

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998



FUNDACIÓN PARA
LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

SEMINARIO

TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO RURAL: DESAFÍOS PARA SUPERAR LA POBREZA

CONVOCAN

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

Instituto de Educación Rural

AUSPICIAN

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PATROCINAN

Ministerio de Agricultura, INDAP, FAO

Santiago de Chile, noviembre de 1998

ÍNDICE

Presentación

Evelyn Neelsen, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Alberto Etcheagaray, presidente Fundación Nacional de la Pobreza.

Panel Central

Emiliano Ortega, presidente Instituto de Educación Rural.
Jacques Chonchol, director Doctorado en el Estudio de la Sociedades Latinoamericanas de la Universidad Arcis.
Gustavo Gordillo, subdirector general y representante regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Panel I

Innovación productiva en el mundo rural: impacto en pequeños productores

María José Etcheagaray, jefe Unidad de Estudios y Proyectos Fundación Innovación Agraria.
Judith Gálvez, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad de Chile.

Panel II

Pobreza rural: análisis del impacto de las políticas sociales

Dorcas Frigolett, División Planificación Mideplan.
Álvaro Cruzat, asesor Fundación Jaime Guzmán.
Ricardo Romo, secretaría ejecutiva Programa Pro Rural.

Panel III

Educación rural: desafíos en el contexto de la reforma

Javier San Miguel, coordinador nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Rural del Ministerio de Educación.
Gabriel Larraín, director de Educación del Instituto de Educación Rural.

Panel IV

Asociatividad y gobierno local para el enfrentamiento de los desafíos del mundo rural

Jessie Echeverría, directora Región Metropolitana Instituto de Educación Rural.
Juan Carlos Espinoza, alcalde Ilustre Municipalidad de Melipeuco.
Manuel Peñailillo, presidente de la Confederación de Cooperativas Campesinas.
Claudia Huenchuleo, psicóloga Programa Servicio País.

Clausura

Carlos Mladinic, Ministro de Agricultura.
Alberto Etcheagaray

PRESENTACIÓN

Pese a los avances indiscutibles verificados a lo largo de esta década, la persistencia y reproducción de la pobreza rural representa un desafío que interpela al conjunto de actores políticos y sociales del país.

El mundo rural ha sufrido transformaciones más que significativas y enfrenta, de cara al nuevo siglo, la necesidad de equilibrar un proceso de modernización e innovación productiva, con mayores niveles de equidad y participación social en la definición de propuestas de desarrollo.

¿Cuáles son las principales transformaciones que ha sufrido el mundo rural en el último tiempo?, ¿qué desafíos deben enfrentarse para superar la pobreza?, ¿qué modalidad de desarrollo es viable para dar cuenta de la compleja realidad del mundo rural chileno?

El seminario "Transformaciones en el mundo rural: desafíos para superar la pobreza", realizado en Santiago en noviembre de 1998, planteó tales preguntas con el fin de contribuir a una reflexión sobre este ámbito, reuniendo a investigadores, profesionales que trabajan con la pobreza rural y funcionarios y autoridades del Estado cuyo quehacer se encuentra vinculado al tema.

Las experiencias y los puntos de vista que ellos expusieron ante los participantes en el seminario se recogen en este libro que esperamos sea un aporte para un mayor conocimiento del problema de la pobreza rural.

El marco general del problema se puede apreciar en las tres intervenciones que conformaron el Panel Central. Se desprenden, entre varios aspectos expuestos, dos primeras y básicas características que necesariamente tiene que estar presentes a la hora de abordar la pobreza rural. Una de ellas es que se suele confundir lo rural con lo agrícola, pese a que el mundo rural tiene una multiplicidad de manifestaciones (pequeños mineros, pequeños comerciantes, recolectores de frutos silvestres, pescadores artesanales, etc.). Y la otra es que la pobreza rural tiene muchas más dimensiones que la económica, aunque generalmente se la aborda sólo desde esa perspectiva. Los pobres rurales tienen incluso más dificultades que los pobres urbanos para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda, a los servicios básicos, etc.

Cuatro paneles estuvieron dedicados a temas más específicos. El primero de ellos abordó las posibilidades de la innovación productiva como una herramienta para los pequeños productores presentando la experiencia del Fondo de Innovación Agraria (FIA) además de analizar el impacto de estas innovaciones en los pequeños productores agrícolas.

El segundo se refirió al impacto de las políticas sociales y en él se dio a conocer un estudio en curso en la VI y X regiones que busca establecer una tipología de la pobreza rural; se abordó en detalle la dimensión agrícola del problema, y se informó sobre el Programa Pro Rural, cuyo objetivo apunta a la coordinación para hacer más eficaz la labor de las diversas instituciones que tiene programas dirigidos a los pobres rurales.

El tercer panel estuvo dedicado al problema de la educación, condición básica e indispensable para superar la pobreza rural, Según hubo consenso. En él se habló de la reforma educacional en los sectores rurales y la experiencia del Instituto de Educación Rural (IER) como agente y actor de la reforma en el mundo rural.

El cuarto y último panel estuvo dedicado a la asociatividad como un camino para superar la pobreza, temática que se abordó en cuatro exposiciones: una, desde un punto de vista global, recogiendo las dificultades con que se topa un proceso de asociatividad; el alcalde de Melipeuco, describió experiencias diversas y exitosas de asociatividad en la IX Región; el presidente de la Confederación Cooperativas Campesinas, abordó la asociatividad desde el punto de vista de la experiencia adquirida en esa organización y la última informó sobre un trabajo de investigación, a cargo del Servicio País, sobre la actividad de recolección de frutos silvestres en la región del Bío Bío.

En el cierre del seminario, el ministro de Agricultura, Carlos Mladinic, se refirió a los efectos de la globalización y la mejor manera de asumirlos a la imperiosa necesidad de que los trabajadores puedan especializarse y se creen nuevos empleos no agrícolas, y a la importancia de hacer frente a la pobreza en forma interinstitucional y descentralizada.

Reflexionar sobre éstas y otras temáticas, y mirar con profundidad el mundo rural, implica asumir el desafío de pensarnos como Nación, toda vez que muchas raíces de nuestra identidad cultural se encuentran en ese mundo. Confiamos que este documento permita continuar un diálogo que movilice nuevas acciones para superar la pobreza en el mundo rural.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

INAUGURACIÓN

INTERVENCIONES

EVELYN NEELSEN
ALBERTO ETCHEGARAY

MODERADOR

HUMBERTO VERGARA

EVELYN NEELSEN*

Me es muy grato participar en nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en el mío propio en este seminario, organizado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y el Instituto de Educación Rural y patrocinado por el PNUD. Agradezco a los organizadores de este evento por la invitación que nos han formulado para dialogar con enfoques y opiniones pluralistas sobre temas de tanta trascendencia, como son la pobreza y el desarrollo humano.

La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales, originado en la subproductividad del trabajo, la subvaloración de la fuerza de trabajo y de los productos que venden los pobres, la baja cobertura de los servicios del Estado y el escaso acceso a los conocimientos socialmente relevantes.

Superar las carencias de los pobres demanda un compromiso protagónico de los gobiernos, de la sociedad civil, de los sectores dirigentes, de la empresa privada y de las organizaciones no gubernamentales, así como de los mismos afectados. Con esta perspectiva, los objetivos de mayor participación comunitaria en el diseño, implementación y evaluación de proyectos sociales de descentralización de la gestión pública hacia los municipios y comunas, de accesibilidad a los recursos modernos de información y de capacitación, de formación de organizaciones que intervengan directa y decisoriamente en el orden de prioridades de las políticas públicas, de defensa, protección y de promoción de los derechos humanos como responsabilidad del Estado y de los organismos no gubernamentales, son el escenario con que se multiplicarán los liderazgos, lo que hará más fácil la erradicación de nuestros más acuciantes problemas.

Así lo ha entendido Naciones Unidas, lo cual explica su decisión de transformar con profundidad los énfasis de sus programas de cooperación, sus contenidos y sus metodologías.

Es por ello que el PNUD, a fin de contribuir a la creación de un mundo más estable y próspero para todos y de compartir esta idea con la comunidad internacional, ha estado publicando anualmente, a partir de 1990, un Informe sobre Desarrollo Humano, cuyo objetivo es crear conciencia en las sociedades civiles de los países y en sus gobiernos sobre el impacto que tienen las políticas y programas de desarrollo en la calidad de vida de su población.

Por noveno año consecutivo, dicho documento se ha transformado en el examen anual más importante de la forma en que vive la población de los países del mundo, presentando antecedentes del desarrollo humano, examinando los vínculos entre el crecimiento económico y las preocupaciones sociales, identificando otras posibles estrategias para este desarrollo y definiendo el proceso en base no sólo a los indicadores económicos, sino a los adelantos para satisfacer las necesidades humanas.

Considerar la pobreza y las desigualdades como causa primordial de los desequilibrios mundiales que afectan los propósitos de paz y de modernización, convertir su erradicación en una meta aquí y ahora y crear las condiciones de un nuevo orden internacional más justo y amable, siguen siendo las prioridades del desarrollo humano, el cual han empezado

* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

a medirse con nuevos índices, más ajustados a la realización plena de las potencialidades, el bienestar y la felicidad.

En resumen, quisiera señalar que el Informe es el único instrumento que nos permite analizar la situación en la que vive la población mundial. Nuestro objetivo central, distinto de preocuparnos únicamente por el crecimiento económico, es proveer información sobre la forma cómo se traducen esos ingresos en mejores condiciones de vida para el ser humano, quien es el objeto y sujeto del desarrollo.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

Tal como lo señala el Informe, el desarrollo humano es un concepto amplio e integral; comprende todas las opciones humanas, en todas las sociedades y en todas las etapas de desarrollo. Al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico como su distribución; tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aplicaciones humanas; tanto las aflicciones humanas del norte como las privaciones humanas en el sur.

El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado; se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad, teje el desarrollo en torno a las personas y no las personas en torno al desarrollo.

Para el PNUD, el desarrollo es permitir a las personas disfrutar de una vida prolongada, saludable y creativa; es el proceso de ampliar las opciones de la gente. Aspiramos a un ser humano libre y próspero en un planeta que podamos entregar a nuestros hijos y a los hijos de nuestros hijos.

Como hemos señalado, el desarrollo tiene una sola meta: mejorar la condición y la vida humana. Hoy más que nunca, casi a las puertas del siglo XXI, las metas y objetivos para erradicar la pobreza son una prioridad y una urgencia de todos.

Para el PNUD es una satisfacción y un honor que el gobierno nos haya solicitado colaboración para la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, con la cual estamos llevando a cabo uno de los proyectos de cooperación técnica más relevantes de nuestro programa, especialmente tomando en consideración que uno de los cuatro temas prioritarios del PNUD a nivel mundial es la erradicación de la pobreza.

Mediante este proyecto se espera establecer diferentes redes de instituciones del Tercer Sector que trabajan en el ámbito de la niñez, de la promoción de la mujer, de los discapacitados y en la diversidad de espacios rurales del país. Por esta razón, hemos dado con entusiasmo el patrocinio a este encuentro, que esperamos pueda contribuir a impulsar toda la potencialidad y la vocación de servicio y de cooperación de muchas instituciones chilenas con el objeto de construir una sociedad más igualitaria y más integrada. Para el PNUD, este encuentro es una de las expresiones de nuestra propuesta: crear un desarrollo humano en el cual ningún hombre, mujer o niño queden excluidos de la posibilidad de llegar a ser personas plenas.

ALBERTO ETCHEGARAY*

Agradezco la presencia de la señora representante del PNUD, del subdirector de la FAO, de los presidentes de los Consejos Regionales, de las filiales de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, de los representantes del IER, del Ministerio de Agricultura, del INDAP, de todos los servicios públicos, de los profesionales de la sociedad civil, de los panelistas, de las ONG, fundaciones, corporaciones y, muy particularmente, de los profesionales del Servicio País.

Estamos muy contentos de estar esta mañana en este encuentro que ha sido una larga aspiración de las personas que trabajan en el mundo rural, muy particularmente de los profesionales del Servicio País. Producto de las relaciones que ellos establecen con las comunidades, los municipios y las áreas temáticas del mundo de la agricultura, de la minería, de los servicios, del turismo, de la vivienda, de la salud, de la educación, con frecuencia han planteado la necesidad de reflexionar y compartir no sólo las experiencias sino también las inquietudes, las propuestas, las acciones y el hecho concreto de poderse ver cara a cara con todos aquellos que tienen responsabilidad, compromisos, inquietud, o realidad de vida con el mundo rural.

Es por eso que agradecemos con mucha fuerza al PNUD, al IER, al Ministerio de Agricultura, al INDAP y a la FAO el haber permitido que este seminario se realice, no sólo por el compromiso económico que eso significa, sino por el respaldo que han dado las instituciones, las personas y sus máximos representantes para que hoy día pudiéramos encontrarnos.

Hay muchas razones que avalan la necesidad de que en este país se tenga una preocupación preferente por el mundo rural y para ello doy algunas cifras.

Entre 1994 y 1996 el número de habitantes urbanos que superó la línea de la pobreza creció en un 5,1%, mejorando su condición, mientras que en las zonas rurales, en los mismos años, fue apenas un 0,3%, es decir, prácticamente estancada.

Por el contrario, el número de hogares en situación de pobreza, durante el mismo período, disminuyó en las zonas urbanas en un 4,3% y aumentó en el sector rural en un 0,5%.

Como se sabe, la pobreza en Chile se concentra fundamentalmente en las zonas urbanas porque hay más habitantes que viven en ella, pero la proporción de población pobre que vive en zonas urbanas es de un 21,8%. Por el contrario, la proporción de población pobre que vive en zonas rurales es de un 30,6%, un 50% mayor que la de zonas urbanas.

A nivel regional, se puede ver que en varias regiones hubo éxitos en la política de superación de la pobreza. Sin embargo, la pobreza rural en las regiones IV, V, IX y X aumentó. Hay siete regiones donde la indigencia rural también aumentó, lo cual confirma la extrema fragilidad social del sector. En cuanto a los ingresos, mientras en el año 1996 los ingresos promedio de las zonas rurales eran alrededor de \$200.000 por familia, en el sector urbano eran de \$463.000 por familia, es decir, más del doble. Lo más dramático es que un porcentaje de personas que están en el decil de lugares rurales más pobres, sólo recibía un ingreso de \$50.800. Es posible afirmar entonces que la heterogeneidad de la

* Presidente Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

estructura productiva se traduce en una brecha de productividad e ingresos entre los distintos sectores de la economía.

En Chile, según antecedentes del censo agropecuario del año 97, existen actualmente 329.500 explotaciones agropecuarias y silvícolas. Un 57% de ellas posee menos de 10 hectáreas o simplemente no posee tierras, encontrándose dedicadas principalmente a la producción de hortalizas, de cereales, fruticultura y ganado. Sólo 1/3 de los pobres rurales posee tierras agrícolas, 2/3 de los pobres rurales no tienen tierras. Cerca del 45% de los asalariados dedicados a actividades primarias extractivas vive en localidades consideradas como urbanas aun cuando, por su definición, son mucho más asimilables a lo que hoy día consideraríamos en países del primer y segundo mundo como localidades rurales.

La actividad agropecuaria tampoco constituye una realidad homogénea en el país, lo que se manifiesta en la coexistencia de varios tipos de sistemas agrícolas, tema que tratarán los panelistas.

Las zonas rurales, donde se manifiestan los mayores niveles de pobreza e indigencia, agravados por el complejo proceso de transformaciones económicas ocurridas a lo largo de la década y por un período de inestabilidad climática, presentan hoy día grave riesgo de pérdida de identidad cultural, situaciones límites que enfrentan familias, personas y comunidades.

LA DIVERSIDAD DE LA POBREZA RURAL

Nosotros hemos llevado al límite a nuestra Fundación, concentrando durante esta semana tres reuniones. Tenemos ésta, a comienzos de la semana, luego, a mediados de la semana, nos reuniremos con 185 profesionales para analizar su trabajo de seis meses, y el fin de semana, en Valparaíso, haremos un seminario sobre los pescadores artesanales, que en Chile tienen un riesgo evidente de desaparición: formas de vida, culturas de asociación, de trabajo y de producción se ven amenazadas porque no existe la suficiente posibilidad de hacerlas posibles en términos de un desarrollo armónico.

Es por eso que pensamos que la pobreza rural se expresa de manera diversa y afecta a un variado sector social: pequeños productores agrícolas, pescadores artesanales, recolectores de frutos silvestres, pirquineros, trabajadores asalariados y particularmente temporeros, comerciantes y microempresarios; personas y familias que habitan en localidades pequeñas, pero también un porcentaje importante que, aunque viviendo en centros tradicionalmente calificados como urbanos, sus ingresos dependen en buena medida de actividades primarias extractivas.

Esta realidad nos lleva, desde nuestro punto de vista, a plantear cinco temas que solamente esbozo.

El primero es que el mundo rural chileno enfrenta hoy día el desafío de su modernización e incorporación a un sistema económico de gran competitividad. El segundo es que el mundo rural implica cuestiones que van mucho más allá de la dimensión productiva; hay que hablar de otras particularidades sociales, lazos de identidad, grupos étnicos, patrimonio cultural, etc. El tercero es que se requieren políticas sociales con un mayor nivel de integralidad. El cuarto es que, para enfrentar los desafíos del mundo rural, se necesita un mayor énfasis en la asociatividad y articulación de intereses. Y el quinto es la necesidad de enfrentar estos desafíos del mundo rural pensando un proyecto de nación, un proyecto de

país, un proyecto de comunidad. Con esto quisiera terminar más bien animando a los que vamos a estar en el día de hoy en este tema.

Hay una enorme cantidad de seminarios, reuniones y eventos a los cuales se invita a muchas personas, y hay que hacer un esfuerzo muy evidente para asumir la gran expectativa y esperanza que las personas que viven en el mundo rural ponen en el grupo tan preparado, tan conocedor y tan experto que se ha reunido aquí. No les fallemos a ellos.

La impresión que tengo es que la gente se va desencantando que se hable de los temas, se compartan las experiencias y no se avance. No desconozco para nada la complejidad de esto. La gente que se acerca al tema de lo social y de la pobreza comete el grave error de creer que para enfrentarlo bien se requiere un poco de mejor gestión y un poco de mejor focalización, y que de alguna manera los que están en ello son personas que o marcan el paso o no han entendido la realidad de estas situaciones. Yo creo que son ellos los que no han entendido nada de nada.

Trabajar en el mundo rural es hoy día quizás de las exigencias profesionales, humanas y personales más complejas que tienen que debatir aquellos que se acercan desde el mundo de lo público, desde el mundo de sus profesiones, desde el mundo de sus organizaciones, etc. Se enfrentan con una gran cantidad de activos y de capitales, pero se encuentran con muchas situaciones negativas, entre ellas, la percepción que tiene la propia comunidad o el país, entre una mezcla de idealización de un mundo medio bucólico, una especie de paraíso terrenal, al cual se arranca uno de esta ciudad que lo agobia, pero se arranca y vuelve rápidamente de nuevo a la ciudad porque es ahí donde las cosas funcionan, es ahí donde se crea la riqueza, ahí es donde está el poder y es ahí donde se trabaja. Pero ese mundo rural tiene que ser un mundo que no solamente me acoja para mi agrado o para mi servicio; debe haber un respeto a su diversidad, a su identidad, a sus criterios, a sus ritmos, a sus tiempos.

UN PROCESO QUE NO SE LE EXIGE A NADIE

En el grupo de profesionales de Servicio País que aquí está hemos hecho siempre la misma reflexión: a los pobres rurales se les exige todo: que innoven, que cambien, que produzcan, que vendan, todo en un mismo proceso que no se le exige a nadie más.

Yo creo que reconociendo la dificultad, la heterogeneidad y las diversidades del lugar en el cual nos encontramos -y se lo quiero decir con mucha franqueza a las personas que están presentes aquí y que trabajan en el sector público-, debemos entregar, en primer lugar, nuestro reconocimiento y nuestro apoyo porque lo único que se hace es criticar y criticar al Estado y eso está destruyendo la posibilidad de que el Estado pueda hacer las cosas que le competen, porque si parte de una base de desconfianza, es imposible que se avance. Pero ¡ojo!: si le entregamos al Estado nuestro apoyo, que realmente se aplique y que actúe con integralidad. El Estado tiene demasiadas ventanillas y los pobres rurales tienen demasiados programas distintos a los cuales tienen que acomodarse, porque hay que meterse en esta modalidad famosa sin saber cuál es la modalidad que les es más adecuada a los pobres, a los cuales hay que aplicarles exactamente aquella política pública.

Hay que reconocer que en las ONG, fundaciones y corporaciones, a las cuales también se les desprestigia y se les ataca, hay un enorme acervo de conocimientos de muchos años, de mucha gente que ha estado muy metida en este tema. Hay aquí en esta sala por lo menos tres ex ministros de Agricultura, de distintos gobiernos, de distintos signos, que han

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

tenido responsabilidades internacionales y que han trabajado en áreas en las cuales incluso han asesorado a otros gobiernos, cuya experiencia y capacidad tiene que validarse realmente, hay dirigentes sociales de comunidades, hay alcaldes, hay personas vinculadas al mundo municipal. Hoy día se requiere un esfuerzo de escucha de todos, especialmente de las reflexiones que los panelistas nos hagan, pero también de las preguntas que posteriormente haga el público a esos panelistas y, en los talleres de la tarde, donde se recibirán las propuestas y se podrá avanzar. Yo creo que los pobres rurales se lo merecen. A eso los animo.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

PANEL CENTRAL

PANELISTAS

EMILIANO ORTEGA
JACQUES CHONCHOL
GUSTAVO GORDILLO

MODERADOR

GONZALO DE LA MAZA

EMILIANO ORTEGA *

Me alegro enormemente de participar en este evento, especialmente por la significación que tiene la presencia de quienes trabajan voluntariamente en el Servicio País. Me parece que los encuentros de profesionales jóvenes, con realidades humanas a veces críticas y situaciones difíciles, siempre crean esperanzas. Agradezco también las palabras de Alberto Etchegaray, cuando se refería al Instituto de Educación Rural.

El primer punto que yo quisiera dejar establecido se refiere a la evaluación de situaciones de pobreza. Me parece que este tema ameritaría un esfuerzo sistemático de mayor profundidad y con hipótesis más realistas con respecto a las realidades de pobreza e indigencia del mundo rural. Yo no estoy muy seguro de las cifras que se dan respecto a esta materia. Sólo si cuestionáramos la hipótesis de que en el campo es más barata la vida para los habitantes rurales, ya habría mucha materia en torno a la cual investigar para objetivar las situaciones de pobreza en el campo. El supuesto de partida para medir la pobreza estimando que el costo de la canasta de 53 productos calculada en Santiago, en el campo es 25% más barato, puede ser erróneo. Ello significaría, como es mi impresión, que la situación de pobreza en el medio rural sería mucho mayor que la que se ha estimado.

En general, el mundo rural, al margen de los hechos empresariales o de iniciativas sustantivas de carácter productivo en todos los países, está habitado por poblaciones en situaciones de pobreza. Por el contrario, y eso queda muy claro en el Informe de Desarrollo Humano y en las cifras que daba Alberto Etchegaray, hay que ver que, hace pocos años, las diferencias de ingreso promedio entre el mundo urbano y el mundo rural eran de tres a uno, y estamos llegando a relaciones de ingresos promedios de diez a uno. ¿Qué pasa en el mundo rural y por qué no hacer esfuerzos más sistemáticos para medir esos estados de pobreza?

El otro elemento que es muy impresionante en el caso de Chile y que muestra también la marginalidad en el orden cultural o intelectual en que permanece el mundo rural es el de la investigación. Yo les invitaría a que hicieran un recorrido por universidades y librerías para ver si encuentran algo, alguna investigación, alguna información sobre el mundo rural, pero una cosa en serio, en profundidad. Yo me atrevería a decir que sobre el mundo rural especulamos muchísimo más que lo que conocemos y el conocimiento es más empírico y vivencial que el conocimiento sistemático y ordenado.

De ahí que me atrevo a decir que estamos frente a un tema que en primer lugar es necesario conocer más en profundidad y detenerse frente a él. Las cifras son claras, en todo caso; ya Alberto Etchegaray las dio. Estamos en presencia de algún incremento, al menos en los últimos tiempos, entre 1994 y 1996, del número de pobres y del número de indigentes. Siete regiones del país tienen más indigentes hoy en el medio rural que lo que hace tres o cuatro años atrás.

LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y GEOGRAFÍA

Lo que más me sorprende de la realidad rural es la permanencia de las situaciones de pobreza. Están como arraigadas en el territorio en una forma que impresiona por su constancia a lo largo del tiempo. Hay una relación entre las situaciones de pobreza y la geografía del país. A mí me impresionó mucho porque pensaba que después del proceso de

* Presidente Instituto de Educación Rural.

la Reforma Agraria algo habían cambiado las cosas. Como ministro, me tocó recorrer el país en un momento en que hubo una nevazón en la cordillera que cubrió en alguna medida la precordillera y algo del valle central, desde Linares hasta Magallanes. Yo quedé, y por eso hice llamados dramáticos, impresionadísimo al ver cómo está escondida la pobreza en los sectores más pobres desde el punto de vista de los recursos y de las dificultades de acceso y de integración.

Otra realidad que es fácil de percibir es cuando hay situaciones de sequía; nuevamente se ve la precariedad. Ahí hay una reflexión que quiero hacer: en el mundo rural nuestro, las situaciones de pobreza persisten porque no tenemos una comprensión suficientemente detenida, me parece, de las realidades geográficas del país. Este es un país tremendamente difícil para convivir con el espacio natural del mismo. Las transformaciones que exige son muy caras. Siempre se dijo esto. Geógrafos o ensayistas siempre han puesto el acento en las dificultades enormes de hacer integración física, de hacer desarrollo de espacios precarios de carácter árido, con situaciones de sequía, con suelos degradados, con procesos erosivos, con dificultades enormes. Por eso es que creo que lo que viene ocurriendo respecto a la discusión sobre el futuro del mundo rural favorece muy poco a la lucha contra la pobreza y aquí me quiero detener un poco.

Pienso que, en general, las propuestas institucionales y económicas parten de un supuesto que no mira suficientemente a la integración social y mucho menos a un desarrollo de las iniciativas a partir de las personas, de las familias y de las comunidades.

Es más, se ha llegado a plantear, y siento que no esté Patricio Melero acá, una ideología que es dañina para el mundo rural y que se viene repitiendo durante 20 años. Su primera versión fue en 1975 y se repite sistemáticamente como una gota que va cambiando la manera de pensar en el país y las formas de acercarse a las realidades de Chile. El supuesto de esa nueva ideología sustituye a la ideología de la reforma, de la participación, de la organización social, de buscar espacios para que, desde la pobreza, los sujetos pudieran manifestarse organizadamente y hacer su propio camino y su propio desarrollo. Curiosamente, en ideologías neoliberales lo que se hace es determinar el futuro de algunos grupos sociales y fundamentalmente de los grupos rurales; ahí se muestra más aún la precariedad de la sociedad civil rural que tiene enormes dificultades para expresarse y plantear sus puntos de vista.

Esta ideología supone que hay fundamentalmente una línea para salir de la pobreza que es prepararse para ingresar al mercado laboral. Esta visión tiende a valorar las grandes escalas como base para el desarrollo económico y productivo, valorar las capacidades tecnológicas solamente a partir de fuertes inversiones y de tecnologías de punta muy avanzadas, desconociendo que hay una cultura rural que conoce el medio, que tiene sabiduría, que tiene una ética del trabajo, que tiene una cierta disciplina, que tiene un acercamiento social entre las personas, dentro de las familias para formar comunidades y, en esa distancia que se crea, la verdad es que se va percibiendo cómo esta suerte de visión del desarrollo mirado solamente desde el mercado y no desde la realidad humana y social real, que es la que tenemos que abordar, va creando dificultades para que el Estado responda a requerimientos específicos de este mundo rural.

Hace pocos días, un editorial de un periódico señalaba que el INDAP mantenía la pobreza y la reproducía, que los pobres del campo debieran migrar, y ahí se daba otro salto que es tremendo: que estos señores no tienen viabilidad, que las familias rurales no tienen viabilidad. Todo eso es lo que va sustentando una cierta inmovilidad, una cierta percepción

de las propias poblaciones rurales de que los servicios no son suficientes, de que el esfuerzo a veces también es distante por otras razones. Aquí voy a poner un ejemplo. Alberto Etchegaray señalaba algo; hablaba de la integralidad. Y es efectivo, hay una acción por la vía de numerosas ventanillas, que yo he contado: son 37 ventanillas solamente para considerar lo rural y lo agrario, cada una con metodologías que parecieran ser similares a las que se diseñaron en el gobierno militar, para concursar a recursos públicos. A veces, concursar para pequeños adelantos locales representa un esfuerzo tan grande de las comunidades rurales, que naturalmente exige la presencia de profesionales para poder llenar todos los requisitos y después postular a la espera de que haya recursos para poder responder a esos proyectos. Son 37 instrumentos distintos y lo que es peor es la formulación de módulos. El Estado sigue funcionando con módulos, módulos para la asistencia técnica y módulos del más variado orden.

¿Y qué nos está pasando en definitiva? Nos estamos distanciando de una visión humanista de lo que es el desarrollo. Por eso, una comunidad rural que quisiera ponerse en movimiento a través de sus representantes y de sus líderes, tratada parcialmente, con instrumentos fraccionarios, descoordinados, a veces duplicados, no logra esfuerzos organizados, estructurados que aborden la vida rural en profundidad, que coloquen los ingredientes de acuerdo con esa vida rural, con las relaciones sociales y económicas, de liderazgo, de política, de heterogeneidades, que las hay, para poder abordar estos temas.

LA NECESIDAD DE APOSTAR A LA VIDA RURAL

Yo creo que se requiere, y es uno de los mayores desafíos a mi juicio, apostar a la vida rural. El país ha ido dejando a la vida rural sin proyectos, hay que apostar a la vida rural *per se*, por su significación espacial, por su significación cultural, de las identidades, por las contribuciones también productivas y económicas extremadamente significativas. Yo me temo mucho que tengamos que encarar la vida rural en la sociedad chilena a través de la noción de minorías. Tengo la impresión de que, por el mal uso que se hace de cifras respecto a lo que ha ocurrido, supuestamente, con las poblaciones rurales de países industrializados, uno puede leer en muchas declaraciones que las poblaciones rurales tienden a desaparecer: Suiza tendría un 1,5% y Estados Unidos un 3 ó 4, etc. etc. Ahí, yo diría, existe casi un engaño intelectual. Estados Unidos tiene un 25% de su población en el medio rural, Suiza tiene más del 20%, Europa tiene el doble de la población rural que Chile. Una cosa es que la productividad agraria suba y por supuesto que los activos puedan disminuir en el trabajo directo de la agricultura, y otra es la vocación de la vida rural, la vocación de lo viviente en definitiva dentro de una sociedad, y esa vocación es la que tenemos que descubrir. Yo diría que el primer desafío es romper una forma de ver la sociedad chilena sólo desde lo económico, para verla desde todas sus dimensiones, y vamos a descubrir el potencial, la contribución tremenda que puede hacer la vida rural a la sociedad chilena.

Esta ideología apuesta a que los campesinos, especialmente los pescadores, no tendrían nada que hacer incluso en los aspectos económicos. Por eso, se cuestionan los gastos del FOSIS, del INDAP, etc. Pero todo indica lo contrario.

Felizmente aquí hay algunos dirigentes, está Manuel Peñailillo, presidente de la Federación de Cooperativas Campesinas, que lo puede señalar. El, que recorre el país con una mirada objetiva, podrá comprobar que sí existe iniciativa y capacidad de emprendimiento entre los

pobres. El país está lleno de ejemplos, pero en gran medida se presenta como inviables a los que muchas veces que son más viables.

Se ha acuñado un término que señala que el mundo indígena, las etnias, los pequeños tenedores de tierra, las economías familiares, no tendrían destino y he aquí un tremendo error, porque hay dos factores fundamentales de remuneración para este mundo: uno es el de los precios que reciben por sus producciones y el otro es el del mercado salarial y del mercado laboral. Están progresivamente complementando los ingresos generados por las actividades productivas, de manera que el tamaño de las unidades tiene poco que ver con las estrategias familiares que son mucho más complejas, utilizan todas las opciones posibles. Los pobres, las familias pobres, tienen una gran cantidad de iniciativas, y cuando se han estudiado las economías campesinas, se percibe la enorme capacidad de readecuación que tienen por la también enorme variedad de funciones que cumplen.

UN NUEVO DISEÑO DE LA AGRICULTURA

Hay una capacidad real de abordar el tema del desarrollo productivo. Inclusive, y aquí viene otro desafío, si nosotros consideráramos a Chile desde los pobres, haríamos otra agricultura; haríamos la agricultura que se ha intentado hacer, pero que no ha tenido suficiente apoyo, más aún en presencia de acuerdos internacionales de libre comercio.

El país tiene poca tierra, pero tiene tierras de gran fertilidad y, sobre todo, condiciones climáticas excepcionales. Si nos pusiésemos solamente a hacer investigaciones e innovaciones en función de actividades intensivas en mano de obra y de alto valor unitario para entregar a los mercados internacionales, habríamos avanzado mucho en el combate contra la pobreza y como prueba de ello voy a poner un ejemplo. La Fundación Chile inició un proyecto de producción de frambuesas para mercado internacional, imagen de lo que era el desarrollo: 500 hectáreas de berrys en el sur del país, en la X Región. Al poco tiempo quebró la empresa, porque es un típico cultivo intensivo en mano de obra, con alto valor unitario en algunos momentos. ¿Y quiénes están ahora en el negocio de los berry? Las familias más modestas del campo, con 1/4 de hectárea, con 1/2 de hectárea. Lo mismo sucedió en San Pedro en el caso de las fresas: hay 1.200 familias produciendo ahí, y uno podría hacer un largo recorrido. Si diseñáramos una agricultura distinta, poniendo un esfuerzo enorme de innovación, creo que responderíamos mucho más a los requerimientos del combate de la pobreza.

El tercer desafío es de carácter institucional. Yo veo en el país una mezquindad de la democracia tremenda, tremenda. Este largo historial democrático no ha sido capaz de generar instancias de decisión pública en el medio rural o en el espacio geográfico de Chile como corresponde. Una sola provincia de España tiene 50% más municipios que lo que tiene todo el territorio nacional. Aquí, la autoridad está de tal manera distante de la vida real -por razones institucionales, no personales o programáticas-, que efectivamente hay una dificultad grande de autoridad, en el sentido de ser generadores, autores socialmente, de validar las instancias de toma de decisiones. Hay pocos municipios, poquísimos. Además hay municipios que están debilitados, porque el centralismo no ha permitido su fortalecimiento, y el Ministerio de Agricultura, y aquí voy hablar por mi experiencia y sin criticar a nadie, es el ministerio más centralizado de todos. El esquema institucional nacional supone entidades de desarrollo regional, servicio de salud regional, y cada uno de los ministerios va en esa dirección. El Ministerio de Agricultura no tiene eso, y a mi juicio es indispensable que se integren todos los servicios del Ministerio de Agricultura a través

de servicios regionales de desarrollo rural. De otra manera estamos en presencia de lo que ha hablado Alberto Etchegaray, de un montón de ventanillas.

Se me ha pasado el tiempo y solamente quisiera señalar una cosa respecto al esquema en que Chile está metido en relación a la agricultura y el medio rural. Yo no conozco ninguna experiencia a nivel mundial, ni mucho menos en América Latina, en que el desafío del desarrollo rural sea más intenso que en Chile. Primero, por razones geográficas, no nos damos cuenta de que somos un país con un 90% de montañas, con una dificultad de integración física enorme, por razones climáticas y otras, pero, sobre todo, porque nosotros emprendemos una aventura que no la ha emprendido nadie.

