
desarrollo productivo

Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—

Claus Köbrich

Liliana Villanueva

Martine Dirven



NACIONES UNIDAS



Red de desarrollo agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola

División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, enero de 2004

Este documento fue preparado por Claus Köbrich, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola; Liliana Villanueva, consultora del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y Martine Dirven, funcionaria de la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL, en el marco del proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile) (CEPAL/INDAP), “Elementos para el diseño de una estrategia para la superación de la pobreza rural”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1020-5179

ISSN electrónico: 1680-8754

ISBN: 92-1-322336-6

LC/L.2060-P

N° de venta: S.04.II.G.4

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Pobreza rural: un continuo entre lo micro y lo macro ...	11
A. Pobreza y sus dinámicas.....	11
B. Crecimiento, equidad y pobreza.....	17
C. Pobreza y acceso a activos	20
D. Los grupos postergados	21
E. Las políticas de superación de la pobreza rural y agrícola.....	24
II. Empleo agrícola, empleo rural y pobreza	29
A. La ocupación silvoagropecuaria entre 1992 y 2000	30
B. El empleo rural no agrícola y el empleo urbano agrícola.....	31
C. Distribución geográfica del empleo agrícola.....	32
D. Ocupación de las mujeres.....	34
E. Ingreso por sector y zona	35
F. Empleo y pobreza.....	35
III. Los hogares agrícolas en Chile	39
A. Hogares vinculados al sector agrícola.....	41
B. Tipos de hogares en el área rural.....	42
C. Las mujeres jefas de hogar	43
D. Los hogares indígenas	44
E. Distribución regional de los hogares.....	45
F. Incidencia de la pobreza según tipo de hogar.....	46
G. Ingreso <i>per cápita</i> y su distribución en los hogares agrícolas.....	51
H. Conclusiones sobre los hogares agrícolas	52

IV. Políticas públicas: mejores prácticas en el combate a la pobreza	55
A. Objetivos, estrategias y complementariedad del programa	56
B. Población objetivo y cobertura del programa	60
C. Organización: descentralización y coordinación	63
D. La coordinación con otras instituciones y programas.....	67
E. Instrumentos	68
F. Control, evaluación y retroalimentación	77
G. Participación: actores y etapas del programa.....	83
H. Evaluación y fortalecimiento del capital social	88
I. El componente medioambiental	90
Bibliografía	93
Serie Desarrollo productivo: números publicados	99

Índice de cuadros

Cuadro 1	Cambio en la pobreza asociado a cambio en el ingreso y en la inequidad.....	19
Cuadro 2	Chile, 2000: relación entre el ingreso de las mujeres y de los hombres según zona y rama de actividad	23
Cuadro 3	Chile, 1996 y 2000: incidencia de la pobreza en algunas regiones del país según año	24
Cuadro 4	Ocupados por rama de actividad y año.....	30
Cuadro 5	Ocupados en el área rural por rama de actividad y año.....	32
Cuadro 6	Mujeres ocupadas por rama de actividad y año.....	34
Cuadro 7	Distribución del empleo según rama de actividad, sector y sexo en 2000	34
Cuadro 8	Ocupados, ingreso promedio del trabajo y productividad media por sector y zona	35
Cuadro 9	Incidencia de la pobreza en la población ocupada según rama de actividad y año	36
Cuadro 10	Incidencia de la pobreza en los ocupados en el sector silvoagropecuario según tipo de dependencia y año	36
Cuadro 11	Distribución de los pobres ocupados según zona, tipo de dependencia y región en el año 2000	37
Cuadro 12	Relación entre ocupados en el hogar según rama de actividad y tipo de hogar	40
Cuadro 13	Índice de Gini por tipo de hogar según año.....	51
Cuadro 14	Valores absolutos en relación con un hogar cuenta propia cerrada de distintas variables según tipo de hogar (1998).....	53
Cuadro 15	Distribución de las comunas según ruralidad y número de programas en las que participan	61
Cuadro 16	Distribución de las comunas según número de explotaciones de subsistencia y número de programas en las que participan	62
Cuadro 17	Patrón de participación en programas de desarrollo convencionales.....	86

Índice de gráficos

Gráfico 1	Clasificación de los hogares según ingreso y capacidad de satisfacer sus necesidades básicas	13
Gráfico 2	El acceso a los mercados: más allá de la pobreza y de las necesidades básicas insatisfechas	13
Gráfico 3	Principales factores y vínculos de la transmisión intergeneracional de las desigualdades.....	16
Gráfico 4	El ciclo de la tenencia de la tierra.....	16
Gráfico 5	Porcentaje de pobres y cambio en el Producto Interno Bruto (PIB) según año	18

Gráfico	6	Chile, 1996 y 2000: Incidencia de la pobreza según tamaño del hogar y año.....	22
Gráfico	7	El marco para las políticas de superación de la pobreza	25
Gráfico	8	Cambio relativo en el número de ocupados según dependencia y año (año 1992 = 100)	33
Gráfico	9	Evolución de los principales tipos de hogares silvoagropecuarios según año.....	41
Gráfico	10	Evolución de los principales tipos de hogares rurales según año.....	43
Gráfico	11	Hogares con jefatura mujer según tipo y año	44
Gráfico	12	Ruralidad y tipos de hogares según región en el año 2000	45
Gráfico	13	Distribución de los hogares silvoagropecuarios según tipo y región en el año 2000	46
Gráfico	14	Incidencia de la pobreza según tipo de hogar y año.....	47
Gráfico	15	Tamaño promedio del hogar según tipo de hogar y año.....	48
Gráfico	16	Cambio en la relación entre tamaño del hogar e incidencia de la pobreza según tipo de hogar agrícola para los años 1996 a 2000.....	49
Gráfico	17	Distribución de los jefes de hogar según grupo de edad y tipo de hogar en 2000...	50
Gráfico	18	Distribución de los jefes de hogar según años de escolaridad y tipo de hogar en 2000	51
Gráfico	19	Focalización: optimización de la cobertura entre población objetivo y beneficiarios	61

Resumen

Aunque el documento está referido en gran parte a Chile, tiene un interés mucho más amplio. Aborda el tema de la pobreza con una visión dinámica, distinguiendo la pobreza crónica de la transitoria, e incorpora aspectos relacionados con la vulnerabilidad, la herencia de condiciones y carencias, y la etapa del ciclo de vida en que se encuentra el hogar. Añade la variable “acceso a los mercados”, mediada por los costos de transacción, como factor relevante para entender la pobreza y enfatiza que los indicadores de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas están conceptualizados desde el punto de vista del bienestar, pero que no han sido pensados desde el punto de vista de las necesidades del microempresario (tanto urbano como rural). Continúa con las relaciones de causa-efecto que existen entre crecimiento y alivio a la pobreza, crecimiento y equidad, y efecto de la inequidad sobre el crecimiento. También presenta una manera novedosa de caracterizar y luego analizar los “hogares silvoagropecuarios”, que ya está siendo adoptada en estudios sobre otros países, con una mirada rural-urbana, de género y de grupos étnicos para las distintas regiones de Chile. Por último, da una visión crítica de distintos aspectos de las políticas y programas de combate de la pobreza aplicados en Chile, desde la elección de los grupos a focalizar hasta las modalidades de participación, así como de la consistente ausencia de evaluaciones sistemáticas de sus resultados e impactos y de la ausencia de espacios para que se diseñen e implementen los así llamados controles sociales.

Introducción

La pobreza se puede definir como el hecho que personas u hogares de una sociedad no alcanzan determinados niveles de ingreso, de consumo o de acceso a un conjunto de necesidades básicas. Esto a su vez limita sus opciones, y finalmente, su libertad. Esta situación no es aceptable desde ningún punto de vista y la sociedad deberá dirigir parte de sus esfuerzos para su erradicación. En tal sentido, en 2000, 189 naciones decidieron dar su apoyo a los objetivos contenidos en las metas de desarrollo del milenio, cuyo primer objetivo es la reducción de la pobreza. Algunas medidas respecto a la magnitud del esfuerzo y su orientación están siendo analizadas desde varias perspectivas (véase e.o. IFAD, 2003 y CEPAL/ PNUD/IPEA, 2002).

Comprender la índole de la pobreza y determinar las medidas que tendrán los mayores impactos es uno de los elementos centrales para el éxito de las políticas y programas de acción contra la pobreza. Cualquier esfuerzo orientado a reducir la pobreza necesita de un marco conceptual que permita identificar las causas, los efectos y las posibles vías de solución para este grave problema social y económico. El presente documento no pretende más que discutir algunas relaciones que se dan entre distintos aspectos que, de una u otra forma, se relacionan con la pobreza, en particular con la pobreza rural y de los hogares ocupados en la agricultura y, a partir de éstos, identificar elementos que tienen un carácter estratégico en el diseño de programas contra la pobreza rural. El caso chileno es particularmente interesante, ya que es el país de América Latina que ha logrado disminuir más sus niveles de pobreza en la última década, en especial la rural.

El documento está dividido en cuatro capítulos. El primero, más conceptual, se refiere a las determinantes de la pobreza, algunas de sus

medidas y su dinámica a través del tiempo, así como un primer esbozo de tipo de políticas a seguir para su combate. El segundo capítulo se refiere esencialmente a Chile y analiza el empleo agrícola y rural y su evolución en los años noventa. El tercer capítulo hace una clasificación de los hogares chilenos según su participación en la actividad agrícola y hace un análisis detallado de los distintos tipos de hogares y de la incidencia de la pobreza en cada uno. El último capítulo discute las políticas y programas de combate de la pobreza agrícola y rural desde una perspectiva de la institucionalidad chilena, de sus opciones y de las lecciones que surgieron de la práctica.

En suma, nos parece que este documento, si bien está referido en gran parte a Chile, tiene un interés mucho más amplio, ya que la manera como se abordó, tanto el capítulo I, como los análisis de los capítulos II y III, y las lecciones contenidas en el capítulo IV, sin duda será de gran valor para todos los analistas y tomadores de decisión interesados en el combate a la pobreza rural o agrícola.

I. Pobreza rural: un continuo entre lo micro y lo macro

A. Pobreza y sus dinámicas

Existen cuatro aspectos que determinan que se le debe dar una visión dinámica a la pobreza. El primero dice relación con la entrada, salida o permanencia de los hogares en el grupo de los pobres (o no pobres), es decir su condición de pobre crónico o transitorio. El segundo se refiere a la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad o el riesgo de pasar de la condición de no pobre a la de pobre. El tercer aspecto se refiere a la herencia de la condición de pobre, es decir que hogares pobres tienden a tener su origen en (y a la vez dar origen a) hogares pobres. El último, se refiere a la etapa del ciclo de vida en que se encuentra el hogar, el que determina cambios en su composición o estructura. Indudablemente estos cuatro aspectos están fuertemente relacionados, ya que la herencia de la condición de pobre se asocia más a la pobreza crónica (o estructural) y la condición de pobreza transitoria a la vulnerabilidad de los hogares o de las personas. La vulnerabilidad está relacionada, a su vez, con fluctuaciones temporales o coyunturales de los ingresos, cambios en la composición del hogar o en el acceso a activos, así como también con los riesgos de sufrir desastres naturales o personales (enfermedad o muerte, pérdida de activos por incendio, robo, inundación, accidente, etc.)

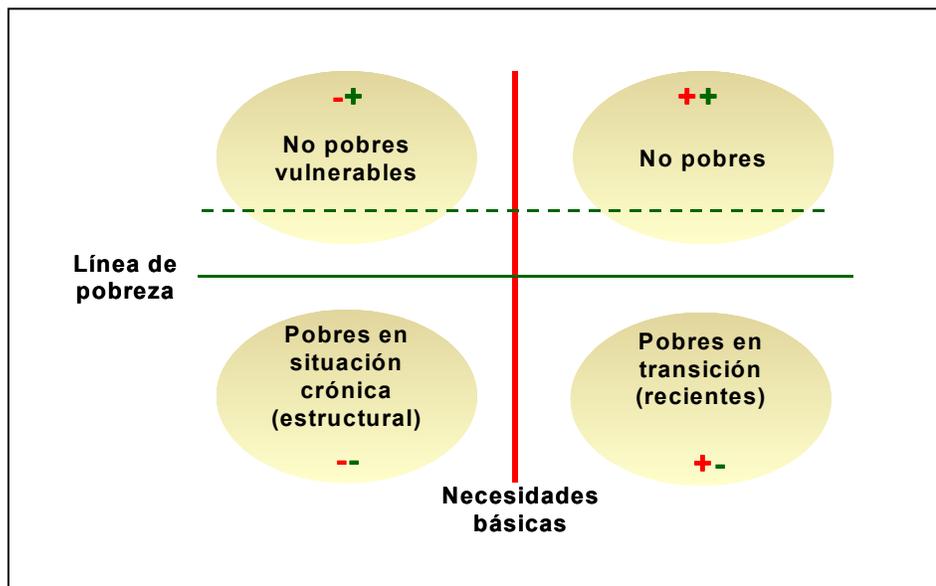
Antes de analizar los factores que le dan dinamismo a la pobreza, se debe dar una mirada un poco más profunda a qué entendemos por pobreza (o cuáles variables determinan que un hogar sea definido como pobre).

1. Las variables que determinan la pobreza

La pobreza ha sido medida o definida, tradicionalmente, desde dos puntos de vista. Una es desde la perspectiva de los ingresos relativos a la llamada línea de la pobreza y la otra desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas. Desafortunadamente, ambas medidas no están exentas de problemas. En el caso de la línea de pobreza, además de la necesidad de cuantificar esta línea, ella no considera (o lo hace en forma muy agregada) variaciones en el costo de la vida debido a variaciones espaciales de los precios, ni diferencias en las necesidades de acuerdo al ciclo de vida del hogar o de las personas, ni desigualdades al interior del hogar. A su vez es un indicador de ingreso, más que de bienestar, por lo que se debería usar en combinación con otros indicadores, tales como mortalidad, esperanza de vida, analfabetismo, acceso a servicios, etc. Con respecto al marco de las necesidades básicas insatisfechas, el principal problema es identificar cuales son esas necesidades. Pueden ser definidas como cantidades mínimas, como la percepción de los consumidores sobre sus propias necesidades, como las necesidades privadas a la luz de consideraciones públicas o incluso enfatizando aspectos no materiales de la dignidad humana. También se puede referir a las condiciones para una vida plena, próspera y saludable o al conjunto de bienes y servicios indispensables que generan las oportunidades para estas condiciones (Streeten, 1984) o las oportunidades para la libertad de elegir (Sen, 1992). Indudablemente, estas dos formas de medir la pobreza (línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) se pueden combinar, por lo que un lugar o persona “pobre en ingresos” que además tiene necesidades básicas insatisfechas, tiene altas probabilidades de estar en una situación de pobreza crónica. Por ende, se llega a identificar cuatro grupos: no pobres, pobres crónicos, vulnerables y en transición (véase el gráfico 1). De esta forma se reconoce que solucionando un tipo de pobreza no necesariamente se soluciona el otro, pero que la acumulación de varios tipos de pobreza probablemente lleve a una situación de pobreza más crónica y al mismo tiempo, que las necesidades de estos grupos en términos de apoyo, pueden ser sustancialmente diferentes. El gráfico 1 además, contiene una línea arriba de la línea de pobreza que por un lado representa una suerte de línea de “sensibilidad” o de contingencia, y por otro lado, una reserva por sobre el ingreso mínimo para hacer inversiones productivas.

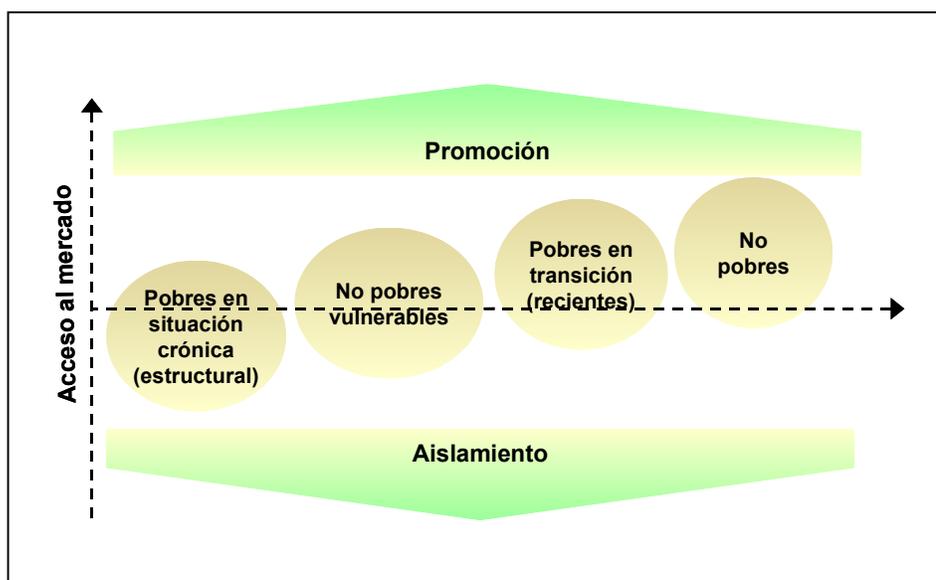
Ahora bien, si el crecimiento económico es un importante determinante de las oportunidades que tiene el hogar para salir de la pobreza, entonces la variable “acceso a los mercados” será un factor relevante para entender la pobreza. Su definición incorpora el acceso a los mercados de compra y venta de bienes, mano de obra y capital, así como el acceso a información, todos ellos mediados por los costos de transacción (véase el gráfico 2). Bajo esta perspectiva, sólo algunos de los hogares pobres están en condiciones de participar en los mercados para encontrar una salida a su condición de pobreza, los demás estarán condenados al aislamiento. Entre los criterios que son importantes para determinar la condición de integrado o aislado del mercado se pueden mencionar ingreso para afrontar los requerimientos de inversión o reinversión, educación que vaya más allá de la mera alfabetización, crédito para capital de trabajo e inversión, infraestructura vial que rompa con el aislamiento (temporal o permanente), comunicaciones expeditas, transporte público, acceso a servicios públicos y comprensión de su funcionamiento (burocracia), existencia de mercados o plazas para comprar y vender, etc. Con este argumento, se pretende enfatizar que los indicadores de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas están conceptualizados desde el punto de vista del bienestar del hogar y de las personas que lo constituyen, y no han sido pensados desde el punto de vista de las necesidades del microempresario (tanto urbano como rural), que tiene necesidad de insertarse en los mercados para prosperar.

Gráfico 1
CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN INGRESO Y CAPACIDAD DE SATISFACER SUS NECESIDADES BÁSICAS



Fuente: CEPAL/DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos del Uruguay) (1998), y otros estudios sobre el tema "La Heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional", LC/MVD/R.12/Rev.1.

Gráfico 2
EL ACCESO A LOS MERCADOS: MÁS ALLÁ DE LA POBREZA Y DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS



Fuente: Elaborado por los autores.

2. Los cambios de pobreza en el tiempo

Además de las diferentes dimensiones de la pobreza, también se debe tener en cuenta que, en el tiempo, tanto los ingresos y la satisfacción de necesidades como los niveles que definen pobreza pueden cambiar, por lo que los hogares se mueven entre la pobreza y la no pobreza. Por ello es interesante medir la brecha de la pobreza, que no es más que una medida de la diferencia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza. Esta medida de distancia también se puede utilizar para indicar cuán lejos de la línea de la pobreza se encuentran los hogares no pobres. Mientras más cerca se encuentren, más vulnerables serán a caer en la pobreza por la disminución de sus ingresos, el aumento de sus necesidades (crecimiento del hogar) o, simplemente, la consideración de criterios más exigentes (movimiento de la línea). El desplazamiento (aumento) de la línea de pobreza transforma hogares vulnerables en pobres crónicos y hogares no pobres en pobres en transición (véase nuevamente el gráfico 1).

Un estudio realizado en Chile, encontró que sobre un período de 18 años (1968 a 1986), cerca de un tercio de los hogares encuestados había entrado o salido de la pobreza (Scott, 2000) y que sobre el 75% de los hogares había cambiado de quintil (Baulch y Hoddinott, 2000). Otro estudio, encontró que el 26% de los encuestados urbanos pensaba que siempre había sido pobre, 5% declaró que lo era desde hacía poco tiempo y otro 29% indicó que lo había sido en algún momento de su vida¹ (CEP, 1997). Sin duda esta diferencia entre pobreza crónica o dura y transitoria o coyuntural es muy relevante, ya que, también aquí, las políticas apropiadas para cada grupo pueden ser muy diferentes (Ravallion, 1996; IFAD, 2001).

3. Pobreza y vulnerabilidad²

En vista de los cambios que pueden ocurrir respecto a una situación de pobreza, es importante conocer cual es el riesgo o probabilidad de que un hogar pase de “no pobre” a “pobre” debido a cambios o *shocks* externos o internos. Este riesgo o vulnerabilidad está íntimamente ligado a la pobreza, ya que los hogares con pocos recursos tienen una mayor probabilidad que ellos se hagan insuficientes (cantidad y/o productividad) para mantenerlos fuera de la pobreza³ (Sen, 1981). Un problema adicional es que esta relación entre pobreza y vulnerabilidad genera un círculo vicioso, ya que para disminuir el impacto de estos *shocks* externos, los hogares siguen estrategias de bajo riesgo, las que generan menores ingresos, aumentando las posibilidades de convertirlos o mantenerlos como hogares pobres. Este círculo vicioso se debe a que la magnitud de la vulnerabilidad del hogar afecta la estructura y el uso de los activos del hogar (Baulch y Hoddinott, 2000). Desde el punto de vista de la estructura de activos, limita la inversión en alternativas rentables, especialmente cuando el entorno es incierto y la irreversibilidad importante. Con respecto al uso, obliga a mantener portafolios de activos que probablemente son adecuados para garantizar el consumo, pero que no necesariamente son muy productivos. La continuidad de los cultivos tradicionales y la escasa diversificación productiva hacia productos de mayor valor agregado por un lado, pero también especialización productiva por el otro, especialmente en el sector campesino más pobre, son un reflejo de esta situación.

Visto así, la vulnerabilidad tiene dos componentes (Pizarro, 2001). Por un lado, la inseguridad o indefensión que enfrentan los hogares frente a los impactos de eventos económicos, sociales, naturales o personales de tipo traumático. Por otro lado, las estrategias que siguen los hogares con el fin de enfrentar o prevenir estos eventos. Estos mismos componentes son los que

¹ A nivel rural estos porcentajes eran mucho más altos: 51%, 1% y 37%, respectivamente. Cabe hacer notar que el 31% de los hogares urbanos y 61% de los hogares rurales de este estudio se declaró “pobre”. En cambio, la encuesta CASEN de 1996 estimó que la pobreza urbana y rural fue mucho menor: 22 y 31%, respectivamente.

² Entendido en el sentido de la probabilidad o riesgo de pasar de la condición “no pobre” a la condición “pobre” o de “pobre” a “indigente”. También puede implicar la pérdida de activos y con ello caer a una situación de pobreza más profunda.

³ Estos cambios de productividad incluyen desempleo, pérdida de activos (muerte), etc.

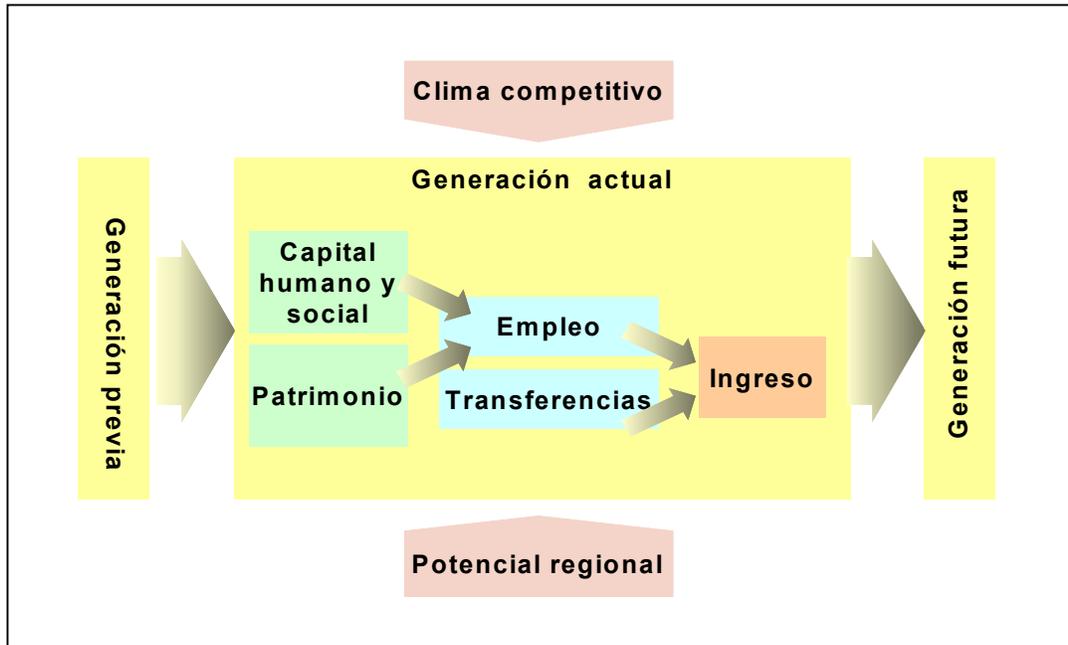
determinan las implicancias de la vulnerabilidad al momento de diseñar las políticas contra la pobreza rural (Baulch y Hoddinott, 2000). Primero, es necesario contar con un marco económico, político y legal estable, a través del cual se disminuya la inseguridad frente a estos *shocks*, y en algunos casos, la probabilidad de su ocurrencia. Segundo, se debe contar con herramientas para la mitigación de ciertos eventos, especialmente los desastres climáticos recurrentes, antes que estos ocurran. Las acciones paliativas, que normalmente se hacen efectivas después de la emergencia, permiten mitigar el problema causado por el desastre, pero no logran reducir la incertidumbre que enfrentan los hogares más pobres. Los seguros de desempleo agrícola, cuando son accesibles a los sectores más pobres, son un avance en esta dirección.

4. La transmisión intergeneracional de la pobreza

Uno de los factores que explica gran parte de la permanencia de la pobreza en el tiempo, lo que podría llamarse “pobreza estructural”, es la transmisión intergeneracional o “herencia” de la pobreza. En efecto, las insuficiencias de capital educativo y de recursos económicos de los hogares en una generación activan, junto a otros factores, fenómenos que debilitan y reducen la acumulación de educación en la generación siguiente y con ello el conjunto de oportunidades conexas, particularmente la inserción ocupacional (véase el gráfico 3). La importancia del nivel de escolaridad sobre la capacidad de aumentar los ingresos autónomos se ha visto en distintos estudios. Es un hecho conocido, que el nivel de escolaridad de los mayores de 15 años es uno de los factores que está asociado con el aumento en los ingresos medios autónomos de los hogares. La situación patrimonial refuerza las posibilidades de una buena o mala inserción ocupacional, la que, junto a la educación, tiene una influencia muy alta en la distribución de los ingresos del trabajo. Éstos se ven influidos a su vez —en el caso de los empleadores y de los profesionales, técnicos o trabajadores por cuenta propia— por la propiedad o el acceso al capital físico y financiero, con lo que se crea una alta inercia en la distribución de los ingresos. Entonces, la posibilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está condicionada, en gran medida, por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen, la que a su vez también depende de la educación de los padres. Cabe destacar que el clima educacional del hogar (esto es, el promedio de años de estudio de los padres) es aún más determinante del nivel de educación de los hijos que el ingreso familiar, lo que no deja lugar a dudas sobre cómo se reproducen las oportunidades y desventajas entre generaciones. Por ello, las reformas educacionales y las reformas laborales constituyen ejes centrales de una acción pública integrada en pos de grados crecientes de equidad social. Ello no debe llevar a ignorar la incidencia que tienen también las políticas de salud, vivienda, acceso a servicios básicos y otras, ni el papel que juegan los distintos tipos de transferencias a los hogares (León y Gerstenfeld, 1999).

Es importante hacer notar que la transmisión intergeneracional de la educación se hace en otro momento que la transmisión del patrimonio. Esto es especialmente cierto hoy en día, con una esperanza de vida mucho mayor que antes y costumbres de herencia (de tierras entre otras) después de muerto y no cuando la capacidad productiva de la “próxima generación” está en su punto máximo y la de la “presente generación” ya ha pasado el punto de inflexión. En otras palabras, la transmisión del patrimonio suele hacerse, cuando los herederos ya se acercan a la tercera edad (véase el gráfico 4-a). Con mayor o menor grado esta situación existe en todos los países de la región. En Chile se refleja en el VI Censo Agropecuario (1997), que indica que el 50% de los productores tenían entre 45 y 65 años, mientras la otra mitad se repartía en partes iguales entre los menores de 45 años y los mayores de 65 años (Echávvarri, 2000). Es decir, el número de productores que estarían en edad de jubilar (pero que muy probablemente no lo hace por no tener acceso a una jubilación) es el mismo que el de los jóvenes y adultos jóvenes juntos. En este sentido, es importante avanzar en la discusión sobre las formas de alcanzar una situación “deseable” en que la transmisión de la propiedad de la tierra ocurra en un momento en que la capacidad de la nueva generación esté alcanzando su máximo (véase el gráfico 4-b).

Gráfico 3
PRINCIPALES FACTORES Y VÍNCULOS DE LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS DESIGUALDADES

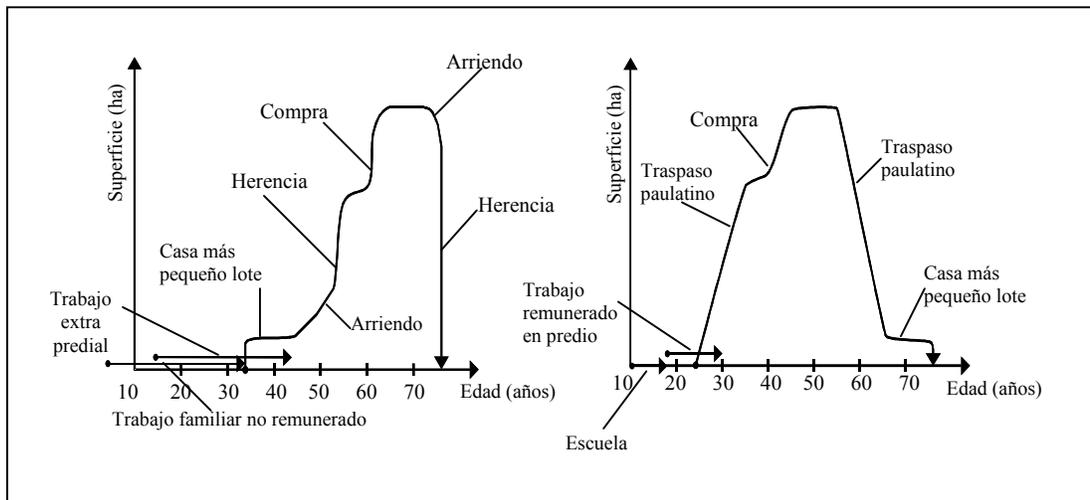


Fuente: Elaborado por los autores sobre la base del “Diagrama de los principales factores y vínculos de la transmisión intergeneracional de las desigualdades” elaborado por A. León y P. Gerstenfeld (1999).

Gráfico 4
EL CICLO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

(a) SITUACIÓN ACTUAL

(b) SITUACIÓN “DESEABLE”



Fuente: Dirven, “Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?”, Red de desarrollo agropecuario, *Serie Desarrollo Productivo* N° 135, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile. (2002).

5. Pobreza y ciclo de vida del hogar

A lo largo de la vida, la persona va pasando por distintas etapas de su ciclo de vida, y al tiempo va cambiando su grado de dependencia, su capacidad de asimilación de conocimientos nuevos y de cambios, su capacidad de trabajo (lo físico siendo todavía importante para muchos trabajos en el predio y también para la mayoría de los trabajos no calificados), el cúmulo de experiencias, grado de madurez, etc. Todo ello influye en su capacidad de trabajo y la remuneración que puede percibir, y por ende, en cuanto contribuye a los ingresos (y también a los gastos) del hogar.

El hogar a su vez está compuesto por uno o varios individuos que están transitando por alguna etapa de su vida: niñez, adolescencia, juventud, joven adulto, adulto maduro, tercera edad, vejez. En términos generales, se suele considerar a las personas entre 0 y 15 años, así como a las mayores de 65 años, como económicamente dependientes de las demás. Esto por supuesto, no refleja la realidad de muchos hogares, y menos la de los hogares rurales. En América Latina por ejemplo, 19% de las niñas y jóvenes rurales de entre 10 y 14 años son considerados económicamente activos, porque declaran trabajar o estar buscando trabajo. Entre los mayores de 65 años, 56% de los hombres y 14% de las mujeres respectivamente, son parte de la población económicamente activa (CEPAL/CELADE, 1999). A pesar de ello, los índices de pobreza tienen una fuerte relación con el índice de dependencia económica.

De manera paralela a las personas, los hogares, también suelen pasar por etapas más o menos definidas. Éstas se pueden describir como: (a) la formación de la pareja; (b) la pareja con hijos pequeños y dependientes (aunque cada vez menos); (c) la pareja con hijos adolescentes, los que pueden ayudar económicamente (pero que cada vez estudian más); (d) los hogares en contracción, porque los hijos se van independizando, ya sea formando nuevos hogares o incorporándose a otros, y (e) el hogar unipersonal debido a la viudez (generalmente la mujer), a veces incorporándose en el hogar de alguno de sus hijos. Lo relevante es que la composición del hogar (número de personas, edad, índice de dependencia) en cada una de estas etapas, tiene una alta incidencia sobre los niveles de pobreza. Además, como ya lo mencionamos (véase por ejemplo el gráfico 4), los momentos de transición de la toma de decisiones por ejemplo, o del inicio o cese de la vida económicamente activa, no siempre se hacen en el momento “óptimo” desde el punto de vista productivo, de acumulación de capital humano, de salud, etc. Esto puede tener consecuencias sobre los ingresos actuales o la posibilidad futura de generar ingresos del hogar o de algunos de sus miembros.

B. Crecimiento, equidad y pobreza

1. Relación entre crecimiento y alivio de la pobreza

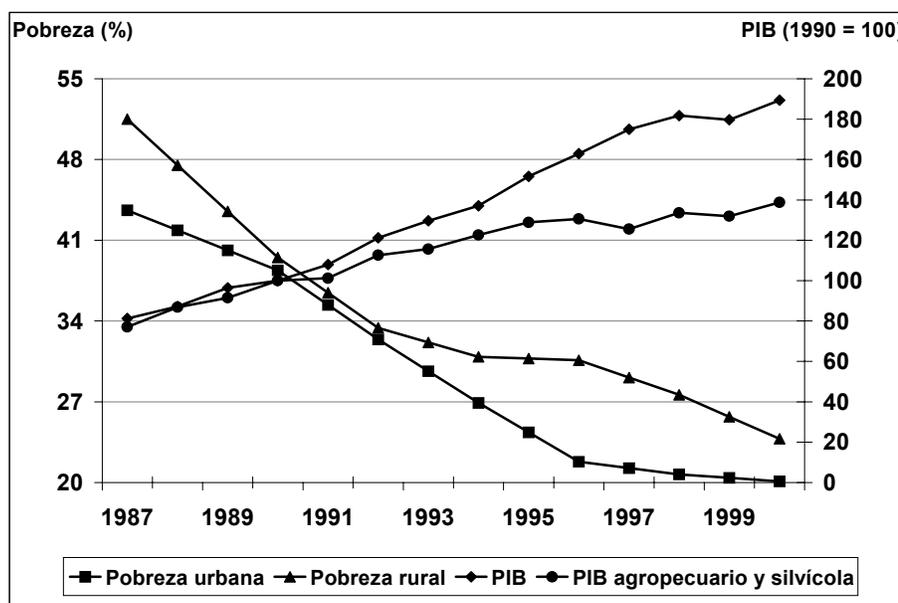
Hoy en día, la respuesta más común al problema de la pobreza es que el crecimiento económico permitirá que los pobres puedan acceder a un mayor ingreso, y de esta forma, satisfacer sus necesidades básicas actualmente insatisfechas. Sin embargo, esta relación no es tan simple ni directa, tomando el debate sobre las relaciones que existen entre pobreza, crecimiento económico y equidad un nuevo impulso durante los últimos años. Este debate ha tratado de dar nuevas luces respecto de tres grandes temas: el rol del crecimiento en reducir la pobreza, la relación entre crecimiento y equidad y el efecto de la inequidad sobre el crecimiento.

