

POBREZA RURAL Y GASTO SOCIAL EN CHILE.
EL CASO DEL SECTOR SALUD

CRISTIÁN PALMA A.*

ABSTRACT

This paper analyzes the distribution of the social expenditure between rural and urban sector. The main conclusion is that there are no discrimination against the rural sector, since it has no major constraint to obtain funding. About 24 percent of this expenditure is received by rural areas while only 19 percent of total population in the country live there.

If we analyze the total expenditure in health programs the conclusion is the same. However, if we consider each particular program separately we find important handicaps in some programs in rural sector, specially in those programs related to the labor market as pregnancy and disease subsidies. This situation is the result of the precarity and the instability in the contractual relationship between farmers and farm workers.

Considering the resources allocated through the Regional Development Fund (FNDR), also the rural sector has no major impediments to obtain resources. For example, in 1991, it received \$7.917 per capita, which is much more than \$630 per capita in the urban sector. The main reason for the difference is the criteria used to distribute this fund. It considers the poverty percentage in each municipality. In this case the main problem is the initial deficit existing in basic infrastructure as health, education and roads in the rural sector.

I. INTRODUCCIÓN

Las cifras de la Encuesta CASEN 1992 señalan que a nivel nacional más de 4 millones de personas (alrededor del 33% de la población) viven en condiciones de pobreza. En términos absolutos, la mayoría de los pobres se encuentra en zonas urbanas (3,5 millones de personas, equivalente al 80% del total de población pobre), sin embargo, la incidencia de la

*

Ingeniero Agrónomo, Economista Agrario, Master en Economía. El autor agradece el apoyo del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, en el procesamiento de la información. Los errores que persistan en el trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

pobreza es levemente mayor en las zonas rurales, donde cerca de 860 mil personas son pobres, representando el 34,3% de la población que habita dichas zonas. Estos son principalmente pequeños productores agrícolas, incluyendo minifundistas, con pocas alternativas en términos de fuentes de ingreso derivadas de actividades productivas. Particularmente crítica es la situación de las regiones con alta concentración de pequeños agricultores, en las cuales la pobreza supera el 40% de la población regional (regiones VII, VIII y IX)¹.

Varios estudios muestran características comunes en los patrones de la pobreza rural. En primer lugar, destaca el importante diferencial educativo que existe entre las zonas urbanas y rurales, con un promedio de casi tres años menos de educación en estas últimas, situación que ha ido evidenciando una mejoría a través del tiempo. Adicionalmente destaca el que, en los últimos 20 años, la pobreza en el sector se ha ido vinculando estrechamente con la situación del mercado del trabajo y con el mercado de los *commodities* que este sector produce. Esto último ha introducido un patrón estacional en el empleo, dada la pérdida de diversidad productiva en áreas con alta concentración de pequeños agricultores y minifundistas.

Dentro de las variables que se consideran relevantes como condicionantes de la pobreza rural destacan: (a) el reducido tamaño promedio de las explotaciones agrícolas, (b) la ubicación de la comuna en relación a la cercanía o lejanía de los principales centros de consumo urbano, (c) la disponibilidad y calidad de la infraestructura, especialmente caminos, (d) la degradación (erosión) que afecta al recurso tierra, factor esencial en el potencial productivo de una determinada área, (e) el bajo nivel educacional de la población, y (f) la mayor edad promedio de los habitantes de dichas zonas, como consecuencia de un flujo migratorio rural-urbano permanente.

Las cifras disponibles sobre el nivel y la descomposición de las rentas anuales de los pequeños agricultores de secano muestran una alta dependencia de los pobres rurales del ingreso generado en actividades fuera del predio, particularmente salarios y transferencias². Para el 65% más pobre de los pequeños productores agrícolas se estima que cerca del 50% de sus ingresos provienen del salario que obtienen por su trabajo fuera de su predio, mientras que las transferencias representan otro 32% del ingreso total. Es notable el hecho que ambas fuentes por sí solas superan los ingresos que obtienen de su propia actividad productiva.

Dados los objetivos globales de la política social, relativos a la mayor focalización del gasto y la superación de las condicionantes estructurales de la pobreza, resulta de interés analizar los determinantes del acceso a los programas sociales que presenta el sector rural, especialmente si se considera la relevancia que tiene la incidencia de la pobreza en su población.

En general existe un gran desconocimiento respecto a la distribución, entre los sectores urbano y rural, de los recursos destinados a financiar los diferentes programas sociales en ejecución. Esto queda de manifiesto en la opinión, bastante generalizada, respecto de un aparente "sesgo urbano" de la política social, cuestión que explicaría la mayor incidencia y la persistencia de la pobreza que caracteriza al sector rural.

Este documento pretende entregar, en una segunda sección, información respecto al señalado sesgo. En función de los antecedentes disponibles -especialmente en la Encuesta

¹ A pesar de la situación descrita, es necesario destacar que las cifras disponibles muestran una importante reducción de la magnitud de la pobreza, tanto rural como urbana. Según las Encuestas CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), a nivel nacional la población rural en condiciones de pobreza alcanzaba, en 1987, al 52,5%, en tanto, en 1990, dicho porcentaje se redujo al 42,8% y en 1992, cae al señalado 34,3%.