No conozco ningún caso en la historia de las economías en que hayan aceptado abrir las fronteras enteramente, sin pensar en qué pasa con la vida rural, sin pensar en todas las distorsiones del mercado -porque no es posible discutir que distorsionan los mercados-, aunque los organismos internacionales se aburren de estar publicando las cifras. Nosotros somos capaces de competir con el mundo entero, sin ninguna reserva. Entonces, vean ustedes, el año 1996 llegamos a un acuerdo con Argentina y con los otros países del Mercosur en materia de libre comercio. ¿Qué pasó el 97? Tomamos la IX Región, este es un estudio del Ministerio del Interior, y ese año los ingresos promedio de todos los habitantes de la IX Región descendieron un 10% sólo por el hecho de la caída de los precios de los productos que esa región genera. Entonces se debe hacer un esfuerzo con una voluntad enorme de aplicar más recursos, más iniciativas y, sobre todo, de abrir caminos a la participación, a la autoridad, en fin, a las decisiones públicas en función del desarrollo rural.

Yo temo mucho que la encuesta de noviembre de 1998 nos siga mostrando una realidad bastante crítica. Si uno ve uno de los lados de las remuneraciones del mundo rural, es la remuneración a la agricultura por la vía de los precios.

JACQUES CHONCHOL*

Muchas gracias por la invitación a este seminario sobre el mundo rural que era necesario porque la verdad es que, cuando se lee la prensa aquí en Chile, da la impresión de que el mundo rural ya no existe y que solamente interesan los problemas de la producción agrícola. Sin embargo, no sólo en Chile sino que en América Latina es un hecho que la población rural constituye entre la cuarta y tercera parte de la población total de la región, y una parte importante de esta población vive en la pobreza y merecía mejor suerte que la que tiene en la actualidad.

Quisiera señalar en primer lugar que coincido con lo dicho por Alberto Etchegaray: que el mundo rural no es solamente el mundo agrícola. No cabe duda de que en el mundo rural la agricultura tiene una importancia muy grande y los que trabajan en ella representan el 80% o más de la población rural, pero también es importante que no nos olvidemos de que el mundo rural está constituido por pescadores artesanales, pirquineros, pequeños mineros, pequeños comerciantes y gente que vive de la recolección de diversos productos naturales. Esto nos conduce a la necesidad de no olvidar nunca que en las soluciones para los problemas del mundo rural hay que ir más allá de aquellos relacionados con la agricultura. Pero como la agricultura constituye sin duda la actividad básica y fundamental del mundo rural, voy a tratar primero de referirme a algunos de los aspectos principales de la política agrícola tal como yo los veo.

La agricultura en Chile significa muy poco desde el punto de vista de su aporte al ingreso nacional. En los últimos 10 a 12 años representa entre el 8 y el 10% de dicho ingreso y por lo tanto una caída o un aumento en el ingreso agrícola no tiene un impacto excesivo en el ingreso nacional. Esta es tal vez una de las razones por las que se le da poca importancia. Pero, en cambio, ella es mucho más significativa desde el punto de vista de su contribución a las exportaciones. En este momento las exportaciones agrícolas de Chile, según las últimas cifras disponibles, representan unos 4.500 millones de dólares, lo que constituye alrededor de un cuarto de las exportaciones totales del país. De este total de exportaciones agrícolas, un 37% corresponde a frutas y hortalizas, un 39% a productos forestales diversos y un 10% a vinos, por lo que estos tres rubros representan cerca del 90% de las exportaciones agrícolas totales. Así, pues, por esta razón, hay siempre alguna preocupación por lo que respecta a los volúmenes y precios de estas exportaciones.

Pero la agricultura, y esto es lo que nos interesa desde el punto de vista de la pobreza, también representa mucho desde el punto de vista de la población y el empleo. La población rural se estima hoy, en cifras aproximadas, en unos 2,2 millones de personas, el 16 al 17% de la población total del país, y el empleo agrícola ocupa entre 800 mil y 900 mil trabajadores, sumando los trabajadores permanentes y los temporales. La tasa de desocupación agrícola es inferior a la tasa de desocupación global, pero el sub-empleo es mucho más significativo en la población rural que en el resto de la economía. La mayor parte de la fuerza de trabajo agrícola se emplea entre la VI y la X regiones (Rancagua a Chiloé) con particular concentración en la VII y VIII (Ñuble, Bío Bío, Arauco, Malleco y Cautín).

* Director Doctorado en el Estudio de Sociedades Latinoamericanas de la Universidad Arcis.

LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA

Desde un punto de vista general, se considera que los grandes problemas que afectan hoy a la agricultura chilena son los siguientes: la necesidad de aumentar su rentabilidad y competitividad, la necesidad de consolidar el proceso de ajuste y transformación agrícola productiva, la necesidad de desarrollar nuevas líneas de investigación en torno a productos con un mayor valor agregado destinado a los mercados externos y la necesidad de modernizar la agricultura campesina. Pienso que todos estos problemas son reales, si miramos a la agricultura simplemente desde el punto de vista de una tesis productivista de incremento de la producción, pero no son suficientes desde el punto de vista de lo que ella implica para el mundo rural y para los intereses a más largo plazo del país.

Me parece que los puntos que habría que enfatizar, sin que esto signifique un orden de prioridad, son: salvar de su rápida desaparición el escaso suelo agrícola útil de que Chile dispone, mejorar las condiciones sociales de la población temporera que trabaja en la agricultura, así como la de aquellos que dependen de la pequeña agricultura familiar, afianzar un mínimo de seguridad alimentaria nacional (este tema ha sido completamente olvidado en los últimos años como si nosotros tuviéramos afianzada para siempre nuestra seguridad alimentaria independientemente de lo que pase en los mercados internacionales), establecer las condiciones de un sistema agrícola sustentable y revalorizar el espacio rural para dar empleo productivo y mejorar las condiciones de vida de la población rural, evitando el actual desequilibrio urbano-rural y sus consecuencias. Finalmente, a todo esto habría que agregar lo que interesa particularmente aquí: crear las condiciones para superar la situación de pobreza rural que proporcionalmente es más grave que la urbana.

Creo que hay que afirmar con fuerza que no se puede modernizar y hacer más productiva y eficiente la agricultura marginalizando de este proceso a la gran masa rural, como algunos lo están proponiendo en los últimos años.

No hay más que leer numerosos artículos que aparecieron en la gran prensa con motivo de la reciente asociación de Chile al pacto del Mercosur en que se proponía como solución al problema agrícola darle crédito a los grandes agricultores para que aumentaran el tamaño de sus explotaciones, porque, según dichos artículos, eran los únicos capaces de competir, por sus superficies y por los capitales que podrían invertir, así como por su tecnología en el mercado internacional, y de soportar, al mismo tiempo, la competencia de los productores externos.

La solución al problema agrícola y rural, según este criterio, era hacer más grandes a los grandes, de manera que ellos fueran más competitivos y el país más eficiente. Lo que pasara con el resto de la población rural, que sin embargo era la mayoría, había que olvidarlo desde el punto de vista económico y preocuparse sólo como problema social. Inclusive, algunos senadores de la República opinaron en este mismo sentido.

EL DESAFÍO DE MODERNIZAR CON EL CAMPESINADO

Creo que el desafío verdadero y fundamental es cómo modernizar la agricultura incorporando al campesinado al proceso modernización y no marginalizándolo o desplazándolo para ir a aumentar la pobreza rural o urbana. En 1994, según la Encuesta Casen, unos 720 mil rurales vivían en situación de pobreza o indigencia, lo que constituía

el 32% de la población rural, y una buena parte de esta pobreza se concentraba en unas 147 comunas con elevada población rural. El primer problema básico ha resolver es, pues, cómo mejorar las condiciones económicas y sociales de la agricultura campesina. Esta corresponde a una fuerza de trabajo que se clasifica, según los censos, en trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. El universo de estas unidades productivas, no habiendo cifras muy precisas para ello, se estima que está entre 225 mil y 260 mil explotaciones, las cuales en su conjunto aportan cerca de un tercio de la producción agrícola nacional. Los agricultores campesinos representan una población de 1,1 a 1,2 millones de personas, lo que significa la mitad de la población rural de Chile. Es entre ellos donde se ubica al menos el 40% de los pobres que viven en el campo y en su conjunto abarcan unos 180 mil hogares.

Dentro de la agricultura campesina es posible identificar distintos tipos de unidades productivas, que van desde las explotaciones minifundistas que se sostienen fundamentalmente con el autoconsumo adiccionado con trabajos exteriores, hasta aquellas que corresponden a unidades familiares de mayor tamaño, lo que permite un adecuado desarrollo de la unidad productiva y genera mayores ingresos para el grupo familiar.

La heterogeneidad de la agricultura campesina y la fuerte relación que se da en ella entre la unidad de gestión económica (la explotación) y la unidad de vida de la familia rural (el hogar) son dos elementos necesarios de considerar al abordar su fomento y desarrollo.

Se ha acostumbrado hoy día, bajo el imperio de las ideas neoliberales, a clasificar las explotaciones familiares campesinas en viables y no viables. Las primeras, por su mayor capacidad y dimensión económica, serían susceptibles de ser ayudadas con créditos y transferencias tecnológicas y podrían llegar a ser rentables. Las segundas no tienen viabilidad por su tamaño muy reducido y por lo tanto no tienen solución en materia económica. Son solamente un problema social que se debe atender a través de políticas sociales. Creo que es necesario oponerse tajantemente a esta división, por un lado, porque lo viable y lo no viable dependen de un conjunto de factores externos e internos (tipo de producción, existencia de mercado, tecnología, disponibilidad de capital, etc.), y por otro, porque al considerar como no viable a la mayoría de las pequeñas explotaciones desde el punto de vista de la actual rentabilidad agrícola, se marginaría del proceso productivo a buena parte de la población campesina. Esto que es válido para Chile lo es también con mayor razón a nivel mundial donde más de 2.000 millones de campesinos serían no viables de acuerdo con estos criterios.

La agricultura campesina concentra su producción en ciertos cereales, como el trigo, el maíz y el arroz, en chacras, papas, porotos, y otros cultivos asociados con productos frutícolas y hortícolas, en ganadería menor y a veces en leche. Hay gran cantidad de situaciones. Quisiéramos a modo de ejemplo señalar algunos casos de esta agricultura donde se observa un gran nivel de pobreza: los pequeños productores de orégano, ajos y alfalfa de las quebradas del Norte Grande; los ganaderos de origen aymará del altiplano chileno; los minifundistas atacameños del oasis interior de Antofagasta; los pequeños propietarios y comuneros del Norte Chico que viven de la crianza de cabras y de la siembra de trigo alternada con pequeñas actividades mineras; los minifundistas del secano costero de Puchancaví al Sur que se extienden por toda la Zona Central del país; los bolsones de campesinos pobres de la Cordillera de la Costa y de las quebradas accesibles de la Cordillera de Los Andes entre la VI y X regiones (Costa Seca de Colchagua, Talca, y Ñuble; minifundo campesino mapuche de Malleco, Cautín, de la Cordillera del Alto Bío Bío, de

Lonquimay y Curarrehue y de la Costa de Valdivia y de Osorno); pequeños agricultores de la Cordillera de la Costa de Llanquihue; colonos de Chiloé y Aysén.

Creo que, a pesar de que se necesitan mejores estudios, no es difícil precisar dónde se encuentra la mayoría de la población rural pobre de nuestro país y hacia dónde habría que orientar los esfuerzos para poder ayudarla a mejorar su situación.

Por lo tanto, si queremos enfrentar la pobreza rural, el primer problema es cómo somos capaces de formular una política de desarrollo y a este respecto coincido totalmente con lo que decía Emiliano Ortega: "Una política de desarrollo global y no proyectitos para una u otra cosa".

EL PROBLEMA DEL TRABAJO TEMPORAL

Un segundo problema esencial, desde mi punto de vista, es cómo mejorar la situación de trabajo en que vive la población temporera del agro. El sistema de trabajo temporal emplea hoy en Chile cerca de 300 mil trabajadores que contribuyen fundamentalmente a la producción frutícola, hortícola y forestal. El 83% los trabajadores de la fruta son temporeros y 52% de ellos son mujeres. La gran mayoría de estas mujeres son madres, muchas de ellas jefas de hogar. Trabajan hasta 12 y más horas diarias en la temporada que comienza con el raleo y termina con la cosecha de la fruta varios meses después.

Las relaciones de trabajo se caracterizan por su precariedad: los contratos de trabajo han aumentado en las contrataciones directas, pero han disminuido en el caso de los contratistas, a pesar de que la ley hace co-responsables a los propietarios de la relación contractual indirecta. De hecho, los temporeros prefieren no hacer contrato, pues les descuentan el 20% del salario para una previsión y salud que en definitiva no los beneficia, debido a su inestabilidad laboral. En la mayoría de los valles frutícolas los trabajadores son lugareños y se ocupan recurrentemente en los mismos lugares. A los temporeros se les niega la negociación colectiva.

En algunas comunas netamente frutícolas más de la mitad de los temporeros son allegados. El sistema de trabajo temporal tiende a provocar promiscuidad y desintegración familiar. En efecto, durante el verano el hombre trabaja de día en el huerto y la esposa de tarde y de noche en el *packing* inhibiendo el encuentro familiar. En invierno deben emigrar (por lo general el hombre, pero a veces también la mujer) por la falta de oportunidades de trabajo, con efectos sobre la familia y abandono de los niños.

Un problema muy grave que afecta las condiciones de salud de las temporeras es el empleo indiscriminado de plaguicidas, algunos de ellos peligrosos y tóxicos y casi sin ningún control del Estado. Con el boom experimentado en la fruticultura y lo forestal, las importaciones de plaguicidas han aumentado constantemente. En 1997 ingresaron al país 15.350 toneladas de estos agroquímicos con 898 productos diferentes.

Los pesticidas organo-clorados, como el Aldrín, Endrín, Dieldrín, Lindano y DDT, que se usan profusamente en el campo, tienen la propiedad de mantenerse por largo tiempo en los suelos. El Lindano, por ejemplo, se calcula que persiste durante 14 años en el ambiente. Los plaguicidas no sólo quedan en el lugar donde son arrojados, sino que también son transportados a largas distancias por el agua, contaminando mares, ríos, canales y napas subterráneas. Dentro de los plaguicidas hay cuatro pertenecientes a la

llamada "docena maldita" (Linado, Paraquat, Pentaclorofenol y Parathion) cuyo uso ha sido prohibido en la mayor parte de los países industrializados. Además, hay más de 70 que son venenosos por sus efectos agudos y están clasificados en la categoría de altamente peligrosos y tóxicos.

Como consecuencia de la exposición a plaguicidas y a la contaminación del ambiente, especialmente de los suelos, de los alimentos y de la leche materna, la población temporera con graves problemas ha estado creciendo. Los casos de temporeros intoxicados son innumerables todos los años y, además, se han dado numerosos casos observados en hospitales de Rancagua, Curicó y otros de niños que han nacido con malformaciones. Frente a esto, la legislación vigente da muy pocas atribuciones al Ministerio de Salud para su control.

EL CAPITAL TIERRA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un tercer problema que se observa en Chile es la rápida desaparición del escaso suelo agrícola útil del país. Siendo Chile un país predominantemente montañoso y desértico dispone de pocas tierras agrícolas. De sus 75,6 millones de hectáreas de territorio total, únicamente alrededor de tres millones son suelos de cultivo según el Censo Agrícola de 1997 y, de éstos, poco más de un millón son tierras regadas. O sea que disponemos de menos del 5% del territorio total apto para los cultivos. Este es el capital tierra que tenemos. ¿Qué está pasando hoy día con esta tierra? Anteriormente, había una regulación en que no se podían destinar esas tierras agrícolas a otras finalidades o a parcelaciones sin la autorización expresa del Ministerio de Agricultura; esta legislación fue suprimida por la dictadura y no restablecida por los gobiernos democráticos posteriores. Hoy día, cualquier persona que considere que es mal negocio destinar sus tierras a la agricultura las puede vender, entre otras cosas, como parcelas de fin de semana, con lo que obtiene una rentabilidad mucho más alta.

Debido a la fuerte expansión urbana, especialmente en la Región Metropolitana, Valparaíso, O`Higgins, y a la proliferación de estas parcelas de fin de semana, muchas de esas tierras se están perdiendo definitivamente para la agricultura. En 1994 solamente en la Región Metropolitana se perdieron 50 mil hectáreas. De seguir esto al ritmo actual, pronto el capital nacional tierra agrícola, que pertenece a todos los chilenos y que es una garantía indispensable para el futuro alimentario de la nación, va a haber desaparecido en su mayor parte.

Un cuarto problema es afianzar un mínimo de seguridad alimentaria. Las cosechas mundiales varían brutalmente. Hay años de buenas cosechas y otras de malas y si se produce una baja de crecimiento generalizado de ciertas producciones esto conduce a lazas bruscas de precios acompañadas de fenómenos especulativos que los elevan aún más.

Por otro lado, todos los estudios mundiales nos están mostrando que si la población sigue aumentando, como es probable, aunque lo haga a un ritmo menor, llegaremos a unos seis a siete mil millones de personas que se enfrentaran con tierras agrícolas que están desapareciendo por el avance de las ciudades, la construcción de obras públicas, la desertificación o por fenómenos de salinización. Esto nos obliga a tener también una visión de largo plazo y no solamente pensar en una visión de corto plazo.

Algunos dicen que no hay que preocuparse de esto porque existe una gran abundancia de productos, los precios son bajos y la biotecnología va a aumentar los rendimientos de las cosechas. Pero la experiencia nos muestra que a menudo esto no ocurre así y malas cosechas generalizadas producen bruscas alzas de precios o fenómenos de desabastecimiento. Si no tenemos, pues, una política de seguridad alimentaria podemos correr serios riesgos en el futuro. En la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO en Roma en 1996 se señalaba: "La seguridad alimentaria universal y sostenible es una prioridad del mundo actual, del cual ningún país puede sentirse exonerado. Los gobiernos, individual o colectivamente, tienen la responsabilidad de dedicar de manera eficiente suficientes recursos públicos para acelerar la obtención de la seguridad alimentaria a nivel nacional e internacional".

LA SUSTENTABILIDAD DE LA AGRICULTURA

Finalmente, quisiera referirme a la necesidad de reforzar la sustentabilidad de nuestra agricultura. Este es otro problema clave para nuestro país, donde se observa una pérdida brutal de recursos. El propio ministro de Agricultura declaraba en *El Mercurio* el otro día que el 62% de las tierras agrícolas de Chile están afectadas por el proceso de erosión. Este es un viejo problema que viene desde hace muchos años, pero no hemos sido capaces de impulsar planes de recuperación para hacer sustentable nuestra agricultura.

A ello debe agregarse la pérdida de aguas de riego por desertificación, agotamiento de las napas freáticas y la degradación de la calidad de las aguas por la lixiviación. A este respecto cabe agregar que tenemos un absurdo sistema de derechos de agua en que no existe casi ningún control sobre la adquisición de estos derechos ni una mantención adecuada de estos recursos. La dictadura nos dejó a este respecto una de las legislaciones más irresponsables e individualistas de las que existen en el mundo.

Dentro de este aspecto de la sustentabilidad de los recursos agrícolas, quisiera referirme a lo que está pasando con las plantaciones forestales. Un estudio reciente hecho en la Región de la Araucanía ha mostrado de un modo concluyente que el sector forestal que se ha expandido considerablemente en diversas comunas de la región acentúa el proceso migratorio campo-ciudad, produciendo un crecimiento de la pobreza urbana y rural. En general, las comunas con más del 20% de superficie forestada tienen un promedio de pobreza muy superior a la del grupo de comunas con menos del 5% de superficie forestada. Esto está vinculado con el hecho de que la forestación aumenta la desocupación entre los trabajadores originales de esas tierras y satisface sus necesidades de mano de obra con pequeños equipos de especialistas traídos de otras partes

Por último, termino con lo que señalaba Alberto Etchegaray: creo que lo rural va más allá de lo agrícola, lo que significa que tenemos que concebir el espacio rural como un espacio de desarrollo en el que se integran lo agropecuario con lo industrial, los servicios y otras actividades. En la mayoría de los países desarrollados hay hoy día una población rural que en gran parte no es agrícola, pero que vive en zonas rurales. Ello se debe a una descentralización industrial y de otras actividades lo que facilita la dispersión de la población por la posibilidad de encontrar empleo en otras partes y un mejor equilibrio entre el espacio rural y el espacio urbano. Tenemos, pues, que tener una política de desarrollo rural que implique la creación en dichos espacios de empleos no solamente ligados a la agricultura, sino también a la industria, a los servicios, al turismo, al comercio y a

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

numerosas otras actividades. Esto implica una política de inversiones y de revalorización del espacio rural que es un elemento indispensable para la superación de la pobreza.

GUSTAVO GORDILLO*

En primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores del evento que me hayan invitado, aunque debo decir que en cierto sentido me autoinvité, porque cuando me mandaron una nota diciendo que si la FAO quería auspiciar el evento, yo les contesté que desde luego que sí, pero también añadí que por qué no me invitaban para platicar sobre la pobreza rural en América Latina.

Me interesa mucho entrar en este tipo de discusiones y debates, porque lo que estamos percibiendo es una situación extremadamente grave en materia de pobreza en toda América Latina.

Van a ver ustedes unos datos que les vamos a mostrar. No estamos todavía sacando datos del 95 y 96, aunque los tenemos de muchos países, pero yo verdaderamente estoy escandalizado con los últimos datos y estamos verificando que sean efectivamente correctos. En esto de los datos y de cifras hay muchos problemas, como ya lo señaló Emiliano Ortega, pero aun así nos indican tendencias. Estamos viendo tendencias, con magnitudes distintas, pero tendencias similares en muchos países, como se va a ver en la presentación. Es absolutamente claro que el problema de la pobreza en América Latina es un problema, sobre todo, de pobreza rural.

Si estamos hablando de la equidad, yo creo que es importante ver el problema desde el lado pobreza y desde el lado de la distribución del ingreso. Por eso estoy presentando datos de ambas cuestiones.

Voy a tratar de ir muy rápido en los cuadros porque quisiera tener un poco de tiempo para exponer lo que son mis posiciones personales, no de la FAO, con respecto a cuáles pueden ser las maneras de encarar muchos de estos retos.

En el primer cuadro (Cuadro 1) que les estoy presentando están los datos en porcentajes de la magnitud de la pobreza y de la indigencia en América Latina, porque me parece que son más relevantes que las cifras absolutas, que dan alrededor de 209 millones de pobres en América Latina y que pueden ser cuestionables. Yo prefiero mejor usar los porcentajes. ¿Qué es lo que nos están diciendo los porcentajes? Lo que dijeron tanto Emiliano como Jacques: que la mayor parte, porcentualmente hablando, de los pobres están en el ámbito rural. Hay, de 1980 a 1994, una pequeña variación, lo cual nos está también indicando la persistencia de la pobreza rural, es decir, que es un fenómeno bastante estructural. Y si vemos las cifras de indigencia, todavía más, tenemos un núcleo sumamente duro de indigencia, que del 80 al 94 ha aumentado de un 28 a un 33%.

* Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA a)
 (%)
 1980-1994

	Pobres b)			Indigentes c)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

c) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Ahora les quiero presentar el siguiente cuadro (Cuadro 2), donde estamos tratando de ver cuál es la magnitud de la pobreza y la variación que hubo entre los 90 y 94, considerando algunos de los países sobre los que tenemos datos concretos y clasificando la magnitud de la pobreza en baja, media, alta y muy alta. Todos estos son datos de la CEPAL. Luego, en el mismo cuadro, se muestran las tendencias que vemos para el 95-96 y la magnitud actual de la pobreza comparada con niveles anteriores. Pero yo me quiero concentrar sólo en los dos primeros aspectos: la magnitud de la pobreza y la variación para el 95-96.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): NIVEL Y VARIACIONES DE LA POBREZA URBANA EN LOS 90 a)

Magnitud de la Pobreza en 1994 b)	Variación 1990-1994	Tendencia 1995-1996 f)	Magnitud actual de la pobreza comparada con niveles anteriores	
			1990	1980
<u>Baja (menos de 15%)</u> Argentina Uruguay	bajó + bajó +	Aumentó + se mantuvo	menor menor	mayor menor
<u>Media (15 a 30%)</u> Chile Costa Rica Panamá	bajó + Bajó bajó c)	Bajó se mantuvo se mantuvo	menor menor menor	menor igual menor
<u>Alta (31 a 50%)</u> Brasil Colombia México Perú Venezuela	se mantuvo se mantuvo bajó e) bajó + d)	bajó + se mantuvo Aumentó + Bajó Aumentó +	menor igual mayor mayor mayor	menor igual mayor igual mayor
<u>Muy alta (más de 50%)</u> Bolivia Honduras	bajó + e) Bajó	se mantuvo Aumentó +	menor	... mayor

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares y cifras oficiales de los países sobre indicadores macroeconómicos.

- a) El signo "+" indica que la variación de la pobreza fue superior a 4 puntos porcentuales.
- b) Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.
- c) Período 1991-1994.
- d) Período 1991-1994. Estimaciones basadas en datos de encuestas sobre niveles de vida
- e) Período 1989-1994.
- f) Evolución estimada entre fines de 1994 y comienzos de 1996 basadas en los cambios observados en los indicadores macroeconómicos estrechamente vinculados a variaciones de la magnitud de la pobreza.

En los países con bajo nivel de pobreza, Argentina y Uruguay, la tendencia entre el 95 y el 96 es a que crezca, en Argentina, y que se mantenga, en Uruguay. Uruguay no sólo tiene niveles muy bajos de pobreza sino probablemente la mejor distribución del ingreso en la pésima mala distribución del ingreso que tenemos en América Latina.

En los países que tienen una pobreza media (15 a 30%), Chile, Costa Rica y Panamá, la variación entre el 90 y el 94 es a la baja en todos. Y la tendencia 95-96 es a bajar, en Chile, y a mantenerse en Costa Rica y Panamá. Estamos hablando de tendencias, no estamos dando ni cifras absolutas ni porcentajes.

Si quisiéramos tener un grupo de países donde decimos aquí está concentrada la pobreza y por lo tanto aquí está concentrada la pobreza rural, y es lo que hace la diferencia en números globales en América Latina, son los siguientes países: Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. ¿Qué es lo que hemos visto entre el 90 y el 94? Que en Brasil y Colombia se mantiene el nivel de pobreza, en México baja y en Venezuela aumenta. La tendencia 95-96 es que Perú y Brasil bajan. El de Brasil es un fenómeno muy interesante, muy importante, porque yo creo que por primera vez el nivel de pobreza está bajando en algún porcentaje. En Colombia, la tendencia es a mantenerse, en México a aumentar (los datos que tenemos es que aumenta en una forma muy significativa) y en Venezuela también a aumentar. Luego, en los dos países de los que tenemos datos que indican una pobreza muy alta -Bolivia y Honduras-, la magnitud de la pobreza baja entre el 90 y el 94 en 95 y 96 y la tendencia 95-96 es a mantenerse en Bolivia y a aumentar en Honduras, donde, con los últimos fenómenos, va a estar todavía más grave aún.

De una serie de estudios recientes, incluyendo uno muy serio del BID, podemos extraer las conclusiones señaladas en el Cuadro 3. Los pobres rurales constituyen más del 60% de los pobres en México, en América Central, y en los países andinos hay una fuerte concentración geográfica en esta parte. Dos tercios de los pobres rurales son pequeños agricultores, los restantes son trabajadores sin tierra. La mitad de los pobres rurales tiene un acceso limitado a recursos productivos para generar suficientes ingresos agrícolas. En todas partes, las proyecciones indican que los pobres rurales sin acceso a recursos agrícolas crecerán más rápido.

Cuadro 3

CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES RURALES

- Los pobres rurales constituyen más del 60% de los pobres en México, Centroamérica y los países andinos;
- Dos tercios de los pobres rurales son pequeños agricultores, el resto son trabajadores sin tierra;
- La mitad de los pobres rurales tiene un acceso limitado a los recursos productivos para poder generar suficientes ingresos agrícolas;
- Las proyecciones indican que los pobres rurales, sin acceso a recursos agrícolas, crecerán más rápido que aquellos que sí los tienen;
- 6 de cada 10 niños menores de 15 años son pobres;
- Pobreza y etnia están fuertemente relacionadas; un cuarto de los latinoamericanos que vive en la extrema pobreza son indigentes;
- Los indígenas pobres están mayoritariamente localizados en las zonas montañosas de Los Andes y de Mesoamérica y en los bosques tropicales del Amazonas y de Centroamérica;
- Manteniendo otros factores constantes, las mujeres trabajadoras tienen mayor probabilidad de pertenecer al 20% de la población más pobre.

Seis de cada diez niños por abajo de los 15 años son pobres. Pobreza y mendicidad están fuertemente relacionadas, es decir, si queremos ver un poco el problema de dónde concentramos, en términos de grupos sociales, la pobreza la vamos a encontrar, sin duda, en los grupos indígenas. Los pueblos indígenas, sobre todo, están localizados en la zona montañosa de Los Andes, en los bosques tropicales del Amazonas y de América Central.

Manteniendo otros factores constantes, las mujeres trabajadoras tienen una mayor probabilidad de pertenecer al 20% de la población más pobre. Entonces, en conclusión, pobreza rural, un porcentaje alto de pequeños agricultores, muy fuerte la parte indígena, hay una correlación con género y hay una cierta distribución geográfica con respecto a esto.

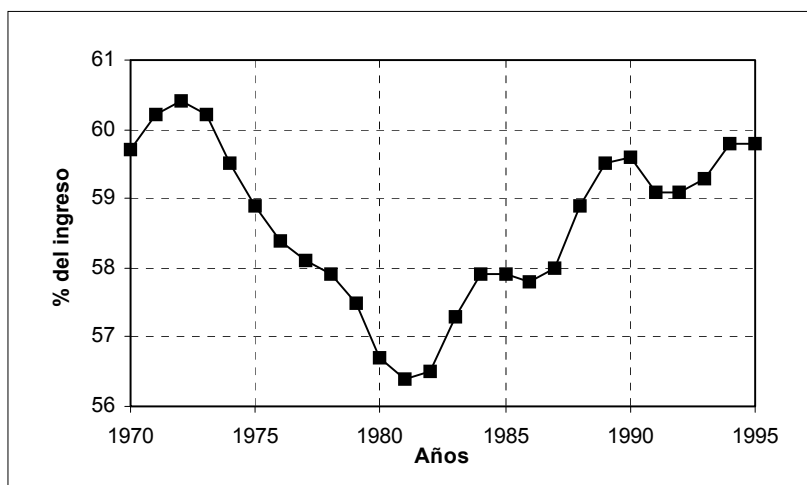
Quiero ahora pasar al problema de la distribución del ingreso. Está absolutamente reconocido que no hay una región de más pésima distribución del ingreso que América Latina, es decir, estamos peor en términos de distribución del ingreso que África, que Asia, que cualquiera otra región.

En el Cuadro 4, hay una secuencia del porcentaje y del ingreso y la participación que tiene el 20% más pobre en la participación del ingreso entre 1970 y el 1976. Hay una obvia variación en distintos momentos y un grado de estabilización a la fecha. Sin embargo, si lo queremos ver, de todas maneras estamos hablando de un 3% y un 3,6% del ingreso nacional en manos del 20% más pobre de América Latina. Así es que la gráfica nada más así no está queriendo decir mucho.

Cuadro 4 PARTICIPACIÓN DEL 20% MÁS POBRE

En lugar del 20% más rico estamos hablando de niveles de ingreso nacional que varían entre el 56% y el 61% del ingreso nacional total. Entonces, para poder dimensionar esta gráfica hay que darse cuenta de eso y lo que quizás a mí me interesa mucho más subrayar es que ha habido una mayor concentración del ingreso en la década de los 90. Yo voy a tratar de entregar ahora alguna explicación que dan algunos de los estudios recientes con respecto a esto.

Cuadro 5 PARTICIPACIÓN DEL 20% MÁS RICO



Con respecto a la distribución del ingreso, hay un estudio muy interesante que está relacionando capital humano, capital físico, capital natural, para poder explicar qué peso tiene cada uno de ellos en la mala distribución del ingreso. Una explicación es que nuestro problema fundamental es que en América Latina tenemos una gran cantidad de recursos naturales que no corresponde con la capacidad de capital humano y de capital físico y por lo tanto hay una tendencia casi natural a que en esas condiciones haya una gran concentración de actividades y un problema grave de acceso a activos. Es decir, para América Latina, precisamente por la gran cantidad de recursos naturales, no es indiferente el problema del acceso a activos, y me estoy refiriendo a los activos productivos tipo tierra, tipo agua, tipo bosques, etc.

Si queremos ver los cambios en la desigualdad del ingreso tomándolo por décadas y queremos relacionar niveles de desigualdad de capitales humanos y fluctuaciones de actividades productivas e inversión con el índice de Gini para distribución del ingreso, lo que nos vamos a encontrar, esencialmente, es que en los 70 el factor que contribuyó a reducir la mala distribución del ingreso fueron las fluctuaciones en la actividad productiva y en inversión.

En la década de los 80, en cambio, el factor de desigualdad de capitales humanos y el factor fluctuaciones e inversión, con todos los problemas de la crisis de la deuda, del estancamiento económico, de la inflación, impactó de una manera sumamente fuerte en la

distribución del ingreso. Y en los 90 lo que estamos teniendo es que nuevamente el factor de desigualdad de capital humano va a jugar un papel sumamente importante en mantener, e incluso incrementar un poco, la mala distribución del ingreso. Así es que el problema de capital humano es muy importante, pero más importante en sí mismo es el problema de la distribución del capital humano.

Hay varias explicaciones sobre por qué la mala distribución del ingreso, y por qué ese deterioro que hace mayor la mala distribución de los ingresos en los 90. Hay tres estudios interesantes que les recomiendo. Uno es de Rodrik (Cuadro 6) y subraya, sobre todo, el problema de la flexibilidad de cierta mano de obra para poder trascender fronteras lo que genera un problema de incremento de distribución del ingreso, abajo y arriba. Muchos de los estudios que se han hecho sobre migración rural transfronteriza en México, que es una de las zonas del mundo de mayor migración rural de un país a otro, nos están diciendo que no son los más pobres los que están emigrando a los EE.UU., porque se necesita un cierto nivel de capital para poder realmente moverse y un cierto nivel de redes sociales, lo que se ha denominado capital social. Entonces el factor remesa va a jugar, va a incrementar la distribución del ingreso en los segmentos más pobres de la población, pero si lo vemos hacia arriba, igualmente, la mano de obra más calificada es aquella que está en posibilidades de irse de un país a otro trabajando en grandes empresas transnacionales o trabajando en otro tipo de organismos internacionales, y también eso contribuye a la mala distribución del ingreso.

Cuadro 6

NOVENTAS: DETERIORO DE LA YA DEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- La globalización fortalece la movilización transfronteriza, es decir, mano de obra mejor calificada (Rodrik).
- Las economías de escala fortalecen a la mayoría de las empresas más grandes que tienen dominio en capital y en mano de obra calificada (Berry).
- La nueva demanda de mano de obra calificada se enfrenta a una oferta inelástica (Ocampo).

Estoy simplificando mucho el argumento de Rodrik, que es mucho más amplio que eso. Luego, Berry saca un artículo con algunos países de América Latina, y va un poco en la misma dirección. Lo que dice es que las economías de escala favorecen que, en cada sector, las empresas más grandes se conviertan prácticamente en líderes. Esas empresas más grandes son intensivas en capital y demandantes de mano de obra, pero de mano de obra muy calificada, y nuevamente tenemos allí un sesgo que es hacia la mano de obra mucho más calificada.

Y, luego, Ocampo, el secretario general de la CEPAL, ha escrito un reciente artículo donde añade que la nueva demanda de mano de obra calificada se enfrenta con una oferta inelástica. ¿Por qué? Porque, obviamente, las inversiones en educación, sobre todo en educación de mano de obra calificada, tienen un tiempo muy largo para madurar, entonces, empieza a haber una demanda muy grande de mano de obra calificada cuando todavía no ha madurado la inversión que se ha hecho en ella. Si a esto le añadimos el hecho de que en los 80 hemos tenido, en general, una reducción fuerte en términos reales

de gasto social, entonces lo que vamos a encontrar a fin de cuentas es una enorme concentración de la oferta de mano de obra calificada en un porcentaje muy reducido de la población en cada uno de nuestros países.

