran polarización de los ingresos.⁸ Esta situación concuerda con la información de la CASEN-1992, según la cual la diferencia entre el primer y quinto quintil fue de aproximadamente 10 veces, para la población rural.

Existe una gran dependencia de los hogares pobres rurales de las fuentes de ingreso derivadas del trabajo asalariado y otras actividades remuneradas realizadas fuera de la unidad de producción. Se estima que el grupo de menor ingreso obtiene el 66% de los mismos de las actividades realizadas fuera de sus unidades de producción, en tanto que el grupo con ingresos más altos deriva 30% de ellos de las mismas fuentes. En la muestra analizada, el ingreso por labores asalariadas representa casi el 60% del ingreso total de los hogares y sólo 20% de los hogares incluidos en la muestra no tienen ningún ingreso de fuera de la finca. Como es de esperarse, el trabajo asalariado está inversamente relacionado con el uso de insumos modernos en la agricultura, el tamaño de la explotación y el de la familia, y directamente relacionado con el número de personas en edad de trabajar.⁹ A estos guarismos es necesario agregar los miembros de familias rurales sin tierra que viven de actividades asalariadas en las áreas rurales.

Como ejemplo de la diversidad de sectores considerados pobres, se puede mencionar que en la zona norte se encuentra pequeña agricultura en el altiplano, en la precordillera del norte grande y en las comunidades sucesionales de la Cuarta Región. También se detecta pobreza en el minifundio del secano costero interior y precordillerano central, entre la VI y la VUI regiones; en las reducciones de los pueblos mapuche, pehuenche y huilliche en parte de la VIII, IX Y X regiones o en el minifundio chilote de la X región.

La localización territorial y el tamaño de las explotaciones se asocian con los niveles de ingreso y de pobreza de estos segmentos de población que, a su vez, están relacionados con la actividad económica y la vida socio-cultural territorial. Consecuentemente, los niveles de concentración de servicios sociales y de acceso a otros sectores de la economía son muy débiles, contribuyendo así a reducir las posibilidades de los pobladores para diversificar sus fuentes de ingreso. Un análisis reciente de los pequeños agricultores del secano entre la V y la VII Regiones realizado por la FAO y el Banco Mundial, indica que los niveles de pobreza aumentan cuando

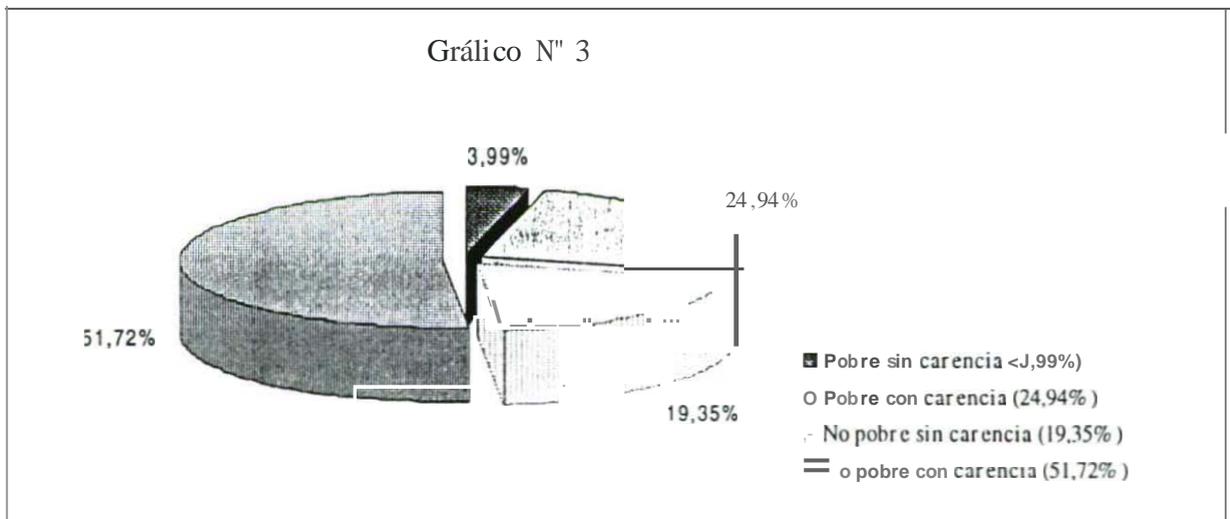
8. Ibidem

9. [ibidem.

el tamaño de las propiedades decrecen, se incrementan con el nivel de "ruralidad" que se asocia con carencias de obras de infraestructura, como las vías de comunicación.¹⁰

Clasificación empírica de la pobreza rural

Se han intentado varios métodos de clasificación de la pobreza. En la sección III de este documento se presenta una discusión de los métodos de mayor uso. En cualquier caso, es indispensable aceptar que la pobreza no es sólo el resultado de los ingresos de un hogar en un momento dado, sino de la conjugación de ingresos, de la satisfacciones de necesidades consideradas básicas y de la estrategia de cómo se satisfacen estas necesidades.



En base a estos criterios¹¹ y a los índices de carencias desarrollados por el Departamento de Planificación y Estudios Sociales (MIDEPLAN), se clasificaron los hogares rurales pobres a nivel nacional y dentro de cada una de las regiones del país, según la encuesta CASEN 1992, lo que se observa en el gráfico N° 3 Y en el cuadro N°3 (en anexo).

La información muestra la heterogeneidad de pobreza rural, pues se clasifican varios grupos de hogares con el cruce de los niveles de salarios y la satisfacción de necesidades. Se destaca una alta proporción de pobreza rural categorizadas como pobreza crónica, en la que precisamente se conjugan un ingreso por debajo de la línea de pobreza y al menos una necesidad básica no satisfecha (24,94% de los hogares registrados en la CASEN, 1992). Desde el punto de vista de localización de la pobreza crónica, en el cuadro N° 4 (en anexo) se observa que

10. Estudio de la FAO y el Banco Mundial (Chile-SECANO). 1993. Citado por López, Ramón. op. cit.

11. Katzman, R. La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. Revista de la CEPAL N° 37. Santiago Chile. 1989.

ésta se concentra, en términos absolutos de hogares, entre la Sexta y Décima Regiones, en donde se agrupa el 80,9% de los hogares rurales.

Por otro lado, es predominante la proporción de hogares rurales que sobrepasan la línea de pobreza pero que mantienen al menos una necesidad insatisfecha (51,72% de los encuestados). Esta cifra es consistente con el efecto de la territorialidad, las características de las condiciones rurales y la influencia del aislamiento a que están sometidas las zonas rurales con condiciones más adversas.