² Banco Mundial, (1994).

CASEN 1990-³ se analizará la distribución de los recursos presupuestarios del gasto social y su impacto en los hogares rurales y urbanos. A continuación, en la tercera sección del documento, se estudiará con algún detalle la situación existente en materia del gasto en salud, considerando la distribución de los recursos al interior de este sector, así como las diferencias desde el punto de vista de accesibilidad que caracterizan a la población de uno y otro sector⁴.

Adicionalmente, en una cuarta sección se presentan los antecedentes relativos a la distribución de los recursos disponibles a nivel municipal, tanto los de origen propio como los asignados vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), identificando las diferencias que se dan en cuanto a las demandas de financiamiento que surgen a partir de las comunas rurales y urbanas.

Como parte relevante de las conclusiones de este documento se incluyen algunos comentarios y sugerencias respecto a los criterios que debieran considerarse para el diseño de políticas que apunten a fortalecer el esfuerzo del Estado por apoyar a los pobres rurales.

II. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL SEGÚN ZONAS URBANA Y RURAL

Como se señaló anteriormente, la incidencia de la pobreza ha sido tradicionalmente mayor en las zonas rurales⁵. Este solo hecho justifica que el Estado, en un intento por focalizar el gasto social, haga un esfuerzo mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta algunas características de la población, de las primeras, que dificultan el logro de los objetivos de superación de la pobreza.

Uno de estos factores se relaciona con el hecho de que los costos unitarios de las prestaciones sociales son claramente más altos que en las zonas urbanas, como consecuencia de la dispersión territorial de la población. También destaca la existencia de condicionantes sociales y culturales que dificultan el logro de los objetivos planteados para algunos programas relacionados con sectores como salud y educación. Finalmente, es importante considerar que la situación inicial sobre las cuales se hace un esfuerzo por destinar mayores recursos es, en muchos casos, bastante primaria. Tal hecho se da con relación a la situación de salud, así como con la de disponibilidad de infraestructura vial, de servicios, etc.

Una primera aproximación a la cuantificación de los posibles sesgos de la política social se presenta en el Cuadro 1 siguiente.

Del total de recursos destinados mensualmente a gasto social, el 76,1% se orienta al sector urbano y el 23,9% restante al sector rural. Si se compara esta distribución con aquella de la población en cada uno de los sectores -80,8% y 19,2%, respectivamente-⁶ se puede apreciar un diferencial en favor del sector rural lo que, inicialmente, desvirtuaría la existencia de un sesgo urbano en los programas sociales, aunque es necesario considerar lo señalado en relación a que el costo unitario de dichas prestaciones es mayor en el sector agrícola.

³ La existencia de dificultades metodológicas para estimar con detalle la distribución del gasto social, entre áreas urbanas y rurales, y al interior de cada uno de los sectores sociales, impiden lograr esta desagregación con la encuesta CASEN 1992. Sin embargo, los esfuerzos de focalización del gasto social garantizan que las conclusiones aquí extractadas han sido consistentes en el tiempo.

⁴ En dicho capítulo se incluye un análisis de la distribución de los recursos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) que, a pesar de no ser propiamente del sector Salud, sino más bien del de Educación, tiene evidente relación con el primero de los señalados.

⁵ Las cifras de la CASEN 1990 mostraron que el 42,8% de las personas que constituían la población rural estaba en condiciones de pobreza, este porcentaje llegaba al 39,5% en el caso de las zonas urbanas. Antecedentes más actualizados -Encuesta CASEN 1992- señalan que dichos porcentajes se redujeron al 34,3% en el caso de las primeras y al 32,3% en las segundas.

⁶ Cifras de la Encuesta CASEN 1990, para ese año.

CUADRO 1
 CASEN 1990
 DISTRIBUCION SUBSIDIOS MONETARIOS Y NO MONETARIOS
 SECTORES URBANO Y RURAL
 TOTAL MENSUAL
 (M\$ de febrero de 1995)

Sector Social	Sector Urbano	Sector Rural	Total País
Salud	6.760.219	3.108.324	9.868.543
Educación	20.913.797	6.618.105	27.531.902
Vivienda	4.272.039	202.740	4.474.779
Previsión ⁽¹⁾	7.606.122	2.474.097	10.080.219
TOTAL	39.552.177	12.403.266	51.955.443

(1) Incluye: Pensiones Asistenciales, Subsidio Unico Familiar, Asignación Familiar y Subsidio de Cesantía.

FUENTE: MIDEPLAN, Dpto. de Planificación y Estudios Sociales.
 Estimación hecha en base a Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992.