Hay otro estudio que presenta Ganuza y Taylor (Cuadro 7). Este es un libro que yo cito como un artículo, pero el libro se habrá publicado por el Fondo de Cultura Económica en unos cuantos meses. Es un estudio de varios países sobre las relaciones entre políticas macroeconómicas, pobreza y desigualdad del ingreso, y aquí estoy más bien extrayendo algunas de sus conclusiones. Una es que en la pobreza, la extrema pobreza, un fenómeno rural con énfasis en comunidades indígenas -lo que decía hace algún momento-, los cambios tecnológicos promovidos por la globalización jugaron en contra de la mano de obra no calificada. Lo que esto nos dice en el fondo es que la política educativa, la política de entrenamiento, no depende de más o menos años de escuela, sino que tiene que estar más dirigida al tipo de habilidades que se requieren y que se están requiriendo ahora.

Cuadro 7
CONCLUSIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DEL INGRESO (GANUZA Y
TAYLOR)

- La pobreza y la extrema pobreza son un fenómeno rural con énfasis en las comunidades indígenas.
- El cambio tecnológico promovido por la globalización juega en contra de la mano de obra no calificada.
- Respecto al efecto positivo tradicionalmente reconocido a la inversión en capital humano, existen dos miramientos:
- Tiene un efecto positivo en el ingreso y en la reducción de la pobreza en situaciones cercanas al empleo.
- Después de un período de austeridad, la expansión del gasto social puede tener efectos contradictorios en la distribución del ingreso.
- Hay una fuerte correlación inversa entre cambios en la incidencia de la pobreza y cambios en el PIB per cápita, así como entre la incidencia de la pobreza y los salarios mínimos

Luego viene otra cosa muy importante respecto al efecto positivo de la inversión en capital humano. Hay que tener dos precauciones. La primera es que tiene un efecto positivo en el ingreso y en la reducción de pobreza en situación cercana al pleno empleo, pero en situaciones donde hay un gran desempleo se puede calificar o se puede dar mucho entrenamiento a esa mano de obra y no va a encontrar empleo.

Y la segunda es que, después de un período de austeridad, de expansión del gasto social, puede tener efectos contradictorios en la distribución del ingreso, porque si el gasto social no ha crecido y, por lo tanto, tampoco ha crecido la capacidad en mano de obra calificada, va a haber todavía una mayor concentración de aquellos que puedan responder a la demanda de nueva mano de obra calificada.

Después, hay una fuerte relación inversa entre cambios en la incidencia en la pobreza y cambios en el producto interno bruto per cápita. Eso es una cosa bastante conocida, pero

hay que reiterarlo: si el crecimiento no es todo y no tiene un efecto automático sobre la pobreza, sí hay una incidencia. También hay una incidencia, y esto es muy importante, entre pobreza y salario mínimo. Algunos estudios de casos que presentan estos autores señalan que en aquellos países donde hubo un incremento en términos reales del salario mínimo, hubo una reducción de la pobreza.

Bueno, esos son algunos de los elementos que yo les quería mostrar y solamente me queda una última nota sobre la que yo quería platicar un poco.

HACER FRENTE A LA POBREZA DESDE TRES ÁMBITOS

Yo básicamente creo que nosotros tendríamos que enfrentar el problema de la pobreza rural desde tres ámbitos (Cuadro 8): el ámbito de lo micro, el ámbito de lo meso y el ámbito de lo macro. En cada uno de estos ámbitos hay distintos énfasis. En la parte de lo micro yo creo que lo clave son los hogares, no solamente como la unidad de análisis, sino como el punto de referencia de las políticas y las comunidades. Yo coincidí totalmente con Emiliano y Jacques en rechazar de antemano esta historia de los viables y los no viables. En México lo estuvimos discutiendo mucho y lo único que yo decía es que a esta fórmula le sobra gente y le falta ética, porque francamente eso de decir que hay 20 millones que no caben... ¿qué hacemos: los mandamos al mar o qué hacemos con ellos? Es obvio que desde un punto de vista sólo agrícola no todos los que viven en el medio rural pueden ser viables, por ello se requiere considerar el portafolio global de ingresos en el nivel del hogar.

Cuadro 8 ÁMBITOS PARA ENFRENTAR LA POBREZA RURAL

LO MICRO: HOGARES Y COMUNIDADES

- Acceso a activos: dotación inicial y reglas de acceso y uso.
- Instituciones locales.
- Entrenamiento.

LO MESO: CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN

- Movilización social: innovación y experimentación.
- Democratización y concertación.
- Ciudadanía.

LO MACRO: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

- Macroeconomía sana.
- Políticas sociales activas.
 - Política Fiscal**
 - Política Territorial**
 - Política Tecnológica y Educativa**
- Reforma del Estado.

Entonces, creo que es muy importante que las políticas de combate a la pobreza estén fijadas territorialmente y que estén fijadas en la capacidad de comunidades y de familias. Ahí creo que juegan un rol importante dos aspectos. Uno son las reglas de acceso a activos, y me refiero a ellos genéricamente, es decir, no solamente a activos productivos por tierra y agua y desde luego activos en capital humano sino a activos institucionales en términos de reglas del juego. Es muy importante esa parte y también las instituciones locales. Todas las experiencias que estamos viendo de relativos éxitos en programas de combate a la pobreza han tenido un muy fuerte énfasis en las instituciones locales, no solamente en las públicas, tipo municipios que son absolutamente vitales, sino también en las instituciones de la sociedad en el ámbito local. Esa parte de la institucionalidad local la dejamos muchas veces de lado cuando estamos viviendo la gran película, pero es ahí donde se está jugando la eficacia de buena parte de las políticas.

Yo no estoy haciendo una apología de *small is beautiful*. Está bien, eso es muy importante, pero están los otros ámbitos que también son importantes, la parte meso, la parte del ámbito regional o estadual, dependiendo de cada país. Ahí yo creo que hay tres cosas que son importantes. Primero, tiene que haber una consciente aceptación y promoción de que la movilización social en el sentido más amplio de la palabra es propicia para la innovación y es propicia para la experimentación institucional. Requerimos mucha experimentación en términos de cuáles son las nuevas instituciones que corresponden a toda esta serie de transformaciones que hemos tenido.

Segundo, la concertación entre actores sociales también es sumamente importante, no nada más nacional, sino también en el ámbito local. Y tercero, establecer las características de la ciudadanía social, es decir los derechos y obligaciones que tiene más allá de la parte estrictamente político-electoral. En la parte macro, yo estoy absolutamente de acuerdo con que hay una macroeconomía sana y ése es un factor absolutamente importante que no podemos perder de vista.

Ahora cito a un señor que se llama Joseph Stiglitz, uno de los principales teóricos de la teoría de la información incompleta, vital para analizar mercados incompletos y mercados que faltan para las economías rurales, quien después terminó siendo el principal economista del gobierno de Clinton y actualmente es el principal economista y asesor del Banco Mundial. Lo estoy citando de memoria, aunque les he dejado la referencia bibliográfica.

Para una macroeconomía sana tenemos que controlar la inflación, pero el problema es hasta dónde podemos controlarla. Hay estudios empíricos que están demostrando que una vez que la inflación llega por abajo del 20%, no está claro que cada nueva baja vaya a repercutir en términos de crecimiento y seguramente sí va a repercutir en los términos de estancamiento. Segundo, es claro que tenemos que tener un control del déficit fiscal, pero nadie nos dice, la experiencia empírica no nos está diciendo tampoco, que un superávit fiscal de un 4 ó 5% sea sano para el conjunto de la economía.

Los estudios empíricos nuevamente nos están diciendo que siempre tiene que haber un margen. Incluso, un superávit fiscal no es por definición algo bueno y un déficit fiscal no es por definición algo malo. Depende de cómo se estén manejando, y de cuál sea la institucionalidad que se está teniendo. Stiglitz es mucho más enfático que yo y es el asesor del Banco Mundial, así es que vale la pena leer su texto. Es una impugnación de las más fuertes que yo he conocido al llamado Consenso de Washington, se los recomiendo mucho.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

UNA POLÍTICA SOCIAL ACTIVA

Macroeconomías sanas sí, pero también una política social activa. Es decir, yo creo que no basta con los programas focalizados, que en un momento determinado tuvieron un papel para evitar que el impacto de las transformaciones estructurales fuera todavía mayor. Algunos programas focalizados han tenido un éxito notable y son muy importantes, pero no es suficiente cuando estamos hablando de que hay un núcleo duro de pobreza. Cuando estamos hablando simultáneamente de que hay un problema de distribución del ingreso, se necesita una política social activa. ¿Qué se quiere decir con política social activa? Básicamente tres cosas: una política que utilice el arma fiscal, y vuelvo a lo mismo: no se trata de hacer más impuestos o menos impuestos, ni de déficit o superávit, sino de utilizar los recursos públicos para una política social que vaya más allá de las respuestas estrictamente momentáneas.

Lo segundo es que, obligadamente, porque cada vez la ciudadanía es más exigente, tiene que haber lo que en algunos países como España y Francia se ha llamado contrato de ciudadanía, es decir, un compromiso directo entre los contribuyentes y el gobierno para que los recursos que se están recogiendo por el lado de los impuestos, vayan específicamente a ciertas cosas y no a otras.

Eso no quita que tenga que haber una política activa en materia fiscal, tiene que haber una política territorial muy fuerte, porque, insisto, el problema de la pobreza -y yo creo que todos ustedes, que han estado en los lugares concretos, lo saben bien- requiere una política territorial, más que una simple política sectorial. Jacques Chonchol mencionaba algo que es muy importante: hay muchos estudios que están demostrando crecientemente que en el ingreso de los hogares rurales la parte del ingreso no agrícola está siendo crecientemente mayor. Por ello, una política estrictamente sectorial no es suficiente para atender el conjunto de las características del hogar rural.

Finalmente, una política tecnológica y educativa. Tienen que estar ambas vinculadas, tienen que estar vinculadas con la demanda que se tiene, con la dotación de recursos que se tiene, con el tipo de posibilidades tecnológicas que se puedan tener.

El último tema es lo macro, que me parece muy importante, la reforma del Estado. Ahí lo crucial, me parece, es la descentralización, porque implica en el fondo una redistribución del poder.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

PANEL I

INNOVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MUNDO RURAL: IMPACTO EN PEQUEÑOS PRODUCTORES

INTERVENCIONES

MARIA JOSÉ ETCHEGARAY
JUDITH GÁLVEZ

MODERADOR

VIVIANA SOTO

MARIA JOSÉ ETCHEGARAY*

Yo estoy aquí en representación de Margarita D'Etigny, la directora de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y, a lo largo de la exposición, quiero sistematizar lo que ha sido la experiencia de la Fundación en el quehacer y en el apoyo a la innovación tecnológica en el sector agrario. Primero voy a hacer una pequeña conceptualización para que podamos entender de qué estamos hablando cuando hablamos de innovación, y a explicar el rol de la FIA en ese marco. Luego, voy a presentarles dos experiencias dentro del conjunto de proyectos que nosotros financiamos. Y, finalmente, expondré cuáles son, a nuestro juicio, los elementos más importantes para apoyar los procesos de innovación que hoy se plantean como desafíos.

En lo referente al concepto de innovación es difícil llegar a acuerdos puesto que existen varias definiciones. Sin embargo, tomemos una que nos puede ayudar a mostrar cómo lo concebimos nosotros en la Fundación.

Cuando hablamos de innovación estamos pensando tanto en la introducción a procesos productivos y a los circuitos comerciales ya sea de nuevos productos o de nuevos procesos, como en incorporar los cambios, no sólo lo nuevo, sino también los cambios que podamos hacer en los productos y en los procesos.

A partir de esta definición, existe una consideración y es que la innovación no es un resultado, sino que está concebida como un proceso. Por lo tanto, sólo se entiende que la innovación está implementada cuando el producto nuevo o el cambio en el producto está introducido en el mercado o bien cuando una tecnología se ha incorporado efectivamente a los procesos productivos.

La otra consideración que hay que hacer es que la innovación no sólo es innovación en tecnologías duras, asociadas directamente a la tecnología y a la producción, sino que también está la innovación en las tecnologías blandas, donde estamos incorporando la gestión y el tema organizacional dentro de los procesos productivos en general.

Las áreas en que se puede generar innovación, agrupando y estableciendo grandes temas, son: primero, investigación y desarrollo experimental; segundo, la puesta en marcha de un proceso productivo; tercero, marketing de un nuevo producto; cuarto, la adquisición de tecnologías no incorporadas; y quinto, la adquisición de tecnologías incorporadas e innovaciones de diseño.

En un contexto macro, cabe indicar y recordar que desde los años 80 la economía nacional está viviendo un proceso particular que se ha ido fortaleciendo con la globalización de las economías y de los mercados, permitiendo nuestra inserción en el mundo desde el punto de vista económico. Esto plantea desafíos a la agricultura, en el sentido de ir transformándose desde el punto de vista institucional, comercial y tecnológico, para generar condiciones que permitan alcanzar un proceso de transformación productiva. Este proceso de transformación busca un aumento de la competitividad del sector.

* Jefe de la Unidad de Estudios y Proyectos de la Fundación para Innovación Agraria.

UN INSTRUMENTO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD

Cuando hablamos de competitividad, estamos hablando de una disminución del costo de producción, de diferenciación de productos, de aumento de la rentabilidad, y de una serie de elementos que constituyen lo que hace más competitivo a un sector.

La innovación es considerada un instrumento de apoyo a esta competitividad del sector y está dentro de un proceso sostenido y sistemático, el cual nos debe dar o generar la capacidad, al interior del sector, de dar respuesta a cambios que están ocurriendo permanentemente en forma impredecible, compleja y muy rápida. Por lo tanto, el desafío que impone hacia el sector es alto y forma parte de un proceso mundial.

En este contexto, nos encontramos con un sector agrícola que tiene una heterogeneidad enorme desde el punto de vista de los agentes que están presentes, de las condiciones de mercado, de los requerimientos tecnológicos y del nivel de desarrollo tecnológico, comercial y empresarial. Por lo tanto, vemos que confluye una serie de factores o elementos desde el punto de vista económico, social, ambiental, político, productivo y tecnológico, lo que sólo hace posible actuar de una forma integral y coordinada.

La innovación, en este sentido, es un instrumento que el gobierno, en sus programas, ha querido resaltar como tremendamente importante, impulsándola a través de varios elementos. Uno de ellos es el Programa de Innovación Tecnológica coordinado por el Ministerio de Economía, donde participa una serie de instituciones que apoyan, vía entrega de recursos, procesos de innovación; aquí están el FONTEC, el FIA, FONDECYT y el FONDEF.

Al hablar de innovación estamos pensando en dos ámbitos de acción, fundamentalmente: uno es la inversión de recursos, y el otro, la participación en el ingreso familiar de la actividad agrícola.

Acercándonos más a la realidad y, sobre todo, al tema de los pequeños productores o de la agricultura campesina, quiero establecer dos grandes grupos desde el punto de vista de la inversión de los recursos, tanto económicos, como en tiempo y en recursos humanos: unidades familiares que dedican mucho tiempo y muchos de estos recursos a la actividad agrícola o agropecuaria en su conjunto; y otras en que la dedicación o la inversión de recursos es menor. Si tomamos en cuenta lo que establece el Mideplan a través de los análisis que ha hecho en apoyo a la Fundación para la Superación de la Pobreza, esta separación se hace respecto a más del 50% y menos del 50% de dedicación, y lo mismo respecto a la participación del ingreso familiar: cuánto del ingreso familiar está constituido por recursos que generan la actividad agrícola. Aquí podemos tener familias donde la actividad agrícola genera cerca o más del 50% de sus ingresos y otros grupos en que es menor. Ahí estamos pensando en los asalariados permanentes, los asalariados temporales y los recolectores, existiendo un grupo importante, o varios grupos, que, a pesar de que tienen acceso a la tierra, se dedican a otras actividades, muchas en el área de los servicios, del comercio y del transporte, entre otros. Por lo tanto, la acción de la innovación es distinta, habiendo una línea de intervención directa que tiene que ver con aquellos que dedican o invierten gran parte de sus recursos en la actividad agrícola y aquellos que obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de la actividad agrícola.

En el segundo grupo la intervención es más bien indirecta. Sin embargo, generamos externalidades a través de proyectos específicos, realizamos actividades hacia estos otros

sectores y ahí entramos en el tema del encadenamiento productivo, es decir, hay o se genera una iniciativa de innovación respecto a un producto equis para producción, lo que demanda maquinarias, insumos, sistema de transporte, sistema de comercialización, marketing, etc. Entonces, se va conformando una red a través de la cual se va implementando finalmente esta innovación.

Estos dos ámbitos son objetivos de la innovación. Ninguno queda fuera, porque la generación de estas externalidades es parte del objetivo.

EL PAPEL DE LA FUNDACIÓN PARA LA INNOVACIÓN AGRARIA

La Fundación para la Innovación Agraria es parte del Ministerio de Agricultura; así como lo son el INIA, el SAG, la CONAF, ODEPA y FUCOA. El rol de la Fundación es fortalecer la innovación, el desarrollo científico-tecnológico y la capacitación para la construcción de ventajas competitivas en la agricultura del país de manera de poder proyectarse en el futuro. Este rol es asumido en forma importante a partir del año 1995, durante la gestión del ministro Emiliano Ortega, fortaleciéndose como líneas de acción prioritarias la introducción de nuevas especies y el mejoramiento de opciones productivas para satisfacer demandas específicas en el mercado internacional. Es así como surgen programas como el de frutales menores, el programa nacional de frutales de nuez y el desarrollo de especies forrajeras para el secano. En floricultura está el trabajo de la introducción del liliium, del tulipán, del narciso, el mejoramiento de especies nativas pecuarias y la introducción de ovejas y cabras lecheras.

La FIA actúa fundamentalmente a través de tres instrumentos. El más importante es el financiamiento de proyectos de innovación. En un 46% de ellos, correspondiente a 54 proyectos aproximadamente, participan pequeños agricultores en forma directa o indirecta: como ejecutores directos de proyectos, como asociados en relación a universidades, a institutos de investigación o a ONG que trabajan en el programa de transferencias, y también se integran en forma individual u organizada a través de organizaciones campesinas. Esto significa que estamos trabajando, aproximadamente, con 900 pequeños agricultores, ya sea en forma individual o a través de sus organizaciones.

El financiamiento de proyectos de innovación es una línea de subsidio a la innovación que hace el Estado a través de este programa como manera de apoyar el riesgo que está implícito en las iniciativas de innovación.

Existe, además, el Programa de Capturas Tecnológicas, el cual está dividido en dos partes: una es el financiamiento de giras tecnológicas nacionales e internacionales, y la otra es la contratación de consultores calificados, donde también el Estado subsidia el 70% del costo. Dentro de este programa, un 47% de la actividad ha sido realizada por pequeños agricultores, implicando la participación de 108 pequeños agricultores, fundamentalmente, en giras internacionales, como viajes Europa o a América Latina, y giras nacionales en que se intercambian experiencias con otros pequeños agricultores.

El tercer instrumento es el diseño de estrategias de innovación. Estamos haciendo un trabajo de articulación con las distintas instituciones que participan en el desarrollo agrícola, tanto del Estado como del sector privado, como forma de poder diseñar estrategias que permitan apoyar al desarrollo agrícola a través de la innovación, pero focalizando la inversión en los temas que sean prioritarios. En ese sentido, estamos

estructurando una matriz de acción en la cual se vayan asumiendo las responsabilidades de cada agente y desde cada misión institucional.

De esta forma, un elemento que quiero rescatar es que, en el ámbito de la innovación, en general, las iniciativas a financiar por el Estado han estado siendo canalizadas a través de la respuesta de las demandas que surgen desde los sectores productivos. Hoy creemos que hay que fortalecer no sólo la promoción, sino también la difusión de todas estas actividades, tanto los proyectos como la realización de las giras, de manera de poder ir apoyando la creatividad y la posibilidad de presentar ideas. Ello junto al diseño de estrategias, que es una forma de canalizar los requerimientos de los distintos sectores.

LOS FACTORES QUE AFECTAN A LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN

Quiero señalar qué factores, a partir de nuestra experiencia en la Fundación, creemos que afectan a los procesos de innovación, tanto positiva como negativamente.

En primer lugar, quiero tomar aquellos factores que yo he llamado sociales o culturales. Son varios, pero voy a tomar cuatro de ellos que me parecen más importantes. Uno es la infraestructura social: caminos, servicios de salud, servicios educacionales y, en síntesis, toda la infraestructura que pueda apoyar o desincentivar procesos de innovación. Por ejemplo, en el caso de una localidad muy aislada, donde existen caminos de tierra o donde las distancias son muy largas y la posibilidad de sacar productos va a ser mucho más dificultosa, va a limitar las posibilidades de innovación. Otro factor es el educacional: en la medida en que podamos fortalecer el conocimiento, sobre todo la capacidad de decisión y el desarrollo de criterios, va a ser mucho más importante. Además, están los grupos etarios de edad avanzada, que sin duda hacen más difícil generar procesos de innovación porque la persona adulta es menos proclive al riesgo y a los cambios. Y, finalmente, las históricas prácticas de sobre vivencia que están asentadas en los grupos productivos: algunas pueden ser positivas y hay que fortalecerlas y otras pueden ser negativas y requieren cambiarse.

En segundo lugar se encuentran los factores ambientales, dentro de los cuales quiero destacar tres. Uno es la calidad de los suelos, que sin duda pueden potenciar o hacer más dificultoso el desarrollo tecnológico y, si uno lo mira positivamente, plantear mayores desafíos a los técnicos y profesionales. Dos, la disponibilidad de agua de riego, porque en aquellos sectores de riego es mucho más fácil producir, buscar alternativas productivas y competitivas. Y tres, la contaminación de las aguas asociada a la presencia de las mineras, y tenemos contaminación por metales pesados, o bien, a sectores cercanos a las ciudades, donde se produce la contaminación de las aguas por evacuación de las mismas ciudades.

En tercer lugar están los factores económicos, entre los que destacaré dos. Uno es la competencia entre sectores económicos por tierra y por mano de obra, y a modo de ejemplo está el caso de la minería. El otro es la complementación con actividades emergentes, y aquí el grado de complementación puede ser distinto si estamos hablando de una actividad como el agroturismo, que ha tomado mucho impulso en el último tiempo, que se concibe como claramente complementaria con la actividad agraria, por lo tanto, se potencian y hay una sinergia entre las dos, a diferencia de otras actividades que compiten con la agricultura y por lo tanto va a disminuir el rol de ella.

En cuarto lugar, existen factores de mercado y quiero señalar tres. Uno es el nivel de precariedad de los mercados locales o los mercados cercanos, porque en la medida en que tengamos mayor precariedad en la estructura de los mercados y en el funcionamiento de los mismos va a ser mucho más difícil colocar un producto innovador, por lo que también tienen que estar generadas las condiciones para que ese producto ingrese al mercado y llegue finalmente al consumidor. Dos, el nivel de intermediación en los mercados, ya que en la medida en que haya mayor nivel de intermediación se hace más compleja y dificultosa la posibilidad de inserción de estos productos con resultados positivos para el productor desde el punto económico. Y tres, la oferta de servicios a nivel local, y aquí estoy pensando en los proveedores de maquinarias, de insumos o talleres de reparación de maquinaria, ya que, a veces, se introduce una maquinaria muy interesante y que puede ser muy importante, sin embargo, no hay quien la distribuya y la abastezca, ni después, ante un desperfecto, quien pueda arreglarla.

En quinto lugar, están los factores políticos y quisiera nombrar sólo tres. Uno es el perfil de los liderazgos a nivel local, porque para que se produzcan estos procesos de innovación tiene que haber quienes los lideren y quienes estén dispuestos asumir los desafíos que hay detrás. Dos es el compromiso de los líderes políticos con el territorio, y aquí el ejemplo que primero me salta es el de los diputados y los senadores que son elegidos territorialmente entre quienes vemos en muchos casos un alto compromiso con sus territorios lo que potencia la posibilidad de establecer redes y apoyo para generar estos procesos de innovación y en otros casos no. Tres, la capacidad de conducción de las autoridades locales y en esto quiero tomar el caso de los municipios. Podemos encontrar comunas en que los alcaldes y el municipio en su conjunto han tomado el tema del desarrollo rural como elemento importante, asumiendo los desafíos que implica trabajar en el sector rural, mientras que hay otros municipios en que no ha ocurrido lo mismo, creo yo, por la complejidad que tiene trabajar en el sector rural.

Finalmente, existe un sexto tipo de factores que son los netamente productivos y tecnológicos, sobre los cuales no voy a profundizar mucho, en la medida que creo que a través de la innovación la idea es poder actuar en aquella zona o sectores donde efectivamente tenemos problemas o productivos o tecnológicos.

DOS EXPERIENCIAS REVELADORAS

Quiero presentar una primera experiencia que corresponde a la producción y exportación de tulipanes. Este es un proyecto que surge hace cinco años en la comuna de Entre Lagos, muy cerca del lago Puyehue, en el que, previo estudio de viabilidad técnica y económica, se evalúa como factible la introducción, producción y comercialización de bulbos de tulipanes en Chile. Esto fue realizado en conjunto con una empresa holandesa y, para ello, se estableció una red con una empresa privada que maneja o tiene el conocimiento tecnológico respecto a la producción de los bulbos y su procesamiento en packing. Por otro lado, había un grupo de pequeños productores que estaba en proceso de asociación que formalizó esto como una sociedad comercial. La FIA presta el apoyo financiero para la construcción e implementación del packing en conjunto con el INDAP que los apoya a través de créditos. Esta iniciativa ha ido desarrollándose a lo largo del tiempo, creciendo con dificultades, pero, sin embargo, hoy hay seis hectáreas de producción de bulbos distribuidas en 19 productores, con un impacto en cuanto a los ingresos de los agricultores que no es menor: estamos hablando, aproximadamente, de \$100.000 de

ingresos netos por un cuarto de hectárea, que si lo comparamos con cultivos tradicionales de la zona, se vuelve una alternativa interesante.

Además de los resultados económicos, hay otros elementos interesantes respecto a esta experiencia y en eso quiero destacar lo siguiente: la introducción de una nueva especie de alta rentabilidad e intensiva en uso de la mano de obra, razón por la cual se visualizó como una alternativa para pequeños agricultores, aunque, previamente, se hizo un estudio de viabilidad técnico-económica, se determinó la participación de la empresa privada Pacific Flower y se formalizó una empresa campesina fortalecida internamente. Esta organización empieza como un grupo de agricultores y hoy nos encontramos con una organización que ha ido conformando una estructura y que tiene una inversión en bienes de capital, pero que además ha desarrollado una capacidad interna de negociación y de búsqueda de nuevas alternativas, siendo hoy ella misma quien se relaciona con sus socios comerciales y, además, se encuentra buscando una mayor diversificación de su producción para ampliar las posibilidades para sus socios.

El cultivo del bulbo tiene incorporada una tecnología que es bastante innovadora, especialmente para el sector, y esta tecnología ha sido asumida por los propios agricultores. La empresa privada es quien hace la asistencia técnica y esta tecnología la han ido aplicando los propios agricultores, obteniendo un producto de calidad reconocida por los propios compradores y teniendo hoy además la posibilidad de asumir nuevos desafíos con otros rubros u otras especies. Esto implica buenos resultados económicos, tanto para los agricultores como para la empresa, y una importante fuente de empleo para la zona, sobre todo, en época de cosecha y en el procesamiento de *packing* donde sólo en esta última actividad se emplean 60 personas en la temporada. Cabe señalar, en este sentido, lo importante de la existencia de una articulación estratégica entre la FIA, el INDAP, la empresa privada y la organización campesina.

La segunda iniciativa que quiero presentar es un proyecto de introducción de ovinos productores de leche de raza Lacxa. Lo importante de este proyecto es que se ha introducido una raza proveniente del País Vasco, bajo un convenio entre el gobierno de Chile, a través de la FIA, y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los resultados han sido buenos, pero a la vez la tecnología se ha aplicado en explotaciones locales de propiedad de pequeños agricultores, o sea, estamos hablando de unidades productivas con pequeños agricultores, donde la asesoría está dada a través de los programas de transferencia del INDAP, en conjunto con la FIA. Además, se ha implementado una unidad lechera y una quesería demostrativa en las que no sólo se adapta y difunde la tecnología, sino que además constituye un referente de capacitación y formación para los pequeños agricultores y para los profesionales y técnicos de la zona.

Uno de los elementos importantes de este proyecto es la inserción de los productos en canales de comercialización formales. Estamos hablando de una zona donde los productores tienen bovinos de leche, donde gran parte de su producción es para el autoconsumo y la venta de quesos, en algunos casos, era a través de mercados informales y sin cumplir una serie de indicaciones del servicio de salud y del sistema tributario. Por lo tanto, la presencia de la quesería no sólo ha tenido un impacto sobre la producción de quesos de leche de oveja, para lo cual también hubo que realizar un proceso de adaptación y validación de tecnologías logrando un producto nuevo, sino que también sobre la producción de leche bovina, ya que mucha de la leche de estos productores la han entregado a la quesería y a través de ella han producido quesos con todas las indicaciones del Servicio Nacional de Salud, lo que ha tenido un impacto directo sobre el

precio alcanzado. Ello se ha traducido en que los agricultores ya no destinan todo al autoconsumo, sino que empiezan a destinar una parte de su producción de leche al mercado.

Otro elemento importante de esta iniciativa es la promoción de estructuras asociativas formales a partir de este proyecto, al formarse una organización campesina de productores de leche y luego aparecer la organización de productores agrícolas de frutilla y otra más, formando luego una estructura de segundo piso, Prochanco, que presta una serie de servicios de asesoría técnica, financiamiento y apoyo a la comercialización.

El logro de este proyecto ha sido consecuencia de la integración de distintas acciones de apoyo como son capacitación, asesoría técnica, y financiamiento. Aquí aparece un tercer elemento cual es la articulación con instituciones como la FIA, el INDAP, la organización de pequeños agricultores y el Gobierno Provincial de Cauquenes.

EL DESAFÍO DE POTENCIAR LA INNOVACIÓN

A modo de conclusiones y de desafíos a la vez, quiero señalar cuatro elementos que a nuestro juicio potencian procesos de innovación.

Lo primero es la configuración de una red de articulación entre los distintos agentes que están presentes en el sector rural y aquí estoy pensando en los productores, sus organizaciones, los profesionales, los técnicos, el municipio, los proveedores, la empresa privada y las distintas instituciones del sector público. En la medida en que ellos sean necesarios, potencian efectivamente procesos de innovación.

Lo segundo es la coordinación entre las instituciones públicas, no sólo para evitar la colocación de recursos en forma suplementaria o que se estén cruzando los financiamientos, sino que también desde el punto de vista de los objetivos y los instrumentos que cada entidad tiene, porque una parte es la innovación, pero otras son el desarrollo tecnológico, el financiamiento vía créditos y todos los elementos que van estructurando el sistema de desarrollo tecnológico.

El tercer elemento es que las iniciativas deben contemplar el desarrollo de capacidades al interior de los grupos campesinos y, referente a esto, quiero resaltar tres elementos: uno es el tema organizacional; otro son los liderazgos, como forma de poder lograr procesos efectivos de innovación, y el último es la gestión de parte de las directivas, los elementos técnicos o los elementos de administración, de gestión, y comerciales que pueden ser suplidos por los propios técnicos profesionales, aun cuando es importante no olvidar que la gestión directiva es propia de los mismos dirigentes campesinos. Ahí hay un elemento muy importante para potenciar procesos de innovación ya que sólo así es posible estimular el asumir los riesgos asociados a la innovación y a los cambios, generando capacidad emprendedora.

El cuarto y último elemento es la inserción de los productos en la cadena del comercialización: no generar productos que no tienen salida, o que ella está restringida a determinadas empresas o, por ejemplo, cuando están actuando grandes monopolios, y, en cambio, ser efectivos para definir qué iniciativas promover y cuáles no van a tener ningún futuro exitoso.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

Con esto he querido sintetizar lo que nos ha parecido son los elementos más importantes y les agradezco haberme escuchado.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

Panel II

POBREZA RURAL: ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

INTERVENCIONES

DORCAS FRIGOLETT
ÁLVARO CRUZAT
RICARDO ROMO

MODERADOR

CECILIA PÉREZ

DORCAS FRIGOLETT*

Yo quisiera presentar un estudio de pobreza rural que, como bien dijo Cecilia, se está realizando a partir del año 96. Estos resultados corresponden a la segunda parte de una investigación más amplia denominada Conceptualización de la Pobreza Rural y Tipología de grupos pobres rurales en las Áreas Pobres de Desarrollo Urbano Rural entre la VI y la X Región.

Al inicio del estudio, teníamos ciertos antecedentes conceptuales y de caracterización de la pobreza que dieron origen a las hipótesis del estudio. Observábamos una insuficiencia en la conceptualización. Diversos autores discutían lo insuficiente que resultaban los estudios con enfoques de medición de pobreza para dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza rural y se destacaba la necesidad de estudios que dieran cuenta, por un lado, de la caracterización de los hogares en cuanto a los factores asociados y determinantes de la pobreza y, por otro lado, las determinantes de la estructura de oportunidades de las familias.

Otro antecedente era que la evolución de la disminución de la pobreza en Chile, a partir del año 92, en el ámbito rural, sufre un proceso de estancamiento, al igual que en el caso de la indigencia. Ambas disminuyen a tasas mucho más bajas que las observadas en el ámbito urbano.

Por otro lado, teníamos como antecedente el tema de la espacialidad del problema de la pobreza. Numerosos autores señalaban que la población en condición de pobreza se caracteriza por estar localizada en espacios bien determinados del territorio. Esto, muy vinculado a las condiciones ecológicas y por el acceso que tiene esta población a servicios de infraestructura social y productiva que determinan el potencial de desarrollo de las regiones, y por lo tanto, de las personas que allí habitan.

Al inicio del Programa Interministerial para la Superación de la Pobreza se hizo un esfuerzo en cada una de las Serplac de las regiones del país, identificando dos tipos de pobreza al interior de las regiones. Uno de ellos fue la conformación de cordones marginales de las grandes ciudades, definiendo pobreza de tipo urbano, y el otro fue conformar bolsones de pobreza, identificando para ello tres elementos: uno, que fueran una o más comunas con un alto nivel de ruralidad y contigüidad geográfica; segundo, que concentraran en su interior un mayor porcentaje de pobreza en su población, y tercero, que tuvieran algunas condiciones de desenvolvimiento económico-social similar, denominando a estos bolsones como Áreas Pobres de Desarrollo Urbano Rural. Es así como nuestro estudio se enmarca entre la VI y la X Región en 16 áreas que fueron señaladas por las secretarías regionales como áreas más pobres. Ellas contienen un total de 91 comunas ubicadas entre los cordones del secano costero, secano interior y emplazadas en la precordillera en muchos casos.

El objetivo del estudio fue facilitar el diseño de políticas e intervenciones públicas diferenciadas de lucha contra la pobreza rural, mediante la descripción de los distintos tipos de hogares rurales pobres, las características de sus integrantes, los recursos y servicios a los que acceden y sus estrategias de generación de ingresos.

* División de Planificación Regional de Ministerio de Planificación.

Se utilizaron para el análisis 28 variables que podemos agrupar en cinco grupos: variables que describen el ingreso de los hogares, su composición, el uso de la mano de obra en distintas actividades agrícolas y no agrícolas, variables que describen la composición de los hogares y las características de sus integrantes, variables que describen el acceso de los hogares a servicios básicos, variables que describen el acceso de los hogares a los recursos productivos, y variables que describen la orientación productiva de los predios.

La muestra de la encuesta se enmarcó en los sectores rurales de estas 16 áreas, y para construir la tipología, debemos decir que nosotros nos abocamos al estudio de los hogares rurales en riesgo o en situación de pobreza. Para ello, dividimos la muestra total en aquellos hogares que tuvieran ingresos iguales o inferiores a 1,5 de la línea de pobreza rural en ese período. En ese conglomerado de hogares fue donde realizamos la tipología y a los cuales yo me voy a referir con los resultados.