Con respecto al rol del crecimiento en reducir la pobreza, existe un relativo consenso que el crecimiento reduce la pobreza y que la contracción económica la aumenta. Los estudios que han relacionado crecimiento con reducción de la pobreza, han concluido que un aumento del 1% en el ingreso o consumo familiar promedio reduciría la pobreza en alrededor de 2%, con un rango que fluctúa entre el 0,6 y 3% (Ravallion, 2001). De acuerdo a Morley (2001), tanto para América Latina y el Caribe (promedio) como para Chile en particular, un aumento en el ingreso *per cápita* del 1%

produciría una reducción del 1% en la pobreza. La magnitud de esta reducción dependería de varios factores, muy relacionados entre ellos. Así, dependerá de la “calidad” de dicho crecimiento en términos de equidad inicial, uso de mano de obra, equidad en la distribución de la salud y de la educación, etc. (de Janvry y Sadoulet, 2000a), pero también de la calidad de la política económica por las que se incrementarán los beneficios generados por los programas contra la pobreza (Collier y Dollar, 2001). A pesar de lo anterior, al analizar la situación para 12 países latinoamericanos, de Janvry y Sadoulet (2000b), terminan cuestionando la tesis de que el crecimiento es un instrumento para reducir la pobreza, apoyándose en dos razones. Por un lado, indican que el crecimiento sólo reduce la pobreza si el nivel inicial de pobreza no es muy alto. Por otro lado, al igual que otros autores (por ejemplo Morley, 2001), destacan que el efecto del cambio en el ingreso sobre la pobreza es asimétrico, por lo que una caída en el ingreso afecta más fuerte la pobreza que un aumento equivalente en el ingreso, y por lo tanto, para reducir la pobreza, la política económica debería evitar las fuertes fluctuaciones. En pocas palabras, la evidencia permite concluir que el crecimiento *per sé* es una condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la pobreza.

Al observar en forma muy superficial el caso chileno, entre los años 1990 y 1996 se observa una clara relación entre crecimiento y caída de la pobreza a nivel nacional (véase el gráfico 5). En los años siguientes la relación se pierde, cuestionando el impacto directo que pueda tener el crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Las causas de esto estarían dadas en que el crecimiento chileno ha estado acompañado por una agresiva disminución de la inflación, un cierto crecimiento en el empleo en los sectores de más alta productividad, y sobre todo, de políticas sociales que han favorecido a los grupos de más bajos ingresos (Pizarro, 2001).

Gráfico 5
PORCENTAJE DE POBRES Y CAMBIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) SEGÚN AÑO



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de cifra oficiales del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y del Banco Central de Chile.

2. Relación entre crecimiento y equidad

Kutznets (1955) postuló que la relación entre nivel de ingreso e inequidad tiene la forma de una “U” invertida, lo que implica que el crecimiento produce primero un aumento de la inequidad, luego ésta se estabiliza y cuando se alcanzan niveles altos de ingreso las desigualdades disminuyen.

Al hacer un análisis para 117 pares de datos de distintos países, Ravallion (2001) encontró que casi no existe correlación entre crecimiento y cambio en la equidad. En otras palabras, los datos empíricos muestran que tanto el crecimiento como la caída en los ingresos puede ir acompañada de un aumento o de una disminución en la inequidad. El punto es, que la pobreza cae a tasas muy superiores cuando el crecimiento va acompañado de un mejoramiento en la distribución del ingreso y aumenta mucho menos cuando la contracción va acompañada de mejoras en la distribución (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
CAMBIO EN LA POBREZA ASOCIADO A CAMBIO EN EL INGRESO Y EN LA INEQUIDAD
(En porcentajes)

Cuando el ingreso promedio del hogar:	 disminuye		... aumenta	
y la inequidad: aumenta	↑	14,3	↓	1,3
	... disminuye	↑	1,7	↓	9,6

Fuente: Ravallion, "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages", *World Development*, 2001.

Nota: Pobreza medida como porcentaje de la población que vive con menos de US\$ 1/día, sobre la base de en 117 períodos para 47 países en desarrollo entre 1980 y 1990.

Al analizar los datos para América Latina, Morley (2000) también encuentra una relación robusta entre distribución e ingreso. Sin embargo, hace ver que en la actualidad el crecimiento es mucho menos progresivo que antes y, que si no cambia nada más, en el futuro será aún más regresivo que hoy.

Asimismo, (CEPAL/PNUD/IPEA, 2002), calculan parámetros para crecimiento y equidad para llegar a lo que llaman "curvas de isopobreza", para reducir la pobreza extrema a la mitad en 2015 para cada país de América Latina. Llegan a la conclusión, que para la mayoría de los países de la región, la reducción de unos puntos del coeficiente de Gini es equivalente a varios años de crecimiento sostenido y que la alta inequidad que caracteriza la región, de hecho constituye un freno para el crecimiento. También concluyen que sólo unos pocos países han reducido la inequidad durante los años noventa, y con la excepción de Honduras y también Colombia, con sólo pocos puntos. Chile, con un coeficiente Gini de 55 en 1999 se encuentra a un nivel intermedio de inequidad para la región.

A pesar del crecimiento observado en Chile en la década de 1990, los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Chile) (CASEN), muestran que la brecha entre el ingreso del 20% más rico con el del 20% más pobre (índice 20/20) aumentó de 14,0 a 15,3 (MIDEPLAN, 2001a). El efecto cada vez menos progresivo del crecimiento, se puede deber a la ausencia de encadenamientos entre el sector moderno y los más postergados, debido a que el crecimiento se sustenta en la importación de tecnología que demanda mano de obra con niveles de capacitación superiores a lo que pueden ofrecer los sectores pobres. No obstante los esfuerzos que se han realizado por mejorar la oferta educativa, éstos aún están lejos de lo realizado en el sudeste asiático, quedando aún mucho por hacer para cerrar la brecha entre oferta y demanda. Por ello se debe continuar con esfuerzos masivos en educación, y al mismo tiempo, generar los estímulos necesarios para aumentar la demanda por mano de obra no necesariamente calificada.

3. Efecto de la inequidad sobre el crecimiento

En esta línea, se ha argumentado que mientras más alta es la desigualdad inicial (en términos de recursos físicos y humanos), menor será el crecimiento observado y menos probable será la participación de los pobres en dicho crecimiento (Ravallion, 1996). Esto de alguna forma apoya la tesis de que la equidad en la distribución de los activos sería un importante determinante del crecimiento (Deininger y Olinto, 2000). La evidencia actual también apoya esta visión de que la

inequidad es negativa para el crecimiento, teniendo eso sí presente que esto no implica, necesariamente, que una disminución en la inequidad llevará a un mayor crecimiento. La evidencia empírica para países en desarrollo demuestra, claramente, que es posible tener crecimiento con disminución de la pobreza y disminución de la inequidad (véase nuevamente el cuadro 1). El punto está en identificar cuales son las políticas o acciones que permiten entrar en este círculo virtuoso, ya que la evidencia de muchos países en desarrollo indicaría que las instituciones y políticas que afectan el crecimiento no se relacionan, necesariamente, con cambios en la equidad (Dollar y Kraay, 2001).

Los antecedentes sugieren que el apoyo al desarrollo equitativo de los recursos físicos y humanos puede ser instrumental para promover un crecimiento equitativo, y con ello, un mayor desarrollo de los recursos. En este sentido, las economías con alta desigualdad en capital humano, pueden quedar atrapadas en trampas de “macro-pobreza” (Ravallion, 1996). El gran desafío es entonces, consolidar el crecimiento económico y reducir la desigualdad, particularmente en el área rural. Para obtener resultados satisfactorios en este ámbito, será necesario complementar las políticas macroeconómicas y sectoriales con estrategias sociales, con el fin de lograr cambios estructurales en el desarrollo del capital humano y en la calidad de vida de las poblaciones rurales (BID, 2001).

C. Pobreza y acceso a activos

Al buscar los factores que inciden sobre la pobreza, se encuentra que la falta de acceso, la desigual distribución y el insuficiente control de los activos son aspectos muy importantes. Los estudios sobre pobreza —y también el análisis de las encuestas de hogares, como veremos más adelante— indican que ésta se concentra en las mujeres, los jóvenes y en las etnias; grupos que tradicionalmente tienen un acceso o control limitado sobre la tierra y el capital. Sin embargo, no se debe olvidar que otro factor a considerar es la calidad o productividad de estos activos, ya que es ésta la que al final determina en forma importante los beneficios obtenidos de su uso. Estos activos pueden clasificarse como capital natural (tierra, suelo, clima, agua, localización, etc.), capital físico (inversión, infraestructura, tecnología, etc.), capital financiero (recursos propios, crédito, subsidios, etc.), capital humano (educación, salud, etc.) y capital social (relaciones de confianza, cooperación, reciprocidad). De esta forma, será la cantidad, la forma de control y la calidad (productividad) de los activos disponibles las que determinarán, en gran parte, los ingresos reales o potenciales que puede recibir un hogar. En términos generales, y dependiendo de la base de activos, los hogares rurales, podrán seguir una de cinco estrategias básicas para generar ingresos:

(i) Producción agrícola

Esta puede ser predial (por cuenta propia) o extrapredial (asalariado o temporero). La agricultura por cuenta propia requiere que los hogares cuenten con suficiente acceso a tierra y agua y con un contexto (mercado, instituciones, políticas, etc.) que les permita tener alta productividad, bajos costos de transacción y enfrentar precios favorables. Aspectos claves para potenciar los ingresos agrícolas son reducir las fallas de mercado, construir instituciones agrícolas (crédito, asistencia técnica, etc.), desarrollo tecnológico, provisión de bienes públicos, marco macroeconómico y político no discriminatorio, descentralización y potenciación de los gobiernos locales, promoción de organizaciones de base, participación organizada de los usuarios, control y gestión de los recursos colectivos, etc.

(ii) Actividad rural no agrícola

En este caso los ingresos se pueden generar por actividades que están vinculadas al predio pero no a la agricultura (turismo, artesanía, microempresas, etc.) o que no están relacionadas con el predio (asalariados no agrícolas, o comercio, transporte, servicios, etc., por cuenta propia o empleador). En otras palabras, se originan a través de la participación en los mercados locales de trabajo, de servicios o de productos no agrícolas.

(iii) Pluriactividad

A pesar de la importancia de esta estrategia, entendida como la combinación de actividades agrícolas y no agrícolas (prediales o no prediales), ella ha sido sistemáticamente olvidada en la política y en la investigación. En este caso el desarrollo tecnológico para la agricultura debe considerar su impacto sobre el uso de mano de obra y su disponibilidad para las actividades no agrícolas y *vice-versa*.

(iv) Asistencialismo

La dependencia del asistencialismo, en la forma de transferencias desde el Estado y/o de la familia, puede permitir aumentar el acceso a o el control de los activos (por ejemplo la tierra), aumentar el ingreso o el consumo del hogar (transferencias constantes de dinero, alimentos, servicios, etc.) o construir redes de seguridad. Estas últimas actúan como seguros que reducen la vulnerabilidad y previenen o superan problemas irreversibles, tales como la descapitalización de los activos productivos, las respuestas irreversibles a situaciones de *shock* y la potencial pérdida de activos en caso de crisis macroeconómicas o localizadas.

(v) Emigración

En muchos países de América Latina la reducción de la pobreza rural se ha debido a que la emigración a áreas urbanas o rurales en busca de mayores oportunidades desplaza la pobreza hacia otras áreas (BID, 2001). A pesar de su importancia, se han implementado pocas políticas para optimizar la inserción económica y social de los que emigran.

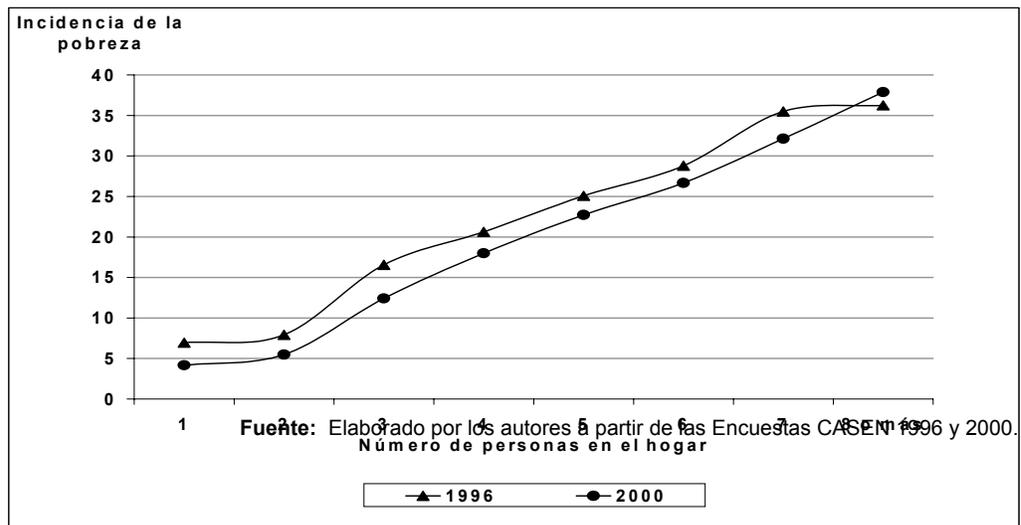
En conclusión, una visión de esta naturaleza permite afirmar que, la inexistencia de activos en la cantidad, calidad (productividad), o bajo un control adecuado, conduce a una incapacidad de generar ingresos que permitan superar la línea de pobreza. El reconocimiento de esta multiplicidad de activos y de las estrategias que pueden seguir los hogares rurales según esta base de activos implica, necesariamente, que los programas consideren sus particularidades de forma de poder atacar la pobreza desde la perspectiva adecuada.

D. Los grupos postergados

Si la pobreza se mide en términos de ingreso *per cápita*, entonces un hogar será pobre si tiene bajos ingresos y/o muchos integrantes. De esta forma es lógico encontrar que la pobreza tiene una mayor incidencia en los hogares más grandes (véase el gráfico 6) y que los hogares pobres tienen menos personas ocupadas que los no pobres (un promedio de 1,3 contra 1,7 en Chile). También será siempre posible identificar grupos en que las carencias se concentran con mayor intensidad y/o profundidad. Desde el punto de vista del marco de análisis, esto se explica simplemente porque ellos tienen un acceso limitado a los diferentes tipos de capital o se encuentran marginados de una u otra forma, por lo que el contexto en que se desenvuelven es más restrictivo. Los antecedentes sobre los niños y jóvenes, las mujeres y los indígenas, que se presentan a continuación, nos permiten concluir que, en Chile, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, la pobreza se concentra en estos grupos. Ello, indudablemente, pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar programas que respondan a las necesidades particulares de estos grupos, tanto en términos de acceso a los recursos productivos como en la creación de capital humano (educación y capacitación).

Gráfico 6

CHILE, 1996 Y 2000: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR Y AÑO



1. Los niños y jóvenes

En el caso de Chile, en el año 2000 cerca de uno de cada tres niños era pobre, cifra que disminuye sistemáticamente a medida que aumenta el grupo de edad considerado, llegando a apenas uno en cada diez en los mayores de 50 años. Esta diferencia es aún más intensa en la zona rural. La mayor incidencia de pobreza en los grupos de menor edad se relaciona directamente con el mayor tamaño que tienen los hogares más pobres y la mayor tasa de dependencia.⁴ En efecto, mientras en los hogares no pobres la tasa de dependencia es 50%, en los hogares pobres no indigentes es 70% y en los indigentes 76% (Feres, 2001). En otras palabras, los hogares grandes y con muchos niños o adolescentes, tienden a depender económicamente de menos personas, y por lo tanto, es mucho más probable que se encuentren en situación de pobreza.

2. Las mujeres

Con respecto a la relación entre pobreza y sexo, tradicionalmente, la incidencia de la pobreza ha sido un poco superior en las mujeres. Sin embargo, en Chile, esta brecha se ha reducido progresivamente, cayendo la proporción de mujeres en situación de pobreza entre 1990 y 2000 desde 39,3% a 20,8%, apenas 0,4% más que la de los hombres (MIDEPLAN, 2001b). Sin embargo, en términos de ingresos por empleo y pobreza según sexo del jefe de hogar, las diferencias entre hombres y mujeres aún siguen siendo muy grandes.

Con respecto al ingreso, en el año 2000 en Chile, las mujeres tenían un ingreso monetario de la ocupación principal que equivalía al 64% del ingreso del hombre. Exceptuando el sector de transportes y comunicaciones, esta diferencia se observa en todas las ramas en que está ocupada un número importante de mujeres (véase el cuadro 2). Esta diferencia aumenta de manera importante a medida que la escolaridad es mayor, pasando de 19% cuando tienen menos de tres años de estudio a 52% para las mujeres con nueve o más años de estudio. Ello es particularmente desalentador, considerando el esfuerzo que se ha hecho para reducir la brecha de escolaridad entre ambos sexos, hasta el punto que para la población entre 15 y 44 años ésta ya ha desaparecido. También se debe destacar la baja tasa de participación que tienen las mujeres en el empleo, ya que sólo 39,3% de las mujeres participa en la fuerza de trabajo, comparado con el 73,2% de los hombres (MIDEPLAN,

⁴ Número de jóvenes menores de 15 años y adultos mayores de 65 años en relación a la población entre 15 y 65 años de edad

2001b). Sin embargo, la tasa de participación presenta grandes diferencias entre distintos grupos; es mucho mayor en las mujeres de 30 a 44 años (53%) y en las mujeres jefas de hogar (48%) y mucho menor en las mujeres rurales (22,4%). Por último, también la desocupación en las mujeres fue más alta en el año 2000 (11,5% versus 9,4% para los hombres), particularmente en el primer quintil donde alcanza el 32,5% contra un 23,1% en los hombres.

Cuadro 2
CHILE, 2000: RELACIÓN ENTRE EL INGRESO DE LAS MUJERES Y DE LOS HOMBRES SEGÚN ZONA Y RAMA DE ACTIVIDAD
(En porcentajes)

	Urbana	Rural	Total
Agricultura y pesca ^a	54	70	66
Minería	110	65	113
Industria	^a 63	57	^a 63
Electricidad, gas y agua	59	44	57
Construcción	117	114	119
Comercio	^a 63	78	^a 63
Transporte y comunicaciones	^a 101	115	^a 102
Servicios financieros	^a 40	52	^a 40
Otros servicios ^a	62	64	62
Sin especificar	58	47	58
Total^a	61	80	64

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la Encuesta CASEN 2000.

^a Zonas y ramas de actividad en que hay más de 50 mil mujeres ocupadas.

Una mirada a los hogares de acuerdo al sexo del jefe de hogar, también es importante, sobre todo al considerar que en Chile el número de hogares con jefatura femenina ha aumentado persistentemente. Entre 1990 y 2000 ha aumentado en casi 150 mil hogares. Estos hogares tienen un ingreso autónomo promedio inferior al de los hogares con jefatura masculina, y por lo tanto, una menor capacidad de generar suficientes ingresos. Diversos factores determinan que esta situación se manifieste de manera más intensa en los hogares rurales, donde el 38,5% de los hogares con jefatura femenina se encuentra en el primer quintil de ingresos y el 64,1% en los dos quintiles más bajos (MIDEPLAN, 2001b). En cambio, en el área urbana los hogares con jefatura femenina se distribuyen homogéneamente en todos los quintiles. Vale la pena resaltar que, en el año 2000 el 57% de las jefas de hogar rurales, eran mayores de 60 años, porcentaje muy superior a lo observado en el área urbana. En el caso del primer quintil, estas mismas jefas de hogar tienen además una escolaridad promedio de sólo 3,8 años, comparado con 9,6 años para las menores de 30 años. Además, el 36,8% de los hogares del primer quintil tiene cinco o más integrantes, lo que es superior al promedio de 4,8 personas que presentan todos los hogares rurales pobres. Estos factores plantean, para las políticas sociales, un desafío mayor que el relacionado con los hogares urbanos o con jefes de hogar hombres.

3. Las etnias

Con respecto a los pueblos indígenas, los resultados indican que la incidencia de la pobreza es mayor que en los grupos no indígenas. De acuerdo a la Encuesta CASEN (2000), el 32,2% de la población indígena es pobre (véase el cuadro 3), viviendo casi un tercio de ellos (11,0%) en situación de indigencia. Esto contrasta fuertemente con el 20,6% y el 5,4% de pobreza e indigencia, respectivamente, observado en la población chilena no indígena (MIDEPLAN, 2002). De acuerdo a la encuesta CASEN-2000, la población indígena alcanza a las 630 mil personas, de las cuales, entre 85 y 90% son mapuches, que viven principalmente en las Regiones VIII, IX, X y Metropolitana.

Otro grupo importante está constituido por *aymarás* en la I Región. Gran parte de ellos viven en áreas en que, aunque no son consideradas rurales, generalmente están aisladas (altiplano).

Cuadro 3
CHILE, 1996 Y 2000: INCIDENCIA DE LA
POBREZA EN ALGUNAS REGIONES DEL PAÍS SEGÚN AÑO
(En porcentajes)

Región	Número de indígenas (CASEN-2000)	Población indígena en relación a población regional (2000)	Pobreza en la población indígena		Pobreza total	
			1996	2000	1996	2000
I	58 893	15,2	34,0	31,6	21,6	20,9
VIII	58 577	3,0	52,3	31,6	33,9	27,1
IX	217 362	25,6	41,6	42,1	36,5	32,7
X	113 380	10,9	43,2	34,9	32,2	24,7
R.M.	158 052	2,6	19,6	20,4	14,8	16,1
Nacional	666 319	4,4	35,6	32,2	23,2	20,6

Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos CASEN 1996 y 2000.

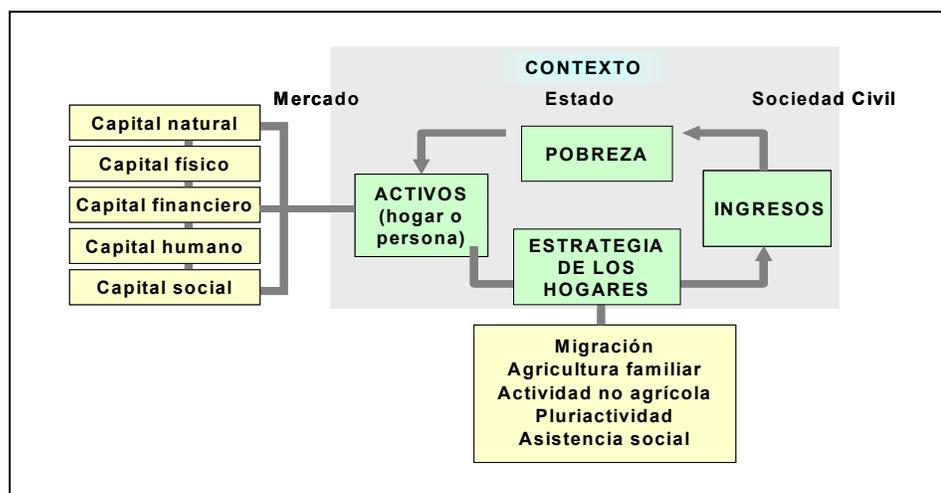
Se incluyen únicamente las regiones con una presencia importante de pueblos indígenas.

En pocas palabras, la incidencia de la pobreza en las poblaciones indígenas es mayor que la regional en todas las regiones en que las poblaciones originarias son importantes. Por ello, es necesario considerar explícitamente las características culturales, sociales y de acceso a activos de estos grupos en los programas contra la pobreza rural. Este punto adquiere mayor importancia si se toma en cuenta que, por un lado, estos programas muchas veces no utilizan metodologías o propuestas diferenciales para estos grupos y que, por otro lado, los programas indígenas frecuentemente sólo canalizan recursos hacia estos grupos, sin desarrollar modelos de intervención más integrales (PRODERA, 1999).

E. Las políticas de superación de la pobreza rural y agrícola

Aunque no cabe duda que el contexto macroeconómico es relevante para comprender y atacar el problema de la pobreza, su origen final se encuentra —y sus impactos se sienten— a nivel de las personas y del hogar. Existen hogares y grupos que se encuentran “amarrados” a una condición pobreza; tienen características que hacen que la pobreza se concentre entre ellos. Por ello, como ya mencionamos, el crecimiento económico podrá ser condición necesaria, pero no suficiente para situarlos en una situación de no pobre. Se requiere tomar en cuenta el contexto local (mercado, Estado y sociedad civil), así como los activos y las estrategias seguidas por los hogares (véase el gráfico 7). A partir de esta visión, se estructuran diversas opciones de políticas que apuntan, directamente, a la superación de la pobreza.

Gráfico 7
EL MARCO PARA LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA



La definición del tipo de acciones directas a realizar sobre los hogares, las familias o los mismos pobres, dependerá fundamentalmente de como se visualice el tema de la pobreza, ya que existen al menos dos perspectivas (Esping-Andersen, 2000):

- **La pobreza como un riesgo o problema social**

Ella genera una visión de tipo asistencialista que, implícitamente, lleva a una definición pasiva de los objetivos de la política: se debe resolver un problema social con ayuda social.

- **La pobreza como la ausencia de capacidades y activos**

Desde esta perspectiva, maximizar el bienestar, implica que cada persona maximice su propio potencial para que se realice en su vida y alcance sus metas. La diferencia sustancial con el modelo anterior, es que considera la pobreza como un fenómeno de múltiples dimensiones, por lo que se requieren políticas que aborden todas estas dimensiones. Además, considera al individuo como un actor de su propio desarrollo (controla los recursos), por lo que busca maximizar su independencia (ayudar a ayudarse). En este sentido, las transferencias y seguros sociales son una condición necesaria, pero no suficiente para superar la pobreza.

A pesar de estas perspectivas diferentes, creemos que es necesario que un programa integrado de superación de la pobreza rural considere líneas de acción de ambos tipos. Lo importante, es que ambas estén debidamente diferenciadas, de forma tal que los propios participantes⁵ sepan qué es lo que pueden recibir del programa, qué deben o pueden poner de su parte y qué es lo que espera el programa de su participación. En otras palabras, creemos que un plan integral de superación de la pobreza rural debe incorporar instrumentos productivos, que apunten al aumento del ingreso del hogar, e instrumentos de bienestar, que apunten a mejorar la calidad de vida. Lo importante es que exista claridad sobre cuando se utiliza uno u otro, ya que esto incide sobre las expectativas del beneficiario y la evaluación del instrumento.

A partir de los argumentos expuestos se desprende que los objetivos del programa, las estrategias a seguir y la población objetivo dependerán del enfoque que se dé al tema de la pobreza. La visión de pobreza como riesgo social involucra diseñar instrumentos que corrijan este riesgo (por ejemplo subsidios a grupos específicos, planes puntuales, etc.), mientras la de ausencia de activos y de capacidades requiere generar las capacidades y las oportunidades para aprovechar los activos,

⁵ La utilización del término participante en vez de usuario o beneficiario reconoce explícitamente que él/ella es parte del programa y como tal tiene derechos y obligaciones, jugando un rol activo en todos los procesos de toma de decisión que le afecten.

además de hacer cambios en su acceso y control. Por lo tanto se puede optar entre distintos tipos de políticas:

1. Políticas de corte asistencial

A través de éstas, se incrementan los ingresos del hogar gracias a transferencias directas (subsidios, pensiones, etc.). Es una opción de cierto modo más simple, más directa y más inmediata en cuanto a resultados de corto plazo, pero generalmente con menores resultados —incluso perniciosos— a más largo plazo. En términos generales, esta opción no genera incentivos para que sus receptores busquen ingresos autónomos en el mediano o largo plazo. Esta situación perpetúa la pobreza, o una “no pobreza” dependiente del Estado, por lo que no debiese ser parte de políticas de más largo plazo. Sin embargo, existen hogares o personas que por características muy particulares, difícilmente podrán acceder a ingresos autónomos suficientes para sacarlos de la pobreza (por ejemplo ancianos o personas con limitaciones físicas o mentales), y éstas justifican plenamente una política asistencial correctamente focalizada.

2. Políticas para la superación de restricciones

Éstas apuntan a superar restricciones del contexto, fundamentalmente aquellas relacionadas con los mercados, el Estado y la sociedad civil, y que limitan las posibilidades de los pobres para superar su condición. Entre estas políticas se puede mencionar: (i) mejorar la coordinación entre la política agrícola y la política macroeconómica, para que aquella no sea un mero apéndice de ésta; (ii) abordar el desarrollo rural con una perspectiva territorial, es decir vincular el desarrollo rural con el desarrollo regional completo incluyendo los vínculos rural-urbanos, intersectoriales, entre redes sociales y otros, abordando de esta forma una perspectiva territorial, adecuada a sus especificidades (véase Schejtman y Berdegú, 2003), y a su ubicación respecto a los distintos mercados; (iii) lograr una efectiva descentralización municipal, ya que es este nivel el que dispone de mayor información sobre la realidad local, lo que presupone una mejor focalización, hacer más eficiente la asignación de recursos y hacer participar a la población en la solución de sus problemas y la mejora de sus condiciones; (iv) llenar posibles vacíos institucionales, particularmente en los aspectos relacionados con finanzas, comercialización y organizaciones, y (v) fortalecer las instituciones locales y la acción colectiva, para llenar los vacíos dejados por el mercado o el gobierno, así como también fortalecer su capacidad de control (*accountability*) (de Janvry y Sadoulet, 2000a).

En esta misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo indica que una estrategia para reducir la pobreza rural requiere fomentar el desarrollo agro alimentario sostenible y promover mercados financieros rurales, para lo que se debe, entre otros, consolidar las reformas de las políticas públicas, modernizar el sector público agropecuario y promover las actividades económicas rurales no agrícolas (BID, 2001).

3. Políticas para mejorar el capital del hogar

Éstas van orientadas a mejorar el capital del hogar, no solamente en términos de cantidad, sino que también de calidad (o productividad) y del control que tiene el hogar sobre ellos. Quizás es conveniente hacer una distinción entre las políticas que inciden directamente sobre el capital productivo, de aquellas que satisfacen necesidades básicas y de seguridad, las que tienen un impacto productivo más indirecto o de mayor plazo. Entre estas últimas se encuentran las políticas de salud, vivienda y educación.

4. Políticas de inversión en activos privadas y públicas

a) Capital natural:

Se pueden diseñar nuevos mecanismos que mejoren el acceso a la tierra a través de una profundización de los mercados de compra y arrendamiento de tierra, consolidando los regímenes de propiedad, brindando acceso al crédito y a servicios rurales a los posibles arrendatarios (BID, 2001, CEPAL/GTZ, 2003), e impulsando esquemas para adelantar el traspaso intergeneracional de la conducción del predio (Dirven, 2002). Los fondos agrarios para el acceso a la tierra pueden ser instrumentos útiles en este sentido (de Janvry y Sadoulet, 2000a). En ello se debe considerar la participación de las comunidades en la identificación de los vendedores, en la selección de los beneficiarios y en el respaldo de las transacciones. La localización también juega un rol importante, ya que un proceso de diferenciación residencial hace que individuos con una pobre dotación de recursos terminen viviendo en una misma vecindad. Por ello, las políticas de superación de la pobreza deben romper con las restricciones locales, ya sea a través de inversión pública o incentivos a la emigración (Ravallion, 1996) o inmigración. Las alianzas estratégicas entre instituciones del sector público o entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (el así llamado “tercer sector”) también son importantes para romper estas restricciones.

b) Capital físico:

La inversión en tecnología puede mejorar la productividad de los activos, ofreciendo opciones adecuadas a las condiciones locales y acordes con las estrategias regionales y locales. La inversión en caminos, electricidad y telecomunicaciones también es clave, ya que permite reducir los costos de producción y de transacción. En algunos casos la inversión en infraestructura pública puede dar mejores resultados que la investigación agropecuaria, ya que disminuye los costos de transacción, aumentando la disponibilidad de insumos e integrando los mercados de productos con los de factores. Sin embargo, su éxito dependerá de cuanto de dicha inversión pueda beneficiar a hogares autárquicos, ya que por lo general son éstos los que tienen los mayores costos de transacción (Renkow y Hallstrom, 1999).

c) Capital humano:

En el área rural la subinversión en educación es un factor especialmente relevante en la herencia de la pobreza. Esta carencia se refleja en que en Chile —uno de los países de la región con mejores índices en cuanto a la escolarización rural— el promedio de escolaridad de la población rural de sobre 15 años es 3,6 años menos que la urbana (MIDEPLAN, 2001c) y en que sólo 24,3% de la población rural tiene 10 o más años de estudio, cifra que en zonas urbanas sube al 67,6% (CEPAL, 2000). Al estudiar las causas de la deserción escolar en los jóvenes de 14 a 17 años, se encontró que el trabajo y el ausentismo explicaban el 49,6% del ausentismo rural, cifra que en áreas urbanas caía al 37,6% (MIDEPLAN, 1999). Debido a la relación que existe entre educación e ingresos extra prediales, se requiere aumentar la oferta de educación y crear incentivos para que los hijos de los pobres se mantengan en la escuela hasta la enseñanza secundaria. Algunas alternativas concretas son otorgar becas escolares a alumnos rurales que hayan finalizado 6° básico, poner en marcha escuelas con internados y apoyar a los alumnos provenientes de escuelas con un sólo

docente (MIDEPLAN, 1998). Además, la coordinación local de los programas educativos con otras actividades municipales incrementa sustancialmente los beneficios de los programas educativos.

d) Capital financiero:

La carencia de efectivo y ahorros, y los altísimos costos de transacción asociados al crédito, no permiten hacer un uso óptimo de los activos bajo el control de los pobres. Por esto mismo, las altas tasas de rendimiento asociadas a la inversión en activo financiero, reflejan la importancia de incorporar mecanismos de acceso al capital en los programas de desarrollo rural (de Janvry y Sadoulet, 2000a), así como, en términos más generales, la necesidad de profundizar los mercados financieros (BID, 2001). El dilema fundamental del mercado de crédito, es que las agencias externas insisten en "*colateral*" (garantías) que excluyen a muchos de los pobres. El *Grameen Bank* en Bangladesh ha resuelto este dilema a través de préstamos grupales que utilizan formas de capital social como *colateral*. Estos esquemas, al parecer, trabajan mejor en comunidades relativamente cerradas, en las que el control y las sanciones sociales contra los que no cumplen son más fáciles de organizar y mantener y en las que los miembros tienen ingresos similares (Bardhan, 1996). Sin embargo, muchas áreas rurales de América Latina, por la dispersión de los asentamientos, carecen de estas características.

e) Capital social:

Se le puede identificar con las normas, instituciones y organizaciones que promueven relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación (Durstun, 2000). Estas relaciones pueden contribuir a reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de organizaciones y sociedades civiles (de gestión efectiva y saludables). Entonces, la existencia de capital social puede facilitar que el campesinado pobre capte las oportunidades de inversión y empleo que genera el desarrollo regional. La agricultura por contrato, las empresas conjuntas entre intereses empresariales y pequeños agricultores y/o microempresarios rurales, así como el capital para empresas de riesgo rurales, son algunas opciones que pueden tener mayores posibilidades de éxito cuando se cuenta con niveles adecuados de capital social (de Janvry y Sadoulet, 2000a).

II. Empleo agrícola, empleo rural y pobreza

La principal forma en que el crecimiento económico puede ayudar a los pobres es expandiendo sus oportunidades de empleo productivo y remunerado, incluyendo el autoempleo. En otras palabras, el crecimiento económico que se da en el nivel macro es captado por los hogares en forma de empleo y oportunidades. Por ello se hace imprescindible conocer la dinámica del empleo, tanto agrícola como rural no agrícola. Como se verá más adelante y como era de esperar, en Chile la pobreza es mayor entre los desocupados. En las personas ocupadas, sin embargo, la pobreza es el doble entre las ocupadas en el sector agrícola que las que están ocupadas en otros sectores. Por esto, si bien a continuación se analiza el empleo bajo diversos ángulos, se pone especial énfasis en la ocupación silvoagropecuaria.

Los resultados que se presentan más adelante se obtuvieron a partir del análisis del Censo de Población y Vivienda aplicado en Chile en 1992 y las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Planificación, realizadas en los años 1996, 1998 y 2000.⁶

⁶ No se analizaron los resultados de la Encuesta CASEN 1992 y 1994, debido a que el cambio en el diseño muestral realizado en 1996 no permite comparar los datos comunales de ese año con los de los años 1992 y 1994.