De hecho, es posible atribuir a la condición de dispersión geográfica de los hogares rurales la dificultad para el acceso a ciertos servicios, como los centros de enseñanza, que es un factor altamente correlacionado con la pobreza. Es así como en los índices de escolaridad y de saneamiento interno, el segmento de hogares rurales no pobres presentan carencias muy superiores a los hogares del mismo segmento en la zona urbana. Por ejemplo, la escolaridad¹² en la zona urbana sólo registra carencia en el 6% de los hogares no pobres, en comparación con el 23,3% observado en la zona rural. Si a esto se le agrega que el peso de tres años de educación secundaria, por ejemplo, en el ingreso per cápita puede representar un incremento del 30% frente a los que no tienen ese nivel educativo,¹³ las restricciones de acceso a este tipo de servicio se convierten en determinantes de la pobreza rural.

Acciones que contribuyen a superar la pobreza rural

Como se mencionó en la sección de antecedentes, se han venido realizando esfuerzos para combatir los estados de pobreza rural. Dada la multivariabilidad del fenómeno, los esfuerzos que se prestan en forma de servicios a ciertos sectores de la población rural pobre siguen diferentes líneas de acción y apuntan a afectar de manera diferenciada algunos de los factores condicionantes de la pobreza.

En este sentido, el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, ha focalizado su trabajo de apoyo a la agricultura campesina en el segmento de productores agrícolas que en base a su dotación y calidad de los recursos, tienen el potencial para mejorar su situación de vida, a través de la inserción en mercado de insumos y productos.

Con este criterio se atienden en la actualidad a cerca de 60 mil productores campesinos, los que se supone pueden mejorar su competitividad y alcanzar un mejor posicionamiento en los mercados a través de la transferencia de tecnología y de acciones que mejoren sus estrategias de comercialización.

12. Fuente: Departamento de Planificación y Estudios Sociales (MIDEPLAN).

13. López, Ramón. op. cit.

Asirrusmo, MIDEPLAN, a través del FOSIS, ha focalizado sus recursos en el sector rural, implementando una política de apoyo a la transformación de productos para agregar valor a la producción primaria, buscando mejorar la rentabilidad de la mano de obra, como fuente de ingresos en aquellos hogares rurales que no cuentan con una dotación de recursos de producción suficientes para derivar los ingresos necesarios para mejorar su nivel de vida.

Con esta estrategia, el FOSIS llega a 65 mil familias campesinas, que en su gran mayoría son parte de la población objetivo del Ministerio de Agricultura, a través de I DAP.

En conjunto ambos servicios atienden a unas 80 mil familias campesinas, lo que representa no más del 15% del total de hogares rurales.

Suponiendo que en ambos programas hay un número importante de hogares pobres involucrados, la cobertura no alcanzaría a más del 40% de hogares pobres, lo que deja una alta proporción de hogares que no forman parte de estos Programas y, probablemente, no constituyen parte de la población objetivo de dichos servicios.

En resumen, hay un segmento de productores campesinos que es parte de una estrategia que está orientada a desarrollar y fortalecer las potencialidades de integración a los mercados, mejorando por esta vía sus niveles de vida. Sin embargo, hay un importante número de hogares que no se beneficia de esta política, siendo su única alternativa la venta de fuerza de trabajo.

De otro lado, el gobierno de Chile ha impulsado una política de inversión del Estado para el mejoramiento del hábitat rural. Este esfuerzo está orientado a satisfacer necesidades básicas de los hogares rurales y abarca esfuerzos en: (i) vivienda y saneamiento básico rural; (ii) electrificación rural; (iii) telecomunicaciones rurales; (iv) vialidad rural; (v) salud rural y (vi) educación.

Este esfuerzo compromete el trabajo directo de cinco ministerios, con una inversión cercana a los 95.000 millones de pesos en 1994.

11. Conceptualización y medición de la pobreza rural

Como se ha venido sugiriendo, la pobreza es un fenómeno difícil de definir, *a fortiori*, la pobreza rural. La dificultad consiste primordialmente en su carácter relativo y sumamente heterogéneo, la multiplicidad de factores que la caracterizan, la territorialidad en que se localiza y el medio socioeconómico y cultural en que interactúan aquellos factores que la determinan.

Las ciencias sociales, estimuladas en amplia medida por las grandes organizaciones internacionales han logrado superar la concepción simplista que señalaba la pobreza como un fenómeno homogéneo, y han tendido por avanzar bastante en la identificación y en el análisis de las diversas situaciones de pobreza y miseria¹⁴ y en sus métodos de medición.¹⁵ La razón de este desarrollo conceptual está relacionada con la creciente ampliación, tanto en extensión cuanto en intensidad del fenómeno. Como lo señaló muy bien Munagh en su visión de Latinoamérica durante la llamada década perdida, "... cada vez hay más pobres, los pobres son más pobres y existe una gran diversidad en las formas que asume la pobreza".

Concepto de la pobreza

En general, la pobreza puede ser concebida como un "síndrome social" que afecta a un conjunto de personas y hogares. En este síndrome concurren una serie de manifestaciones asociadas a la deficiente alimentación y nutrición, a las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción precaria e inestable en el aparato productivo, a actitudes de desaliento y anomia, a la marginalidad respecto de los centros de toma de decisiones y, presumiblemente, a la adscripción a una **escala** de valores particulares, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.¹⁶

Se trata, por cierto, de una definición amplia, extensiva que por enumeración sucesiva trata de mostrar las múltiples facetas de un fenómeno complejo y heterogéneo.

14. Vea al respecto: "¿Se puede superar la pobreza? - Realidad y perspectivas en América Latina. Proyecto CEPAL PNUD. "La pobreza crítica en América Latina", Coordinador: Sergio Molina S., Naciones Unidas. CEPAL/ PNUD, 1980, 286 p., resultado de un seminario realizado en la sede de la CEPAL. entre el 127 y el 31 de Agosto de 1979.
15. **Se utiliza aquí deliberadamente el vocablo "medición" en vez de la palabra "definición", porque, como se verá más adelante, la dimensión cuantitativa y económica domina en los intentos de conceptualización operativa.**
16. Ver Altimir, Osear "La dimensión de la pobreza en América Latina", Santiago, Cuadernos de la CERA, Naciones Unidas, 1979, p.2.

Sin embargo, actualmente las formas más socorridas para evaluar las condiciones de pobreza de los hogares son de carácter más sintéticas y pretenden dar un concepto normativo de pobreza, basado en juicios de valor sobre los niveles de bienestar mínimamente adecuados, las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable y sobre qué grado de carencia resulta intolerable. Es el concepto de pobreza que se encuentra en los métodos de líneas de pobreza (LP) y en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los cuales serán discutidos con mayor detalle más adelante en esta sección.