LA PLURIACTIVIDAD DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR

Un primer resultado fue que el 62% de estos hogares en riesgo o en situación de pobreza no tienen acceso a tierra, solamente el 38% dispone de más de 0,5 hectáreas.

La gran mayoría de los hogares rurales en riesgo o en situación de pobreza genera ingresos a partir de estrategias basadas en la pluriactividad de los miembros del hogar, combinando principalmente actividades productivas agropecuarias por cuenta propia, con trabajo asalariado temporal y permanente. Las principales variables que determinan el tipo de estrategia son: las oportunidades de acceso al mercado laboral, la dotación (cantidad y calidad) relativa de sus siempre escasos recursos productivos (principalmente trabajo y tierra), y la etapa del ciclo vital en que se encuentra la familia.

Los hogares rurales en riesgo o en situación de pobreza tienen diferente importancia relativa en cada área. En la zona central, en la VI y VII Región, predominan decididamente los hogares sin tierra y son los salarios la principal fuente de ingreso. De la VIII Región al sur adquiere creciente importancia la producción agrícola por cuenta propia como la principal fuente de ingreso de los hogares pobres, predominando los hogares con tierra. Al interior de las regiones, los hogares pobres con tierra tienden a concentrarse en los secanos costeros de la VI a IX Región y en las áreas también costeras de la X Región, en Osorno, Llanquihue y Chiloé.

La tipología dio base para seis tipos de hogares con tenencia de tierra y ocho tipos sin tierra. Analizando comparativamente el nivel de ingresos de estos distintos tipos, podemos indicar que, de los catorce tipos de hogares en riesgo o en situación de pobreza, nueve tienen ingresos per capita que los sitúan en condición de pobres no indigentes, cinco, que corresponden a un 27,3% de los hogares, tienen ingresos que los colocan en la línea de indigencia o bajo ella.

Los hogares pobres sin tierra son en promedio mucho más pobres que los hogares con tierra. El 40% de ellos son hogares indigentes, prácticamente ningún hogar con tierra es indigente.

La condición de pobreza de los hogares medida según su ingreso per capita tiene una alta vinculación con el ciclo familiar y con la tasa de dependencia. Hogares con una mayor disponibilidad de activos posibilitan bajas tasas de dependencia e ingresos per capita

relativamente más altos. A su vez, los hogares con niños que aún no se incorporan a la fuerza de trabajo tienen altas tasas de dependencia y el ingreso per capita suele ser sumamente bajo.

Se reconocen tres etapas en el ciclo familiar. La primera corresponde a hogares en formación (jefes de hogar menores a 45 años), con bajos niveles de capitalización, baja disponibilidad relativa de fuerza de trabajo, mayor capacidad de incorporación de innovación y alta tasa de dependencia por activo ocupado. La segunda etapa corresponde a hogares consolidados (jefes de hogar entre 46 y 59 años), con mayores niveles de capitalización, alta disponibilidad relativa de fuerza de trabajo, baja tasa de dependencia y mayor capacidad de inversión. La tercera etapa corresponde a hogares en declinación (jefes de hogar mayores de 60 años), con hijos que han formado nuevos hogares, poca disponibilidad de fuerza de trabajo y mayores restricciones para realizar inversiones e incorporar innovación.

En cuatro de los tipos de hogares con tierra predominan los hogares consolidados. En dos de los tipos de hogares sin tierra, predominan los hogares en formación, uno corresponde a la etapa de declinación, y en los restantes predominan hogares consolidados.

CUATRO FUENTES PRINCIPALES DE INGRESO

Nosotros conformamos los ingresos autónomos del hogar a partir de cuatro fuentes de ingreso principales, que son: ingresos por cuenta propia agrícola, ingresos por cuenta propia no agrícola, trabajos asalariados permanentes y trabajos asalariados temporales.

Por otra parte, los ingresos no autónomos, referidos a ingresos que no vienen directamente del trabajo, están conformados por jubilaciones, montepíos y pensiones de invalidez, las transferencias monetarias del Estado y las remesas externas de personas que no se encuentran incorporadas al hogar. Los ingresos por jubilaciones, montepíos y pensiones de invalidez son la principal fuente de ingreso no autónomo (56%), en promedio alcanzan a \$85.600 por hogar-año. Para los hogares en etapa de declinación, este ingreso representa entre el 17,5% y el 50% del ingreso familiar total, para los demás tipos de hogares su importancia se reduce del 3% al 11% del mismo. Los ingresos por transferencias monetarias del Estado alcanzan en promedio un monto de \$58.000 por hogar-año, representan el 38% de los ingresos no autónomos familiares y el 11% del ingreso familiar total, se concentran en algunos tipos de hogar de avanzada edad que en promedio duplican lo recibido por los demás tipos de hogares. Cabe hacer notar que los hogares sin tierra en los que predomina el trabajo temporal y las actividades por recolección de productos, que se encuentran entre los con menor nivel de ingreso per capita, muestran un bajo acceso a este tipo de subsidios ya que reciben entre el 38% y el 89% del promedio percibido por todos los hogares.

En la conformación del ingreso autónomo del hogar, las actividades no agrícolas por cuenta propia tienen escasa importancia para el 95% de los hogares, los que obtienen entre el 0,3% y el 2,5% del ingreso familiar. Sólo es importante para dos tipos de hogares (representan el 4% de los hogares estudiados) en los que constituye el componente principal de ingreso familiar, representando un 43% y un 66% del mismo. Estos hogares complementan estas actividades con producción agrícola para los con tierra y con trabajo asalariado en el caso de los sin tierra.

Para todos los estratos con tierra, la producción agrícola por cuenta propia tiene una alta significación en el ingreso familiar total. En promedio, este componente explica el 61,6% de los ingresos autónomos de los grupos con tierra. En los grupos con muy poca tierra, este ingreso es del orden de \$300.000 anual. En promedio, el autoconsumo equivale a cerca de la mitad del ingreso por cuenta propia agrícola. En relación al ingreso total de los hogares, el autoconsumo representa entre el 12,8% y el 29,5% y es de mayor significación para aquellos hogares de menores ingresos.

Los cultivos tradicionales son el componente principal de los ingresos agrícolas al igual que los ingresos provenientes de la venta de animales. Ello resulta indicativo de un sistema de producción propia de agricultores minifundistas, en el que los animales, más que un rubro productivo, constituyen una forma de ahorro y una fuente de energía para el trabajo de la explotación. La recolección, los productos del bosque y los productos elaborados son especialmente relevantes para los hogares con muy poca tierra.

El acceso a crédito y apoyo técnico de aquellos hogares en los que la producción agrícola por cuenta propia representa más del 60% del ingreso autónomo del hogar, es limitado. En este segmento, que corresponde al 75% de los hogares con tierra, tiene acceso a algún tipo de crédito el 44% de los hogares y accede a algún tipo de apoyo técnico el 51% de los mismos.

En términos absolutos, el empleo permanente es la principal fuente de ingreso de los hogares sin tierra. Solo tres tipos de hogares (uno con tierra y dos sin tierra) obtienen entre el 60% y el 82% del ingreso autónomo mediante este tipo de ingresos, representan al 22,2% de los hogares pobres. Del análisis de los hogares sin tierra se desprende que las oportunidades de empleo permanente tienden a concentrarse en las zonas de riego del valle central (segmento urbano rural de la VI Región y depresión intermedia de la VII), en Valdivia y en Osorno.

Los ingresos por trabajos permanentes del hogar se relacionan estrechamente con el número de trabajadores permanentes por hogar, sin que las diferencias salariales eventualmente originadas en la calificación del empleo aparezcan como mayormente significativas. O sea, el mayor ingreso está dado por el mayor número de empleados en el hogar y el salario medio mensual se relaciona estrechamente con el salario mínimo en la fecha de tomar la encuesta.

Los tipos sin tierra con mayor acceso a empleo permanente aparecen como jefes de hogar con el mayor nivel de escolaridad (5,7 y 5,9 años), sólo el tipo con tierra presenta una escolaridad menor (4,1 años); en este caso es probable que el trabajador permanente no sea el jefe del mismo.

EL EMPLEO PERMANENTE: UNA OFERTA REDUCIDA

En proporción al conjunto de trabajadores en edad económicamente activa, la oferta de empleo permanente resulta bastante reducida. En el caso de los tipos de hogares con tierra, sólo el 18,8% de los trabajadores potenciales accede a empleos permanentes. Sin embargo, ellos generan el 38% de los ingresos autónomos de los hogares. A su vez, en el caso de los hogares sin tierra, el 25,4% de los trabajadores activos logra emplearse en forma permanente, y sin embargo genera el 51% de los ingresos autónomos de los hogares.

Solamente para dos tipos de hogares el empleo temporal es el componente principal del ingreso familiar (representativos del 18,6% de los hogares estudiados). Para los demás tipos de hogares, con y sin tierra, el empleo temporal es un componente significativo pero minoritario del ingreso familiar. Representa entre el 7% y el 28% del ingreso del hogar en el caso de las familias sin tierra y proporciones de entre el 3% y el 25% en los hogares con tierra. En promedio, el trabajo temporal provee un 24% de los ingresos de las familias estudiadas.

En los hogares sin tierra, el 45% de los trabajadores activos son trabajadores temporales, pero generan solo el 37% del ingreso autónomo familiar. La irregularidad del trabajo temporal debido a las restricciones en la oferta de este tipo de empleos, los días en que teniendo trabajo éste no se efectúa por razones climáticas y los intertiempos desempleados dedicados a la búsqueda de un nuevo empleo determinan que el tiempo de trabajo efectivamente remunerado sólo ascienda a 6,2 meses al año.

Los antecedentes de la encuesta indican también que una proporción importante de los integrantes en edad activa de los hogares sin tierra, se encuentran desocupados. Un 8,4% de los individuos en edad activa se declara desocupado.

Una condición general de los hogares pobres rurales son los altos índices de carencia en el acceso a servicios básicos tales como salud, educación, vivienda, electricidad y agua potable. Este tipo de restricciones aparece como una condición propia del medio rural, en el que las familias que residen en lugares más cercanos a centros poblados tienen un acceso relativo un poco mejor que aquellas que viven en lugares más aislados.

La educación es un tema preocupante en el medio rural. La carencia educacional en los niños, medida como la población en edad escolar entre 6 y 18 años que no asiste o que asistiendo presenta un retraso escolar de más de dos años respecto a la edad, supera el 40%. Por otra parte, la carencia educacional del jefe de hogar, medida como menores de 45 años con educación básica incompleta o bien de más de 45 años con hasta dos años de escolaridad, alcanza al 50%.

Ahora bien, ¿qué se puede decir sobre las conclusiones y las opciones de salida para todo esto?

POLÍTICAS DIFERENCIADAS SEGÚN EL TIPO DE POBREZA RURAL

Lo primero que hay que recalcar es que existe un número importante de chilenos que habitan en el área rural del país y que viven en condiciones de pobreza y marginalidad aún más acentuadas que las que caracterizan a las áreas urbanas. La magnitud de la pobreza de estos hogares es tal, que su superación requerirá necesariamente un esfuerzo conmensurable a la dimensión del problema, y sobre todo, mucha perseverancia por períodos largos.

Las estrategias de vida y de generación de ingresos que despliegan los hogares rurales pobres son diversas y complejas. No existe, en sentido estricto, la pobreza rural, sino que existen diferentes tipos de pobreza rural. En consecuencia, las políticas homogéneas, que suponen una realidad pareja, muy probablemente seguirán siendo poco eficaces. Se

requiere de políticas e intervenciones diferenciadas, sobre todo en el ámbito económico productivo, para diseñar respuestas relevantes para cada tipo de situación.

La pobreza rural tiene múltiples dimensiones que están más allá de la simple carencia de ingreso: tales como la falta de oportunidades de educación, capacitación, salud, vivienda y servicios básicos; el escaso acceso a recursos productivos; la inseguridad alimentaria; el casi nulo acceso a fuentes de empleo, incluso en sus posibilidades de movilizarse de un lugar a otro.

En consecuencia, las políticas unidimensionales, orientadas a atacar sólo algunas de estas manifestaciones de la pobreza, probablemente serán poco eficaces en integrar a estos hogares al desarrollo nacional.

Finalmente, si queremos levantar posibles estrategias para la superación de estos problemas, se debe mirar, por un lado, con sentido de realidad y, por otro lado, previendo los efectos que diversas iniciativas provocarían a nivel del desarrollo regional como nacional.

Podemos evidenciar algunas estrategias que están presentes en todos los documentos y estudios sobre el área, esto es, generación de empleo rural no agrícola, potenciamiento de la agricultura local, subsidios directos a los ingresos de los más pobres, de los indigentes (por lo menos para el 25% de los hogares estas transferencias directas provenientes del sector público continuarán siendo absolutamente cruciales en los años venideros), inversiones en infraestructura y servicios básicos. Las inversiones en caminos, riego, electrificación, vivienda, salud y educación, serán probablemente las principales determinantes del futuro de estas áreas del país y de las familias que allí viven. Estas inversiones son además indispensables para aumentar las posibilidades de generación de empleos en sectores distintos a la agricultura, para favorecer la adquisición de tierras a hogares en formación (jefes de hogar menores a 45 años), el 33% de los hogares pobres podría incrementar significativamente y rápidamente sus ingresos si pudiera acceder a mayores superficies de tierra, muchos de ellos superarían su condición de pobreza e indigencia.

La principal limitante, probablemente, radica en la falta de acceso al financiamiento de largo plazo que pueda dinamizar el mercado de tierras en favor de estos hogares, ya sea por la vía de la compraventa, arriendo o mediería con aquellos hogares con jefe de edad avanzada o que han optado por una estrategia de vida basada en el trabajo asalariado, así como con sectores no pobres.

Mejorar la calidad de los empleos y las relaciones laborales tanto para los trabajadores agrícolas permanentes como para los temporales sigue siendo, después de todo, un tema crucial.

La capacitación es una herramienta importante aunque, como veíamos, generalmente el tipo de empleo que se da en estas áreas, tanto permanentes como temporales, se caracteriza por demandar mano de obra poco calificada, de tal forma que no es del todo claro que esto se traduzca en mayores niveles de ingreso, más bien, yo diría que habría que favorecer la creación de empleos en estas áreas, para tener mayor diversidad en las oportunidades de empleo de la gente que allí vive.

Apoyar la pequeña empresa familiar agrícola y no agrícola, a través de servicios de asistencia técnica y financiamiento, es un elemento importante dentro de la composición de los ingresos de los hogares con y sin acceso a tierra. La agricultura por cuenta propia no será suficiente para ser la base generalizada de la superación de la pobreza en estas áreas, pero, por otra parte, tampoco parece probable en el mediano plazo que cada hogar pobre con tierra pueda reemplazar, a partir de otras fuentes, el 50% del ingreso total que proviene de la actividad agrícola por cuenta propia de sus hogares.

Un elemento que es indispensable destacar es que, como veíamos en el estudio, evidentemente al interior de cada una de las regiones existen conformaciones de bolsones de pobreza que necesitarían políticas de intervención pública mucho más directa para lograr que estas áreas se integren al desarrollo de las regiones y al desarrollo nacional.

ÁLVARO CRUZAT*

La pobreza ha venido disminuyendo en Chile de manera significativa en estos últimos 10 años. Las cifras sobre la materia entregadas por ODEPLAN, a través de la Encuesta Casen del año 87, señalaban que un 44% de la población vivía en condiciones de pobreza, mientras que la misma encuesta para 1996, que es la última cifra disponible, nos entrega un valor de un 23% ¹.

Esto indica que el país ha ido creciendo y progresando, tanto en desarrollo económico como social. Sin embargo, este dinamismo, como ya se ha señalado en la exposición anterior, no se ha dado con la misma fuerza en las zonas urbanas y rurales, notándose un estancamiento en éstas últimas. Esto refuerza la importancia de realizar un seminario de este tipo, que sirva para conocer y discutir más en profundidad cuáles son los problemas y condiciones limitantes que están afectando a amplias zonas de nuestro territorio.

Por otra parte, conviene agregar que son varios los estudios de investigación que atribuyen al crecimiento económico más de un 80% de la reducción de la pobreza ocurrida en estos años ². Ahí entramos en un primer tema que puede resultar polémico y que es importante discutir; cuál es el rol, dimensión e importancia real que tiene el Estado en la lucha contra la pobreza en relación a la actividad y desarrollo económico mismo. Por lo mismo, qué rol le atribuimos a las políticas públicas y qué papel le entregamos al crecimiento económico – como crecimiento de toda la economía- en la tarea de combatir la pobreza; y el significado que tiene cada uno de ellos en los logros que las cifras arrojan.

Otro antecedente importante para tener en cuenta a la hora de analizar la realidad rural es dimensionar el porcentaje de población objetivo de la cual estamos hablando. Si bien se sabe que la pobreza en las zonas rurales está presente en un mayor porcentaje de la población y con mayor severidad (indigencia), la expresión cuantitativa de la misma, es decir, el número de habitantes pobres es mucho mayor en las zonas urbanas³. Por lo tanto, demográficamente podemos señalar que Chile es un país básicamente urbano y con escasa población rural.

Esta realidad de Chile, que se estructura cada vez más en base a la economía de las ciudades y, por tanto, privilegiando las preocupaciones urbanas, necesariamente determina una acción gubernamental hacia las zonas que poseen mayor población y donde supuestamente se beneficia a más personas. Los recursos y esfuerzos de los agentes privados se estructuran en lugares donde existen ciertos niveles mínimos de servicios y se vuelven a beneficiar así las grandes ciudades y urbes; y no estamos hablando acá ni siquiera de las capitales regionales.

Ya hemos analizado algunas cifras en la exposición anterior, pero no podemos dejar de recalcar que la pobreza rural y, sobre todo, la indigencia rural son hoy una realidad sumamente difícil para nuestro país. La última Encuesta Casen entrega casi un doble de

* Asesor de la Fundación Jaime Guzmán.

¹ Ver Cuadro 1 Evolución de la Pobreza en Chile. Encuesta Casen 1987-1996

² Ver:

- Larrañaga, Osvaldo. "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad", serie Investigación ILADES/Georgetown, Mayo 1994, 77p.
- Contreras Dante "Descomposable Poverty Measure, Robustness of the Poverty Profiles, Welfare and Targeting: Evidence from Chile". Mimeo, UCLA. Departamento de Economía, UCLA, Julio 1995.

³ Ver Cuadro 2 Población Pobre e Indigente por zona Urbana y Rural. Encuesta Casen 1996.

valor a la indigencia rural en relación con la urbana, mientras que el promedio de 23% de pobreza a nivel nacional en la última medición se desagrega en porcentajes que alcanzan alrededor de un 21% en las zonas urbanas y en las zonas rurales se eleva sobre el 30%.

También es interesante tener una visión, aunque sea general, de la dimensión territorial de la pobreza rural. Podemos señalar que las regiones tradicionalmente ligadas a la actividad agrícola productiva, rurales por tanto, tienen una fuerte presencia de población bajo la línea de pobreza. Es lo que ocurre marcadamente en las regiones VIII y la IX⁴.

LOS TRES TIPOS DE AGRICULTORES

El enfoque que yo quiero hacer de la presentación va un poco ligado a la agricultura por un sesgo profesional, pero, además, porque las cifras que da el Banco Mundial, y el mismo Mideplan, hablan de que más de un 70% de los habitantes rurales pobres están ligados a la agricultura, son minifundistas o son pequeños agricultores, es decir, a pesar de que hay gente asalariada, a pesar de que hay gente que vive de otras actividades económicas, la importancia que tiene la actividad agrícola y ganadera es fundamental y principal en estas zonas.

Ahora bien, ¿quiénes y cuántos son los agricultores en Chile? Básicamente hablamos de que existen tres niveles de agricultores: los comerciales, los pequeños agricultores y los minifundistas.

Los agricultores comerciales son aquellas personas que tienen más de 12 hectáreas de riego básico, de acuerdo a la definición de pequeño agricultor que hace la Ley Orgánica del INDAP. Con un número de 35.000, tienen alrededor de un 60% de la propiedad de la tierra, y manejan más de un 70% del mercado agrícola.

Los pequeños agricultores constituyen una categoría que va desde las 12 hectáreas de riego básico hasta las 4 hectáreas de riego básico. Son 125.000, y poseen alrededor de un 37% de la tierra y un 26% del mercado agrícola, es decir, prácticamente en conjunto con la agricultura comercial manejan el 100%.

Y en tercer lugar encontramos el segmento minifundista, de gente de menos 4 hectáreas de riego básico, pequeños propietarios agrícolas, que son alrededor de 100.000, con un 2% de la tierra y un 1% del mercado agrícola.

Ahora bien, el Banco Mundial, en un estudio relativamente reciente, hace una subdivisión de los pequeños agricultores para poder segmentarlos desde el punto de vista de sus ingresos. Lo relevante aquí es ver que entre el grupo de pequeños agricultores que tiene ingresos más bajos, la importancia relativa de los ingresos extraprediales es mucho mayor que entre los de ingresos más altos. Es decir, los pequeños agricultores más pobres viven tanto de su propia producción como de la actividad extrapredial. Por ejemplo, los trabajos que hacen en los predios vecinos, los trabajos de temporada y también los subsidios de transferencia del Estado⁵.

⁴ Ver Cuadro 3 Distribución Regional de la Pobreza Rural. Casen 1996.

⁵ Ver Cuadro 4 Ingresos de Pequeños Productores Agrícolas. Chile. Banco Mundial.

La reflexión que hay que hacer es si, desde el punto de vista de la inversión y gestión pública, le corresponde efectivamente al Estado hacer un esfuerzo importante orientado a la producción agrícola con todo el segmento de pequeños agricultores.

Quienes han trabajado con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que es el organismo dedicado al fomento productivo entre los pequeños agricultores, pueden ver que no existe claridad institucional respecto del segmento específico de pequeños agricultores que se debe atender.

Aunque sea duro decirlo, el problema radica en asumir realmente el concepto de viabilidad productiva agrícola, es decir, determinar el segmento de pequeños agricultores que efectivamente tienen opción de generar ingresos para salir de la pobreza mediante el uso y el trabajo de los recursos que disponen y aquellos que deben asumir su gestión predial como un ingreso complementario al que perciban en otras tareas fuera de su propiedad. Son diversos los factores que pueden determinar que un pequeño agricultor se ubique en uno u otro grupo: ubicación geográfica, capacidad de uso del suelo, cercanía a mercados, capacidad empresarial, disponibilidad de riego, clima, capital, habilidades personales, factores económicos de desarrollo local, etc.

UNA DEFINICIÓN ANACRÓNICA

De pronto, la definición de pequeño agricultor, establecida en la Ley Orgánica del INDAP, donde se define como tal a todo aquel propietario de menos de 12 hectáreas de riego básico, que posea activos por menos de 3.500 U.F. y que viva principalmente de la actividad agropecuaria, pasa a ser una definición totalmente obsoleta y anacrónica. Por ejemplo, tener 12 hectáreas de paltos en Quillota y tener la posibilidad de exportar el producto señala claramente que no estamos ante un pequeño productor tal como lo entendemos o como lo entendíamos en el minuto en que se dictó la ley. Entonces, claramente falta una reflexión respecto de cómo se están focalizando los recursos y cómo se están aplicando, qué programas tienen un enfoque productivo y qué programas tienen básicamente objetivos sociales.

Personalmente me inclino por definir claramente el rol del INDAP como una institución de fomento productivo hacia los agricultores que tienen efectivamente posibilidades de desarrollar una actividad comercial tal como está hoy en día estructurada la economía, entregándoles herramientas de fomento. Pero este objetivo no me parece del todo compatible con definir al INDAP como la institución encargada de combatir la pobreza rural en Chile. A mi juicio, el Estado debe dar una señal pública, que por lo demás creo que es lo responsable, decir: oiga, señor, no todos van a poder seguir aquí dedicados prioritariamente a la actividad agropecuaria, usted tiene que buscar otras alternativas, no solamente ligadas a lo agrícola. Junto con esto se deberían repensar todos los programas que se están aplicando actualmente en las zonas rurales.

El gobierno, en todo caso, está preocupado de lo que está pasando en el sector rural. Al menos así lo prueba el lanzamiento de este nuevo Programa Pro-Rural. La verdad es que no conozco el enfoque del programa, pero me imagino que la idea nace de un documento que se elaboró en Diciembre del 97 donde se establecía claramente el estancamiento que existía en materia de generación de ingresos en las zonas rurales en contraste con el avance registrado en el tema de la infraestructura y el acceso a servicios como luz y agua potable. Todos sabemos que la infraestructura es importante, condición básica para el

mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, pero no la solución definitiva desde el punto de vista del desarrollo económico local. Uno cree que le van a poner la luz, el pavimento y al día siguiente se va a instalar una industria. El desarrollo económico local es un tema bastante más complejo y que podríamos discutirlo en el período de preguntas.

LA EDUCACIÓN, UNA TAREA PRIORITARIA PARA EL MUNDO RURAL

Personalmente me he ido convenciendo de que una de las tareas más relevantes que quedan por realizar en el mundo rural está relacionada con la educación e instrucción que reciben estos niños. Si bien los índices de escolaridad para la educación básica en las zonas urbanas y rurales no presentan gran diferencia, cuando analizamos las cifras para la enseñanza media vemos que en las zonas rurales ésta alcanza un 50 y tantos por ciento, en relación a un 80 y tantos en las zonas urbanas. Sin ser un experto, he leído varios estudios que relacionan el nivel de ingresos de las personas con los años de estudios invertidos. Es así como López, en un trabajo para el Banco Mundial, estableció una correlación entre los pequeños agricultores que tenían estudios de enseñanza media y superior, con la capacidad de esas personas para generar ingresos fuera de la propiedad⁶. Desde este punto de vista me parece más acertado dirigir subsidios monetarios hacia los hogares rurales más pobres, condicionándolos a la asistencia al liceo de los hijos, que insistir en programas productivos en aquellos agricultores minifundistas o de subsistencia.

Lamentablemente el tiempo se acaba y claramente todavía no están expuestos todos los elementos de discusión. En todo caso, quisiera insistir en la última idea de la entrega de subsidios monetarios para la educación en zonas rurales, y quisiera hacerlo reforzando la idea de que este tipo de programas se puede realizar sin aumentar el gasto público, y sólo reorientando algunos recursos existentes. Hoy en día, por ejemplo, existe un programa que manejan las municipalidades, con recursos del INDAP, llamado PRODESAL y que está destinado a los habitantes rurales más pobres. El presupuesto de cada módulo es de \$14 millones anuales, para atender a 120 familias. Con los recursos se debe contratar un agrónomo y hacer funcionar una camioneta. Es cierto que este tipo de programas entrega una cierta infraestructura de servicios que muchas veces las municipalidades no tenían, pero también surge la duda de si efectivamente es esto lo que están solicitando los minifundistas de las zonas rurales de Chile como ayuda y, en definitiva, como subsidio del Estado. Si sacamos un cálculo muy sencillo del programa referido, el PRODESAL, nos damos cuenta de que todo el aparataje que estamos financiando equivaldría a entregarle \$25.000 por familia mensual. Puede parecer un poco demagógico, pero esas son las cifras. Tal vez se puedan buscar alternativas en que la gente efectivamente elija el destino de esos aportes estatales.

Para terminar, quisiera señalar que es necesario hacer un esfuerzo para abordar en particular cada uno de los programas que maneja el Estado para el sector rural, revisar los presupuestos de las instituciones públicas y privilegiar los programas probadamente exitosos. Me parece que el Servicio País, con la experiencia acumulada y el trabajo de cada profesional, tiene mucho que aportar en esta tarea. El conocimiento que tienen ustedes sobre cómo está operando realmente el país, no solamente un servicio, sino que el conjunto de los servicios del Estado en las comunas más pobres, es un capital único. La visión local, territorial e interdisciplinaria es un activo importante y que deben necesariamente enriquecer año a año, con la experiencia del otro. La tarea que desarrolla

⁶ Lopez, Ramón. "Determinants of Rural Poverty: A Quantitative Analysis for Chile". Worl Bank. 1995. 23p.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

el Programa Servicio País sirve, dentro de otras cosas, a la búsqueda permanente por mejorar la gestión pública en las comunas rurales pobres de nuestro país.

Cuadro 1

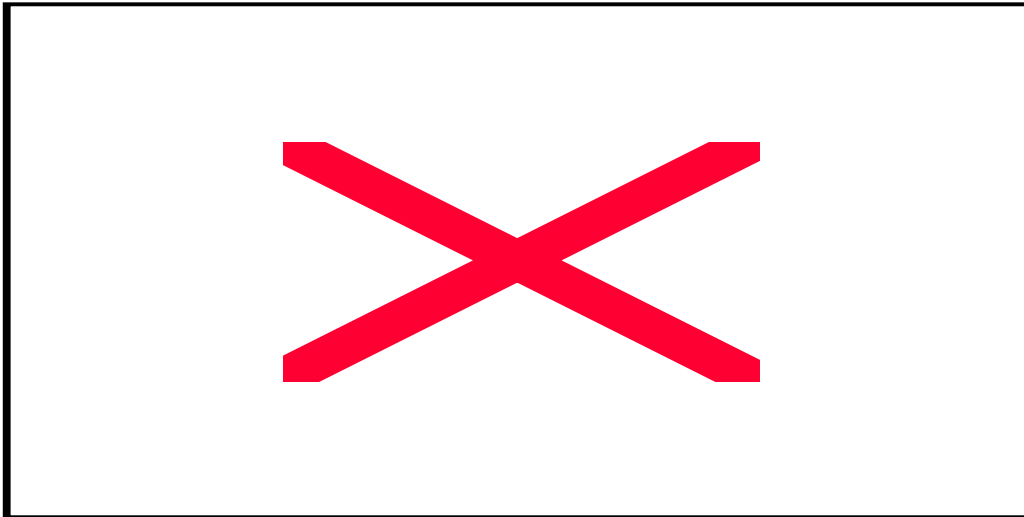
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN CHILE
ENCUESTA CASEN 1987-1986

Cuadro 2

PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE POR ZONA URBANA Y RURAL
ENCUESTA CASEN 1996

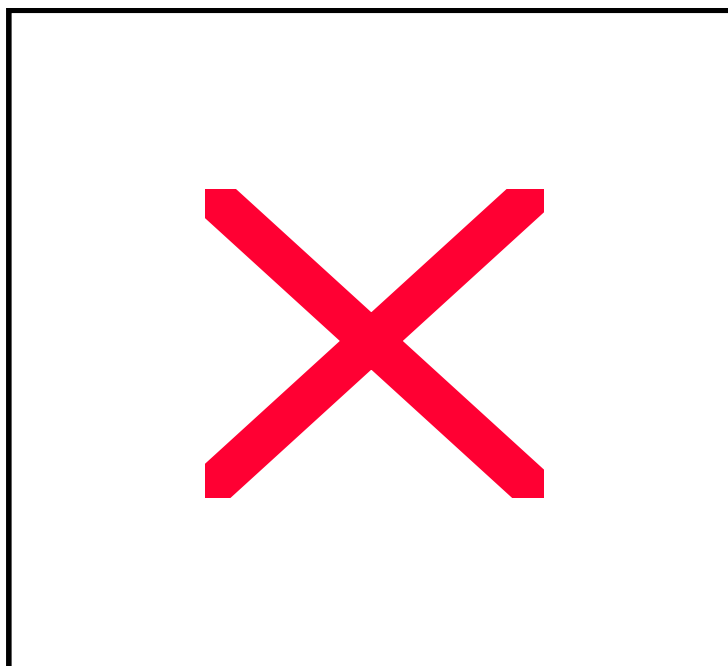
Cuadro 3

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBREZA RURAL
ENCUESTA CASEN 1996



Cuadro 5

INGRESOS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, CHILE BANCO MUNDIAL



RICARDO ROMO*

Resulta muy interesante tener esta reunión de discusión y debate respecto al tema de pobreza rural. Naturalmente éste supone un nivel de complejidad relevante en materia analítica, dado que es un tema altamente complejo, diverso, heterogéneo, y que sus expresiones, desde el punto de vista de las dinámicas locales, territoriales, culturales etc., muestran situaciones distintas, donde políticas e instrumentos de naturaleza homogénea no dan estricta cuenta de lo que son estas realidades y especificidades locales.

Han sido presentados antecedentes que dicen relación con los ingresos, con cómo han evolucionándolos los índices de pobreza en el país y sectorialmente entre lo rural y lo urbano. Se empiezan a verificar algunos antecedentes que son parte del diagnóstico que dio origen a una nueva iniciativa, un nuevo programa, durante el transcurso del año pasado y el año presente.

Lo primero que se constata, fruto de la evaluación, es que en estos años recientes, los ingresos tienen una tendencia al estancamiento, no así el acceso a los servicios básicos, en donde sí se ve que hay un cierto crecimiento sostenido. Pero eso no da cuenta del nivel socio-económico de las familias habitantes del sector rural, en donde se verifica que la población empieza a tener algunos signos de modernidad, más proximidad a los servicios, luz, agua, alcantarillado, etc., pero, con el grave problema de que al final del mes hay que pagar las cuentas. Es muy bueno tener agua, luz, equipamiento, pero el problema es que eso genera ciertos otros requisitos de sustentabilidad económica, y dado el diagnóstico de que los ingresos están en un proceso de estancamiento, hay que buscar una alternativa distinta.

Otro elemento que se verifica como diagnóstico es que se produce una atomización y dispersión de los programas públicos pertinentes al sector. Es decir, hay organismos que están actuando en el sector rural, que tienen voluntad de llevar adelante una cierta posición de cambio, pero con una forma de trabajo que no da cuenta de un sentido integrador, son iniciativas con sesgos de carácter sectorial.

Tercero, existe un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente. Los servicios sectoriales toman sus misiones, sus objetivos institucionales, y llevan adelante sus programas, pero no hay una visión más integral o más integradora respecto a la situación-problema que se espera abordar. Eso determina que no se complementen las capacidades técnicas institucionales ni los propios recursos asociados a los programas de inversión, lo cual incide en que no generen mayores niveles de impacto. Se ha dicho que las actuales formas de intervención no están produciendo los resultados esperados, que tienen que ver con superar la situación de pobreza rural existente en el país.

Por último, existen bajos niveles de flexibilidad y de descentralización de los instrumentos públicos que están en utilización. Con estos antecedentes, se concluye que así como se está planteando el problema de la pobreza rural, no vamos a llegar a un destino muy feliz. En consecuencia, hay que buscar acciones distintas, algo nuevo que permita hacer un tipo de corrección de esta situación.

* Secretaría Ejecutiva Programa Pro Rural.

UNA NUEVA FORMA DE INTERVENIR EN LA POBREZA RURAL

De ahí surge la iniciativa del programa Pro Rural, que no tiene las pretensiones de superar la situación de pobreza rural en el país, pero sí de generar una nueva iniciativa y forma de intervención que permita avanzar, ojalá lo más sustantivamente posible, en esa dirección.

¿Qué supone esta propuesta? Su nombre lo dice: es una red de coordinación institucional para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo zonal, en las zonas que se definen en cada una de las regiones o zonas de intervención.

¿Qué es lo que se espera del programa Pro Rural? Primero, facilitar una intervención pública integrada de una perspectiva territorial. Este es un tema que ha salido en muchas discusiones equivalentes a ésta. Se señala que esta visión territorial no es algo que esté intrínsecamente vinculado a la aplicación de los programas sectoriales, sino más bien, se entiende que es una primera aproximación al tema.

Ahora, ¿qué supone esta visión de carácter territorial? Primero, supone ver zonas, en este caso comunas e intercomunas, con niveles importantes de concentración de población que habita en el sector rural que presenta mayores indicadores de pobreza. En ese territorio no sólo vive ese tipo de grupo objetivo, sino que también habita otro tipo de población que tiene otro tipo de problema y que está en una convivencia habitual y cotidiana con estos sectores que tienen una condición socio-económica más deprimida.