Por otro lado, las cifras relativas a distribución del gasto social mensual por hogar, presentadas en el Cuadro 2, muestran que la asignación promedio de dichos recursos en el sector rural es un 34,2% superior a la de los hogares en el sector urbano y un 26% más alto que el promedio nacional. Si se comparan estas cifras con el costo de vida en cada uno de estos sectores -Valor de la Línea de Pobreza (VLP) del hogar-, nuevamente, y considerando sólo este indicador, se podría afirmar que no existe tal sesgo en materia de distribución del gasto social, ya que el VLP es un 39,4% más alto en las zonas urbanas que en las rurales^{7, 8}. Esto demuestra que el Estado está haciendo un esfuerzo relativamente mayor en este último sector, lo que se condice con la existencia de un alto porcentaje de la población que subsiste en condiciones de pobreza.

Sin embargo, estas conclusiones iniciales requieren de un análisis un tanto más afinado a nivel de sectores y programas sociales, identificando algunas de las particularidades que tienen las zonas rurales y que explican por qué, pese al mayor esfuerzo del Estado, persisten condiciones de pobreza tan evidentes. Asimismo, es necesario identificar las dificultades que existen para que los habitantes de dichos sectores accedan a los programas que operan en materia social.

⁷ Raczynski D., A. Butelmann y P. Romaguera (1993).

⁸ Aunque es preciso señalar que el tamaño promedio de los hogares en las zonas rurales es de 4,12 personas versus 4,04 en el caso de zonas urbanas (cifras CASEN 1990).

CUADRO 2
 CASEN 1990
 DISTRIBUCION SUBSIDIOS MONETARIOS Y NO MONETARIOS
 SECTORES URBANO Y RURAL
 TOTAL MENSUAL POR HOGAR
 (\$ de febrero de 1995)

Sector social	Sector urbano	Sector rural	Total País
Salud	2.608	5.133	3.085
Educación	8.067	10.928	8.613
Vivienda	1.647	334	1.400
Previsión	2.934	4.086	3.152
TOTAL	15.257	20.482	16.250

FUENTE: MIDEPLAN, Depto. de Planificación y Estudios Sociales.
 Estimación hecha en base a Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992.

III. ACCESO A LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL SECTOR RURAL: EL CASO DE SALUD Y EL PAE

La importancia del gasto social en salud queda en evidencia al considerar que casi el 63% de la población del país depende del sistema público, ya sea como cotizante del Fondo Nacional de Salud, FONASA, o como indigente⁹. En el caso de las comunas rurales esta dependencia es aún mayor, según se aprecia en las cifras presentadas en el Cuadro 3 para algunas de las comunas rurales de la Región Metropolitana, que han sido estimadas sobre la base de los antecedentes de la CASEN 1990. En el referido cuadro se puede apreciar una escasa cobertura del resto de los sistemas previsionales de salud en las zonas rurales, siendo el sistema institucional el que cubre las necesidades de cerca del 90% de la población de dichas comunas.

Por otro lado, las cifras del Cuadro 4 muestran que el gasto total mensual en salud se distribuye en un 68,5% para el sector urbano y un 31,5% al rural. A nivel per cápita, las cifras resultan ampliamente favorables para este último, ya que el promedio mensual por habitante llegaba a \$ 1.248,1, en comparación con las zonas urbanas donde la cifra se reduce a \$ 645,5 (en moneda de febrero de 1995). La explicación de ello se relaciona con los pagos en uno y otro sector, ya que en el caso de las zonas rurales la señalada dependencia de los servicios públicos de salud va acompañada de mayores niveles de gratuidad en la prestación de atenciones, por las menores planillas de salarios que tiene este sector, lo que se refleja en el

⁹

Según cifras preliminares de la encuesta CASEN 1992.

ítem "cotizaciones" del señalado cuadro, que para las zonas urbanas llegó a los \$ 10.273 millones y para las rurales sólo a \$ 1.488 millones¹⁰.

CUADRO 3
COBERTURA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE SALUD
COMUNAS RURALES DE LA REGION METROPOLITANA
(cifras en %)

Comuna	FONASA	FF.AA.	ISAPRE	Partic.	Otros	Total
Paine	88,2	1,6	6,9	3,0	0,3	100
Calera de Tango	90,3	0,8	4,5	4,4	0,0	100
María Pinto	90,0	0,9	2,6	5,1	1,4	100
Alhué	90,5	0,5	4,5	4,5	0,0	100
Isla de Maipo	86,3	1,2	3,1	9,4	0,0	100

FUENTE: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

CUADRO 4
CASEN 1990
DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS EN SALUD Y PROGRAMA DE ALIMENTACION
ESCOLAR. SECTORES URBANO Y RURAL
TOTAL MENSUAL
(M\$ de febrero de 1995)

Sector social	Sector urbano	Sector rural	Total país
SALUD			
- PNAC	1.552.759	488.221	2.040.979
- Subs. Maternal	1.173.967	75.169	1.249.135
- Previsión	1.412.039	204.481	1.616.520
- Atenciones	12.894.527	3.828.121	16.722.649
- Cotizaciones	(10.273.072)	(1.487.668)	(11.760.740)
EDUCACION			
- PAE	1.551.554	1.592.494	3.144.048
TOTAL	8.311.773	4.700.818	13.012.591

FUENTE: MIDEPLAN, Dpto. de Planificación y Estudios Sociales.
Estimación hecha en base a Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992.