A pesar de la universalidad conceptual de los criterios de definición de la pobreza, su expresión operacional no tiene la misma amplitud de aplicación. Esto ha llevado a la generación de definiciones específicas en los ámbitos urbano y rural.

En relación a la pobreza rural se han intentado diversas definiciones que realzan aspectos diferentes de sus manifestaciones múltiples en esta área. Algunas, como la de los organismos internacionales, (CEPAL. FAO. PREALC. etc.) se han centrado en los aspectos más básicos del bienestar que pueden ser cubiertos por el ingreso del hogar. Otras, han insistido en la inserción precaria de los pobres rurales en el aparato productivo y en la diferenciación social provocado por los procesos de cambio y modernización en la agricultura. Por otro lado, también, se han incorporado aspectos nuevos, como la degradación de los recursos naturales que trae aparejada la sobre explotación de dichos recursos que realiza el productor pobre.

En general, todas estas conceptualizaciones tratan de dar cuenta no sólo de la heterogeneidad del fenómeno sino de mostrar que la pobreza rural es específicamente distinta de la pobreza urbana (y que, en razón de ello, exigiría instrumentos de medición ad hoc).

¿Qué es, entonces, lo específicamente distinto de la pobreza rural? Para intentar una respuesta es necesario, en primer lugar, describir y analizar el mencionado síndrome de la pobreza rural, tratando de distinguir sus manifestaciones, sus causas próximas y las condicionantes estructurales del fenómeno; en segundo lugar, con un concepto ya acotado de pobreza rural, discutir los métodos de medición más adecuados para dar cuenta de la complejidad y especificidad del fenómeno. Se trata, en definitiva, de determinar aquellas características que tienen una mayor ponderación en la presencia y persistencia de la insatisfacción de las necesidades básicas en un hogar rural.

Los estudios sobre la temática muestran el rasgo peculiar de la pobreza rural: la interacción estrecha entre la familia, el poblador rural, el medio ambiente físico-biológico y los procesos de cambio económico y social experimentados en las zonas rurales. De modo tal, que la pobreza rural tiene una alta relación con zonas ecológicas determinadas y, posiblemente, un mayor incidencia en aquellas de menor potencial productivo (zonas áridas, semiáridas, de laderas o de montaña), con un alto grado de dispersión (respecto de sí misma, como respecto a los centros urbanos), las cuales se encuentran marginadas del proceso de modernización y/o

de la esfera de las políticas públicas (además de este tipo de pobreza, existen otros, como la típica de los sectores rural-urbanos).

Estas interrelaciones dan lugar, cuando menos, a dos consideraciones metodológicas. Por un lado, imponen un enfoque integrado, pero a la vez analítico en cuanto a la necesidad de diferenciar los factores que provienen de la composición y característica de los hogares, las características ecológicas de las localidades y las interacciones de las anteriores. Por otro lado, exige discernir sobre la necesidad de incorporar a las mediciones de pobreza indicadores sensibles a la dependencia económica que los más pobres tienen de la base de recursos naturales. Por su importancia, se incluyen a continuación las principales características de los hogares rurales y del ingreso familiar.

El perfil de los hogares pobres rurales

Las características del hogar pobre permiten comprender la especificidad de la pobreza rural. Tres factores de importancia deben ser tenidos en cuenta: los aspectos socio-demográfico, los económicos y los culturales. En gran medida y concomitante con otros factores, los rasgos y características de los hogares rurales en estos aspectos condicionan las oportunidades para permanecer, salir o reincorporarse al contingente de los pobres rurales.

Aspectos socio-demográficos

a. El tamaño y estructura de los hogares pobres

En relación a este tema, los estudios señalan una tesis básica: existe un vínculo peculiar entre la producción económica, la reproducción de la fuerza de trabajo y el nivel de vida a que acceden las familias, cuando ellas se constituyen simultáneamente en unidades de producción y consumo.¹⁷ Se sabe que la fecundidad es alta en las zonas rurales, pero lo es más en los sectores agrícolas y, específicamente, entre los pobres. Los hogares pobres rurales son de mayor tamaño que los no pobres rurales y no pobres urbanos, contando, a la vez, con una mayor cantidad de menores.¹⁸ Este fenómeno tiene consecuencias graves para la familia y los recursos productivos. En Chile se ha encontrado que el tamaño de la familia rural pobre, a pesar de no ser muy grande, tiene un alto impacto negativo en el ingreso per cápita (con una elasticidad de cerca de -0,50).¹⁹

17. Errázuriz, Margarita Ma.: "Dinámica demográfica y pobreza". FAO. La pobreza rural. Santiago. 1984.

18. CELADE: "Informe sobre la **situación** de la población en Chile", Santiago, CELADE, 1991.

19. López, Ramón. op.cit

La elevada tasa de natalidad en estas áreas agrava la condición de pobreza, pues presiona sobre los recursos naturales escasos y muchas veces con alta degradación. Es decir, se tiende a dar cabida a una mayor fuerza de trabajo en terrenos en franco proceso de pulverización²⁰

Por otro lado, la presión sobre la tierra se relaciona con los movimientos migratorios que pueden llegar a deteriorar las fuentes de ingreso. Esta condición impulsa a las mujeres e hijos al mercado laboral y a considerar un mayor peso económico a los pasivos, trastocando la distribución tradicional de papeles entre los miembros de la familia.

La perspectiva de "grupo vulnerable" muestra el papel clave de la estructura de los hogares en la severidad de la pobreza. Si bien la jefatura de hogar pobre femenina con hijos es menos frecuente en la zona rural que en la urbana, no es menos cierto que la precariedad de las primeras es mayor, pues tres de cada diez vive en condición de pobreza.²¹

Por otro lado, si se observa otro grupo vulnerable, los jóvenes, se detecta que la juventud rural pobre (relativamente más numerosa que la urbana) inicia a más temprana edad su ingreso a la fuerza laboral. Ello implica, además de la presión sobre los recursos productivos, haber sacrificado la educación que es un factor de calificación para un mejor desempeño laboral. Este es un eslabón más en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En síntesis, el tamaño y estructura típica de los hogares pobres rurales es la resultante de una compleja red de factores demográficos culturales, sociales, económicos e históricos. En una perspectiva de ordenamiento causal de los factores, el tamaño y estructura que caracterizan a los pobres rurales no son factores que generan *per se* la pobreza, sino que la agravan (y desde este punto de vista constituyen factores importantes en la formulación de la política social). La fecundidad, por ejemplo, se liga a la pobreza en el sentido en que los hijos de familias pobres probablemente sigan siendo pobres, de modo que la fecundidad alta ayuda a reproducir un mayor número de familias pobres. Otro ejemplo, las uniones consensuales en las familias pobres no es propiamente hablando un corrolato de la pobreza, pero esta situación de hecho, puede contribuir a que ese hogar no satisfaga sus necesidades básicas toda vez que recae por lo general sobre la madre la responsabilidad por la alimentación²². Similar razonamiento podrá hacerse en el caso del tipo de hogar nuclear en el cual la jefatura radica en la mujer.