Segundo, que en el territorio están ocurriendo ciertos tipos de acontecimientos de carácter productivo, en donde habitualmente los sectores más empobrecidos, por estar ausentes de las redes de apoyo, desconectados de los circuitos de producción y comercialización, etc., se van quedando atrás. Y eso significa que a lo que tenemos que apuntar es a ver el territorio en esta noción de mayor integralidad. A través de ese análisis y del levantamiento de información relevante para esos efectos, podremos ver cómo generar redes de carácter económico que sean virtuosas para las personas que han quedado por debajo de los circuitos de mayor actividad económica.

La perspectiva territorial tiene que ver con la multiactividad económica, potenciando las componentes no agrícolas de los ingresos dentro del sector rural. Se ha dicho que las componentes de ingreso provenientes de la actividad agrícola han ido disminuyendo en forma creciente y, particularmente, en los segmentos de mayor pobreza relativa. Si uno hace un análisis más general, podemos apreciar que, dada esta situación, no podemos seguir actuando solos en la componente agrícola, porque eso no va a producir ningún resultado significativo, tanto en niveles de impacto como en su propia sustentabilidad.

En consecuencia, tenemos que ver la composición de los ingresos, desde la perspectiva de cómo poder generar y potenciar oportunidades que tengan que ver con una condición de multiactividad.

Tercero, que se relacionen los distintos actores. La idea es trabajar con los actores propios de los procesos de desarrollo económico que se dan en el territorio. Eso, por las relaciones, tanto en el ámbito social, como en el circuito productivo y por las posibles sinergias, integraciones, que tienen que ver con la actividad económica en su conjunto. Es decir, se está apostando a que esto no se resuelve sólo mirando a la población pobre ni sólo desde la perspectiva pública sino que corresponde hacer un trabajo con mucha interacción con el sector privado. Las inversiones del sector privado del país son notablemente superiores

a las que realiza el Estado, a cargo del presupuesto de la región y que se refleja en los distintos programas de intervención en el sector rural. En consecuencia, lo que supone una alianza y una interacción entre el sector público y el privado con la propia comunidad, supone también una acción que puede generar una sinergia relevante en materia de desarrollo.

UNA ACCIÓN DE MAYOR SUSTENTABILIDAD EN EL TIEMPO

Cuarto, que se enfatice el fortalecimiento institucional y organizativo de las zonas de pobreza rural en función del desarrollo laboral y productivo de su población de menores recursos. Es decir, estamos hablando de que superemos la noción sólo sectorial, y que busquemos la integración que se señala en el primer punto, pero que, además, la institucionalidad sectorial tenga un diálogo también suficientemente virtuoso con la institucionalidad local. Entendemos, y esa es una de las apuestas del programa, que el vínculo entre los organismos sectoriales a través de sus programas de pre-inversión e inversión así como el trabajo a realizar con los municipios es un elemento que, desde el punto de vista de la institucionalidad social asociada al desarrollo económico productivo de los sectores que están un poco por debajo de los polos de desarrollo, permite tener una acción de mayor sustentabilidad en el tiempo.

Hay que considerar que la información y las acciones que de los propios municipios suponen una experiencia, un aprendizaje actualizado en donde hay una relación cotidiana con la comunidad y que, por lo tanto, el diálogo con la aplicación de los programas sectoriales podría ser muy relevante si se define, en primer lugar, cómo realizar las acciones dentro de la comuna o de las intercomunas en el caso que corresponda. También hay que considerar cómo los equipos municipales se van incorporando en esta nueva mirada de trabajo que tiene que ver con superar estas visiones sesgadas de la realidad e ir apuntando a una visión más completa y más integradora para poder resolver este tipo de situaciones de pobreza.

Un quinto punto es que esperamos que, a través de las experiencias que desarrollemos a partir de lo que estamos haciendo este año y el próximo, se puedan hacer aprendizajes colectivos en función de la revisión de los programas existentes y el diseño de nuevos instrumentos para el logro de mayores impactos. En esto estamos planteando que, en base a la aplicación de una fuente básica, que son distintos programas que están a cargo de las instituciones que participan de esta red de cooperación o de este programa denominado Pro Rural, se permita hacer un análisis crítico de la experiencia, pero sobre la base de lo que hagamos de aquí al fin del próximo año, es decir, no es la idea hacer un ejercicio académico, sino que hacer un ejercicio que, con los propios actores con los cuales vamos a estar trabajando, permita ver cuál es el grado de aplicabilidad de los instrumentos que existen, cuáles son los elementos que se necesitan corregir para mejorar los impactos a lograr a través de esta acción y cuáles son aquellas partes de la matriz de intervención que, no estando cubiertas hoy día, requerirían, probablemente, algún tipo de nuevos instrumentos para la intervención.

La idea es que, en base a estas experiencias de trabajo, podamos elaborar propuestas para mejorar la situación de estas zonas de pobreza rural en el país que puedan colaborar como insumos para una nueva política de Estado en esta materia.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

La institucionalidad de este programa tiene cuatro niveles que se pueden destacar. Primero, un Consejo Directivo Nacional de reciente constitución en donde participa el ministro de Agricultura, el subsecretario de Desarrollo Regional, el subsecretario de Planificación y Cooperación, el subsecretario de Obras Públicas, el director de Presupuesto, actor relevante para estos efectos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, intendentes de las regiones participantes, y la direcciones nacionales de SERCOTEC, CORFO, INDAP, SENCE Y FOSIS. A través de la integración de estos organismos es que se espera llevar adelante este análisis y esta definición de propuestas de políticas para poder actuar mejor con los programas actualmente existentes.

Segundo, hay una Secretaría Ejecutiva encargada de llevar adelante la definición de estas políticas en materia de implementación de las mismas, lo que supone hacer un seguimiento y un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las acciones programáticas que se definan.

Un tercer nivel corresponde a un equipo técnico nacional y sus equivalentes en regiones integrados por representantes de instituciones que participan en el Consejo Directivo Nacional, que define las políticas para decidir cómo se interviene mejor, de acuerdo con los enfoques que yo les he señalado. Para la implementación de estas mismas, la idea es que en este equipo técnico nacional se puedan operacionalizar estas definiciones de política. Operacionalizar supone poner a disposición del territorio donde se va a actuar los recursos y programas adecuados, lo cual va a ser chequeado en la instancia regional conformada por los integrantes de estas instituciones.

Un cuarto nivel son los equipos técnicos comunales integrados por representantes de los municipios, los organismos sectoriales y la comunidad, entendiendo la comunidad no sólo como los habitantes rurales pobres, sino que como una noción más de conjunto.

Quizás se ve como una estructura algo pesada, pero en rigor el Consejo Directivo tiene reuniones con una periodicidad que no es más frecuente que cada dos o tres meses. El equipo técnico nacional es más estable y, sobre todo en esta fase de instalación, al igual que lo que está ocurriendo en los equipos técnicos regionales, perfila las iniciativas que van a desencadenar posteriormente en los proyectos de desarrollo en los territorios que han sido definidos.

LOS OBJETIVOS OPERACIONALES

Los objetivos operacionales del plan de trabajo que tenemos planteado para lo que resta del 98 y el próximo año son: primero, la instalación del programa y constitución de sus componentes institucionales, cosa que ya se está realizando y que son instancias, como decía, que tienen que ver con la realización del programa a nivel nacional, regional y zonal. Segundo, la definición de la zonas de intervención y formulación y la puesta en marcha de los respectivos planes de acción o proyectos de desarrollo zonal, lo cual va precedido de tres cosas: la definición de cuáles son las comunas que integran un territorio, en este caso con ciertos criterios definidos por el programa; el levantamiento de los ejes estratégicos de

acción en cada una de ellas, y la formulación y puesta en marcha de los respectivos proyectos de desarrollo zonal con los actores regionales y zonales pertinentes.

En ese momento estamos identificando territorios, estamos viendo qué pasa con el territorio respecto a todas las oportunidades posibles en materia de desarrollo económico productivo, estamos identificando, en función de ellos, cuáles son los posibles ejes o líneas de acción más estratégicas para poder llevar adelante la intervención y estamos, en base a eso, planteando una formulación que sea pertinente con esa realidad para el aporte que se espera hacer a través de este programa.

Un tercer objetivo operacional es la definición y aplicación de una primera oferta básica, a través de la disposición integrada de un grupo inicial de instrumentos públicos pertinentes que permitan la realización de un primer conjunto de acciones e inspecciones en la zona seleccionada. Esto, tanto en el ámbito en el desarrollo laboral y productivo como de las capacidades institucionales y organizacionales de las respectivas zonas. Básicamente, la oferta inicial es la que proveen los organismos que han sido señalados como integrantes del programa, en tres grandes componentes: primero, el fortalecimiento institucional, entendido como el trabajo de los sectores con los municipios y ambos con la comunidad, bajo esta nueva mirada; segundo, el trabajo de preinversión, hecho también desde el territorio de manera que permita apostar a que estas oportunidades puedan tener éxito; y tercero, en base a los antecedentes anteriores, un plan de inversión, para la zona, que permita viabilizar proyectos específicos en función de los ejes estratégicos definidos para el respectivo territorio.

LOS MECANISMOS PRESUPUESTARIOS

Para que todo esto ocurra y para que ocurra el próximo año, se requiere la definición de mecanismos presupuestarios que, en este caso, van a ser básicamente sobre la base de la refocalización de los recursos públicos existentes mediante un sistema de financiamiento flexible. Es decir, los recursos van a corresponder a refocalización de recursos de los organismos públicos que son parte del programa y ellos deberán buscar complementos de recursos en los gobiernos regionales y los municipios, donde se espera tener una contraparte del programa. Lo que estamos haciendo es, en el fondo, trabajar con los organismos para buscar los mecanismos que faciliten la concurrencia de recursos para el próximo año en esta lógica de tratamiento de carácter intersectorial.

Un trabajo y, a la vez, objetivo del programa es hacer una revisión de los programas existentes y un diseño de nuevos instrumentos a fin de adaptarlos al objetivo de enfrentar la pobreza rural.

El último objetivo es la formulación de las propuestas para una política de Estado sobre pobreza rural, susceptible de ser considerada en el próximo gobierno.

La implementación operativa del programa que ya hemos realizado, según los objetivos operacionales que señalábamos, son la constitución del Consejo Directivo, la formalización de la Secretaría Ejecutiva y de los comités técnicos regionales.

Las zonas de intervención de pobreza rural han sido definidas por los propios gobiernos regionales correspondientes a las regiones donde hay mayor concentración de pobreza rural: VI del Libertador B. O'Higgins, VII del Maule, VIII del Bío Bío, IX de Araucanía y X

de Los Lagos. En cada una de esas regiones se definió una agrupación de comunas en donde se va a aplicar el programa Pro Rural.

La idea es que el trabajo parta muy del origen en esta concurrencia entre los organismos de carácter sectorial que son parte del programa y los municipios. En eso estamos ahora, ideando una forma de trabajo para poder llevar adelante estos proyectos de desarrollo zonal.

Inmediatamente después de estos acuerdos sobre la forma de trabajar, la idea es llevar adelante un plan regional adaptado a la zona definida en cada caso, a partir de los avances, de las definiciones regionales preexistentes, de la oferta programática sectorial y de los instrumentos de apoyo con que cuenta el programa. Es decir, en cada caso y para cada una de las zonas donde vamos a ir a trabajar reconocemos el estado actual de la zona y no partimos de cero, como habitualmente ocurre, haciendo grandes diagnósticos, haciendo volúmenes de libros, con antecedentes e información que, habitualmente, queda contenida en los propios tomos ya que pocas personas los ven o recurren a ellos como fuente cotidiana de información y como herramienta de trabajo. La idea es, más bien, aprovechar lo existente en materia de información, aprovechar los aprendizajes que tienen las mismas instituciones surgidos de la intervención que han tenido en la zona. Pensamos que, en base a estos antecedentes y a estos aprendizajes o información acumulada en la instituciones, se pueden hacer las grandes apuestas y tomar las opciones por donde poder sacar mejor provecho a los recursos disponibles institucionalmente en función de las oportunidades de los territorios y tomando en consideración los ejes estratégicos del mismo.

LOS EJES ESTRATÉGICOS

Teniendo este diseño global, vamos a partir recogiendo toda la información que esté disponible y la vamos a poner a disposición de una instancia regional y de la zona, o sea, de la intercomuna. En base a esa información, con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, se podrán definir los ejes estratégicos de desarrollo territorial, lo que permitirá llevar adelante este diseño preliminar para las intervenciones en la zona. La idea es hacer un procesamiento de estos antecedentes para identificar y levantar ejes de desarrollo en cada zona.

Estas oportunidades deben incidir en la reducción de la pobreza rural sobre la base de la identificación de cuatro grandes puntos: primero, las vocaciones económico-productivas de las respectivas zonas con potencial de transformarse en eje estratégico para su desarrollo; segundo, las vocaciones económico-productivas de y para la pequeña producción en las respectivas zonas (desde ahí uno especifica a los grupos en donde hay mayor concentración de pobreza, pero teniendo en consideración la parte anterior que habla de la globalidad del territorio donde ellos están insertos); tercero, un grupo acotado de programas y de instrumentos públicos existentes y pertinentes al desarrollo laboral, productivo y de capacidad institucional y organizativa en la respectiva zona, y quinto, los diferentes proyectos de infraestructura o económico-productivos relevantes en curso o ya definido para el próximo período, hablando del próximo año, y que cuenten con potencial de integración social y económica.

INSTRUMENTAL SOCIAL E INSTRUMENTAL DE FOMENTO PRODUCTIVO

Quiero hacer una reflexión que tiene que ver con la política pública en el ámbito laboral y del fomento productivo. Lamentablemente, hoy día estamos llegando en algunas áreas a una casi saturación de instrumental social, pero no tenemos instrumental de fomento productivo; queremos generar más ingresos y empleo, pero tenemos muy pocos instrumentos para generar empleos e ingresos, en cambio, sí tenemos líneas de subsidio a distintas cosas y cuesta una enormidad articular todos estos subsidios. Entonces, yo diría que en el mercado laboral, en la política laboral y en los instrumentos de fomento productivo a nivel del Estado hay tareas tremendamente importantes para el futuro.

En términos de política social, hay dos temas que a mí me parecen relevantes. Uno de ellos lo toca el programa Pro-Rural, en cierta medida, y es el de la articulación, pero la articulación de qué forma y en qué nivel. Recogiendo un poco esto de que la política central es autoritaria en los espacios locales, yo creo que hay un vacío enorme de dispositivos a nivel local que permitan articular la política global con la política local.

Finalmente, yo diría que, en relación a los pobres mismos, me ha tocado analizar algunos programas sociales productivos en el sector rural e indígena del país y la verdad es que uno encuentra que en muchos casos hay un desfase notable entre el patrimonio productivo y la cultura productiva que tienen ellos, y esta es una cuestión que está en el ámbito de lo psicosocial-cultural: gente que tiene buenas tierras y, sin embargo, no puede despegar de la pobreza. Me da la impresión de que hay un ámbito en términos de la educación para la producción o para el desarrollo productivo y cultural de los sujetos en el que hay que trabajar de una manera mucho más masiva y mucho más apropiada.

Hay otros temas que surgen del análisis de las regiones. Hoy día, uno puede dividir el país en dos tipos de regiones porque cada vez se perfilan con más claridad las que son productoras de bienes y las que van a terminar siendo productoras de servicios, porque no tienen capacidades competitivas para producir bienes o porque las que producen bienes - por ejemplo la VI y la VII- cada vez son más modernas en su producción y han logrado distanciarse mucho de las que son productoras de servicios. Voy a poner un ejemplo: una región que es capaz de diversificarse frutícolamente, produciendo delicatessens de frutas para colocar en los mercados internacionales versus una región, como la XI, que es capaz de producir descanso y ocio, mediante el ecoturismo y otras actividades, son dos cosas distintas; unos son bienes y otros son servicios. Me da la impresión de que, a futuro, las regiones se van a diferenciar cada vez más y ello va a tener que reflejarse en estrategias de desarrollo y estrategias gubernamentales también diferentes. Creo que eso puede ordenar un poco más el cuento.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

PANEL III

EDUCACIÓN RURAL: DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA

INTERVENCIONES

JAVIER SAN MIGUEL
GABRIEL LARRAIN

MODERADOR

MARTÍN ALJARO

JAVIER SAN MIGUEL*

Me referiré a la educación rural desde la perspectiva del ámbito de desempeño que me corresponde en el Ministerio de Educación donde trabajo como profesor de Pedagogía en la Universidad Católica, en la Facultad de Educación. En ella tenemos un programa de formación de profesores especialistas en educación rural. Por este motivo, he sido convocado para presentar mi punto de vista desde mi desempeño en el Ministerio.

Quiero agradecer en primer término a las instituciones que han convocado a este evento y que han tenido a bien invitarme a participar. He venido con el mayor interés, sobre todo a aprender, puesto que el problema de la pobreza rural es un tema muy complejo, del cual tenemos mucho que hablar todavía para dimensionarlo y perfilarlo adecuadamente. Me voy a referir a él desde el punto de vista de cómo lo aborda el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación está en la campaña de mejoramiento de la calidad de la educación de las grandes mayorías de estudiantes del país. Si bien es cierto notamos que colegios particulares pagados y algunos municipales obtienen en las mediciones nacionales, resultados próximos o coincidentes con lo esperado por la sociedad, es decir, que los alumnos aprenden los planes y programas de estudio indicados por el Ministerio, hasta hace poco habíamos llegado a una situación complicada: los niños, niñas y jóvenes, estaban, según las mediciones nacionales, obteniendo el 50% de los objetivos medidos en educación. Los niños de la Enseñanza Básica eran medidos regularmente, con aproximadamente un 50 o 51% de los objetivos cumplidos como resultado promedio y en la Enseñanza Media no se aplicaba regularmente esa prueba, sino que sólo de forma experimental, siendo los resultados aún más alarmantes.

Eso significaba que teníamos un sistema nacional de educación formal que no tenía relación con las expectativas de la población ni con las de quienes esperamos que la juventud logre destrezas, conocimientos, interpretaciones y valoraciones de la realidad para incorporarse a una vida cívica, al proceso de desarrollo, constituyendo así, personas que ejercen su libertad y su eficiencia para resolver sus problemas.

Reflexionando sobre ello hemos caído en la cuenta de que cuando se busca o se logra una solución en educación, surgen desde ella nuevos problemas. Me refiero a que este país tiene una historia de preocupación pedagógica desde los inicios de su constitución como República. Se ha planteado que para ser un país con dignidad frente a otros países, es indispensable tener una población educada. La educación siempre llevó implícito el concepto de calidad y equidad, puesto que si se requería tener una población educada, entonces era necesario que todo el mundo tuviera escuelas. Como eran pocas las escuelas, se obligó a las instituciones religiosas y a otras a abrir conventos, abrir escuelas para enseñar a los niños, se pidió a todo el mundo que sabía algo que enseñara a los niños en las calles, en las plazas; había que hacer una gran campaña pedagógica.

Pero esos primeros ímpetus educativos requirieron un perfeccionamiento posterior y se fue promoviendo la escuela primaria, con varias modalidades: escuelas primarias instaladas en edificios, escuelas primarias de profesores que recorrían campos con libros al hombro enseñando periódicamente a grupos de niños que estaban en sus pueblos, y en ese esfuerzo, se llegó efectivamente a crear las escuelas normales, para formar profesores y no para que cualquier persona que supiera algo lo enseñara. Así, para todos los niños, en

* Coordinador nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural del Ministerio de Educación.

los principios de este siglo, la enseñanza primaria fue obligatoria, y los distintos regímenes de gobierno siguieron construyendo y abriendo escuelas.

LA IGUALDAD EN LA ENSEÑANZA

Llegamos al año 60 y nos encontramos con la reforma educacional previa a la actual, en la que aún quedaba una gran cantidad de niños y jóvenes que había que incorporar a la escuela. En los años 60, un millón 600 mil niños y jóvenes que entraban al sistema educacional no tenían educación formal y sólo el 10% de los jóvenes en edad de estar en la enseñanza media no lo estaban.

En los edificios escolares, se prepararon profesores con mucha rapidez. La idea fue que, por calidad y equidad, todo niño y joven que entrara a un establecimiento educacional tendría una educación equivalente, de la misma calidad. La oferta pedagógica era semejante para todos. Para garantizar eso, el gobierno -a través del Ministerio de Educación- fijó los objetivos generales y los objetivos específicos de la educación, construyó planes y programas, señaló y definió las metodologías y las técnicas de enseñanza.

Como hubo muchas diferencias entre profesores más experimentados unos que otros, unos nuevos otros antiguos, con distintas tradiciones, se introdujo una estrategia pedagógica que es la tecnología educacional. Los profesores entonces se forman con una tecnología determinada para instruir y transmitir conocimientos, se crea el Centro de Perfeccionamiento del Magisterio, se crean grandes centros de capacitación, los profesores salen armados de modalidades para trabajar con los niños, disminuyen las diferencias entre estilos y capacidades. Esta era una escuela democrática, porque ofrecía a todos los niños, en principio, una educación de la misma naturaleza, una escuela en la cual había un modo de enseñar que era igual para todos, y una escuela que creaba los grandes ejes temáticos de la unidad cultural nacional.

Esto logró efectivamente avances notables e importantes, pero al mismo tiempo que surge esa iniciativa, como todas las cosas en educación, comienza a surgir el problema correspondiente a esa dimensión.

LA HETEROGENEIDAD PARA ALCANZAR LA HOMOGENEIDAD

Pasan muchos años sin mayores iniciativas pedagógicas y luego en los años 90 el gobierno de la Concertación asume el problema de los rendimientos de los niños: qué pasa, cuál puede ser la respuesta. Se llega a la convicción de que la aplicación de una fórmula única en el sistema educativo para una población distinta, diversa, cultural y socialmente, produce efectos distintos en la población. Un idéntico sistema educativo aplicado en una población diferenciada favorece a algunos en forma notable, pero constituye una dificultad para otros, entonces, ya no se trata de una oferta igual de educación para todos. Comienza el concepto de la necesidad pedagógica de las distintas poblaciones, con una escuela, un liceo, que satisfaga sus necesidades, con los modos de apoyo pedagógico que ellos requieran para avanzar. Se hace cargo entonces, de la diversidad, de la heterogeneidad, de los diseños pedagógicos diferenciados, no en función de contenidos que deben ser transmitidos a toda la población, sino en reconocimiento de necesidades de apoyo al niño para que llegue a aprender lo que se necesita.

Es decir, heterogeneidad en los procedimientos para llegar a una homogeneidad en los resultados, en contraposición a lo que anteriormente se decía: homogeneidad en los procedimientos para homogeneizar resultados.

Eso hace que la calidad de la educación sea concebida como mejores procedimientos educativos, que un grupo de niños requiere, para avanzar en los conocimientos, partir de sus antecedentes culturales y de sus propias destrezas. Esto se busca bajo el mismo criterio de la equidad, y ¿qué significa eso? Que sustituyendo una distribución homogénea del servicio pedagógico y de los recursos para que la gente aprenda, se define otro criterio relativo a la diversidad. El Estado, la sociedad, parte del Ministerio de Educación, van a dotar de apoyo y orientaciones pedagógicas en forma diferenciada, con un criterio que se llama discriminación positiva, otorgando una principal atención e inversión a los que están en condiciones de peor rendimiento y de mayores dificultades para aprender y dando una menor atención e inversión a los que están en condiciones de organizar sus propios procesos educativos.

EL TERCER EJE: LA PARTICIPACIÓN

El punto es el siguiente: calidad, equidad y participación. Si optamos por la diversidad no podemos tomar decisiones centralizadas. En ninguna esquina de Santiago se puede determinar cuáles son las necesidades de apoyo pedagógico de los niños del norte, del sur, de la cordillera. En las decisiones pedagógicas tiene que haber participación de los actores que están próximos a la experiencia pedagógica y ese es el tercer eje que define la estrategia de lo que se llama la Reforma Educacional de los años 90.

Hay otros ejes de la reforma: extensión de jornada, construcción de edificios, dotación de computadores, distribución de libros, capacitación de profesores, entre otras muchas cosas. Pero ¿qué es la reforma?, ¿es la suma de todas estas cosas? Digamos que no es la suma de estas cosas, sino que la reforma viene a partir de los criterios anteriormente indicados: es un cambio en la manera de pensar la educación, un cambio en la operación del sistema nacional de educación para ofrecer orientación y apoyo a los jóvenes en su tarea de aprendizaje. Entonces, el problema es el siguiente: cambio de manera de pensar ¿de quién? Primero, del Ministerio de Educación. Segundo, de los profesores y educadores. Tercero, de las familias. Y finalmente de los niños y de los jóvenes.

La reforma educativa es eminentemente una reconceptualización de la acción pedagógica para que el niño y el joven puedan realmente hacer una cosa distinta en el aula, para que el profesor oriente las materias de forma distinta, y para que la familia acepte que hay nuevas prácticas pedagógicas que sirven muchísimo y que el Estado está trabajando en términos diferentes.

Para cumplir ese objetivo, ese horizonte deseable, se organizan las cosas que hace la reforma. Primera cosa, el Ministerio de Educación ya no es el único responsable y garante de la educación, todos los particulares que trabajan en la educación se llaman colaboradores del Estado, la responsable de la educación es la sociedad y tiene que asumir la responsabilidad.

El Ministerio de Educación tiene las funciones de un organismo del Estado que orienta acciones pedagógicas, las apoya y regula. Orienta, porque es el Estado el que

efectivamente está indicando los espacios para los cuales la educación es sumamente importante en el modelo social que tenemos, en el que las personas deben resolver sus problemas personales, participar en la vida cívica democrática, incorporarse al proceso de crecimiento.

EL APRENDIZAJE COMO RESULTADO DE UNA ACTIVIDAD

Con respecto a los profesores, la idea del profesor era del personaje que tenía una capacidad cada vez mejor de transmitir contenidos a los jóvenes por metodologías pensadas para la difusión y transmisión de conocimientos, o sea, lo importante es la enseñanza y una enseñanza de calidad para todos los jóvenes. Hay en la reforma una reconcepción de concepto de aprendizaje. Esta reforma parte de la convicción absoluta de que los conocimientos no se transmiten de cabeza en cabeza, a través de las nubecitas transparentes que un profesor comienza a lanzar a los niños para que ellos se las introduzcan en sus cabezas.

El aprendizaje es un proceso que se desarrolla como resultado de una actividad. El que aprende es el niño, joven, niña, y el profesor es el organizador de experiencias, para que los jóvenes, a partir de su propia experiencia, adquieran conceptos, valoraciones, estrategias etc.

Entonces, el profesor es el organizador del aula, el organizador de la experiencia de poner a los jóvenes en circunstancias y situaciones de tener que resolver problemas que requieren conocimientos o que producen conocimientos, es decir, un proceso de enseñanza activa y protagónica por parte del alumno. Esto requiere que el profesor cambie la manera de pensar su rol, lo que es muy difícil porque se formó para ser instructor, ejerció como instructor y su seguridad está en que eso lo hacía bien, y ahora le decimos: ¿sabe qué más?, hágame esta otra peguita.

Un profesor que no es capaz de formular una experiencia de aprendizaje es un problema pedagógico que no tiene solución. O sea, el profesor que va pasando hoja por hoja el libro o cumpliendo el plan pre establecido no está favoreciendo el aprendizaje, puesto que los niños y los jóvenes aprenden a partir de su experiencia en espacios múltiples, no solamente en las salas de clases. Aprenden con una lógica de proyectos que van resolviendo en forma activa y colaborativa, porque está absolutamente probado que grupos de jóvenes y de niños, trabajando sobre un mismo tema, aportan diferentes preguntas y preocupaciones, dan respuestas diferenciadas que van enriqueciendo al grupo.

Vemos que los niños y jóvenes aprenden no desde la nada ni del vacío, sino que a partir de los contenidos culturales que ha desarrollado su socialización previa. Nadie aprende en el vacío cultural, y por tanto la educación debe estar pensada y desarrollada a partir de lo que los niños y jóvenes conocen y valoran para luego ir pasando a lo que no se conoce y no se valora.

Esas ideas están detrás de la reforma, y esa es la pedagogía que comienza a moverse en torno a ella. La reforma no es una ley ni es una gestión administrativa, es una concepción pedagógica que da una nueva legitimidad al trabajo profesional del profesor, al trabajo estudiantil, de las autoridades públicas y privadas y de las familias.

Esto requiere muchas cosas. Requiere una comuna focalizada. Empezamos buscando qué población es la que necesita un apoyo directo del gobierno. Se buscó el 10% de las escuelas con peor rendimiento del país y que vivían en situación de pobreza y se creó el programa que se llama de las 900 escuelas. Son escuelas que normalmente no tienen posibilidad de comenzar un proceso de crecimiento a partir de sus propias energías y fuerzas, a las cuales se apoya con orientaciones materiales, capacitación de sus profesores.

LA REALIDAD RURAL DISPERSA

El otro sector prioritario es un sector poco visible para la sociedad, que costó un poco entender a algunos técnicos de la educación nacional e internacional, es el de las poblaciones rurales dispersas.

En Chile hay aproximadamente 9.000 establecimientos de enseñanza general básica y unos 5.000 son rurales, es decir, más del 50%, y de estos, 3.500 son establecimientos dispersos, alejados, con dificultad de acceso por parte de los que se quieren aproximar a ellos o por parte de quienes quieren llegar a los centros poblados. Y de las 3.500 escuelas rurales, unas 800 tienen 17 alumnos o menos.

Estas escuelas de las que estoy hablando son escuelas donde los niños debe tener un 8º básico como obligatorio, y, si no van, el profesor debe hablar con Carabineros para que los vayan a buscar y los lleven a la escuela, por que si no terminan 8º básico, no pueden ser chofer, buzo, etc. Estas 3.500 escuelas llegan hasta sexto como máximo y no son como las escuelas que todos creen que existen en este país: 2.200 de ellas tienen un sólo profesor de primero a sexto en una sola sala, donde hay niñitos de 7 años hasta niños de 17 años y todos van aprendiendo simultáneamente. ¿Cómo lo hacen? Nadie enseñó cómo hacerlo. ¿Las normas del Ministerio? No había normas del Ministerio. Y las restantes escuelas tienen dos o tres profesores como máximo.

Entonces, el foco de apoyo del Ministerio se centró en esas escuelas, en las 900 escuelas urbanas más pobres y en estas escuelas de enseñanza básica rural. Además, estas escuelas de enseñanza básica rural son las que no tienen prebásica y se ha probado que los niños con prebásica tienen mejores resultados. Como resulta imposible que las madres anden largas distancias con niños tan pequeños como los de prebásica, con climas inadecuados y habiendo madres que trabajan etc., se inventó un programa que se llama Conozca a su Hijo en el cual se junta un grupo de madres, algunas de ellas se capacitan para que se constituyen en monitoras, y ellas les transfieren a otras madres técnicas de diagnósticos, tratamiento del niño para aprendizaje, para adaptaciones emocionales, etc. Así, a través de un medio indirecto, el niño va teniendo alguna experiencia de tratamiento sistemático de su desarrollo y conocimiento. Estos niños van entrando a estas escuelas dispersas a través de todo el país. Ese es el panorama de la preocupación del Ministerio en este momento por la reforma por la educación rural.

Con respecto a la enseñanza media rural, en términos generales, se puede decir que le ha costado mucho seguir las grandes modificaciones que ha habido en la producción de la enseñanza media agrícola, rural. En este momento hay un desafío grande de modernización de las escuelas medias agrícolas, técnico agrícola forestal. Es un trabajo en el que hay mucho que hacer y que al mismo tiempo hay que ampliar.

UN ABISMO DE DISTANCIA

Este es el panorama o algunas ideas. ¿Por qué se hace muy importante una acción pedagógica ahí? Ante todo, porque el sector rural es inmensamente heterogéneo. Cada localidad presenta un entorno histórico laboral, ecológico muy diverso a otro que requiere organizaciones de ofertas pedagógicas diferenciadas para que los niños logren los objetivos de la básica. Y esta básica no está en función de sí misma -terminó el chiquitito la básica y puede manejar un camión- sino que está en función de la incorporación del niño a un ámbito más vasto.

En el sector rural, en primer término, se cambió el gran tema de la propiedad de la tierra por el tema de la tecnología y la posibilidad de trabajar en sistemas complejos. Con el mismo sistema educativo pensado para otra problemática, los niños y jóvenes se encuentran prácticamente impedidos de continuar un trabajo, una formación eficiente.

En segundo término, en el sector rural el problema no es solamente vivir y trabajar en el campo. La vida rural es un problema antropológico-cultural, hay una manera de pensar, hay una manera de hablar, hay una manera de definir, hay una manera de normativizar la vida, que tienen su racionalidad propia, y la educación tiene que dar, junto con un arraigamiento y una legitimización, un paso a modalidades distintas que no son las que se viven en la localidad.

Esto se traduce en lo siguiente: una gran necesidad de recursos materiales para la subsistencia, una gran necesidad de conocimientos y de destrezas para que, sin desarraigarse de su medio, se pueda acceder a sistemas y a medios más complejos de una sociedad global.

Para la educación, el punto central de la pobreza es la distribución inequitativa de conocimientos y destrezas, y la escuela y el liceo tienen que ver cómo efectivamente hacen que los sectores que viven en zonas rurales tengan acceso a los desarrollos de los conocimientos, a las tecnologías y a la complejidad de conocimiento que está permitiendo orientar y resolver la vida de la sociedad global. Cada vez se va constituyendo una distancia mayor que agrava y agudiza la ya existente distancia económica. Hay un problema de pobreza, pero una pobreza que además es un abismo de distancia entre los conocimientos que se requieren para funcionar en una sociedad global, cada vez más próxima, y lo que piensan los pobladores rurales.

GABRIEL LARRAIN*

Javier San Miguel nos ha entregado una amplia información sobre la Reforma Educacional que está en marcha. Mi exposición se centrará en la experiencia que el Instituto de Educación Rural ha ido adquiriendo como agente y actor de dicha reforma al interior del mundo rural y, principalmente, en cuanto a la Enseñanza Técnico Profesional de nivel medio.

Como testigo directo de este proceso y habiendo dedicado toda mi vida a la educación popular y en los últimos 30 años a la educación rural, puedo decir que la actual Reforma Educacional en marcha constituye el esfuerzo más sustantivo, integral, coherente y con recursos que el país ha hecho en su historia como nación. Efectivamente, estamos realizando la gran tarea de mejorar la calidad del proceso educativo y el que éste sea lo más equitativo posible.

Visitando nuestra Escuela Agrícola de Vallenar, fui a su biblioteca, implementada con recursos de la reforma educativa. Eran las 19:00 horas, más de 30 jóvenes campesinos, entre 14 y 19 años, estaban usufructuando del material que se les ofrecía. Unos leían los diarios, otros consultaban enciclopedias, algunos leían pequeñas obras literarias y no pocos estudiaban. Ante este cuadro yo me preguntaba: ¿cuándo un joven campesino de 15 años leía un periódico? Este es un signo concreto.

Estando en nuestra Escuela Agrícola de Longotoma, al visitar la sala de computación, me encuentro con muchachos campesinos editando una revista con el uso de los computadores. La revista fue iniciativa de ellos, los contenidos fueron discutidos entre ellos. ¿Cuándo, en años anteriores, un muchacho campesino usaba un computador, poniendo en actividad un proyecto elegido por un equipo de compañeros?

Sin embargo, el objetivo de estos encuentros, como el que nos congrega en este momento, es confrontar lo programado con el desarrollo real de los hechos.

Reformar un edificio o remodelarlo es cuestión de tener un buen proyecto y un financiamiento adecuado y, en un año, ese edificio queda remodelado o reformado. Cuando veo este Centro de Extensión de la Universidad Católica me trae muchos recuerdos porque aquí me eduqué cuando el Instituto de Humanidades funcionaba en este recinto. Hoy es un excelente centro de encuentros.

El proceso de una reforma educativa, aun cuando tenga un buen proyecto y se cuente con un financiamiento suficiente, no se realiza en uno o dos años. Es un movimiento que involucra a muchos durante mucho tiempo.