¹⁰ El ítem "Cotizaciones" resume el total de los pagos que los beneficiarios hacen al financiamiento del sector a través del 7% de sus ingresos. Por lo tanto, para considerar el aporte neto del Estado se restan de los recursos totales gastados por el sector salud.

El resto de las prestaciones incluidas en el cálculo de la distribución del gasto social en salud muestra una distribución favorable a las zonas rurales, si se compara con la distribución de la población, con la salvedad del "Subsidio Maternal" y el de "Previsión" (correspondiente a las licencias médicas). Esto es absolutamente consistente con una serie de características que se dan en el sector rural, como la escasa cobertura de la previsión social y el carácter temporal que se ha ido acentuando en el mercado laboral agrícola. Todos estos factores se conjugan en la explicación de por qué una parte importante de la población de este sector queda excluida de los beneficios previsionales que caracterizan a aquellos con inserción formal en el mercado del trabajo.

Es decir, a pesar de que existe una distribución agregada de los recursos del sector salud que favorece a las zonas rurales, éstos quedan relativamente marginados de los beneficios contemplados en algunos programas específicos -licencias maternales y médicas-, cuestión que deriva de una mayor informalidad en su inserción laboral. Sin embargo, es importante considerar el acceso que tienen estos sectores a otros programas existentes. Las cifras del Cuadro 5 muestra una alta cobertura del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que alcanza al 82,6% de la población objetivo, resultando ampliamente destacable si se tiene en cuenta las dificultades de acceso a los servicios de salud que caracteriza a estas comunas. Además esta cifra se compara favorablemente con las de zonas urbanas, donde la cobertura sólo llega al 64,2% de la población objetivo, y también en relación al total país, que alcanza al 67,9%¹¹.

Este hecho demuestra que existe una potencial demanda por los subsidios sociales del sector salud en las zonas rurales. Las dificultades de acceso a éstos se relacionan con el cumplimiento de los requisitos legales de formalidad y estabilidad laboral, cuestión última que resulta difícil de enfrentar, en tanto la "temporalidad" ha sido una de las características del crecimiento reciente de la actividad sectorial.

CUADRO 5
COBERTURA DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA
ZONAS RURAL Y URBANA
(cifras en %)

Zona	Retira	No retira	Sin dato	Total
Urbano	64,2	26,9	8,8	100
Rural	82,6	10,3	7,1	100
TOTAL PAIS	67,9	23,6	8,5	100

FUENTE: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

11

Aunque es necesario tener presente que la población objetivo se define por el total que se ubica en determinado rango de edad y no por su situación socioeconómica. Esto determina que exista un mayor porcentaje de "autoexclusión" en las zonas urbanas, especialmente en los quintiles de más altos ingresos.

En el caso del sector Educación, los antecedentes del Cuadro 1 anterior muestran una distribución del gasto social que alcanza a un 24% para el sector rural y a un 76% para el urbano. Si se contrastan dichas cifras con las presentadas en el Cuadro 4, destaca la significancia de los recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar en el caso del sector rural: -50,1% versus 49,9% en áreas urbanas-. Ello es el resultado de la importante tasa de matrícula en la enseñanza básica en el caso de dichas zonas¹² y, aunque el PAE no incorpora a un tercio de los potenciales beneficiarios de las zonas rurales, su cobertura es más del doble de la evidenciada para las zonas urbanas y poco menos del doble del total nacional (ver cifras del Cuadro 6).

CUADRO 6
COBERTURA DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR⁽¹⁾
ZONAS RURAL Y URBANA
(cifras en %)

Zona	Recibe	No recibe	Sin dato	Total
Urbano	26,0	68,2	5,8	100
Rural	60,7	32,6	6,7	100
TOTAL PAIS	32,9	61,1	6,0	100

(1) Incluye enseñanza prebásica y básica.

FUENTE: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

IV. ANÁLISIS DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO A NIVEL MUNICIPAL

IV.1 Recursos propios

Los antecedentes presentados en esta sección, si bien son parciales, permiten tener una idea de cómo se distribuyen las fuentes y usos de fondos municipales, tanto urbanos como rurales, así como la equivalencia per cápita de los mismos.

Las cifras presentadas a continuación están disponibles en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) y son representativas de 50 comunas urbanas y 50 comunas rurales¹³. Estas fueron seleccionadas en

¹² Las cifras de cobertura de la enseñanza prebásica llegan al 8,5% en zonas rurales y al 24% en las urbanas, en la básica las cifras llegan al 92,5% y 97,8% respectivamente. La distribución tan inequitativa de los recursos del sector Educación se debe, en gran medida, a los mayores diferenciales de cobertura que existe a nivel Medio y Superior, donde las cifras alcanzan al 48,7% y 2,6% en zonas rurales en comparación con el 85,3% y 18,7% en las urbanas (datos CASEN 1990).