A. La ocupación silvoagropecuaria entre 1992 y 2000

El número total de ocupados en Chile sobrepasó los 5,4 millones de personas en 2000,⁷ lo que implica un aumento de 28,6% con relación al año 1992. En el sector silvoagropecuario (producción agropecuaria, silvicultura y servicios agrícolas) trabajan poco menos de 700 mil personas, lo que implica un aumento de 12% con respecto a 1992 (véase el cuadro 4). Sin embargo, se debe tener presente que el Censo de Población y Vivienda es aplicado en el mes de abril mientras que las Encuestas CASEN en noviembre, por lo que estos datos de empleo tienen un sesgo de tipo estacional. De acuerdo a las encuestas de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, la ocupación en el sector de agricultura y pesca para el trimestre móvil de octubre/diciembre es de 5 a 7% superior al de marzo/mayo de igual año.⁸ En otras palabras, el crecimiento real del empleo en el sector silvoagropecuario entre los años 1992 y 2000 sólo sería de un 4 a 6%. Si se considera este ajuste, la contribución del sector silvoagropecuario al empleo total habría disminuido del 14,7% en 1992 al 12,7% en 2000. Al contrastar las cifras de empleo con la superficie de los cultivos, llama la atención el aumento del empleo en producción agropecuaria, considerando que en la década de 1990⁹ disminuyeron la superficie de los principales cultivos (cultivos anuales, hortalizas, frutales y vides en 12%) y la producción de carne bovina (9%) y aumentaron la producción de carne de cerdo (112%), de ave (39%) y de leche (44%). Aunque esto puede llevar a pensar que el aumento del empleo agropecuario se debe al dinamismo del sector pecuario, la información disponible no permite confirmar esta hipótesis. Con respecto al empleo silvícola, su aumento va en línea con el crecimiento sectorial, ya que la superficie de cultivos silvícolas industriales creció 36% en la década de los noventa. Finalmente, llaman la atención las fuertes fluctuaciones en la ocupación en los servicios agrícolas y su disminución entre 1992 y 2000, particularmente si se piensa que la modernización de la agricultura debería ir acompañada por una externalización de muchas labores, y por ello, un aumento del empleo en el subsector servicios.

Cuadro 4
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y AÑO

	Producción agropecuaria	Silvicultura	Servicios agrícolas	Total SAP ^a	Pesca y caza	Actividad no agrícola	Total
1992	545 922	55 157	18 645	619 724	58 107	3 556 453	4 234 284
1996	657 021	70 471	13 377	740 869	68 913	4 469 579	5 279 361
1998	569 269	64 720	41 742	675 731	57 989	4 599 421	5 333 141
2000	607 466	73 454	13 414	694 334	89 146	4 662 488	5 445 968
Cambio 1992-2000 (%)	11,3	33,2	-28,1	12,0	53,4	31,1	28,6

Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000).

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

Estas cifras también se deben relacionar con el PIB sectorial, el que, a pesar de un crecimiento de 23,2%, vio disminuir su contribución al PIB nacional de un 8,1 a un 6,5%. En este sentido, el PIB por trabajador aumentó en un 15%, mientras en el resto de la economía lo hacía en

⁷ Considera sólo a las personas ocupadas de 15 o más años de edad.

⁸ Datos para los años 2000 y 2001.

⁹ Cambios calculados a partir de las estadísticas productivas sectoriales de ODEPA.

un 18%. Esto implica que la gran brecha de productividad de la mano de obra que existe entre el sector agrícola y el resto de la economía continuó creciendo.

Antes de continuar, creemos importante hacer algunos comentarios sobre los antecedentes presentados en el cuadro 4 y siguientes: (i) es posible que la Encuesta CASEN de 1996 sobrestime la población ocupada en el sector silvoagropecuario y rural, ya que el número de comunas encuestadas fue muy bajo (120). Esta situación cambió fuertemente en los años siguientes, encuestándose 196 comunas en 1998 y 285 comunas en 2000, y (ii) llama la atención el aumento de ocupados en servicios agrícolas y la caída en los ocupados en producción agropecuaria el año 1998 con respecto al año 1996. Esta fluctuación es muy probable que se deba a cambios en los criterios de codificación de las actividades económicas.

B. El empleo rural no agrícola y el empleo urbano agrícola

Dos fenómenos cada vez más importantes en todos los países de América Latina y también en Chile, son el empleo rural no agrícola y el empleo urbano agrícola.

Tanto el porcentaje como el número de habitantes rurales dedicados a actividades no agrícolas ha aumentado sostenidamente. Este continuo aumento ha llevado a que en el año 2000 sobre un tercio de la población ocupada rural lo hacía en actividades no agrícolas. Con respecto a los sectores en que se desenvuelve el empleo rural no agrícola, la percepción de mucha gente es que se restringe a la acuicultura, la agroindustria, el agroturismo y la artesanía. Pero, la realidad muestra que el conjunto de los servicios es el que tiene la mayor participación, seguida por el comercio (incluyendo restaurantes y hoteles).

El número de personas con residencia urbana dedicadas a actividades agrícolas también ha aumentado sostenidamente. Así, mientras en 1990 el 27% del empleo agrícola tenía su origen en hogares urbanos, en el año 2000 esta cifra había aumentado a 42%. De hecho, su número es apenas un 10 a 20% menor que el de los ocupados en la construcción, el transporte o los servicios financieros. Con respecto a las características de esta fuerza de trabajo, la población económicamente activa agrícola urbana tiene en Chile una fuerte participación de mujeres jóvenes (15-29 años). En cambio, el empleo rural no agrícola en toda América Latina, y Chile no es una excepción, incorpora, además de mujeres jóvenes, hombres jóvenes y de edad mediana (15 a 44 años) (Dirven, 2002). Es importante destacar que, en los últimos años, en Chile, estos cambios en el empleo rural, han ido acompañados por aumentos del ingreso promedio no agrícola y caídas del ingreso agrícola (Berdegué y cols., 2001).

En Chile, desde el año 1992 la población rural ha disminuido en cerca de 90 mil personas (3,9%), alcanzando en el año 2000 los 2 122 000 habitantes. Contrastando con esta disminución, el total de ocupados ha aumentado en 5,9%, con importantes cambios en su composición (véase el cuadro 5). Estos cambios se refieren a una caída en el número de residentes rurales ocupados en el sector silvoagropecuario, que podría llegar al 7% si se ajustan los datos censales por estacionalidad. Esta disminución va acompañada por un muy importante aumento de los residentes rurales ocupados en actividades no agrícolas, particularmente los servicios comunales y sociales (33% de los ocupados no agrícolas), el comercio (22%), la industria manufacturera (18%), la construcción (13%) y el transporte y las comunicaciones (7%). Sin embargo, esta estructura del empleo no agrícola rural aún es extremadamente débil en el sector financiero y de seguros, con apenas 1,8% de ocupados en sectores no silvoagropecuario, en comparación a las áreas urbanas donde esta cifra alcanza el 8,9%.

Resumiendo, aunque durante la última década en Chile el número de personas empleadas en actividades agrícolas aumentó levemente, cambió su composición, aumentando la participación de los residentes urbanos y los ingresos generados por ellos, y disminuyendo los ingresos agrícolas generados por los hogares rurales. El empleo rural no agrícola, en cambio, aumentó sostenidamente tanto en número de personas como en ingresos por hogar.

Cuadro 5

OCUPADOS EN EL ÁREA RURAL POR RAMA DE ACTIVIDAD Y AÑO

	Producción agropecuaria	Silvicultura	Servicios agrícolas	Total SAP ^a	Pesca y caza	Actividad no agrícola	Total
1992	405 726	29 314	3 847	438 887	17 739	204 430	661 056
1996	470 691	31 379	5 994	508 064	14 908	243 595	766 567
1998	391 918	32 810	22 554	447 282	9 395	235 526	692 203
2000	393 614	33 000	3 278	429 892	22 415	247 797	700 104
Cambio 1992-2000 (%)	-3,0	12,6	-14,8	-2,0	26,4	21,2	5,9

Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000).

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

Estos cambios significan que la importancia relativa de la ocupación silvoagropecuaria entre los residentes rurales cayó de 66,4 a 61,4%. Contrastando fuertemente con esta situación, entre los residentes urbanos, los ocupados en el sector silvoagropecuario han aumentado en 46% (de 180 a 264 mil personas), muy superior al aumento observado en el total de los residentes urbanos ocupados (33%). Resumiendo, durante el período analizado se observan dos cambios importantes en términos de la ocupación. Primero, la ocupación de los habitantes rurales se ha desplazado desde lo silvoagropecuario hacia sectores no agrícolas, y segundo, los habitantes urbanos participan cada vez más en el sector silvoagropecuario.

De estos antecedentes se desprende que las políticas de desarrollo rural deben, además de apoyar el desarrollo del sector agrícola, promover la creación y la participación de los hogares en el empleo rural no agrícola. Sin embargo, el desarrollo del área rural no agrícola *per-sé* no podrá ser “pro pobre” o equitativo, entre otros por tres situaciones o “paradojas” (Reardon y cols., 1998): (a) los hogares que más necesitan el empleo no agrícola son también los que tienen menos condiciones para insertarse en él; (b) las zonas que más necesitan de empleos no agrícolas, son a su vez las con menos activos y condiciones para el desarrollo de este sector, y (c) la globalización y liberalización, aunque permite acceder a productos y servicios más baratos y mejores, también desprotege los mercados locales que tradicionalmente han estado cautivos. Por esto adquieren importancia, además de los incentivos para su creación y la eliminación de los sesgos agrícolas de las políticas de desarrollo rural, la capacitación de los integrantes de los hogares y especialmente de la mujer, la inversión en educación y en infraestructura de transporte y comunicaciones, así como el llenado de los vacíos institucionales en lo rural no agrícola (Reardon y cols., 2001).

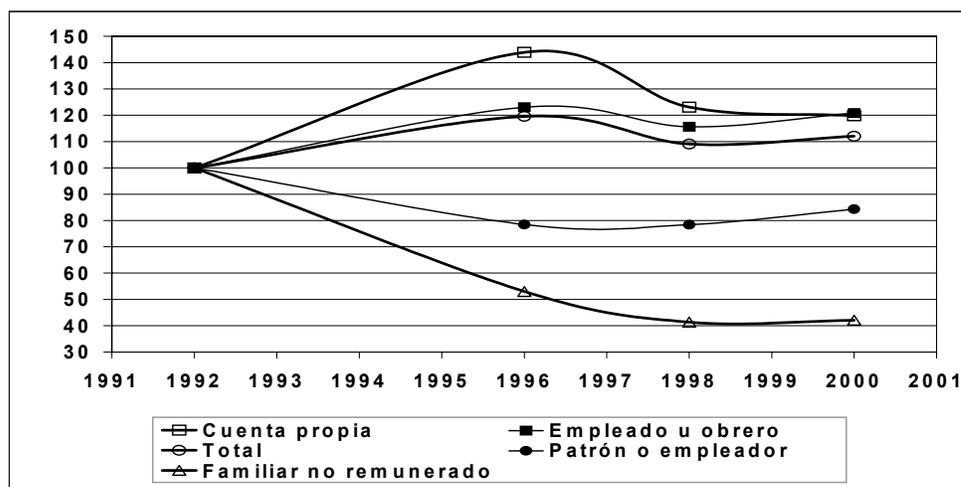
Es importante reiterar que ello no implica dejar de lado el desarrollo del sector agrícola, ya que su tendencia a emplear a los más pobres (mano de obra no calificada) sugiere que su desarrollo es bueno para los pobres, siempre y cuando aumente la producción y no sea a costa de la eliminación de puestos de trabajo (IFAD, 2001 y Reardon y cols., 2001).

C. Distribución geográfica del empleo agrícola

Desde una perspectiva geográfica, alrededor del 96% de la ocupación sectorial se encuentra entre las Regiones IV y X, incluyendo la Metropolitana. Dos puntos deben ser resaltados. El primero es el fuerte aumento de la ocupación silvoagropecuaria en la Región Metropolitana. Es este aumento el que explica parte importante del aumento del empleo sectorial total y urbano. El segundo es el desplazamiento hacia el norte del empleo silvoagropecuario, presentando los mayores aumentos las Regiones I hasta la Metropolitana (exceptuando la II), mientras las Regiones VI a X crecen muy poco o se mantienen estancadas. Más aún, si se ajustan los datos por efecto de

estacionalidad el empleo sectorial presentaría una disminución en estas regiones. Si se considera únicamente el empleo en producción agropecuaria (excluyendo silvicultura y servicios), el cambio es aún más fuerte ya que el empleo (sin ajustar) cae en las Regiones VIII a X en 4%, mientras que entre la IV y la Metropolitana aumenta en 39%.

Gráfico 8
CAMBIO RELATIVO EN EL NÚMERO DE OCUPADOS SEGÚN DEPENDENCIA Y AÑO
(Año 1992 = 100)



Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000).

Este cambio en la estructura y la distribución espacial del empleo silvoagropecuario, también se ve reflejado en un cambio en el tipo de dependencia laboral (véase el gráfico 8). Éstos incluyen una reducción de 16% en los empleadores (25 mil al año 2000), un aumento del 20% en los trabajadores por cuenta propia (166 mil en el 2000), una fuerte caída en los familiares no remunerados (56%, llegando a sólo 23 mil en el 2000) y por sobre todo un aumento de 83 mil empleados (21%), llegando el total a 481 mil en el año 2000. Aunque se debe ser cauteloso en la interpretación de los datos, ellos apuntan a que durante la década de 1990 el número trabajadores agrícolas por cuenta propia habría aumentado, particularmente en la primera mitad de la década. Esto estaría contradiciendo la percepción general, que sostiene que el sector campesino ha sufrido una paulatina contracción. Los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2002 serán por ello muy importantes para conocer mejor cual ha sido el comportamiento del sector. Aunque no es posible de comprobar con los datos actualmente disponibles, se puede plantear que el aumento de los ocupados por cuenta propia está determinado por la fuerte disminución de los familiares no remunerados. De hecho, la suma de ambos se mantiene en cerca de 190 mil personas. Si esto es así, sería interesante determinar cuales han sido las causas de este fenómeno. Aunque esta aparente expansión del segmento de ocupados agrícolas por cuenta propia se da en todas las regiones, los cambios más importantes se produjeron entre las Regiones IV y X, excluyendo eso sí la V Región. Si no se consideran los resultados de la Encuesta CASEN 1996 (por los problemas antes mencionados), se pueden identificar dos grupos de regiones: (i) uno presenta una fuerte expansión entre los años 1992 y 1998, para luego contraerse (Regiones VII, IX y X), y (ii) el otro, permanece relativamente estable entre 1992 y 1998, para luego expandirse fuertemente (Regiones IV, Metropolitana, VI y VIII). En otras palabras, mientras en las regiones del sur (excluyendo la VIII Región) en los últimos dos años ha disminuido el número de trabajadores agrícolas por cuenta propia, en las del centro y norte, éste ha aumentado, incluyendo incluso la V Región.

Por último en el año 2000 cerca del 45% de los ocupados correspondía a trabajadores no calificados y otro 38% a agricultores y trabajadores calificados. Con respecto a la evolución de las diferentes categorías, sólo se puede resaltar la disminución de los trabajadores no calificados, los que en 1996 representaban el 51% de los ocupados. Aunque hay un aumento importante en el número de directivos y profesionales, no es posible determinar si ello obedece a una tendencia de largo plazo.

D. Ocupación de las mujeres

La participación de las mujeres en el empleo ha aumentado considerablemente en el período analizado, pasando de 1,25 a 1,97 millones de ocupadas en el año 2000 (véase el cuadro 6). Esto significa que actualmente las mujeres representan el 36,2% de la fuerza de trabajo ocupada, lo que contrasta fuertemente con el 29,6% que representaban en 1992. Desde el punto de vista del empleo según sector económico, éste se concentra con mayor intensidad en actividades no agrícolas que en el caso de los hombres: apenas el 5% de las mujeres está ocupado en el sector silvoagropecuario; cifra muy inferior al 17% observado en los hombres (véase el cuadro 7). Sin embargo, se debe reconocer que la ocupación femenina en la producción silvoagropecuaria ha sido muy dinámica, particularmente entre 1992 y 1996, período en que casi se triplicó.

Cuadro 6
MUJERES OCUPADAS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y AÑO

	Producción agropecuaria	Silvicultura	Servicios agrícolas	Total SAP ^a	Pesca y caza	Actividad no agrícola	Total
1992	34 150	1 886	3 111	39 147	3 517	1 211 158	1 253 822
1996	96 964	5 156	2 103	104 223	7 096	1 679 453	1 790 772
1998	84 637	4 047	8 053	96 737	7 157	1 802 310	1 906 204
2000	96 423	3 432	3 214	103 069	17 591	1 848 759	1 969 419
Cambio 1992-2000 (%)	182	82	3	163	400	53	57

Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000).

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

También en términos de zona, el empleo femenino tiene una fuerte diferencia con la de los hombres, concentrándose, por un lado, el empleo femenino en las áreas urbanas. Por el otro lado, de las mujeres ocupadas, casi el 90% de las residentes urbanas trabajan en actividades no agrícolas y sólo el 2,6% de los residentes rurales trabajan en actividades agrícolas rurales, mientras que en el caso de los hombres, estas cifras representan el 78 y el 17%, respectivamente (véase el cuadro 7). En otras palabras, la participación de la mujer en el sector silvoagropecuario continúa siendo mucho menor que la del hombre. Las residentes rurales participan aún menos en la ocupación, pero cuando lo hacen es mayoritariamente en empleos no agrícolas.

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD, SECTOR Y SEXO EN 2000
(En porcentajes)

Sector	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Silvoagropecuario	6,1	10,9	17,0	2,6	2,6	5,2
Todos los demás	78,0	4,9	83,0	89,8	5,0	94,8
Total	84,2	15,8	100	92,4	7,6	100

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de la Encuesta CASEN (2000).

E. Ingreso por sector y zona

La Encuesta CASEN de 1998 determinó que el ingreso autónomo del hogar rural equivalía a sólo el 46,3% del de un hogar urbano. Esta relación alcanzaba en 1990 al 71,5%. Detrás de estas grandes diferencias se encuentran, al menos, tres factores. El primero y más importante es que el empleo rural se concentra mayoritariamente en la rama agricultura, caza, silvicultura y pesca, que es la rama con el menor ingreso promedio del trabajo y con la segunda menor productividad media (véase el cuadro 8). Otra rama que concentra un porcentaje importante de los ocupados en la zona rural, servicios comunales, sociales y personales (11,3%), presenta la menor productividad de todos los sectores y uno de los menores ingresos. Un segundo factor, muy relacionado con el anterior, es que los ocupados rurales son mayoritariamente trabajadores no calificados (43,2%), por lo que el ingreso promedio de todos los sectores productivos es, sistemáticamente, menor. Por último, la tasa de participación rural fue en 1998 levemente inferior al 50%, comparado con un 56,9% en las zonas urbanas, producto de la baja participación de las mujeres en actividades generadoras de ingreso. En el caso urbano ella alcanza el 35%, mientras que en las áreas rurales sólo es 17%.

Cuadro 8
OCUPADOS, INGRESO PROMEDIO POR
TRABAJADOR Y PRODUCTIVIDAD MEDIA POR SECTOR Y ZONA
(En miles de pesos de noviembre de 2000)

Rama de actividad	Ocupados (%)			Ingreso promedio del trabajo			Productividad media
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	
Agricultura y pesca	7,0	64,6	14,4	266	131	193	3 931
Minería	1,7	1,0	1,6	495	203	472	40 891
Industria	14,7	6,3	13,6	290	157	282	7 098
Electricidad, gas y agua	0,9	0,6	0,9	327	204	317	28 717
Construcción	8,6	4,5	8,0	252	153	245	4 370
Comercio	20,5	8,0	18,9	260	171	255	7 418
Transporte y comunicaciones	8,0	2,5	7,3	299	220	295	8 654
Servicios financieros	8,2	0,7	7,3	555	361	553	14 386
Otros servicios	30,1	11,7	27,8	250	144	244	2 380
Otras actividades	0,3	0,2	0,3	457	188	440	n.d. ^a
Total	100	100	100	294	145	277	7 677

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN 2000.

Nota: La productividad media por ocupado es una estimación para el año 1998 y fue estimada por el Instituto Nacional de Estadísticas (MIDEPLAN, 2000).

^a Dato no disponible.

De estos antecedentes claramente se desprende que uno de los temas prioritarios del desarrollo rural es aumentar la productividad, fundamentalmente del sector silvoagropecuario y de servicios. Sólo este aumento, acompañado de mejoramiento de los ingresos de los ocupados, permitirá reducir sostenidamente la brecha de ingresos. Una condición necesaria para lograr esos cambios es reducir la gran diferencia de escolaridad que aún se observa entre las áreas rural y urbana. En este sentido, se debe dar una especial atención a los niños y adolescentes de las zonas rurales, en las que la cobertura de enseñanza secundaria es equivalente a la que registra la población del primer decil a nivel nacional (MIDEPLAN, 2001c).

F. Empleo y pobreza

Hasta este punto no se ha hecho referencia a la vinculación que existe entre ocupación y pobreza (o su ausencia). Aunque la ocupación es la mejor forma para salir de la pobreza, no cabe duda que no todas las ocupaciones son iguales de efectivas para lograr este propósito. Por ello es

importante vincular los tipos de empleo (sector, dependencia y oficio) con la incidencia de la pobreza, con el fin de identificar los grupos más postergados.

La Encuesta CASEN (2000), indica que el 20,6% de los chilenos es pobre o indigente, lo que equivale a 3 millones 81 mil personas distribuidas en 643 mil hogares. La condición de pobreza de un hogar, tal como es estimada a través de la Encuesta CASEN, depende esencialmente de dos factores: los ingresos que reciben los miembros del hogar y la cantidad de personas que dependen de dichos ingresos. Por ello, la pobreza afecta sólo al 12,5% de la población ocupada (671 mil personas), mientras que entre los inactivos (incluyendo a todos los menores de 15 años) alcanza al 24,2% (2,16 millones de personas) y entre los desocupados al 39,6% (245 mil personas).

Al comparar la incidencia de la pobreza en los ocupados según rama de actividad, se observa que en el sector silvoagropecuario ella es, notoriamente, superior que en los demás sectores (véase el cuadro 9). Esto se explica en gran parte debido a la baja productividad de la mano de obra en el sector, y por lo tanto, los bajos ingresos por hogar. Sin embargo, también se debe destacar que ella ha disminuido fuertemente durante los últimos años, pasando de 200 mil personas en 1996 a casi 160 mil en 2000, lo que ha significado que 4,3% de los ocupados silvoagropecuarios dejen de ser pobres. En los demás sectores esta disminución ha sido mucho menor. Una característica importante es que casi la mitad de estas personas (74 mil) vive en áreas urbanas, por lo que la incidencia de la pobreza silvoagropecuaria es más alta en esa zona que en la rural (28 contra 23%).

Cuadro 9
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y AÑO
(En porcentajes)

	Producción agropecuaria	Silvicultura	Servicios agrícolas	Total SAP ^a	Pesca y caza	Actividad no agrícola	Total
1996	26,0	38,8	20,3	27,1	21,1	12,0	14,3
1998	22,1	25,6	21,3	22,4	24,1	10,3	12,0
2000	22,4	28,1	12,7	22,8	21,8	10,8	12,5

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Encuestas CASEN 1996 a 2000.

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

Desde el punto de vista del tipo de dependencia, el 75% de los pobres silvoagropecuarios son asalariados agrícolas, lo que explica la alta incidencia de la pobreza agrícola a nivel urbano, 20% son trabajadores por cuenta propia y 5% son familiares no remunerados. Tal como lo indican las cifras, las mayores reducciones en la incidencia se dan en los sectores asalariados, mientras que el avance en los ocupados por cuenta propia ha sido muy lento (véase el cuadro 10).

Cuadro 10
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS OCUPADOS EN EL
SECTOR SILVOAGROPECUARIO SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA Y AÑO
(En porcentajes)

	1996	1998	2000	Cambio 1996-2000
Patrón o empleador	2,6	2,8	1,2	-54,6
Trabajador cuenta propia	19,1	18,9	17,7	-7,3
Empleado/obrero	31,3	24,6	25,3	-19,2
Familiar no remunerado	28,9	23,7	29,4	1,7
Total	27,1	22,4	22,8	-15,9

Fuente: Elaborado por los autores, a partir de las Encuestas CASEN (1996, 1998 y 2000).

Con respecto a la distribución regional de la pobreza asociada a los ocupados en el sector silvoagropecuario, el 77% se encuentra entre las Regiones Metropolitana y IX, con fuertes diferencias entre regiones. En el caso de la Región Metropolitana la pobreza se concentra en las áreas urbanas, entre las Regiones VII a IX se encuentra en las áreas rurales, mientras que en la VI Región se distribuye en ambas zonas.

A modo de resumen, en el año 2000 las casi 160 mil personas pobres ocupadas en el sector silvoagropecuario se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 11
DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES OCUPADOS SEGÚN
ZONA, TIPO DE DEPENDENCIA Y REGIÓN EN EL AÑO 2000

	Cuenta propia	Asalariado	Familiar no remunerado	Total
Urbano	1 300 (RM)	23 000 (RM)		74 300
	3 000 (IV a X)	44 000 (IV a X)	-	
		3 000 (otras)		
Rural	2 600 (IV a VI)	3 000 (RM)	4 000 (VIII a IX)	85 100
	20 500 (VII a X)	48 000 (IV a X)	2 000 (otras)	
	4 000 (otras)	1 000 (otras)		
Total	31 400	122 000	6 000	159 400

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN 2000.

Nota: En negrilla se destacan los grupos más importantes.

III. Los hogares agrícolas en Chile

El capítulo anterior se centró en las personas ocupadas y sus ingresos. A continuación se ven las características de los hogares de los cuales forman parte, nuevamente con un énfasis especial en los ocupados agrícolas. Ya se mencionó que los hogares siguen distintas estrategias, dependiendo de los activos de los que disponen y de las oportunidades que tienen de utilizar productivamente dichos activos. Entonces, el diseño de políticas de superación de la pobreza debe basarse en un adecuado conocimiento de estos hogares.

Para analizar el comportamiento de los hogares que dependen de la agricultura, se debe, primero, identificar los tipos de relación que se dan entre hogares y agricultura, y posteriormente, clasificar los hogares de acuerdo a estos tipos. Sin embargo, esta tarea no es simple, ya que muchos hogares se vinculan con varias ramas de actividad económica desde distintos tipos de dependencia laboral (empleador, asalariado, por cuenta propia, no remunerado).

Existen al menos tres formas de clasificar los hogares de acuerdo a su vinculación con la agricultura: (a) calcular la proporción que representa el ingreso de la actividad silvoagropecuaria (producción para el mercado y autoconsumo) sobre el ingreso total del hogar y luego clasificar los hogares de acuerdo a la magnitud de este indicador; (b) clasificarlos de acuerdo a la ocupación de sus integrantes, considerando el sector en que trabajan y las características de la ocupación que desempeñan, o (c) utilizar una combinación de las dos opciones anteriores.

En vista de la información disponible (Censo de Población y Vivienda de 1992 y Encuestas CASEN de 1996, 1998 y 2000), se construyó una tipología basada en el número de ocupados del hogar según sector económico y tipo de dependencia laboral. En la práctica se contabilizaron los integrantes del hogar según cuatro criterios:

- Edad:
 - Mayores de 15 años de edad, y
 - Menores de 15 años de edad
- Situación laboral:
 - Ocupados;
 - Desocupados, e
 - Inactivos
- Ocupación según sector:
 - Silvoagropecuario (agrícola, pecuario, silvícola o de servicios agrícolas), y
 - No silvoagropecuario (todos los demás)
- Ocupados según tipo de dependencia:
 - Empleador;
 - Patrón;
 - Trabajador por cuenta propia;
 - Familiar no remunerado;
 - Asalariado, y
 - otros (servicio doméstico, Fuerzas Armadas, etc.)

Cuadro 12
RELACIÓN ENTRE OCUPADOS EN EL HOGAR
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y TIPO DE HOGAR

Tipo de hogar	Activo						
	Inactivo	Desempleado	Empleado				
			Empleo no agrícola	Empleo agrícola			
				Empleador	Empleo independiente	Empleado	Empleo familiar o de otro tipo
Inactivo	√	-	-	-	-	-	-
Desempleado	?	√	-	-	-	-	-
Ningún ocupado en SAP ^a	?	?	√	-	-	-	-
Empleadores	?	?	?	√	?	?	?
Cuenta propia cerrada	?	?	-	-	√	-	?
Cuenta propia más asalariados ^b	?	?	√	-	√	√	?
Asalariados SAP ^a	?	?	-	-	-	√	?
Empleados (mixto)	?	?	√	-	-	√	?
Otro	?	?	-	-	-	-	√

Fuente: Elaborado por los autores.

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

^b Al menos un empleado ya sea agrícola o no agrícola.

√: Al menos una persona en el hogar cumple con esta condición

?: En el hogar puede haber una o más personas que tengan esta condición

- : Ningún integrante del hogar cumple con esta condición

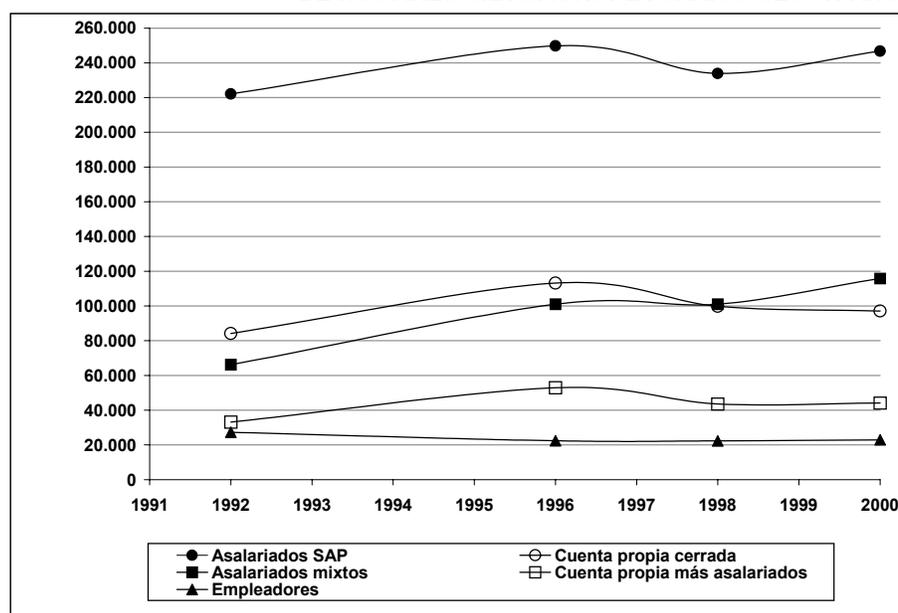
A partir de esta información, se procedió a clasificar los hogares en dos grandes categorías (agrícolas y no agrícolas) y en nueve grupos excluyentes (véase el cuadro 12). De esta forma, y a modo de ejemplo, en un hogar del tipo “cuenta propia cerrada”, hay al menos una persona con empleo agrícola independiente; no hay empleados ni empleadores agrícolas; no hay empleados no

agrícolas y puede haber inactivos, desempleados o empleados agrícolas familiares o de otro tipo. El hogar tipo “cuenta propia más asalariado”, a diferencia del anterior, tiene asalariados, ya sea agrícolas o no. Es muy importante destacar que entre los ocupados no agrícolas no se hizo ninguna distinción respecto del tipo de dependencia. Por lo tanto los hogares mixtos y no silvoagropecuarios incluyen asalariados, empleadores, trabajadores por cuenta propia, etc.

A. Hogares vinculados al sector agrícola

La situación ocupacional de los 3,87 millones de hogares chilenos en el año 2000 era la siguiente: 72% tenía uno o más ocupados fuera del sector agrícola, 13,7% tenía al menos un ocupado en la agricultura, 10,6% no tenían población económicamente activa (PEA) y 3,7% tenía toda su PEA desocupada. Con respecto a los hogares agrícolas, que presentaron un aumento de casi el 16% respecto del año 1992, tres tipos concentraban sobre el 85% de estos hogares: (i) hogares por cuenta propia cerrados; (ii) hogares asalariados de producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas (SAP), y (iii) hogares asalariados mixtos. Estos tres tipos, y particularmente los asalariados, muestran un aumento durante la década de 1990¹⁰ (véase el gráfico 9). Los hogares asalariados de SAP son el tipo más importante en el espacio rural, con cerca de 250 mil hogares representando el 47% de los hogares rurales. Aunque este grupo habría aumentado previo a 1996, durante la segunda mitad de 1990 su número se habría mantenido más bien estable.

Gráfico 9
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES TIPOS
DE HOGARES SILVOAGROPECUARIOS SEGÚN AÑO



Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000)

Muy por el contrario, los hogares asalariados mixtos han presentado el aumento más importante y sostenido en el tiempo, pasando de 66 mil (14,5% de los hogares) a casi 116 mil hogares (21,9%). Los hogares por cuenta propia más asalariados, han presentado un importante crecimiento en el período (33%), destacándose además, que los hogares con ocupados agrícolas son

¹⁰ Se debe tener presente que los datos de 1992 se basan en el Censo Poblacional y los de 1996 y posteriores en una muestra de hogares, lo que puede dar origen a diferencias por error de muestreo. En el caso de la Encuesta CASEN de 1996 es muy posible que se esté sobrestimando el número de hogares agrícolas.

menos importantes que los con ocupados no agrícolas. En otras palabras, pareciera ser que los hogares con tierra “optan” por sólo trabajar la tierra o por trabajarla y buscar ingresos adicionales fuera de la agricultura. Los hogares empleadores en cambio, que incluyen a las grandes y medianas explotaciones agropecuarias, presentan una fuerte disminución, bajando de 27 mil en 1992 a unos 22 a 23 mil en los años siguientes (véase el gráfico 9). Esta reducción se puede explicar por una reducción de la escala de producción, es decir pasar de empleador a trabajador por cuenta propia, o por la salida de medianos y grandes productores, lo que a su vez implicaría una concentración en la propiedad de la tierra.

Estos antecedentes sobre la evolución de la ocupación al interior de los hogares, apuntan a que los hogares buscan complementar sus ingresos agrícolas incorporándose a otros sectores. Sin embargo sólo una minoría de los hogares (más o menos 1 de cada 3) toma esta estrategia diversificadora. Los otros continúan ligados únicamente a la agricultura.

Hay tres aspectos que llaman la atención:

De acuerdo al censo agropecuario de 1997, en Chile hay 305 mil explotaciones agrícolas, las cuales han sido clasificadas en 103 mil de subsistencia, 176 mil pequeño empresariales, 17 mil medianas y 9 mil grandes (ODEPA, 2000). De acuerdo a nuestro análisis, en el año 2000 sólo habría alrededor de 22 mil hogares con empresarios agrícolas y 140 mil pequeños agricultores;

El número de hogares por cuenta propia más asalariados es notoriamente inferior a los por cuenta propia cerrada. Ello estaría apuntando a que la capacidad de estos hogares de expandir su oferta ocupacional parece ser bastante limitada.

El total de hogares que tienen algún empleador o trabajador por cuenta propia en la agricultura (alrededor de 160 mil) es mucho menos que las cerca de 305 mil explotaciones agrícolas identificadas en el Censo Agropecuario de 1997 y posteriormente clasificadas por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA, 2000).

Estas diferencias se podrían deber a que el Censo de Población y Vivienda y las Encuestas CASEN no identifican a los asalariados que además tienen algún tipo de actividad agrícola por cuenta propia, mientras que el censo agropecuario registra lo último. Este argumento se ve apoyado por el hecho que en la Encuesta CASEN-2000 hay otros 240 mil hogares que tienen ingresos por consumo de productos agrícolas, pero que no declaran tener empleadores ni trabajadores agrícolas por cuenta propia (sin tierra). Más aún, el 54% de ellos está clasificado como hogar no SAP. Pero, como en la gran mayoría de ellos estos ingresos son muy bajos, creemos que el número de hogares por cuenta propia (cerca de 140 mil hogares) representa adecuadamente la agricultura campesina en Chile.

