

**POBREZA RURAL: APORTES Y LIMITACIONES
DE SU ESTUDIO ESTADISTICO***

Pilar Vergara

* Este artículo está basado en una investigación realizada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), publicado en Estudios de CIEPLAN N° 9, mayo de 1977. La autora es investigadora de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

1. INTRODUCCION

A pesar de haber constituido durante las últimas décadas una preocupación importante de los gobiernos y de las diferentes agrupaciones políticas de la región, el problema de la pobreza no había sido objeto de estudios sistemáticos que se propusieran abordarlo de manera integral. Hasta hace pocos años, sólo había sido examinado desde la perspectiva del economista y en función únicamente de la estructura y de las tendencias de la distribución del ingreso.

Los resultados restringidos, y las más de las veces transitorios, de las políticas redistributivas, basadas principalmente en incrementos de los ingresos monetarios, motivaron la realización de los primeros estudios más sistemáticos acerca del problema de la pobreza. Estos revelaron que los grupos afectados por el fenómeno exhibían una gran heterogeneidad y dispersión, por lo que las políticas generales, y por eso mismo, escasamente discriminatorias, resultaban inadecuadas.

Para que el esfuerzo redistributivo o la estrategia antipobreza beneficie significativamente a los que afrontan condiciones de vida más precarias, es indispensable, entonces, identificarlos de la manera más precisa posible, en términos de sus principales características, como ubicación geográfica, rama de actividad en que laboran, categoría ocupacional y otras variables socioeconómicas referidas a su nivel de vida. Sólo de esa forma parece posible diseñar instrumentos adecuadamente selectivos que permitan un mejoramiento sustancial y permanente de las condiciones de vida en que se encuentran sumidos estos estratos.

En el último tiempo, se han venido desarrollando algunas investigaciones que representan un avance considerable en tal sentido.¹ A partir de los antecedentes contenidos en distintas fuentes: censos demográficos, encuestas nacionales de hogares y de consumo, etc., se ha logrado identificar y caracterizar en forma mucho más rigurosa los sectores de la población que perciben ingresos o exhiben un nivel de satisfacción de sus necesidades básicas, como la salud, vivienda, educación, etc., inferior a los niveles considerados mínimos.

No obstante constituir un valioso aporte para el diseño e implementación de políticas que se propongan encarar el problema de pobreza de manera más eficiente, en la medida que permiten visualizar la magnitud e intensidad del fenómeno, las características de los sectores más afectados y las áreas en que éstos tienden a concentrarse, los estudios de este tipo adolecen de numerosas deficiencias y limitaciones. Muchas veces ellas quedan al descubierto durante la realización misma de las investigaciones.

¹ Véanse por ejemplo R. Cortázar, "Necesidades básicas y pobreza", mimeo, CIEPLAN, 1976; y Mapa de la extrema pobreza en Chile, Documento de Trabajo N° 29, IEUC, noviembre de 1974.

En primer término, requieren definir *a priori* lo que entienden por pobreza, pese a que lo que se conoce sobre la naturaleza de este fenómeno es aún muy insuficiente y obliga a incurrir en arbitrariedades. Los resultados a que se llegue y, en consecuencia, las políticas que se propongan, dependerán de cual sea el concepto que se utilice. Un primer criterio visualiza el fenómeno en términos relativos. De acuerdo a este enfoque, son pobres todos los individuos que perciben un nivel de ingresos o consumo inferior a un porcentaje fijo de la población. La intensidad y magnitud del fenómeno quedan definidas entonces, indirectamente, en función del nivel de vida promedio de esa comunidad.

Otra alternativa consiste en concebir la pobreza en términos absolutos, en función de un conjunto de carencias en la satisfacción de ciertas necesidades consideradas imprescindibles.² Ello involucra establecer determinados niveles críticos (umbrales) de disponibilidad de bienes y servicios básicos, como alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud, etc. Pobres son, entonces, las personas o familias que no alcanzan ni siquiera esos niveles mínimos respecto de esas necesidades básicas.³ Con todo, estos déficit no pueden ser expresados en términos absolutos, de

² Véanse D. Jackson, *Poverty*, Mac Millan Studies in Economics, 1972; OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*, Ginebra, 1976; y UNRISD, *The level of living index*, Report N° 3, 1966; Chenery, et. al., *Redistribution with growth*, 1974.

³ En este sentido, representa una forma de medir el fenómeno de la pobreza distinta de la basada en indicadores de ingreso, que ha sido la más habitualmente utilizada hasta ahora. Ejemplos de este último tipo de estudios lo constituyen R. Webb, "On the statistical mapping of urban poverty and employment", World Bank Staff Working Paper N° 227; U. S. Department of Health, Education and Welfare, *The measure of poverty*, abril 1976, y M. Rein, "Problems in the definition and measurement of poverty", en P. Townsend (ed.), *The concept of poverty*, American Elsevier Publishing Company, Inc., N. Y., 1970.

validez universal, ya que los mencionados umbrales críticos difieren según las características socioculturales de los grupos de que se trate, la edad y sexo de los individuos involucrados y el medio geográfico en que éstos se desenvuelven.⁴

En segundo lugar, este tipo de investigaciones tienen un sesgo estático, puesto que, si bien permiten visualizar en forma más o menos aproximada quienes son y donde están los pobres, dicen poco acerca de los mecanismos a través de los cuales el fenómeno se genera, consolida y difunde. Es evidente que una estrategia que se proponga erradicar la pobreza tiene que actuar no sólo sobre sus manifestaciones visibles, sino también, aunque esto sea un esfuerzo más de largo plazo, sobre los factores que la condicionan. Resulta imprescindible, asimismo, conocer otras dimensiones de los grupos afectados, las cuales por lo común no son detectadas por las investigaciones basadas en información secundaria o de carácter estrictamente económico. Nos referimos a las características culturales y sociales de los pobres. El desconocimiento de estas dimensiones limita, en medida apreciable, la rigurosidad y validez de las conclusiones de los estudios estadísticos y puede esterilizar las políticas más cuidadosamente diseñadas desde el punto de vista técnico.⁵ De allí, por lo tanto, que sea necesario incorporar el aporte de las diversas disciplinas que pueden ayudar a esclarecer las múltiples facetas del fenómeno de la pobreza.