¹³ Parte importante de los datos presentados en esta sección fueron extraídos de Barrera, A. (1993) "Desarrollo de las Áreas Rurales en Chile: Oportunidades y Desafíos desde la Descentralización y el Gobierno Local". FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Allí destaca que *los*

función de los mayores porcentajes de población perteneciente a cada una de las categorías señaladas, entre las regiones IV y X, de acuerdo a la información y clasificación del INE. Abarcan un universo total de 7,26 millones de habitantes, que equivale al 57,8% del total de habitantes de dichas regiones, descompuesta en 6,7 millones pertenecientes a comunas urbanas (63,4% de la población en esta categoría) y 546 mil de comunas rurales (27,7% del total de la clasificación).

En términos de las fuentes y usos de los fondos comunales, las cifras del Cuadro 7 muestran una diferencia significativa de los orígenes de los recursos considerados como propios entre las categorías señaladas. Mientras las municipalidades urbanas recaudan una proporción superior al 45% de sus ingresos de su operación habitual, las rurales son altamente dependientes del Fondo Común Municipal (FCM)¹⁴, con porcentajes superiores al 50%. Estos recursos son distribuidos por la SUBDERE en función de dos criterios:

1. *Un coeficiente de participación trienal.* Este considera ponderadores tales como población, número de unidades territoriales exentas del pago de contribuciones y el monto de ingresos propios de cada municipalidad.
2. *Un coeficiente de participación anual.* Este ajusta los eventuales déficit operacionales generados por los ítemes de gastos en personal y los de compra de bienes y pago de servicios de consumo.

Si bien el resto de las partidas de ingresos no difieren notoriamente entre comunas rurales y urbanas, llama la atención el grado de independencia de ingresos de estas últimas, generado además por el ítem "otros ingresos", donde se contabilizan los recursos recaudados por patentes municipales, contribuciones, permisos de circulación, etc. Estos son poco significativos en las municipalidades rurales (algo más del 9%), comparado con las otras comunas, donde éste representa casi un cuarto de los ingresos.

Respecto del destino de los recursos, las cifras del Cuadro 7 muestran una situación bastante semejante en las comunas rurales y urbanas, en términos de la distribución porcentual de éstos¹⁵. Incluso en el caso de las transferencias hechas a los sectores de educación y salud, las magnitudes son sólo levemente superiores en el caso de las rurales, contrariamente a la percepción previa de un déficit mucho mayor en esas municipalidades. En el caso del ítem "Inversión", los porcentajes son igualmente superiores en el caso de las comunas rurales que en las urbanas, desmitificando la idea de una baja capacidad inversión de las primeras¹⁶.

ingresos propios promedio de las 50 comunas urbanas alcanzaron a los M\$ 3.310.640, en tanto, *dicho promedio en las 50 comunas rurales* sólo llegó a los M\$ 177.960, durante el año 1991 (valores nominales).

14 Este fondo, considerado como "recursos propios", se compone a partir de dos fuentes: (a) 10% de aporte fiscal asignado por la Ley de Presupuestos, y (b) 90% de recursos comunes de las municipalidades, desglosados en: (i) el 60% del total de impuestos territoriales recaudados por las municipalidades del país, (ii) el 50% de la recaudación de los permisos de circulación, (iii) el 65% de lo pagado por concepto de patentes municipales en las comunas de Las Condes y Providencia, y (iv) el 45% de lo recaudado, por el mismo concepto anterior, en la comuna de Santiago.

15 Las cifras presentadas en el Cuadro 11 excluyen -en las partidas de Ingresos y de Gastos- las transferencias fiscales hechas por concepto del financiamiento de los sectores sociales (Salud, Educación y Subsidios Monetarios).

16 Aunque es evidente que las necesidades de inversión son mayores en estas comunas que en el caso de las urbanas. Por lo tanto, considerando un criterio de "brecha", lo más probable es que se valide la aprensión señalada.

CUADRO 7

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS Y LOS GASTOS MUNICIPALES
SECTORES URBANO Y RURAL
(año 1991)

Ingresos	Urbano (%)	Rural (%)	Total país (%)
- Ingresos Operación	45,81	25,38	51,41
- Fondo Común Municipal	19,51	50,03	29,71
- Saldo Inicial de Caja	2,81	5,44	5,71
- Transferencias	3,14	5,34	5,61
- Endeudamiento	2,57	3,26	3,86
- Venta de Activos	2,59	0,87	1,59
- Otros Ingresos	23,57	9,66	2,10
TOTAL INGRESOS	100,00	100,00	100,00
Gastos	Urbano (%)	Rural (%)	Total país (%)
- Bienes y Servicios Consumo	30,90	23,85	34,74
- Transferencias Corrientes	34,43	35,94	26,44
* Educación	6,36	8,68	7,95
* Salud	2,69	3,55	2,67
* Otras	25,38	23,71	15,82
- Inversión Real	20,17	23,77	20,75
- Gastos en Personal	14,07	16,21	16,13
- Otros Gastos	0,43	0,23	1,94
TOTAL GASTOS	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Barrera, A. (1993) en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Respecto a lo señalado, si se consideran las cifras del Cuadro 8, se puede apreciar un importante nivel de inversión per cápita en el caso de las comunas rurales, con un diferencial positivo del 86,6% en relación al total invertido por habitante en las urbanas. Ello induce a pensar en una tendencia a cerrar "brechas", aunque sí se constata que esto depende fuertemente de los recursos externos y no de los propios. Esto último es importante, por las dificultades existentes para programar inversiones de largo plazo, como son las que caracterizan a los sectores de Salud y Educación, debido a la carencia de seguridad de fondos que caracteriza a dichas municipalidades rurales.