20. Cordovcz, Luis López: "Agricultura y Alimentación, Evolución y transformaciones más recientes (n América Latina", en Cuaderno de la CEPAL, N° 16, Abril de 1982.

21. MIDEPLAN/ UNICEF "La impresión de la cifras. Niños, Mujeres, Jóvenes y Adultos Mayores", Santiago UNICEF, 1993, 221 p.

22. Kalzman, Rubén: "¿Porqué los hombres son tan irresponsables?". CEPAL/ CELADE, Santiago, 1991.

b. La educación en los hogares pobres

Los niveles de estudio constituyen un factor que influye tanto sobre el tamaño y composición de las familias como en el nivel de ingreso del hogar²³. Asimismo, la educación en los hogares pobres guarda relación con la educación de los hijos. Los jefes de hogar rural pobre alcanzan menos años de estudio que los hogares no pobres (4,5 y 5,5, respectivamente) y sus hijos presentan carencias agudas tanto en calidad como en cantidad de la educación. En estos hogares es más probable encontrar niños y jóvenes (6-14 y 15 a 18 años) que no asisten al sistema escolar y que no cumplen la norma de progreso escolar según la edad²⁴.

Las diferencias en los niveles educativos entre los pobres y no pobres tanto como las diferenciales en la calidad de la instrucción, constituyen los factores sociológicos más relevantes para explicar el círculo vicioso de la pobreza.

Aspectos socioeconómicos de los pobres rurales

Las diferencias de condiciones socioeconómicas de los hogares rurales, constituyen los factores más próximos que explican el bienestar de las familias y, en buena parte, de la satisfacción de sus necesidades básicas. El empleo, el acceso a la tierra, la composición del ingreso, la división interna del trabajo familiar y el acceso a los mercados son los componentes básicos que permiten caracterizar el hogar pobre rural.

a. Perfil del empleo y origen de los ingresos

Como se mencionó anteriormente, 105 pobres rurales son, fundamentalmente, los campesinos minifundistas (pequeño agricultor), campesinos sin tierra y los asalariados rurales.

Tradicionalmente, el minifundista ha sido el prototipo del pobre rural. Su pobreza "económica" está determinada no sólo por el tamaño de su propiedad sino por la baja productividad de sus recursos productivos que se refleja en el nivel y estabilidad de ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

La diversidad y sectorización de los estratos rurales en los que se concentra la pobreza están también relacionados, en general, con el tipo de agricultura que practican los productores. Tanto la pequeña agricultura como la denominada agricultura campesina mantiene sistemas

23. **Se estima que la educación media aumenta el ingreso rural en 30% y la universitaria en 140%** López-Ramón. op. citó

24. **Según Raczynski, alrededor de un tercio de los hogares pobres rurales presentan este tipo de carencia.** Ver "Tipos de pobreza", Chile 1987. Resultados de un ejercicio empírico, Notas Técnicas CIEPLAN, N° 146. Marzo 1992.

de producción compuestos, principalmente, por productos de amplio consumo, con tecnologías de producción tradicional, rebaños muy pequeños y sin especialización de producción, con un nivel bajo de posicionamiento en los mercados y con acceso reducido a los servicios de producción. En estas condiciones, el nivel de capitalización es prácticamente inexistente y las empresas cumplen una función meramente reproductiva.

En relación a los asalariados agrícolas, se pueden distinguir algunos subgrupos. El primero lo conforman los minifundistas propietarios que no pueden asegurar la subsistencia de su familia a partir de la producción agropecuaria, por lo que se ven obligadas a trabajar fuera del predio para suplementar el ingreso. Generalmente ejercen varias otras ocupaciones relacionadas con el pequeño comercio, la producción artesanal y vendiendo su trabajo por períodos.

El segundo subgrupo lo forman quienes han perdido su vinculación permanente con la tierra. Este contingente de mano de obra es heterogéneo y es producto de varios procesos: la población rural desplazada por la fragmentación de los minifundios, la población desplazada por la modernización de la agricultura, los campesinos sin tierra y la población urbana con actividades agrícolas de temporada.

Esta diversidad de las fuentes de empleo tiene su propio correlato con el ingreso. Tanto en la producción y venta de productos como en las actividades asalariadas fuera del predio, existe una importante participación de la esposa y los hijos de las familias rurales.

De acuerdo a FAO, existe una relación inversa entre el nivel de la explotación y la proporción del ingreso familiar proveniente de ganancias obtenidas fuera del predio.²⁵ Se estima, en general, que los ingresos son inestables y de bajo monto, razón por lo cual una parte de los productores y asalariados no logran sobrepasar la línea de pobreza e, inclusive, se concentran bajo la línea de la satisfacción de las necesidades básicas (indigencia).

El trabajo de la mujer y de otros miembros del hogar distintos del jefe del hogar, con frecuencia es el aporte decisivo para que el hogar satisfaga sus necesidades básicas.²⁶ En varios países se estima que la contribución de la mujer a las actividades productivas puede ser de 35 % del tiempo utilizado, además del trabajo de reproducción familiar que se concentra en estos miembros de la familia.²⁷

25. FAO: "La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo Latinoamericano.....p. 641

26. Para el caso de San Felipe y Los Andes, Rivera y Cruz estimaron en 16% la contribución de las mujeres al ingreso del hogar. Ibidem. p. 63.

27. IICA-BID.1994.

b. El acceso a los mercados

Pese a su marginalidad territorial y ecológica, queda claro que el pobre rural -en cuanto productor y consumidor- necesita de los mercados para su sobrevivencia. El autoconsumo suele ser una porción pequeña respecto de la producción total.

La evidencia muestra que la inserción campesina en los mercados de productos es precaria y decididamente marginal comparativamente con la empresa agrícola mecanizada. De partida, se reduce, principalmente, al mercado interno y a la comercialización de productos que componen la dieta básica alimenticia (trigo, porotos, garbanzos, lentejas y papas, son cultivos tradicionalmente campesinos y de reconocida baja rentabilidad), o producción animal de caprinos y bovinos que también enfrentan mercados muy restringidos.

Desde el punto de vista de los mercados, estos productos son altamente inestables en su precio, muestran definidos patrones de estacionalidad, poca transparencia en la formación de los precios, concentración en la comercialización y, en algunos casos como los quesos de cabra, una notable ausencia de estrategias de comercialización.