⁴ Véanse P. Townsend (ed.), "The concept of poverty", *British Journal of Sociology*, XVII, septiembre 1972; D. Hamilton, *A primer on the economics of poverty*, Randon House, N. Y., 1968; y B. Weisbrod (ed.), *The economics of poverty, an American paradox*, Prentice-Hall Inc., N. Y., 1965, Introduction.

⁵ Véase R. Cortázar, E. Moreno y C. Pizarro, "Condicionantes culturales y sociales de las políticas de erradicación de la pobreza", *Estudios de CIEPLAN*, N° 4, noviembre de 1976.

Analizaremos aquí una investigación estadística que realizamos sobre la pobreza rural y la estructura agraria en Chile, a partir de información obtenida en fuentes secundarias.⁶ Como el objetivo de aquel estudio era llegar a una medición de la pobreza que permitiera, mediante la confección de mapas nacionales, identificar las áreas rurales más afectadas, la unidad de análisis la constituyen las comunas, el territorio administrativo más pequeño para el cual pudo obtenerse información.

Interesa poner de relieve aquí, las conclusiones a que es posible llegar con estudios de este tipo y la utilidad e implicaciones que tienen para el diseño de políticas. Se pretende también visualizar las insuficiencias y vacíos de que adolecen, los cuales hacen necesaria la realización de estudios sobre los mecanismos de generación y difusión del fenómeno, en especial, sobre el funcionamiento de los mercados laborales y las características socioculturales de los grupos pobres.

2. LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LOS POBRES EN EL MEDIO RURAL

Las limitaciones derivadas de las estadísticas disponibles⁷ a nivel de comunas nos obligaron a restringir el análisis a sólo tres componentes del bienestar: educación, salud y situación habitacional. Se tomó en cuenta, además, el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola, como praxis del ingreso promedio y, por tanto, del consumo de las familias rurales.

⁶ Véase "Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural", Convenio CIEPLAN-ILPES, mimeo, 1976.

⁷ Las principales deficiencias se detectan con respecto de alimentación, vestuario y seguridad social.

Para analizar en qué medida la población de las comunas satisface sus necesidades asociadas a los diferentes componentes del bienestar considerados, se seleccionó aquellos indicadores que parecieron más idóneos, tanto desde el punto de vista de una adecuada medición de los respectivos niveles de bienestar rural, como de los objetivos de las políticas orientadas a erradicar la pobreza en el sector. Ellos decían relación con su aptitud para expresar, no sólo la situación de bienestar presente, sino que también su incidencia eventual sobre las futuras condiciones de vida de la población; su validez para reflejar bienestar en el medio rural; su capacidad para medir el porcentaje de población que se encuentra por debajo de un mínimo absoluto de satisfacción de las necesidades que ellos expresan; y, por último, su capacidad para medir no solamente la magnitud del fenómeno, en términos del porcentaje de población involucrada, sino también la intensidad que ésta asume, es decir, la magnitud de los déficit.

El análisis del estado de salud de la población se hizo así en función de las tasas de mortalidad infantil y de nacidos vivos sin atención profesional del parto. La información proviene de los anuarios de recursos y atenciones, de defunciones y causas de muerte, y de nacimientos publicados por el Servicio Nacional de Salud (SNS), utilizándose los promedios correspondientes al trienio 1969-71.

Como indicadores de la situación educacional fueron seleccionados la tasa de analfabetos funcionales y la proporción de niños entre 5 y 15 años matriculados en la enseñanza básica.⁸ La información pertinente se obtuvo del censo mencionado.

⁸ No se consideró la tasa de analfabetismo, puesto que presenta un coeficiente de correlación de 0,92 con los analfabetos funcionales.

El indicador utilizado para la variable vivienda fue el porcentaje de población que vive en condiciones habitacionales deficientes, definidas éstas en función de un índice combinado de cuatro componentes: tipo de vivienda, disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas, grado de hacinamiento y equipamiento del hogar. La información respectiva se obtuvo del Mapa de la Extrema Pobreza en Chile.

Los tipos de viviendas consideradas como deficientes de acuerdo a este índice fueron los siguientes: aquellas en las cuales existía hacinamiento; las que no contaban con un sistema adecuado de eliminación de excretas; las que carecían del equipamiento mínimo; y las callampas, ranchos o rucas, mejoras, viviendas móviles y conventillos.

Para estimar el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola, fue necesario, en primer término, determinar la producción física de cada comuna para lo cual se recurrió a los antecedentes suministrados por el IV Censo Agrícola y Ganadero de 1965. Esa producción fue valorada luego a los precios al por mayor registrados en 1970 en la provincia de Santiago, en la mayoría de los casos de acuerdo a información suministrada por la Empresa de Comercio Agrícola, el INE, la Oficina de Planificación Agrícola del Ministerio de Agricultura y la Oficina Central de Estadísticas y Pronósticos Agropecuarios del Servicio Agrícola y Ganadero. El producto resultante fue dividido por la población rural que, según el censo de 1970 trabajaba entonces en faenas agrícolas.

Dado que en la mayoría de los casos la información existente no permitía discriminar, dentro de cada comuna, entre áreas urbanas y rurales, se optó por considerar únicamente los municipios rurales. Se definió a estos últimos como aquellos en los que:

- i) menos del 60 por ciento de sus habitantes vive en áreas urbanas, y
- ii) el 40 o más por ciento de la población activa trabaja en la agricultura.⁹ Los antecedentes al respecto, lo mismo que la definición de lo que se entiende por población rural, se tomaron del XIV Censo Nacional de Población, efectuado en abril de 1970. De acuerdo a esos criterios, el estudio comprendió 193 comunas.