CUADRO 8
INDICADORES DE INVERSION POR HABITANTE EN 1991
SECTORES URBANO Y RURAL
(\$ de febrero de 1995)

Comunas	Rec. propios habitante (\$)	Rec. externos habitante (\$)	Inv. total habitante (\$)
Urbanas	3.741	2.316	6.057
Rurales	4.586	6.719	11.304
Diferencia	845	4.403	5.247

FUENTE: Barrera, A. (1993) en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

IV.2. Recursos externos: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado por el DL 575 de 1974, está destinado a financiar los requerimientos de inversión de las regiones y comunas del país. Su operación comenzó el 1976 sobre la base de recursos fiscales de origen tributario¹⁷. A partir de 1985 se contrató un préstamo con el BID para financiar un "Programa de Inversión Múltiple y Desarrollo Local" que vino a duplicar los recursos de inversión regional financiados con este fondo, situación que se mantiene a la fecha por la renovación, en 1990, del contrato con el BID. Los porcentajes con que concurren el Estado y el BID al financiamiento del FNDR son del 30% y 70% respectivamente.

Estos recursos tienen como objetivo fundamental financiar los proyectos comunales e intercomunales de las aéreas con escaso nivel de desarrollo, donde los criterios de distribución de este fondo consideran: (a) Población regional en condiciones de extrema pobreza, (b) Grado de ruralidad regional, (c) Diversidad poblacional por región, (d) PIB regional, (e) Distancia de las capitales regionales a la RM, y (f) Tasa de desempleo regional.

Estos criterios redistributivos, si bien consideran la condición de ruralidad como ponderador de asignación, no son garantía evidente de disponibilidad de fondos para estas zonas ya que existe otra serie de condiciones adicionales que determinan cómo se distribuye el FNDR. Sin embargo, como veremos más adelante, las zonas rurales han sido ampliamente favorecidas con su operación, ya que la gran mayoría suma a dicha condición la de tener altos niveles de pobreza.

La evolución creciente de los recursos del FNDR ha determinado que su importancia como fuente de financiamiento de la inversión comunal haya aumentado en relación al presupuesto de inversión regional, desde una equivalencia cercana a un 12% de dicho

17

Con una garantía inicial de que éstos serían, por lo menos, equivalentes al 5% de los ingresos tributarios de la nación, excluidos los impuestos territoriales.

presupuesto, a comienzos de la operación con el BID, a más del 80% en años recientes. Esto, sin duda, lo coloca a la cabeza de las fuentes de recursos externos para inversión en las comunas, especialmente en el caso de los proyectos relacionados con sectores sociales.

Como se señaló, las zonas rurales se han beneficiado de la operación de este fondo en tanto cumplen, en muchos casos, con la doble condición de ruralidad y pobreza. Las estimaciones de asignación de fondos, en el año 1991, para las 50 comunas con mayor porcentaje de población rural y las 50 con mayor porcentaje de población urbana, de entre las regiones IV y X, se muestran en el Cuadro 9. Allí es posible apreciar cómo los recursos totales asignados a ambos casos son similares como monto total, sin embargo, en el per cápita las comunas rurales se vieron ampliamente favorecidas, en tanto su disponibilidad de fondos fue más de 12 veces superior a la de las urbanas, y casi el doble del total nacional.

Como se señaló, esto no es sólo resultado de la condición de ruralidad, sino también de la existencia y persistencia de condiciones de pobreza que afecta a muchas de estas comunas en el país. De hecho, una comparación de las estimaciones de pobreza rural hechas sobre la base de la CASEN 1990, con las de las comunas con mayor porcentaje de ruralidad -según la definición aquí señalada- muestra que 20 de las 50 municipalidades se repiten en ambas series, lo que implica un altísimo porcentaje, considerando que el corte de las 50 es arbitrario, porque el resto sigue teniendo un alto porcentaje de población clasificada como rural.

CUADRO 9

ASIGNACIONES DEL FNDR POR SECTORES EN 1991 RURAL Y URBANO (\$ de febrero de 1995)

Sectores	Monto total (Miles de \$)	Monto/habitante (\$)
Rural	3.987.409	7.917
Urbano	4.336.938	630
TOTAL PAIS	57.560.513	4.312

FUENTE: Estimación del autor hecha en base a antecedentes de la SUBDERE.