El alumno que ingresó este año a primero medio no proviene de una educación básica que haya vivido plenamente la reforma. Faltarán tres o cuatro años más para que en todo el ciclo básico se aplique plenamente esta reforma. Solamente a partir de los primeros medios de 1999, se iniciará la aplicación del nuevo currículum de la Educación Media.

Pero, más todavía, en un proceso de reforma educativa, el rol de los educadores profesionales y el de las familias de los educandos es fundamental. No es sólo un problema de conocimiento, de modelos pedagógicos o de voluntad. Es también un problema de orientación, de motivación y de compromiso para que la Reforma Educacional

* Director de Educación del Instituto de Educación Rural.

sea internalizada por el conjunto de los profesores de Chile. Pasarán muchos años antes de que el conjunto de los agentes educativos esté plenamente comprometido con este proyecto.

A este panorama se agrega la situación socio-económica del Magisterio, que por décadas ha estado postergado y la que, si bien es cierto, ha experimentado sustantivos mejoramientos, está lejos aún de alcanzar los niveles de equidad. No se alcanza la equidad, en un proceso de reforma educativa, aportando los mismos recursos humanos y físicos a una escuela básica rural, de un sector marginal, atendida generalmente por uno o dos docentes que a una escuela básica urbana de un sector socio-económico medio, con un cuerpo de profesores suficiente y bien implementada. Para lograr la equidad, debemos primero nivelar y después distribuir equitativamente.

Estadísticamente la cobertura de la enseñanza básica en Chile es buena pero tenemos que reconocer, que en cuanto a la calidad las diferencias entre establecimientos más desarrollados y los que atienden los sectores rurales pobres es muy notoria.

En nuestra experiencia constatamos, frecuentemente, que llegan alumnos que han cursado los ocho años de enseñanza básica, semi analfabetos; con una escasa capacidad de comunicación escrita y oral; con una muy débil capacidad de cálculo y pensamiento lógico. Muchos de ustedes, en el programa Servicio País, lo habrán constatado personalmente.

Nosotros hemos propuesto al Ministerio de Educación que se incorpore un año de nivelación entre la educación básica y la media para los casos de estos alumnos que llegan con un nivel muy deficiente. Este año de nivelación podría funcionar mientras se consolidan en la educación básica todos los aspectos de la Reforma Educacional y solamente para aquellos alumnos que presentan estas severas carencias.

Pero el problema de la falta de equidad no es sólo a nivel de los conocimientos, lo es también en el desarrollo de la personalidad. La autoestima del muchacho proveniente del mundo rural pobre es muy baja. Es, tal vez, el problema principal que debe enfrentar el educador al recibir alumnos provenientes de dicho sector social que han terminado su educación básica. La educación es la gran palanca para mejorar la autoestima de los jóvenes rurales, siempre que ésta no sea un proceso de segunda clase.

Una escuela que tiene un docente, que tiene alumnos de primero a sexto básico, que en total no cuenta con más de 20 ó 30 alumnos, es muy difícil que se constituya en un ambiente que promueva el desarrollo de sus personalidades. Para superar en algo estas deficiencias, hemos propuesto constituir unidades educativas más consolidadas, con más docentes, más alumnos y mejor implementación. Para ello hemos recomendado establecer, junto a las escuelas, hogares con régimen de internado que puedan recibir a niños de lunes a viernes y, en forma complementaria, mantener un sistema de movilización escolar de acercamiento de los alumnos entre sus hogares y las unidades educativas. Así, la dispersión domiciliaria, característica de la población rural pobre, no afectaría el funcionamiento de centros educativos mejor dotados.

Obviamente que el funcionamiento de estos internados y la incorporación del transporte escolar aumentarían el costo de la educación de los niños rurales de escasos recursos. Sin embargo, ésta es la discriminación positiva que debemos adoptar para que efectivamente podamos implantar un sistema educativo en el que impere la equidad.

Hace 78 años se promulgó en Chile la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, después de 20 años de una amplia discusión nacional. Esta ley procuraba ofrecer un servicio de educación primaria al cual todas las familias tenían derecho a acceder y, al mismo tiempo, la sociedad, por medio de la ley, imponía la obligatoriedad de esta instrucción. Entre los que se oponían a la dictación de esta ley, se pronunciaban discursos y se redactaban documentos que incluían frases como las que siguen:

- "Esta Ley viene a producir una anarquía, porque el hijo va a saber más que su padre y por tanto se va romper la unidad familiar".
- "... en último término, aceptamos dicha ley siempre que hayan dos tipos de educación, la educación de los ricos que se forman para dirigir y la educación de los pobres que se forman para trabajar manualmente".
- "... esto viene a trastocar la ley natural porque a la familia le corresponde educar o no educar a sus hijos".

Después de siete décadas, en ese mismo país que vivió la violenta polémica indicada más arriba, se produce un hecho de la mayor importancia. En torno a la llamada Comisión Brünner, nombrada por el Presidente Aylwin e integrada por representantes de todos los sectores políticos, académicos, sociales, culturales, religiosos y gremiales, se produce uno de los mayores consensos que se han experimentado en Chile: el coincidir en que la educación es la primera prioridad nacional y principal palanca para el desarrollo integral del país. A partir de ello, surgen los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, MECE, y todos los aspectos de la reforma educativa. Por tanto, estamos en el mejor momento para que este gran consenso nacional se oriente también con la mayor fuerza a los sectores rurales más pobres.

La mayoría de los presentes son jóvenes profesionales que están incorporados al programa Servicio País. Muchos de ustedes están trabajando en comunas rurales y no pocos en los sectores más pobres de las comunas rurales. Yo les pido, sea cual fuere el trabajo que están realizando, que conozcan directamente las escuelas que atienden a los niños de sus sectores. Hablen con sus profesores, conozcan a sus alumnos, hasta conéctense con algunas familias de ellos. Constaten si lo que aquí hemos hablado es o no verdad.

La escuela rural es más que una unidad educativa. Es un pequeño polo de desarrollo y, como tal, debe ser considerado en los programas y proyectos comunales. La comuna no llega hasta la periferia del pueblo donde está la sede del municipio. La comuna rural está donde están sus habitantes. Ustedes, después de un año de trabajo en este programa, volverán a sus lugares de origen y la mayoría trabajará profesionalmente en el mundo urbano. Desde el mundo urbano ustedes no pueden dejar de comprometerse con el mundo rural y, muy especialmente, con los pobres rurales.

En mis primeros años de trabajo social, yo pensaba que los problemas del mundo rural, entre ellos la educación, se debían discutir y resolver al interior del mundo rural. La vida me ha demostrado que estaba profundamente equivocado. Los problemas del mundo rural se resuelven al interior del mundo urbano y lo más que uno podría exigir es que se discutan y resuelvan también con la participación del mundo rural. El poder político y las universidades están en el mundo urbano, las comunicaciones se administran en el mundo urbano, el país se dirige desde el mundo urbano. La mayoría de ustedes volverá al mundo urbano.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

En ese momento, y a partir de la experiencia que ustedes están adquiriendo, no pueden borrar el compromiso con la ruralidad que se ha ido gestando a través de este trabajo.

Debo terminar y resumir. Parte importante de la población rural vive en situación de extrema pobreza. Todos somos responsables de que esto no continúe. La educación es la gran palanca para que las cosas cambien. Pero esta educación debe ser de buena calidad, realista y aplicándose una clara discriminación positiva. Vivimos en el momento más favorable a nivel nacional para aunar voluntades en torno a este tema. Este grave problema del mundo rural se debe resolver, principalmente, desde las instancias que ostentan el poder, desde el mundo urbano.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

PANEL IV

ASOCIATIVIDAD Y GOBIERNO LOCAL PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DEL MUNDO RURAL

INTERVENCIONES

JESSIE ECHEVERRÍA
JUAN CARLOS ESPINOZA
MANUEL PEÑAILILLO

MODERADOR

PEDRO RODRÍGUEZ

JESSIE ECHEVERRÍA*

Yo no quiero dictar una cátedra sobre el tema de la asociatividad. Más bien quiero aportar y compartir con ustedes algunas reflexiones respecto al tema, reflexiones que han surgido de mi experiencia de trabajo. Si bien es cierto yo trabajé durante cuatro años en la Universidad Católica en el Instituto de Sociología, en investigación, en los últimos tres años he estado, principalmente, en la práctica, por lo tanto, las seis ideas centrales que quiero compartir con ustedes son producto de mi visión de lo que está pasando en este minuto con la asociatividad, principalmente en el sector de los pequeños productores campesinos. Así es que no hay un estudio académico respecto del tema, pero sí quiero plantear algunos puntos que creo que son un tema de reflexión para futuros trabajos en este ámbito. Tampoco pretendo plantear aquí alternativas de solución, sólo me atrevo, en algunos casos, a intentar algunas propuestas, pero yo creo que son más bien elementos de diagnóstico de lo que yo he visto.

Yo quisiera partir haciendo una distinción entre organización y asociatividad. La organización, a mi juicio, es la culminación de un proceso asociativo; la organización no es sinónimo de asociatividad, desde mi perspectiva. Ahora, ¿qué es la asociatividad? Ese es el concepto que nos convoca hoy día. Tengo entendido que la palabra asociatividad no sale en el diccionario, no existe como concepto, sin embargo, creo que se pueden hacer algunas aproximaciones a él.

Yo opino que la asociatividad es una manera de emprender una forma de trabajo que implica un proceso de aprendizaje y transformación de quienes pretenden asociarse. Es un proceso lento y difícil, dado que implica desarrollar relaciones entre personas que no siempre tienen vínculos anteriores y que muchas veces ni se conocen y que deben unirse para lograr un objetivo común. Aquí es importante hacer la distinción con el concepto de sociabilidad, que son las relaciones entre personas que sí tienen vínculos ya sea al compartir un espacio común, relaciones familiares, o alguna otra relación. En la asociatividad, por el contrario, estamos hablando de vínculos que deben crearse en función de intereses comunes y lograr un objetivo común.

¿Por qué es tan difícil este proceso de asociatividad? A mi juicio, porque implica una relación mucho más abstracta y compleja donde debe generarse una estructura de roles y funciones que se llama organización. Además, a diferencia de la sociabilidad, en la que podemos juntarnos y hablar de cualquier cosa en un ejercicio de sociabilidad, en un ejercicio de asociatividad debemos lograr un objetivo y ya no podemos juntarnos y hablar de cualquier cosa, debemos plantear ideas y eso significa una atracción mucho más grande, cierto manejo del lenguaje, claridad en las ideas, lo que hace tan difícil el proceso.

Si bien este proceso tiene múltiples beneficios económicos y sociales por todos ampliamente conocidos, estos beneficios no son suficientes para inducir los procesos de asociatividad. No obstante, existe consenso en que la rentabilidad social que tiene un proceso de este tipo, como proceso lento, no se puede evaluar de un año para otro, sino que es un proceso con un impacto de mucho más largo plazo.

Habiendo hecho estos alcances que, a mi juicio, pueden generar también una discusión, quiero plantearles a ustedes las seis reflexiones respecto al tema del proceso asociativo. Yo no sé si podemos hablar de quiebres todavía, porque creo que falta mucho para poder evaluarlos desde esa perspectiva.

* Directora Regiones V y Metropolitana Instituto de Educación Rural.

EL PROBLEMA DE LOS ESTÍMULOS EXTERNOS

El primer elemento es que en el actual contexto de desarrollo económico y social, donde se plantea la participación de los usuarios como un elemento central, la asociatividad, generalmente, es estimulada y fomentada por agentes externos a la comunidad rural. Eso yo creo que ustedes lo han visto. De aquí surge el primer problema: cuando se estimula un proceso asociativo sin considerar las relaciones tradicionales que han sido por largo tiempo las bases de la organización social, se tienden a transgredir ciertas reglas que gobiernan las relaciones familiares, las relaciones de género, las relaciones de autoridad, la toma de decisiones, etc., lo que puede generar divisiones al interior de la comunidad o reacciones negativas por parte de los integrantes de esa comunidad.

Por otra parte, si se estimula la creación de organizaciones con un propósito específico, como acceder a recursos en un determinado proyecto o a un determinado instrumento público, es frecuente que, cuando el propósito se acaba, se acaba también la organización, sobre todo cuando los usuarios tienen objetivos distintos a los agentes externos o cuando los agentes externos no han sido capaces de interpretar adecuadamente los objetivos de los usuarios.

Quiero plantearles un ejemplo que tuve la oportunidad de ver en una comunidad llamada Naltagua, cerca de Isla Maipo. Nosotros estábamos trabajando con un equipo de gente en un programa de apoyo del INDAP y del SERNAM en el tema del liderazgo de mujeres, y uno de los grupos que estábamos apoyando lo formaban mujeres que pertenecían a una comunidad bastante aislada: Naltagua que queda detrás de una mina de carbón, son como 20 kilómetros de camino de tierra, no es fácil el acceso, no tienen teléfono, están bastante aislado. En esa comunidad, los hombres tradicionalmente han sido productores de alcachofas, y llegó el FOSIS con un proyecto y les planteó la posibilidad de acceder a un subsidio para construir una planta procesadora de fondos de alcachofas. Aparte de todo lo complejo que era, ahí yo creo que se dan todos los problemas que de una u otra manera yo planteo acá. Uno de los que a mí más me llamó la atención es que una de las condiciones que ponía el FOSIS era que ellas se constituyeran legalmente como una organización, pero resulta que un grupo de ellas, a pesar de que estaban interesadas, no podían hacerlo porque todas eran casadas con sociedad conyugal, y para poder constituirse como organización tenían que firmar los maridos y los maridos no estaban dispuestos hacerlo. Si se fijan, ese tipo de cosas ocurre, porque a lo mejor no se consideraron las relaciones de género que existían, las relaciones de autoridad y, finalmente, donde había que invertir mucho más tiempo era en trabajar con los maridos, no con ellas, para convencerlos de que el proyecto era bueno, suponiendo que ellas estuvieran convencidas de que el proyecto era bueno, que es otro tema.

En síntesis, cuando se crean esfuerzos para crear nuevas organizaciones en comunidades donde no existen o son débiles se genera una serie de costos sociales y problemas de sostenibilidad de las organizaciones y del proceso asociativo sin considerar los altos costos financieros, porque ustedes comprenderán que tener un grupo de agentes externos trabajando ahí para tratar de materializar o concretar un proceso es bastante caro para los organismos públicos.

LA EVOLUCIÓN DEL OBJETIVO

Un segundo problema, cuando se inicia un proceso asociativo, ya sea por estímulos externos o en el mejor de los casos por iniciativa de los integrantes de una localidad, que yo creo que todos ustedes, sobre todo los que trabajan en el Servicio País, han constatado en la realidad, se refiere a la definición de una misión compartida y a la construcción de la demanda por parte de los integrantes de la comunidad que se supone queremos que inicie un proceso asociativo. Generalmente, en un principio, el objetivo de los pequeños productores o cualquier grupo de integrantes de alguna comunidad rural para asociarse es bastante general. Se habla de resolver los problemas encontrados en las explotaciones agrícolas o de resolver los problemas de la localidad, y siempre es para mejorar la calidad de vida, es decir, es bastante amplio. Pero, poco a poco, a medida que la gente va conversando el tema, se van precisando los objetivos y van aumentando las expectativas y, generalmente, pasan de una problemática netamente de la explotación a una problemática local, incluso a veces, hasta a una problemática rural.

Esta evolución del objetivo depende de numerosos factores. Primero, de la complejidad de los problemas que afectan a ese grupo de familia, de la capacidad que tienen las familias de comprender la realidad en la cual viven y de administrar los procesos de innovación, de la confianza que tengan en ello y de la confianza que se tengan al interior del grupo que está iniciando este proceso.

La identificación de las necesidades de un grupo, la jerarquización de esas necesidades y el análisis de ellas, es decir, la construcción de los problemas y su transformación en objetivo, es un proceso lento, muy lento y muy difícil. En general, este proceso es apoyado por agentes externos, tanto ustedes mismos como las empresas consultoras que operan los programas del INDAP, o la gente que opera los programas FOSIS, o la gente del SENCE. Como decía Emiliano Ortega, 37 ventanillas identificadas y la mayoría funciona con operadores externos. Muchas veces, estos operadores no tienen una representación exacta en la cual están trabajando, o no tienen, sencillamente, la capacidad para apoyar este proceso, entonces ahí ocurre el tercer problema que yo planteo y es que muchas veces nos aceleramos en la definición de soluciones a problemas que aún no están lo suficientemente maduros, no están lo suficientemente internalizados o reconocidos en la gente. Muchas veces, como agentes externos, llegamos con un diagnóstico bastante presuntuoso de la realidad de una comunidad y cometemos este tipo de errores y nos precipitamos en elaborar soluciones, aun cuando el problema comienza recién a ser analizado y el diagnóstico no está suficientemente avalado por los actores.

Esta tendencia es inevitable en un grupo de construcción colectiva, donde no todos tienen la misma percepción de la dificultad ni el mismo nivel de reflexión de los problemas que los afectan. Si tenemos un grupo heterogéneo, evidentemente los líderes locales tienen mayor capacidad para entender los problemas, pero no todo el resto del grupo tiene esa misma capacidad y esa misma percepción, por lo tanto, muchas veces, se ven como arrastrados en una solución que no entienden.

LAS DETERMINANTES DESTREZAS DEL GRUPO

El triunfo colectivo en esta etapa va a depender de la capacidad del grupo para tratar los problemas con un mínimo de rigor y para elaborar alternativas adecuadas a su realidad y validadas por todos los participantes. Esto no siempre ocurre, creo que ocurre muy pocas

veces, por lo tanto, eso es lo que explica los errores y los esfuerzos permanentes de ajuste que existen en los programas. Esta etapa de construcción de soluciones y de ejecución de acciones concretas depende de las destrezas de los integrantes del grupo para trabajar en conjunto. Aquí es relevante que el grupo disponga del apoyo necesario para generar capacidades que caen de repente en el sentido común, es decir, capacidades de escuchar, de comunicarse entre ellos, de ponerse de acuerdo en función de un objetivo, de acordar compromisos en torno a eso, no tanto de hacer una cátedra respecto de lo importante que es la participación, o cómo nos comunicamos, sino que, sencillamente, de aprender a respetar los ritmos del grupo. La elaboración de esta etapa va a depender de la capacidad de construcción que tengan los agentes externos, que son todos estos operadores, y de la presión que tengan los actores, el grupo.

Esta presión puede obligar, por una parte, a los usuarios a aceptar soluciones no validadas y, por la otra, a los agentes externos a un compromiso entre la calidad y la rapidez de una respuesta, y ahí aparece otro problema que yo quería plantear.

Un ejemplo de esto me gustaría ilustrarlo con lo que ocurrió en las reuniones de control social que se hicieron en el marco de los programas de asesoría técnica del INDAP. En su nuevo programa, no sé si ustedes lo conocen, el Instituto transformó su programa de transferencia tecnológica en un programa de asesorías técnicas, donde existen tres servicios diferenciados: primero, el Servicio de Asesoría Local, al que pueden acceder grupos que tienen una cantidad de recursos bastante limitada, que en realidad no tienen definido muy bien el negocio en el cual van a trabajar y que tienen una serie de características más; después, cuando el grupo ya está más consolidado, puede acceder a otro servicio que se llama Servicio de Asesoría de Proyectos; y, así, hay diferentes niveles de servicio de asesoría.

Una de las innovaciones que se planteó en este programa era que tenía que responder a la demanda del grupo, o sea, el grupo tenía que ser capaz de estructurar una demanda y ahí se vieron todos los problemas que yo les planteaba en el punto anterior. Otra de las innovaciones que tenía y que a mi juicio era bastante interesante, era esta idea de que los usuarios fueran los que evaluaran y ejercieran control social sobre las empresas consultoras que les prestaban las asesorías, y para eso se creó todo un mecanismo con unas reuniones que se llamaban de control social, donde los usuarios tenían que evaluar el trabajo de las empresas. Ahí nos encontramos, muchas veces, con que los usuarios no sabían lo que estaba haciendo la empresa, a pesar de que la empresa había establecido su plan de acción en función de una demanda estructurada, supuestamente, por los usuarios. Entonces, ocurrió una serie de incoherencias que reflejan lo que yo les planteo. Esto de acelerar los procesos y el no conocer la realidad y no validar suficientemente los diagnósticos lleva a eso, y uno de los puntos débiles del sistema era, precisamente, esta incapacidad de poder estructurar una buena demanda y, los operadores, hacerse cargo de ella y transformarla en acciones.

EL CENTRALISMO Y LA ESTANDARIZACIÓN

Ahí entro en el cuarto problema: que gran parte de los procedimientos y metodologías empleados por los organismos públicos, que es un poco lo que planteó también Emiliano Ortega, están diseñados de forma bastante centralizada y son bastante estandarizados a nivel nacional, sin suficiente análisis crítico y sin considerar muchas veces la heterogeneidad de la realidad que se quiere intervenir. Muchos de los instrumentos

públicos, que yo les planteaba, son delegados a las empresas consultoras, que actúan como operadores, sin un adecuado conocimiento de las limitaciones que tienen estas empresas para operar en forma eficiente estos instrumentos. Prueba de ello, es que, en la mayoría de los casos, las acciones tendientes a apoyar la asociatividad o a abordar problemas en el ámbito de la organización se limitan a presentar al grupo diversas alternativas de figuras jurídicas a las cuales ellos pueden acceder y prestarle la asesoría necesaria para que se formalicen sin considerar que la formalización, es decir, que la constitución de una figura jurídica es una combinación de un proceso asociativo a través el cual se busca formalizar los acuerdos que ya el grupo ha tomado durante todo un proceso de trabajo en conjunto.

A mi juicio, hay dos elementos que explican esto. Uno, se refiere a las exigencias que imponen muchos de los programas e instrumentos públicos ya que, en muchos casos, la formalización del grupo es una condición para acceder a un determinado subsidio o es una condición para sortear una etapa en un programa determinado, como por ejemplo, los servicios de asesoría de los programas del INDAP. El otro elemento que explicaría esto se refiere a las pocas capacidades profesionales que tienen los operadores para trabajar en grupos y apoyar su proceso asociativo y las restricciones que tienen también los técnicos de los organismos públicos encargados del seguimiento y del control, que deben darse cuenta de este tipo de problemas.

EL ACENTO EN LA PROPIA SUPERVIVENCIA

Un quinto elemento es que gran parte de los esfuerzos de las instituciones se encuentran volcados hacia su propia supervivencia. Eso es una realidad. Muchas de las ONG y de las empresas consultoras están en eso, y se constata a final de año, cuando los organismos públicos deben mostrar buenos indicadores de ejecución presupuestaria y los operadores deben mostrar resultados en plazos definidos para lograr posicionarse en un sistema que, muchas veces, es su única fuente de ingreso. Esto va en detrimento del trabajo sustantivo con los grupos y del respeto a los tiempos de evolución natural de los procesos asociativos.

Por otra parte, es importante reconocer que existe una suerte de clientelismo en las relaciones de los actores que tienen distintos orígenes. Particularmente, uno de los orígenes más importantes es la escasez creciente de recursos destinados a los proyectos y el hecho de que las relaciones con los grupos de base constituyen también un importante factor de legitimación de muchas estas instituciones.

Por último, yo no quería terminar sin referirme al rol que desempeñan las organizaciones y representaciones en este sistema que estima los procesos asociativos y creo que don Manuel Peñailillo se va a referir más en detalle a eso. Muchas veces, estas organizaciones en este nuevo esquema se ven sometidas al esfuerzo de tratar de posicionarse en un medio donde su rol de representación es incierto y no ha logrado adecuarse a la realidad y a las exigencias actuales. Por otra parte, en muchos casos, ese rol no es valorado por las nuevas organizaciones que se crean y tampoco es muy reconocido por los organismos que diseñan y ejecutan programas e instrumentos de apoyo. Esta situación determina que se desaproveche, muchas veces, la gran experiencia y el aporte que pueden realizar estas organizaciones de representación, en función del desarrollo de las comunidades rurales.

Creo que es importante crear las instancias para que estas organizaciones aporten al proceso de crear los espacios para que puedan reorientar su rol en aquellos ámbitos donde

los agentes externos, sencillamente, no tienen experiencia o no tienen la suficiente legitimidad para actuar, y ahí creo que hay tres ámbitos, por lo menos, que a mí me ha tocado ver donde las organizaciones pueden tener un rol fundamental: el de los derechos de agua, el de la capacitación y el de la canalización de la demanda y de los grupos de base y, además, todos los temas de comercialización.

Bueno, con esta idea, solamente quería contribuir a la reflexión. Creo que este es un tema relevante que tiene que ser analizado con mayor grado de rigurosidad, siendo importante ir más allá de las percepciones y opiniones. Coincido con uno de los expositores de la mañana que planteaba que en las universidades no se está investigando el tema, lo que hacemos es especular desde la experiencia y creo que es importante recoger eso y transformarlo en tema de investigación para poder buscar soluciones. Creo que por ahí va el tema: no podemos quedarnos solamente en el diagnóstico del problema, sino que tenemos que atrevernos a hacer propuestas, pero para poder hacer propuestas, tenemos que consensuar la realidad y eso, creo, no se ha hecho hasta este minuto.

Juan Carlos Espinoza*

Me siento tremendamente grato de poder estar con ustedes y motivos me sobran. Primero, porque muchos de ustedes han estado en mi comuna, pero quisiera plantearles que no todos tienen por qué conocer la IX Región ni todos tienen por qué saber dónde está Melipeuco. Por supuesto, yo se los voy a presentar, aunque sea en un trabajo que he preparado con mucho cariño para ustedes. El otro motivo que me animó a venir es que realmente estoy agradecido de la Fundación para la Superación de la Pobreza y del Servicio País, y no es que lo tenga que decir en este momento porque estoy frente a ustedes, sino porque en las comunas pobres como Melipeuco, que tiene 1.108 km², es pequeña, nos encontramos con que tenemos una agricultura absolutamente de subsistencia. Por otro lado, simplemente quería aprovechar la oportunidad para que puedan darse cuenta de que la IX Región no es una región grande, sino más o menos pequeña, que tiene sólo dos provincias: la provincia de Malleco, en el norte, con 11 comunas, y la provincia de Cautín, en el sur, con 20 comunas. A mí me interesa mucho la distribución exacta de nuestras comunas y que ustedes las conozcan, por una razón de percepción y porque tiene que ver con algunas cosas que yo pretendo contarles en los pocos o en los buenos minutos que tenemos.

Fíjense que cuando don Alberto Etcheagaray mencionaba en la mañana los indicadores de medición de pobreza en nuestro país, yo creo que nosotros estamos (yo hice el análisis después con mucho orden) en cada uno de los indicadores negativos que mostró. Y lo digo esto, no como una actitud de pesimismo, sino como una situación concreta, real, que tanto yo como las personas que están trabajando permanente por el desarrollo tenemos una obligación de conocer y la cual debemos asumir en un momento determinado como corresponde, no *preocupándose* del tema de la pobreza, sino que *ocupándose* del tema de la pobreza.

Lo que pretendo desarrollar es cómo buscarle solución a los problemas. Creo que esa es la gracia de la política, de las instituciones, y creo que todo esto se fortalece, especialmente, desde el año 1992, cuando aparece la primera Ley Orgánica de Municipalidades en el contexto de la democracia y cuando, el 28 de junio del 1992, se eligen los alcaldes por primera vez democráticamente, después de un proceso largo y complejo que todos conocemos y que no voy a desarrollar en esta oportunidad.

LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Yo creo que, como alcalde, no tengo la primera responsabilidad ni la última ni la mediana, sino que estoy convencido de que soy uno más que tiene responsabilidad sobre el desarrollo de mi comuna. No lo puedo ver de otra manera, porque existe don Florindo Canales, que es el presidente de la Unión Comunal de la Junta de Vecinos, que es un hombre tremendamente colaborador con su comuna, y yo no creo que mi función sea más importante que la de don Florindo; son simplemente roles distintos que cada uno, dentro del contexto en que trabaja y se desenvuelve, tiene la obligación de ejercer y bien. Lo mismo pasa con los presidentes de las comunidades indígenas, con los de los comités de pequeños agricultores o con alguna otra institución que nosotros tenemos en la comuna.

No quiero hablar sólo de mi comuna, pero cuando digo que estamos dentro de todos los parámetros que nombraba don Alberto, creo que sí hay una cosa en que nosotros la

* Alcalde I. Municipalidad de Melipeuco.

verdad es que no estamos como la mayoría de las comunas, y voy a explicar el qué y el por qué. Nosotros no estamos con una mala organización social ni con una mediana o mediocre organización social; tenemos una estupenda organización social, tenemos 26 juntas de vecinos y todas funcionan. No son muchas, pero la gracia es que funcionan las 26; tenemos 16 comunidades indígenas, no son tantas, pero la gracia es que funcionan las 16.

Este año tuvimos que organizar a todos los comités de los pequeños agricultores a los que les faltaba un detalle, la personalidad jurídica, y lo tuvimos que hacer porque teníamos que tener todas los elementos administrativos para poder enfrentarlos a la posibilidad de postular al FOSIS en los programas de desarrollo rural de la comuna de Melipeuco, y nos dimos cuenta de que les faltaba sólo eso, pero de los 15 comités que funcionaban, todos lo hacían bien. Entonces, nos damos cuenta que en el trabajo social económico, político y administrativo en una comuna pobre como Melipeuco, y, por esas cosas de la vida, no de extrema pobreza, aunque sí está catalogada en el rango de las comunas pobres, tenemos un tremendo instrumento que nos puede permitir pasar de una comuna pobre, al menos, a un estado mejor o a algún estadio mejor, como dicen los ecólogos, porque tenemos otra gracia dentro de la comuna y dentro de muchas otras comunas de la IX Región, cual es que hemos sabido darle justa cabida y participación a cada una de las personas que toman decisiones en la comuna, especialmente a los consejos municipales. Porque fíjense que el presupuesto municipal, que tiene que ver con el desarrollo de una comuna, no lo decide solamente el alcalde, y ahí hay un elemento importante y es que en las 340 y tantas comunas de nuestro país, yo diría, en más de la mitad de ellas, el Consejo Municipal, y disculpen el término, está agarrado del moño y eso tiene que ver hasta con el tema del origen y de cómo en este momento se están eligiendo las autoridades, porque muchos sólo quisieron ir de candidatos a alcalde, y se sintieron menoscabados cuando los colocaron sólo de candidatos a concejales.

Entonces, uno, entendiendo lo que pasa con el origen de las autoridades de una comuna, tiene que tener mucho cuidado porque si se entrampan en estos problemas internos, le hacemos un pésimo favor al desarrollo de la comuna y al desarrollo político, económico, administrativo y especialmente humano de nuestra gente y nos vamos quedando enterrados en el barro y sabemos lo que pasa cuando metemos una carreta o un vehículo al barro.

Esto tiene mucha relación con otra situación que se produce en las comunas de la IX Región, a propósito del tema que estamos tratando de desarrollar, el de la asociatividad, para poder ver qué objetivos comunes tenemos y cómo los hacemos realidad. La IX Región tiene seis organizaciones de municipios y de las seis, tres funcionan muy bien y las otras tres simplemente no funcionan, porque se dieron una estructura dirigencial tan rebuscada y tan compleja que al final se quedaron con una institución que no les sirve para nada. Dentro de los objetivos que nos permite la Ley Orgánica de Municipalidades en los últimos capítulos, se incluye la asociatividad para promover el desarrollo de la comuna y de la micro y macro región.

ASOCIATIVIDAD ENTRE MUNICIPIOS

Por otro lado, nos encontramos con que -voy a colocar un ejemplo- en Melipeuco había un camino, justo cuando el año 92 se eligen los primeros alcaldes y concejales. Después de un tiempo, había un camino que era periférico al volcán Llaima, porque Melipeuco está a los

pies sur del volcán Llaima, que era un hermoso, que tenía, de alguna manera, que volver a ser explotado, como consecuencia de las posibilidades de desarrollo. Esta es una zona que estaba cortada, yo no sé si hay alguien de Vilcún en esta reunión, pero Vilcún era como un saco que tenía entrada directa al volcán, pero tenía que salir por el mismo lugar, no tenía salida, excepto en el verano, para Curacautín y para Melipeuco, por el otro lado, y eso en una comuna no puede ser, porque el aislamiento realmente atenta contra las posibilidades de comunicaciones y de desarrollo. Se detectó el problema y, al final, resultó un camino nuevo estupendo, pero lo más importante de todo fue que permitió, a través de la asociatividad, no sólo conseguir el camino, sino que se creara la Asociación de Municipios de la Precordillera, que hoy tiene proyectos con el FIA, con el Gobierno Regional, tiene como el 70% de los problemas de los caminos superado, tiene una actividad permanente de capacitación, ha logrado restablecer un vínculo con Argentina y, además de eso, permitió que por la buena voluntad de unos y de otros, al final, en el sector donde limitamos con Argentina, que es Icalma, vayamos a tener dentro de los próximos dos meses algo que es fundamental para promover el desarrollo de nuestros dos países, que es el tema que cuando no se puede sacar en un lugar de tránsito, es un tremendo escollo para el tema del desarrollo, y todo esto se ha ido logrando por varias cosas, porque hubo asociatividad, pero también porque hemos dicho que aquí debe haber una actitud personal de cada uno de los que tenemos responsabilidad sobre el desarrollo de la comuna.

En eso hemos estado trabajando durante los últimos años. El día en que empezamos a preocuparnos más de quien dirige la Asociación de la Precordillera vamos a empezar a caer derechamente en lo que han caído muchas organizaciones, porque el poder, creo, es legítimo, pero cuando tiene también legitimados sus objetivos de desarrollo, o cuando se usa como un instrumento de desarrollo que signifique mejorar los niveles de calidad de vida y superar los niveles de pobreza de nuestra gente; ahí lo concibo, de lo contrario no lo entiendo.

Paradojalmente, en Chile existen la Asociación de Municipalidades y la Asociación de Municipios de Chile, que dirige actualmente el alcalde de La Florida, Gonzalo Duarte, y que antes dirigía el alcalde de Santiago y que fue creada como estructura nacional y en las regiones se crearon los capítulos regionales. Me parece una idea estupenda, pero, jurídicamente, un error de arriba a abajo, porque ningún capítulo regional tiene el respaldo jurídico, ni siquiera para que le depositen \$500 en la cuenta del capítulo regional porque no se puede y lo que han hecho algunas regiones es crear las Asociaciones de Municipios Regionales, que es una experiencia que tiene Punta Arenas, la IX Región y también la I Región, seguramente hay otra más que desconozco, y eso ha permitido que dentro de un marco jurídico como asociatividad nos hayamos podido mover más fuerte y hoy, cuando llega la cooperación alemana a darnos una mano en las regiones pobres, en cualquier lugar en que se encuentre, esta ayuda se le facilita enormemente y se le abren las puertas, cuando hemos solucionado nuestros propios problemas que también nosotros mismos hemos creado.

LOS PRODAC, UN INSTRUMENTO

Por ese motivo, la Asociación de Municipios de la Región de la Araucanía, además, ha asumido otra gran experiencia que hay en la IX Región. Hace algunos años atrás, se crearon los famosos PRODAC, Programas de Desarrollo Comunal, que finalmente se transformaron en los Programas de Desarrollo Rural. Cuando dejaron de existir como PRODAC, por varios motivos, perdieron el respaldo que tenían; era un respaldo

administrativo, y no más que eso, económico no, porque tenían que financiarlos los municipios. Pero desapareció el respaldo administrativo que tenían o la dependencia que tenían del Ministerio de Agricultura o de las secretarías ministeriales de Agricultura, y ¿saben quién los asumió?: la Asociación de Municipios de la Región de la Araucanía. Ha sido un instrumento interesante, factible, que estamos trabajando y que estamos coordinando permanentemente. Además, la Asociación ha logrado que en la Primera Región reciban por parte del Consejo Regional una cantidad importante, 75 millones de pesos, para un buen funcionamiento. Solos no lo hubiésemos conseguido; asociados, por supuesto que lo hemos conseguido.

Hay otra experiencia interesante. ¿Qué pasó con estas comunas que están acá? Les voy a contar un detalle que es bueno que ustedes como profesionales lo sepan y lo manejen.