Para analizar las características de la distribución geográfica de la pobreza en el medio rural chileno se construyeron cuatro subtipologías parciales y una de carácter global, a partir de la conjunción de aquéllas, lo que permitió distribuir las 193 comunas consideradas en deciles res-

⁹ Ello implica considerar que incluso las áreas urbanas de las comunas rurales o los pequeños centros poblados forman parte del medio rural. Esto, sin embargo, no representa solamente un recurso metodológico que permita salvar un problema estadístico importante, sino que responde también al imperativo -impuesto tanto por los estudios de diagnóstico como por la formulación de políticas, ya sea de desarrollo rural o de erradicación de la extrema pobreza- de concebir al sector rural con un criterio más amplio que lo que tradicionalmente se acostumbra. De acuerdo a ello, al sector rural se lo consideraría conformado tanto por el sector propiamente agrícola como por aquellos núcleos urbanos que presentan una escasa población activa, con un crecimiento vegetativo escaso y que desarrolla en su mayoría actividades vinculadas a la agricultura. Los principales problemas que enfrentan los poblados rurales son muy semejantes a los de los habitantes del campo -subempleo, escaso acceso a recursos de infraestructura social, etc. - y sólo pueden encontrar solución dentro del marco de una estrategia integral de desarrollo rural. De ahí que cualquier política que pretenda aliviar la extrema pobreza rural, ya sea mediante la creación de nuevas oportunidades ocupacionales o de expansión de los recursos sociales, debe tener en cuenta necesariamente a la población que habita en los poblados rurales.

pecto de cada variable y, posteriormente, en cuatro tipos, de peor a mejor situación. Tanto por razones de simplicidad como por carecerse de criterios que permitiesen construir una escala adecuada de ponderaciones para los distintos aspectos considerados, se optó por asignar a todos igual significación relativa.

Las subtipologías parciales permitieron examinar las particularidades de la distribución geográfica de la pobreza respecto de cada uno de los componentes considerados, y visualizar así además el grado de correspondencia o discrepancia que se presenta en el grado en que la población rural satisface algunas de sus diferentes necesidades básicas. Ello permite determinar el grado de consistencia o heterogeneidad que presenta el fenómeno en el medio rural. Luego, la tipología global permite identificar las comunas o áreas que concentran los mayores focos de extrema pobreza.

La subtipología de salud muestra que las comunas que afrontan las condiciones menos favorables pertenecen en su mayoría a las provincias del sur del país, especialmente desde Arauco hasta Aysén, lo que parece revelar la marcada incidencia de las condiciones climáticas sobre la distribución geográfica de los riesgos de enfermedad y muerte.

Los resultados más satisfactorios corresponden a los municipios de la provincia de Magallanes. Lo riguroso del clima de esta provincia, en virtud del cual ésta debería ubicarse entre las que afrontan condiciones de salud menos favorables, se ve compensado, entre otras cosas, por su elevada dotación de recursos médicos. Les siguen varias comunas de la provincia de Santiago, de Valparaíso, de Aconcagua, de O'Higgins y de Colchagua.

En lo que se refiere a la situación educacional, puede afirmarse en términos generales que los más elevados niveles educacionales se anotan en el valle central del país y

en la provincia de Magallanes; la situación inversa se observa en las comunas agrícolas del norte y, en general, en las pertenecientes a las provincias que se encuentran de Maule al sur, hasta Aysén. Dentro de las zonas con la mejor situación educacional, destacan las comunas más próximas a las ciudades de Santiago y Valparaíso.

Respecto a las condiciones habitacionales, los niveles menos satisfactorios se registran en las comunas del Norte Grande y Chico, seguidas de buena parte de las pertenecientes a las Provincias de Cautín, Malleco, Concepción y Biobío. Los municipios rurales que presentan los más altos estándares corresponden a los de Magallanes y a buena parte de los de Chiloé. En los deciles siguientes, se ubican la mayor parte de las comunas rurales del Valle Central, especialmente las de Santiago y Valparaíso.

El valor bruto de la producción agropecuaria por activo agrícola alcanza sus niveles más bajos en los municipios rurales del Norte Grande y del Norte Chico y en los pertenecientes a las provincias de Ñuble, Maule, Concepción, Biobío y Malleco. Las comunas que exhiben los valores más elevados pertenecen a Magallanes, seguidas por algunas de las provincias de Santiago y otras del valle central del país, especialmente de O'Higgins y Aconcagua.

Si bien a nivel comunal la asociación de esta variable con las restantes no es demasiado elevada, las características de su distribución geográfica son bastante similares. Los valores más altos se registran en las comunas del valle central y de la provincia de Magallanes, ubicándose en el extremo opuesto los municipios del norte del país, del territorio comprendido entre las provincias de Concepción y Valdivia y de la denominada región de los lagos.

El Cuadro N° 1 muestra, en forma muy sintética, los resultados de la construcción de la tipología global. En él aparecen los valores promedios de los índices relativos de

bienestar para cada una de las cuatro categorías de comunas, calculados a partir del promedio simple de los valores estandarizados de los indicadores en cada una de las cuatro variables. En todas éstas, el valor promedio del tipo I es significativamente inferior al del resto de las comunas rurales.

El primer cuartil (tipo I) está constituido por las 29 comunas más pobres; en ellas residía en 1970 el 13 por ciento de la población total de los municipios rurales. Los valores promedios de las cuatro variables en esta categoría son significativamente inferiores a los promedios del conjunto de las comunas rurales. Integran este cuartil municipios de las provincias del norte del país y algunos de la costa y del interior de Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío, Malleco y Cautín. Se ubican también, en este tipo, dos comunas de Aysén y una de Chiloé, que agrupan un porcentaje bastante reducido de la población del cuartil, y algunas otras ubicadas en la costa y precordillera de la zona central.

En el último cuartil, que incluye las que alcanzaron los valores más altos en el índice de bienestar, once en total, se encuentran todos los municipios de Magallanes; más algunas comunas agrícolas de la provincia de Santiago; La Cruz, de Valparaíso; Coínco y Peumo, de O'Higgins.¹⁰

¹⁰ Además de las comunas de Magallanes -que exhiben los más elevados niveles de producción por trabajador agrícola y una concentración de recursos de infraestructura de servicios sociales sólo comparable con la de la provincia de Santiago- se ubican en este tipo varios municipios de la Zona Central. Aparte de contar con suelos y una climatología que les permiten implantar toda clase de cultivos, cuentan con Santiago como principal mercado y tienen una situación muy favorable con respecto a los principales puertos de embarque de productos agrícolas, que son Valparaíso y San Antonio. Su proximidad a grandes centros urbanos, por otra parte, les permite también un mayor acceso a los servicios sociales de que éstos disponen.

Cuadro N° 1

Indíces relativos de bienestar según tipos de comunas rurales*

Comunas Tipo	Número	Distrib. de la población		Educa- ción	Vivien- da	VBPA/activo agrícola
		%	Salud			
I	29	14	32,3	32,8	25,4	7,7
II	90	41	46,3	56,9	53,1	15,8
III	63	42	64,5	72,9	67,6	28,4
IV	11	3	81,4	84,6	65,3	74,9
Total	193	100	52,7	61,0	57,0	21,4

Fuente: XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, (INE)

Mapa de extrema pobreza en Chile. Documento de Trabajo N° 29, I. E. U. C. noviembre 1974.

Anuarios de recursos y atenciones de defunciones y causas de muerte y de nacimiento S.N.S., 1969-70-

Superintendencia de Educación, Sección Estadística

* Promedios de los valores estandarizados de los indicadores de cada variable.

El tipo II agrupa al resto de las comunas del Norte Grande y Chico y a la gran mayoría de las pertenecientes a las provincias comprendidas entre Talca y Llanquihue. Se ubican también aquí siete municipios de Chiloé, algunas comunas de zona de la costa y de la precordillera de la zona central. Conforman este grupo 89 municipios en total.

El tipo III, constituido por 62 unidades territoriales, incluye el grueso de las comunas de agricultura de riego del valle central y algunas de Chiloé, Llanquihue, Valdivia y Osorno.

La distribución del bienestar parece ceñirse, pues, a ciertos patrones más o menos regulares: los registros más satisfactorios se anotan en las comunas de Magallanes y de la agricultura de riego del valle central del país; y los más bajos, en las del Norte Grande y del Norte Chico.

en la región de los lagos hasta Llanquihue —especialmente en las zonas caracterizadas por alta concentración de población indígena—, en buena medida en Aysén y Chiloé y en algunas comunas de secano de la costa y de la precordillera de la zona central del país.

Del análisis de las diferentes tipologías fluyen algunas conclusiones que parecen bastante útiles para otros estudios del mismo carácter que se realicen en el futuro, así como para la formulación de políticas.

La primera de tales conclusiones se relaciona con la fuerte heterogeneidad que, en muchos casos, es posible observar en cuanto al grado en que los habitantes de una misma comuna logran satisfacer sus necesidades esenciales. Es así, por ejemplo, que no siempre los bajos estándares de salud coinciden con las deficiencias más graves en materia educacional o en la situación de la vivienda. Incluso dentro de las áreas afectadas por la mayor pobreza, el fenómeno asume intensidades diferentes según el indicador que se emplee. Se trata de una conclusión que reviste especial importancia para los estudios de diagnóstico acerca de la pobreza, ya que indica que éstos no pueden basarse en uno o sólo algunos de los componentes del bienestar, sino que deben propender a la máxima comprensividad, hasta cubrir —si fuera posible— la totalidad de las necesidades básicas de la población. Las investigaciones de carácter exhaustivo permiten, además, analizar por separado las particularidades que exhibe la distribución geográfica de la pobreza identificada en función de cada uno de los componentes considerados. Se logra así una mejor comprensión de la naturaleza misma del fenómeno, lo cual es importante para determinar la conveniencia de enfrentarlo mediante políticas específicas, diferenciadas regionalmente, según necesidades o mediante programas globales de desarrollo rural en las áreas que presentan los déficit más agudos, en varios o en la totalidad de los componentes del bienestar a la vez.

Desde este punto de vista, también la inclusión del mayor número de variables permite analizar las complejas interrelaciones que se dan entre los diferentes componentes del bienestar rural, lo que tiene incidencia importante en la formulación de políticas, ya que indica cuáles son las necesidades hacia cuya satisfacción es conveniente destinar los recursos de manera prioritaria. Así, por ejemplo, si la alimentación es la que exhibe las más elevadas asociaciones con el mayor número de componentes del bienestar, y las condiciones habitacionales las más bajas, resulta preferible concentrar los esfuerzos para atacar el problema proporcionando, a todos los niños y mujeres embarazadas, al menos, una alimentación adecuada, que construir viviendas con determinadas características que permitan a toda la población acceder a una solución habitacional mínima.

El análisis anterior no es suficiente, sin embargo, para determinar la importancia relativa de cada uno de los componentes del bienestar. Para lograr un mayor rigor metodológico en la medición de la pobreza, así como también para un diseño más eficiente de políticas destinadas a erradicarla, se requiere entonces de un estudio más profundo de la naturaleza misma de la pobreza rural y, muy particularmente, de la heterogeneidad que la caracteriza. De otro modo, las investigaciones carecerán de criterios válidos que le permitan diseñar un sistema de ponderaciones adecuado. Así por ejemplo, una comuna puede presentar altos estándares en materia habitacional, pero tener índices muy insatisfactorios en lo que se refiere a educación y salud: de esta manera ¿es más o menos pobre, entonces, que otra comuna que exhibe déficit habitacionales importantes, pero cuya población registra un alto nivel de instrucción y niveles satisfactorios de salud?