En relación al destino de los recursos de inversión del FNDR, las cifras señalan que durante el año 1991 los sectores que absorbieron la mayor cantidad de recursos fueron, en el caso de las 50 comunas rurales, los de Educación y Salud, que en conjunto suman el 60% de la inversión total de aquéllas y el 54% de los proyectos presentados por esas municipalidades y aprobados por la SUBDERE (ver Cuadro 10).

En el caso de las comunas urbanas los sectores señalados suman el 51% de la inversión financiada con recursos FNDR y el 58% de los proyectos. En tanto, en el mismo Cuadro 10 se aprecia la importancia significativa que tienen otros destinos en el caso de estas comunas, tales como los proyectos de Vialidad y los denominados Tradicionales, lo que está

mostrando una menor tendencia a concentrar recursos, en relación a las municipalidades rurales.

CUADRO 10
FNDR 1991: MONTOS ASIGNADOS Y NUMERO DE PROYECTOS APROBADOS POR DESTINO
COMUNAS RURALES Y URBANAS
(M\$ de febrero de 1995)

Destino		Rural	Urbano	Total país
Estudios Básicos	M\$	911	41.059	852.253
	Nº	1	6	70
Proyectos Tradicionales	M\$	324.642	713.776	6.006.996
	Nº	33	52	403
Salud	M\$	708.077	989.397	12.089.608
	Nº	38	36	304
Educación	M\$	1.696.771	1.243.052	15.808.284
	Nº	70	107	628
Agua Potable	M\$	234.052	32.345	1.949.624
	Nº	4	2	45
Alcantarillado	M\$	228.475	367.854	3.822.084
	Nº	11	9	73
Vialidad	M\$	309.145	949.455	14.270.171
	Nº	5	35	232
Electrificación Rural	M\$	485.336	0	1.787.308
	N	36	0	143
Diseño Ingeniería	M\$	0	0	974.184
	N	0	0	11
TOTAL	M\$	3.987.409	4.336.938	57.560.513
	N	198	247	1.909

FUENTE: Estimación del autor hecha en base a antecedentes de la SUBDERE.

Si se compara la distribución señalada con los antecedentes disponibles en el caso de la inversión comunal financiada con recursos propios, se puede constatar un destino evidentemente complementario del FNDR en el caso de las zonas urbanas. Estas últimas cifras muestran una muy importante concentración de la inversión municipal en proyectos de infraestructura sanitaria (más del 45% de esos recursos), en tanto la de salud y educación no alcanza siquiera el 10%.

En el caso de las comunas rurales, la inversión con recursos propios (incluyendo el Fondo Común Municipal) suple parte de las falencias en el área de vialidad, pero se caracteriza por estar muy homogéneamente distribuida en todas las áreas señaladas. En particular, salud y educación se llevan casi el 15% de los recursos de disponibilidad municipal, lo que está reflejando las carencias que tienen estas zonas, que no alcanzan a ser atendidas totalmente con los recursos de un solo origen, requiriendo por ende de la acción complementaria del Estado en materia de financiamiento de los proyectos considerados

básicos en la estrategia de crecimiento con equidad. Esta situación de disparidad respecto del destino de los recursos del FNDR entre comunas rurales y urbanas, se ve agravado por el hecho de que éstos representaron, en el año 1991, cerca del 75% del total de recursos externos de las primeras, en comparación con menos del 50% de dicho total en el caso de las segundas. Ello genera una dependencia y condicionamiento mayor de la política de inversiones en el caso de las municipalidades rurales.

Considerando lo anterior, resulta necesario generar algún mecanismo que dé una cierta estabilidad en la disponibilidad de los recursos del FNDR para las municipalidades pobres, y por ende, a las clasificadas como rurales, sin que ello signifique violentar los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los proyectos presentados al Sistema de Inversión Pública. Esto se garantizó para los ejercicios presupuestarios de los años 1993 y 1994, ya que la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional estableció un artículo transitorio que obliga a reajustar los recursos del FNDR en una tasa no inferior al 25% por sobre el crecimiento del presupuesto destinado a inversión pública. El problema tiene relación con la necesaria proyección de largo plazo que debe considerar una estrategia de desarrollo comunal, lo que no se soluciona con una disposición transitoria como la anterior, sino más bien con un mecanismo que dé mayor estabilidad a la existencia y a la asignación de estos fondos.

V. CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones que se puede extraer a partir de este artículo es que el sector rural no enfrenta un sesgo negativo en términos de la distribución de los recursos del gasto social. Este hecho es cierto tanto para el conjunto de programas financiados a partir de recursos públicos, como en relación a los programas específicos del sector Salud y el PAE¹⁸.

Sin embargo, esta conclusión, que resulta cierta al considerar las cifras agregadas, esconde una realidad que se relaciona con el hecho de que una parte importante de los recursos destinados a gasto en Salud no llegan a beneficiar a los potenciales usuarios del sector rural. Esto se relaciona específicamente con las condiciones precarias de la inserción laboral de los trabajadores agrícolas¹⁹. Ello determina que para el caso específico de los recursos asignados en el ítem Previsión (pago de licencias médicas) y los de Subsidios Maternales, un importante segmento de los habitantes de zonas rurales quedan marginados del acceso a éstos.