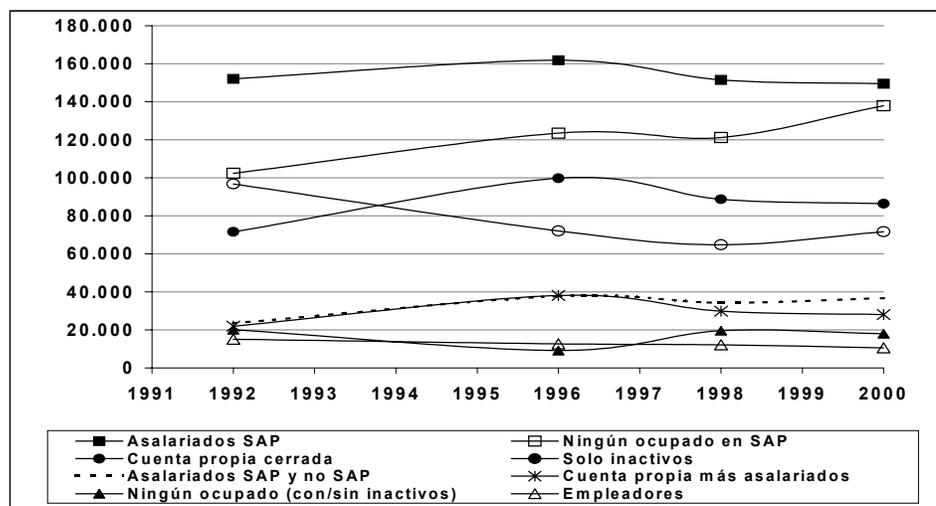
B. Tipos de hogares en el área rural

Al clasificar los 540 mil hogares rurales según la tipología utilizada en la sección anterior (véase el gráfico 10), se concluye que cerca de 230 mil (42%) no tiene ocupados en el sector silvoagropecuario, ya sea porque están ocupados en otros sectores (25,5%), porque las personas activas están desocupadas (3,3%) o porque simplemente no hay PEA (13,3%). Un aspecto que debe ser destacado es la mayor frecuencia de hogares inactivos con relación a la observada en el área urbana (10,2%). Esta diferencia, de alrededor del 3%, se observa en todos los años analizados. El 58% de hogares rurales agrícolas se distribuye en 35% de hogares asalariados (aumentando progresivamente la importancia de los asalariados no silvoagropecuarios), 21% de hogares por cuenta propia y 2% de hogares empleadores. Con respecto a la distribución de los tipos de hogares en las zonas rural y urbana, se observa que casi el 90% de los por cuenta propia son rurales y casi 70% de los asalariados mixtos son urbanos. Otro aspecto a destacar es que, exceptuando los hogares

por cuenta propia cerrada, cada vez un menor porcentaje de ellos se localiza en áreas rurales. Es decir, casi todos los hogares agrícolas están sufriendo una progresiva “urbanización”.

Gráfico 10

EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES TIPOS DE HOGARES RURALES SEGÚN AÑO



Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población de 1992 y de las Encuestas CASEN 1996 a 2000.

Nota: SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

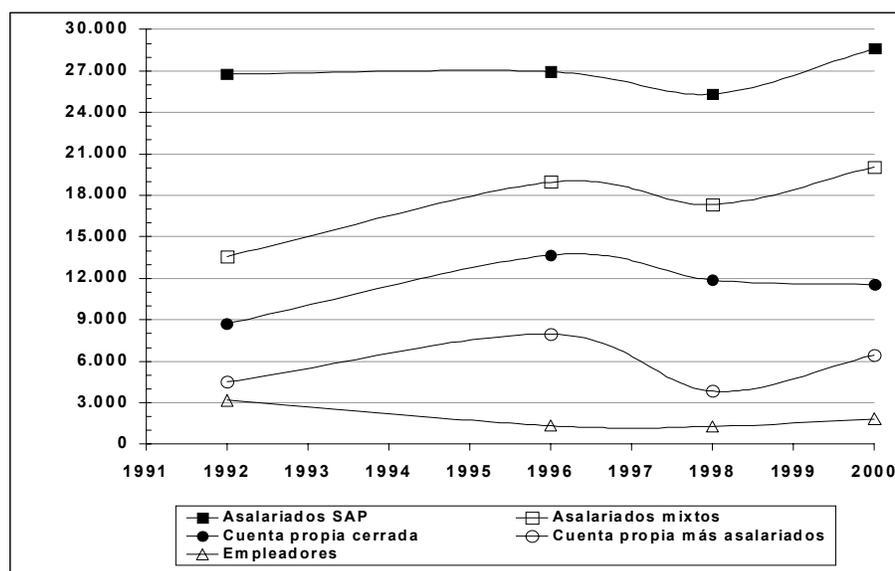
C. Las mujeres jefas de hogar

Según la Encuesta CASEN (2000), poco menos de 900 mil hogares tenían una jefa de hogar mujer, lo que representa 23,1% del total de hogares. Desde la perspectiva de los tipos de hogares, su distribución es muy diferente a la de los hombres: 20,7% son inactivos, 66,4% son ocupados no SAP y 7,7% son agrícolas (en los hogares con jefe hombre los porcentajes son 7,6, 73,7 y 15,5, respectivamente). En otras palabras, mientras uno de cada cinco hogares tiene una jefa mujer, en los hogares desocupados la relación es uno a tres y en los inactivos uno de cada dos.

Con relación a los hogares agrícolas (véase el gráfico 11), el 71% son asalariados y el 26% por cuenta propia, cifras que son similares a las observadas en los hogares con jefes hombres. La mayor diferencia con los hogares con jefatura masculina se observa al interior de los hogares asalariados. En el caso de las jefas mujeres, los hogares asalariados mixtos representan el 29% de los hogares agrícolas, cifra que sólo alcanza el 20% en el caso masculino. Llama la atención que la proporción de hogares con jefatura mujer que pertenece a las categorías de empleadores o agricultores por cuenta propia sea similar a la observada en los hogares con jefes hombre. Por último, durante el período analizado, los mayores cambios en el número de hogares con jefas ocurrieron en los hogares asalariados mixtos, seguido de los asalariados silvoagropecuarios.

Gráfico 11

HOGARES CON JEFATURA MUJER SEGÚN TIPO Y AÑO



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base del Censo de Población y Vivienda (1992), y las Encuestas CASEN (1996, 1998 y 2000).

Nota: SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

D. Los hogares indígenas

De acuerdo a su estructura étnica, los hogares fueron clasificados en:

- Indígenas: Todos los integrantes pertenecen a alguna etnia.
- Mayoría indígena: La mitad o más de los integrantes del hogar son indígenas.
- Jefe de hogar indígena: El jefe de hogar es indígena, aunque la mayoría del hogar no lo es.
- Minoría indígena: El jefe del hogar y más de la mitad de los integrantes del hogar no son indígenas.
- No indígenas: Ningún integrante del hogar es indígena.

De acuerdo a esta clasificación, la población indígena se distribuía en el año 2000 en 224 mil hogares (5,8% de los hogares chilenos) de los cuales 119 mil (53%) tienen sólo integrantes indígenas, 45 mil hogares tienen una mayoría indígena, 21 mil tienen el jefe de hogar indígena y otros 39 mil tienen sólo algunos integrantes indígenas. En los hogares con minoría indígena, el 92% corresponde a aquellos en que sólo un integrante pertenece a alguna etnia. Esto significa que en términos de personas, sólo el 30% vive en hogares mixtos (indígenas y no indígenas).

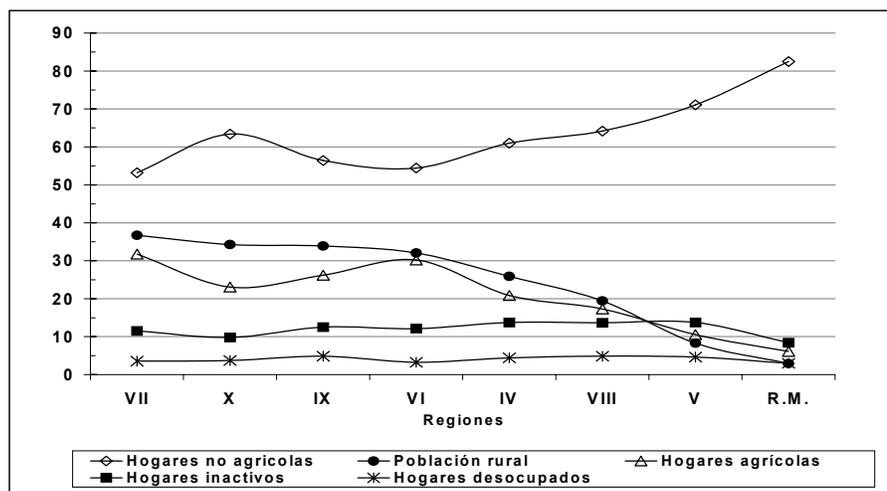
Al analizar ahora la distribución de los hogares de acuerdo al tipo ocupacional del hogar, se observa, claramente, que los hogares indígenas están mucho más vinculados a la agricultura que los no indígenas. Esta vinculación es particularmente fuerte en los hogares que sólo tienen indígenas, donde uno de cada tres es un hogar agrícola. Con respecto a los hogares no agrícolas, la proporción de hogares indígenas desocupados es mayor y la de inactivos menor que la observada entre los no indígenas. Por último, sobre el 55% de los hogares agrícolas lo son por cuenta propia y la mayoría de ellos, a su vez, cerrados. Es decir, la vinculación con la agricultura se da, mayoritariamente, a través de la propiedad de la tierra y sólo secundariamente a través del trabajo asalariado, mientras que los hogares no indígenas se vinculan mucho más frecuentemente con la agricultura a través del trabajo asalariado. Es más, los hogares indígenas por cuenta propia representan el 23% de todos los

hogares por cuenta propia cerrada y sólo el 10% de los hogares agrícolas. Entre regiones también existen fuertes diferencias. Mientras en la IX Región el 46% de los hogares indígenas son agrícolas, en la X Región alcanza el 30%, el 17% en la VIII Región y sólo el 6% en la Metropolitana. En el caso de los hogares no indígenas, los hogares agrícolas representan el 19%, 22%, 17% y 6% de los hogares, respectivamente.

E. Distribución regional de los hogares

Sobre el 96% de los hogares agrícolas se encuentran entre las Regiones IV y X (incluyendo la Metropolitana), existiendo fuertes diferencias entre regiones. Como era de esperar, las regiones más rurales concentran la mayor proporción de hogares vinculados a la agricultura, y a medida que disminuye la ruralidad,¹¹ el porcentaje de hogares vinculados al sector silvoagropecuario disminuye en una relación muy cercana a uno (véase el gráfico 12). Hace excepción a este comportamiento la X Región, en que el porcentaje de hogares agrícolas (23,1%) es menor a lo que uno esperaría (alrededor de 30%). Esta situación se explica en parte por el fuerte desarrollo de la actividad pesquera en la región, la que ocupa al 10% de la fuerza de trabajo. Este desarrollo explica parte importante del aumento de 40% en el número de hogares no SAP observado en el período. Otro aspecto que no deja de ser curioso, es que coinciden —una ruralidad mayor al 15% con un menor porcentaje de hogares agrícolas— y —una ruralidad inferior al 15% con un mayor porcentaje de hogares agrícolas.

Gráfico 12
RURALIDAD Y TIPOS DE HOGARES SEGÚN REGIÓN EN EL AÑO 2000
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN 2000.

Nota: R.M.: Región Metropolitana.

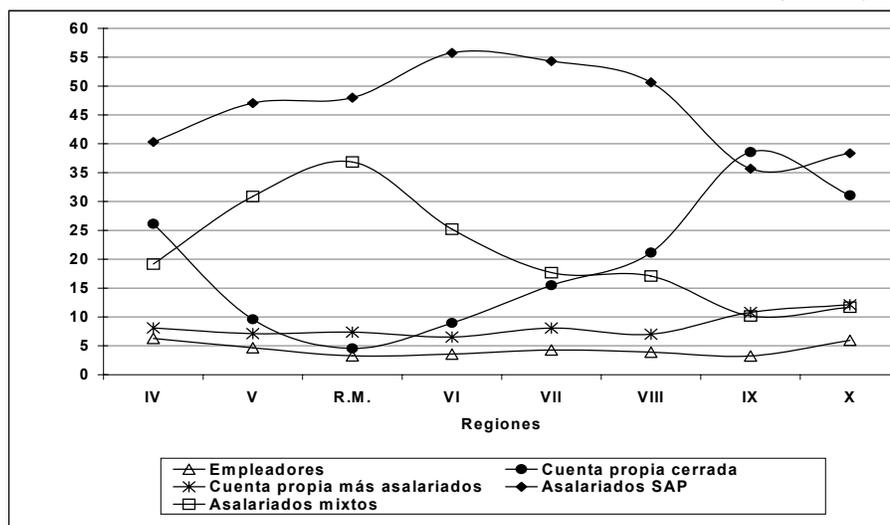
También se observaron grandes diferencias entre regiones respecto de la relevancia de cada tipo de hogar agrícola. Como ya se mencionó, los hogares asalariados (agrícolas y mixtos) representan casi el 70% de los hogares agrícolas, relación que se repite en casi todas las regiones. Hacen excepción a ello las Regiones IX y X, en que estos hogares representan el 45 y 50%, respectivamente (véase el gráfico 13). Es más, en la IX Región son los hogares por cuenta propia (con o sin asalariados) los más comunes, representando casi la mitad de los hogares. El peso de los

¹¹ Porcentaje de la población rural sobre la población total.

hogares indígenas en la IX Región, y como lo vimos, el peso de los hogares agrícolas por cuenta propia cerrada, no es ajeno a ello.

Gráfico 13
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SILVOAGROPECUARIOS SEGÚN TIPO Y REGIÓN EN EL AÑO 2000

En porcentajes



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN 2000.

Nota: Se excluyen las Regiones II, III, XI y XII debido a que se basan en muestras pequeñas (menos de 350 hogares).

SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

La agricultura por cuenta propia presenta su mayor concentración en las Regiones IV, IX y X y una muy baja concentración en las Regiones V, Metropolitana y VI (menos del 15% de los hogares agrícolas). Por último, los empleadores representan en todas las regiones una muy baja proporción, alcanzando los niveles más altos en las Regiones IV y X (cerca del 6%).

La comparación de la situación entre 1992 y 2000, pone nuevamente de relieve el aumento de los hogares asalariados mixtos y por cuenta propia, en desmedro de los hogares asalariados silvoagropecuarios y empleadores. Sólo llama la atención la ausencia de cambios importantes en la estructura de los tipos de hogares en la IX Región.

F. Incidencia de la pobreza según tipo de hogar

Dada esta tipología de hogares, nos parece importante saber como se comporta la pobreza y algunos de los factores que inciden sobre la pobreza en estos tipos. En términos globales, los 643 mil hogares pobres chilenos se distribuyeron en el año 2000 de la siguiente manera:

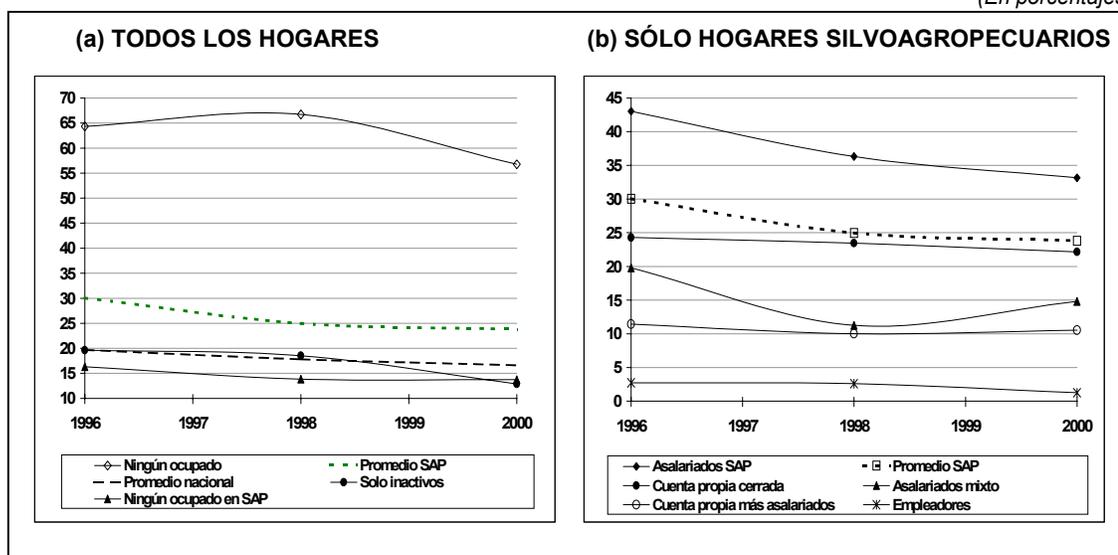
- 20% (126 mil) tiene al menos un integrante que trabaja en el sector silvoagropecuario;
- 60% (383 mil) tienen al menos una persona ocupada en otro sector de la economía;
- 12% (80 mil) son hogares que no tienen personas ocupadas, y
- 8% (53 mil) sólo tienen inactivos.

En términos de número de personas, la situación es muy similar a la descrita para los hogares.

Al analizar la incidencia de la pobreza según tipo de hogar, la situación se torna muy diferente a la descrita. En los hogares desocupados la pobreza alcanzó en 2000 al 56,8% de los

hogares, cayendo eso sí fuertemente del 66,7% observado dos años antes (véase el gráfico 14-a). Los hogares agrícolas son los que tienen el segundo más alto nivel de pobreza en la tipología construida. En el año 1996 alcanzó el 30,0% de los hogares, disminuyendo cuatro años más tarde a 23,8%. Estos valores son bastante superiores al promedio nacional, que para los mismos años fue 19,7 y 16,6%, respectivamente. En cambio, en los hogares no agrícolas, que representan sobre el 70% de los hogares chilenos, la pobreza tiene una incidencia bastante menor: 16,3% en 1996 y 13,8% en 2000.

Gráfico 14
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TIPO DE HOGAR Y AÑO
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Encuestas CASEN 1996, 1998 y 2000.

SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas

Con respecto a los hogares agrícolas se debe destacar que los dos tipos de hogares que tienen una incidencia de la pobreza superior al promedio nacional son precisamente los que dependen única y exclusivamente de la agricultura: *hogares asalariados SAP* y *hogares por cuenta propia cerrada* (véase el gráfico 14-b). Este último presenta incluso un escaso mejoramiento en la incidencia de la pobreza en el período analizado. De los otros tres tipos que tienen niveles de pobreza menores al promedio nacional, se debe destacar la baja en la incidencia de la pobreza en los asalariados mixtos y la relativa estabilidad en los hogares por cuenta propia con asalariados.

En resumen, en términos de la incidencia de la pobreza, se debe destacar que los hogares:

- que dependen exclusivamente de la agricultura presentan los mayores niveles de pobreza;
- que participan de la agricultura por cuenta propia presentan la menor reducción de la pobreza, y
- los asalariados mixtos son los únicos que presentan un aumento de la pobreza (entre 1998 y 2000), cuestión que debiese ser explorada más a fondo.

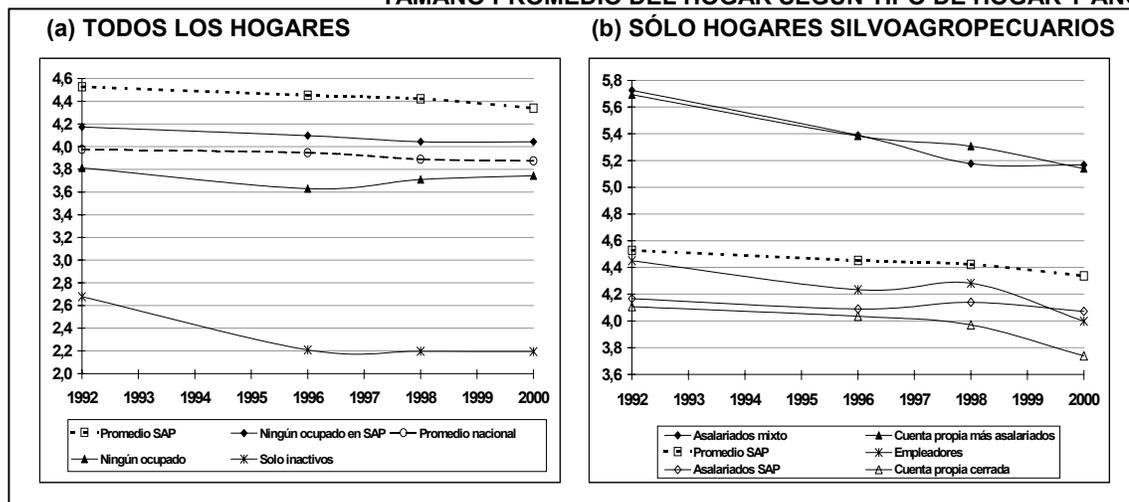
Dadas estas diferencias en la incidencia de la pobreza entre tipos y entre años, es necesario analizar el comportamiento que han tenido las principales variables que inciden sobre el ingreso *per cápita* en el hogar. Entre éstas se pueden destacar, por un lado, el crecimiento económico del sector y la productividad de la mano de obra, y por otro lado, las relativas al hogar, tales como tamaño, PEA, ocupados, desocupados, edad y educación. A continuación se analizarán las relacionadas con el hogar:

1. Tamaño del hogar

Un primer factor de pobreza que debe ser analizado es el tamaño del hogar, ya que cuando la condición de pobreza se mide a través del ingreso *per cápita*, a igualdad de ingreso un hogar más grande será, por definición, relativamente más pobre. En el año 2000 el tamaño promedio del hogar en Chile fue de 3,88 personas, siendo levemente más grandes (1,6%) en el área rural. Ocho años antes los hogares rurales eran un 5% más grandes que los urbanos. Al analizar el tamaño del hogar desde la perspectiva del tipo de hogar, llama la atención, que los hogares agrícolas son, en promedio, los de mayor tamaño (véase el gráfico 15-a). También se observa que el tamaño del hogar disminuyó sostenidamente en los hogares ocupados (SAP y no SAP). Especialmente en los hogares inactivos y en los desocupados, esta disminución fue muy importante entre 1992 y 1996, pero luego presentó un aumento. Ahora, al comparar los tipos de hogares agrícolas, llama la atención que los hogares con estrategias mixtas (asalariados mixtos y cuenta propia más asalariados) tienen prácticamente un integrante más que los exclusivamente agrícolas (asalariados silvoagropecuarios y cuenta propia cerrada), diferencia que se ha mantenido en el tiempo (véase el gráfico 15-b). Se podría pensar que la disminución en los niveles de pobreza observados en Chile durante la última década se explican por esta disminución progresiva en el tamaño de los hogares, pero, como ya se mostró en el gráfico 6, entre 1996 y 2000 la pobreza disminuyó en similar magnitud para todos los hogares con menos de ocho integrantes. Por lo tanto, la disminución de la pobreza en Chile se debió tanto a una disminución en el tamaño promedio del hogar como a un aumento en los ingresos del hogar.

Gráfico 15

TAMAÑO PROMEDIO DEL HOGAR SEGÚN TIPO DE HOGAR Y AÑO



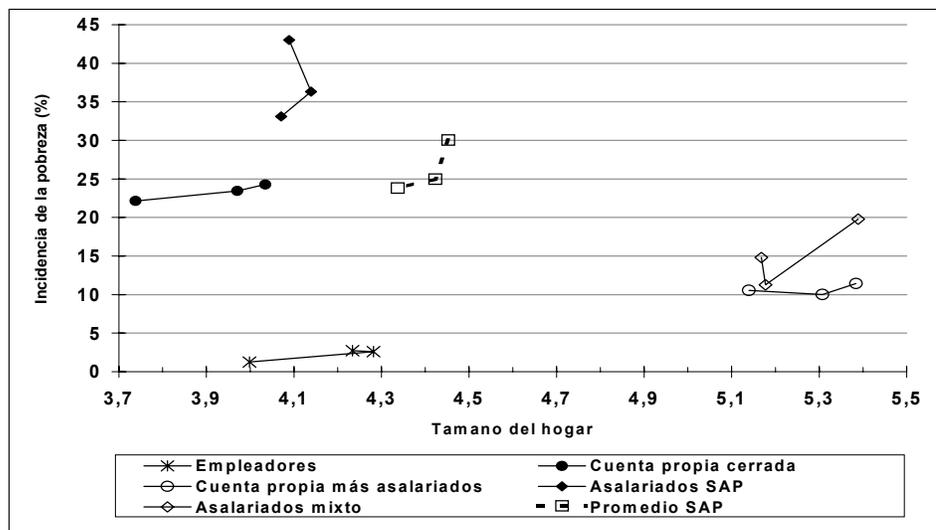
Fuente: Elaborado por los autores a partir del Censo de Población y Vivienda (1992) y de las Encuestas CASEN (1996 a 2000).

Nota: SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

Ahora bien, al analizar la relación entre tamaño del hogar e incidencia de la pobreza, se observa que —al igual que para los hogares en general— en el promedio de los hogares agrícolas ambas disminuyen simultáneamente. Sin embargo, existen fuertes diferencias entre tipos de hogares (véase el gráfico 16). Primero, todos los hogares que tienen acceso a la tierra (empleadores y ambos tipos de cuenta propia) disminuyen de manera importante su tamaño, pero con escaso impacto sobre la pobreza. Por lo tanto, en el período analizado el ingreso total de estos hogares, necesariamente, debe haber empeorado. Esto es particularmente relevante en el caso de los hogares por cuenta propia cerrados, ya que tienen niveles de pobreza superiores al promedio nacional. Segundo, los

hogares asalariados agrícolas presentan una fuerte disminución en la incidencia de la pobreza, pero sin mostrar cambios importantes en el tamaño del hogar. Por lo tanto, la reducción de la pobreza se explica casi exclusivamente por un aumento del ingreso total del hogar. Por último los hogares asalariados mixtos presentan entre los años 1996 y 1998 una disminución de la pobreza y del tamaño del hogar, mientras que en el período siguiente (1998-2000), el tamaño del hogar casi no cambió, aumentando la pobreza de manera importante. Este aumento de la pobreza seguramente encuentra sus raíces en la crisis de fines de la década de 1990.

Gráfico 16
CAMBIO EN LA RELACIÓN ENTRE TAMAÑO DEL HOGAR E INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TIPO DE HOGAR AGRÍCOLA PARA LOS AÑOS 1996 A 2000



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Encuestas CASEN 1996 a 2000.

Nota: En todas las series el punto más cercano al origen corresponde al año 2000 y el más alejado del origen al año 1996.

SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas

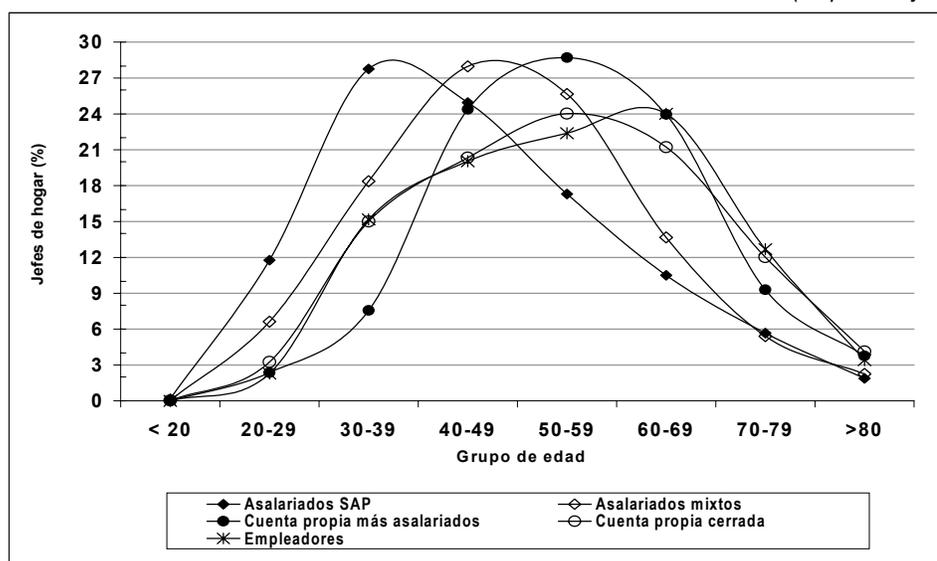
Junto a esta disminución del tamaño del hogar, se observa en el período un importante aumento de la población económicamente activa, es decir de las personas ocupadas y desocupadas mayores de 15 años de edad, particularmente entre 1992 y 1998. Sin embargo, en el caso de los hogares por cuenta propia agrícola y asalariados mixtos se observa una disminución de la PEA, producto de una aún mayor disminución del tamaño del hogar. Una última variable relativa al empleo, es la tasa de ocupación. Ésta presentó en 1998 una importante caída en todos los tipos de hogar. Sin embargo, en el caso de los hogares empleadores naturalmente fue mucho menor, ya que son autoempleados. Este autoempleo también explica por qué los hogares por cuenta propia (con o sin asalariados) presentan siempre menores tasas de desempleo, y con ello, también el promedio de los hogares agrícolas.

2. Edad y escolaridad del jefe de hogar

Estas dos variables también pueden ser muy importantes al momento de analizar el comportamiento y la incidencia de la pobreza en los diferentes tipos de hogar. De acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN 2000, la edad promedio de los jefes de hogar fluctúa alrededor de los 49 años, con claras diferencias entre los tipos de hogar. En primer lugar, y como es obvio, los hogares de inactivos tienen jefes de hogar en promedio mucho mayores (65,8 años) que los demás hogares. En segundo lugar, los hogares silvoagropecuarios tienen jefes de hogar algo mayores que

los no silvoagropecuarios (49,1 contra 46,4 años). Por último, los jefes de hogares empleadores y por cuenta propia son entre 5 y 6 años mayores que el promedio de los jefes de hogares agrícolas, diferencia que también se da entre los ocupados de estos dos grupos de hogares. Esta situación queda aún más clara, al observar la distribución de los hogares según la edad del jefe de hogar. En el caso de los hogares con tierra (empleadores o cuenta propia) sobre el 60% de los jefes de hogar tiene 50 o más años de edad. En el caso de los hogares asalariados, más de la mitad de los jefes de hogar tiene menos de 50 años (véase el gráfico 17).

Gráfico 17
DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR
SEGÚN GRUPO DE EDAD Y TIPO DE HOGAR EN 2000
(En porcentajes)

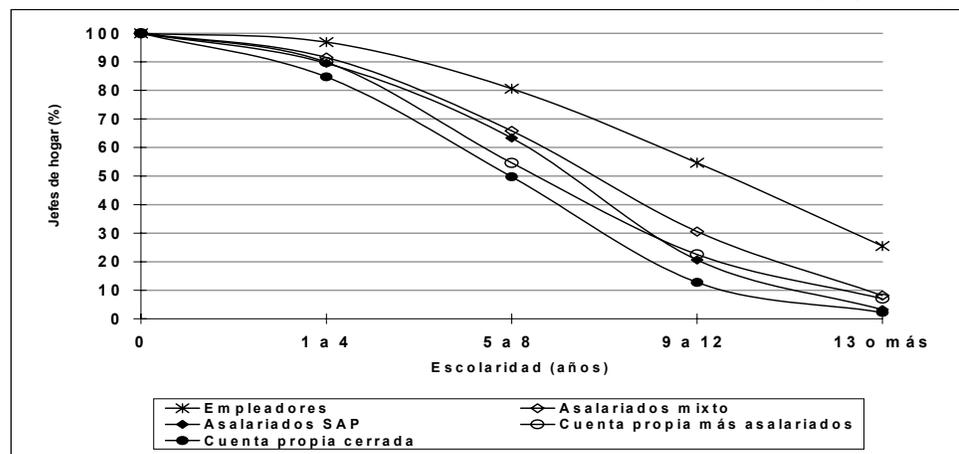


Fuente: Elaborado por los autores, a partir de la Encuesta CASEN (2000).

Nota: SAP: producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas

Al comparar la escolaridad de los jefes de hogar las diferencias son aún más notorias (véase el gráfico 18). En primer lugar, la escolaridad promedio de los jefes de hogares agrícolas (6,1 años) es inferior a la de los hogares no agrícolas (10,3), desocupados (7,8) e incluso de los inactivos (6,9). Además, estos últimos son en promedio 16,7 años mayores, lo que hace resaltar el rezago en la escolaridad de los jefes de hogares agrícolas, por la alta correlación que existe entre edad y escolaridad, debido a los progresos continuos logrados en los niveles de escolaridad en Chile y también en el resto de América Latina. En segundo lugar, entre los hogares agrícolas, los jefes de hogares empleadores son los de mayor escolaridad (9,6 años), seguidos por los asalariados mixtos (7,0 años) y los asalariados agrícolas y los por cuenta propia con asalariados (6,1 y 5,9, respectivamente). Lejos, la menor escolaridad la tienen los jefes de hogares por cuenta propia cerrada (4,9 años). Una de las razones que habría que indagar más, que podría explicar la diferencia entre la escolarización de los jefes de hogar con asalariados y los por cuenta propia cerrada, además de la diferencia de edad del jefe, es la localización de los predios en el territorio. La intuición nos lleva a pensar que la incidencia de predios aislados geográficamente y respecto a la infraestructura —incluyendo la escolar— es mayor entre los hogares por cuenta propia cerrada. Por último, los hogares no agrícolas tienen el nivel de educación promedio más alto, incluso superior al mejor de los hogares silvoagropecuarios (los empleadores). No cabe duda entonces, que en términos de la brecha educacional aún queda mucho que hacer.

Gráfico 18
DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR
SEGÚN AÑOS DE ESCOLARIDAD Y TIPO DE HOGAR EN 2000
 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores, a partir de la Encuesta CASEN (2000).

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas

G. Ingreso *per cápita* y su distribución en los hogares agrícolas

En 1998 el ingreso *per cápita* nacional supera los 147.000 pesos,¹² presentando los hogares no agrícolas los mayores ingresos promedio (161.000 pesos) y los hogares desocupados los menores (38.000 pesos). Los hogares agrícolas en promedio sólo tienen un ingreso *per cápita* de 87.000 pesos, lo que equivale al 54% del ingreso de un hogar no agrícola y el 76% del ingreso de un hogar inactivo (114.000 pesos). En 1996 el ingreso *per cápita* de los hogares agrícolas representa el 48 y 72% del mismo ingreso para los hogares no agrícolas e inactivos, respectivamente. Esta reducción en la diferencia se explica por un aumento del ingreso del hogar y no por una disminución en el tamaño del hogar, ya que en el mismo período los hogares no agrícolas disminuyeron su tamaño más que los agrícolas. Estas diferencias en ingreso se observan en todos los deciles, aunque con distinta intensidad. En el primero y último, el ingreso *per cápita* de los hogares agrícolas representa alrededor del 61% del ingreso de los no agrícolas. Pero entre el segundo y noveno disminuye progresivamente hasta alcanzar sólo el 43%. La distribución del ingreso, medida por medio del Índice de Gini, sufrió entre ambos años un leve deterioro (véase el cuadro 13). Sin embargo, mejoró para los hogares no agrícolas y empeoró de manera importante en los hogares agrícolas, desocupados e inactivos, es decir para los con menores ingresos *per cápita*.

Cuadro 13
ÍNDICE DE GINI POR TIPO DE HOGAR SEGÚN AÑO
 (En porcentajes)

Año	Hogares SAP ^a	Ningún ocupado en SAP ^a	Ningún ocupado	Sólo inactivos	Total
1996	52,0	55,2	55,9	51,0	56,2
1998	55,7	54,7	58,2	54,3	56,5

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN (2000).

^a Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

¹²

Todos los ingresos corresponden al ingreso mensual total del hogar dividido por el número de personas del hogar, expresado en pesos chilenos de diciembre de 2001 (1,00 dólar = 660 dólares)

Dentro de los hogares agrícolas, los hogares empleadores tienen lejos los mayores ingresos (464.000 pesos). Esto representa cuatro veces el ingreso *per cápita* de hogares por cuenta propia más asalariados (114.000 pesos), seis veces el de los asalariados mixtos (78.000 pesos), ocho veces el de los por cuenta propia cerrada (61.000 pesos) y once veces el de los asalariados agrícolas (41.000 pesos). Estas fuertes diferencias en ingreso entre los distintos tipos de hogares se observan en todos los quintiles, particularmente en los de mayor ingreso. Aunque los hogares por cuenta propia con asalariados tienen ingresos entre 60 y 80% superiores a los por cuenta propia cerrada, no se puede concluir que son los asalariados los que aportan esta diferencia, ya que la dotación de recursos, el acceso a infraestructura y servicios, y la estructura de los ingresos agrícolas no es necesariamente la misma en ambos grupos. Entre ambos grupos de hogares asalariados también existen grandes diferencias, siendo los ingresos de los asalariados mixtos casi el doble de los agrícolas, situación que se repite en todos los quintiles.

H. Conclusiones sobre los hogares agrícolas

El cuadro 14 resume varios de los resultados presentados hasta este punto, con el fin de explorar algunas de las relaciones entre ingresos, pobreza y estructura del hogar agrícola.

(i) Hogares asalariados mixtos

Estos hogares tienen niveles de pobreza similares a los hogares por cuenta propia con asalariados, siendo que sus ingresos *per cápita* son inferiores en casi 25.000 pesos. La explicación sólo se encuentra en que los ingresos se distribuyen mejor en este grupo. El primer quintil de los asalariados mixtos es el que más gana de los cuatro tipos de hogares. Lo interesante es que esta misma situación (bajo ingreso *per cápita*, baja incidencia de la pobreza y buena distribución del ingreso) también se observa en el año 1996, por lo que no podría atribuirse a factores coyunturales.