El tamaño de las fincas y su producción, la ausencia de mecanismos de acopio y organización social para enfrentar los mercados, la falta de articulación del subsector de los pequeños con los agentes económicos y las condiciones empresariales poco desarrolladas condicionan la capacidad de negociación de los productores pobres, no sólo en los mercados de productos sino en los de insumos y en los financieros.

Aspectos socio-étnicos

No existen estadísticas que permitan estimar la magnitud de la población pertenecientes a diferentes etnias indígenas que se encuentran en situación de pobreza. Algunos estudios etnográficos estiman una asociación estrecha entre la pobreza e, inclusive la indigencia rural, y las características indígenas de la pobreza.²⁸ La pobreza extrema de los hogares indígenas se explica por su doble condición de campesinos y de miembros de una cultura **dominada**.²⁹

En efecto, la actividad generalizada de los indígenas en el campo es la producción agrícola tradicional, sea en forma dispersa o concentrada en pequeños o medianos pueblos o alrededor de grandes haciendas. El despojo de sus recursos de tierra los ha confinado a millísculos

28. Ver Durston, John "Aspectos estructurales de la pobreza entre los grupos indígenas de América Latina", Santiago, ILPES, 1979.

29. FAO: "La Política Agrícola..."

predios, por lo que han debido suplementar sus ingresos con trabajo asalariado agrícola, con artesanías o con el comercio.

Existe una discriminación en varios sentidos: salarios rurales más bajos, mínimo acceso a la educación, poco acceso a la tierra como factor productivo e inseguridad de la misma por problema de titulación que tienden a hacerse crónicos.

Los condicionantes estructurales de la pobreza rural

En general, la literatura dedica atención a algunos factores que apuntan al diseño estructural de la sociedad, que condicionan la base de la generación y reproducción de la pobreza rural: condicionantes económicos, demográficos, ecológicos, de infraestructura de servicios y de organización social y de participación.

Condicionantes económicos

Desde el punto de vista estructural existen dos condicionantes principales: la desigual distribución de la propiedad agrícola y la falta de oportunidades ocupacionales no agrícolas permanentes en las áreas rurales.

Ambas condiciones (productos históricos y del proceso de penetración de la empresa capitalista en el campo) afectan dos de las fuentes principales de ingreso de los campesinos pobres: la producción y el ingreso que de ella se deriva y la posibilidad de obtener un empleo estable. La persistencia de la concentración de la propiedad lleva a la fragmentación de la propiedad y, paralelamente, a mantener una relación de dependencia económica respecto de los grupos con mayores recursos.

Desde el punto de vista económico existen otros factores que no siendo estructurales, condicionan la producción y el estado de pobreza de algunos segmentos de la población rural. Tal es el caso de la falta de títulos de la tierra: existen estimaciones que sugieren que los agricultores sin títulos de propiedad obtienen un ingreso promedio menor en 15%, en

comparación con los que sí tienen título, simplemente por la posibilidad de acceder a servicios como crédito, que les permita una mayor productividad de los factores de producción.³⁰

Del mismo modo, la estructura económica fuerza un empobrecimiento de los suelos y a una disminución de la productividad. El campesino no tiene capacidad de utilizar fertilizantes, por lo que su opción más inmediata de sobrevivencia es sobrexplotar la tierra, con lo cual inicia el círculo vicioso de bajos ingresos y deterioro sucesivo de los recursos naturales disponibles.

La capacidad de inserción en los mercados y en las cadenas agroalimentarias marca otro condicionante que, de hecho, afecta la competitividad que puedan alcanzar muchos pequeños agricultores.

De allí que no resulte extraño comprobar la marginalidad del productor pobre respecto a algunos servicios para la producción, mecanismos de comercialización y almacenaje de cosechas con las que cuentan los propietarios agrícolas con mejores recursos productivos.

Condicionantes demográficos

Los factores demográficos que posiblemente tengan mayor incidencia en la pobreza rural son el patrón de migración del campo a las zonas urbanas y el tamaño de la familia rural, en cuanto se relaciona con el proceso productivo.

Por tratarse de una permanente migración principalmente de jóvenes en edad productiva, cada adulto activo debe generar ingresos para un número mayor de miembros no activos del hogar. Por otra parte, la fuerza de trabajo rural ni se renueva ni mejora en calidad, puesto que los migrantes rurales arrastran consigo los mejores niveles educacionales; esto es, los trabajadores con mayor potencial productivo. Por vía de consecuencia, el hogar rural queda en una vulnerabilidad extrema, pues permanecen en él niños y ancianos.

Con todo, el proceso de migración tiene también una contraparte positiva toda vez que los migrantes no pierden los vínculos con el hogar de origen, constituyéndose en un apoyo económico de importancia no despreciable.

30 López, Ramón. op. cito

"Este cuadro se ve agravado ·señala FAO· por los problemas derivados de la indivisión legal de tierras en las cuales, aunque los productores desarrollan su actividad de manera atomizada, utilizan las mismas áreas indivisas o con titulaciones insuficientes o anómalas. La incertidumbre sobre los derechos de propiedad crea efectos negativos adicionales sobre la producción, por ejemplo, actuando como un desincentivo a efectuar inversiones y mejoras, por mínimas que sean, lo que contribuye al estancamiento económico y al empobrecimiento crónico". Ver "Planificación de servicios de apoyo para el desarrollo rural", Santiago, FAO, 1992.

Por otro lado, el tamaño de la familia, si bien no es muy grande (4,4 miembros, en promedio), tiene influencia negativa en el ingreso per cápita. Este hecho sumado al mencionado patrón de migración, deja a cargo de las explotaciones a adultos con un promedio de edad entre 50 Y 56 años, lo que representa una carga para el proceso de reconversión técnica de las explotaciones y de la flexibilidad de gestión necesaria para asegurar un buen nivel de competitividad.

Condicionantes ecológicos

Quizás el aspecto más notable en este cuadro de pobreza campesina es la dinámica **que** se establece entre el productor pobre y el deterioro de los suelos. Sin embargo, como se señala en un estudio, es importante "dilucidar si los problemas o ineficiencias en la explotación de los recursos naturales por los agentes económicos provocan o agudizan una situación de pobreza de la población rural que se relacionan con ellos, o bien si existe la relación en el sentido inverso; es decir, situaciones en las cuales la existencia de una población rural pobre provoca un deterioro excesivo de la base de recursos naturales".

Revertir esta relación bidireccional de causa y efecto enfrenta, al menos, dos obstáculos: la poca o nula difusión de los adelantos tecnológicos que podrían permitir al campesino revertir el deterioro de sus recursos y, por otra parte, la dispersión de la población, que imposibilita una acción eficaz de los propios campesinos y de las agencias externas de promoción tanto estatales como privadas. Como se sabe, la dispersión y baja densidad tiene efectos nocivos sobre la división del trabajo en el campo, el mercado de la mano de obra, la producción, la distribución, el consumo; el acceso a servicios y las instituciones sociales.

Condicionantes por la infraestructura de servicios

Otro efecto de la dispersión de la población rural es la dificultad de llevar servicios de infraestructura que ayuden a satisfacer sus necesidades básicas. Las distancias encarecen mucho la dotación de servicios por lo que el funcionamiento de los que existen es deficiente y la eficacia reducida. En salud, pese a la cobertura casi generalizada, la deficiencia de los servicios redonda en la mortalidad y morbilidad diferencialmente mayor en los pobres rurales. En la educación, incide en una menor cobertura y una menor calidad.

Por otro lado, las familias pobres rurales viven con intensidad particular las carencias en agua potable, en la calidad de la vivienda (materiales que protegen poco de la inclemencia exterior); en las condiciones de habitabilidad (hacinamiento de tres o más personas por piezas) y en el acceso a alguna fuente de energía.

La carencia de esta infraestructura de servicio, si bien afecta a pobres y no pobres, debe entenderse como un obstáculo que impide en mayor medida a las familias pobres rurales acceder a un mejor ingreso (por su baja educación/calificación o salud, por ejemplo); a mejorar su patrimonio (vivienda); a una mayor incorporación a los procesos de comunicación modernos (por carecer de energía) y a mejorar sus expectativas de vida (por carencia de servicios sanitarios, agua potable y hacinamiento).

Por lo señalado, la probabilidad de que un pobre rural abandone dicha condición en ausencia de estos satisfactores, es muy baja.

Condicionantes de organización social y participación

Este condicionante debe ser observado desde dos ángulos: la eficiencia del propio grupo afectado y la eficiencia del sector público y privado.

Desde el primero, la organización (sindicalización) del trabajador se hace muy difícil por su dispersión y atomización lo que reduce su capacidad de presión, dando como resultado bajos salarios y condiciones laborales adversas. Pero también influyen los contenidos mentales de los miembros del hogar que tienen que ver con valores y expectativas y actividades asociadas al fatalismo, el desaliento, la apatía y la falta de confianza en los esfuerzos cooperativos.

En este sentido, existen diferencias entre los productores rurales que tienen mayor potencial productivo y aquellos que no tienen acceso a recursos, o que por su ubicación territorial tienen menos potencial. Los servicios que reciben los primeros, les ofrece la posibilidad de organizarse en grupos funcionales para acceder a los mismos o, como resultado de ellos, participar en los mercados financieros de insumos y de productos.

Desde el ángulo de las agencias externas, la atomización de la base social conspira contra la eficacia, la eficiencia y la aplicación de las políticas públicas con las que se pretende erradicar la pobreza.

La medición de la pobreza

Como se ha mencionado en varias oportunidades, es virtualmente imposible separar la conceptualización de la medición cuando se quiere entender la pobreza, como quiera que los métodos de medición más conocidos se deriven de las construcciones conceptuales del fenómeno.

Existen varios métodos para medir la pobreza a través de índices que apuntan desde dimensiones macro, hasta aspectos muy específicos. Un buen número de ellos han sido aplicados al sector rural con sentido comparativo y de medición directa. Los más conocidos son los métodos de la línea de pobreza (LP) y el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). También se han aplicado los siguientes: (i) el índice de seguridad alimentaria (ISA), que combina variables relacionadas con la producción y consumo de alimentos; (ii) el índice de pobreza integrado (IPI) que incluye medidas de disparidad de ingresos, su distribución y la tasa de crecimiento del PNB/persona; (iii) el índice de bienestar relativo (IBR), que es una media aritmética del IPI, el ISA y el índice de necesidades básicas (NBI), que se analiza detalladamente en este documento; (iv) el índice compuesto de pobreza (ICP), que define el método de concentración a quienes están bajo la línea de pobreza; (v) el índice de desarrollo humano (IDH), que combina la esperanza de vida, el analfabetismo y una medida del Pm/persona y (vi) el índice de la condición de la mujer.³¹

En razón del uso universal de los métodos de LP y NBI, la discusión sobre la medición de la pobreza y sus definiciones operacionales se centran en estos métodos. 1

Con el método LP se establece un nivel de ingreso necesario para satisfacer las necesidades esenciales del hogar. La determinación de tal ingreso crítico constituye la línea de pobreza. Para establecer si los hogares se encuentran o no en condiciones de pobreza, se comparan sus ingresos con la LP.

Este método distingue todavía un estrato más bajo: la indigencia. En el primer caso se estima que el ingreso permite la adquisición de una canasta de alimentos, más otros gastos como transporte, salud, etc. En el segundo caso se establece un umbral que sólo permite el mínimo gasto de alimentación (indigencia, pobreza crítica, pobreza extrema).

Con el método NBI se determina, a partir de información censal o muestral, si los ocupantes de los hogares satisfacen o no los requisitos considerados como básicos en materia de alimentación, educación, salud y/o vivienda.

Del método LP se ha dicho que se aproxima sólo indirectamente al fenómeno de la pobreza, pues no capta la situación de hecho -fíctico (aquí y ahora)- de insatisfacción o satisfacción de necesidades básicas, sino una satisfacción potencial de acuerdo a un monto disponible de ingreso de los hogares y de acuerdo a supuestos particulares sobre el comportamiento del hogar como unidad de consumo.

31. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. FIDA. 1993. Estado de la pobreza rural en el mundo. La situación en América Latina y el Caribe. Roma. 99pp.

El método NBI es, en cambio, directo en cuanto capta de hecho la insatisfacción de las necesidades básicas pertinentes; sin embargo, subyace en él un concepto de pobreza que privilegia lo infraestructural por sobre la potencialidad económica de los hogares para satisfacer las necesidades básicas.

Con todo, salta a la vista que los dos métodos indicados no se excluyen mutuamente. Al revés, son complementarios, como también lo son sus resultados. Esto es así por "el énfasis que el método LP pone sobre el consumo privado corriente y del NBI sobre la inversión (pública o privada) y el consumo público".³²

Esta complementariedad ha permitido contar con un tercer método de medición de la pobreza, ya puesto en práctica en varios países: el método integrado (MIP). Básicamente, se trata en forma simplificada de superponer los métodos LP y NBI, prescindiendo de aquellas dimensiones que ambos tienen en común.³³ Con la aplicación del MIP, la pobreza resulta de la unión de los conjuntos de pobres identificados por ambos métodos y no de la intersección de ellos.

Este método tiene ventajas comparativas; quizás la más relevante sea que permite identificar la heterogeneidad de las situaciones de pobreza que sufren distintas categorías de hogares. En efecto, el ejercicio de Rubén Katzman para el caso de Uruguay comprueba que los hogares, lejos de sufrir homogéneamente la pobreza, se tipifican en una pluralidad de hogares, tal como se expresa en el cuadro N°S.

Cuadro N° S
CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES EN BASE A LAS DIMENSIONES DE INGRESO
y CARENCIAS

	Ingreso por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia	Hogares en situación de pobreza crónica	Hogares en situación de pobreza inercial
Ausencia de carencias	Hogares en situación de pobreza reciente	Hogares en situación de integración social

Fuente: Katzman (1989)

32. Boltvinik, Julio: "Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica: en "Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia", Bogotá, PNUD, 1991, p. 31.
33. Ver Fresneda, Osear: "Dimensión y características de la pobreza en Colombia según la metodología de medición integrada (MIP)" En "pobreza, violencia y desigualdad: metas para la nueva Colombia", ibidem.

Si bien los organismos internacionales y los gobiernos han cuantificado la pobreza rural a través de los métodos enunciados, ciertamente no se ignoran las limitaciones que presentan estos métodos cuando se aborda un fenómeno tan complejo como la pobreza rural. Se persiste en su utilización por varias razones, entre las cuales sobresalen la necesidad de dimensionar el fenómeno de modo de cuantificar los recursos necesarios para enfrentar/a, además los tres constituyen métodos simples y comparativamente baratos de aplicar, pues permiten utilizar información secundaria como los censos de población y/o las encuestas de hogares.

De este modo, por necesidades de la praxis y por la necesidad aprovechar de información disponible, la compleja definición de la pobreza rural se ve reducida a unas pocas dimensiones: aquellas que precisamente son posibles de encontrarse en las fuentes de información disponibles.

En el contexto rural, los investigadores de la pobreza coinciden en que dichos métodos contienen una serie de sesgos que les resta validez y confiabilidad como instrumentos de definición y medición del fenómeno.

Además de los puntos señalados en la explicación de los métodos, es pertinente tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. "Los bienes y precios de la canasta alimenticia de referencia (línea de indigencia), así como la estructura no alimenticia de la misma (LP), se determinan fundamentalmente a **partir** de encuestas de presupuestos familiares en Santiago. Este sesgo, se introduce, sin duda, por la mayor cantidad de población y pobreza **concentrada** en las ciudades a lo largo del país, aunque las zonas rurales presenten una mayor incidencia porcentual local (y, por ende, intensidad) de pobreza".³⁴
- ii. Es necesario hacer ajustes a LP para adaptar/a a una **línea** rural. Ello implicaría: a) Un mayor requerimiento calórico exigido a la canasta rural utilizada para definir en LI, derivado del mayor esfuerzo físico del trabajo y movilización; b) Un mejor requerimiento exigido al valor de la canasta **rural** que define LP (1,75 veces la LI), asociado a menores gastos típicamente urbanos (transporte, combustible, comunicaciones, etc.): c) Inclusión del autoconsumo valorizado como parte de los ingresos rurales.
- iii. La utilización de indicadores de servicios para el medio rural del NB1 presenta problemas conceptuales severos. En la medida en la que el entorno rural, es en gran medida un entorno natural, la no aceptación de soluciones naturales al abasto de agua, por ejemplo, puede ser puesto en duda. En esa medida, los indicadores de ⁸¹ tendrían un sesgo en contra de lo rural.

34. MtDEPLAN & Cad Duisberg Cesellschar!. Recursos Naturales: Pobreza y Desarrollo. MIDERLi\N 1994.

IV. Ni LP ni NBI recogen la incidencia sobre la pobreza de la base de recursos naturales con la cual cuentan los pobres para mejorar sus ingresos. Esta vinculación permitiría agregar nuevas dimensiones e indicadores al conjunto de necesidades básicas insatisfechas de los pobres rurales.

Lineamientos para la medición de la pobreza rural

Tal como se señaló anteriormente, los métodos LP y NBI no sólo tienen en sus parámetros y variables un sesgo urbano sino que además no logran captar la especificidad de la pobreza rural. En efecto, estos métodos no dan cuenta de la relación recíproca que se establece entre el hogar/familia rural y el medio físico-biológico y medio socioeconómico.

Las necesidades de identificación de la población objetivo pobre rural exigen no sólo una aproximación multidimensional -y consecuentemente multidisciplinaria- sino además una aproximación que permita una comprensión más amplia e integral de la pobreza. Se requiere un marco conceptual en el cual el territorio, como una entidad socio-física (en el sentido lato de la palabra), cumpla un papel importante en la caracterización y localización de la pobreza. En términos prácticos, se busca complementar los antecedentes disponibles sobre los hogares rurales con aquellas variables relacionadas con el medio socio-económico y el medio físico-biológico. En efecto, lo que caracteriza en forma tan peculiar al hogar rural -así lo han recalado los especialistas- es su interacción entre ambos medios.

La interacción del hogar rural con el medio físico-biológico se realiza, principalmente, a través del uso de recursos para la producción agropecuaria (suelo, agua, energía, clima, etc.) y del proceso mismo de la producción que afecta indistintamente a la base de recursos productivos. La interacción con el medio ambiente socioeconómico, se manifiesta a través de la incorporación de otros insumos (semillas, fertilizantes, etc.), el consumo y venta de productos en el mercado y la participación en el mercado financiero³⁵

El relacionamiento del hogar con el conjunto que forma la interacción de ambos medios puede expresarse a través de un índice compuesto por las siguientes variables: las relativas a la potencialidad de los recursos naturales (calidad, disponibilidad y utilización de los recursos naturales) y las relativas a la potencialidad socio-económica (disponibilidad y utilización de otros insumos productivos; participación en los mercados de productos, mano de obra y financieros; productividad y rentabilidad de la actividad productiva; capturas de excedentes y formación de capital; etc.). Estas variables tienen diferente ponderación, cuya valoración

35. Harl y Sands. 1991. Sustainable land-use **systems research** and development. Association for Farming Systems Research and Extension Newsletter, 2(1):1-6.

tendrá que buscarse efectivamente en el ejercicio empírico que se propone completar este proyecto.

Es importante recalcar que debido al nivel de agregación y a las dificultades de medición de las variables que componen el índice, éste debe ser interpretado tan sólo como una herramienta heurística cuya función es permitir una aproximación a los tipos de pobreza que surgen cuando son consideradas las potencialidades socio-económicas y físico-biológicas de los hogares

Por lo tanto, lo que resulta de considerar el Índice de Disponibilidad y Calidad de los Recursos Naturales (IDCRN), en combinación con los métodos de medición del ingreso (I) y de satisfacción de necesidades básicas (NBI) debidamente ajustados a la realidad de los hogares rurales, es una matriz tridimensional. Como puede observarse, el índice adopta tres valores: adecuado, no adecuado y no relacionado.