Dado que el origen de lo planteado se relaciona directamente con las características del mercado del trabajo en este sector productivo -de una marcada estacionalidad- la respuesta a esta situación debe considerar necesariamente dicha realidad. El diseño de políticas públicas debe apuntar a conjugar la necesaria flexibilidad en el funcionamiento de ese mercado, con los requerimientos de mayor formalidad en las relaciones contractuales que se dan en el sector. Lo uno no contradice lo otro, ya que la mayor fluidez del mercado laboral no pasa por saltarse las normativas que rigen este tipo de relación. Por lo demás, los desafíos del desarrollo futuro del sector agrícola pasan por mejorar notablemente los índices de productividad per cápita actuales, lo que induce necesariamente a relaciones laborales más estables en el tiempo.

¹⁸ Este programa, a pesar de estar vinculado al sector Educación, puede ser considerado como parte de las iniciativas que el Estado desarrolla en materia de Salud, ya que se relaciona directamente con el tema de nutrición.

¹⁹ Esta situación se repite también en el caso de algunos programas considerados en la partida Previsión (subsídios monetarios) del gasto fiscal social.

En el caso particular de los recursos de disponibilidad municipal, los antecedentes analizados permiten concluir que la distribución de éstos beneficia claramente a las zonas rurales, especialmente en el caso de los asignados vía FNDR. Sin embargo, hay algunos hechos que deben ser considerados al momento de definir políticas en la materia. Lo primero es que el déficit histórico existente en materia de asignación de recursos públicos -no sólo los destinados a gasto social sino también los de infraestructura- hace que el mayor esfuerzo relativo que realiza el Estado por apoyar a dicho sector se tope con una importante brecha en términos de la base sobre la cual se hace dicha asignación.

En este sentido, si consideramos la evolución de las cifras de pobreza urbana y rural entre 1990 y 1992, podemos apreciar un impacto relativo mayor en la reducción de los niveles iniciales en las zonas rurales. Esto demuestra que la focalización del gasto social está dando resultados, en términos de reducción de los niveles de pobreza, al apuntar a disminuir la brecha señalada.

Dentro de las medidas de política orientadas al tema del financiamiento municipal, deben potenciarse todas aquellas que apunten a dar estabilidad en términos de los recursos con que cuentan las comunas. Sólo de esa forma se asegurará que los planes de desarrollo de largo plazo cuenten con la necesaria disponibilidad de fondos para abordar con eficiencia y efectividad los desafíos pendientes en materia de Salud y Educación. Especialmente si consideramos que las comunas pobres tienen dificultades estructurales para obtener financiamiento a partir de su propia gestión, más aún en el caso de las zonas rurales, donde existe una relación directa entre pobreza, tamaño reducido de las propiedades agrícolas y, por ende, exención del pago de contribuciones.

En este último caso las fuentes de recursos externas, especialmente el FNDR, constituyen la base para el diseño de políticas de largo plazo en los sectores sociales mencionados.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (1994), "Strategy for Rural Areas: Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty". Natural Resources and Rural Poverty Division, Latin America and the Caribbean Region. Washington DC, EE.UU.
- Barrera, A. (1993), "Desarrollo de las Areas Rurales en Chile: Oportunidades y Desafíos desde la Descentralización y el Gobierno Local". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1993), "Resultados Oficiales Censo de Población 1992: Población Total País, por Sexo y Edad". Santiago, Chile.
- Irarrázabal, I. y P. Joannon (1992), Recursos Externos de Repercusión Municipal. En "Problemas y Propuestas para el Sistema Financiamiento Municipal", *Documento de Trabajo* N° 176. Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1993), "Indicadores Sociales y Desarrollo Rural". En *Serie de Documentos Sociales*, División Social, Unidad de Percepción de Políticas Sociales. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1993), "Programas Sociales: Su Impacto en los Hogares Chilenos, CASEN 1990". Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1992), "La Situación Habitacional del País: Habitabilidad y Allegamiento". En *Serie de Documentos de Trabajo* CASEN 1990. Departamento de Planificación y Estudios Sociales. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1992), "Población, Educación, Vivienda, Salud, Empleo y Pobreza: CASEN 1990". Santiago, Chile.

- Palma, C. (1994), "Social Spending in Rural Areas". En *Strategy for Rural Areas: Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty*. Banco Mundial, Natural Resources and Rural Poverty Division, Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC. EE.UU.
- Raczynski D., A. Butelmann y P. Romaguera (1993), "Estudio sobre Características y Factores Determinantes de la Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile: Diagnóstico y Lecciones de Política". Informe de Avance N° 1. Documento no publicado. Santiago, Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior (1992), "Consolidado de Asignaciones Presupuestarias FNDR: Situación Final al 31 de Diciembre de 1991". Documento no publicado. Santiago, Chile.