(ii) Hogares que dependen únicamente de la agricultura

Desde la perspectiva de la estructura del hogar (tamaño, ocupados y tasa de dependencia), existe una clara diferencia entre los hogares que dependen únicamente de la agricultura (cuenta propia cerrada y asalariados agrícolas) y los que tienen una diversidad de fuentes de ingreso (cuenta propia más asalariados¹³ y asalariados mixtos). Los hogares que dependen únicamente de la agricultura tienen en promedio un integrante menos y 1,3 ocupados menos. El resultado final es que la tasa de dependencia económica (número de personas que dependen de un ocupado) es 30% mayor. En otras palabras, el ingreso total en estos hogares es mucho menor, debido a que tienen pocos ocupados y todos ellos están en la agricultura. Las preguntas que no pueden ser respondidas con los antecedentes disponibles son por qué estos hogares son más pequeños (¿una mayor migración en busca de mejores expectativas?) y si un aumento del tamaño permite diversificarse y aumentar el ingreso *per cápita*.

¹³ Aunque alrededor del 30% de los hogares por cuenta propia más asalariados sólo tiene asalariados silvoagropecuarios.

Cuadro 14

**VALORES ABSOLUTOS Y EN RELACIÓN A UN HOGAR
CUENTA PROPIA CERRADO DE DISTINTAS VARIABLES SEGÚN TIPO DE HOGAR (1998)**

		Valores absolutos				Valores relativos ^c		
		Cuenta propia		Asalariados		Cuenta propia más asalariados	Asalariados	
		cerrada	más asalariados	SAP ^b	mixtos		SAP ^b	mixtos
Ingreso del hogar	(\$)	243 782	603 455	171 678	405 423	248	70	166
Ingreso <i>per cápita</i>	(\$)	61 406	113 645	41 468	78 267	185	68	128
Incidencia de la pobreza	(%)	23,5	10,0	36,3	11,3	43	154	48
Tamaño del hogar		3,97	5,31	4,14	5,18	134	104	130
Ocupados		1,37	2,60	1,33	2,60	190	97	190
Tasa de dependencia ^a		2,90	2,04	3,11	1,99	70	107	69
Edad del jefe de hogar		52,4	54,0	45,0	48,1	103	86	92
Edad promedio del hogar		32,7	31,2	27,2	28,4	95	83	87
Edad de los ocupados		44,1	38,8	37,4	35,2	88	85	80
Menores de 18	(%)	26,3	27,0	34,1	29,5	103	130	113
Mayores de 65	(%)	11,6	6,4	5,1	3,2	55	44	28
Escolaridad de los ocupados	(años)	5,6	7,9	6,5	8,7	141	116	155
Hogares rurales	(%)	88,9	68,6	64,8	33,9	77	73	38
Jefatura mujer	(%)	11,9	8,8	10,8	17,2	74	91	145
Mujeres del total de ocupados	(%)	36,8	36,9	32,4	33,7	100	88	92

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la Encuesta CASEN 1998.

^a Número de personas en el hogar dividido por el número de ocupados en el hogar

^b Producción silvoagropecuaria y servicios agrícolas.

^c Cuenta propia = 100.

(iii) Hogares con acceso a la tierra

Otro resultado que debe ser tomado en cuenta es que en los hogares que tienen acceso a la tierra, la edad promedio del jefe de hogar y de todos los integrantes del hogar es mayor que en los hogares asalariados. Además, los ocupados de los hogares por cuenta propia más asalariados tienen una edad promedio similar a la de los hogares asalariados y menor que la de los hogares por cuenta propia cerrada. Ambas observaciones simplemente reflejan que los trabajadores asalariados son 10 años menores que los trabajadores por cuenta propia. Visto de otra forma, los resultados ponen de manifiesto el problema del envejecimiento de los hogares que trabajan la tierra, ya referido en el segundo capítulo, cuestión que frecuentemente no es abordada directamente por las políticas de desarrollo agrícola rural.

(iv) Educación

Como ya lo mencionamos, el constante esfuerzo que se ha realizado para aumentar la educación de los chilenos ha determinado que, en términos generales, la escolaridad (años de estudio) se comporte a la inversa que la edad. De esta forma, los chilenos nacidos en la década de 1970 tienen cuatro a cinco años más de estudio que los nacidos cuatro décadas antes (hoy en torno a 70 años). Aunque existen diferencias entre tipos de hogar que no pueden explicarse solamente por diferencias de edad. Al comparar los hogares por cuenta propia cerrada con los por cuenta propia más asalariados se puede concluir que parte importante de la menor educación de los ocupados (dos años) se debe a que ellos son bastante mayores (seis años). Sin embargo, en el caso de los asalariados, los silvoagropecuarios tienen dos años menos de escolaridad siendo apenas dos años mayores que los asalariados mixtos. Por lo tanto, como ya se ha indicado en varios análisis sobre el empleo rural no agrícola (ver e.o. Reardon, 2001), la escolaridad estaría actuando como un factor diferenciador, posiblemente restringiendo el acceso de estas personas a ocupaciones no agrícolas.

(v) Aspectos relativos a mujeres

Por último, se deben resaltar dos aspectos relativos a las mujeres: (a) existe una mayor incidencia de jefas en los hogares asalariados mixtos; aunque se podría pensar que ello se debe a restricciones en el acceso a la tierra, esto no explica por qué su incidencia es tan baja en los hogares asalariados agrícolas, y (b) la participación de la mujer en el trabajo del hogar. En el caso de los hogares agrícolas, el 34% de los ocupados son mujeres, con sólo pequeñas diferencias entre los distintos tipos. En cambio, en los hogares no agrícolas las mujeres sólo representan el 28% del empleo.

IV. Políticas públicas: mejores prácticas en el combate a la pobreza

El presente capítulo gira alrededor de nueve temas, que fueron identificados como estratégicos para el diseño de un programa para la superación de la pobreza rural. Se entiende como ejes estratégicos a aquellos temas que deben ser definidos explícitamente por la institución responsable del programa, con el fin de que las decisiones que se tomen durante el diseño, la implementación y la ejecución del programa respondan a un patrón coherente. Estos ejes estratégicos —ordenados desde lo general hasta lo más particular (no en orden de importancia)— serán entonces un conjunto de principios que definirán la manera en que se enfrenta una acción, pero no los objetivos de ésta:

- (a) Objetivos, estrategias y complementariedad
- (b) Población objetivo y cobertura del programa
- (c) Organización: descentralización y coordinación
- (d) Coordinación con otras organizaciones
- (e) Instrumentos
- (f) Control, evaluación y retroalimentación
- (g) Participación: actores y etapas del programa
- (h) Evaluación y fortalecimiento del capital social
- (i) Componente medioambiental

A continuación se analizará cada uno de estos temas, a partir, esencialmente, de la experiencia de los principales programas de combate a la pobreza rural implementados en Chile desde la década de 1990, los que incluyen:

- Promoción de Desarrollo Agrícola Local (PRODESAL) en comunidades rurales pobres, del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP);

- Programa de Desarrollo Rural de las Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región (PRODECOP IV Región de INDAP);
- Programa de Desarrollo Local de Comunidades Rurales Pobres del Secano (PRODECOP Secano de INDAP);
- Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM de INDAP);
- Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural (Red ProRural), y
- Programa de Desarrollo Productivo Rural (DPR) del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

El desarrollo de cada tema se ha centrado básicamente en la importancia de su consideración e inclusión en un programa de superación de la pobreza rural y en el análisis de las experiencias que se tienen con relación a ellos.

A. Objetivos, estrategias y complementariedad del programa

1. Acerca de los objetivos y las estrategias

La definición de objetivos y estrategias pasa por conocer cual es la visión —riesgo social *versus* ausencia de activos y capacidades (véase el capítulo I)— que tiene la institución encargada del programa sobre el mundo campesino y rural y consecuentemente, cual es la misión institucional que se desprende de dicha visión. El problema es que la existencia de distintas visiones junto a la ausencia de otras instituciones que apoyen el desarrollo rural y a las áreas rurales más pobres (con y sin tierra) en temas no productivos, genera conflictos al momento de formular la misión y definir el ámbito de acción. Las distintas percepciones respecto a la importancia de llenar este vacío origina, entonces, estos distintos enfoques, lo que esquemáticamente se podrían sintetizar de la siguiente manera:

- La institución fomenta: la producción agropecuaria y silvícola del sector campesino, o agrícola y no agrícola del mundo rural.
- La institución apoya: (con un compromiso explícito hacia los campesinos más pobres), el desarrollo del sector campesino o mundo rural.

Una forma de reducir este conflicto es separando las líneas de acción por medio de instrumentos con objetivos claramente identificados, es decir unos orientados a la generación de capacidades (requiere de la existencia de potencialidades) y los otros orientados a la corrección de riesgos (definido por características individuales). Ahora bien, si la misión es “promover y fomentar el desarrollo y consolidación de la agricultura campesina”, entonces un programa de superación de la pobreza rural debe, entre otros, diseñar instrumentos de fomento productivo, apoyar proyectos agrícolas y económicamente viables¹⁴ y seleccionar beneficiarios que tengan el potencial de incrementar sus ingresos por la vía agrícola. También se desprende que el programa no debería ejecutar acciones que apunten únicamente al mejoramiento de la calidad de vida (agua potable, electrificación, caminos, etc.) o al fortalecimiento de organizaciones o instituciones que no tienen como objetivo la producción o comercialización. Ello no quiere decir que estos aspectos no son importantes, sino que el programa sólo realizará actividades de coordinación para que otros ejecuten estas acciones.

Por el contrario, si la misión institucional es apoyar y fomentar el desarrollo rural, y especialmente, a las familias campesinas y rurales pobres, entonces los programas y acciones deben,

¹⁴ “Agrícola” puede ser entendido aquí —como de hecho lo ha interpretado e.o. el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile— como la producción silvoagropecuaria *per sé*, y además, varias de las actividades conexas, como la transformación agroindustrial, la comercialización, trabajo artesanal, incluso agroturismo. Por “viable” se entiende que, después de los esfuerzos de capacitación, inversión, innovación tecnológica, mayor inserción en los mercados, etc., la empresa familiar generará los ingresos necesarios para sostener la empresa y las personas que dependen económicamente de ella.

necesariamente considerar acciones de fomento productivo (agrícola y no agrícola), fortalecimiento de instituciones y organizaciones, mejoramiento de la calidad de vida, protección y recuperación del medio ambiente, etc. Eso sí que, considerando este escenario, los objetivos y las estrategias que sigan cada programa deben estar claramente identificadas y diferenciadas.

Con respecto a la estrategia, ésta corresponde a un patrón coherente de decisiones, que determina y revela los objetivos o metas de la organización, y produce las principales políticas y planes para alcanzar dichas metas. En este sentido, corresponde a un conjunto de principios que establece como se organizarán los recursos humanos y financieros. Una estrategia requiere una gran flexibilidad para incorporar los ajustes que pudieran ser necesarios; ajustes que no cambiarán su contenido fundamental. De esta forma, la estrategia le da coherencia al conjunto de políticas y planes que ejecutan las organizaciones y por ello necesariamente se desprenden de los objetivos organizacionales, y consecuentemente, de su misión o razón de ser.

2. Experiencias respecto a los objetivos, las estrategias y su complementariedad

a) Con respecto a los objetivos

Como es lógico, todos los programas analizados aquí tienen como objetivo principal (superior) disminuir la pobreza de las familias rurales pobres. En el caso de los programas de INDAP, el objetivo se limita a la pequeña agricultura familiar campesina. Este objetivo es comúnmente descompuesto en objetivos más específicos (operativos), los que se centran alrededor de los conceptos de ingresos, calidad de vida, medio ambiente y organizaciones e instituciones. Esta subdivisión es muy relevante, ya que obliga a que los programas deban formular estrategias bajo un escenario de objetivos múltiples, situación que trae aparejada al menos dos dificultades. La primera es que no existe una priorización de los objetivos que sea explícita y compartida por todos los participantes del programa. Por lo tanto, cada quién podrá orientar sus decisiones de acuerdo a sus propias visiones y criterios. La segunda, es que estos objetivos no siempre son complementarios, llegando incluso en algunos casos a ser conflictivos (mejorar el nivel de logro en uno significa empeorar otro). Estas dos situaciones pueden llevar (y a veces han llevado) a un sinnúmero de problemas, entre los que se pueden mencionar:

- Diferentes visiones entre los profesionales de las unidades ejecutoras y de los equipos de terreno.
- Inversión en mejoramiento de la calidad de vida, sin real impacto sobre los ingresos.
- Impactos ausentes o negativos en uno de sus objetivos (y por lo tanto una mala evaluación del programa).
- Estrategias erráticas o ausentes.

Otra deficiencia en el tema de los objetivos tiene que ver con la insuficiente claridad en la definición de algunos de ellos, particularmente en los objetivos más operativos. Conceptos como desarrollo integral o sustentable no necesariamente evocan lo mismo en todos los actores, llevando a distintas interpretaciones sobre que hacer. Por ejemplo, un programa busca que las familias minifundistas se asocien en torno a una propuesta de desarrollo local integrada. Sin embargo, no hay una propuesta clara de qué es integral —si se refiere a intervenir todo el territorio, a la consideración simultánea de lo social, ambiental y económico, o a las instancias de coordinación. Tampoco queda claro qué es lo local: comuna, localidad, etc. Asimismo, algunos programas plantean el mejoramiento de la calidad de vida a través del aumento de los ingresos o del mejoramiento del medio ambiente. Sin embargo, en la práctica esta mejora se ha logrado por inversiones que directamente han solucionado insuficiencias en algunas necesidades básicas (agua, vivienda, electricidad, etc.). Un ejemplo de ello son aquellas actividades relacionadas con el mejoramiento del riego predial y que, al mismo tiempo, han dado acceso al recurso agua para

necesidades básicas. El problema aquí es que algunos beneficiarios participaron en el programa con el objetivo principal de tener agua potable en la casa. Esto obviamente lleva a un impacto menor de lo esperado con el proyecto de riego. Es decir, es necesario ser mucho más claros en los objetivos: aún si el aumento de los ingresos y el mejoramiento del medio ambiente mejoran la calidad de vida, el objetivo sólo debe ser mejorar ingresos o medio ambiente.

Por último, se observó que en algunos casos los objetivos son demasiado ambiciosos, considerando el financiamiento disponible, las condiciones socioculturales y económicas de la población, la corta duración de algunos programas, la ausencia de continuidad y la falta de una base social organizada para emprender ciertas propuestas productivas. No es mucho lo que se puede lograr en términos de productividad agropecuaria, medio ambiente deteriorado y asociatividad en torno a una propuesta de desarrollo local con 190 dólares por familia al año.

b) Con respecto a las estrategias

Al hacer un análisis de las estrategias que han seguido los programas para alcanzar los objetivos, se encuentran dificultades al separar objetivos, estrategias (patrón de decisiones) y acciones.

Las estrategias seguidas para aumentar los ingresos han apuntado tanto al aumento de la producción “tradicional” con el fin de generar excedentes para la venta como a la incorporación de nuevos productos para su venta en los mercados. Con respecto a las acciones que apuntan a mejorar la productividad, es difícil evaluar el real impacto que éstas han tenido, debido a la ausencia de información y datos respecto a incrementos en la producción. Los nuevos rubros han sido de la más diversa índole, incluyendo cultivos, ganadería, bosques, agroindustrias, artesanías, turismo, etc. Desde un punto de vista económico los más prometedores probablemente sean los de agregación de valor (industria, turismo, artesanías) y los menos atractivos los ganaderos. Los rubros forestales prometen generar un ingreso muy importante, pero no en el corto plazo. En general, se observa que los principales problemas (o fracasos) de los proyectos están dados por deficiencias en la comercialización y en la organización de los participantes, y no por problemas asociados a técnicas o sistemas de producción. En términos globales no se observa un esfuerzo tendiente a mejorar los precios de venta o compra de productos e insumos, lo que puede ser un reflejo de las dificultades de llevar a los participantes a actuar en forma concertada.

En el tema medio ambiental, las estrategias seguidas han sido de la más diversa índole, incluyendo cambios en técnicas productivas, actividades de recuperación y conservación ambiental y educación. El éxito de estas estrategias sólo ha podido ser evaluado en términos de actividades realizadas y resultados, pero no de impacto debido a la dificultad de cuantificarlos y a que en lo general sus efectos son de mediano a largo plazo. Algunas experiencias exitosas en este tema se asocian más al instrumento que a la estrategia, en el sentido de que varios de los participantes no perciben la protección o conservación del medio ambiente como una necesidad *per-sé*, sino que como una condición para participar en el programa y obtener otros beneficios (un ejemplo son los bonos ambientales).

Con respecto al tercer objetivo, el mejoramiento de la calidad de vida, no se puede decir que éste sea un eje estratégico de los programas. En líneas generales, son las actividades generadoras de ingresos, las inversiones productivas y las actividades de conservación y recuperación ambiental las que inciden indirectamente sobre mejores condiciones de vida. En este sentido, la implementación de sistemas de riego es probablemente la actividad con mayor impacto. La relación entre cambio en ingreso y mejora de la calidad de vida, aunque es intuitivamente muy importante, no se puede cuantificar. En cambio, las actividades desarrolladas respecto del mejoramiento del medio ambiente, en sólo pocos casos han llevado a una mejora de la calidad de vida.

Los objetivos relacionados con la generación o fortalecimiento de organizaciones, se han abordado a nivel de las organizaciones de productores en torno a un proyecto, organizaciones de

representación y los municipios, siendo las estrategias y los éxitos alcanzados muy diversos. El apoyo a las organizaciones productivas es quizás el más débil. La ausencia de estrategias claras de como generar o fortalecer estos grupos es, posiblemente, la principal causa de las dificultades enfrentadas y los fracasos observados. En todos los programas se plantea el problema de construir organizaciones sobre bases no existentes o débiles. La formación de organizaciones sería un proceso lento que va más allá de los plazos en los que los programas operan. Por lo expuesto, éste es uno de los temas que debe ser mejorado, por ejemplo por medio de la incorporación de capacidades en los equipos ejecutores y de terreno de los programas. La creación de Consejos de Desarrollo Local (CDL) ha sido una estrategia eje para crear organizaciones de representación en Chile, con resultados más que satisfactorios. Esta experiencia positiva, iniciada a principios de la década de 1990, aún se encuentra en etapas de aprendizaje, debiendo dárseles seguimiento para analizar la pertinencia de la participación de algunos actores. Asimismo, es muy importante compartir mejor las experiencias de los distintos programas para superar algunas deficiencias que éstas puedan tener, especialmente en términos de mecanismos de elección de representantes y de retroalimentación entre éstos y sus bases.

Aunque estas instancias de participación han permitido generar propuestas productivas, ellas no necesariamente aseguran su concreción y éxito. Es necesario un acompañamiento del proceso participativo y un mayor avance en el proceso de empoderamiento (*empowerment*) de las bases. El apoyo a las instituciones locales, municipio principalmente, ha seguido dos ejes: incorporación de personal con capacidades técnicas y capacitación de los recursos humanos existentes. Aunque no se conoce cual era el nivel de actividad municipal inicial, cabe poca duda que la contratación de personal técnico (equipo PRODESAL, Departamentos de Desarrollo Rural, Personal de Apoyo Municipal, etc.) han generado un efecto muy positivo al interior del municipio, permitiendo articular y ejecutar nuevos proyectos. Sin embargo, parece ser que este esfuerzo no ha sido suficiente para generar en el corto plazo una estrategia de desarrollo comunal de carácter integral que se haya plasmado en un plan de desarrollo comunal.

c) Con respecto a su complementariedad

Finalmente, uno de los puntos que destaca de la experiencia de los distintos programas, se refiere a la necesidad de abordar estos objetivos (y otros más) simultáneamente. En otras palabras, es necesario complementar acciones que permitan avanzar en el mejoramiento de ingresos, calidad de vida, medio ambiente y organizaciones, para que realmente logren el impacto esperado. La cuestión es, si el programa toma un rol activo en la ejecución de actividades que abordan todos los temas o si sólo debe coordinarse con otras instituciones que cuentan con los recursos y las capacidades para solucionar estos temas. Desde un punto de vista estratégico, un programa enmarcado en la acción del Ministerio de Agricultura, debe centrarse en los aspectos productivos silvoagropecuarios, coordinándose con otras instituciones u organismos para que la acción de desarrollo sea integral. El problema es que, generalmente, en las comunas rurales no existen instancias que tengan la capacidad de ejecutar programas de desarrollo o de coordinar la ejecución de éstos y que conozcan en detalle la realidad local, exceptuando al municipio o alguna institución que dependa del Ministerio de Agricultura (INDAP, en el caso chileno). Por lo tanto, es muy importante generar capacidades locales que estimulen el desarrollo de la comuna a través de la ejecución coordinada de acciones agrícolas y no agrícolas (tales como infraestructura vial, educación y vivienda), y no caer en la tentación de asignarlas a la entidad cuyo cometido es otro.

Los argumentos expuestos hasta este punto, sólo pretenden poner de manifiesto la percepción de que hay deficiencias tanto en la definición de los objetivos y de las estrategias, como en la relación entre las actividades, estrategias y objetivos. En otras palabras, se debe ser más claros, explícitos y realistas al momento de definir “qué se desea lograr” y “cómo se logrará” (objetivos y estrategias) en todos los niveles de toma de decisión, desde los propios participantes hasta la dirección del programa y de la institución responsable. La utilización del marco lógico

(planificación de proyectos orientada a los objetivos) en la planificación indudablemente ayuda a crear esta coherencia.¹⁵

B. Población objetivo y cobertura del programa

1. Acerca de la focalización

La definición de la población objetivo de un programa para la superación de la pobreza rural tiene una directa incidencia sobre los posteriores esfuerzos de focalización, ya que define quienes serán los que se podrán beneficiar directamente del programa. En términos generales, al definir la población objetivo se determina quiénes se debe incluir, excluir y favorecer (discriminación positiva). Así, por ejemplo, se podrá privilegiar la incorporación de jóvenes, mujeres y etnias. También, se puede dejar abierta la posibilidad de incorporar como beneficiarios a un número reducido de beneficiarios “no pobres”. En efecto, la experiencia indica que a veces es conveniente hacerlo, ya que estas personas cumplen un rol de aliados estratégicos. En este contexto, la calidad de la focalización estará dada por la proporción de los beneficiarios que efectivamente responden a las características de la población objetivo. La opción de incorporar beneficiarios no pobres no está libre de dificultades, ya que involucra poder reconocer si estos beneficiarios son efectivamente aliados estratégicos (y con ello necesarios para el éxito de la iniciativa), si sólo hubo una mala selección o si están utilizando el proyecto para su propio beneficio.

En la práctica, todos los programas suelen incorporar, además de los pobres rurales que pertenecen a la población objetivo, a no pobres rurales y a pobres rurales que no pertenecen a la población objetivo. En general, la mejor cobertura será aquella que optimice la relación entre beneficiarios, población objetivo y pobres rurales. Bajo este contexto, es necesario definir o identificar:

- La población pobre rural: Distribución territorial y las características que la define como tal, ya sea en términos de línea de pobreza, de necesidades básicas insatisfechas o de otro indicador de pobreza.
- La población objetivo: Definir si los participantes potenciales, además de ser pobres rurales, deben tener características adicionales y cuales son dichas características (acceso a tierra, edad, sexo, etc.). Identificar ex-ante que personas pertenecen a la población objetivo y como evaluar ex-post la efectividad de la selección.
- Los participantes: Grupo que efectivamente participó en el proyecto o programa.

En resumen, una focalización correcta se logra cuando todos los participantes pertenecen al subconjunto indicado en gris (*over-lap*) del gráfico 19.

2. Experiencias sobre focalización

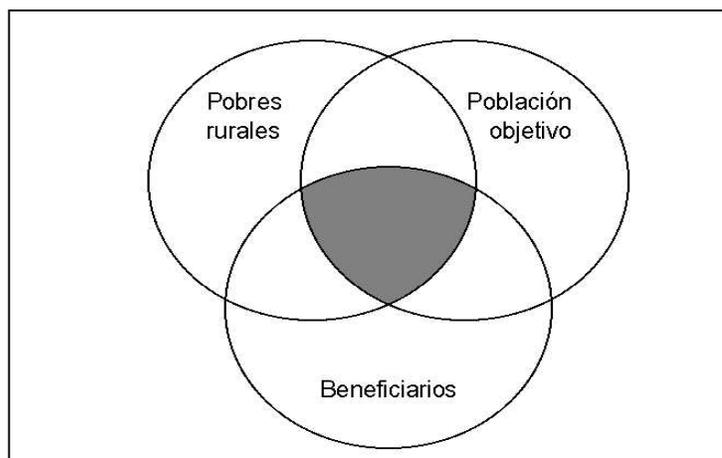
a) Cobertura comunal de los programas

Primero es conveniente analizar la relación entre participación en los programas de apoyo y distribución territorial de la pobreza. Si se toma como referencia el total de pobres rurales por región, los programas debiesen centrar sus esfuerzos primero en la VIII Región, luego en la IX y después en la VII y X. Sin embargo, si uno analiza la presencia de los programas en cada región, se observa que ha habido un mayor trabajo con las comunas de las regiones IV, VII y IX, relegando a una segunda línea las comunas de las Regiones VI, VIII y X. Esta desigual cobertura de los programas también se observa al comparar el número de programas presentes simultáneamente en

¹⁵ El marco lógico también es utilizado por el Ministerio de Hacienda de Chile en la evaluación de los programas, por lo que su uso se enmarca en una lógica ministerial.

cada comuna. De esta forma mientras 16% de las comunas participan de tres o más programas, 31% no participa del todo.

Gráfico 19
FOCALIZACIÓN: OPTIMIZACIÓN DE LA
COBERTURA ENTRE POBLACIÓN OBJETIVO Y BENEFICIARIOS



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Dado, entonces, que los programas se concentran en algunas comunas, se hace importante saber si éstas son comunas pobres con una importante población rural. Los datos indican que no siempre son rurales, ya que 13% de las comunas que participan tienen menos de un 20% de población rural, mientras que 12% de las comunas tienen más de 20% de población rural y no participan (véase el cuadro 15). Por otro lado, si el análisis considera las comunas según su número de explotaciones agrícolas de subsistencia, 9% de las comunas participan y tienen menos de 50 explotaciones de este tipo y 14% no participa y tiene más de 50 explotaciones de subsistencia (véase el cuadro 16).

Cuadro 15
DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS SEGÚN
RURALIDAD Y NÚMERO DE PROGRAMAS EN LAS QUE PARTICIPAN
(En porcentajes)

Población rural	0	1	2	3	4	5	Total
0 a 9	17	4	1				23
10 a 19	3	3	3	1	<1		10
20 a 39	5	6	6	2	1		19
40 a 59	3	5	2	4	<1	1	15
60 a 79	2	2	8	4	3	<1	19
80 o más	2	4	3	5	1		14
Total	31	24	23	16	5	1	100

Fuente: Elaborado por los autores a partir de antecedentes sobre los programas analizados

Cuadro 16

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS SEGÚN NÚMERO DE EXPLOTACIONES DE SUBSISTENCIA Y NÚMERO DE PROGRAMAS EN LAS QUE PARTICIPAN
(en porcentajes)

Número de explotación de subsistencia	0	1	2	3	4	5	Total
0 a 50	17	6	2	1			25
51 a 100	3	3	2	2			9
101 a 150	4	1	2	1	1		9
151 a 200	1	2	3	1	1		8
201 a 500	3	10	7	6	1	0	28
501 o más	3	3	7	5	3	1	21
Total	31	24	23	16	5	1	100

Fuente: Elaborado por los autores a partir de antecedentes sobre los programas analizados y proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), "Clasificación de las Explotaciones Agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según Tipo de Productor y Localización Geográfica", Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2000.

Con respecto a la relación entre pobreza comunal y participación en los programas, 56% de las comunas participan y tienen niveles de pobreza superiores al 20%. Un 15% de las comunas tienen una pobreza superior al promedio nacional, pero no participan en ningún programa y otro 16% participa y tiene menos de un 20% de población pobre. Sin embargo, estos antecedentes deben ser tomados con cautela, ya que sólo consideran las 285 comunas en que se aplicó la Encuesta de hogares CASEN en 2000, desconociéndose el error de muestreo y si la muestra es representativa de la situación de cada comuna.

Tal como se desprende de la discusión previa, el análisis de la calidad de la focalización comunal de los programas tiene la dificultad de definir cuales comunas son pobres y que criterios definen su ruralidad, y por lo tanto, cuales son las comunas objetivo del programa (porcentaje de ruralidad, número de habitantes rurales, número de explotaciones, número de productores de subsistencia, etc.). A pesar de ello se puede afirmar, por un lado, que la distribución de los programas a lo largo de todas las comunas no es óptima, quedando algunas comunas rurales pobres marginadas mientras existe una concentración de programas en algunas comunas, menos pobres, poco rurales y con menor importancia de la agricultura de subsistencia.. Esta inadecuada distribución también se da a lo largo de las regiones. Queda por explorar si la presencia de varios programas en una comuna es provechosa, generando una sinergia entre ellos, es neutra o si se produce una competencia entre ellos.

b) Participantes de los programas

La constatación de que la pobreza rural es heterogénea y que la articulación de sus distintos actores es compleja determina que la definición de la población objetivo, y con ello la forma de intervención, no sea un tema simple de abordar. Esta dificultad parte al momento de definir cuál es la unidad o el sujeto de la intervención: el hogar, un grupo de individuos con algún grado de vinculación y/o organización, una unidad territorial, etc. Estas decisiones inciden sobre las propuestas y estrategias, las que de acuerdo a la experiencia deben ser integrales y multidisciplinarias y con estrategias de largo plazo. En caso que se decida por la unidad territorial, entonces se plantea que se deben identificar y priorizar territorios, diagnosticar las potencialidades y amenazas territoriales sociales y culturales (recursos, actores, relaciones) e identificar y caracterizar las estrategias de sobrevivencia de las unidades productivas (Fuenzalida, 2001).

Con respecto a los programas analizados, éstos presentan pequeñas diferencias al momento de definir su población objetivo. Los programas de INDAP, debido al marco legal que lo regula, centran su acción en los pequeños productores agrícolas, con menos de 12 hectáreas de riego básico, activos inferiores de 3 500 UF,¹⁶ ingreso principal proveniente de la agricultura y trabajar directamente la tierra (Peñaloza, 2001). Tal como ya se indicó, esto limita la capacidad de INDAP de satisfacer las necesidades de áreas rurales pobres sin acceso a la tierra. A modo de ejemplo, las evaluaciones de dos programas de desarrollo productivo indicaron que, al inicio del programa, sólo entre el 40 y 60% de los beneficiarios se encontraba bajo la línea de pobreza (Universidad de Chile 2000 y 2001). También, al revisar las evaluaciones realizadas a un programa de tipo comunal, se observó que en algunas localidades los participantes contaban con ingresos agrícolas que los ponía por sobre la línea de la pobreza (Köbrich y Villanueva, 2001), mientras que en otras localidades no cumplían con los requisitos impuestos por el programa. En otras palabras, la insuficiente superposición que existe entre pobres rurales y pequeños productores agrícolas, lleva a incluir personas que no cumplan ambas condiciones. El resultado final es que se produce una incongruencia entre los objetivos y los resultados del programa. La respuesta es que estos grupos sean apoyados por programas que no tengan restricciones en cuanto al tipo de usuario o que directamente estén diseñados para pobres rurales con insuficiente o sin acceso a la tierra. Las evaluaciones antes mencionadas llevan a la hipótesis que las limitaciones legales de INDAP (restricciones en el tipo de beneficiario) determinan que la calidad de focalización baje en cerca de un 20%. Otro 40% se debe a dificultades no atribuibles al programa o se debe a la necesidad (importancia) de incorporar como aliados estratégicos a grupos de no pobres en los proyectos.

Por último, y a pesar de las diferencias en las definiciones de la población objetivo que tiene cada programa, se produce cierto grado de superposición. Esto tiene dos consecuencias. Por un lado, permite que la persona o el hogar participe en varios programas, y por otro lado, genera una cierta competencia por captar beneficiarios. Independiente de si estas situaciones son buenas o malas, se deben generar mecanismos de coordinación, de forma tal de establecer una secuencia lógica de intervención, evitar la duplicidad y generar sinergias.

C. Organización: descentralización y coordinación

1. Organización

El diseño de la organización es otro aspecto estratégico que debe ser definido previo a la puesta en marcha del programa. En términos generales, el objetivo es encontrar el mejor ajuste entre la organización y los objetivos y estrategias que ésta persigue. La estructura de la organización (en este caso del programa) considera cuatro elementos fuertemente relacionados entre ellos: la asignación de funciones y tareas, la formación de unidades o grupos y los mecanismos de coordinación vertical y horizontal (tanto al interior de la organización como entre organizaciones). Estos cuatro temas adquieren especial importancia en el caso de un programa de superación de la pobreza rural, debido a la dispersión geográfica de los participantes, al número de unidades de trabajo local que se estructuran y a la necesidad de articularse con otras instituciones con el fin de abordar el problema desde una perspectiva integral y territorial.

En esta sección se analizará, principalmente, el diseño de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal en los que juega un rol muy importante el grado de descentralización que se le imprima al programa. La opinión generalizada es que es necesario descentralizar los programas y coordinar su acción con otras instituciones o programas. Sin embargo, no existe una respuesta única sobre el nivel al cual se descentraliza (región, provincia, comuna, cuenca, área de características homogéneas), ni como se estructuran los mecanismos que permitan coordinar la acción de distintas

¹⁶ UF: Unidad de Fomento, equivalente a fines de mayo 2003 a 17 015 pesos chilenos o aproximadamente 24 dólares americanos.

instituciones. En este contexto, es necesario definir arreglos institucionales y mecanismos operativos para lograr una buena coordinación entre programas y descentralización de cada programa.

2. Descentralización

El grado de descentralización que se imprima a un programa, es decir la extensión en la cual el poder y la autoridad son delegados a los niveles inferiores, debe considerar el contexto en que se está dando el proceso de descentralización a nivel nacional. Esto se debe a que la voluntad y el apoyo político, la coordinación institucional y el liderazgo en la orientación del proceso, la suficiencia financiera y el esfuerzo local, el adecuado diseño de las transferencias, el apoyo al desarrollo institucional, el mejoramiento de los sistemas de información y la difusión y promoción de las experiencias exitosas en este tema, son fundamentales en el éxito de este proceso (Gordillo y Farcas, 2000). Afortunadamente, durante los últimos años se ha dado cada vez mayor importancia a los procesos de descentralización de los Estados. Esta descentralización, junto al impulso a la participación ciudadana, está abriendo cada vez mayores espacios para el desarrollo económico local, a pesar de que no siempre ha tenido como objetivo lograr este desarrollo (Aghón y cols., 2001).

La descentralización de una organización debe tener en cuenta al menos tres elementos: el tamaño de la organización, la dispersión geográfica de las unidades y la variabilidad de las realidades locales. Mientras mayor sea, mayor resultará la necesidad de descentralizar. Indudablemente, en el caso de programas de lucha contra la pobreza rural, las tres son muy altas. En consecuencia, la descentralización será un lineamiento estratégico en el diseño del programa, y la cuestión a resolver será qué funciones y a cuál nivel se descentralizan.

Para determinar el grado de descentralización se deben comparar las fortalezas y debilidades que tienen cada nivel con respecto a las distintas funciones. Sin duda la visión estratégica, las orientaciones técnicas y administrativas generales y el seguimiento y control del avance del programa deben provenir de los niveles superiores (nacional o regional). Éstos, al recibir la información y seguir el desempeño de todos los proyectos están en la mejor posición para compartir las experiencias y proponer los cambios que se desprenden de ellas. Este rol rector del nivel central no sólo se basa en una razón de coherencia con las políticas nacionales, sino también otorga un escape a las presiones por generar excesiva flexibilidad a la ejecución del proyecto que pueden generarse a nivel local y de las cuales los equipos técnicos locales se verían en dificultades para sortear. En cambio, el nivel comunal (descentralizado), al estar en contacto directo con los participantes, está en mejor posición para conocer las necesidades más urgentes de la comunidad, decidir las inversiones a ser ejecutadas y definir los diseños específicos (Cox, 2001).

3. Coordinación vertical y delegación

Una vez definido el grado de descentralización es necesario diseñar los mecanismos para coordinar las distintas unidades, es decir las formas de coordinación vertical (desde el centro a la periferia) y de coordinación horizontal (entre las unidades de la periferia). La coordinación vertical pasa, fundamentalmente, por la delegación de funciones, entendida como la asignación de tareas a otros junto con la responsabilidad y la autoridad necesarias para alcanzar los resultados esperados. Esto implica que la delegación (y con ello la descentralización) son más profundas que la asignación de recursos globales o la libertad de acción. Significa que las unidades periféricas tendrán la obligación de realizar tareas y alcanzar metas específicas (responsabilidad) y el derecho a tomar decisiones y dirigir a otros en temas relacionados con dichas tareas y metas (autoridad). Además, esto implica que la periferia deberá dar cuenta de las razones por las cuales se produjeron diferencias significativas de las tareas o de los resultados esperados.