Alcalde PPD, alcalde DC, alcalde RN. ¿Saben qué descubrimos nosotros? Que si le dábamos rienda suelta a nuestro origen político... que cada uno se siente orgulloso de él, por supuesto, porque aquí no vamos a decir: "mire, es que yo soy medio independiente", no, aquí uno asume su responsabilidad, la asume de arriba abajo, pero nos dimos un reglamento y nos dimos un estatuto que hace que este caballero esté sólo un año en la presidencia, este otro un año, este y ella un año, y se provocan dos situaciones: primero, nadie se lleva la asociación para la casa, para el partido, y, segundo, nos obliga a que, en el año que tenemos, hagamos una, dos o tres cosas, pero bien hechas, y cuando digo dos o tres cosas bien hechas, es porque nosotros estamos contribuyendo, por último a través de nuestro estatuto, de manera seria y efectiva a lo que pretendemos para nuestra comuna y para nuestra asociación, y eso ha significado también una vuelta interesante en los últimos cuatro años de nuestra asociación.

Finalmente, queridos amigos, yo les quiero decir que la organización, la asociatividad o la asociación con otras instituciones, es lo que nos ha permitido a nosotros en los últimos tiempos fortalecernos como municipios y yo creo que el fortalecimiento municipal es clave para poder avanzar, aunque sea lentamente. Cuando decidimos fortalecer el PRODER de la comuna de Melipeuco, estábamos convencidos de que no podíamos trabajar con el veterinario, con el enfermero de ganado, ni tampoco podíamos trabajar sólo con la secretaria que había; había que fortalecerlo y había que hacer un esfuerzo. Que los PRODER funcionaran con financiamiento directo del municipio hace que muchos alcaldes como que ven en ellos un gasto y no una inversión social en el tema del desarrollo. Por eso, muchos alcaldes dan 10 millones mezquinos y no una cantidad que sea suficiente para que eso camine más o menos bien, y no estoy hablando de una exageración.

Por otro lado, nos dimos cuenta oportunamente de que a los PRODER había que darles un reconocimiento a la capacidad técnica que ahí había, porque el municipio no sólo avanza con las autoridades que tiene o por los dirigentes que tiene, sino por esa capacidad técnica necesaria que uno tiene que tener y que se las tiene que rebuscar en su comuna para poder avanzar y por eso yo me siento contento de mis dos profesionales del PREDESAL, que es un proyecto de nosotros, a través del INDAP, y me siento muy contento con los profesionales del Servicio País que están trabajando con nosotros. Ha sido una manera de ir enriqueciendo este tema del desarrollo de esta comuna y eso lo han permitido las posibilidades y la comprensión que todos hemos tenido de la necesidad de asociarnos positivamente.

Por último, todo esto es por una razón muy simple. Yo tenía un documento aquí en la mano, que el otro día me lo mandó por correo Mario Rivas, que es director del DAS y que

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

es una persona de la cual yo he aprendido mucho, a quien yo quiero mucho. El me decía: "Si vas a exponer algo, lee este documento". Y este documento es del Pontificio Consejo Justicia y Paz que fue editado hace muy poco y que habla de los problemas que hoy día tiene la tierra en el mundo y cómo está la situación de los pobres y de los pobres campesinos en el mundo, porque hay una cosa bien clara: la gente pobre tiene el derecho de vivir con igualdad de condiciones y tiene el derecho de vivir con dignidad, y en eso estamos comprometidos usted y yo.

MANUEL PEÑAILILLO*

Creo que en los últimos ocho años se han realizado casi todo tipo de esfuerzos individuales, sociales e institucionales para encontrar los caminos más adecuados para enfrentar el gran desafío nacional de superar el estado de pobreza que heredamos del pasado. Y si bien, a ojos vista, se han logrado algunos avances, no es menos evidente lo mucho que nos queda por hacer y los grados crecientes de dificultad que nos va presentando la tarea pendiente. En este sentido, lo que hace la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, bajo la destacada contribución y dirección de su presidente, el señor Alberto Etchegaray Aubry, ya se ha inscrito como un esfuerzo insustituible.

Al convocar a este foro, él nos ha presentado, en el marco de un acertado y completo diagnóstico, cinco ideas para encarar los desafíos de la pobreza rural:

- El país no podrá responder al desafío de modernización e incorporación a un sistema económico de gran competitividad, si no existe una incorporación decisiva de los pobres en las tareas que exige esta nueva realidad.
- El mundo rural implica cuestiones que van mucho más allá de la dimensión productiva. Sólo a través de un capital social y cultural consistente es posible adecuarse a los cambios y también ayudar a revertir los problemas.
- Se requieren políticas sociales con un mayor nivel de integralidad y menor énfasis sectorial, sobre la base de una mayor descentralización y flexibilidad de los programas.
- Es necesario un mayor énfasis en la asociatividad y la articulación de intereses, relevando la participación activa de la sociedad civil en esta tarea, fortaleciendo los lazos democráticos y la confianza entre los actores.
- Los desafíos del mundo rural son desafíos del país en su conjunto y enfrentarlos significa también, construir un proyecto colectivo de nación, como tarea de gobierno, del mundo privado y de la sociedad civil en su conjunto.

¿Qué podemos agregar?

Nosotros tenemos la impresión que, en ocasiones, no damos toda la importancia que merecen algunas características fundamentales de los escenarios de la pobreza rural y de su entorno.

En nuestra práctica organizacional hemos ido aprendiendo a dar gran importancia a cuestiones que se pueden expresar de forma muy simple en conceptos que, sin embargo, soportan la carga de un largo y difícil proceso de estudio, experiencia y comprensión. Ni que decir de lo complicado que puede ser encontrar la forma más adecuada y conveniente de encararlas. Hablo por ejemplo, del peso y significado de estar conscientes de vivir un proceso de complejidad creciente.

Ahora bien, y si a este cuadro de complejidad le agregamos la característica de presentarse en un marco de escenarios cambiantes en el que la velocidad de las transformaciones nos permite errores, entonces, debemos tener claridad que cuando los cometemos, los

* Presidente de la Confederación de Cooperativas Campesinas.

pagamos más caro que nunca antes. Y, aquí, enfrentamos un terreno particularmente difícil, dado el marco de participación que tenemos en los límites del actual juego democrático.

Como en todas las monedas, la desigualdad o iniquidad también puede presentarse por la cara de la concentración de las actividades económicas en unas cuantas manos. Así, entonces, la sociedad en su conjunto no puede eludir el hecho de que no superaremos la pobreza eludiendo dar la cara a las causas que la generan. Al respecto, los intereses en juego construyen su propio discurso y guían su accionar hacia objetivos diferentes que se hacen notar en todos los ámbitos. En ese marco, quienes viven la pobreza no pueden permitirse ningún lujo y menos aún el de la ingenuidad.

Nosotros estamos convencidos de que la superación de la pobreza no es una meta que pueda plantearse de la misma manera para cualquier tipo de Estado o modalidad democrática. La tarea tiene un marco político que no es precisamente el de las buenas intenciones. Y eso me lleva a otro asunto conceptual que quería mencionar. La descentralización no es sinónimo de la desconcentración. Este asunto fue bastante trabajado durante el gobierno de don Patricio Aylwin y algunos de sus alcances más importantes pueden encontrarse en su primer discurso a la nación, desde el Congreso. Aquí, volveré a referirme a este tema, en cuanto aborde la propuesta que traemos a este foro.

CONSIDERACIONES PREVIAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

Antes de entrar directamente en ella, queremos dejar en firme algunas otras consideraciones previas y que surgen de nuestra experiencia en el ámbito de la asociatividad. En CAMPOCOOP sostenemos que en el mundo de la pobreza rural, la asociatividad se construye sobre la base de algunos patrones culturales y éticos sin los cuales ésta no es posible. Enunciarlos es tarea fácil, pero vaya que cuesta construirlos, o recuperarlos hacia la organización cuando se parte de un cuadro integral de pobreza, imposible de medir sólo por la vía del acceso a una canasta alimentaria básica. Sin embargo, es un hecho que la asociatividad surge como expresión de respuesta a las necesidades más apremiantes del ser humano desde los orígenes de la civilización y vaya que se era pobre en ese entonces.

Soy un convencido de que el primer impulso nace de la conciencia de los intereses comunes y de una predisposición al cambio de la situación incomfortante. Pero esa conciencia sólo se adquiere en el contacto con los semejantes, al ver retratada nuestra pobreza en la pobreza del otro y sólo así es posible que desde la piedad se construyan respuestas como la caridad y la solidaridad. Digo esto, porque me da la impresión de que por sabido luego se olvida y se pierde en los modelos matemáticos que construyen los ingenieros para elaborar sus propuestas y políticas.

Para nosotros, hablar de solidaridad es hablar de cooperación. Como valores, los consideramos prácticamente sinónimos. Como categorías organizacionales se trata de conductas que pueden normarse en leyes y estatutos y que pueden dirigirse hacia el cumplimiento de una misión y la definición de los caminos para alcanzar los objetivos que se desea alcanzar. De esas normas, de esas misiones y de las estrategias y mecanismos de que se vale cada organización se puede entender el tipo de asociatividad de la que se está hablando. Si acaso es fundamentalmente una asociación gremial, un sindicato, una

empresa cooperativa o una sociedad estrictamente mercantil, como las de responsabilidad limitada o anónima.

Creemos que todas estas formas de asociación pueden inscribirse en torno a alguno de los objetivos que surgen de la gran tarea de encarar y superar un estado de pobreza. Sin embargo, sería iluso pensar que indistintamente todas ellas pueden servir de la misma manera a la construcción de una política integral con tal propósito. Yo hablo de y represento al mundo de las cooperativas campesinas.

UN CÓDIGO DE VALORES

En esta forma de asociación, basada en principios y normas de solidaridad y cooperación construidas sobre el reconocimiento de los intereses comunes y la predisposición al cambio, hemos elaborado un código de valores, a juicio nuestro, igualmente importantes. No me alargaré mucho en ellos, pero al menos debo enunciarlos para que ustedes puedan hacerse el juicio que corresponda con la mayor cantidad de datos posibles.

Nuestro reconocimiento solidario y cooperante con el otro nos ha enseñado a valorar la infinita diversidad que enriquece al ser humano y trasladar este valor hacia nuestra organización, expresándose como tolerante y pluralista y enriqueciéndose constantemente en la práctica de la democracia interna y el incentivo permanente a la participación de los asociados en todas nuestras actividades. Surge así una forma de organización asociativa basada en la solidaridad y la cooperación entre sus asociados, que no puede eludir sus propias complejidades y necesidades de cambio en el tránsito hacia el mundo moderno.

Hemos aprendido que para cambiar un estado de cosas no basta con querer hacerlo y proponérselo. Hay que saber hacerlo. Una cosa es la predisposición al cambio. Otra muy diferente es desarrollar nuestras propias capacidades de innovación. Y es aquí donde la organización construye su política y forma de relacionarse con todos los sectores de la sociedad y con el Estado. La organización sólo se concibe y construye a través de la más amplia red de relaciones, sobre la base de relevar el sello de su propio carácter, su independencia de criterios y su autonomía en la esfera de las decisiones. Sobre esa base, como expresión organizada de un segmento de la sociedad civil, nada impide reconocer las propias limitaciones y reclamar el apoyo del conjunto de la sociedad a través del Estado, para lograr desarrollar sus capacidades y proyectarse en las complejidades y escenarios del mundo moderno.

En el mundo de lo rural estas limitaciones y necesidades de apoyo resultan ser particularmente crudas en sus condiciones de dureza y desigualdad. Más particularmente duras y desiguales en el terreno de las actividades económicas cuando intentamos una inserción competitiva en el mundo empresarial. Atendiendo a todas estas consideraciones, queremos proponer algunas ideas que nos parecen fundamentales para enfrentar los desafíos de la pobreza rural.

QUE ES SUPERAR LA POBREZA

Superar la pobreza es generar ingresos que permitan una vida digna al individuo y al núcleo familiar afectado. Esta es una meta que se puede alcanzar de diferentes maneras, en diferentes horizontes de tiempo; pero, en todos los casos, en referencia a las

remuneraciones que se espera del empleo, mirada esta remuneración desde el punto de vista del acceso que permite a los satisfactores del bienestar. En este sentido, superar la pobreza es algo más que generar autoempleos a nivel de salario mínimo.

Hay ocasiones en que un grupo humano se asocia para poner en marcha una microempresa. Todos los asociados trabajan en la microempresa y todos aspiran a un salario remunerador y a una vida digna. Además, la empresa como unidad también requiere su propia remuneración, para cumplir compromisos con el capital, sus intereses y sus amortizaciones. Al respecto, surge una serie de interrogantes:

- ¿Cual es el monto de inversión que se requiere para esperar un retiro verdaderamente remunerativo?
- ¿Cuáles las normas que exigen los mercados a los que se destina el producto o servicio que genera la empresa?
- ¿En que horizonte de tiempo la inversión alcanza su punto de equilibrio?
- ¿Con qué criterios sociales se evalúan los proyectos empresariales orientados a la superación de la pobreza?
- ¿Qué tratamiento debe darse a los remanentes y excedentes en una perspectiva de solidaridad social?

Seguramente hay muchas otras, pero éstas me hacen pensar que los esfuerzos a realizar en la lucha por superar los estados de pobreza tienen magnitudes muy superiores a los que se puede realizar sólo sobre la base de los subsidios y políticas de crédito de las instituciones de gobierno. Por eso, las micro y pequeñas empresas asociativas del mundo rural deben concebirse integradas en economías de escala mayores, regionales y nacionales, fuertemente especializadas por rubro y realmente competitivas en los mercados.

Las cooperativas campesinas, por bondad de sus marcos legales vigentes, son concebidas como organizaciones empresariales multiactivas. Es decir, pueden desarrollar todo tipo de iniciativas económicas que vayan en beneficio particular de sus asociados y del campesinado en general. Estas múltiples actividades se realizan bajo el marco que ofrece primero su cooperativa a nivel de la localidad o comuna y, luego, su organización regional y nacional.

Las estructuras económicas de las comunidades rurales, desde la localidad a la comuna, la región, el país y también, ahora, en el ámbito internacional, están ofreciendo un panorama de fuerte segmentación de las necesidades de los consumidores y por lo tanto, de surgimiento de una gran variedad de nichos de mercado en todos los niveles. El problema es conocerlos, investigar sus normas, reconocer las oportunidades de negocios y las posibilidades reales de llegar hasta ellos. Este es un conocimiento altamente especializado y caro, al que difícilmente puede acceder una micro o pequeña empresa aislada.

En una teoría que estamos haciendo experiencia práctica, la organización puede lograr economías de escala que hagan posible este acceso y coadyuven a la tarea de impedir que terminen subyugadas a condiciones de mercado fundamentalmente oprobiosas que alejan e imposibilitan la meta de superación de la pobreza.

LA COMBINACIÓN QUE SE REQUIERE

Por lo mismo, nosotros postulamos que una asociatividad solidaria y cooperante enfocada a superar un estado de pobreza entre los asociados, debe combinar fuerza gremial de representación con capacidad para generar y gestionar iniciativas empresariales propias. Entendemos que una buena parte de los proyectos empresariales que se plantean esta finalidad, tienen un fuerte contenido reivindicativo. Están indisolublemente ligados al cobro de una deuda social impaga por parte del Estado y su realización está en directa relación con la voluntad política de las instituciones de gobierno.

No se trata de que estos proyectos sean viables sólo con el concurso de los subsidios del Gobierno. Los mismos, realizados por capitales particulares serían altamente rentables en un sentido financiero y comercial. Pero los pobres sólo pueden asociar trabajo y buena voluntad, mas no capital en la forma del dinero. Más aún, mientras el proyecto madura y llega a su equilibrio, estos pobres necesitan la justa remuneración de sus esfuerzos y cubrir costos que a otros empresarios, privilegiados por el régimen, siempre les han sido subsidiados por el conjunto de la sociedad. Su educación, sus viviendas, sus infraestructuras directamente productivas, etc.

Ganar en productividad y competitividad en estas empresas asociativas para superar la pobreza del mundo rural supone que debemos avanzar hacia la estructuración de un código particular de relaciones laborales, basado en la cogestión y la solidaridad. Nuestras empresas tienen que ser capaces de caracterizarse por ofrecer atractivas alternativas de desarrollo y participación para nuestras mujeres y jóvenes.

Cada día que pasa, en el campo de la agricultura, son menos aquellos campesinos que eran o son enciclopedias del conocimiento sin ninguna especialidad. Simultáneamente agricultores, constructores, albañiles, artesanos, ganaderos, mecánicos, etc. Hoy se camina aceleradamente a la especialización. Un pequeño agricultor orientado a cultivos tradicionales, está muy lejos de las tecnologías de la horticultura moderna, de la fruticultura, del manejo genético de sus hatos ganaderos. Se abre así espacio para un sin fin de necesidades de organización asociativa y empresarial de las especialidades. Desde la provisión de insumos, a la preparación de la tierra, la tecnología del cultivo y de los tratamientos de post-cosecha desde el potrero a la mesa de los consumidores.

Las relaciones entre especialidades necesariamente convergentes deben normarse y organizarse de tal modo que en su conjunto y por separado todas ellas obtengan una remuneración económica, comercial y financiera socialmente justa y equitativa. Si así fuera entendida la empresa asociativa del mundo rural para encarar a la pobreza, entonces su financiamiento debe necesariamente considerar largos plazos y períodos de gracia que basados en la confianza del Estado en sus ciudadanos, permitan no sólo cumplir los compromisos crediticios sino y principalmente tanto la generación de utilidades, como la capitalización de las empresas.

Por otra parte, los apoyos, subsidios o transferencias directas a estas empresas deben contemplar recursos de acompañamiento en actividades fundamentales para su operación: capacitación de los socios y los trabajadores a contrato, fortalecimiento institucional de sus organizaciones, con especial énfasis en las labores de representación y gestión, actualización de los estudios de mercado y oportunidades de negocios, estudios de reinversión y reingeniería de los proyectos y estudios de efectos e impactos en la superación de la pobreza y el desarrollo rural.

UN PROYECTO COLECTIVO DE NACIÓN

Intencionalmente, no he querido realizar antes algunos comentarios sobre algunas de las cuestiones que se han dicho en este foro respecto de lo rural, el escenario actual del desarrollo y lo que se espera de nuestra participación en la elaboración de propuestas destinadas al bien común. La voz del entendimiento, la prudencia y el decoro enseñan a que cada cosa tiene su lugar y momento para ser señalada.

El efecto regresivo de la crisis económica internacional afecta y seguirá afectando por un tiempo prolongado a nuestro país, y de modo particular a los grupos más vulnerables. Reconociendo los esfuerzos realizados por los gobiernos democráticos durante estos ocho años de transición en condiciones de bonanza económica, es, sin embargo, un hecho que los problemas de la pobreza rural no sólo no han sido solucionados sino que tampoco han sido significativamente reducidos. ¿Seguiremos haciendo más de lo mismo en condiciones económicas más estrechas, por no hablar de crisis o recesión?

Nosotros sostenemos que hay que corregir algunas normas, políticas, instrumentos y canales institucionales destinados a encarar este problema sobre la base de colocar el énfasis no en cualquier proyecto aislado de inversión solidaria, sino en proyectos articulados y articuladores de las organizaciones sociales. Este es el sentido novedoso que tiene proponer una concepción integral del problema de la pobreza y de quienes la sufren. En el lenguaje técnico se hace clara diferencia entre los conceptos de desarrollo integrado y desarrollo integral. La diferencia no la da el grado de mayor o menor articulación económica, comercial o financiera de las iniciativas, sino las formas reales y concretas con que la sociedad en su conjunto asume la participación de las personas que son el centro motor y sujeto principal de las acciones sociales que se ponen en marcha.

Hasta ahora, ha prevalecido un enfoque relativamente plano y orientado preferentemente al aumento de la productividad y la capacitación de la mano de obra para el empleo, descuidando el apoyo a la organización para la participación. Hasta ahora ha prevalecido un enfoque urbano de la pobreza rural y se ha privilegiado el desarrollo de iniciativas no-agrícolas para la generación de empleo. Tal vez, ha llegado el momento de volver la mirada hacia la capacidad articuladora de las organizaciones productivas y el apoyo al fortalecimiento de su especialización por rubros de producción y servicios. En este sentido, nosotros estamos convencidos de que las estructuras institucionales del poder regional y local tienen mucho por hacer en materia de incentivo a la participación y canalización de recursos hacia una asociatividad empresarial articulada y participativa de los hombres, mujeres y jóvenes de la población rural afectada por este flagelo.

Esto es lo que se propone al decir que enfrentar los problemas de la pobreza rural significa también construir un proyecto colectivo de nación, como tarea de gobierno, del mundo privado y de la sociedad civil en su conjunto.

CLAUDIA HUENCHULEO*

El tema al que me voy a referir es La actividad de recolección de frutos silvestres en la Región del Bío Bío.

Este trabajo surgió el año 1997 como unas de las iniciativas desarrolladas por el programa Servicio País. Los equipos de las comunas de Pemuco y Yungay, compuestos por un ingeniero agrónomo, un ingeniero forestal y quien habla, identificamos en la etapa de diagnóstico que la fuente laboral más común en las comunas era la venta de trabajo en las empresas forestales, y una actividad relativamente extendida era la recolección de frutos silvestres. Este reconocimiento nos llevó a decidir la posibilidad de apoyar a familias que desarrollaran esta actividad, sobretodo por que lo observado nos llevó a distinguir que era una actividad ejecutada principalmente por las mujeres de los sectores más pobres de las comunas. Decidimos así desarrollar una experiencia piloto en ambas comunas, en las localidades de Culenco en Pemuco y Campanario, en Yungay.

Originalmente partimos con la idea de promover la formación de organizaciones en torno a la actividad, y de incorporar la asociatividad como un componente en este trabajo. Pensamos que organizadas podrían negociar mejor, comercializar sus productos y enfrentar una serie de necesidades comunes entre ellas. Pero este proceso no fue fácil al descubrir que esta actividad no está reconocida como una actividad económica, generadora de ingresos para familias pobres de los sectores rurales. Por otra parte, en las reuniones regionales, nos fuimos dando cuenta de que esta actividad era un fenómeno que se observaba también en otras comunas de la Región del Bío Bío y que compartía características similares, en las diferentes comunas.

Así surgió el interés por tener una primera aproximación al tema, conocer esta realidad y ver las posibilidades de generar redes y retroalimentar con información a diferentes organismos ya fueran públicos o privados. Esta iniciativa es apoyada por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza a través del Proyecto Redes. El objetivo principal es la conformación de redes en torno al tema de los que participan de la actividad y de los servicios potencialmente involucrados en la temática. Para esto se debía partir con una caracterización de la actividad.

Para lo anterior, a partir de mayo de 1998, estoy trabajando con algunos equipos del Servicio País de la región en el levantamiento de información sobre la recolección. Pretendemos caracterizar la actividad de recolección, cómo se desarrolla, conocer el tipo de productos que las recolectoras/es están extrayendo, las formas de comercialización, los valores pagados por el producto y cuál ha sido el tipo de políticas y apoyos brindados desde los servicios públicos y las ONG.

Los métodos utilizados para caracterizar la actividad han sido básicamente encuestas y entrevistas realizadas por profesionales del Servicio País en las comunas en que están destinados: Pemuco, Ranquil, Coelemu, Santa Juana, Hualqui, Lota, Curanilahue, Tirúa y Quilaco.

Estas encuestas están dirigidas a departamentos municipales, como las SECPLAC, DIDECOS, y en algunos municipios a las oficinas de Desarrollo Rural, con el objeto de dar cuenta sobre las localidades en las que se desarrollara esta actividad. Otras encuestas

* Psicóloga Programa Servicio País.

están dirigidas a las organizaciones comunitarias, también con el fin de obtener mayor información acerca de grupos de recolectores/as. Definimos una muestra de 30 recolectores por comuna para encuestar.

También se han realizado entrevistas a los alcaldes, para averiguar su actitud hacia esta actividad que está ocurriendo en territorios de su administración. Qué proyecciones ven en esta actividad.

En los servicios públicos y ONG se encuestó a funcionarios para conocer si estas instituciones están trabajando en la temática y si se relaciona con programas y proyectos diseñados.

Finalmente, el último método utilizado en la recopilación de información fue un "Encuentro regional de recolectoras/es de frutos silvestres de la región del Bío Bío", que se realizó el 15 de octubre de 1998, en la ciudad de Concepción. Participaron de la provincia de Ñuble las comunas de Ranquil, Coelemu, Yungay y Pemuco; de la provincia de Bío Bío, la comuna de Quilaco; de la provincia de Concepción, las comunas de Santa Juana, Hualqui, Lota y de la provincia de Arauco, las comunas de Arauco, Curanilahue y Tirúa.

Para la presentación de la información se procedió a establecer categorías para clasificar los frutos encontrados. El Cuadro 1 muestra la información sobre los productos recolectados en las comunas que participaron del estudio. El cuadro no tiene información sobre productos de orilla de mar, pero los productos recolectados son algas, principalmente del tipo cochayuyo, luga y pelillo.

Cuadro 1
Frutos recolectados según comuna y categoría

PROVINCIA	COMUNA	HONGOS	FLORES	SEMILLAS	FRUTOS	HOJAS TALLOS RAMAS
Ñuble	RANQUIL	Callampas Pino	Hierba Amarilla		Rosa Mosqueta	
	COELEMU	Hongo Rosado Callampas Pino Hongo Morchella	Hierba Amarilla	Pino Eucaliptos Cipré	Mora Rosa Mosqueta	
	PEMUCO	Callampas Pino Hongo Rosado	Hierba Amarilla		Rosa Mosqueta Mora	Coral Extranjero
Bío Bío	QUILACO	Digüeñe	Hierba Amarilla		Rosa Mosqueta Avellana	Tilo Menta
Concepción	SANTA JUANA	Digüeñe	Hierba Amarilla		Rosa Mosqueta Avellana	Hierba Cullano
	HUALQUI		Hierba Amarilla Peumo		Mora Rosa Mosqueta Peumo	

Arauco	CURANILAHU E	Callampas Hongos Rosados Changles Digueñes	Pino	Copihue		Avellana Murtilla Maqui	Mañío Ramadilla Retameo Nalca
---------------	-----------------	--	------	---------	--	-------------------------------	--

Fuente: Encuestas de Recolectores/as, 1998.

Cuadro 2
Productos recolectados según mercado

Producto	Mercado Internacional/ Intermediario	Mercado Local/ Venta Directa	Industria Nacional/ Intermediario
Hongos	Callampas de Pino	Digueñe	Hongo Rosado
Flores	Hierba Amarilla	Changle	Callampas de Pino
Semilla		Copihue	Copihue
		Pino	
		Eucaliptos	
		Ciprés	
Frutos	Rosa Mosqueta	Maqui	Mora
	Peumo	Mutilla	Avellana
		Avellana	Murtilla
		Mora	

Fuente: Encuestas de Recolectores/as, 1998.

Los productos más demandados para mercado internacional son flores la hierba de Amarilla o *Hipéricum perforatum*. Esta flor está siendo utilizada para la formulación de medicamentos antidepresivos en Europa y su principal comprador es Alemania. Lo mismo sucede con la rosa mosqueta y las callampas de pino.

Lo expuesto se refiere a productos recolectados y mercados. No obstante esto es sólo una parte. El contexto de la actividad de recolección es el mundo rural. En este esquema, las familias rurales o núcleos familiares domésticos se reproducen a partir de cierto tipo de actividades, y estas actividades pueden ser intraprediales, es decir, todo lo que es generado a partir del predio, y actividades extraprediales básicamente a través de la venta de fuerza de trabajo (en estas comunas la asalarización proviene principalmente de las empresas forestales) o de la transferencia estatal, como es el caso de los subsidios monetarios.

En este contexto y bajo diferentes condiciones surgen nuevas estrategias de sobrevivencia para estas familias: una de ellas es la recolección de frutos silvestres.

Bajo estas condiciones de generación alternativa de ingresos es posible distinguir dos tipos de hogares: las unidades domésticas recolectoras centrales y los hogares secundarios respecto de esta actividad.

En los hogares en que la recolección tiene un peso significativo importante en la composición del ingreso de la familia, el ingreso constante es generado por la recolección. Por ejemplo, familias que en un ciclo anual se reproducen a partir de la recolección de acuerdo con la temporalidad y estacionalidad de los productos, partiendo en el invierno con los hongos, luego la hierba de Amarilla, mora, rosa mosqueta, y así sucesivamente.

Una de las variables que pueden estar asociadas a estos hogares centrales es la presencia de hogares incompletos cuya jefa de hogar es la mujer, y familias compuestas por matrimonios solos de la tercera edad que complementan pensión de vejez con recolección.

En los hogares secundarios, la recolección es una actividad eventual y que complementa otro tipo de ingresos.

Esta actividad, ya sea en hogares centrales o secundarios, la realiza prioritariamente la mujer; ella es la persona que recolecta, la mayoría de las veces en compañía de sus hijos. Dado que la recolección es una actividad informal, la mujer se ha podido insertar y realizar laboralmente generando un ingreso para el hogar, es decir, ella trabaja recolectando y por otra parte la informalidad de esta actividad le permite "no descuidar" lo que serían actividades propias de su rol como mujer, y que tienen relación con la crianza de los hijos, las labores de casa domésticas y de cuidado de la huerta.

Por otra parte, no hay en los sectores rurales demanda de mano de obra femenina en el mercado laboral formal, por lo tanto, esta actividad informal constituiría la realización laboral para las mujeres y la generación de un importante aporte a la economía familiar.

En el caso de los hogares secundarios, la alta heterogeneidad de las unidades productivas implica que la recolección está asociada a otras actividades productivas prediales o de asalarización, y así, pueden darse distintas composiciones de los ingresos familiares.

Las condiciones asociadas a estas familias recolectoras -es decir, su origen- tienen relación con la abundancia de recursos naturales y su demanda en el mercado, tanto nacional como de exportación. Por otra parte, en estas comunas hay carencia de empleos, y con una alta probabilidad de que estas unidades productivas tengan carencias del recurso productivo tierra. Es decir, podría hablarse de "unidades productivas minifundistas", con deterioro de recursos, sin articulación a los mercados, o "unidades de subsistencia", marginales y que están muy ligadas a la transferencia estatal, es decir, que dependen bastante de los subsidios.

Por la precariedad en que se realiza la actividad los ingresos que les proporciona son bajos e inestables, no manejan información sobre precios, es el intermediario quien fija los valores.

Por otra parte la ilegalidad en la que se desarrolla la actividad y su estacionalidad le da el carácter de informal. Las recolectoras ingresan a terrenos particulares, especialmente predios forestales dado que la actividad forestal es muy extendida en la VIII Región. Lo hacen sin autorización, tienen problemas con los guardabosques, en ocasiones les requisan los productos, cuentan con herramientas bastante rudimentarias para cosechar, arrastran sus sacos con los frutos por los bosques, en algunos casos con carretillas, en resumen, carecen de las herramientas mínimas de trabajo para poder realizar esta actividad.

Los riesgos a los que están expuestas son accidentes frecuentes por el tipo de lugar donde se realiza la actividad, en bosques, a orilla de mar, y en predios forestales y predios agrícolas.

En cuanto a salud, sufren enfermedades asociadas a las condiciones climáticas, el frío en invierno, e insolación en verano. También sufren de deterioro físico por la extracción de los frutos, ya sea rasguños en los brazos por la recolección de la rosa mosqueta; alergias y

coloración oscura de la piel por la extracción de los hongos. Además, la posición física para recolectar provoca problemas corporales, sobre todo musculares.

Otro aspecto importante a considerar es la preservación de los recursos a recolectar. Este año se produjo una disminución en su aparición por mal manejo en la temporada anterior. Por ejemplo, la flor amarilla la arrancan de raíz y, además, como se corta la flor, esto no permite la semillación. Pero no existe capacitación técnica para esta actividad.

Más que plantear propuestas en esta ocasión, quiero comentar algunas interrogantes que nos han surgido en este trabajo y que nacen del escaso conocimiento que hay sobre esta realidad.

Nuestro trabajo abarcado una cantidad limitada de comunas, lo que no nos permite saber qué porcentajes de unidades domésticas están ligadas a ciclos anuales de recolección para determinar cuántas familias tienen como ingreso principal la recolección y para cuántas es más bien una actividad marginal o complementaria. Esto tiene una importancia fundamental al momento de diseñar estrategias de intervención con las unidades domésticas pensando sólo en lo productivo. Si hubiese un alto número de estas familias, nos preguntamos cuál es el tipo de intervención y cómo esto se relaciona con los apoyos y políticas del Estado.

Ahora, desde el punto de vista de los gobiernos locales, pensamos que a través de instrumentos que están destinados al conocimiento del mundo rural, podría recogerse esta temática e incorporarse en las líneas de trabajo del municipio, tomando en consideración que en la VIII Región, los suelos forestales ocupan una superficie importante y que la recolección está muy asociada a este tipo de predios.

Otra interrogante que surge es si esta actividad se considera como por cuenta propia, entendiendo que no hay un salario, no hay patrón y que los recolectores/as toman la decisión de qué hacer con su producción, a quién venderla. O si se trata de una situación de asalarización encubierta, tomando en consideración el tipo de relación que se establece entre el recolector/a y el comprador, es decir, quién fija los precios y decide qué hacer con la producción, y más aún si pensamos en las situaciones en que el intermediario traslada en camioneta a los recolectores (a veces urbanos) y luego de horario los pasa a buscar con el compromiso de entregar toda la producción a él. Esto también tiene implicancias en lo que se refiere a los derechos y deberes que pudieran tener los recolectores, en caso de existir las condiciones para tener un contrato de trabajo.

Continuando con las interrogantes, la extracción del producto está determinada por lo que la recolectora pueda ofrecer o lo que el comprador puede demandar, hasta qué punto hay autonomía en la cantidad del producto recolectado. Una de las variables que podría estar asociada es el peso que tiene en el mercado, el valor del producto.

Otro punto que consideramos importante es el número de miembros que componen las unidades familiares domésticas para estimar hasta qué punto estas familias puedan tener un stock que ofrecer y poder tener mejores precios para poder comercializar.

Otra interrogante planteada es cómo está estructurada la cadena o sistema de producción consumo. Las recolectoras participan sólo en la primera etapa, de extracción. Las fases de traslado, acopio y transformación del producto son funciones desarrolladas por los intermediarios. ¿Cuánto recibe el recolector por la extracción de los frutos? ¿Cuál es la

relación entre el precio pagado al recolector y el valor del producto cuando ya está en el mercado? Si fuera posible afectar esta cadena, en qué fase es posible intervenir y en qué afecta un punto a otro punto.

Actualmente las grandes empresas forestales están realizando convenios con las empresas exportadoras, se permite el ingreso a predios a cambio de una garantía por un equivalente a los daños de un incendio forestal, así surge la figura del contratista proveedor que ingresa a los predios con recolectores que él escoge. Para las personas de las localidades rurales este es uno de los mayores inconvenientes, porque observan como personas extrañas a su localidad recogen los frutos que ellos sienten que son parte de su entorno. Además, aunque ellos estén organizados si no están aliados a una empresa exportadora no pueden ingresar. De esta forma vemos cómo cada vez más se margina a las familias recolectoras. También observamos asociatividad, pero a nivel de empresas.

Otro aspecto que perjudica a las recolectoras/es es el surgimiento de experiencias de cultivos. Lo que antes era maleza, hoy se produce y se cultiva -la rosa mosqueta y la hierba de Amarilla- en función de la exportación de cultivos no tradicionales, lo cual afecta a las familias que no poseen tierras.

La otra interrogante es qué tipo de apoyos deberían definirse si la recolección en algunas unidades domésticas es central. Si se plantea propiciar la asociatividad a nivel de la primera fase de la cadena, ¿tendría sustentabilidad? ¿Cómo podría apoyar el Estado? ¿Qué políticas públicas podrían plantearse? Los programas públicos podrían sostener estos procesos asociativos nuevos. Por ejemplo, dadas las condiciones de ilegalidad en la cual se extrae el producto, el Estado podría dar una garantía para que los recolectores pudieran entrar a los predios.