Cuadro Nº 6
MATRIZ TRIDIMENSIONAL DE LA POBREZA RURAL

	LP	Pobre		No Pobre	
	NBI	Insatisfecho	Satisfecho	Insatisfecho	Satisfecho
I	Adecuado				
O	No Adecuado				
C					
R					
N	No Relacionado				

La matriz permite visualizar, en primer lugar, una dimensión más completa de la heterogeneidad de la pobreza rural, puesto que el índice hace posible una diferenciación mayor al interior de los grupos rurales, en comparación con LP y NBI. La nueva matriz permite vincular el efecto de un conjunto de interacciones físico-biológico-económicas sobre determinada condición social de pobreza o bienestar de los hogares rurales. En segundo lugar, permite visualizar el efecto neto de la base de los recursos naturales sobre el ingreso familiar. Al agregar el IDCRN se relacionan los ingresos rurales que tienen vinculación con la explotación de los recursos propios de la vida rural, calificando su contribución y/o potencial a los diferentes estados de pobreza que pueden detectarse en las celdas de la matriz tridimensional.

En tercer lugar, permite ordenar el sentido, el tipo y efecto de las políticas públicas para el sector. De tal modo, que los desplazamientos horizontales indican el efecto de las políticas

monetarias (LP) Y de inversión pública (NBI) sobre los hogares rurales. De otro lado, el desplazamiento vertical indica la degradación producto de la sobreexplotación de los recursos, o el mejoramiento de la calidad y/o disponibilidad de los recursos naturales de que dispone el hogar, debido a políticas de fomento a las áreas rurales (obras de riego, pavimentación de caminos rurales, asignación de tierras, etc).

A partir de la incorporación del IDCRN y la obtención del índice correspondiente, la medida de la pobreza rural puede esquematizarse sobre la base de la adecuación de los otros componentes incluidos en la matriz tridimensional. Esto es:

1. Versión adecuada de la línea de pobreza (LP), redefiniendo líneas de corte y revisando valoraciones para representar mejor las circunstancias de la vida rural.
- ii. Versión adecuada de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), cambiando los parámetros que contienen sesgos urbanos por aquellos que representan mejor las condiciones rurales
- iii. Incorporación de las variables que capturen la relación hogar/familia rural y medio físico-biológico y socioeconómico (IDCRN).

Cuadros Anexos

•

Cuadro N 1
POBLACION EN SITUACION DE INDIGENCIA Y POBREZA PARA LA POBLACION RURAL (%)

Región	Indigentes		Variación	Pobres no Indigentes		Variación
	1992	1994		1992	1994	
I	15,4	17,4	2,00	21,7	26,1	4,40
II	6,0	7,7	1,70	21,8	35,1	13,30
III	13,7	15,0	1,30	24,0	26,5	2,50
IV	8,9	10,9	2,00	20,9	21,9	1,00
V	7,9	4,8	-3,10	19,2	15,6	-3,60
VI	7,9	9,2	1,30	24,5	19,4	-5,10
VII	12,0	14,9	2,90	28,4	26,2	-2,20
VIII	12,9	14,0	1,10	28,7	25,0	-3,70
IX	11,2	9,4	-1,80	24,2	20,3	-3,90
X	7,9	6,9	-1,00	18,9	19,0	0,10
XI	6,1	8,0	1,90	21,8	11,9	-9,90
XII	1,2	2,4	1,20	10,4	7,2	-3,20
R.M	7,0	7,2	0,20	20,1	19,1	-1,00
TOTAL	10,0	10,3	0,30	23,8	21,5	-2,30

Fuente : Departamento de Planificación y Estudios Sociales (MIDEPLAN). Información preliminar CASEN 1994.

Cuadro Nº2**NUMERO DE CAMPESINOS POR REGIón y SEGMENTO AGROECOLOGICO**

Región	Segmentos Agroclimáticos							
	Secano Costa	Secano Interior	Valle Secano	<u>Valle Riego</u>	Pre Cordillera	Trumao	Ñadi	Chiloe
III		89		1.441				
IV	1.479	1.626		9.284				
V	1.349	216		7.933	195			
R.M		441	398	8.140	170			
VI	1.786	2.021	2.952	7.136	1.096			
VII	2.531	5.642		15.882	4.417			
VIII	13.767	6.429	6.642	5.254	9.559			
IX	11.658	4.909	16.139	842	6.958			
X	3.992		2.862		2.151	8.461	8.745	12.548
TOTAL	36.562	21.373	28.993	58.912	24.546	8.461	8.745	12.548

Fuente: Echenique y Rolando (1989).

Cuadro N° 3
CRUCE DE NBI POR LP EN ZONAS RURALES POR REGION (10)

Región	Pobre		No Pobre	
	Con carencia	Sin carencia	Con carencia	Sin carencia
	21,7	1,93	52,59	23,61
II	13,45	5,34	37,54	43,67
III	20,37	2,65	47,79	26,55
IV	20,37	6,25	48,10	25,2a
V	17,30	2,39	47,61	32,70
VI	20,94	4,10	53,7	21,09
VII	30,92	3,03	4,0a	11,97
VIII	34,10	4,09	47,11	14,70
IX	27,29	5,57	44,14	23,00
X	20,70	3,96	57,39	17,96
XI	14,17	2,92	68,75	14,17
XII	4,62	3,0a	40,00	40,00
R.M.	17,97	2,75	62,1a	17,10
TOTAL	24,94	3,99	51,72	19,35

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios Sociales (MIDEPLAN)

Cuadro N°4
HOGARES EN SITUACION DE POBREZA CRONICA POR REGION

Región	Nº de Hogares	Porcentaje del total
	1.485	0,97
II	378	0,25
III	1.196	0,78
IV	9.198	6,03
V	7.721	5,06
VI	14.352	9,41
VII	29.815	19,56
VIII	36.061	23,61
IX	22.920	15,02
X	20.284	13,30
XI	1.088	0,71
XII	120	0,08
R.M.	7.916	5,19
TOTAL	152.564	100,00

MIDEPLAN. Div. Social
Depto. de Polít. y Coord.

M-D.S.

31

1995

c.2

Conc tualización de la

za rural.

MIDEPLAN
BIBLIOTECA

M-D.S.

31

1995

c.2

**MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION. MIDEPLAN
AHUMADA 48 / FONOS 672 2033 FAX 672 1879 / SANTIAGO DE CHILE**