4. Coordinación horizontal

La coordinación entre comunas (horizontal) es un aspecto al que no se le ha dado la importancia suficiente en los programas de superación de la pobreza rural que ejecutan sus acciones

desde la comuna. La coordinación horizontal se puede entender como el flujo de información entre comunas que permite interconectar actividades. Como facilita el flujo de información, pasa a jugar un rol muy importante en la promoción de la innovación (Bartol y Martin, 1994), y como ya se mencionó, la innovación es uno de los pilares del desarrollo (económico) local. Hay al menos dos razones que justifican la importancia de la coordinación horizontal en la promoción de la innovación: (a) es más probable que aparezcan nuevas ideas cuando se comparten distintas visiones, y (b) reconocer los problemas y oportunidades en varias unidades puede estimular la generación de soluciones.

Algunas formas para estimular este tipo de relaciones son: la creación de sistemas de información; el establecimiento de relaciones formales entre comunas; la creación de grupos de trabajo; o que una persona asuma específicamente la función coordinadora. Sin embargo, también es posible que se ponga a disposición de un conjunto de comunas un recurso adicional, de forma que ellas deban coordinarse para hacer un uso más eficiente de este recurso adicional.

5. Acerca de las unidades

La experiencia nacional e internacional, enfatiza la necesidad de lograr el mayor contacto entre los agentes que implementan los programas con la realidad local y con los participantes, así como la necesidad de facilitar y hacer más expedita la toma de decisiones (Cox, 2001). La mejor forma de lograr esto, dada la dispersión de los participantes y la división política (en este caso de Chile), es creando equipos comunales, que se involucren con la realidad local y los participantes. En ello adquiere importancia la vinculación de los programas con las comunas y con la institucionalidad local. Para hacer más expedita la toma de decisión, se requiere además que el programa esté descentralizado. Este proceso de descentralización de la toma de decisión libera de carga innecesaria a los niveles centrales, reduce la distancia entre el problema y la decisión y facilita la evaluación de las unidades.

Como ya vimos, este primer nivel comunal, necesariamente se deberá complementar con un nivel superior (nacional), que coordina y que ejerce liderazgo, dándole dirección al programa. La pregunta pendiente es si será necesario definir un nivel intermedio (región y/o área) que realice las mismas funciones que el nivel nacional, pero en una escala territorial más reducida.

6. Algunas experiencias de los programas

Un aspecto relativo a la organización de los programas, dice relación con el diseño de las unidades y los niveles en que éstos se articulan. Tal como ya se indicó, las opciones se ven influenciadas por la dimensión del programa y la dispersión de los participantes. En términos generales, en el diseño de los programas se puede identificar tres niveles: superior o directivo, ejecutivo y operativo (de terreno). En el caso chileno, los programas analizados han tenido cobertura nacional, suprarregional o regional, por lo que el nivel superior, que cumple principalmente tareas estratégicas y de supervisión, también ha sido definido en alguna de estas tres dimensiones. El nivel ejecutivo, que define y vela por la ejecución de los planes operativos y organiza y controla el funcionamiento del programa, tiene en general una presencia regional. Por último, la unidad operativa está conformada por profesionales o técnicos que trabajan en las comunas donde se ejecutan los programas. Ellos se vinculan directamente con los alcaldes, los consejos municipales, los CDL (cuando existen) y los propios beneficiarios.

Es entonces en el nivel superior en el que se han dado las mayores diferencias entre programas. En un programa de alcance regional, se ha logrado la participación activa del gobierno regional (el propio Intendente en este caso en Chile) y de instituciones regionales vinculadas al área rural y agrícola. El compromiso de estos actores regionales ha sido fundamental en el funcionamiento del programa, permitiendo acciones concertadas y sinergias entre programas. Otro programa incorpora en el consejo superior los gobiernos de tres regiones. Sin embargo la escasa importancia relativa del programa en el contexto de la región, así como la ausencia de problemas

que sean comunes a las regiones (incluso a las comunas), han determinado que este consejo haya perdido relevancia como ente planificador y coordinador. En un tercer programa, presente en un gran número de comunas, aunque con pocos fondos propios para inversión, los niveles regional y nacional han cumplido casi exclusivamente funciones de supervisión y fiscalización. En general, las tareas de mediano y largo plazo, que tienen que ver con lineamientos estratégicos y coordinación entre las comunas, han sido desplazadas por tareas contingentes. Al final, queda la impresión que el programa no se enmarca en una estrategia nacional ni regional, faltando una articulación entre comunas al interior de una provincia o región, que pudiese potenciar los resultados del programa.

Otro aspecto que debe ser destacado es la diferencia que existe entre la estructura que consideraba el programa tal como fue diseñado y la estructura efectiva que éste tomó al hacerse operativo. En grandes líneas, se observa que varios programas no funcionan según lo planificado. La dinámica es que, durante la fase de puesta en marcha, los programas se constituyen de acuerdo a lo diseñado pero que, después de un periodo de adaptación, la estructura se acomoda a las reales condiciones en que el programa se ejecuta. La experiencia señala que es necesaria una etapa de adaptación debido a las múltiples tensiones que se originan en la implementación inicial del proyecto. En Chile éstas son causadas, fundamentalmente, por la alta rotación del personal producto de la inestabilidad laboral y sueldos poco atractivos.

El análisis *ex-post* indica que parte importante de estos ajustes se pudieron haber evitado ya en la fase de diseño. Los problemas se originan, fundamentalmente, debido a que no se consideró suficientemente la realidad institucional en la cual se iban a insertar los programas, ya que ellos se iban a implementar desde organizaciones existentes. Los problemas incluyeron desde desinterés en el programa, como el mostrado por algunos Intendentes, hasta aspectos burocráticos relacionados con responsabilidades funcionarias y firmas de documentos. A modo de ejemplo, el hecho que gran parte del personal de terreno se contrate a honorarios tiene múltiples consecuencias, entre ellas que no puedan realizar una serie de trámites administrativos. Por lo tanto, éstos eran realizados por personal que debía tomar la responsabilidad funcionaria sobre decisiones tomadas por otros. Lo natural es que, frente a esta situación, el funcionario se ponga más inflexible en el cumplimiento de las normas. Tampoco se consideró que la llegada de grandes proyectos aumentaría la carga laboral de los funcionarios, siendo esto nuevamente fuente de conflictos entre la organización y los programas. La participación en el diseño del programa de todos los que más adelante iban a jugar un rol importante en él, podría haber evitado muchos de estos percances. Se debiese considerar, particularmente, los futuros usuarios del programa, los mandos medios de la organización ejecutora y los representantes regionales (Intendencia). Si todos estos niveles iban a cumplir funciones claves para el éxito, no se entiende por qué se les dejó de lado al momento de diseñar el programa, asignar funciones y establecer coordinaciones.

Con respecto a la descentralización, todos los programas reconocen la importancia que ha tenido el municipio. A nivel operativo, el rol del municipio ha sido clave en este proceso de descentralización, particularmente cuando ha habido una buena disposición de la autoridad municipal y acompañamiento de sus equipos técnicos (Departamentos de Desarrollo Rural o equivalentes) en las distintas acciones emprendidas por los programas. Sin embargo, también se debe reconocer que se han enfrentado dificultades, tales como la diversidad de opiniones y las distintas actitudes de los actores de los servicios públicos, las que, en algunos casos, han quitado fuerza al proceso de descentralización. No obstante, es importante considerar la experiencia acumulada por tales profesionales respecto de la heterogeneidad y complejidad de la comunidad local. En algunos casos, la descentralización de la toma de decisión en planificación y ejecución de actividades con deficiente coordinación, ha producido una pérdida de la visión estratégica comunal, una insuficiente orientación técnica desde los niveles centrales, una ausencia de interacción entre comunas y un control insuficiente de las actividades realizadas y sus impactos prediales y locales (Köbrich y Villanueva, 2001).

La constitución de CDL, integrados por usuarios y representantes del municipio y de instituciones públicas, para la selección de proyectos locales y la asignación presupuestaria, ha sido una de las experiencias más valiosas en el proceso de descentralización. Estos programas han apostado a que las necesidades de la pobreza rural son conocidas por sus propios actores. Sin embargo, la falta de experiencia en procesos participativos ha provocado, en algunos casos, una ineficiente focalización de los recursos y conflictos internos propio de estos procesos. Con el tiempo se ha buscado avanzar hacia una mayor democratización de estos consejos, tanto en lo referido a su conformación y representatividad como a la toma de decisiones. Aunque inicialmente se conformaron según designaciones hechas por autoridades del programa y del municipio, posteriormente los propios habitantes rurales han elegido a sus representantes y éstos al presidente del Consejo. Asimismo, ha habido un avance en la forma de seleccionar los proyectos para su asignación presupuestaria, llegando en algunas comunas a compartir responsabilidades entre los representantes del Consejo y una unidad técnica que se encarga de la evaluación de las propuestas (Universidad de Chile, 2001). Además, se ha logrado la participación de representantes de diversas instituciones en los consejos locales y superior, incluyendo profesionales de diferentes instituciones de gobierno relacionadas con el desarrollo agrícola o económico local.

Ahora bien, si se analiza la descentralización desde la perspectiva de la coordinación vertical, incorporando por lo tanto el tema de la delegación, entonces se debe llegar a la conclusión que ésta ha sido insuficiente. En este punto, aunque parezca paradójico, la principal deficiencia ha sido la falta de mecanismos que permitan dar cuenta de los resultados y logros alcanzados. En otras palabras, hay una falta de conexión y de flujo de información entre las distintas unidades o niveles de las estructuras propuestas, necesarias para alcanzar una buena coordinación vertical.

Por último, la coordinación horizontal, especialmente entre comunas, ha sido, quizás, el aspecto más deficitario en términos de la organización de los programas. Esta coordinación se ha realizado, generalmente, a través de los canales establecidos (verticales) y no a través de canales directos entre las comunas. Esto lleva a que no se fomenta la innovación,¹⁷ no se comparten experiencias y no se aprovechan sinergias y economías de escala.

D. La coordinación con otras instituciones y programas

1. Acerca de la coordinación

Un tema que no se ha visto hasta este punto, y que tiene gran relevancia al momento de asignar las funciones y tareas que cumplen cada unidad, dice relación con la coordinación horizontal con otras instituciones y programas. Tal como se ha indicado, los programas de superación de la pobreza deben ser integrales, y por lo tanto, cubrir los distintos aspectos que se relacionan con ella. En el caso chileno no existe institución que tenga las competencias y los recursos necesarios para implementar programas integrales, que incluyan el desarrollo económico agrícola y no agrícola, la inversión en infraestructura, salud o educación, entre muchos otros. Cuando existe alguna institución que tiene importantes niveles de cobertura regional o nacional y con experiencia en el desarrollo productivo local, ella puede y posiblemente deba tomar un rol que promueva y facilite las coordinaciones entre instituciones. Con esto no estamos sugiriendo que esta institución asuma funciones que no le son propias y para las que, por lo tanto, no tiene experiencias o recursos. Simplemente sugerimos que ella ocupe parte del vacío institucional que existe a nivel rural en el tema de desarrollo local, permitiendo la colaboración entre instituciones y organizaciones que, desde distintas perspectivas, buscan solucionar el problema de la pobreza rural.

¹⁷ Entendida como hacer cosas nuevas y no sólo como desarrollo tecnológico de punta.

2. Experiencias sobre coordinación

Los programas analizados han abordado este tema ya sea desde una perspectiva regional o comunal. Estas coordinaciones se han hecho operativas formalmente a través de convenios, a través de la constitución de mesas de trabajo regional, supracomunales o comunales, a través de alianzas locales específicas para desarrollar proyectos o simplemente capturando fondos disponibles en otras instituciones. En este punto es importante mencionar que se han firmado convenios de alcance nacional entre diferentes instituciones, con el fin de facilitar su interacción local.

Un ejemplo de este esfuerzo de coordinación de la acción pública ha sido la creación en Chile de la red ProRural, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales pobres, promoviendo el desarrollo económico local agrícola y no agrícola. Su estrategia, basada en la descentralización de facultades y recursos hacia el nivel regional y local y en el fortalecimiento de la gestión territorial, ha logrado avances en dos frentes. Por un lado, a través de una definición concertada de planes de inversión zonal en cada uno de los territorios donde interviene la red. Por otro lado, a través de la definición de una propuesta de estrategias y políticas públicas para un desarrollo territorial equilibrado, cuyo objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza rural. Esta definición ha surgido de un conjunto sistemático de estudios, evaluaciones de experiencias nacionales e internacionales, revisión de instrumentos disponibles, talleres nacionales y regionales y producción de documentos de trabajo (Romo, 2001).

Una segunda estrategia que puede ser utilizada para generar espacios de coordinación entre instituciones, es a través de la captura de fondos de otras instituciones. Un ejemplo en esta línea de acción, es el programa PRODESAL, el que prácticamente no dispone de fondos propios para inversión productiva o social. Sin embargo, posee una gran flexibilidad que le ha permitido vincularse con otras instituciones y acceder a instrumentos que no son de la institución que financia el programa (INDAP) ni del municipio, del cual depende en su ejecución. En la mayor parte de las comunas en que interviene este programa, se han establecido vínculos con organismos públicos y no gubernamentales, contactándose en algunos casos incluso fundaciones y organismos internacionales para el financiamiento de las actividades. También se debe destacar la incipiente vinculación con el sector privado, la que debe ser potenciada con el fin de generar alianzas para el desarrollo local (Köbrich y Villanueva, 2001).

Otro programa, que también operó con recursos de diferentes orígenes sectoriales, logró establecer una coordinación que se tradujo, posteriormente, en la incorporación del tema ambiental y de su estrategia de trabajo en otros programas (Muñoz, 2001). Por último, varios Departamentos de Desarrollo Rural en los municipios, los que tienen entre sus tareas la de formular proyectos para que sean financiados por terceros. El problema es que, si los programas no incorporan en su plan estratégico la creación de estos vínculos con instituciones de otros sectores, y con ello no crean las capacidades ni generan los espacios de trabajo conjunto, entonces esta vinculación no alcanzará un nivel adecuado. Por lo tanto, los programas deben considerar en su diseño los mecanismos que favorecerán el trabajo conjunto, incluyendo vínculos con entidades de desarrollo tecnológico e investigación, de inversión productiva y social, etc.

E. Instrumentos

El diseño de los instrumentos que serán utilizados, pasa no sólo por conocer las determinantes de la pobreza rural, sino que también las estrategias que siguen los hogares rurales para generar ingresos y salir de esta condición. Como ya lo vimos en el capítulo I, las cinco estrategias posibles son: empleo rural agrícola y no agrícola (predial o extrapredial), pluriactividad, emigración y asistencialismo.

Si bien estos caminos obviamente no son excluyentes, los hogares pueden identificarse más con uno u otro. Entonces, una herramienta funcional para el diseño de instrumentos diferenciados

de desarrollo rural es identificar cual es el camino más prometedor para el hogar pobre y las formas de apoyarlo, cuestión que estará determinada de manera muy importante por los activos que controla. Por ello se requiere analizar la importancia de estas estrategias.

La primera estrategia, la producción agrícola, puede ser por cuenta propia o para terceros como asalariado (permanente o temporal). La agricultura por cuenta propia es, obviamente, la que recibe el mayor apoyo por parte de los programas de fomento productivo agrícola, a través de programas que apuntan a aumentar los ingresos prediales del hogar, mejorando la productividad, diversificando la producción o mejorando el acceso a los mercados. Ésta continuará siendo la principal línea de acción para los hogares rurales pobres que tienen o pueden llegar a tener acceso a una cantidad suficiente de recursos productivos (tierra, mano de obra, capital y, en algunos casos, riego) y lograr una producción agrícola suficiente para sacarlos de su condición de pobres. Un problema radica en cómo reconocer si un hogar posee esa cantidad suficiente de recursos, ya que tal cantidad depende, sin lugar a dudas, de factores relacionados con el hogar y la localidad en que se encuentra.

Los ingresos prediales agrícolas pueden ser aumentados cambiando la cantidad producida, los costos de producción y/o los rubros de producción. En este contexto, las acciones pueden orientarse hacia:

- Introducir cambios tecnológicos que permitan aumentar la productividad.
- Mejorar el control sobre los factores de producción, especialmente la tierra y el agua, ya que esto facilita realizar inversiones de mayor plazo y con mejores perspectivas de rentabilidad.
- Introducir rubros con potencialmente mejores retornos, que consideren el riesgo técnico y económico de estos cambios productivos y complementen el sistema de producción actual, especialmente en términos de uso de los recursos y flujo de caja.
- Apoyar la inversión en capital físico (riego, equipos, tecnología, etc.) que permita la diversificación productiva.
- Fomentar la asociatividad con el fin de mejorar los precios de venta de productos o compra de insumos.
- Mejorar la calidad de los productos, para que éstos satisfagan las exigencias de los consumidores.
- Apoyar la formación de organizaciones productivas y la capacidad de gestión con el fin de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

A pesar de que no se puede generalizar, se puede decir que los hogares rurales pobres disponen de escaso capital físico (tierra) y financiero y de una cantidad importante de mano de obra, la que frecuentemente es subutilizada debido a su escasa calificación. Bajo estas condiciones, es difícil pensar que la producción agrícola tradicional (cereales, leguminosas de grano y ganadería) pueda alcanzar un volumen suficiente para sacar de la pobreza a un hogar rural. Además, estos rubros no hacen uso intensivo del recurso más abundante, la mano de obra. Por lo tanto, la opción de superar la pobreza a través de la agricultura por cuenta propia, necesariamente pasa por la introducción de cultivos que hagan un uso intensivo de los recursos disponibles. Esto no quiere decir que se debe estimular el abandono de los cultivos tradicionales, ya que éstos juegan un rol muy importante, al generar ingresos seguros en determinadas épocas del año.

Con respecto a la actividad agrícola extrapredial (asalariada), su éxito dependerá de la capacidad de insertarse en los mercados laborales, ya sean local, regional o nacional. Mejorar la información sobre estos mercados, demanda, condiciones, etc., así como capacitar la mano de obra disponible son dos formas de apoyar a los hogares para que esta estrategia sea más exitosa.

La segunda estrategia, se refiere a la incursión en actividades no agrícolas (empleo rural no agrícola o ERNA). Una parte de ésta puede vincularse al predio, ya sea aprovechando sus recursos para actividades no extractivas (turismo, artesanía, gastronomía, etc.) o agregando valor a productos agrícolas (agroindustria, tejidos, etc.), mientras que la otra se relaciona con servicios, manufactura, pesca, minería, etc. Esta estrategia, que está adquiriendo cada vez una mayor importancia en los hogares (Berdegú y cols., 2001) y que se encuentra más alejada de las instituciones que fomentan la producción agrícola, no puede ser ignorada, ya que potencia el desarrollo del sector agrícola (y *vice-versa*). Por ello, el desarrollo rural requiere promover la participación de los hogares (especialmente las mujeres) en el ERNA y que los gobiernos locales, las instituciones públicas y las políticas de desarrollo agrícola promuevan el ERNA (Reardon y cols., 2001). En otras palabras, es necesario repensar sustancialmente el diseño institucional del desarrollo rural para incorporar la dimensión del ingreso extra agrícola en las estrategias de desarrollo rural (de Janvry y Sadoulet, 2000a). Sin embargo, se debe tener presente que la participación en el ERNA requiere de habilidades que no siempre existen o no son utilizadas, normalmente, por los hogares rurales en la producción agrícola. Éstas incluyen, por ejemplo, capacidades relativas a innovación, comercialización, publicidad, promoción, etc.

La tercera estrategia, basada en la ejecución de múltiples actividades, no es más que alguna combinación de las anteriores, por lo que cada una de las acciones antes mencionadas también apoyará esta estrategia. Quizás, se debe mencionar que, de acuerdo a algunos antecedentes, la pluriactividad es más frecuente en hogares rurales no pobres, y en general, los hogares rurales tienden a especializarse en un tipo de empleo (Berdegú y cols., 2001).

Con respecto a la migración, las proyecciones del INE indican que para los próximos años la población urbana chilena crecerá en 180 a 190 mil habitantes por año, mientras que la población rural caerá anualmente en unas seis mil personas. La única explicación plausible de este fenómeno es una migración neta del campo hacia la ciudad. Esto significa que, si la tasa de crecimiento demográfica es de 1,2%, anualmente la migración neta rural urbana sería de unas 40 mil personas. Aunque ésta no deja de ser una estrategia importante, considerando que en el área rural hay unos 540 mil hogares, está claro que estimular (o reducir) esta tendencia no cae en el ámbito directo del fomento productivo.

Por último, otra estrategia que siguen los hogares es la dependencia de terceros (asistencialismo), ya sea en forma de ingresos (transferencias de personas o de instituciones), de un mejor acceso a activos productivos (tierra) o de la creación de redes de seguridad. En esta línea, la acción directa de los programas se ha orientado a la entrega de bonos que buscan cubrir necesidades inmediatas y no desarrollar capacidades productivas que se sustenten en el mediano plazo.

1. Identificación de posibles instrumentos

Los instrumentos que pueden ser utilizados para apoyar la generación de ingresos de los pobres rurales son, en términos generales, aquellos que apuntan a aumentar los distintos tipos de capital (cantidad, calidad y control) y aquellos que buscan mejorar el contexto (mercado, sociedad civil y el Estado) en que se desenvuelven los hogares rurales.

a) Inversión en capital¹⁸

(i) Capital natural (tierra)

Uno de los principales problemas que enfrentan los hogares que buscan generar ingresos desde el sector agrícola es la escasa disponibilidad de tierra, particularmente en los jóvenes y en los adultos jóvenes. Como se vio en el capítulo I, incide sobre esta situación que la herencia de la tierra

¹⁸ Los temas relacionados con el concepto de capital social y su fortalecimiento “inversión en capital social” sólo serán tratados con detalle en la sección H, debido a la particular importancia (o controversia) que han adquirido en los últimos años.

se produce muy tarde y que existen pocas posibilidades para que estos grupos accedan a la compra o arriendo de tierras. Esta falta de acceso a la tierra afecta la productividad de la mano de obra, la inversión en rubros de mediano a largo plazo y el acceso a crédito u otros beneficios. La mediería en cambio, es menos demandante en activos, por lo que no se debe desconocer su importancia como una forma de acceder a la tierra. Datos preliminares obtenidos a partir de la evaluación de impacto de un programa en Chile (Universidad de Chile, 2001) muestran que, casi un 38% de los usuarios participa en alguna forma de mediería, llegando a ser las diferencias entre comunas muy marcadas.

Uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia durante los últimos años, ha sido el desarrollo de los mercados de tierra. En esta línea las acciones pueden ir orientadas a fortalecer los marcos jurídicos, realizar de catastros que fomenten mercados de tierra más transparentes, la titulación y promoción del arriendo de tierras rurales a corto, mediano y largo plazo y la ampliación del acceso a la tierra (BID, 2001; CEPAL/GTZ, 2003). En el caso concreto de Chile, algunas líneas de acción que se pueden implementar son:

- Apoyo a la regularización de los títulos de dominio.
- Facilitar acceso a la propiedad de la tierra por parte de jóvenes.
- Apoyo al desarrollo de mercados de tierra (propiedad, arriendo y mediería).
- Fondos agrarios para compra de tierra.

Se debe tener presente que, aunque herramientas de este tipo pueden aumentar la productividad y reducir la pobreza, ellas requieren ser complementadas con inversión en capital físico y asistencia técnica. También se debe facilitar el acceso de los pequeños campesinos a créditos productivos, a redes de información y comercialización y a la posibilidad de cubrirse o asegurarse contra riesgos (Bardhan, 1996; CEPAL/GTZ, 2003).

(ii) Capital físico y tecnología de producción

La importancia de aumentar la base de capital natural disponible, no significa desconocer la necesidad de desarrollar rubros que permitan usar intensivamente dicho recurso y que, por lo tanto, requieran una inversión privada significativa en capital físico y tecnología. También implica reconocer que la inversión pública, especialmente en infraestructura vial y de comunicaciones, puede reducir de manera muy importante los costos de transacción y con ello aumentar la rentabilidad de la agricultura. Por ello, cualquier política de lucha contra la pobreza, requiere realizar inversiones en estos dos ámbitos.

Si el hogar desea seguir la vía predial (producción agrícola) para salir de la pobreza, debe poder contar, en primer lugar, con tierra y capital físico suficiente para generar un ingreso que lo saque de esa condición. El tema, entonces, es poder identificar cuanto es suficiente. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2000 (Feres, 2001), véase el cuadro 7, el ingreso *per cápita* de los hogares pobres es, en promedio, el 70% de la línea de pobreza, por lo que la inversión debiese generar un ingreso anual *per cápita* promedio de casi 100.000 pesos (480.000 pesos para el hogar). Desde esta perspectiva, es difícil imaginar que bajos niveles de inversión agrícola generen ingresos incrementales suficientes para que un hogar pobre deje de serlo. También es importante que estas inversiones generen retornos en el corto o mediano plazo, ya que las necesidades actuales pueden llevar a abandonar iniciativas que al inicio sólo generan costos. En otras palabras, el apoyo que se pueda realizar para aumentar los ingresos autónomos de hogares pobres debe centrarse en aquellos proyectos que sean económicamente rentables y que generen ingresos suficientes en el corto o mediano plazo.

Otra forma de apoyar la generación de ingresos agrícolas (prediales) es aumentando la productividad de los recursos naturales disponibles a través de la innovación y el cambio tecnológico. Estos procesos van acompañados de cambios en la estructura de costos de producción, en la demanda de inversión o mano de obra, en los flujos de caja (tanto egresos como ingresos), en

la estructura productiva predial, etc. Esto implica, necesariamente, que la adopción de estas innovaciones dependerá de su adecuación a las capacidades y necesidades del hogar. A pesar de que el concepto de tecnologías apropiadas no es nuevo, se continúa observando opciones tecnológicas que fracasan debido a que no son adecuadas, por ejemplo, al mercado local, a los recursos disponibles en el hogar, a las necesidades financieras del hogar, a la organización de los participantes, etc. Por ello continúa siendo necesario apoyar el desarrollo y diseño de estas tecnologías, a través del trabajo coordinado con las instituciones de investigación y los propios usuarios.

Ahora bien, dada la importancia que tienen los ingresos no agrícolas en las estrategias de los hogares, las políticas públicas también deberán hacer lo posible para fomentar el desarrollo de actividades económicas rurales no agrícolas. Este esfuerzo no sólo se debe centrar en actividades fuertemente ligadas con la agricultura y el predio (como lo es el agroturismo), sino que también con el desarrollo de industrias y microempresas rurales que ofrecen servicios o insumos a la agricultura, que procesan productos agrícolas o que simplemente no se relacionan con la agricultura. En estas últimas se incluye cualquier servicio o producto que satisface las demandas de la población local.

Un último aspecto se refiere a inversión pública. Sin duda la marginación geográfica de muchos sectores incide fuertemente sobre sus ingresos, ya que aumenta sus costos de transacción. A modo de ejemplo, un estudio indica que, en Chile los campesinos del primer quintil de ingresos recibirían por su trigo un precio que es 12% inferior al que reciben los del segundo quintil y 44% inferior al que reciben los del quinto quintil. En el caso de los porotos (frijoles), estas diferencias alcanzan al 15 y 62%, respectivamente (López, 1996). Parte importante de estas diferencias se explican por mayores costos de transacción. A esto se debe agregar que existen productores agrícolas cuyos costos de transacción son tan altos, que simplemente no venden.

Desde el punto de vista de los proyectos productivos, la inversión pública más relevante es en caminos, telecomunicaciones y electricidad. Por lo tanto, si la inversión pública se focaliza de forma de disminuir las diferencias, el impacto será notorio. Esto llama a una buena coordinación entre los servicios que realizan la inversión pública y los que implementan los programas contra la pobreza, ya que ambos pueden ayudar en la identificación y el desarrollo productivo de los sectores más postergados.

(iii) Capital humano

Tal como se mencionó anteriormente, las áreas rurales presentan fuertes brechas en variables educativas respecto de las urbanas, particularmente en términos de escolaridad, cobertura y causas de ausentismo. Debido al efecto que tienen estas brechas sobre los ingresos, se requiere aumentar la oferta de educación y crear incentivos para que jóvenes rurales se mantengan en la escuela hasta la enseñanza secundaria. La inversión en capital humano es entonces, sin duda, un aspecto central en cualquier programa de superación de pobreza ya sea porque permite reducir las brechas entre la población pobre y no pobre o porque, por lo menos, no permite que éstas aumenten. La educación, la salud, la vivienda, y en general, una adecuada calidad de vida son un derecho y su mejoramiento también aumenta la productividad de la mano de obra, mejorando de esta forma la inserción de los hogares a los mercados laborales. La importancia es mayor al recordar que la mano de obra es, precisamente, el recurso más abundante del que disponen los hogares pobres. Por último, los programas de vivienda rural pueden tener una especial relevancia, ya que, por un lado, poseer una vivienda propia es valorado como un ingreso, y por otro lado, vivir en el pueblo acerca a los hogares a otras fuentes de empleo no agrícola.

Dentro de las opciones que existen para mejorar el capital humano en las áreas rurales también se debe mencionar:

- Apoyo a programas de formación general, agrícola y técnico no agrícola, tanto en términos de mejorar la calidad de la enseñanza como en facilitar el acceso a ella.

- Capacitación técnica agrícola y no agrícola.
- Habilitación de agua potable en el hogar.
- Habilitación o mejoramiento de los sistemas de evacuación de residuos (líquidos y sólidos).

(iv) Capital financiero

Tal como ya se mencionó, los hogares pobres no tienen recursos financieros y no pueden acceder a ellos (al menos con costos razonables). Estas restricciones no permiten que los hogares hagan un uso eficiente de los recursos disponibles, al menos por dos motivos. Primero, no permiten la explotación de rubros intensivos de mayor rentabilidad. Segundo, obligan a mantener rubros de baja rentabilidad y alta liquidez, en vez de rubros más rentables y menos líquidos. Por ello se requiere desarrollar los mercados financieros, de modo de facilitar la inversión de largo plazo, la cual es imprescindible si se pretende reconvertir, diversificar y modernizar la producción agrícola (BID, 2001). La dificultad de acceso a crédito se debe tanto a la ausencia de instituciones financieras en muchas localidades rurales como a la falta de instrumentos adecuados a las realidades de los hogares pobres. Esto a su vez es producto, entre otros, de la carencia de garantías para acceder a créditos y el alto costo por crédito que se tiene al manejar una cartera de crédito pequeños. La dificultad de alcanzar una cartera mínima de créditos ha sido, probablemente, la principal causa de la carencia de fuentes de financiamiento en las áreas rurales. Por esto y otros motivos, se llega a considerar que la falla en el mercado de créditos es uno de los factores cruciales detrás de la persistencia de la pobreza, siendo por ello la intervención pública en este mercado uno de los ejes principales de las políticas contra la pobreza (Bardhan, 1996). Por lo tanto, para facilitar el acceso al crédito (y ahorro) a los hogares rurales pobres, se deben implementar acciones que bajen el costo y el riesgo de esta cartera. Entre ellos se puede mencionar el desarrollo de:

- Instrumentos que cubran los requerimientos de garantías o colaterales (fondos de garantía).
- Instrumentos que disminuyan los costos de intermediación financiera.
- Créditos que, por ser flexibles, puedan ser tomados por un gran número de clientes.

Con respecto al tipo de crédito, éste no sólo se debiese limitar al crédito de corto o largo plazo para la producción agrícola, sino que también debiese poder ser utilizado en actividades no agrícolas (capital de trabajo, inversión, capital semilla, etc.) y posiblemente también para consumo. Otro aspecto que no debe ser dejado de lado en la gestión de los instrumentos financieros, es que ellos deben ajustarse a los ciclos productivos a los cuales están destinados.

b) Inversión en el contexto

Para aumentar los ingresos autónomos se requiere, entre otros factores, que los hogares sean capaces de integrarse a los mercados de productos y servicios. Una forma de facilitar esta inserción, es apoyando el desarrollo de los mercados, particularmente los locales, ya que son éstos en los que se incorporarán con mayor probabilidad los hogares rurales pobres. Las acciones que se pueden realizar con este fin son muy diversas y dependerán, en gran medida, de las condiciones locales (comuna, provincia y/o región). Entre las acciones que apuntan, fundamentalmente, a la creación, fortalecimiento y a hacer más transparentes los mercados se pueden mencionar:

- Creación o fortalecimiento de espacios físicos para la comercialización de productos.
- Apoyo al desarrollo del mercado de capitales local.
- Fortalecimiento del mercado laboral, generando espacios en que se puedan vincular la demanda con la oferta local.
- Desarrollo de sistemas de generación y difusión de información sobre demanda de productos y servicios (cantidad y precios).

- Creación de centros de acopio que permitan generar un volumen de productos que pueda ser comercializado en otros lugares.
- Apoyo a cooperativas que permitan vender productos y acceder a insumos a precios más convenientes.

Una segunda línea de acción, en el tema de la inversión en el contexto, se centra en mejorar la relevancia de la acción del Estado a nivel local. En este sentido, el énfasis de la acción pública se debe dar en:

- Favorecer el desarrollo económico local.
- Mejorar la coordinación de las acciones de las distintas instituciones públicas.
- Fortalecer las instituciones públicas locales.

Aunque estos temas fueron tratados previamente, creemos importante enfatizar algunos aspectos (Aghón y cols., 2001, especialmente Cap. I, II y X). El desarrollo económico local va más allá de sólo captar recursos financieros para realizar acciones específicas. Su objetivo es generar sistemas territoriales de innovación tecnológica (servicios y productos), de gestión e instituciones que estimulen el desarrollo endógeno. Para ello se necesita de un análisis territorial, no sectorial o nacional, de la situación local. En este contexto, la calificación de los recursos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas es fundamental. También es importante ver la descentralización como un instrumento de desarrollo local, que vaya mucho más allá de la descentralización fiscal, generando espacios de concertación entre actores públicos y privados, de coordinación y de fortalecimiento de la administración local y de las asociaciones de empresarios. Las políticas de apoyo a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (PYME) no debe ser vista como suficiente, ya que se debe identificar y apoyar las redes territoriales. Además, las políticas y acciones de fomento productivo requieren de instituciones fuertes y de la participación activa de los municipios.

Por último, los cambios en el contexto también deben apuntar a fortalecer el desarrollo de la sociedad civil (el tercer sector), fundamentalmente a través del apoyo a las organizaciones locales y a la acción colectiva. Este apoyo no sólo se debe centrar en las organizaciones productivas, sino que también en las de representación, de interés, gremiales, etc. Las acciones que apuntan en esta dirección pasan por favorecer la participación efectiva y fortaleciendo el capital social individual, grupal y colectivo (véanse puntos G y H, más adelante).

2. Experiencias¹⁹

En términos generales, las experiencias señalan que la aplicación de los distintos instrumentos debe considerar al menos: que los instrumentos sean integrales y flexibles; que las estrategias y acciones se realicen desde el nivel local (comuna); que se considere un período de ajuste o habilitación de los usuarios; y que la capitalización es fundamental para aumentar los ingresos como estrategia para superar la pobreza.

a) Generalidades

A pesar de que durante la última década, se ha utilizado una gran variedad de instrumentos, se puede decir que el esfuerzo se ha centrado en inversión en activos físicos y tecnología de producción, inversión en capital humano (asistencia técnica y capacitación), recuperación del capital natural (suelo), acceso al capital financiero y mejoramiento de la acción institucional y organizacional. La forma de operar de éstos ha sido fundamentalmente a través de subsidios y

¹⁹ Durante el último decenio se ha acumulado gran cantidad de experiencias, las que han sido recogidas en documentos, estudios y evaluaciones. En las siguientes páginas sólo se pretende presentar un resumen de las que a nuestro juicio son las más importantes y que deben ser incorporadas en el diseño de programas futuros.

créditos. Los objetivos de esos instrumentos incluyen la inversión agrícola, algunos tipos de inversión no agrícola y en infraestructura pública, la compra de insumos productivos, la realización de giras técnicas, el desarrollo de tecnologías, la capacitación de agricultores y empleados municipales, el apoyo a organizaciones y la coordinación institucional, entre muchos otros. La cuestión que debe ser analizada, entonces, es la pertinencia de estas acciones (especialmente en el marco de la acción institucional) y su eficacia en términos de los objetivos del programa. Con respecto a la pertinencia, ciertos instrumentos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura rural, han tenido un impacto muy positivo en las comunidades rurales pobres, mejorando, además, la capacidad de negociación del programa con el municipio. Con respecto a la eficacia de los instrumentos, la experiencia indica que a veces la inversión productiva ha tenido más impacto sobre la calidad de vida que sobre los ingresos. Un ejemplo de ello ha sido la instalación de sistemas de riego que han mejorado la conducción de agua al hogar, pero que no necesariamente han mejorado la productividad agropecuaria.

b) Flexibilidad e integralidad

Uno de los aspectos más relevantes es la flexibilidad de los instrumentos, ya que instrumentos flexibles garantizan que éstos puedan ser adaptados a la heterogeneidad de beneficiarios y situaciones. Además, los instrumentos deben ser fáciles de usar y de entender por los beneficiarios, lo que involucra dejar en claro el por qué se aspira a un instrumento y no a otro. Sin embargo, también se debe tener presente que la flexibilidad puede atentar contra una buena focalización o una adecuada asignación de recursos en términos de los objetivos del programa. El punto entonces es diseñar un instrumento que sea simple, flexible y cuya aplicación se mantenga dentro de los cánones establecidos por el programa, así como también pueda ser fácil de evaluar en términos de impactos y resultados.