Para el diseño de estrategias, se desea consolidar esta realidad. ¿Trabajamos sobre lo que es el fenómeno de la recolección propiciando procesos de asociatividad, e interviniendo en distintas fases de la cadena, o se actúa sobre causas de tipos estructural y que obedecen a la carencia de empleos en el ámbito rural?

Es necesario discutir todas estas interrogantes a nivel público y de la sociedad civil. Esta es una realidad de los sectores rurales de la Región del Bío Bío que no podemos dejar de reconocer y que ha surgido como una estrategia de sobrevivencia para las familias. Podríamos encantarnos con el fenómeno de la recolección y no actuar sobre la esencia del problema.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

CLAUSURA

INTERVENCIONES

CARLOS MLADINIC
ALBERTO ETCHEGARAY

MODERADOR

HUMBERTO VERGARA

CARLOS MLADINIC*

Más que hacer un discurso, quiero conversar con ustedes, resumir un poco la exposición y tratar de no demorarme más allá de lo necesario.

Hoy día no cabe duda de que todas las economías del mundo se encuentran mucho más integradas que antes, y eso es algo que debemos aceptar e internalizar. Las economías y los países se encuentran más internacionalizados, se encuentran más globalizados, y esto ya supera lo netamente económico y abarca otros aspectos, los aspectos educacionales, los aspectos de la comunicación. Uno aprecia esta mayor conexión de un país como Chile - pequeño, al sur del mundo- con el resto de los países del planeta. Basta ver las facilidades con que hoy uno obtiene información de otras partes del mundo; la propia televisión transmite en directo desde distintas partes del mundo con mucha facilidad, con mucha rapidez; uno se cuelga de Internet y pincha información de cualquier lado y de lo que quiere con una facilidad que hasta hace algunos años atrás habría sido imposible de imaginar. Entonces, hay un proceso global de internacionalización, de mayor interconexión y de interdependencia de los países del mundo que debemos ir simplemente asumiendo y viendo cómo nos manejamos dentro de ello. Cuando uno mira este mundo más global, las desigualdades tan grandes que vemos en nuestro país, tanto entre los distintos sectores como entre las distintas regiones y también entre las distintas personas, desigualdades en cuanto a acceso y a posibilidades de crecimiento, se hacen aún más espantosas, y aún más grandes.

En el mundo hoy conviven, curiosamente, países que para llevar adelante un sector como la agricultura pagan cantidades grandes a sus productores para que no produzcan. Este es un método de subsidio que han encontrado, dado que quieren mantener los precios a un nivel bastante más alto que en el caso de una apertura de esas economías. Les pagan a los productores para que no produzcan, lo que es curioso y doloroso y muy golpeador, además, en términos de moral. Lo que pagan es bastante más que lo sería necesario para alimentar a África. Y en Estados Unidos se gasta más en alimentar a los perros y a los gatos que lo que costaría alimentar a los países pobres del África y, curiosamente, lo que gasta la gente rica en bajar de peso es más de lo que se necesitaría para alimentar a la gente pobre.

Sin embargo, yo creo que ponernos una coraza y decir "aquí en Chile nos vamos a transformar en una isla y nos vamos a cerrar al mundo y para enfrentar nuestros problemas", no es una opción válida, porque este país es tan chiquitito que para crecer se tiene que crecer hacia afuera. Si nosotros tratáramos de comernos todas las uvas que producimos, todo el vino que producimos, todo el cobre que producimos, toda la harina de pescado que producimos, todos los salmones que producimos, no daríamos abasto; lo que es capaz de consumir Chile es una porción bastante menor de lo que produce dado su tamaño, de manera de que un país como el nuestro tiene que crecer hacia fuera y, por lo tanto, esta mayor apertura mundial nos viene bien porque nos permite expandirnos, salir de esta frontera tan limitada, de catorce millones de habitantes y mirar a los miles de millones de habitantes del mundo como potenciales compradores de productos que se producen en Chile.

* Ministro de Agricultura.

Pero, a la vez, tenemos que ser capaces a la vez, de ir avanzando en nuestro proceso de desarrollo, de ir incorporando a todos los chilenos en él. Para ser absolutamente franco, no hemos sido tan eficientes; hay un atraso en la incorporación de muchos chilenos al proceso de desarrollo que es bastante notable y complejo en la medida en que el país se va desarrollando. Lo peor que podemos cometer como país es negarnos a nuestra propia existencia. En Chile existe más de un país y esto es lamentable, pero es así; si uno va a los barrios más acomodados de la capital, el nivel de vida que encuentra en esos lugares es mejor incluso que en algunos niveles de vida altos de Europa. Por la estrechez y por el alto costo del metro cuadrado, en Europa es difícil encontrar casas muy grandes con piscina y algunas con canchas de tenis y nosotros tenemos eso en nuestro país. Es cuestión de preguntarles a algunos amigos embajadores o a algunos amigos gerentes de empresas internacionales y ellos dirán que están felices viviendo en Chile, pero la verdad es que no conozco ninguno de ellos que se haya ido a vivir a La Pintana. Hablan muy bien de lo grato que es vivir en Chile, pero en ese Chile donde ellos viven. Desgraciadamente tenemos un país bastante dualizado y en eso tenemos que mejorar.

LAS PERSONAS NO SON POBRES; ESTÁN POBRES

Ahora, en el tema de la pobreza rural hay que separar algunos hechos que es conveniente dilucidar de antemano. Primero, separar lo que es el mundo de la pequeña agricultura de lo que es la pobreza rural. Yo creo que cometemos un error al mirar a un pequeño agricultor y definirlo como pobre, por varias razones. De partida, yo estoy entre los que encuentran que las personas no son pobres, las personas están pobres; al decir que son pobres es como definirlos en una situación absolutamente determinada para el resto de su existencia y lo que sucede en un determinado momento de la vida es que una persona está pobre por cualquier definición que aquí se use: porque no tiene el nivel de riqueza suficiente, porque no tiene el nivel de ingreso suficiente, porque no consume la cantidad de calorías suficientes. Pero creo que esa es dinámica, que si hacen las tareas que se tienen que hacer se puede superar y no creo que halla que decir "mire, usted nació así y friéguese". En este sentido, uno tiene que ir separando temas y hay una cierta confusión al asociar a todo lo que es el mundo de la pequeña agricultura con la pobreza. En este país hay pequeñas empresas, hay pequeños agricultores y no por el hecho de ser pequeños agricultores están necesariamente pobres dadas las definiciones que ustedes usan. Incluso he revisado para definir cuándo una persona está bajo los límites de pobreza, y lo que tiende a suceder en el sector rural, donde vemos más nivel de pobreza que en el sector urbano, es que el entorno es pobre.

Yo veo difícil explicar sólo por los bajos ingresos el éxodo campo-ciudad. Creo que el tema es mucho más complejo que el solo hecho del ingreso: las escuelas no son de gran calidad, los hospitales o postas de los sectores rurales no son tan buenos como los de la ciudad, los caminos están muy deteriorados; afortunadamente, ya estamos llegando casi a todo el país con luz eléctrica, pero en muchos lugares todavía no; en algunos lugares tampoco hay agua potable, entonces, la calidad de vida de ese sector es inferior en muchos aspectos al de la ciudad.

Es muy común escuchar una frase que la gente dice: "Mire, la gente se va del campo y va a engordar los colchones de pobreza en las ciudades". ¿Por qué lo hace? Yo creo que sería una falta de respeto de nuestro parte, además de decirle que esa persona está pobre, decirle que es estúpida; si se va a la ciudad es que siente que los programas que nosotros mismos hemos inventado para los pobres urbanos funcionan más de lo que hemos sido

capaces de inventar para los pobres rurales y aceptemos eso; hemos cometido durante mucho tiempo una discriminación en favor de la pobreza urbana. Ustedes tienen aquí a un ex ministro de la Vivienda que les puede contar cuántos eran los programas que él tenía cuando asumió para subsidios a viviendas urbanas y cuántos habían para viviendas rurales, a qué era más fácil postular y quién tenía más opciones; había toda una gama de instrumentos dedicados a superar las pobrezas en las ciudades y poco se había hecho para el sector rural.

LA HERRAMIENTA DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN

Hay una tendencia natural en las economías abiertas, cuando empiezan a crecer, a crecer hacia fuera, hacia la concentración de ingresos y, aparentemente, por lo menos eso muestran las experiencias más recientes, no existe una solución de mercado para este problema. Esperar que el mercado resuelva por sí solo esta diferencia, este problema de equidad en el crecimiento es bastante ineficiente, y los países que han mostrado éxito en tratar de crecer y distribuir lo han hecho con una intervención directa y una opción del país por una determinada forma de crecimiento.

Cuál es el cuento en definitiva, de qué se trata: si uno mira la situación de la pobreza en nuestro país hay un grupo de personas significativas que no han sido capaces de acumular la riqueza suficiente como para tener una vida digna. Déjenme decirlo al revés: ¿Cómo pueden los pobres acumular capital?, ¿cómo pueden los pobres acumular riqueza? En definitiva, sin duda que programas de gobierno como es el de la vivienda son muy importantes; la vivienda es parte del patrimonio de una familia, parte del capital de una familia; pero, tal vez, y eso se muestra en muchas cifras de países exitosos, no hay nada más importante en términos de distribución que la acumulación de capital humano, y en este sentido creo que en lo que tenemos que seguir trabajando y con fuerza es en una reforma educacional que permita hacer más equitativa la educación en Chile y que permita que ese tipo de capital sea acumulado por los sectores más pobres de manera que puedan apropiarse mejor de los beneficios del crecimiento.

Fíjense ustedes que un obrero en Japón y en Alemania gana muchísimo más que un obrero en Chile. ¿Eso es porque aquí en Chile los patrones son malos y los patrones alemanes son buenos? No, sería una explicación demasiado fácil. Es porque esos trabajadores producen bienes cobrando caro, que los pueden vender a otros países, de hecho los compra Chile y podemos comprar esos bienes producidos por esos trabajadores caros, porque ese trabajador, junto con ser caro, es altamente productivo, es capaz de producir más que un trabajador chileno. ¿Por qué? ¿Porque es más trabajador?, ¿porque se levanta más temprano?, ¿porque el chileno es flojo? Ninguna de esas cosas. Es porque él ha acumulado más conocimientos que el trabajador chileno. La capacitación que se hace en Japón, en Alemania y en varios de los países desarrollados supera en varias veces la capacitación que tiene un trabajador chileno; de hecho, no alcanza en el caso del trabajador agrícola en promedio a ser capacitado una vez durante su período laboral. Una vez no alcanza. En los países desarrollados es ocho o diez veces durante la vida del trabajador. Entonces, tenemos una deficiencia que corregir, y esa es la deficiencia donde más se basa la diferencia de ingresos al momento de avanzar en un proceso de distribución.

Ahora, nosotros en Chile tenemos una pobreza rural significativa y, lo que es más complicado, si vemos las cifras de los últimos censos, junto con una caída importante y significativa de la pobreza total, si uno mira cuánto cae la pobreza urbana y cuánto cae la

pobreza rural, cae más significativa y más aceleradamente la pobreza urbana. Hay una dinámica de salida de la pobreza más rápida en el sector urbano y un cierto estancamiento en el sector rural.

LA CLAVE: CREAR EMPLEOS RURALES NO AGRÍCOLAS

Donde yo creo que podemos ir mejorando es en lo que yo llamo el entorno. Aquí no se trata solamente de mirar la pobreza rural como el resultado de una actividad específica que es la agricultura. Yo creo que ese sería el principal error que podemos cometer, porque aquí el tema no se trata tanto de cómo mejorar la cantidad y la calidad de la mano de obra agrícola. En el sector rural, y miren lo importante de esto, ¿somos o no capaces de crear empleos rurales no agrícolas? Esa es la clave, por una razón muy sencilla, porque la agricultura tiene desde tiempos ancestrales un tipo de crecimiento que termina siendo expulsador de mano de obra, porque al tecnificar la agricultura, se van poniendo determinados tipos de maquinarias, y los trabajadores que quedan manejándolas mejoran su remuneración y mejoran su calidad de vida, al ser los más capacitados, pero el resto es expulsado del trabajo agrícola porque se puede producir tanto o más con menos mano de obra.

Por mucho que uno tienda a buscar, y de hecho hay esfuerzos en ese estilo, tecnologías más extensivas en mano de obra que en capital, de todas maneras es una actividad expulsadora de mano de obra; uno mira la producción de los países desarrollados y ve que, a medida que ha ido creciendo la producción, la mano de obra se ha ido reduciendo y hoy día en esos países hay una producción agrícola total del orden del 2%, una mano de obra ocupada en el sector un poquito menos que esa cantidad, y, sin embargo, y esto es lo curioso, la población rural es del orden del 15 o 18%, Y si uno mira el caso de Chile, las cifras de población rural son más o menos las mismas, del orden del 15 a 17%, pero con un producto que aporta la agricultura al país del orden del 6 a 7%. Ahí hay una gran diferencia, y el punto está en que tenemos que ser capaces de inventar un estilo de crecimiento que le permita crecer a la parte no agrícola de lo rural. Por cierto, en Europa hay muchísimo de esto, pero fundamentalmente debemos centrar una mayor inversión en el entorno.

Aquí se aporta mucho más a la disminución de la pobreza rural a través de programas de mejoramiento de caminos rurales, escuelas rurales, electrificación rural y agua potable rural, que porque mejore en 10% más o menos el precio del trigo. Sin lugar a dudas, si uno mira el impacto que podría tener la mejora del precio del trigo y la leche, productos de bastante significación en ese sector de pobreza rural, y los impactos respecto a los ingresos de esas familias, resulta que éste es bastante menor que el impacto en el entorno que puede tener este otro tipo de programas.

De hecho, es curioso ver cómo muchas de las familias de la pobreza rural no tienen tierra y otro tanto de ellas tienen una parte muy baja de sus ingresos asociadas al trabajo agrícola. Ellos ya tienen ingresos de otras partes. Desde el gobierno, se ha materializado una importante inversión en electrificación rural y en agua potable rural se ha dado un aumento realmente espectacular: la cantidad de lugares apartados del país que hoy tienen sistema de agua potable y que hace cinco años no la tenían es enorme. Se ha estado invirtiendo fuertemente en caminos inter-rurales entre pequeños poblados rurales, pero todavía, insisto, queda muchísimo por hacer y creo que debemos perseverar en esta política.

El otro tema respecto a la pobreza rural es la necesidad de un trabajo interinstitucional en el sector. Este es un trabajo que supera con creces lo que puede hacer sólo el Ministerio de Agricultura, aquí hay un trabajo necesariamente de interacción con el Ministerio de Educación, y lo estamos haciendo, con el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Obras Públicas, con el Ministerio de Vivienda, con la Comisión Nacional de Energía, con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Dirán ¿por qué? Porque los programas de telefonía rural han permitido acercar a esa gente mucho más al desarrollo y hay muchos programas de telefonía rural; hoy en día prácticamente en ningún lugar del país no hay por lo menos un puestecito donde haya un teléfono que permita a esas personas comunicarse en algún momento de urgencia con el resto del país.

MIRAR LA POBREZA RURAL DESDE UNA VISIÓN LOCAL

Y lo otro que es muy importante es cómo hacer mirar el tema de pobreza rural, no desde la visión central, sino cada vez más desde una visión local. En esto el papel de municipio fundamental. Yo creo que los programas que pueden tener éxito para atacar la pobreza rural tienen que ser necesariamente programas locales en los que se refuerce la capacidad que tenga el propio municipio, con la organización de la gente para superar esos problemas. Nosotros estamos trabajando justamente en esto este año. Hemos estado elaborando con varios municipios, y la estamos lanzando con el presupuesto del próximo año, una red de cooperación institucional para zonas de pobreza rural, en la que estamos trabajando con los municipios, poniendo a disposición de ellos una serie de instrumentos públicos, de la Corporación de Fomento, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Obras Públicas, del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Educación etc.

¿Qué buscamos con este programa de cooperación institucional para zonas de pobreza rural, al que le hemos llamado Pro-rural? Queremos superar la atomización de la actual acción pública buscando la integración territorial de programas e instrumentos sectoriales. Queremos tener una visión mucho más amplia de los territorios donde se ubican los espacios rurales y queremos considerar toda su complejidad y sus potencialidades, y que ello se ordene de un modo coherente, de un modo eficiente, de manera que la acción pública sea mucho más pertinente y mucho más eficaz.

Para ello, sin duda, hay que ir avanzando en el mediano plazo en la descentralización de los programas. Tenemos que ser capaces y atrevernos a entregar mayores facultades y recursos a las autoridades locales y regionales, quienes, en definitiva, son los que tienen la visión territorial que es la que queremos adoptar. Ellos saben, en un territorio específico, cuáles son los temas y cómo abordarlos.

El gobierno regional, y más que nada el municipio, la municipalidad rural, son los que tienen que cumplir este rol de articular y la gran relevancia de eso, es contar con un articulador de todos estos instrumentos que están disponibles en el sector público para desarrollar nuevas capacidades: la municipalidad, insustituiblemente, debe cumplir ese rol particular.

Con estos programas, tenemos que ser capaces también de diversificar la economía rural. En la medida que tengamos una economía rural centrada en lo agrícola vamos a tener dificultades. Vamos a tener que ser capaces de diversificarla. Algunas experiencias que existen en otras partes del mundo se han aplicado en Chile con bastante éxito, como son

las de agro turismo. Creo que hay una potencialidad para diversificar nuestra economía rural muy interesante.

Tenemos que ser capaces de dinamizar estas economías locales que hoy día están bastante deprimidas y ofrecer nuevas capacidades de empleo a las personas que habitan en esos lugares.

LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE RURALIDAD

La ruralidad, como concepto, y es bueno decirlo, es algo mucho más amplio que la sola actividad silvo-agropecuaria, y creo que es un tema que requiere de un abordaje mucho más interdisciplinario que desde el solo punto de vista agrícola -con todo lo importante que sea- que, en definitiva, tiene muchas características de un tema técnico. El tema rural es mucho mayor, de mayor peso que lo que puede ser el tema de una sola actividad sectorial.

En este sentido, yo creo que, a veces, se comete el error al minimizar lo rural y asociarlo a papas, cebollas, carne, tomates y leche; es algo mucho más amplio en concepto y en ideas de lo que da el propio desarrollo agrícola.

Voy a decir algo atroz: aun cuando el país no tuviese prácticamente actividad agrícola, igual sería importante tener un trabajo como el que están haciendo ustedes, para saber cómo se desarrolló nuestro sector rural, porque para que un país esté equilibrado necesita, entre otras cosas, tener equilibradamente distribuida la población en su territorio. Yo creo que todos estamos conscientes de que lo que estamos teniendo en Chile de un tiempo hasta parte con la concentración en la capital es una cosa más digna de dementes que de gente que haya pensado algún desarrollo de país razonable. Hay una concentración en la capital que no es humana, obviamente requiere de algún tipo de tratamiento mayor, y ha quedado probadamente claro que el mercado no la ha resuelto por sí solo. El tema de la ruralidad es un tema para ser visto más allá, sin duda, de la actividad agrícola.

Nosotros podemos, desde el Ministerio de Agricultura, aportar parte de esos instrumentos en lo que respecta a una parte de los habitantes de esos lugares, en que son básicamente pequeños agricultores. Más o menos, el 70% de los recursos del Ministerio están destinados a programas que llegan a ese segmento de productores y nuestra apuesta es que esos productores pueden mejorar muchísimo sus capacidades y muchísimo sus activos. Mejorar sus capacidades en la medida en que uno les entregue conocimientos, les entregue información nueva, les entregue transferencia tecnológica, pero mejorar sus activos en la medida que el que estaba en suelos de secano, a través de un programa gubernamental, los transforma en suelos de riego, o aquél que tenía un suelo degradado, a través de otro programa, recupera su suelo y lo transforma en un suelo muchísimo más productivo. Entonces, hay programas que buscan, en definitiva, estas dos cosas: mejorar las capacidades que tiene el agricultor y mejorar también sus activos.

En este sentido, yo diría que los resultados son bastante notables cuando se logra combinar este esfuerzo de mejorar las capacidades del agricultor y mejorar sus activos. Hemos tenido resultados realmente espectaculares respecto a cómo aumentan los niveles de productividad de pequeños productores agrícolas cuando logran utilizar en buena forma las transferencias públicas en estos determinados tipos de programas: logran mejorar sus ingresos totales anuales, logran mejorar su calidad de vida y logran mejorar su inserción a los mercados agropecuarios.

Esto, tal vez, tiene mucha importancia en cuanto nos muestra algunas cosas respecto a cómo tenemos que ir diseñando los instrumentos de política pública. Tal vez la primera de ellas es identificar correctamente quién va a ser el usuario del programa, y en este sentido hemos hecho un esfuerzo para usar este lenguaje. Cuando hablamos de usuarios de estos programas, más que beneficiarios del programa, dado que la idea de beneficiario es como que se le da una ayudita para sacarlo, estamos hablando de personas que quieren usar estos instrumentos públicos para salir adelante, para mejorar sus capacidades, para mejorar sus activos, y, por ello, estos instrumentos tienen que estar diseñados para que lleguen a los usuarios respectivos.

Este no es un tema menor, si se considera que la gestión pública tiene obligadamente que ser eficiente en el uso de los recursos, que deben ser canalizados a los usuarios que esos programas determinan y que, a la vez, esos usuarios deben lograr tener las capacidades técnicas, analíticas, prospectivas etc., para utilizar bien esos instrumentos. Hay que trabajar siempre en paralelo con ello, hay que llevarles debidamente los programas de asistencia técnica para que después las mejoras que tengan en sus activos sean realmente aprovechadas. Con esto, nosotros buscamos que ese sector de pequeña agricultura pueda mejorar su competitividad en el largo plazo y estamos plenamente convencidos de ello. Lo peor que se puede hacer aquí, es mirar la agricultura con una carga de pesimismo determinista y decir "mire, este país no tiene nada que hacer en la agricultura, para eso están los argentinos que ellos producen tan bien, o están los uruguayos que producen fantástico, nosotros no tenemos nada que hacer, olvidémonos de la agricultura".

Yo diría que los que hablan del desastre de la agricultura chilena no están muy ubicados en lo que realmente está pasando en Chile y en el mundo. Yo estoy seguro de que ninguno de esos agoreros hubiese apostado un peso a lo que es hoy día el desarrollo del Valle de Copiapó. ¿Uvas en Copiapó? ¡Si no hay agua, no hay nada! Bueno, resulta que hoy día es una de las principales regiones del país en exportación de uvas de mesa. O los rendimientos que ha alcanzado el país en la mayoría de los cultivos anuales, es una cosa realmente fantástica. O la calidad que ha alcanzado el vino chileno y los niveles de exportación que logra. Yo creo que aquí hay una capacidad que ha mostrado el agricultor chileno para salir adelante, aun en situaciones muy difíciles. Basta recordar sólo lo que tuvieron que enfrentar en la segunda mitad de la década de los 70 y a comienzos de la década de los 80, y hoy día seguimos viviendo una agricultura bastante importante y significativa en el país, y creo que lo va a seguir siendo.

Lo otro que es importante, es considerar la necesidad, he insistido en ello, de mejora de los recursos humanos. Creo que tenemos un atraso no menor en Chile en los niveles de educación y ello tiene que ser mejorado. Hoy día esto es muy potente, tal vez no era tan importante años atrás. Hace 20 ó 30 años, cuando uno quería hacer un gran proyecto de inversión, la primera cosa era decir "sí, fantástico el proyecto de inversión que usted está planteando, señor, pero en Chile no hay capitales suficientes para llevarlo a cabo". Era verdad, no había capitales suficientes para llevarlos a cabo. Sin embargo, hoy día los capitales se consiguen, en Chile o afuera, por bonos, por colocaciones de fondos de inversión, por inversión extranjera misma. Hace algunos años atrás, cuando los capitales dejaron de ser problema, surgió otro gran problema: la tecnología. Entonces, se decía que teníamos el capital, pero no había tecnología en Chile para hacer esto, y eso era cierto. Hoy día, la tecnología se compra, y uno compra paquetes tecnológicos cerraditos y ustedes que han visto más de una planta, que alguna vez los invitan a ver, y la compraron; compraron la inversión, compraron el capital, la tasa de interés para el crédito, la

asistencia técnica, el viaje del experto, los cursos de capacitación, todo cerradito; y la tecnología venía con esa planta. Por lo tanto, eso hoy ha dejado de ser un problema para países pobres como el nuestro. Pero ¿saben en qué estamos topando? En que, después, esas cosas hay que hacerlas andar, y ahí se necesita mano de obra y uno de los problemas que hemos tenido es mano de obra calificada para determinados proyectos con la educación correspondiente a ese nivel de tecnología. Ese es el gran tope, y esa es la gran diferencia de Chile con Japón, con Alemania, con Francia: es la calidad de la mano de obra que hemos sido capaces de educar en nuestro país.

Ahí tenemos un gran tema y, tal vez, la desigualdad se hace más patente, porque en definitiva eso pasa a ser una desigualdad permanente. La gracia que tiene el esforzarse por hacer una gran inversión en educación es que usted le otorgue una riqueza a la persona que es inexpropiable. Basta recordar la palabra "talento" para darnos una idea. Es una riqueza que uno le entrega a una persona y la persona la puede utilizar, y después seguir avanzando, y ahí es donde tenemos que poner grandes los esfuerzos.

LA INELUDIBLE COMPETENCIA

Por último, está el entender que la competencia, enfrentar el mundo, es un tema que difícilmente podemos eludir. Uno tiende a ver cada cierto tiempo, sobre todo en lo que respecta al sector agrícola, una cierta tendencia el decir "mire, ustedes lo que debían hacer es cerrar la cortina para lo que es el ingreso de productos agrícolas, para que nuestros productores agrícolas puedan competir". Curiosamente esta es una cortina especial, porque se cierra para que no entren productos agrícolas, pero, obviamente, quieren seguir exportando todo lo posible. Y es bastante difícil un mundo así; un mundo en que uno quiere vender pero no quiere comprar. Creo que no está la solución ahí, porque uno tiene que ser capaz de encontrar soluciones que, ayudando a los agricultores chilenos, no perjudiquen a los consumidores chilenos. Los consumidores chilenos tienen derecho a elegir productos buenos y lo más baratos posibles; es un derecho que ellos tienen.

El tema está en cómo hacer que nuestros agricultores sean parte de un mundo tremendamente competitivo y muy duro en esa competencia. Aquí hay un cuento y yo siempre trato de acordarme de él en algún momento: en una oportunidad, un par de amigos salieron de excursión a la montaña y cuando iban caminando, sienten que detrás viene un oso grande, muy grande, y uno de los amigos saca la mochila y empieza a sacar una zapatillas súper fantásticas para correr, con unos clavos, y el amigo le dice: oye, con eso no les vas a ganar al oso, y él le contesta, no, si a mí me interesa ganarte a ti. Yo diría que ese chiste bastante cruel refleja lo que es la competencia en este mundo bastante despiadado. Yo creo que ese es el tipo de competencia que se enfrenta, y es un hecho que tenemos que saberlo, porque a eso nos estamos enfrentando.

Lo otro que quiero decir es que en un mundo globalizado nuestra defensa de lo rural tiene que ser aún más fuerte, porque hay que reconocer que en esa parte rural de nuestro país está también una buena parte de nuestra cultura, de nuestras tradiciones, y eso es algo que debe ser tomado mucho más en serio que lo que realmente lo tomamos. Fíjense, y vuelvo al tema que les decía al comienzo, que el mundo se abrió en buena hora. ¿Cómo no va a ser bueno que uno aproveche lo mejor de las otras culturas, si lo que tenemos hoy día con esta apertura global es la posibilidad de ser capaces de captar todo eso? Pero aquí hay una mezcla entre inteligencia y coraje que debemos ser capaces de tener. ¿Cómo ser lo suficientemente inteligente para captar lo mejor que viene por el cable, Internet, la TV,

etc., de la cultura de esos países?; ¿cómo ser capaces y lo suficientemente inteligentes para incorporar a nuestro país lo mejor de las tecnologías de esos países tan desarrollados?, ¿cómo ser capaces de incorporar a Chile lo mejor de su arte, de su poesía, de su teatro, tan valioso en esos países tan desarrollados?; y sobre todo, ser capaces de desarrollar lo mejor de los valores de esas culturas, tan milenarias. Si tenemos la inteligencia, por una parte, y el coraje, por otro, vamos a poder hacer eso: avanzar en este mundo global, pero, a la vez, ser capaces de defender lo mejor de nuestra cultura, de nuestras tradiciones y, por cierto, ¡qué buena parte de estas culturas y esas tradiciones están en nuestra vida rural!

ALBERTO ETCHEGARAY

Quisiera ocupar algún tiempo para plantearle al señor ministro los aspectos centrales de las exposiciones de esta mañana en las cuales se destacó el incremento de la pobreza en las zonas rurales tanto en Chile como en América Latina, dato por él conocido y señalado en su discurso. Yo diría también que en los sectores que toman las decisiones económicas, fundamentalmente los de mayor poder, este es un tema que parece no ser muy importante por las mismas razones que él expresó, dado que la proporción en términos de los ingresos, que en algunas regiones llega a ser de 10 a 1, marca una marginalidad social que algunos consideran inevitable. Después está el tema de que hablar del mundo rural implica hablar de una serie de otras dimensiones no solamente productivas, como la las políticas nacionales vinculadas al tema del suelo y la preservación; las condiciones laborales y el ingreso de la mayoría de los trabajadores, particularmente los temporeros; el mínimo alimentario nacional; los temas ecológicos; la sustentabilidad; la valorización del espacio rural, especialmente cultural, social, estilo de vida y cotidianidad. Hay la necesidad de desarrollar la mayor capacidad de incidencia y poder de los propios pobres, porque si hay personas con poco poder son los pobres rurales. El tema de educación, el conocimiento de las particularidades del mundo rural y su multidimensionalidad, y también, como alguien lo mencionó, mirar los pobres rurales no es solamente mirar sus carencias, sino también sus potencialidades y capitales.

En los cuatro paneles de la tarde se reforzaron los temas que se plantearon en la mañana.

El primer concurrentísimo taller, que trató el tema de la innovación, supo de experiencias valiosas e interesantes, pero yo diría que en los cuatro se vio lo mismo: la enorme distancia que hay entre algunos pequeños éxitos y otras realidades muy complejas en las cuales no es posible mostrar los mismos éxitos.

El segundo taller trató el tema del Estado y el mundo rural. En esta sala ha habido personas que hoy están participando en el Estado, en servicios, en ministerios, en secretarías ministeriales. Yo creo que es necesario volver a plantear la enorme importancia que tienen para este mundo las cercanías, las proximidades y los éxitos que generen las políticas públicas. Ellas son tremendamente dependientes del Estado, y el Estado será el que tendrá la gran responsabilidad de que esto se resuelva bien o mal. Ahí se constata de nuevo la gran distancia que hay entre políticas públicas que cada vez van buscando mejores y más eficientes resultados y la realidad concreta de la falta de integralidad, la falta de coordinación y, en algunos casos, la nula posibilidad que han tenido de generar empleo y mejorar la productividad.

El tercer panel analizó el tema de la educación y se constató ahí, con bastante crudeza, que en la educación rural, elementos como la formación de los profesores, los textos, la rentabilidad y los recursos allí asociados, distan mucho de lo que hoy día el ministro ha planteado como formación de recursos humanos y de capitales humanos que realmente puedan resolver esos desafíos.

Por último, está el tema de las redes y de la asociación, donde en el cuarto taller, nuevamente con visiones diversas, apareció el tema de la asociatividad y el tema de la organización; pero si hay un sector debilitado en sus organizaciones, en su poder y en sus redes es el sector rural.

Lo anteriormente señalado confirma que aquellas cosas que se están haciendo son exactamente las que requieren mayor atención y dedicación.

Yo quiero agradecer a todas las personas que hoy día nos han acompañado, a las personas del mundo público y del mundo privado; de las ONG; de Fundaciones y Corporaciones; a los presidentes y directores de los Consejos Regionales, que han venido en forma sacrificada muchos de ellos; a todos los profesionales que han sido del Servicio País, que asistieron al llamado y que están presentes en esta sala, como también a los actuales, a los que están hoy día efectuando su Servicio País; a los tres ex ministros de Agricultura que nos acompañaron esta mañana, Hugo Trivelli, Emiliano Ortega y Jacques Chonchol, y especialmente al ministro Carlos Mladinic, quien nos acompaña esta tarde.

Quisiera decir, ministro, que no sería fiel a las 185 personas que están haciendo Servicio País y a los que lo hicieron, si no le hiciera un planteamiento muy honesto. Yo creo que Ud. nos ha dado una charla honesta, en que nos ha dicho ciertamente lo que piensa, nos ha mostrado el mundo y el país en su diversidad, el tema de la agricultura y muchas cosas en las cuales este grupo concuerda, pero quiero decirle que la mayoría de las personas que están en esta sala, entre las cuales me incluyo, encuentran que hay una enorme distancia todavía entre los propósitos y los hechos, que hay una enorme cantidad de personas en el país que esperan de todos nosotros, y nuevamente me incluyo, una actitud más decidida para hacer efectivas todas aquellas cosas en las cuales creemos. El Estado central tiene que descentralizar, tiene que entregar, con mucho riesgo por supuesto, más potencia a las comunas, tiene que hacerlo ya, no mañana, no esperar dos años más.

Sé que esto no cuenta con el apoyo de la mayoría de las personas del Ministerio de Hacienda. Sé que no cuenta, porque se cree que existe riesgo, pero hay que hacerlo, se tiene que arriesgar permitiendo que las personas decidan más qué es lo que tienen y pueden hacer y cuáles son los proyectos y los programas que deben hacerse, porque si es cierto todo lo que Ud. dijo y lo cual compartimos plenamente, el escenario va a ser todavía más complejo en seis meses más, en uno o dos años más, por la globalización y la competencia, las dificultades de la calidad de la educación que se recibe.

Es efectivo, que el gobierno ha sido exitoso en agua potable, en electrificación, pero, perdón, es lo más fácil de hacer. Justamente lo más difícil de hacer es esto otro, generar las condiciones para que las personas decidan ser más actores. Usted puede contar que el número de personas que están en esta sala. Ellos viven en las comunas para eso, creen en lo mismo que Ud. cree, están totalmente de acuerdo en que es necesario preservar una identidad cultural no sólo porque es bueno que así sea, porque están ahí las tradiciones, sino porque esas personas se merecen una oportunidad distinta, no sólo por ser beneficiarios y usuarios, sino por ser ciudadanos. Cuente las personas que aquí están; son aliados suyos en esta tarea, que la sabemos compleja y difícil. Le decimos a Ud. y a todos los funcionarios públicos de distintos ministerios que aquí están: el Estado va a seguir siendo vilipendiado, al Estado no se le va a tener respeto y va a haber dificultades con el gobierno de turno, si estas cosas no se hacen bien y si no se hacen oportunamente. Yo creo que no podemos confundir la lealtad, en el sentido de que nos animan principios iguales, con la incondicionalidad que por parecer gratos no digamos las cosas con verdad.

Por eso, en esta sala hay aliados suyos en esta tarea, todos funcionarios que noblemente, lealmente y con sacrificio efectúan su trabajo. Pero lo que constatan las personas que aquí están es que la efectividad, la rapidez, la integralidad, la eficiencia, y todo lo que yo pueda agregar de esas políticas llegan muy mediatizadas a las personas que más lo necesitan y

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

hay que urgirse en eso. Perdonen la franqueza. Ud. habló con franqueza, y yo quiero hacerlo de igual forma, sabiendo a quién me dirijo.

Transformaciones en el Mundo Rural: Desafíos para Superar la Pobreza
Fundación para la Superación de la Pobreza
Noviembre 1998

**TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO RURAL:
DESAFÍOS PARA SUPERAR LA POBREZA**

Seminario realizado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en
Noviembre de 1998

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

Editor Responsable

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

Nº Inscripción: 110.017
I.S.B.N.: 956-7635-05-6
Derechos Reservados

Primera Edición
Septiembre de 1999