Por otra parte, las necesidades habitacionales de alimentación y vestuario de una familia rural de una zona de clima cálido y lluvioso son muy diferentes a las que

experimentan los habitantes rurales de otra caracterizada por un clima riguroso con abundantes nevazones, vientos y precipitaciones. Sin embargo, tampoco existen investigaciones que aporten criterios fundados para definir en cada caso las equivalencias geográficas de los diversos componentes e indicadores, de modo de construir una escala de ponderaciones que tenga en cuenta las diferencias regionales y ecológicas.

Una primera decisión que es necesario tomar es si la importancia que se otorgue a cada variable debe determinarse en función del peso que los propios pobres les atribuyan o en función de los requerimientos de las políticas, asignando mayor peso a aquellos componentes que se descubre que tienen mayor influencia sobre los restantes.¹¹ Una tercera alternativa, tal vez la más adecuada, consiste en buscar una combinación de las dos anteriores, ya que es necesario asegurar que las soluciones sean de alguna manera compatibles con la percepción que tienen los propios sectores afectados acerca de las soluciones más adecuadas.

Una segunda gran conclusión que fluye del estudio comentado es la gran dispersión geográfica que exhibe la pobreza en el sector rural. Esta no se concentra en un área específica del país, sino que tiende a diseminarse a través de sus diversas regiones y provincias. Si bien es cierto que siempre es posible identificar zonas en las cuales el fenómeno alcanza mayor intensidad o magnitud, dentro de ellas la pobreza sigue dispersa, concentrándose en unidades geográficas más pequeñas. Se trata de una caracterís-

¹¹ Así por ejemplo, una adecuada nutrición no sólo refleja un grado satisfactorio de bienestar en el presente, sino que además lleva a suponer que se proyectará hacia el futuro, y permitirá al individuo afrontar en mejor forma los riesgos de enfermedad y desarrollar más integralmente sus potencialidades físicas e intelectuales y acceder así a ocupaciones mejor remuneradas. A este componente debería otorgársele una ponderación superior a la de los restantes.

tica que los estudios de localización geográfica deben ineludiblemente considerar, puesto que revela la necesidad de evaluar los estándares de bienestar sobre la base de unidades territoriales lo más pequeñas posible. La mera consideración de promedios a nivel de provincias u otras agrupaciones geográficas mayores puede llevar a no visualizar los focos de extrema pobreza que existan en su interior. Desde el punto de vista de la formulación de políticas, ello obliga a definir con mayor precisión las áreas hacia las cuales se deben canalizar los recursos de manera prioritaria, lo que permitirá reducir las eventuales filtraciones hacia otros sectores de los beneficios de los programas regionales de inversión.

La dispersión de los grupos más pobres del medio rural determina, por otra parte, la existencia de subgrupos diferenciados desde el punto de vista de sus características socioeconómicas y culturales. Las políticas encaminadas a beneficiarlos deben, en consecuencia, ser selectivas, por lo que, al igual que los instrumentos que se escojan, deben diseñarse a partir de la identificación de subgrupos relativamente homogéneos desde el punto de vista de las causas de la pobreza que los afecta y de sus principales características económicas y socioculturales.

La simple observación de las tipologías permite descubrir en el interior del universo de extrema pobreza la existencia de grupos claramente diferenciados. Por una parte, vemos que el fenómeno se concentra en las comunidades del Norte Grande y Chico, en las que, en medida importante, parece ser consecuencia de la progresiva subdivisión de las tierras, agravada por el crecimiento demográfico.

Otra fracción importante de las comunas pobres corresponde a aquellas en las que se encuentran ubicadas las reducciones indígenas de los mapuches, en la región de la Frontera. También aquí predomina el minifundio y los suelos afectados por la erosión, lo que determina la baja

productividad del trabajo y de la tierra. A ello se suman las dificultades de comercialización, por tratarse de áreas relativamente aisladas, como resultado de una colonización limitada.

Se encuentran también entre las comunas más pobres varias de las pertenecientes a la provincia de Chiloé. Es cierto que exhiben niveles relativamente satisfactorios en algunas variables (vivienda, por ejemplo). Pero sus habitantes tienen acceso muy precario a los servicios sociales básicos, en especial salud, e ingresos muy bajos, debido a problemas de comercialización de la papa.

Están, por último, las áreas rurales de la precordillera, principalmente de la costa de la zona central del país. Se encuentran en esta condición por la erosión de los suelos y a la decadencia de especializaciones productivas, como el trigo, que anteriormente constituía la base de actividades dirigidas al mercado de exportación. La mayor parte de la población de estas comunas trabaja en actividades de subsistencia o en pequeñas unidades familiares.

3. CONDICIONANTES FUNDAMENTALES DE LA POBREZA RURAL

El diseño de políticas capaces de erradicar la extrema pobreza en el sector rural exige, aparte de identificar las zonas más postergadas, establecer en forma rigurosa cuáles son los grupos más afectados y los factores que condicionan la magnitud e intensidad que reviste el fenómeno en esas áreas. Con tal objeto, en la segunda parte del trabajo que se está comentando, se intentó medir la influencia de algunas de las características de la estructura económica de las comunas rurales sobre la distribución geográfica de la pobreza en el sector. Se seleccionaron sólo las que parecieron más relevantes desde el punto de vista

de la formulación de políticas encaminadas a dar una solución definitiva al problema.

Es posible afirmar en términos muy generales que existen dos tipos de políticas orientadas a la erradicación de la extrema pobreza rural. Por un lado, están las medidas indirectas, encaminadas a expandir el empleo y mejorar la productividad del trabajo de los grupos pobres, y a lograr de esa forma niveles más elevados de ingresos y de bienestar; por otra parte, están las medidas destinadas a aumentar directamente el nivel de ingresos o de bienestar de los grupos pobres, tanto a través de inversiones en servicios sociales que aseguren a la población rural un mayor acceso a los servicios de educación y salud y a la vivienda, como de la distribución directa de ciertos bienes —alimentos, por ejemplo— a los hogares más necesitados. Lejos de excluirse entre sí, estos dos tipos de políticas se complementan, puesto que no sólo dan respuesta a problemas de distinta naturaleza, sino que se relacionan y refuerzan recíprocamente. Pese a ello, nos limitamos aquí al análisis de los factores que condicionan la viabilidad de aliviar la extrema pobreza mediante aumentos en la productividad de los trabajadores rurales, por constituir éste el único camino capaz de asegurar la erradicación definitiva del fenómeno.

Los factores a cuyo análisis nos abocamos, porque nos parecieron los de mayor gravitación en el medio rural chileno, fueron el nivel de concentración de la propiedad de la tierra, la calidad de los recursos naturales y la accesibilidad a centros urbanos de importancia. La escasez de información confiable nos impidió incluir otros factores, también muy importantes, como el acceso a los canales de comercialización y crédito y, sobre todo, el grado de sub-

utilización de la mano de obra, aspecto sin duda de importancia crucial.¹² Por otra parte, si el análisis no logra explicar integralmente las variaciones geográficas en la distribución de la pobreza rural, ello se debe a la exclusión, aparte de los factores recién mencionados, de la variable dotación de servicios sociales en las comunas, cuya importancia no puede ser ignorada.¹³

Nos interesaba analizar, en primer lugar, cuál es la influencia que tiene la estructura de tenencia de la tierra sobre los niveles de bienestar rural. Para ello basamos nuestro análisis directamente en la densidad de los minifundios, la que fue medida en términos de la relación entre la superficie agrícola ocupada por este tipo de propiedades y la superficie agrícola total de la comuna. Los minifundios fueron definidos usando como referencia los avalúos de impuestos internos para las propiedades agrícolas. Estos tienen en cuenta una serie de factores, tales como el tamaño de los predios, la calidad de los suelos, su ubicación geográfica respecto de los grandes centros de consumo, etc.¹⁴

¹² El análisis de la situación del empleo en el medio rural debió descartarse tanto por deficiencias de los datos (la información censal al respecto es muy poco confiable y no puede ser corregida para unidades territoriales tan pequeñas) como por la falta de antecedentes acerca de la dinámica de las migraciones interregionales, ya sean permanentes, estacionales o temporales.

¹³ Cabe advertir que el análisis se centró en el territorio comprendido entre las provincias de Tarapacá y Chiloé. No se ha otorgado la misma importancia a Aysén y Magallanes porque la información que había sobre ella era muy deficiente, a lo que se suman las peculiaridades de sus sectores agropecuarios, con requerimientos de tierra, mano de obra y capital muy diferentes a los del resto del país.

¹⁴ Se consideraron como minifundios todas las propiedades agrícolas con un avalúo no superior a E* 10.000 en 1966, año en que se publicó la última reevaluación de estos inmuebles. La cifra, que equivale a unos US\$ 800 de septiembre de 1976, corresponde aproximadamente a predios de una superficie no superior a las 5 HRB.

En segundo lugar, nos interesaba verificar hasta qué punto la extrema pobreza tiende a localizarse en las áreas que exhiben la más baja dotación de recursos naturales, para lo cual era necesario conocer la calidad de los suelos de las diferentes comunas. Como indicador de esta última variable, se utilizó la relación entre las hectáreas de riego básicas (HRB) y la correspondiente superficie agrícola de las comunas.

Por último, nos interesaba establecer la forma en que el aislamiento respecto de los núcleos urbanos de importancia influye sobre las diferencias en los niveles de bienestar de las comunas rurales. Para tal efecto se utilizó un modelo gravitacional que tiene en cuenta la distancia física que media entre los municipios rurales y la ciudad importante más cercana (20.000 habitantes o más), así como la importancia relativa de ésta como mercado para la producción agrícola y como proveedora de servicios sociales e infraestructura económica. El índice de accesibilidad así construido alcanza valores más bajos cuanto mayor es el grado de aislamiento de una comuna; los valores más elevados, por el contrario, reflejan un acceso más expedito por parte de la población involucrada a los centros urbanos importantes.

Las cifras del Cuadro N° 2, que resumen los resultados del ejercicio anterior, muestran una estrecha asociación entre las tres variables consideradas y los niveles de bienestar rural y revelan que en el medio rural la extrema pobreza tiende a concentrarse en las áreas caracterizadas por una elevada densidad de propiedades minifundiarias, una muy baja dotación de recursos de suelo y un gran aislamiento respecto de los principales centros urbanos.

Cuadro N° 2

Densidad de minifundios, calidad de los suelos y
 accesibilidad a ciudades de importancia por
 tipos de comunas rurales

Tipos de comunas rurales	Densidad de minifundios	HRB/superficie agrícola	Indice promedio de accesibilidad
I	27,7	0,03	58,3
II	27,0	0,09	132,3
III	18,4	0,16	1.637,4
IV	5,9	0,78	6.535,5

Fuente: Naturaleza, localización geográfica y condiciones fundamentales de la pobreza rural. Pilar Vergara. CIEPLAN - ILPES, enero 1977 (en prensa).

La primera pregunta que cabe hacerse aquí es hasta qué punto cada una de las variables consideradas tiene una influencia independiente sobre los niveles de bienestar rural. Las asociaciones detectadas podrían deberse más bien a que las áreas que exhiben una más elevada densidad de minifundios tienden a corresponder a las zonas cuyos suelos son de inferior calidad y que están, al mismo tiempo, más aisladas de los núcleos urbanos de importancia. El análisis de las cifras demostró que si bien existe una estrecha asociación negativa entre la densidad minifundiaria y la calidad de los suelos, el impacto de la primera es sustancialmente mayor cuando va acompañada de suelos de mala calidad. Incluso cuando la dotación de recursos naturales es insuficiente, el impacto de la densidad de propiedades minifundiarias no asegura per se un incremento de los niveles de bienestar en las áreas rurales, por lo que esta variable tiene una influencia creciente y determinante recién a partir de los niveles medios de dotación de recursos de suelo. En cambio, la calidad de los suelos se asocia de manera estrecha al bienestar de las comunas rurales, cual-

quiera sea la densidad de minifundios imperante en ellas. Algo parecido ocurre con la accesibilidad a núcleos urbanos de importancia. Ella se encuentra asociada a los niveles promedios de bienestar de las áreas rurales, independientemente del hecho de que las comunas más aisladas tienden a superponerse a las de mayor densidad de minifundios y baja dotación de recursos de suelos. No obstante, también la proporción de la variabilidad de los niveles de bienestar rural, que explica la accesibilidad a núcleos urbanos importantes cuando se dejan constantes las otras dos, es menor que la que puede expresar la densidad de minifundios, y menor aún que la explicada por las diferencias en la calidad de los suelos de las comunas. Queda así de manifiesto la gran importancia que tiene este factor en la explicación de la distribución geográfica de la pobreza rural. La mala calidad de los suelos debe traducirse necesariamente en diferencias sustanciales en la situación ocupacional de las comunas al influir sobre la disponibilidad de hectáreas de tierra equivalente por trabajador agrícola, lo que afecta no sólo a los minifundistas, sino también a los trabajadores sin tierra en general. Esta es una conclusión llamada a tener considerable incidencia en el diseño e implementación de estrategias y políticas de desarrollo rural y de erradicación de la pobreza.

4. LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA Y SUS IMPLICACIONES POLITICAS

A la luz de los resultados del estudio que estamos comentando existirían, pues, algunos factores de carácter general que condicionan la situación de todos los grupos rurales sumidos en la extrema pobreza. Toda estrategia orientada a erradicar el fenómeno tendría, por lo tanto, que encarar la superación de esos factores, sin perjuicio de consultar políticas específicas, que resultan imprescindibles dada la heterogeneidad que caracteriza a los sectores afectados.

Los mencionados factores se encuentran interrelacionados entre sí, por lo que resulta difícil aislarlos y proponer políticas destinadas a enfrentar cada uno de ellos en particular. Dichos factores son el minifundio, la mala calidad de los suelos, la subutilización del recurso de mano de obra y el aislamiento.

El problema principal de los minifundios consiste en la insuficiente dotación de tierra y en la mala calidad de los suelos, que se traduce en una considerable subutilización del recurso de mano de obra. Es probable que existan factores culturales muy hondamente arraigados que hagan imposible la solución más drástica, la cual sería liquidar estas explotaciones, para constituir en su remplazo unidades productivas de mayor viabilidad económica. De allí, entonces, que las políticas en favor de este sector han de dirigirse principalmente a la elevación de productividad a través del fomento de la constitución de cooperativas u otras modalidades institucionales que faciliten el acceso de los minifundistas a los insumos, la asistencia técnica, el crédito y los canales de comercialización.

El problema de la subutilización de la mano de obra, que en el campo se manifiesta casi exclusivamente en el subempleo, afecta no sólo a los minifundistas, sino que a vastos sectores del resto de la fuerza de trabajo agrícola como consecuencia principal de la baja calidad de los recursos naturales.

La elevación de la capacidad productiva de los suelos constituye, por lo tanto, uno de los objetivos básicos de toda política de erradicación de la pobreza rural. Ello exige la realización de obras de infraestructura (sistemas de riego, caminos, bodegas, silos, etc.), que contribuyan a pasar de una agricultura extensiva a una intensiva. La construcción misma de estos proyectos permite la absorción de grandes contingentes de fuerza de trabajo y crea las condiciones estructurales necesarias para su ulterior retención en el medio rural.

No obstante, es previsible que la agricultura propiamente tal no pueda absorber en forma productiva a la enorme masa de mano de obra que hoy se encuentra sobrante por mucho que se mejore la calidad de los suelos y aunque se dé preferencia a tecnologías altamente intensivas en mano de obra. De allí, entonces, que sea imprescindible también promover la instalación en el medio rural de nuevas actividades económicas, que signifiquen incorporar algún grado de elaboración a las materias primas (plantas agroindustriales, industrias forestales, etc.) y que absorban parte de la mano de obra excedente.

Es necesario, asimismo, diseñar políticas orientadas a superar la situación de aislamiento en que se encuentran las zonas más pobres. El mejoramiento de las vías de comunicación que las unen con las grandes ciudades permitirá no sólo absorber mano de obra, sino hará también más expedito el acceso de los habitantes rurales, tanto al mercado que representan las concentraciones urbanas como a los recursos de infraestructura social existentes en ellas.

Esto no significa descuidar los esfuerzos que es necesario realizar en inversiones en recursos sociales o en programas de nutrición infantil, capacitación de adultos, etc. en el propio sector rural. Los gastos en estos rubros, al mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, constituyen en último término una inversión productiva. Por otra parte, de poco serviría expandir las oportunidades ocupacionales en el campo e inducir la elevación de los ingresos, si la oferta de recursos sociales siguiera siendo insuficiente y discriminatoria.

Sin embargo, más allá de la formulación de estos objetivos generales de política, las formas en que éstas se implementen y el efecto probable de los instrumentos que se utilicen estarán condicionados de manera decisiva por las características específicas de los diferentes grupos sociales en situación de pobreza extrema existentes en el

medio rural. El análisis de estos últimos, sin embargo, no es abordado en la investigación a que nos estamos refiriendo. La verdad es que ningún estudio basado en información secundaria o que revista un carácter estrictamente económico puede llegar a conclusiones relevantes sobre la materia. Esta es una de las limitaciones más salientes de ese tipo de trabajo. Ellas sólo pueden ser salvadas por estudios de terreno que procuren detectar las dimensiones sociales y culturales de los grupos pobres y los mecanismos específicos a través de los cuales el fenómeno se difunde y consolida.

La implementación de políticas selectivas, dirigidas a beneficiar a determinados sectores de la población rural, está limitada por el grado de conocimiento que se tiene acerca de las características de los grupos pobres, en lo que se refiere a sus formas de producción, patrones culturales y normas de comportamiento, y a los sistemas de relaciones sociales dentro de los cuales están insertos.

Ahora bien, dentro de los pobres del medio rural existen grupos claramente diferenciados no sólo desde el punto de vista social y cultural, sino también en cuanto al tipo de actividades productivas que desarrollan y a las condiciones laborales en que las realizan. Estas van a influir en los resultados de las políticas que se adopten, ya que un determinado instrumento puede producir resultados disímiles si se aplica en contextos distintos.

En primer lugar, es preciso estudiar el funcionamiento en las distintas zonas de los mercados de trabajo, así como los factores que inciden en la determinación del nivel y del tipo de empleo agropecuario. Para ello es necesario abordar el estudio de las formas de producción predominantes (sean éstas haciendas tradicionales, empresas agrícolas modernas, predios de pequeña producción mercantil o minifundios de mera subsistencia), las relaciones que se establecen entre ellas y la forma en que condicionan los flujos

de mano de obra entre y al interior de las diferentes regiones y entre los diversos tipos de empresas agrícolas. Sólo así será posible implementar políticas que, reforzándose mutuamente, favorezcan a los grupos que se desea beneficiar, en lugar de medidas que -desde el punto de vista del empleo y de los ingresos- generen efectos que pueden anularse entre sí. Considérese, por ejemplo, la inversión en obras de regadío. Esta generará efectos disímiles sobre el empleo y los ingresos de los sectores minifundistas, según si se la aplica en áreas ocupadas preponderantemente por pequeñas propiedades -ya sea en comunidades, reducciones indígenas, etc.- que son explotadas en medida importante en economías de subsistencia, o si se la implementa en áreas donde existen medianas y grandes empresas que producen para el mercado, en las cuales los minifundistas obtienen empleos temporales u ocasionales. En este último caso, por ejemplo, es posible que la elevación de la productividad y los ingresos de los pequeños productores se vea más que compensada por una disminución de la demanda de mano de obra, como resultado de la mecanización que la misma medida puede inducir en los grandes predios.

No menos importante es conocer toda la compleja trama de relaciones sociales de tipo personal en que se encuentran insertos los estratos más pobres del medio rural, y los mecanismos de dominación a que se encuentran sometidos. Es probable que en muchas zonas de minifundistas uno de los elementos que más decisivamente condicionan los bajos niveles de ingreso sea la relación de explotación a que son sometidos los campesinos, a través de los mecanismos usuarios de crédito y comercialización. Estos implican la subordinación de los habitantes rurales a un personaje local influyente que hace de mediador entre ellos y el resto de la sociedad. Aun si se entregara más tierra a los campesinos o se les otorgaran medios para elevar la productividad del trabajo, no se lograría, entonces, mejorar en forma sustancial su condición.

En un tercer orden de problemas, cabe mencionar la influencia de los sistemas de valores, aspiraciones y patrones de conducta de los pobres del medio rural sobre la efectividad de las medidas que se adopten. Muchas veces estos elementos culturales configuran una racionalidad propia -distinta de la imperante en el resto de la sociedad- y que determina conductas inesperadas ante la creación de nuevas oportunidades tanto económicas como sociales. Si las medidas de políticas no se compadecen con los valores, actitudes y aspiraciones de los grupos a los que se desea beneficiar, los objetivos buscados no podrán alcanzarse, por impecables que sean las políticas desde el punto de vista técnico. Ello explica el hecho de que, con frecuencia, los sectores más pobres no hagan uso de los servicios sociales a que tienen acceso o que no respondan a las nuevas oportunidades económicas que se les ofrecen. Barreras culturales tales como la resistencia psicológica a incorporarse a las actividades propias de una agricultura moderna o a abandonar la tierra pueden entorpecer la movilidad de la mano de obra, creando obstáculos al desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia actividades más productivas.

El conocimiento detallado de los patrones culturales de los pobres rurales es, en consecuencia, importante no sólo para asegurar que las medidas que se implementan sean eficientes desde el punto de vista de los resultados que se proponen, sino también porque muchas veces puede incluso utilizárselos para lograr una mayor efectividad. Esto puede lograrse, por ejemplo, aprovechando las formas tradicionales de organización de los grupos pobres o solicitando el concurso de sus líderes naturales, de manera de fomentar la participación de los mismos pobres en la solución de sus problemas.

La investigación científica acerca de la pobreza debe, por lo tanto, recorrer un camino todavía bastante largo antes de llegar a un conocimiento adecuado de la naturaleza y múltiples facetas de este fenómeno. Los estudios de carác-

ter estadístico deben complementarse con otros, capaces de detectar las variables y situaciones a que recién se ha hecho alusión.

No obstante, para superar la pobreza no bastan las investigaciones, por refinadas y rigurosas que éstas sean. Se requiere, además, la decisión política de encarar este desafío. Por la magnitud que éste reviste, las acciones o políticas marginales están condenadas al fracaso; sólo se puede tener éxito en la medida que el objetivo de erradicar la pobreza llegue a impregnar la estrategia misma de desarrollo del país.