El tema de la integralidad ha sido abordado de dos formas. La primera, es a través de una batería de instrumentos que poseen los propios programas y que permiten cubrir distintos ámbitos del desarrollo local. La segunda vía, ha sido la integración trabajando directamente con los municipios, captando y/o coordinando la asignación de recursos de otras instituciones. La Red ProRural en Chile apunta a establecer coordinaciones y redes para la formulación de planes de acción e inversión zonales, aprovechando los instrumentos disponibles de otras instituciones públicas o privadas.

c) Participación municipal

Otro aspecto de importancia es la participación activa de la municipalidad en el funcionamiento de los programas, ya que la ejecución y avance del programa han estado ligados a la disposición de la autoridad municipal, la que en general ha sido positiva. Generalmente se ha actuado en coordinación con los municipios, a través de equipos técnicos que operan en sus dependencias aprovechando, además, otras instancias de la estructura municipal. Esto permite aprovechar el conocimiento del municipio acerca de las necesidades de las comunidades locales y coordinar la acción con otras instituciones y programas de presencia local. La importancia de esta articulación con el municipio, parte con la definición de un plan de desarrollo local para cada unidad territorial, que permite orientar la inversión en forma más asertiva. Este plan puede ser utilizado para estimular a los distintos sectores a participar activamente del desarrollo económico local. Indudablemente, lograr establecer vínculos con otras instituciones es uno de los aspectos más positivos. Esta línea de acción también incluye construir vínculos con entidades que no tienen capacidades financieras, tales como entidades académicas y de investigación (universidades, institutos de investigación, institutos profesionales, centros de formación técnica, liceos agrícolas, etc.) o de otro tipo. También se debe destacar que algunos programas han logrado, en algunas localidades, involucrar al sector privado en el programa, situación que debe seguir explorándose mediante un análisis de los actores involucrados, los rubros intervenidos y los resultados de las actividades ejecutadas para aprovechar dichas experiencias.

d) Habilitación

La experiencia del trabajo directo con los participantes de los programas, pone en relieve la necesidad de generar o fortalecer sus capacidades en el trabajo colectivo o asociativo. La idea es que no es adecuado que simultáneamente los participantes tengan que generar capacidades de trabajo colectivo y desarrollar un proyecto productivo, ya que esto lleva a demasiadas tensiones al interior de los grupos. La existencia de un período de habilitación permitirá mejorar la selección de los participantes y desarrollar en ellos capacidades que faciliten la apropiación del proyecto. Durante esta fase de habilitación, también se puede sensibilizar a la población rural sobre el tema del medio ambiente y su relación con la pobreza. De esta forma se puede dejar la responsabilidad en manos de los propios agricultores y centrar las acciones del programa en el mejoramiento de las capacidades locales como instrumento para la prevención del deterioro de los recursos naturales.

Este reconocimiento ha llevado a que el FOSIS desarrolle una línea de acción que busca expandir y desarrollar capacidades de planificación, articulación y gestión en las organizaciones y los usuarios y otra línea cuyo objetivo es orientar y hacer viable la inversión. En otros programas, la ausencia de este período de habilitación ha sido una causa de demoras y fracasos. En el caso de PRODESAL, la carencia de fondos de inversión propios tiene como consecuencia natural que al primer (y segundo) año se produzca una cierta habilitación de los participantes. La estrategia de inversión se centra en esos años en insumos productivos, sanidad animal y asistencia técnica, lo que se puede interpretar como una forma de explorar y capturar beneficiarios. La gradualidad de este proceso se ve reflejada en el consistente aumento en la inversión a medida que avanza el programa, alcanzando un máximo el tercer y cuarto año de ejecución. En este sentido sería importante analizar si la inversión gradual se acompaña de un proceso de habilitación y cual sería la forma de potenciar y quizás acelerar un poco este proceso en las localidades en que es más lento.

e) Duración y coordinación

Un aspecto que es fundamental en el diseño de los programas e instrumentos para la superación de pobreza rural es su duración y la coordinación institucional para su ejecución. En algunos casos éstos son de corta duración y frecuentemente no consideran en su diseño inicial la coordinación o complementariedad con otros programas e instituciones. Por ejemplo, muchas inversiones se apoyan en grupos o inversiones realizadas anteriormente por otros programas, pero esta sinergia, que en algunos casos significa pasar del fracaso al éxito, no fue considerada en el diseño de cada programa.

La ausencia de continuidad (seguimiento) genera altos niveles de incertidumbre en los participantes y muy probablemente menores compromisos con los proyectos, ya que el riesgo técnico y económico es mayor si no se tiene certeza sobre el apoyo futuro, especialmente en los proyectos de mediano a largo plazo (por ejemplo frutales). En este sentido se debe tener presente que la estrategia que sigue un hogar pobre responde a los ingresos potenciales y a su seguridad o continuidad en el tiempo (es decir, que minimiza riesgos al mismo tiempo o antes de que maximice ingresos).

En resumen, la experiencia de los distintos programas apunta a la necesidad de establecer estas coordinaciones con otros programas e instituciones, estableciendo límites en la intervención de cada uno. Además, es necesario desarrollar una estrategia de continuidad, que permita operar en etapas posteriores e incluso después de la finalización del programa específico.

F. Control, evaluación y retroalimentación

El objetivo del proceso de control (evaluación y retroalimentación) es regular las actividades de la organización de tal forma que el desempeño actual esté en conformidad con los estándares y metas esperados (Bartol y Martín, 1994). En otras palabras, corresponde al proceso mediante el cual se evalúan los logros, se comparan con lo esperado y se toman las medidas necesarias en caso de que éstos no sean los esperados. Desde esta perspectiva, el proceso de control vincula la planificación con la evaluación, a través de la retroalimentación de los resultados, ya que ésta busca corregir posibles desvíos. Entonces, la evaluación debe ser capaz de responder si los objetivos se alcanzaron o están siendo alcanzados; si los resultados, efectos, o impactos son distintos entre grupos de participantes; si los recursos se usan eficientemente; y si el proyecto puede ser rediseñado para alcanzar los objetivos previstos y/o resolver los problemas encontrados (Maino, 2001). En esta misma lógica, el Ministerio de Hacienda de Chile está introduciendo el concepto de control de gestión en el proceso de asignación presupuestaria, en el cual la evaluación de los programas aporta insumos importantes para la formulación del presupuesto. La metodología de evaluación utilizada por este ministerio se basa en la metodología del marco lógico, ya que permite el análisis del ordenamiento, consistencia y cumplimiento de los objetivos (fin, propósito, componente y actividades) del programa (Guzmán, 2001).

1. Los tiempos de la evaluación

Desde una perspectiva temporal, el control, y con ello la evaluación, se puede realizar en tres tiempos:

- Control *ex-ante*: Se preocupa fundamentalmente que los insumos estén disponibles para realizar las actividades programadas, especialmente en términos de recursos humanos y financieros, materiales, tiempo, etc.
- Control concurrente: Regula las actividades en marcha y que son parte de los procesos que se realizan, con el fin de asegurarse que ellos satisfagan los estándares establecidos.
- Control *ex-post*: Se realiza cuando los procesos están finalizados, con el fin de asegurarse que el resultado final fue el esperado.

Es interesante centrarse en el control concurrente y *ex-post*, ya que el control *ex-ante* normalmente está regulado por los presupuestos, contratos, convenios, etc. El propósito del control concurrente o seguimiento de los resultados es conocer el avance del programa con respecto a lo planificado, con el fin de identificar y corregir los posibles desvíos y sus causas. Metodológicamente, requiere identificar los indicadores que se utilizarán para medir el avance y la periodicidad de estas mediciones. Ello implica que la evaluación debe ser realizada por los propios participantes y equipos de terreno y que esta actividad debe convertirse en una de sus funciones permanentes. Sin embargo, esta actividad no tendrá sentido, si sus resultados no son utilizados para corregir los posibles desvíos y mejorar los planes operativos de los períodos siguientes.

En cambio, el control *ex-post* o evaluación de impacto, busca determinar la eficiencia y eficacia de los programas en términos de sus objetivos finales. Es decir, busca conocer si produjo los efectos deseados en las personas hogares o instituciones y si estos efectos son atribuibles al proyecto en particular (Baker, 2000). Para ello mide o evalúa los resultados e impactos del programa y determina si se cumplieron las metas establecidas inicialmente. Debido a su alto costo y el tiempo que requiere su implementación, no siempre debe ser realizado. Una condición necesaria para su realización es que exista un sistema de monitoreo o evaluación concurrente, que aporte información básica sobre situación inicial, actividades, resultados y efectos. Existiendo esta información, se puede realizar la evaluación *ex-post* en programas que son estratégicos,

innovadores, generan información nueva o afectan a grupos estratégicos. Desde un punto de vista metodológico, esta medición involucra al menos dos definiciones importantes. Una se refiere a qué indicadores serán utilizados para medir estos cambios (cuestión que será vista en la siguiente sección) y la otra, a cómo se medirá el cambio. Para asegurar un rigor metodológico, una evaluación de impacto debe estimar el escenario alternativo, es decir lo que habría ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado. Esto se logra con la ayuda de grupos de comparación o control, los que se pueden determinar usando distintas metodologías (diseños experimentales, *cuasi* experimentales o no experimentales). No obstante, todas presentan grandes complejidades cuando se lleva a una realidad determinada y a un presupuesto dado, dándose además la máxima, que mientras más complicado de implementar es el diseño, más fáciles de interpretar y más fiables son los resultados. Esta cuestión se transforma en un desafío casi imposible, cuando no se hace ninguna consideración previa a este tema y los proyectos parten sin grupo control, y además, sin información de línea base o situación inicial. Pero ésta no es la única fuente de complejidad. Existe además la superposición de proyectos en algunos beneficiarios, lo que obliga muchas veces a extremar las precauciones de imputación (Maino, 2001).

2. Acerca de los indicadores

Uno de los principales problemas que se debe resolver en el diseño de los sistemas de control, es la identificación de los indicadores a utilizar. El uso del marco lógico simplifica bastante este problema, ya que define explícitamente los objetivos del programa. En términos generales, los indicadores que normalmente se utilizan en la evaluación de programas de superación de la pobreza rural, son de tipo económico, social o ambiental. Entre los primeros podemos encontrar los beneficios (tanto privados como los del programa), entre los segundos podemos mencionar el mejoramiento de necesidades básicas insatisfechas y entre los terceros la recuperación de los recursos naturales.

Ahora bien, los programas de superación de la pobreza rural se ejecutan bajo condiciones particulares, que inciden fuertemente al momento de definir cuales indicadores se pueden y cuales no se pueden utilizar. Entre éstos se deben mencionar al menos:

- Gran heterogeneidad de los participantes y sus proyectos, por lo que la representatividad de cada uno es baja.
- Participantes diseminados geográficamente, por lo que muchos parámetros no son extrapolables.
- Ausencia de costumbre de llevar registros escritos y estandarizados por parte de los participantes, por lo que existen muchos datos “informales” (recuerdos, percepciones, etc.).
- Las decisiones de consumo y venta, inversión y ahorro se relacionan fuertemente y muchas veces son difíciles de separar.²⁰

Éstos y otros factores determinan que, en una primera instancia, los indicadores a utilizar deben ser extremadamente simples y fáciles de obtener (o de extrapolar a partir de información muy básica). De otra forma el costo de obtenerlos será muy alto, y sobre todo, no tendrá, necesariamente, una relación directa con la calidad de dicho indicador. Por ejemplo, si el objetivo de un programa es aumentar los ingresos, entonces la evaluación debería medir los ingresos del hogar al inicio del programa y cada año a medida que avanza el programa. Así se podría saber si el programa permite que el hogar aumente sus ingresos. Además, se debería medir los ingresos en otra familia de similares características y que no participa del programa, con el fin de conocer si el programa lleva a un desarrollo mayor (en términos de ingresos) que el observado en el resto de la población. Por

²⁰ Por ejemplo una vaca representa una decisión de inversión y ahorro; el trigo es simultáneamente un producto (consumo o venta) y un insumo para producción (semilla).

último, como un proyecto normalmente cambia la estructura de producción, entonces sería necesario medir tanto los ingresos y costos incrementales, así como los ingresos perdidos y los costos evitados, con el fin de estimar el cambio marginal en los ingresos del hogar. Es decir, se deben estimar todos los ingresos y todos los costos. El problema es que el aumento de los ingresos suele darse a mediano plazo y la evaluación es imposible de realizar cuando el programa recién se inicia. Por ello se debe optar durante los primeros años del programa por indicadores simples, pero que apunten en la dirección adecuada.

Ahora bien, una vez identificados y medidos los resultados del proyecto, se requiere sintetizar los impactos económicos, sociales y ambientales. El problema es que para ello nos encontramos frente a una oferta metodológica bastante restringida, que en la práctica se reduce a la utilización del análisis beneficio/costo, que obliga al uso de supuestos extremadamente duros. En este punto aparece como muy importante iniciar la búsqueda de metodologías que permitan hacer una buena síntesis (Maino, 2001).

3. Experiencias respecto a la evaluación de programas y proyectos

Una crítica que se repite consistentemente en las evaluaciones que se han realizado de los distintos programas, ha sido la ausencia de una evaluación sistemática de sus resultados e impactos. Esta deficiencia se observa a pesar de que el diseño de algunos programas consideró la existencia de una unidad de evaluación. La pregunta entonces es por qué estas unidades no cumplieron su función desde el inicio. Entre los motivos que pueden explicar esta falta de interés o motivación por implementarlas se pueden mencionar:

- Ausencia de una cultura de planificación y control, que involucra la retroalimentación de los resultados.
- El control es trabajo de oficina que no conduce a resultados visibles en el corto plazo, mientras que el equipo de terreno “debe” realizar acciones visibles.
- Los sistemas de control (o evaluación) se perciben como sistemas fiscalizadores, que actúan como castigadores en caso de no cumplirse las metas, sin existir estímulos en caso de cumplirlas o superarlas.
- Los sistemas de control son engorrosos y no se ajustan a las realidades locales.
- Frente a la escasez de tiempo, se cumplen las tareas urgentes y no las de mediano plazo.
- Las metas se perciben como inalcanzables y por lo tanto innecesarias de medir.

Sea alguna de éstas o cualquier otra la razón de la ausencia sistemática de evaluación y control, el resultado final es que no es posible aprender de lo realizado y corregir rumbos o mejorar planes. Por ello se hace necesario incorporar gradualmente las actividades de evaluación en las actividades normales de los programas, ya que no se puede pretender pasar de una situación de ausencia a una de control total. El proceso de control y seguimiento de los proyectos no sólo se debe entender como la fiscalización de los gastos realizados, sino que como un proceso que permite corregir y aprender de los proyectos. Diseñar un adecuado sistema de control, requiere de objetivos claros y una fase de puesta en marcha. Ambos son necesarios para definir indicadores y elaborar los procedimientos de control.

Tampoco se suelen generar los espacios para que se diseñen e implementen los así llamados controles sociales, sistemas en los cuales son los propios participantes los que evalúan y controlan el avance de sus proyectos. Estos sistemas buscan, además de mejorar la gestión de los proyectos, aumentar la aceptación y sentido de pertenencia de los beneficiarios hacia el proyecto.

Con respecto a las evaluaciones *ex-post* (de impacto), un tema interesante se refiere a quién la debe realizar. En la actualidad son generalmente organizaciones consultoras las que la realizan, lo que permite dar una mirada neutral al programa y sus resultados. Esto lleva a que se pierda la idea que el seguimiento y la evaluación son actividades para mejorar la gestión del proyecto, por lo que

una condición *sine qua non* es que todos sus resultados sean conocidos para todos los participantes (beneficiarios, ejecutores, financistas, etc.) del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, el desafío es plantear un sistema de seguimiento y evaluación que defina los roles potenciales de estos tres actores (participantes, equipos del programa y consultores). En este sentido una propuesta puede apuntar a que el organismo ejecutante lleve a cabo el programa de seguimiento y evaluación, la “consultora” realice una suerte de auditoría de lo hecho y los beneficiarios participen proveyendo información sobre la calidad de los servicios y participando en los debates de los resultados del proceso (Maino, 2001).

a) Impacto del programa sobre sus usuarios

Con respecto al impacto que han tenido los instrumentos (o los programas), se han realizado diferentes estudios que han evaluado directa o indirectamente los resultados económicos de los participantes, comparándolos ya sea con su situación inicial o con campesinos que no han participado de los programas (véase e.o. Universidad de Chile, 2000 y 2001; Köbrich y Villanueva, 2001). A pesar de que es muy difícil comparar los resultados de estas evaluaciones, ellas indican claramente, que la inversión aumenta los ingresos del hogar entre 10 y 15% en promedio, y con expectativas que aumente hasta un 50% con respecto al ingreso inicial, a medida que los proyectos avancen y que algunas de sus inversiones maduren como en el caso de la plantación de frutales. Sin embargo, se observan fuertes diferencias entre participantes, proyectos y comunas. Las evaluaciones muestran también que el aumento del ingreso depende fuertemente del monto invertido.

Con respecto a la eficacia de los programas en términos de sacar a los hogares de su situación de pobreza, los resultados no son muy satisfactorios. Una de las evaluaciones estimó que sólo el 2,4% de los hogares superó dicha condición por efecto del programa (Universidad de Chile, 2000). Para otro programa, se estimó que después de la segunda temporada el 5% de los hogares saldrían de la pobreza, proyectando que a los 5 años esta cifra debería aumentar al 18% (Universidad de Chile, 2001). Sin embargo, en este punto es necesario hacer dos comentarios. Primero, la cantidad de hogares que participan de estos programas y que son pobres (según línea de pobreza) es menor a lo que uno esperaría. Si se considerase sólo el porcentaje de los hogares que son pobres y salen de esa condición, el impacto sería sustancialmente mayor (cerca del doble). Segundo, en varios casos el monto de la inversión realizada no puede ser suficiente (en términos de la rentabilidad de la inversión) considerando la brecha que existe entre el ingreso *per cápita* y la línea de pobreza rural.

Algunos estudios (p.ej. Ramírez y cols., 2001; López, 1996) han llegado a estas mismas conclusiones, pero también a la aparente paradoja que los hogares que participan en programas productivos agrícolas al final disminuyen sus ingresos totales en relación con hogares que no participan. Esto se debería a que estos últimos participarían en actividades extra prediales y no agrícolas, que tienen mayores retornos (estrategias ganadoras), mientras que los primeros, incentivados por los proyectos, concentran sus activos en la producción agrícola.

Estas conclusiones, que parecieran cuestionar la acción de las instituciones que fomentan la producción agrícola, deben ser analizadas en el contexto en que se está desarrollando el área rural chileno, y por que no, del resto de América Latina. En primer lugar, y con respecto a los bajos retornos a la inversión, se debe tener en cuenta que las inversiones se realizan en hogares pobres, que se caracterizan por estar marginados, contar con una pobre base de capital natural y escasa mano de obra calificada. Por lo tanto su rentabilidad potencial es menor a la que se esperaría bajo otras condiciones. Además, las inversiones se realizan en pequeñas unidades, por lo que no se pueden aprovechar economías de escala (especialmente en capacitación, operación, inversión en riego, etc.). Con respecto a las pérdidas relativas que significaría participar en los programas, no cabe duda que los retornos a la actividad agrícola son menores que los de la mayoría de los demás sectores, por lo que no debe sorprender que los hogares que permanecen en la agricultura queden en una situación peor que los que salen de ella. No obstante, a pesar de la creciente importancia del

empleo no agrícola, la actividad agrícola continúa siendo la más importante en la gran mayoría de los municipios rurales y la opción no agrícola no es una alternativa para todos los hogares rurales pobres, ya que requiere de dotaciones de capital distintos, especialmente humano y financiero. Por esto último, las evaluaciones realizadas no permiten concluir que los hogares estarían en una mejor condición de no haber participado en el programa, ya que no necesariamente tenían la misma situación inicial.²¹

Entonces, a partir de estas consideraciones, se debe concluir que:

- Deben continuar siendo los propios hogares los que opten por una u otra vía, ya que son sus propias características las que determinan cual puedan o quieran seguir.
- La acción de las instituciones públicas debe ser ayudar a los hogares a tener éxito en su opción.
- Se debe apoyar el desarrollo económico local (sector agrícola y no agrícola), permitiendo que los miembros del hogar que se pueden integrar a él así lo hagan.

b) Evaluación global del impacto de los programas

Las evaluaciones de los resultados o impactos de los proyectos sobre los participantes permiten hacer algunas estimaciones sobre la eficiencia y eficacia de los programas, es decir relacionar costos con beneficios y logros con metas (objetivos). Las evaluaciones de impacto que hacen un esfuerzo por estimar los beneficios netos del programa (Universidad de Chile, 2001; Köbrich y Villanueva, 2001), permiten intuir que el valor actual neto de estos programas (ingresos incrementales en los hogares participantes, menos inversión menos costos totales, incluyendo costos de operación) debe ser cercano a cero. Sin embargo, los programas tienen un significativo impacto sobre indicadores no económicos y que generalmente no son valorados (calidad de vida, acceso a servicios y bienes públicos, trabajo, autoestima, etc.). En este sentido, se debe tener presente que gran parte de los costos asociados a ellos están incorporados en la evaluación, no así sus beneficios. Es decir, la valoración que se haga de ellos sólo llevaría a un aumento en el indicador de eficiencia.

c) Formulación y evaluación de los proyectos de inversión

Una forma de aumentar la probabilidad de éxito de los proyectos es que éstos sigan una secuencia lógica y ordenada. Primero se realiza un diagnóstico, sobre el cual se formula y evalúa una propuesta la que, de ser seleccionada, es implementada, controlada y acompañada hasta su autonomía o madurez. La experiencia demuestra que en cada una de estas etapas se pueden cometer errores, que afectan el éxito del proyecto.

En la fase de diagnóstico se reconoce que los proyectos deben responder a las demandas de los futuros beneficiarios y no de una propuesta de agentes externos. Aquí nace la dificultad de identificar estas demandas y reconocer cuando son de un grupo de personas o sólo los deseos de un individuo con el suficiente poder para convocar a los demás. No es infrecuente observar que los beneficiarios han sido convencidos a participar en un proyecto que no conocen a plenitud. Ya se mencionó que los proyectos son generalmente colectivos, por lo que se requiere de un buen grado de cohesión inicial. Si no existe, ésta debe ser fomentada. En esta etapa también es importante identificar y desarrollar las capacidades emprendedoras, así como un buen liderazgo.

En la fase de formulación del proyecto, se reconoce que es necesario mejorar la calidad de las propuestas de inversión, especialmente en los temas de comercialización y organización (y legales cuando son relevantes). La experiencia indica que los proyectos frecuentemente presentan problemas en estos aspectos y no en lo relativo a la producción. Como gran parte de los proyectos son asociativos y generadores de ingreso, su formulación debe dar un mayor énfasis en estos temas.

²¹ Por ejemplo, en el estudio de López (1996), la mayor participación en actividades no agrícolas se da en el grupo que tiene más tierra, más riego, más títulos de dominio y el grupo familiar más pequeño.

Por un lado, las organizaciones son funcionales a las necesidades de los beneficiarios y del proyecto, por lo que no puede existir una organización tipo, replicable en todas las situaciones. Entonces, es necesario considerar la organización y apoyar su fortalecimiento desde la etapa previa a la inversión. Por otro lado, los proyectos apuntan, por lo general, a diversificar la producción (al menos en comparación con la producción tradicional), por lo que se debe saber a priori dónde y como se venderán los productos. Para corregir estos problemas, las propuestas deben incluir una evaluación técnico económica y considerar las realidades particulares de los agricultores, sus capacidades y las potencialidades de su predio.

Un problema que se puede presentar en los proyectos tanto agrícolas como no agrícolas, es que los esfuerzos se orientan a mejorar la oferta y el producto, pero pocas veces a interiorizarse en el funcionamiento del mercado y articularse en él. Esta situación se ha observado por ejemplo en el Programa de Turismo Rural, en que profesionales del área agropecuaria realizan un proceso de aprendizaje sobre el turismo rural a través de la práctica cotidiana (Faigenbaum, 2001). Probablemente éste constituya uno de los principales desafíos futuros de estos programas. En otras palabras, los resultados dependen en gran medida del grado de preparación y experiencia de los equipos técnicos sobre las complejidades del mundo rural. Por ello, se plantea la necesidad de contar en terreno con equipos multidisciplinarios, que puedan afrontar la heterogeneidad de la pobreza rural. En general, las capacidades de los profesionales que actualmente trabajan en los programas y proyectos están orientados a problemas agrícolas, haciendo falta el desarrollo de otras capacidades rurales, no necesariamente productivas ni agrícolas, que debieran formar parte de las complejas soluciones a formular para la lucha contra la pobreza.

En lo referido a la selección e implementación de los proyectos, se han hecho grandes avances, especialmente al utilizar organismos participativos que priorizan y seleccionan los proyectos a implementar. Lo importante es que estos grupos tengan claridad sobre los criterios a utilizar en el proceso de selección. Esto nuevamente se liga con el objetivo del programa.

En la fase de implementación o ejecución del proyecto, se requiere que el apoyo que reciben los beneficiarios se mantenga inicialmente y luego disminuya progresivamente hasta que el proyecto haya alcanzado su madurez productiva, comercial y organizacional. Ello requiere considerar que los proyectos tienen un ciclo de vida (inversión, producción y madurez) y que sus necesidades cambian de acuerdo a éste.

Finalmente, se entiende que todo este ciclo de vida del proyecto debe ir acompañado de una relativa estabilidad, tanto desde el punto de vista de las personas como del de las instituciones que lo apoyan. Los lazos de confianza que se construyen entre los beneficiarios y el equipo técnico es un capital que debe ser aprovechado. Ello no implica contar con grandes equipos técnicos ni con técnicos que sean expertos en todos los temas, sino con una persona que acompañe todo el proyecto y que se apoye en los expertos cuando esto sea necesario. Desde el punto de vista de la institución que lo apoya, es bueno que el participante sepa desde el principio que va a ser apoyado por la misma institución hasta que su proyecto esté maduro.

Con respecto a los resultados de los proyectos productivos ejecutados, éstos van desde grandes éxitos hasta grandes fracasos. Los sistemas de evaluación y seguimiento permiten prevenir estos fracasos, sobre todo si se cuenta con equipos expertos y bancos de proyectos, que permitan aprender de los propios éxitos y fracasos. La ausencia de éstos, y sobre todo, de mecanismos que permitan compartir experiencias entre programas, son situaciones que deben ser corregidas. De ésta forma se podrá mejorar la selección y ejecución de proyectos que tengan retornos positivos para el productor.

También es relevante el aporte de los participantes a su propio proyecto productivo, ya sea a través de aporte en dinero, a través de créditos o por el aporte de insumos y mano de obra, debido a que, en cierta medida, señala su compromiso con éste. La experiencia indica que los aportes

directos mejorarían el éxito de los proyectos, por lo que se hace necesario valorar económicamente éste aporte, para cuantificar mejor su impacto en el desarrollo del programa.

Otro aspecto de importancia en la formulación y ejecución de los proyectos dice relación con el número de participantes. En general la tendencia es a trabajar con grupos de mayor tamaño, ya que éstos permiten aumentar la cobertura y aprovechar ciertas economías de escala. Sin embargo, ello a veces lleva a la participación de grupos insuficientemente organizados o con poco capital social (o de mala calidad). Ambos atentan contra el éxito de un proyecto, ya que no pueden superar los conflictos que a veces se presentan durante su ejecución.

G. Participación: actores y etapas del programa

1. Acerca de la participación

La experiencia a nivel internacional de los últimos años ha permitido tomar una mayor conciencia de la importancia que tiene la participación de distintos actores sobre los resultados de los programas contra la pobreza rural. Esto se debe a que la participación mejora el logro de las grandes metas de los programas (eficiencia, equidad y sustentabilidad). También se reconoce que su efectividad aumenta a medida que está presente en todo el ciclo del programa. Los principales aportes de la participación en las distintas etapas del programa son (Kliksberg, 2001):

- **Diseño:** Mejora la identificación y priorización de las necesidades.
- **Gestión:** Mejora la innovación y permite una gerencia adaptativa, es decir flexible y que incorpora la experiencia, la cultura, y las tradiciones locales.
- **Control:** Da transparencia y rapidez de respuesta.
- **Evaluación:** Mejora la detección de resultados reales (positivos y negativos) e identifica elementos para diseños futuros.

Por lo tanto, no usar la participación genera costos de oportunidad, así como también costos directos. Desde otra perspectiva, la participación tiene efectos sobre las personas, particularmente los usuarios.²² A nivel de las personas, la participación favorece su desarrollo y crecimiento, fortalece la motivación y el compromiso con determinadas acciones y promueve la democracia y el respeto por las diferencias entre ellas. También contribuye a que ellas sean protagonistas del desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental de su entorno, lo que constituye un beneficio directo para ellas, tanto individual como colectivamente al conseguir un mayor control sobre sus vidas.

Desde el punto de vista del programa contra la pobreza rural, la importancia de la participación radica en que se puede tener un mejor conocimiento de las necesidades locales, regionales y nacionales, así como una mejor identificación, caracterización, localización y priorización de los problemas asociados a la pobreza rural. De esta forma, se hace más fácil generar propuestas de soluciones factibles, previniendo, entre otros aspectos, la oposición ciudadana. Tampoco se puede desconocer el hecho que a veces el aumento de la participación provoca un aumento de las inequidades debido a la influencia de individuos o grupos más poderosos.

Las preguntas entonces que deben ser resueltas son quién debe participar, en qué etapa lo debe hacer y como se logra la participación efectiva de estos actores en dichas etapas. En la selección de los grupos de actores involucrados, se deben considerar criterios claves tales como su legitimidad, representación, capacidad, estructura y actividades. Dicha selección debe ser un proceso transparente. Idealmente, por supuesto, la participación de los afectados debería ser directa,

²² Para evitar posibles confusiones, en esta sección se utilizará la palabra “usuarios” en vez de “participantes”, para referirse a los pobres rurales que participan de los programas.

pero esto sólo es posible cuando se trata de un número reducido de personas. Por lo general se trata de un número demasiado grande para ello, y entonces, deben existir canales para conducir las demandas indirectamente. En este sentido, la información debe ser transmitida efectiva y oportunamente. El problema es que la participación implica profundos cambios sociales, por lo que es natural que se generen resistencias. Las principales son (Kliksberg, 2001):

- Domina una visión de eficiencia en el corto plazo y la participación aumenta los costos directos y los tiempos de implementación.
- Sólo importan las relaciones de beneficio y costo económico (medible), por lo que participación no tiene legitimidad.
- Predominio de una cultura organizacional formal, en que no hay espacio para participación.
- Subestimación de las capacidades de los pobres y ausencia del concepto de capital social.
- Tendencia a manipular a la comunidad.
- El problema del poder, ya que las autoridades locales deben compartir o entregar parte de su poder, rompiendo una relación paternalista.

El desafío es entonces encontrar las formas de vencer las resistencias, particularmente cuando se trabaja con sociedades e instituciones que tienen firmemente arraigadas una cultura jerárquica, formal y no participativa. Para lograrlo, se requiere de políticas y de estrategias que promuevan la participación efectiva y no sólo formal. En esta línea se debe (Kliksberg, 2001):

- Analizar sistemáticamente las experiencias pasadas y aprender de éstas.
- Apoyar las innovaciones en el campo de la participación.
- Favorecer las alianzas estratégicas con otros actores sociales (municipios, ONG, universidades, organizaciones locales, etc.).
- Generar conciencia pública de la importancia de la participación.

Algunas características de una buena participación son que será voluntaria, responsable e informada. Para poder lograr esto se deberá contar con mecanismos que permitan la expresión de los diferentes actores, en lo posible a través de distintos canales, por lo que será necesario que éstos sean institucionalizados (FNSP, 2000). La participación también se caracteriza por no ser uniforme y constar de un continuo de métodos que involucran desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consultación y la representación política, hasta la investigación participativa. Las condiciones y las estructuras gubernamentales, políticas y sociales existentes determinarán los métodos específicos utilizados en cada nivel y en cada etapa, de acuerdo a los grupos de interesados donde se centren los procesos, estableciendo los hitos verificadores de los procesos participativos, desarrollando las capacidades para organizar y fortalecer el proceso participativo y considerando las restricciones presupuestarias para llevarse a ejecución (Edgerton y cols., 2000).

La evaluación del estado actual de la participación debe centrarse, por un lado, en la identificación de los principales grupos de interesados, determinar su importancia e influencia, y su representatividad. Algunos de estos grupos claves son las personas directamente afectadas por la pobreza, el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones donantes y financieras internacionales. Por otro lado, deben evaluarse las capacidades para la participación, abarcando los recursos humanos y financieros y su variación territorial (localidad, comuna, provincia o región). El desarrollo de estas capacidades para la participación debe hacerse sobre las ya existentes, de allí la necesidad de evaluar el estado actual de la participación.

La retroalimentación es un aspecto crítico de la participación. Si los grupos interesados sienten que sus contribuciones no son tomadas en cuenta, estarán renuentes a participar. Por ello, es

necesario informar permanentemente a los grupos interesados, los avances alcanzados en los procesos participativos. De ahí la importancia de diseñar un plan de acción para la participación con hitos que puedan ser fácilmente verificados. Sin embargo, una vez iniciado el proceso participativo, éste no debe ponerse en riesgo creando falsas expectativas en los grupos interesados.

Adicionalmente, los métodos participativos deben ser flexibles, con técnicas tanto visuales como verbales que permiten desarrollar la autoestima, promuevan la asociación, la creatividad, la participación responsable y la planificación de actividades (Banco Mundial, 2001). La difusión de la información es otro ingrediente vital para permitir la participación a todos los niveles. Compartir información permite transparencia en la gestión y gastos públicos. La adaptación de documentos a textos simples, de lenguaje sencillo (incluyendo modismos o términos locales si es necesario) y relevando aspectos claves es un factor importante en la difusión de la información, particularmente a nivel local.

Espacios posibles para la participación a nivel local es el involucramiento de las personas en la preparación del presupuesto para los gastos públicos y en el seguimiento de los servicios. En efecto, la reducción de la pobreza está asociada a un adecuado suministro de servicios y la población local sería un informante clave respecto de su funcionamiento. Para el seguimiento, se podría recurrir a mecanismos tales como un sistema de libreta de notas que consiste en recoger las sugerencias de la ciudadanía respecto de un servicio en particular y hacerlas llegar a quién otorga dicho servicio para mejorarlo. Otro método sería la aplicación de encuestas rápidas de hogares, con el mismo propósito.

2. Algunas experiencias de los programas

A pesar de reconocerse la importancia que tiene la participación efectiva de los participantes de los programas, su articulación en todo el proceso, desde el diseño del programa hasta la evaluación de sus resultados, no se ha logrado en forma satisfactoria.

El cuadro 17 sintetiza en forma esquemática la situación actual respecto a la participación de los distintos actores en cada etapa de un programa de superación de la pobreza. Una simple mirada sobre muchos de los programas de fomento productivo lleva a la conclusión que la situación es similar (o peor) que la representada en ese cuadro. Uno de los principales factores que puede explicar la insuficiente participación, es que su fomento y articulación normalmente requiere de más recursos y más tiempo, ya que involucra interacciones complejas entre diferentes grupos de interés al interior de los grupos, localidades, comunas y regiones.

En los proyectos de desarrollo, la participación se centra fundamentalmente en las actividades asociadas a la ejecución, siendo insuficiente en la formulación de los proyectos y en el seguimiento y control. Aún así, es posible encontrar proyectos en que algunos usuarios no han tenido gran participación en el desarrollo de la idea o simplemente participan para cumplir el requisito del número de usuarios por proyecto. Asimismo, en algunos programas se produce una rotación de usuarios a través de los años, lo que haría recomendable reducir el número de usuarios por comuna, mejorar la selección inicial de usuarios o fortalecer el capital social al inicio del programa (Köbrich y Villanueva, 2001). La participación a través del control social institucionalizado y organizado tampoco está suficientemente desarrollado a pesar de los esfuerzos que se han hecho en algunos programas para que los usuarios evalúen las acciones realizadas por los equipos técnicos, así como los compromisos institucionales del municipio y de los propios participantes con los programas (Torrealba, 2001).

Cuadro 17

PATRÓN DE PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE DESARROLLO CONVENCIONALES

(En niveles)

Etapa del programa	Usuarios	Organización local	Comuna	Región	Capital nacional	Organismo internacional	ONG
Evaluación de necesidades		Raro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Diseño del programa			A veces	Sí	Sí	Sí	Sí
Solicitud para ayuda de desarrollo				Sí	Sí	Sí	Sí
Diseño de financiamiento					Sí	Sí	
Organización y contratación de institución local		Sí	Sí	Sí	A veces	A veces	Sí
Entrenamiento en implementación y gestión del programa		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Representación para hacer lobby por ayuda			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Implementación y gestión del programa		A veces	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Monitoreo del avance del programa		A veces	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación de resultados, ajustes del programa	A veces	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Naciones Unidas, "Participatory approaches to poverty alleviation in rural community development", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Política y Desarrollo Social, (1999).

En muchos proyectos se ha constatado que la presencia de buenos líderes locales ha facilitado su desarrollo, ya que han contribuido a motivar, organizar y estimular la participación de los beneficiarios más pasivos, realizan demandas concretas en beneficio del grupo y tienen la capacidad de realizar las gestiones necesarias que el proyecto requiere. No obstante la presencia de estos líderes, es importante incentivar, capacitar y asesorar de manera práctica y entretenida al conjunto de beneficiarios ya que es recurrente que la labor de los dirigentes se vea dificultada por la baja motivación y participación de las bases (Universidad de Chile, 2000).

Dónde sí se ha avanzado mucho, es en la participación de representantes de los usuarios en organizaciones locales. Las experiencias en Chile han apuntado básicamente a la instauración de mesas de discusión, llamadas Consejos de Desarrollo Local (CDL). El objetivo de estos CDL ha sido esencialmente el de identificar y seleccionar localidades pobres y proyectos de desarrollo para grupos de usuarios. Los primeros CDL constituyeron un efectivo mecanismo de concertación comunal para el desarrollo local, articulando y coordinando instituciones. Al asociarlo, además, a un Fondo de Desarrollo Local, se ha generado un espacio para que el municipio participe en el desarrollo productivo y microempresarial de la comuna (INDAP, 1997). Aunque inicialmente los miembros del CDL eran designados por autoridades del programa o municipales, en la actualidad algunos son electos por los propios usuarios del programa, observándose un avance positivo hacia una mayor democratización en lo referido a su conformación y representatividad y en la toma de decisiones. Para evitar la exclusión de jóvenes o mujeres, algunos consejos han incorporado como obligatoria la participación de un representante de cada uno. La predisposición de las bases a participar en estos consejos ha sido positiva, lo que continuará así en la medida que sus opiniones sean tomadas en cuenta. En algunos casos, estos consejos locales se vinculan, además, con un Consejo Superior lo que permitiría llevar, en alguna medida, la perspectiva de los participantes a instancias superiores y así fijar prioridades de las acciones para su financiamiento y ejecución. Sin embargo, esta vinculación depende de una convocatoria regular del Consejo Superior, lo que genera espacios de interacción entre los representantes de los beneficiarios y distintas instituciones regionales.

En cuanto a los problemas, a veces no han logrado interesar a los alcaldes, los que han delegado su función en otro representante municipal y en otros casos no ha habido claridad sobre la función de cada integrante del consejo y si es necesaria su participación o la de actores no considerados hasta ahora. En algunas comunas ha faltado una participación más activa o más comprometida de los servicios públicos y otras instituciones y un trabajo más coordinado con otros organismos comunales. La constitución de estos CDL ha sido una primera aproximación a la participación, debiendo en el futuro mejorarse la información a las bases sobre los mecanismos de selección y asignación presupuestaria para proyectos, y el establecimiento de prioridades. Asimismo, no se ha realizado una evaluación de dichos procesos participativos que permita mejorar la gestión de los programas a nivel local.

Respecto de la participación de los usuarios en organizaciones, se ha constatado que es un proceso de más o menos dos años y esto ocurre con ciertas dificultades como disociación de los grupos por problemas familiares o personales, reglamento de la agrupación poco claro o ausente, distanciamiento geográfico de los beneficiarios que dificulta su integración, falta de transparencia y control en el manejo del dinero, falta de conocimiento respecto de los instrumentos jurídicos para la organización y, en el caso de proyectos productivos, pérdida de confianza a causa de endeudamiento y existencia de intermediarios para la comercialización.

Un problema es que, no obstante la importancia de la participación, ésta demanda mucho tiempo de trabajo en terreno y dinero: reunión con los beneficiarios para informar, establecer necesidades y proyectos comunes, etc. Los mayores costos que esto significa por lo general no ha sido considerado en el diseño de los programas, particularmente en lo referido al tiempo que se debe invertir para estimular la participación y mejorar la toma de decisión.

Los programas en general también han hecho esfuerzos importantes en mejorar la participación del municipio y de instituciones comunales. Esta articulación se ha logrado a través de los mencionados CDL, así como a través de mesas de trabajo, integradas por representantes del programa y del Municipio y otros actores públicos y privados de la comuna que operan en forma coordinada con los consejos municipales. Aunque no existen evaluaciones que permitan cuantificar o calificar los impactos de estas articulaciones (comunales o territoriales), es difícil imaginar que sus resultados sean negativos. Creemos que en este espacio queda mucho por aprender.

Por último, otras instituciones de gobierno, al igual que las ONG, por lo general inician su participación tardíamente, cuando los proyectos ya están en funcionamiento. En el futuro, su participación debiese darse desde la fase de diseño del programa, con el fin de incorporar los complementos y coordinaciones desde la puesta en marcha hasta el término del programa. Los programas no pueden seguir siendo esfuerzos aislados. Incluso los propios programas parecieran ser entes apartes de la institución que los genera.

A modo de resumen, la participación de los distintos actores ha sido mucho más efectiva a nivel local y comunal que a nivel regional o nacional. Se puede decir que se ha avanzado mucho en la participación de los usuarios a través de los llamados CDL, pero a nivel de las bases aún queda mucho por avanzar. La participación del municipio en cada programa se ha logrado “seduciéndolo” con un volumen importante de recursos financieros o traspasándole a él las decisiones relativas a la gestión del programa. Ambos mecanismos han logrado que los alcaldes y sus equipos se sientan parte de los programas. A nivel regional, la articulación ha sido a través de mesas de trabajo, que buscan una mejor coordinación en la asignación de los recursos. Los compromisos institucionales que se logren, el volumen de recursos asignados y la superficie territorial en la que se trabaja serán buenos indicadores del éxito de estas mesas regionales. A nivel nacional, la coordinación debe ser mejorada en términos del momento en que ésta se produce. Se han firmado numerosos e importantes convenios para mejorar la coordinación entre los programas, pero siempre cuando éstos ya están en marcha y sólo permiten manejar recursos parcialmente comprometidos.

H. Evaluación y fortalecimiento del capital social²³

La experiencia tanto nacional como internacional nos ha enseñado que la superación de la pobreza rural a través de proyectos productivos requiere más que el sólo suministro de activos y tecnología. Se ha visto que el tejido social, las relaciones sociales entre las personas y entre las personas y las instituciones o agentes de desarrollo (incluyendo al Estado) juegan un rol importante en el éxito de estos proyectos. A partir de esta constatación se ha acuñado el concepto de capital social, alrededor del cual se ha desarrollado un amplio debate, incorporando visiones sociológicas, antropológicas e incluso económicas. No es el objetivo de esta sección profundizar en esta discusión; sólo se pretende desarrollar algunas ideas que pueden ser útiles para la caracterización, evaluación y fortalecimiento del capital social, en el contexto de programas de superación de la pobreza rural.²⁴

1. Acerca del capital social

Las definiciones más amplias de capital social son multidimensionales e incorporan distintos niveles y unidades de análisis. En palabras de Putnam (1993), se refiere a las características de la organización social como las conexiones, las normas y la confianza social que facilita la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. O también como señala Durston (2000), el capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación (Bahamondes, 2001).

Las “recetas” convencionales para mejorar las perspectivas económicas de las comunidades y naciones incluyen: mejorar la educación y los servicios de salud, construir instituciones políticas competentes y responsables, y facilitar la aparición de mercados libres capaces de competir en la economía global (Banco Mundial, 2001). Sin embargo, se sostiene que el capital social es un factor muy importante en el éxito o fracaso de los proyectos, y por ende, el capital social tiene implicaciones importantes tanto para la teoría como para la práctica y la política del desarrollo. No obstante, aún existe un gran desconocimiento, especialmente en los niveles técnicos, sobre como incorporar en terreno este concepto.

El esfuerzo de los programas de intervención no sólo debe quedar circunscrito a un reconocimiento de la incidencia positiva o negativa, que puede tener el capital social sobre los resultados del programa, sino que también debe estar puesto en como incrementar las relaciones basadas en la reciprocidad y la confianza al interior del grupo. El problema es que, aunque existe un creciente convencimiento que se puede construir capital social (véase p.ej. Durston, 2003), no existe certeza aún sobre si es posible crear o fortalecer el capital social o si sólo se puede aprovechar el capital existente. Esta falta de certeza se debe a que las instituciones económicas y sociales no son un producto de la planificación ni de la tendencia al equilibrio, sino que derivan de la evolución simultánea de las estrategias de numerosos agentes que interactúan tanto en términos de colaboración como de competencia. Por lo tanto, un sistema con relaciones estables puede cambiar, debido a que la masa crítica de agentes percibe un cambio que lo hace optar por nuevas estrategias y las aplica para que se adecuen a las de los demás. En otras palabras, la llegada de un nuevo agente al escenario local (el programa) puede determinar cambios en las estrategias de los actores locales y con ello cambios en las relaciones existentes. Lo importante es entonces lograr que sean positivos (o neutros en el peor de los casos) para las personas, los hogares, la localidad, y especialmente, el programa.

²³ Un análisis mucho más profundo de este tema se encuentra en el documento de M. Bahamondes “Evaluación y fortalecimiento del capital social de comunidades campesinas” (Informe Final de Consultoría, IICA/INDAP/PRODECOP, 2001), en el cual se basan gran parte de las propuestas aquí presentadas

²⁴ Interesantes aportes a este debate se encuentran en los documentos presentados en la Conferencia Regional de CEPAL y Universidad del Estado de Michigan recopilado en CEPAL (2003).

2. Algunas experiencias de los programas

Los proyectos implementados son en su gran mayoría de corte productivo (generadores de ingreso), incorporando de manera importante el agrupamiento o la organización de los beneficiarios. Este agrupamiento presupone que el conjunto de participantes comparte objetivos y actitudes, es decir que tienen un compromiso similar a participar, cooperar, ayudar, retribuir, etc., con el fin de alcanzar una serie de beneficios comunes. Sin embargo, la experiencia indica que esta situación frecuentemente no se da, especialmente en los proyectos que implican la producción y venta conjunta o colectiva. Estos proyectos requieren de altos niveles de confianza y reciprocidad, con líderes que trabajen para y con todos los participantes, atributos que deben ser desarrollados y fortalecidos previo al inicio de las actividades. En este sentido, la construcción de capital social en los diversos programas ha sido más bien de manera impositiva en acciones que apuntan a fomentar y fortalecer la asociatividad y organización, sin un estudio previo de los grupos de personas que se involucran en este proceso. Los estudios de caso que se han hecho al respecto, apuntan a que los resultados en el marco de un mismo programa o acción, han sido opuestos en algunos casos. La reducida experiencia de los programas en este tema dice que la formación del capital social es un proceso lento.

La información sobre los distintos programas de lucha contra la pobreza, indica que no se ha hecho un análisis de las comunidades respecto de sus relacionamientos de confianza y reciprocidad, y qué aspectos potenciarían o irían en contra de la asociación necesaria para sustentar las iniciativas productivas (Bahamondes, 2001). Algunos sostienen que, para desarrollar capital social, es fundamental que las personas cuenten con una organización voluntaria y no remunerada, cuyo propósito sea conseguir un objetivo común. Los antecedentes indican que el 87% de los beneficiarios del componente predial de uno de los programas en Chile participa en la junta de vecino correspondiente a su localidad, sin observarse grandes diferencias en las ocho comunas analizadas. Además, el 68% de los entrevistados plantea confiar en los líderes de tales juntas, existiendo pequeñas diferencias entre comunas (Universidad de Chile, 2001). Por lo tanto, sería posible pensar que los proyectos productivos se podrían articular a partir de estas organizaciones sociales.

Una de las evaluaciones destaca que se requiere de una acción coordinada de los agentes institucionales de apoyo para contribuir al desarrollo de las redes sociales y del capital social, condición fundamental para el éxito de los proyectos productivos en las comunidades rurales pobres. Así lo demuestran proyectos de desarrollo productivo exitosos que han tenido sus orígenes en antiguas tradiciones, como los queseros, o los que han sido innovadores, como los invernaderos de flores (Soto, 2001). Las mismas experiencias también demuestran que las capacidades sociales de las personas aumentan cuando se consolidan relaciones de confianza y cooperación en diversos ámbitos. Queda como gran tarea, abordar el tema de las capacidades de los agentes institucionales tanto gubernamentales como no gubernamentales en el apoyo al fortalecimiento del capital social en estas comunidades rurales (Soto, 2001).

En el contexto de que el capital social se refiere a los procesos entre personas que establecen redes y normas que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad, facilitando acciones coordinadas, se encontró que las familias campesinas se sienten solidarias entre ellas. Además existe la disposición de ayudar a otros en problemas. Asimismo, los participantes se sienten seguros en el lugar donde viven, confían en sus dirigentes locales y mantienen lazos solidarios. Los participantes de los proyectos perciben que sus resultados son fruto del esfuerzo colectivo, lo que indica que hay un nivel de identificación y apropiación de los proyectos. No se debe olvidar que los participantes valoran más los beneficios sociales de sus proyectos que los beneficios económicos, lo cual da orientaciones para propuestas de desarrollo rural integrando en estos dos ámbitos (Universidad de Chile, 2001).

I. El componente medioambiental

1. Acerca del medioambiente

No cabe ninguna duda que la degradación de los recursos naturales afecta su productividad y que la contaminación del medio ambiente afecta la salud de los hogares, teniendo por lo tanto importantes efectos sobre la seguridad, en nuestro caso, de los hogares rurales pobres. La relevancia de esta realidad es aún mayor, si se toma en cuenta que, normalmente, la pobreza rural está asociada a recursos naturales marginales y mayor fragilidad del ecosistema. Ante esto, surge la necesidad de tratar en forma conjunta la pobreza rural y el tema ambiental (conservación de los recursos naturales). De lo contrario, se produce un círculo vicioso en que la sobreexplotación de los recursos por parte de los hogares pobres produce el deterioro de los mismos, generando más pobreza, la que intensifica la sobreexplotación de los recursos. Aunque no son los únicos factores, el acceso y la calidad de los recursos naturales crearán condiciones favorables para la población rural pobre y su carencia o deterioro provocará lo contrario. Un ejemplo de ello es el acceso y la calidad del recurso hídrico. Su carencia o contaminación produce efectos nocivos en la salud y su disponibilidad y calidad sanitaria mejora las condiciones de higiene y reduce las enfermedades.

De aquí nace la importancia de que cualquier programa para la superación de la pobreza incorpore en sus acciones, adicionalmente a la visión económica y social, el componente ambiental. Para lograrlo se puede incorporar el tema ambiental explícitamente en el objetivo principal del programa, definirlo como un objetivo secundario (supeditado a un objetivo económico) o restringiendo las acciones que se pueden realizar a aquellas que son ambientalmente amigables. Tales intervenciones pueden comprender desde el abastecimiento de agua potable y la eliminación de aguas residuales, y/o de desechos sólidos, hasta la recuperación y el ordenamiento de los recursos naturales.

Es importante tener presente que los pobres rurales tienen acceso a una cantidad bastante reducida de recursos naturales, por lo que es poco probable que se logre superar la pobreza centrando las acciones sólo en temas medioambientales. También, se debe tener presente que respecto del deterioro ambiental y su relación con la pobreza se debe trabajar, por ahora, con información incompleta o inexistente para la toma de decisiones.

Por último, se destaca que para incorporar el componente ambiental en cualquier estrategia de superación de la pobreza se debe tener presente que:

- Los problemas ambientales generalmente se ven desde una perspectiva urbana.
- La disposición a entregar fondos para la recuperación ambiental normalmente presenta menor oposición política.
- En términos agregados, el impacto ambiental de los agricultores de subsistencia es probablemente menor al de los medianos y grandes agricultores.
- Los pobres rurales no ven el problema ambiental o no lo ven como uno que tenga solución.
- La solución al problema ambiental generalmente no va acompañada de mayores ingresos.

En este sentido, es muy difícil tener éxito si las intervenciones planificadas a nivel predial no producen beneficios directos superiores a los costos en que debe incurrir el participante.

2. Algunas experiencias de los programas

Todos los programas analizados en Chile incorporan de manera explícita el tema de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales en sus objetivos o acciones. Aunque las acciones han estado dirigidas de manera preferente a la protección del recurso suelo, también se han observado avances en otros ámbitos.

Uno de los programas abordó la recuperación ambiental a través de tres componentes (Muñoz, 2001):

a) Proyectos de recuperación ambiental

Fueron los que primero se establecieron, recomendando algunas técnicas para incorporar la dimensión ambiental a las prácticas productivas (curvas de escurrimiento, rotación de cultivos, establecimiento de praderas, arborización, sistemas agroforestales y silvopastorales, etc.).

b) Escuelas rurales ecológicas

Aquí se establecieron unidades demostrativas de viveros y huertos orgánicos y se realizaron acciones tales como reciclaje de basura, preparación de material educativo, concursos, visitas de terreno, etc. Asimismo, se realizó capacitación y asesorías a los profesores y técnicos de los proyectos. Su principal logro fue la incorporación del componente ambiental al currículo escolar.

c) Bonos ambientales productivos

Se diseñaron e implementaron estos bonos que asocian un monto de dinero a la realización de una actividad de protección ambiental (principalmente curvas de escurrimiento). Se constató que este instrumento no debiera utilizarse si no se trata de un proceso de largo plazo, que vaya acompañado de educación y cambio de actitud. Además, su asignación debe considerarse un proceso en que existe un compromiso público del agricultor sobre las acciones para prevenir el deterioro ambiental y que deben ser medibles para su evaluación. El municipio participa como administrador financiero de los bonos, realizando la asignación inicial.

En el caso del programa PRODESAL, las acciones han estado centradas, básicamente, en capturar fondos desde el Programa de Recuperación de Suelos Degradados,²⁵ debido a los atractivos subsidios que los acompañan. El apoyo ha sido dirigido a la fertilización de corrección de base fosforada, la aplicación de enmiendas calcáreas, el establecimiento y regeneración de praderas, la implementación de técnicas conservacionistas del suelo y la rehabilitación de suelos para la actividad agrícola. Sin embargo, se debe destacar que, a pesar de que existen escasos mecanismos de financiamiento para acciones ambientales, también se han realizado otros esfuerzos para prevenir el deterioro ambiental y mejorar las prácticas productivas, tales como la aplicación de materia orgánica al suelo, actividades de capacitación y educación ambiental (creación de conciencia ambiental y capacitación en temas específicos), manejo y reciclaje de residuos orgánicos, uso de estos residuos en huertos orgánicos, capacitación en el uso de agroquímicos, forestación de suelos degradados o en riesgo de degradación con especies exóticas o nativas y construcción de aboneras orgánicas (Köbrich y Villanueva, 2001).

En cambio, el programa PRODECOP IV Región, incorporó el tema medioambiental a través de un Departamento Medioambiental, centrandose sus acciones en otorgar créditos que facilitan el acceso a la bonificación para forestación de suelos degradados²⁶, los que han ido acompañados de proyectos de riego. Sin embargo, para que operen se exige que los proyectos sean propuestas productivas. También han desarrollado convenios con las comunidades agrícolas y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) con el fin de desarrollar huertos agroforestales, controlar cárcavas y manejar praderas. Sin embargo y a pesar de los avances mostrados en el tema de la forestación, el principal problema continúa siendo el cultivo de trigo en suelos con pendientes.

²⁵ El objetivo del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados es mejorar los suelos que, por efecto del uso intensivo o de la aplicación de tecnologías inapropiadas, se encuentran afectados por procesos erosivos o en condiciones de fertilidad degradada.

²⁶ El Decreto Ley N° 701 regula la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentiva la forestación, en especial, por parte de los pequeños propietarios forestales y aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional. Entre otros, bonifica ciertas actividades forestales después de realizadas.

El programa PRODECOP Secano, aunque no cuenta con una unidad encargada del tema medioambiental, cuenta con un ítem presupuestario que le permite subsidiar hasta en un 80% las actividades de conservación de recursos naturales. En el marco del programa se han realizado prácticas relacionadas, principalmente, con la protección y recuperación del recurso suelo, ya que su área de influencia es susceptible de erosión hídrica y eólica.

Las actividades específicas han incluido la construcción de terrazas, la forestación de suelos con pendiente, la cero labranza, la recuperación de praderas, etc. También se han realizado otras actividades orientadas a la protección de los recursos naturales y de la vida silvestre.

Las dificultades básicas enfrentadas por este programa fueron: (i) que los participantes tienen poca conciencia respecto de la importancia de este tipo de estrategia; (ii) el desconocimiento por parte de los equipos técnicos sobre el impacto del manejo de praderas, y (iii) porque se privilegió proyectos generadores de ingreso por sobre los de recuperación ambiental (INDAP-PRODECOP Secano, 2001).

Las principales conclusiones y lecciones aprendidas, en materia de manejo sustentable de los recursos naturales en este programa son (INDAP-PRODECOP Secano, 2001):

- Para abordar el tema ambiental se requiere de una estrategia a más largo plazo, sensibilizar y habilitar a los usuarios respecto del manejo sustentable de los recursos y que las empresas que intervienen tengan las capacidades técnicas para apoyar este proceso.
- Se debe incorporar el concepto de diseño predial para abordar el tema de los recursos naturales.
- Se debe considerar que los campesinos privilegiarán sus necesidades básicas antes que el manejo sustentable de los recursos.
- Se debe tener presente que es necesario estímulos para lograr cambios de actitud.

Bibliografía

- Aghón, G., F. Alburquerque y P. Cortés (2001), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo”, CEPAL/GTZ, (LCL/L.1549), Santiago de Chile, agosto.
- Bahamondes, M. (2001), “Evaluación y fortalecimiento del capital social de comunidades campesinas”, Informe final consultoría CEPAL/IICA/INDAP/PRODECOP, Santiago de Chile, enero.
- Baker, J. (2000), “Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners”, Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU. [www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm.]
- Banco Mundial (2001), “Voices and Choices at a Macro Level. Increasing the value of Participation in country-owned Poverty Reduction Strategies. Action Learning Program on Participatory Process for Poverty Reduction Strategie”, [www.worldbank.org/participation/web/index.htm.]
- Bardhan, P. (1996), “Efficiency, equity and poverty alleviation: Policy issues in less developed countries”, *The Economic Journal* 106(438): 1344-1356.
- Bartol, K. y D. Martin (1994), “Management”, 2nd Edition, McGraw Hill, Inc.
- Baulch, B. y J. Hoddinott (2000), “Economic mobility and poverty dynamics in developing countries”, *The Journal of Development Studies*, 36(6): 1-24.
- Berdegúe, J., E. Ramírez, T. Reardon y G. Escobar (2001), “Rural non-farm employment and incomes in Chile”, *World Development*, 29(3): 411-425.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), “Informe Anual sobre el Desarrollo Rural 2000”, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, EE.UU.
- CEP (Centro de Estudios Públicos) (1997), “Pobreza y estratificación social en Chile: motivaciones, percepciones y realizaciones”, *Serie Documentos de Trabajo* N° 263, Santiago de Chile.
- CEPAL/Universidad del Estado de Michigan (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), Conferencia Regional de CEPAL y recopilado en CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), “Panorama Social de América Latina 1999-2000”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- (1999), “América Latina: Población Económicamente Activa 1980-2025”, Boletín Demográfico N°64, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Cooperación Técnica Alemana) (2003), “Los mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta”, varios autores, libro editado por Pedro Tejo (en prensa).
- CEPAL/PNUD/IPEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2002), “Enfrentando la Reducción de la Pobreza del Milenio”.
- Collier, P. y D. Dollar (2001), “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development*, 49(11): 1787-1802.
- Conyers, D. (1993), “Guideline on social analysis for rural area development planning”, Training materials for agricultural planning N° 34, Economic and Social Policy Department, FAO. [www.fao.org/docrep/T1660E/T1660E00.htm]
- Cox, M. (2001), “Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno”, *Serie Desarrollo Productivo*, N° 86, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cox, M. y C. Köbrich (2000), “Evaluación de experiencias sobre la superación de la pobreza rural en el ámbito productivo silvoagropecuario”, Informe Proyecto CEPAL, Ministerio de Agricultura, INDAP, Santiago de Chile.
- de Janvry, A. y E. Sadoulet (2000a), “Como transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina”, documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo y Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, Asamblea Anual de los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nueva Orleans, EE.UU., marzo.
- (2000b), “Growth, poverty, and inequality in Latin America: A causal analysis, 1970-(1994)”, *The Review of Income and Growth*, 46(3): 267-287.
- Deininger, K. y P. Olinto (2000), “Asset distribution, inequality, and growth”, *Policy Research Working Paper 2375*, Rural Development, Development Research Group, World Bank, junio.
- Dirven, M. (2002), “Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?”, Red de desarrollo agropecuario, *Serie Desarrollo Productivo* N° 135, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2000) “Empleo rural, grupos etarios y género” en el Seminario Ocupaciones rurales no agrícolas, Oficina de Actualización Temática, Instituto Agronómico do Paraná (IAPAR)/ASE y IICA/Proceder II, Londrina, Brasil, 16 al 20 de octubre.
- Dollar D. y A. Kraay (2001), “Growth is good for the poor”, *Policy Research Working Paper* N° 2587, The World Bank, Washington D.C., EE.UU.
- Durston, J. (2003), “El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras”, *Libros de la CEPAL* N° 69, División Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, LC/G.2185-P/E, Santiago de Chile, noviembre.
- (2000), “¿Que es el capital social comunitario?”, *Serie Políticas Sociales* N° 38, División Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Echávarri, V. (2000), “Caracterización de las explotaciones agrícolas de subsistencia según el VI Censo Nacional Agropecuario”, Informe final del proyecto TCP FAO-Chile 9324 (I), Santiago de Chile.
- Edgerton, J., K. McClean, C. Robb, P. Shah y S. Tikare (2000), “Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza”, en: documento de consulta, Banco Mundial. [www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/sptoc.htm]
- Esping-Andersen, G. (2000), “Social indicators and welfare monitoring”, *Social Policy and Development Paper* N° 2, United Nations Research Institute for Social Development.
- Faiguenbaum, S. (2001), “El programa de turismo rural de INDAP: Un caso de empleo e ingresos rurales no agrícolas inducidos por políticas públicas”, mimeo.
- Feres, J.C. (2001), “La pobreza en Chile en el año 2000”, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* N° 14, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- FNSP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza) (2000), “Participación y Organización. Nociones Generales”, cartilla. [www.fundacionpobreza.cl]
- Fuenzalida, A. (2001), “Visión humanista y comprensiva de la pobreza”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio.

- Gordillo, G. y A. Farcas (2000), “De reformas estructurales y reconstrucciones rurales” (versión preliminar 20.08.2000), Seminario Internacional: La Nueva Ruralidad en América Latina, FAO, Santa Fe, Bogotá, 22 al 24 de agosto.
- Guzmán, M. (2001), “Evaluación de programas y presupuesto público”, Ministerio de Hacienda, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2003), “Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Dando a los Pobres de las Zonas Rurales la Oportunidad de Salir de la Pobreza”, Documento Temático para el grupo de expertos en el período de sesiones del Consejo de Gobernadores en el 25° Aniversario del FIDA, Febrero 2003.
- (2001), “Rural poverty report 2001, The challenge of ending rural poverty”, Oxford University Press, Inglaterra, pág. 266.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) (1997), “El Proyecto de Desarrollo Campesino (PRODECAM), vol I, II, III y IV, Temuco, Chile.
- INDAP-PRODECOP Secano (Instituto de Desarrollo Agropecuario-Programa de Desarrollo de Comunas Pobres del Secano) (2001), “Experiencia y lecciones aprendidas”, aporte del PRODECOP Secano al diseño de una estrategia de superación de la pobreza rural para INDAP, Santiago de Chile.
- Kliksberg, B. (2001), “Seis tesis no convencionales sobre participación”, manuscrito.
- Köbrich, C. y L. Villanueva (2001), “Evaluación de resultados del programa PRODESAL”, informe convenio CEPAL/INDAP: Elementos para el diseño de una estrategia para la superación de la pobreza rural, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Kutznets, S. (1955), “Economic growth and income inequality”, *The American Economic Review*, 45(1).
- León, A. y P. Gerstenfeld (1999), “Diagrama de los principales factores y vínculos de la transmisión intergeneracional de las desigualdades”, borrador para discusión, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- López, R. (1996), “Determinantes de la pobreza rural en Chile: Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores”, *Cuadernos de Economía*, 33(100): 321-343.
- Maino, M. (2001), “Seguimiento y evaluación”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2002), “Etnias y pobreza en Chile 2000”, Documento N° 14, Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000), Santiago Chile.
- (2001a), “Impacto distributivo del gasto social 2000”, Informe Ejecutivo, Santiago de Chile.
- (2001b), “Situación de la mujer en Chile 2000”, Documento N° 11, Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000), Santiago Chile.
- (2001c), “Situación de la educación en Chile 2000”, Documento N° 4, Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000), Santiago Chile.
- (2000), “Empleo y pobreza rural en Chile 1998”, Documento N° 20, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), Santiago de Chile.
- (1999), “Situación de la educación en Chile 1998”, Documento N° 5, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), Santiago de Chile.
- (1998), Propuestas contenidas en el documento “Proposición para elevar el nivel de escolaridad en el área rural”, D. Frigolett, Profesional de la División de Planificación Regional.
- Ministerio de Educación (2001), Programa Básica Rural, [www.mineduc.cl]
- Morley, S. (2001), “The income distribution problem in Latin America and the Caribbean”, *Libros de la CEPAL* 65, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2000) “Efectos del crecimiento y de las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 71:23-41, Santiago de Chile.
- Muñoz, L. (2001), “El programa de recuperación ambiental. Proyecto de desarrollo campesino, PRODECAM”, mimeografía, 90-129.
- Narayan, D. (1999), “Bonds and bridges: social capital and poverty”, Banco Mundial, Washington, D.C. (documento bajado de Internet)
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work – civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey, USA.
- Naciones Unidas (1999), “Participatory approaches to poverty alleviation in rural community development”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Política y Desarrollo Social.

- ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2000), “Clasificación de las Explotaciones Agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según Tipo de Productor y Localización Geográfica”, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, [www.odepa.cl].
- Peñaloza, O. (2001), Presentación en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio.
- Pizarro, R. (2001), “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, *Serie Estudios Estadísticos Prospectivos* N° 6, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- PRODERA (Proyecto de Desarrollo Rural de la Araucanía) (1999), “Análisis de programas sociales y de fomento para sectores rurales. Estudio de caso en tres comunas de la IX Región”, *Documento de trabajo* N° 1, Proyecto de Cooperación Técnica FAO, Ministerio de Agricultura, Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Agricultura IX Región y AMRA (Asociación de Municipios de la Región de la Araucanía). TCP/CHI/8923 (I), Santiago de Chile.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work., civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, USA. pp 167-185.
- Ramírez, E., J. Berdegué, J. Caro y D. Frigolett (2001), “Estrategias de generación de ingresos de hogares rurales en zonas de concentración de pobreza entre 1996 y 2000”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- Ravallion, M. (2001), “Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages”, *World Development* 29(11): 1803-1815.
- ___ (1996), “Issues in measuring and modelling poverty”, *The Economic Journal* 106(Sept): 1328-1343.
- Reardon, T., J. Berdegué y G. Escobar (2001), “Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications”, *World Development*, 29(3): 395-409.
- Reardon, T., M. E. Cruz y J. Berdegué (1998), “Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en Latino América: paradojas y desafíos”, presentado en el Tercer Simposio Latinoamericano sobre Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios: Nuevos desafíos para la superación de la pobreza rural y para el desarrollo de capacidades locales, Lima, Perú, agosto.
- Renkow, M. y D. Hallstrom (1999), “Infrastructure investment, transactions costs, and rural poverty alleviation”, presentado en Taller: Alivio de la Pobreza ‘La economía política de la pobreza: Extensión y dimensiones’, 14-16, San José, Costa Rica, septiembre.
- Romo, R. (2001), “Red ProRural: Programa red de cooperación institucional para zonas de pobreza rural del Gobierno de Chile”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio.
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2003), “Desarrollo territorial rural”, documento de trabajo para presentación al taller del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural, Milano, Italia, 21 de marzo.
- Scott, C. (2000), “Mixed fortunes: a study of poverty mobility among small farm households in Chile, 1968-1986”, *The Journal of Development Studies*, 36(6): 155-180.
- Sen, A. (1992), “Inequality re-examined”, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.
- ___ (1981), “Poverty and famines”, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- Soto, A. (2001), “Capital social: Experiencias de terreno”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- Streeten, P. (1984), “Basic needs: Some unsettled questions”, *World Development* 12 (9): 973-978.
- Torrealba, J. (2001), “PRODESAL: Programa de Desarrollo Agrícola Local en Comunidades Rurales Pobres”, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- Universidad de Chile (2001), “Evaluación del impacto del programa PRODECOP Secano. Informe Final”, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Santiago de Chile.
- ___ (2000), “Evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Productivo Rural (FOSIS). Informe Final”, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Santiago de Chile.
- ___ (1999), “Evaluación de impacto del PRODECOP Secano. Temporadas 97/98 y 98/99”, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Santiago de Chile.
- Vergara, G. (2001), “Bases para una política de descentralización”, Ministerio del Interior, documento presentado en el Seminario/Taller: Estrategias para la superación de la pobreza rural: Visión desde distintas experiencias, CEPAL, Naciones Unidas, julio.



Serie

C E P A L

desarrollo productivo

Números publicados

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Bicciato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de María y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767-P), S.02.II.G.81 (US\$10.00), 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 129 Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective, Mario Cimoli and Jorge Katz, Restructuring and competitiveness network (LC/L.1775-P), Sales N° E.02.II.G.89 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 130 Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences, Emilia Romagna, Lombardia and Veneto, Carlo Pietrobelli and Roberta Rabellotti, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1781-P), Sales N° E.02.II.G.96 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 131 Hacia una educación permanente en Chile, María Etienne Irigoien, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1783-P), N° de venta S.02.II.G.98 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 132 Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, Beverly Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1807-P), Sales No. E.02.II.G.118 (US\$ 100.00) 2002. [www](#)
- 133 Toward a conceptual framework and public policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean, Martin Hilbert and Jorge Katz, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1801-P), Sales No. E.02.II.G.114 (US\$10.00) 2002. [www](#)

- 134 El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia, Centro Nacional de Productividad (CNP) Colombia, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1815-P), N° de venta S.02.II.G.129 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 135 Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1837-P), N° de venta S.02.II.G.143 (US\$10.00), 2002. [www](#)
- 136 Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Marco Dini y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1838-P), N° de venta S.02.II.G.144 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 137 Estratégias corporativas e de internalizaçãõ de grandes empresas na América Latina, Germano Mendes de Paula, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1850-P), N° de venta P.03.II-G.18 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 138 Cooperaçãõ e competitividade na indústria de software de Blumenau, Néstor Bercovich y Charles Swanke, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1886-P), N° de venta P.03.II.G.96 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 139 La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial, Mónica Rodríguez y Miguel Torres, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1867-P), N° de venta S.03.II.G.37 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 140 Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Eduardo Alonso, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1926-P), N° de venta S.03.II.G.83 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 141 Illusory competitiveness: the apparel assembly model of the caribbean basin, Michael Mortimore, Investments and Corporate Strategies Network (LC/L.1931-P) Sales No. E.03.II.G.89 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 142 Política de competencia en América Latina, Marcelo Celan y Leonardo Stanley, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1943-P), N° de venta S.03.II.G.102 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 143 La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial, Nanno Mulder, Mónica Rodríguez, Alexandre Vialou, Marta Castilho, y M. Beatriz de A. David, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2014-P), N° de venta S.03.II.G.180 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 144 Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—, Claus Köbrich, Liliana Villanueva y Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2060-P), N° de venta S.04.II.G.4 (US\$10.00), 2004. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Agrícola de la División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax:.....
E-Mail: