

**POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA:  
TENDENCIAS RECIENTES Y NUEVOS DESAFÍOS**

**Alberto Valdés  
Johan A. Mistiaen**

Alberto Valdés es consultor y ex Asesor de Agricultura del Banco Mundial. Johan A. Mistiaen es consultor del Banco Mundial y asiste a un programa de doctorado en la Universidad de Maryland.

## **1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y OBJETIVOS**

En la aurora de este nuevo milenio, la reducción de la pobreza y la eliminación del hambre en el mundo continúan estando entre los desafíos más fundamentales que enfrentamos. Entre otras iniciativas, el reconocimiento de este problema indujo a los líderes de todos los países en la Cumbre de Okinawa del G-8 del año 2000 a convenir en Metas de Desarrollo Internacional (MDI) que incluyen reducir a la mitad la proporción de personas en la extrema pobreza a más tardar en el año 2015<sup>1</sup>. Lograr esa difícil meta requerirá del esfuerzo y el compromiso conjunto de los países desarrollados y en desarrollo, de los organismos de desarrollo internacionales, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la comunidad académica. Teniendo como telón de fondo el compromiso mundial recientemente fortalecido que se refleja en diversos acuerdos recientes destinados a eliminar esta condición humana inaceptable, este documento analiza las tendencias recientes y los nuevos desafíos que emergen para reducir la pobreza rural en la región de América Latina.

La paliación de la pobreza en las zonas rurales de los países en desarrollo, que en la actualidad es extrema y preponderante – casi tres de cada cuatro personas pobres en el mundo viven en zonas rurales – continúa siendo un problema particularmente controvertido. Dado que la mayoría de las personas en las zonas rurales en desarrollo son pobres, si comprendiéramos la economía del desarrollo rural sabríamos mucho de lo que en realidad importa de la economía de la pobreza rural. Además, los pobres de zonas rurales obtienen la mayor parte de sus ingresos de actividades ligadas a la agricultura. Por lo tanto, si comprendiéramos la función económica de la agricultura sabríamos mucho de la economía

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre los acuerdos respecto de la pobreza en el mundo celebrados en la Cumbre de Okinawa G-8, véase el Informe de MDBs/FMI sobre la Cumbre del G-8 (Julio de 2000), disponible en la red: [http://www.worldbank.org/html/extme/G8\\_poverty2000.pdf](http://www.worldbank.org/html/extme/G8_poverty2000.pdf)

de la pobreza y del desarrollo rural. Si bien se prevé que los números absolutos y la proporción de pobres que viven en zonas urbanas aumentarán con rapidez, la gran mayoría de los pobres en muchas regiones continuará viviendo en zonas rurales hasta bien avanzado este nuevo siglo. Dentro del contexto de la migración rural-urbana, hacer frente a la pobreza rural presenta una oportunidad formidable de evitar la pobreza urbana.

En general, los pobres que viven en zonas rurales tienen varias características en común, tales como poca educación; muchos hijos; acceso limitado a los recursos materiales, a la infraestructura social y material, además de ser muy sensibles a impactos exógenos sobre toda la comunidad (por ejemplo, pérdida de cultivos por causas climáticas y desastres naturales). Sin embargo, si bien la mayor parte de los pobres de las zonas rurales comparten muchas características, los países por separado también presentan grandes diferencias con respecto a la condición de sus economías rurales y sus necesidades de desarrollo rural. Incluso dentro de cada país, la situación de activos y características familiares de los pobres suele ser muy heterogéneo. La experiencia pasada y las nuevas evidencias sugieren en esencia que no existe una forma única de abordar el desarrollo rural y la reducción de la pobreza que sea eficaz para todas las regiones y todos los países.<sup>2</sup> Por consiguiente, proporcionar una cobertura global desagregada de las tendencias de la pobreza rural e identificar los problemas emergentes es una tarea de gran valor pero que implica desafíos.

Este documento representa un paso hacia el objetivo más amplio al presentar una estructura analítica diseñada para facilitar una comparación global. El enfoque empírico de este documento se basa en la región respecto de la cual se dispone hoy de muchos de los datos más recientes: América Latina. No obstante, se espera que las conclusiones empíricas

---

<sup>2</sup> El Banco Mundial (1997) concuerda con esta opinión en un perspicaz informe de estrategias del sector titulado: "Rural Development: From Vision to Action (Desarrollo Rural: De la Estrategia a la Acción)".

sean instructivas en un contexto más global, dado que una característica que define a la región latinoamericana es la combinación, por una parte, de la importancia de la pobreza rural y la extrema desigualdad del ingreso y, por otra, de la considerable diversidad de condiciones socio-económicas y prácticas agrícolas de un país a otro.

Las características comunes de los países de la región latinoamericana, fuera de la pobreza rural predominante y de la desigualdad del ingreso, son las siguientes, a pesar de contar con recursos agrarios más bien abundantes:<sup>3</sup>

- hay una gran proporción de trabajadores rurales sin tierra o casi sin tierra;
- la participación de los trabajadores rurales en los mercados laborales nacionales es relativamente pequeña<sup>4</sup>, y
- la participación del sector agrícola en las diversas economías nacionales es pequeña en comparación con otras regiones.

Este documento tiene tres objetivos principales: primero, se entrega un análisis de la reciente literatura teórica y empírica sobre desarrollo rural y mitigación de la pobreza. Se pone énfasis en la identificación del pensamiento predominante respecto de la medición, los patrones y factores determinantes de la pobreza rural, y en la entrega de algunas secciones de análisis temático en profundidad. El segundo objetivo es

---

<sup>3</sup> Sin embargo, en los países latinoamericanos la pobreza no sólo es particularmente extrema y preponderante en las zonas rurales; dado que altas proporciones de pobres de zonas rurales han emigrado a la periferia de las zonas urbanas, es también una importante causa de pobreza urbana.

<sup>4</sup> En su análisis sobre la pobreza y la economía rural, Tomich, Kilby y Johnston (1995) se centraron en un subconjunto particular de países en desarrollo, es decir, países con abundante mano de obra rural, bajo ingreso per cápita y baja productividad agrícola. Una característica que define a estos países es que el 50% o más de su fuerza laboral se dedica a la agricultura. Su lista de 58 países con abundante mano de obra sólo incluye a tres países latinoamericanos, es decir, Haití, Honduras y Guatemala. En la mayoría de los países latinoamericanos la transformación estructural ya ha reducido a menos de un tercio la participación de la agricultura en la fuerza laboral.

evaluar los efectos de estas conclusiones en el diseño de estrategias de desarrollo rural que sean eficaces para reducir la pobreza. El objetivo final es formular sugerencias para una agenda de investigación que cubra los restantes vacíos en cuanto a comprender la pobreza con el fin último de dar señales destinadas a orientar las políticas regionales, nacionales e internacionales.

La estructura de este documento refleja el proceso gradual que caracteriza la estructura analítica propuesta para formular estrategias de reducción de la pobreza rural. En la sección 2 se examinan las tendencias recientes en la medición y comparación de la pobreza. Si bien la medición es un primer paso necesario para diseñar políticas eficaces, es necesario determinar qué es lo que caracteriza a los pobres de las zonas rurales, dónde viven y el entorno económico del que forman parte. En esencia, los perfiles de pobreza descritos en la sección 3 proporcionan una visión general de la pobreza al correlacionar las medidas de pobreza con indicadores económicos, geográficos, institucionales y sociales. También es crucial considerar cómo cambian en el tiempo las características de la pobreza; lamentablemente, sólo se dispone de los datos de series cronológicas que se requieren para esas comparaciones para unos pocos países. Para ejemplificar los conocimientos que estos datos pueden proporcionar, se presenta material empírico muy reciente de distintos países, tales como Chile, Nicaragua y Perú.

En la sección 4, el enfoque pasa de un análisis descriptivo de la pobreza a la identificación de los factores que la determinan. Primero, se hace un esfuerzo para distinguir el bosque de los árboles mediante un esbozo del panorama general de las políticas de reducción de la pobreza rural y la influencia de los factores macroeconómicos y exógenos (por ejemplo, fluctuaciones del tipo de cambio). Este panorama general es seguido de un análisis de los factores determinantes de la pobreza a nivel microeconómico. Se analizan los enfoques dados a las funciones de producción e ingreso y se entrega evidencia empírica reciente. La Sección 5 presenta algunas materias temáticas sobre pobreza rural, incluida la función del empleo Rural No Agrícola (RNA), la degradación de los recursos naturales y los grupos indígenas. En un análisis sobre los

mercados de la tierra se pone énfasis en las relaciones entre los mercados de factores de producción rurales y la pobreza. Los bajos rendimientos de los factores y/o las imperfecciones del mercado de factores de producción se asocian a menudo con las áreas rurales pobres. La política gubernamental puede abordar ambas materias, ya sea, respectivamente, estimulando el cambio técnico y/o el mejoramiento del funcionamiento del mercado de factores de producción y de productos. La Sección 5 concluye con una reflexión sobre las recientes investigaciones emergentes y los desafíos de las políticas.

## **2. TENDENCIAS DE MEDICIÓN Y COMPARACIÓN DE LA POBREZA: ¿QUÉ ES POBREZA Y QUIÉN ES POBRE?**

El principal objetivo de esta sección es proporcionar algunos antecedentes respecto de la pobreza como concepto y la forma en que puede medirse. El volumen de la literatura dedicada a la metodología para cuantificar el alcance y la gravedad de la pobreza es considerable. Dado que en esta literatura se dispone de varios análisis excelentes, el objetivo aquí no es proporcionar un análisis metodológico global, sino más bien centrarse en los avances recientes, la nueva evidencia empírica y temas para la agenda de investigación<sup>5</sup>.

Se puede decir que existe “pobreza” en una determinada sociedad cuando al menos una persona no tiene un nivel de bienestar que se considere como mínimo razonable según los estándares de esa sociedad. La medición y la comparación de la pobreza constituyen la base para el análisis de la pobreza y el diseño de estrategias de mitigación. Como enfatizó Ravallion (1992), una razón primordial para medir la pobreza no es necesariamente el hecho de tener que contar tan solo con una cifra respecto de algún lugar y fecha, sino más bien para efectos comparativos. Las comparaciones de la pobreza pueden ser cualitativas o cuantitativas.

---

<sup>5</sup> A fin de obtener una visión general global e interesante de esta literatura, véase, por ejemplo: Ravallion (1992), Ray (1992) y Banco Mundial (1993).

Las comparaciones cuantitativas de la pobreza miden cuánto ha cambiado la pobreza. Estas permiten, entre otras cosas, evaluar el impacto anterior o el previsto de una opción respecto de una política específica en el alcance de la incidencia de la pobreza.

### **Línea de pobreza y medidas de pobreza.**

Una línea de pobreza es el punto de inicio para el análisis de la pobreza, el patrón utilizado para evaluar el bienestar y determinar quién es pobre y quién no. Las personas se contabilizan como pobres cuando su estándar de vida medido (en general en ingreso o consumo) está por debajo de un nivel mínimo aceptable. La línea de pobreza se define en esencia como el valor del ingreso o consumo necesario para alcanzar el nivel mínimo de alimentación y otras necesidades.

Las líneas de pobreza se pueden definir en términos absolutos o relativos. La pobreza absoluta se refiere a la posición de un individuo u

#### ***RECUADRO 1: Pobreza temporal versus crónica***

Las personas que viven en (o están cercanas a) una situación de pobreza, cualquiera sea la forma en que se mida esa situación, a menudo experimentan fluctuaciones importantes en sus ingresos o consumo. Esto es efectivo en particular en el caso de los pobres o casi pobres de las zonas rurales en los países en desarrollo, donde grandes proporciones de la población dependen, de manera característica, de un sector agrícola de relativamente baja tecnología, cuya productividad se ve fuertemente afectada por las condiciones climáticas exógenas. En forma análoga a la distinción de Friedman entre ingreso temporal y permanente, cuando se analiza un país o región donde varían los ingresos rurales provenientes de la agricultura, el estudio de los gastos familiares o personales podría ser una forma más confiable de evaluar la pobreza crónica (Ray, 1992).

Esta distinción entre pobreza temporal y crónica, en especial en zonas rurales que dependen de la agricultura, es un área que requiere mayor trabajo para que logremos comprender mejor esta materia. Las políticas diseñadas para mitigar la pobreza temporal podrían ser bastante distintas de aquellas destinadas a abordar la pobreza crónica.

hogar en relación con una línea de pobreza cuyo valor real se fija a través del tiempo. La pobreza relativa se refiere a su posición frente al ingreso promedio en el país. Para las evaluaciones de la pobreza, es preferible el concepto de pobreza absoluta, porque facilita el análisis comparativo. Sin embargo, al mismo tiempo no queda claro si se puede dar un significado absoluto a un “nivel mínimo aceptable”.

Esto puede variar entre y dentro de los países, dependiendo de las características de la sociedad considerada. Por ejemplo, mientras tener un automóvil podría considerarse una necesidad absoluta para vivir una vida «plena», por ejemplo, en Iowa, es improbable que se considere así en Río de Janeiro o incluso en la ciudad de Nueva York. Es posible que dentro de un determinado país la línea de pobreza en las zonas urbanas difiera de aquélla de las zonas rurales.

Al reflexionar sobre la definición y a la luz de lo tratado, se hace evidente la naturaleza más bien arbitraria de una línea de pobreza y, por lo tanto, no sorprende que haya diversas inquietudes fundamentales en torno a este concepto. Si en la literatura se analizan ampliamente los diversos métodos utilizados para definir las líneas de pobreza absoluta y sus méritos relativos (por ejemplo, Deaton, 1997 y Ravallion, 1992), en esta sección se presentan algunos de los problemas específicos que surgen con respecto a la agenda de investigación.

Una vez que se establece una línea de pobreza, la medida básica para contabilizar a los pobres se denomina índice de recuento, lo que se define como la proporción de la población cuyo estándar de vida medido está por debajo de la línea de pobreza. Si bien esto proporciona una primera impresión del alcance del problema de la pobreza, no capta las diferencias entre los pobres. El índice de brecha de pobreza proporciona una buena indicación de la profundidad de la pobreza (es decir, la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de los pobres expresado como porcentaje de la línea de pobreza). Sin embargo, esta medida no capta la distribución del ingreso entre los pobres. Por ejemplo, no se vería afectada por un traspaso de una persona pobre a una persona que es extremadamente pobre.



Para evaluar la gravedad de la pobreza, se requiere una medida sensible a la distribución. Se parte del supuesto de que la sociedad asigna mayor importancia al hecho de ayudar a los más pobres y, por lo tanto, se utiliza una ponderación para reflejar en qué medida los estándares de vida están por debajo de la línea de pobreza. Una medida de la gravedad de la pobreza ampliamente utilizada es el Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT). Este índice mide en esencia la media de las brechas individuales de pobreza elevada a una potencia que refleja la valoración que da la sociedad a los diferentes grados de pobreza. En efecto, las tres medidas que presenta el Cuadro 1 pertenecen a la clase FGT de medidas de pobreza.<sup>6</sup>

Volviendo a algunos datos empíricos comparativos de la región latinoamericana, el Cuadro 1 compara dos fuentes de medidas de pobreza para Chile: el análisis de CEPAL/MIDEPLAN (también utilizado por de Janvry & Sadoulet, 1999) y un estudio reciente del Banco Mundial (2000b). Las medidas de ingreso utilizadas en estos estudios difieren en varios aspectos. El estudio del Banco Mundial (2000b): i) utiliza ingreso por adulto equivalente y hace un ajuste por tamaño de familia (a fin de considerar las economías de escala en el ámbito del consumo), en lugar del ingreso per cápita; ii) hace ajustes por diferencias de precio regionales; iii) no baja la línea de pobreza para las familias rurales; y iv) difiere en lo que respecta a los ajustes por valores de ingreso faltantes. Algunos ajustes llevan a estimar cifras más altas de pobreza (sin ajustar la línea de pobreza rural) y algunos a cifras más bajas (ajuste por adulto equivalente). El ingreso incluye todos los ingresos principales y las transferencias monetarias (asignación familiar, pensiones de asistencia, subsidios de cesantía, etc.), rentas imputadas y donaciones.<sup>7</sup> Sin embargo,

6 Para un excelente análisis de esta literatura, véase Ravallion (1992).

7 Para llegar a la línea de pobreza, el costo de la canasta de alimentos (del tercer decil) se multiplica por el inverso de la participación de los alimentos en el gasto total (es decir, el coeficiente de Engel de 0,5, mediante el uso del valor estándar en Chile), lo que implica una duplicación de la línea de indigencia (extrema pobreza). Bajo indigencia, la línea de pobreza representa el ingreso necesario para cubrir los gastos de alimentación, sobre la base de una dieta adecuada según la definición de los requerimientos calóricos de la FAO/OMS.

como la mayoría de las evaluaciones de la pobreza en los países latinoamericanos, la medida de ingreso omite el valor de las transferencias en especie que el Gobierno hace a las familias mediante educación, salud, y programas habitacionales subsidiados. El último punto plantea una advertencia metodológica. Es decir, la omisión de las transferencias en especie podría subestimar de manera significativa el ingreso real de algunos países que tienen una extensa red de seguridad orientada a los pobres. Por ejemplo, un cálculo estimado reciente para Chile de las transferencias implícitas de ingreso mediante pagos en especie para el primer quintil (valorado al costo de suministro de los servicios) era equivalente a aproximadamente el 89% del ingreso principal (40% en 1990), del cual aproximadamente 2/3 no están incluidos en los valores de ingreso utilizados para calcular la pobreza. A la luz de esta evidencia, es paradójico que si bien en varios países la pobreza es atacada principalmente mediante programas sociales, la discusión sobre la situación de pobreza de la población continúe centrándose en medidas «dinerométricas» y otorgue a los programas sociales una función tan insignificante. (Véase Recuadro 2).

El informe del Banco Mundial (2000b) confirma que hubo un aumento sustancial en el ingreso medio por persona en todos los deciles durante 1987-98, lo que ilustra el enorme beneficio de una alta tasa de crecimiento sobre la distribución del ingreso en Chile. De acuerdo con las tres medidas de pobreza, ha habido una notable reducción en la incidencia (número de personas o índice de recuento), profundidad (índice de déficit) y gravedad (FGT) de la pobreza (véase Cuadro 1). En toda la nación, el índice de recuento de pobreza disminuyó de 40% en 1987 a 17% en 1998. El índice de déficit de la pobreza disminuyó de 15,7% en 1987 a 5,7% en 1998, y el FGT de 8,2% a 2,9%. En resumen, actualmente hay menos pobres y los pobres son menos pobres. La incidencia de la pobreza rural en 1996 fue casi el triple que en la zona urbana (42,5% versus 15,6%). Además, cabe notar la diferencia en la magnitud de la pobreza rural entre las medidas de CEPAL/MIDEPLAN y el estudio del Banco Mundial. En 1996, por ejemplo, la incidencia de la pobreza rural fue de 26,0%, comparada con el 42,5%, y es improbable que esto lo explique

**RECUADRO 2: Sobre el ajuste de las medidas de bienestar respecto de las transferencias en especie.**

La mayoría de los gobiernos hacen a las familias muchos traspasos en especie que consisten en programas de educación, salud y vivienda. Sin embargo, estos servicios sociales en general no se incluyen en el cálculo del ingreso familiar ni de la línea de pobreza. La omisión de las transferencias en especie a través de servicios sociales subestima claramente el ingreso real de los pobres. Además, es una evaluación incompleta de la relación entre ser pobre y el alcance del «déficit» en su situación en términos de salud, educación y vivienda. El problema que se plantea es cómo convertir a términos monetarios estos traspasos en especie. Este problema continúa en parte sin resolverse y se ha planteado recientemente en la agenda de investigación.

Según nuestro conocimiento, hasta ahora el único país donde los investigadores han abordado esta materia es Chile (véase MIDEPLAN, 1996; de Gregorio & Cowan, 1996; Scholnick, 1996; Beyer, 1997; Contreras, Bravo y Millan, 2000; y Banco Mundial, 1997 y 2000b). Un problema clave es la valoración monetaria del traspaso en especie por parte del propio beneficiario, la que podría diferir del costo que significa para el gobierno otorgar el servicio – valor sustitutivo utilizado para calcular el valor para los beneficiarios. Dado que los beneficiarios de estos traspasos no tienen la opción de venderlos (por ejemplo, en un mercado secundario de cupones), la valoración que utiliza el criterio del costo al calcular el ingreso podría sobrestimar el valor percibido del traspaso. Una segunda limitación importante es la falta de información detallada a nivel familiar para mejorar las mediciones del acceso a la salud y a la educación.

Mucho de lo que el gobierno puede hacer para ayudar a los pobres está relacionado con el gasto social, el que se canaliza principalmente a través de la educación, la salud y la vivienda. De ahí la importancia de controlar cuál es la evolución de diversos indicadores de bienestar en los que influyen directamente las políticas sociales, además de los indicadores “dinero-métricos” tradicionales.

plenamente el hecho de que en el análisis de CEPAL/MIDEPLAN la línea de pobreza para las familias rurales es más baja.

Otros datos en los casos de Nicaragua y Perú (véase Cuadro 2) sugieren que la pobreza rural tiende a declinar, según lo informado por de Janvry

**CUADRO 1**  
**Análisis de CEPAL/MIDEPLAN**  
**Tendencias de la pobreza rural y urbana en Chile<sup>a</sup>**

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
<b>Pobreza</b>						
Recuento <sup>b</sup> Total <sup>c</sup>	40,0	33,1	24,2	23,1	19,9	17,0
Total <sup>d</sup>	39,0	33,0	28,0	23,0	20,0	--
Urbana <sup>c</sup>	35,2	29,1	20,7	19,3	15,6	13,5
Urbana <sup>d</sup>	38,0	33,0	28,0	23,0	19,0	--
Rural <sup>c</sup>	63,5	50,6	40,1	42,1	42,5	37,3
Rural <sup>d</sup>	45,0	34,0	28,0	26,0	26,0	---
<b>Déficit de Pobreza<sup>c</sup></b>						
Total	15,7	12,0	7,8	7,6	6,5	5,7
Urbano	13,4	10,2	6,5	6,3	4,8	4,5
Rural	25,3	19,7	13,4	14,2	15,0	12,6
<b>FGT<sup>c</sup></b>						
Total	8,2	6,1	3,8	3,8	3,2	2,9
Urbano	7,0	5,1	3,2	3,2	2,4	2,3
Rural	13,1	10,5	6,4	6,9	7,4	6,1

Notas:

a) Las tres cifras se basan en los datos recopilados por CASEN.

b) La línea de pobreza se fijó en 37.889 pesos mensuales en 1998.

c) Del Banco Central (2000b).

d) De de Janvry & Sadoulet (1999) sobre la base de los cálculos de la CEPAL. La encuesta de hogares CASEN, con una muestra de aproximadamente 40.000 familias, es representativa a nivel nacional, y se realiza cada dos años desde 1985.

& Sadoulet (1999) respecto de América Latina, sobre la base de los datos de CEPAL. Sin embargo, a pesar de la tendencia descendente, no hay duda de que la pobreza rural en la región continúa siendo muy alta comparada con la pobreza urbana, y que esto representa un gran problema de bienestar. ¿Ha mejorado la situación de la región en su conjunto? La evidencia indica que estos cambios en la pobreza han sido bastante heterogéneos entre los países. Con la recuperación de la economía durante la década de los 90, la pobreza rural disminuyó en algunos países, de manera notable en Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Panamá y Perú. Sin embargo, en México y Venezuela la incidencia de la pobreza aumentó y en Honduras permaneció constante.

### **Medición de la desigualdad.**

Pobreza y desigualdad son dos conceptos totalmente distintos. Las medidas de desigualdad dicen relación con la variación en contraposición

**CUADRO 2**  
**Tendencias de la pobreza rural y urbana en Nicaragua y Perú.**

	Nicaragua <sup>a</sup>		Perú <sup>b</sup>	
	1993	1998	1994	1997
<b>Recuento de la Pobreza<sup>b</sup></b>				
Total	50,3	47,9	53,5	49,0
Urbana	31,9	30,5	46,1	40,4
Rural	76,1	68,5	67,0	64,7
<b>Déficit de Pobreza</b>				
Total	21,8	18,3	18,9	16,0
Urbana	10,9	9,9	14,4	11,8
Rural	37,1	28,3	27,1	23,5
<b>FGT</b>				
Total	12,1	9,3	18,8	14,8
Urbano	5,1	4,5	12,9	9,3
Rural	21,9	14,9	29,5	24,5

Notas:

a) Del Banco Mundial (2000c), sobre la base de los datos de la Encuesta de Medición de Estándar de Vida de Nicaragua (LSMS) de 1993 y 1998.

b) De Hentschel (1999).

a la media de las distribuciones del bienestar. En otras palabras, la desigualdad es una medida de la dispersión de una distribución que es, por interpretación, insensible a su media. Es importante enfatizar esta diferencia, porque a menudo se confunden los conceptos de pobreza y desigualdad y las ideas erróneas son comunes. Por ejemplo, una disminución de la pobreza no implica una reducción de la desigualdad *pe se*. Hay algunos países en América Latina que han logrado un progreso notable en la reducción de la pobreza, mientras la distribución del ingreso muestra poca o nula mejoría en su medición general.

Al igual que en el caso de la pobreza, se ha desarrollado un vasto número de distintas medidas de desigualdad, cuya diferencia fundamental es en qué magnitud son sensibles a la expansión en distintas partes de la distribución. Cuatro medidas ampliamente utilizadas son: a) el Coeficiente de Gini (que es muy sensible a los cambios de ingreso en el centro de la distribución); b) la “Desviación Logarítmica Media” (que es muy sensible a los ingresos en el centro de la distribución); c) el Índice de Theil (cuya sensibilidad es constante en toda la distribución); y d) el Coeficiente de Variación (que es muy sensible a los ingresos en las partes superior e inferior de la distribución). Las últimas tres pertenecen al grupo de medidas de desigualdad que se conocen como Clase de Entropía Generalizada.

**CUADRO 3**  
**Tendencias en la desigualdad rural y urbana en Chile<sup>a</sup>**

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
<b>Gini</b>						
Total	0,5468	0,5322	0,5362	0,5298	0,5409	0,5465
Urbano	0,5436	0,5207	0,5328	0,5229	0,5319	0,5507
Rural	0,4521	0,5464	0,4837	0,4816	0,4692	0,4895
<b>Desviación Logarítmica Media</b>						
Total	0,5266	0,4945	0,4891	0,4846	0,5139	0,5265
Urbana	0,5241	0,4723	0,4816	0,4714	0,4939	0,5332
Rural	0,3534	0,5303	0,4019	0,4006	0,3849	0,4237
<b>Índice de Theil</b>						
Total	0,6053	0,5842	0,6151	0,5858	0,6058	0,6264
Urbano	0,5856	0,5477	0,5975	0,5647	0,5818	0,6323
Rural	0,4868	0,7459	0,5847	0,5650	0,4986	0,6018
<b>Coefficiente de Variación</b>						
Total	1,3007	1,3992	1,505	1,5634	1,4123	1,6172
Urbano	1,1771	1,2368	1,3926	1,4586	1,3215	1,5858
Rural	1,8291	2,6180	2,1205	2,0709	1,2661	3,4177

Notas:

a) Del Banco Mundial (2000b) La adición del valor asignado a las transferencias en especie reduce el coeficiente Gini de 0,54 a 0,50. Véase volumen II, capítulo 3, de Contreras y otros.

El Cuadro 3 presenta un ejemplo de lo expuesto precedentemente. En Chile, durante todo el período la pobreza rural fue mayor que la pobreza urbana; la incidencia de la pobreza rural en general duplica la incidencia de la pobreza urbana y la profundidad y gravedad de la pobreza es también mayor en las zonas rurales (véase Cuadro 3). Además, aunque el ingreso medio aumentó considerablemente en las zonas rurales y urbanas entre 1987 y 1998, el ingreso de las zonas urbanas aumentó proporcionalmente más que el ingreso rural, agrandando la brecha de ingresos entre las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, el 2-3% de la población chilena más pobre está compuesto predominantemente por familias urbanas. Si se aplica un análisis de descomposición (Desviación Logarítmica Media) para examinar qué proporción de la desigualdad total se debe a las diferencias entre los dos sectores, Litchfield (véase Banco Mundial, 2000b) concluye que las diferencias entre el ingreso medio rural y urbano dan cuenta de menos del 8% de la desigualdad total.

### **Comparaciones de bienestar entre períodos de tiempo.**

Para evaluar si las medidas de pobreza y/o desigualdad han cambiado a través del tiempo, se puede utilizar el concepto de dominio estocástico.

Esto involucra la comparación de distribuciones de bienestar acumulativas en diferentes puntos del tiempo. Se utilizan dos criterios distintos. El Dominio Estocástico de Primer Orden (DE1) se refiere al caso en que una distribución está completamente por sobre o por debajo de otra, lo que indica respectivamente que la pobreza ha aumentado o disminuido claramente. Cuando las distribuciones se cruzan, el DE1 se aplica sólo cuando los cruces no se producen en un nivel de ingreso estrictamente por debajo de la línea de pobreza. Para todas las demás situaciones, la comparación se reduce a qué distribución tiene la frecuencia acumulativa más alta. Para probar esto, se puede utilizar el concepto de Dominio Estocástico de Segundo Orden (DE2). Las comparaciones de pobreza entre períodos de tiempo son de crucial importancia, como lo demuestra el reciente trabajo sobre Chile (Banco Mundial, 2000b) y Nicaragua (Banco Mundial, 2000c). Desafortunadamente, la falta de datos confiables limita severamente la posibilidad de hacer estudios similares en otros países.

#### **Algunas advertencias en relación con las medidas de bienestar.**

Hay abundante literatura sobre ajustes de mediciones de bienestar. Un aspecto concierne a la medición del bienestar individual versus el bienestar familiar. Si bien en un sentido esto se relaciona con la desigualdad intrafamiliar (véase Recuadro 3), el hecho de que las familias más grandes tengan en general más niños plantea otras consideraciones. Las familias que habitan en las zonas rurales son en general más grandes; por lo tanto, parece justificarse un breve análisis de este tema. Es conveniente hacer algún ajuste por la presencia de niños, porque ellos consumen algo menos que los adultos. Esto se logra en general mediante ajustes de «equivalencia adulta» que considera el consumo de los niños como una fracción de un adulto representativo (para mayor análisis, véase por ejemplo Deaton, 1997, y Ray, 1992). La medición del ingreso es por lo tanto un poco más complicada de lo que pudiera parecer a primera vista. Las definiciones de los datos de ingreso deben incorporar todos los ingresos principales, las transferencias de dinero de los programas gubernamentales (por ejemplo, asignación familiar, pensiones de asistencia, subsidios familiares y subsidios de cesantía), y las rentas,

**RECUADRO 3: Asignaciones intrafamiliares**

Esta materia adquiere importancia cuando se considera la posible desigualdad de la asignación del gasto dentro de la familia. Las víctimas potenciales de estas desigualdades son en general las mujeres, los niños y las personas mayores. Hasta ahora, la desigualdad intrafamiliar no se ha medido sistemáticamente, pero la evidencia señala que existe. Un estudio sugiere que al no considerar la heterogeneidad en la asignación entre los miembros de la familia, se podría subestimar la pobreza en más de un 25% (Haddad & Kanbur, 1990). Dado que las familias rurales son en general más grandes que las urbanas, ciertamente se justifica una mayor investigación en esta área.

donaciones y pagos imputados. Además, los datos se deben corregir de modo que reflejen las diferencias de precio regionales. Esta definición, sin embargo, no incluye las transferencias en especie que realiza el gobierno a las familias mediante programas de educación, salud y vivienda. El problema de las transferencias en especie se abordó en el Recuadro 2 y, como se desprende claramente de este análisis, es un tema muy importante para el que quedan pendientes muchas investigaciones.

**3. ELABORACIÓN DEL PERFIL DE LA POBREZA RURAL: ¿QUÉ PATRONES CARACTERIZAN A LOS POBRES DE LAS ZONAS RURALES?**

La medición de la pobreza es sólo un primer paso. La formulación de políticas eficaces exige saber qué caracteriza a los pobres de las zonas rurales, dónde viven y el entorno económico del que forman parte. El perfil de la pobreza es un instrumento analítico que proporciona una visión general de los pobres en su contexto económico, geográfico, institucional y social. El principal objetivo de este capítulo es identificar y analizar las características esenciales de la pobreza y presentar alguna evidencia empírica de perfiles de pobreza recientes.



### **Ubicación: ¿Qué se entiende por rural?**

La elaboración de un mapa geográfico de la pobreza es un asunto que emerge rápidamente. En general, los países no son especialmente homogéneos y las comparaciones regionales simples o dicotómicas urbano-rurales parecen ocultar mucha información de interés. Además, la definición de zona urbana *versus* zona rural es inevitablemente subjetiva y normalmente se basa en criterios políticos y administrativos específicos de un país. Las conclusiones recientes sugieren que para caracterizar la pobreza debemos superar las dimensiones nacionales y dicotómicas urbano-rurales. Por ejemplo, un trabajo sobre Brasil de Ferreira, Lanjouw y Neri (2000) concluye que la incidencia de la pobreza en zonas urbanas pequeñas es en general más alta que en las ciudades grandes y zonas metropolitanas. Esto es significativo en el contexto de la paliación de la pobreza rural, porque es considerablemente más probable que las economías de las ciudades más pequeñas estén ligadas más estrechamente a la economía rural que a las economías de las zonas urbanas más grandes.

Un informe muy reciente sobre Brasil (Banco Mundial 2000a) señala que, contrariamente a lo que normalmente se piensa, la pobreza en Brasil *no* es un fenómeno preponderantemente urbano. De hecho, a pesar de que la población urbana es considerablemente mayor, la pobreza es tan generalizada en las zonas rurales del noreste y del sureste que, en cifras absolutas, aproximadamente el 43% de la población en situación de pobreza es en realidad rural.<sup>8</sup> Desde una perspectiva regional, la pobreza rural se concentra en el noreste más habitado, donde una estimación preliminar del índice de recuento fluctúa entre 47% y 51% (en el sureste fluctúa entre 22% y 26%). Si bien era conocida la diferencia regional relativa entre el noreste y el sureste (Banco Mundial, 1995), la magnitud general de la pobreza rural en Brasil parece haber sido subestimada.

---

<sup>8</sup> La línea de pobreza se fijó en 65,07 reales en 1996 en San Pablo. Véase Capítulo 6 de Banco Mundial (2000a) a fin de obtener más detalles sobre este trabajo en curso y resultados preliminares.

Mediante una mayor desagregación que traspasa el nivel regional, el reciente informe del Banco Mundial (2000a) reveló varias conclusiones adicionales.

En primer lugar, del número total estimado de pobres en el noreste y en el sureste, alrededor de un 83,6% y 90,3%, respectivamente, reside en zonas “rurales exclusivas” remotas. Estas se definen como zonas que no cumplen con ninguno de los criterios que definen una aglomeración rural (es decir, muy pocas estructuras o estructuras no permanentes, infraestructura escasa o inexistente, y baja densidad poblacional). En segundo lugar, las medidas de pobreza según el índice de recuento están entre las más bajas en las zonas rurales inmediatamente adyacentes pero no incorporadas formalmente al perímetro urbano de los municipios. De hecho, en el noreste, las medidas de pobreza según el índice de recuento son más bajas en estas localidades que en las zonas urbanas.

Si bien la considerable heterogeneidad de la pobreza en un país grande como Brasil podría no ser sorprendente para la mayoría de nosotros, lo mismo parece ser efectivo en varios países que son mucho más pequeños. Por ejemplo, en Ecuador, un país considerablemente más pequeño, Hentschel et al. (2000) concluyeron que comunidades rurales con las mismas características (por ejemplo, tierra y calidad de suelo), son en realidad muy heterogéneas en muchos aspectos (por ejemplo, su dominio de los recursos de la tierra y bienestar). En consecuencia, también varían las recomendaciones respecto qué hacer para superar la pobreza.

Durante algunos años ha habido un consenso general cada vez mayor en cuanto a que simplemente no existe un país en desarrollo “típico”. La idea actualizada que emerge de estos estudios recientes es que tampoco existe una zona rural o urbana “típica” en los países en desarrollo. Debemos ir más allá de simples desgloses, hacia un enfoque geográfico más desagregado al momento de analizar la pobreza rural y proyectar estrategias de paliación de la pobreza. Esto también requiere datos mejores y más desagregados. Si bien esto continúa siendo un problema, algunos avances recientes han permitido a los investigadores realizar lo máximo posible con lo que se dispone actualmente (véase Recuadro 4).

**RECUADRO 4: Métodos de imputación de encuestas pequeñas a grandes.**

El análisis de la pobreza, en particular en zonas rurales, continúa estando muy restringido por la falta de datos adecuados. Hentschel et al. (2000) proporciona una excelente visión general de las fuentes de datos para el análisis de la pobreza. La mayoría de las veces, las series de datos con tamaño de muestra y de cobertura adecuados no proporcionan información sobre variables que se quisiera utilizar (por ejemplo, gastos). A veces, se obtiene esta información de pequeñas muestras de encuestas de hogares, pero estos datos no son representativos más allá de un cierto nivel de desagregación. Recientemente, un grupo de investigadores (véase Elbers et al., 2000) desarrolló una técnica de imputación de encuestas pequeñas a grandes, que permite combinar series de datos más detalladas pero más pequeñas (por ejemplo, encuesta de hogares de Estudio de Medición de los Estándares de Vida), con encuestas menos detalladas pero más grandes y más representativas (por ejemplo, datos de censo). Esto permite extrapolar los datos espaciales desagregados a nivel de familia a la cobertura más amplia y posteriormente estimar las medidas de pobreza espacialmente desagregadas. Elbers et al. (2000) demuestran que este proceso de fusión da por resultado un sistema de cálculo que puede agregarse a cualquier medida de bienestar total (por ejemplo, medidas de pobreza) y se puede evaluar su confiabilidad estadística. Los resultados recientes para Ecuador (Banco Mundial, 1999) y los resultados preliminares para Brasil (Banco Mundial 2000a) indican que este es un enfoque prometedor en cuanto a evitar los problemas de datos y proporcionar medidas de pobreza que estén más desagregadas geográficamente. Para obtener una visión general de la metodología y un resumen de los resultados empíricos de varios países, véase Lanjouw, Mistiaen y Ozier (2000). Una mayor investigación en esta área podría proporcionarnos más información respecto de muchos países.

**Ocupación y fuentes de ingreso.**

En América Latina, la gran mayoría de los pobres de las zonas rurales continúa dependiendo enormemente del sector agrícola para obtener empleo e ingresos. Sin embargo, en algunos países, los pobres de las zonas rurales son predominantemente pequeños agricultores, en tanto que en otros el ingreso laboral representa la principal fuente de ingreso

y, por consiguiente, podrían esperarse marcadas diferencias en el énfasis de los análisis orientados por las políticas. Una debilidad que no deja de ser significativa en la literatura sobre pobreza rural en América Latina, es que con frecuencia se ha restado importancia a la capacidad del mercado laboral rural – mediante empleo y efectos salariales – para transmitir los beneficios del crecimiento agrícola. Tradicionalmente, la mayoría de los programas orientados a la pobreza rural ha enfatizado el desarrollo de la agricultura del pequeño propietario, en desmedro de las oportunidades de ingreso no agrícola y del trabajo remunerado de los trabajadores sin tierra.

Recientes evidencias relativas a Brasil (Banco Mundial, 2000a) sugieren que en el noreste y sureste del país (donde se ubica la mayoría de los pobres de las zonas rurales) el ingreso de las familias rurales proveniente de actividades agrícolas (ingreso de agricultores y de trabajo agrícola) representa al menos dos tercios del ingreso familiar total considerando todas las fuentes. Además, el ingreso agrícola (ingreso por trabajo independiente y dependiente) es más importante que el ingreso no agrícola. La importancia del sector agrícola es subrayada por el hecho de que la mayoría de los pobres de las zonas rurales, tanto en el noreste como en sudeste de Brasil, (83,6% y 90,3% respectivamente) vive en zonas rurales remotas de baja densidad, y aquellos cuyo ingreso principal proviene del trabajo en el campo o en la agricultura son regularmente los grupos más pobres.

Las conclusiones respecto de El Salvador son similares (Banco Mundial, 1998a). En las zonas rurales, los más pobres obtienen aproximadamente el 50% de su ingreso familiar del trabajo agrícola remunerado, en contraste con las familias de ingresos más altos que sólo obtienen el 18% de esta fuente. En promedio, los trabajadores rurales sin tierra contratados principalmente en la agricultura son el segmento más pobre de la población rural, en tanto que los agricultores e incluso aquellas personas sin tierra contratadas para desempeñar labores no agrícolas ganan más del doble del ingreso per cápita de los trabajadores agrícolas sin tierra. Estas conclusiones insinúan la probabilidad de que el empleo no agrícola sea un posible camino para salir de la pobreza,

una materia temática que se abordará en mayor detalle más adelante en este capítulo.

En términos de ingresos no laborales en Brasil, las pensiones públicas son lejos la principal fuente, que aporta aproximadamente un 95% del total del ingreso no laboral. La proporción media del ingreso total proveniente de las pensiones públicas es de un 15% en el sudeste y de un 18,1% en el noreste. Por lo tanto, las pensiones públicas constituyen una fuente esencial de ingresos para la población rural. Sin embargo, los quintiles centrales de ingreso tienen en realidad la más alta participación de pensiones en el ingreso total y las familias más ricas perciben los valores de pensiones más altos en términos absolutos. La proporción de familias que percibe una pensión mantiene el mismo patrón, con un porcentaje más alto en los quintiles centrales (Banco Mundial, 2000a).

### **Características demográficas y otras características fundamentales de los agricultores.**

En general, en toda la región, los pobres de las zonas rurales tienden a tener menos educación, menos acceso a los servicios (electricidad, agua potable, atención de salud, eliminación de aguas servidas) y peores indicadores de salud que las familias pobres de las zonas urbanas. Por ejemplo en educación, en Brasil, Honduras y Ecuador, las personas que viven en zonas rurales tienen alrededor de la mitad del promedio de años de escolaridad de aquéllas que viven en zonas urbanas (López & Valdés, 2000). Dentro de la agricultura existen por cierto diferencias considerables con respecto a esas características entre los agricultores (y trabajadores sin tierra), según el tamaño y la ubicación geográfica del predio agrícola.

En su estudio sobre pobreza rural, López & Valdés (2000, Capítulo 1) presentan determinadas características fundamentales de las familias de pequeños predios agrícolas en seis países, sobre la base de recientes encuestas de hogares (Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú). Al centrarse en una comparación entre países (que indica los valores más bajos y más altos) del grupo tercil de menor ingreso en cada país, se destacan las siguientes características:

- Tamaño de la familia: 5,2 (Chile) a 7 (Honduras).
- Número de hijos: 2,6 (Chile) a 3,8 (Perú).
- Proporción de dependencia: 0,5 (Honduras) a 2,5 (El Salvador).
- Años de escolaridad del jefe de familia: 1,7 (El Salvador) a 4,4 (Perú).
- Tamaño de la tierra trabajada: 2 ha (El Salvador) a 15 ha (Paraguay).
- Proporción de ingreso no agrícola en el total del ingreso familiar: 6,8% (Perú) a 67% (Chile).
- Proporción de agricultores que reciben asistencia técnica: 4,4% (Colombia) a 36% (Chile).
- Proporción de agricultores que reciben crédito: 7,6% (Perú) a 36% (Chile).

Estas estadísticas revelan las difíciles condiciones en que vive una enorme fracción de pequeños agricultores y parecen señalar que los programas gubernamentales no han sido eficaces para ayudar a los pequeños agricultores pobres. Por ejemplo, la escasa proporción de agricultores que tiene acceso al crédito o a asistencia técnica es bastante sorprendente, en particular si se consideran los diversos programas gubernamentales supuestamente eficaces. Además, los agricultores de los grupos de menores ingresos tienen menos acceso al crédito que aquellos que no son pobres.

#### **4. FACTORES DETERMINANTES DE LA POBREZA RURAL: ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS SUBYACENTES DE LA POBREZA RURAL?**

“En general, es más fácil identificar a los pobres que hacer que las partes pertinentes de la economía influyan en su situación”. *T. W. Schultz*

Hay cuatro etapas fundamentales en el diseño de una política eficaz para combatir la pobreza. La medición de la pobreza es una primera etapa crucial, pero para diseñar una política contra la pobreza se requiere un análisis que consista no sólo en contabilizar a los pobres. También es necesario evaluar dónde es mayor el problema, si la pobreza está aumentando o disminuyendo, y desarrollar un perfil de pobreza –

identificación de los patrones de pobreza por medio de la correlación entre las características fundamentales. Según señalan varios autores, la falta de medidas y de perfiles de pobreza adecuados contribuyen a explicar la debilidad de las políticas contra la pobreza en algunas regiones.<sup>9</sup> Un tercer aporte clave para la formulación de políticas, y tema central de este capítulo, apunta a descubrir los factores determinantes de la pobreza rural mediante la estimación estadística de las relaciones causales. La última etapa es una evaluación de la eficacia de las curas propuestas – las soluciones para reducir la pobreza. Esto se abordará en la Sección 5.

El hecho de centrarse en los factores determinantes de la pobreza permite evaluar anticipadamente los posibles efectos de determinadas políticas. El enfoque de la función de producción es la base tradicional de este análisis de causas. El enfoque de la función de ingreso desarrollado más recientemente (es decir, el ingreso como función de las características familiares y de producción) es otro ejemplo de esa relación causal. Hasta hace muy poco tiempo, este último enfoque no se había aplicado a los estudios realizados en la región de América Latina.

En este capítulo se analizarán primero ambos enfoques. Luego del análisis teórico, se presentará un resumen de conclusiones empíricas muy recientes de países seleccionados (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú). Se evaluarán, entre los distintos países, las principales conclusiones sobre el impacto que producen diversos factores claves (por ejemplo, tamaño del predio agrícola, educación, mano de obra contratada y de la familia, capital que se posee, acceso al crédito y a asistencia técnica, títulos de la tierra, ubicación geográfica, tamaño de la familia, edad/sexo del jefe de hogar, etc.) en el ingreso total per cápita y su aporte al mismo.

Al analizar los factores determinantes de la pobreza inevitablemente se vuelve a la pregunta clave: ¿Por qué los pobres son pobres? Según lo

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, M. Lipton y J. Van der Gaag (1993), donde se refieren a este problema en la mayor parte de África, en contraste con India donde, incluso la medición rudimentaria ha servido como guía para las políticas de transferencia.

analizado en López & Valdés (2000, Capítulo 1), en el contexto de la pobreza rural en América Latina, “La más básica de las razones es que tienen pocos activos (tanto humanos como materiales, incluido el capital social) y, además, la productividad de sus activos es baja. Los activos son magros no sólo en cantidad sino también en calidad (por ejemplo, la baja de escolaridad se combina en general con una baja calidad de la educación). La baja productividad de los activos se debe a una combinación de deficiencias gubernamentales y mercados imperfectos o incompletos”.

Esta taxonomía contribuye a orientar el análisis de los factores determinantes de la pobreza rural al distinguir los factores que contribuyen o limitan la creación de los activos de los pobres (educación, demografía, tierra y otros), de aquellos que influyen en la productividad de esos activos (el marco de incentivo, las políticas económicas, el crecimiento económico general, y otros). Tradicionalmente, el grueso de la literatura sobre desarrollo agrícola y pobreza en América Latina ha puesto énfasis en el control de los activos (tierra, en particular), como el factor *clave* en la explicación de la pobreza rural.

¿Por qué el efecto de la “baja productividad de los activos” en la pobreza rural ha sido prácticamente ignorado en una región con una historia desconcertante de políticas para los pobres?

Además de estos dos principales factores determinantes de la pobreza rural, se deben considerar otros dos factores cruciales. Primero, el papel que juega la geografía, el que, sorprendentemente, es un factor que hasta hace poco se excluía en gran parte de los análisis de la pobreza rural en la región (véase López & Valdés, 2000). Según lo señalado por Krugman (1991), el crecimiento económico desencadena una creciente concentración regional de las actividades económicas (debido a la disminución de los costos de transporte y a la presencia de economías de escala en la industria y los servicios) y una creciente penetración de los mercados rurales. Este proceso desplaza gradualmente a las industrias locales (rurales), lo que reduce las oportunidades de empleo no agrícola para la población rural. Según sostienen López & Valdés (2000), en



contraste, una importante fracción de la población rural es más bien inmóvil (debido a la baja capacitación, distribución etaria y, en algunos casos, debido también a características étnicas y barreras idiomáticas), en tanto que los jóvenes y con mayor educación están obligados a emigrar en busca de los sectores dinámicos. Por lo tanto, la pobreza rural está en cierta medida asociada a la dinámica estructural de una economía en el proceso de crecimiento, lo que genera una concentración geográfica cada vez mayor de las industrias más dinámicas y de la mano de obra especializada.

El gasto social es un segundo factor determinante crucial del nivel de bienestar de los pobres. Esto incluye los subsidios del gobierno en educación y salud (que incrementan la capacidad de los pobres para acumular capital humano y, por lo tanto, aumentan su capacidad futura para obtener ingresos), así como las transferencias en dinero, pensiones, indemnización de cesantía y otros componentes de la red de seguridad diseñada para los pobres de las zonas rurales. Por ejemplo, el objetivo de los programas sociales como PROGRESA en México, FONCODES en Perú, IRD en Nicaragua, y PREVIDENCIA RURAL en Brasil, es cubrir más bien las necesidades básicas y no facilitar la generación de ingresos en un futuro cercano. El financiamiento para estos programas sociales ha aumentado considerablemente durante la última década y algunos de éstos parecen tener un impacto significativo en el ingreso familiar de los pobres. Por ejemplo, en Brasil, en 1996 sólo las pensiones rurales representaban entre el 15% y el 18,1% del ingreso familiar per cápita del quintil más pobre (Banco Mundial, 2000a). En Chile, como porcentaje del ingreso familiar autónomo para el primer quintil (el más pobre), la transferencia implícita de gasto social (dinero más el valor imputado de los subsidios de educación, salud y vivienda) aumentó del 49% en 1990 al 89,1% en 1998 (Banco Mundial 2000b).

Si bien el énfasis en la creación de perfiles de pobreza ha aumentado en los últimos años, se ha realizado poco trabajo empírico para identificar los mecanismos causales de la pobreza. La razón por la cual tantos programas de desarrollo rural no han conseguido reducir la pobreza rural podría deberse a esta falta de conocimiento. Con el fin de comprender

qué provoca la pobreza rural y en cuáles de estas causas podría influirse mediante reformas a las políticas, es esencial distinguir entre el rendimiento general de la economía – y por ende el efecto de las políticas económicas generales – y los factores determinantes de la pobreza a nivel microeconómico (por ejemplo, a nivel de hogares).

### **Políticas macroeconómicas que influyen en el crecimiento y la demanda de trabajo: ¿Son efectivas para reducir la pobreza?**

Gran parte de la literatura sobre pobreza rural en América Latina enfatiza principalmente los factores microeconómicos, incluido el acceso a la tierra y al crédito, el impacto de la educación y las transferencias en dinero. Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre pobreza reconoce que uno de los factores determinantes más importantes de la pobreza es el crecimiento económico en sí. La mayoría de los economistas dedicados al desarrollo concordarían hoy en que la reducción sostenida de la pobreza requiere tanto de crecimiento económico como de políticas específicas contra la pobreza. En América Latina, el crecimiento es en su conjunto eficaz para reducir la pobreza (Morley, 1995), pero ¿es suficiente para llegar a quienes se encuentran en la extrema pobreza? Algunos autores han cuestionado la eficacia del crecimiento por debajo de determinados límites de educación y en condiciones de alta desigualdad (por ejemplo, de Janvry & Sadoulet, 2000). Sin embargo, como señaló Harberger (1999), “la mayoría de las políticas cuyo objetivo es lograr una sociedad más equitativa pueden aplicarse igualmente bien y quizás mejor en una economía en crecimiento que en una estancada”. De hecho, un crecimiento más rápido también permitiría pero no necesariamente daría por resultado niveles más elevados de gasto público en programas sociales.

En este contexto, también es importante que en algunos países los ingresos laborales han contribuido más a la reducción de la pobreza que los ingresos no laborales (transferencias y rendimiento del propio capital). Se determinó que éste era el caso de un puñado de países donde la disponibilidad de datos hizo posible analizar la pobreza entre distintos períodos de tiempo. Por ejemplo, desde mediados de los años ochenta

en Chile, el notable progreso en la reducción de la pobreza fue en gran medida la consecuencia del rápido y sostenido crecimiento económico general (alrededor de un 6,5% al año durante diez o más años), lo que indujo a un aumento del empleo y, finalmente, de los sueldos reales. Además, esto último no fue el denominado efecto “de chorreo” (es decir, no fue un caso en que los ricos se hacen más ricos y en que los pobres mejoran por ende su situación).

Cada vez hay más de evidencia empírica que demuestra que – en contraste con el lento aumento de los sueldos reales experimentado con tasas anuales de crecimiento general de sólo 1 ó 2 por ciento – con un crecimiento económico general más rápido los ingresos de los pobres aumentan significativamente. Por consiguiente, en la mayor parte de América Latina, en particular en los países más grandes (donde las participaciones de los trabajadores rurales en el mercado laboral y de la agricultura en el PIB son pequeñas) un crecimiento rápido de la economía en general puede contribuir mucho a reducir la pobreza rural, incluso si la economía agrícola no crece con mucha rapidez. El papel de la agricultura es presumiblemente más gravitante en el caso de las economías más pequeñas (El Salvador, Guatemala, Paraguay y Jamaica), donde el 45% de la población aún vive en zonas rurales.

Desde una posición estratégica global, es de esperar que la relación entre crecimiento agrícola y reducción de pobreza sea clara y sólida en algunas regiones, como por ejemplo en el sur de Asia (respecto de India, por ejemplo, véase Ravallion & Datt, 1996), pero menos en otras.<sup>10</sup> Por ejemplo, en América Latina, la solidez de esta relación es mixta. Esto se debe en parte a la menor participación de la agricultura en el ingreso total y también al nivel relativamente alto de mecanización en la

---

<sup>10</sup> En su estudio sobre crecimiento y pobreza en India, Ravallion & Datt (1996) concluyen que desde aproximadamente 1970, el grueso de las ganancias por concepto de ingreso de los pobres en India se debe a los efectos directos e indirectos del crecimiento agrícola. Las producciones más altas ayudaron a reducir la pobreza mediante efectos inducidos de los sueldos y otras vías más directas, incluidos los efectos en el empleo y en la productividad de la tierra propia.

agricultura (por ejemplo, frente a India). No obstante, para los sin tierra y los pequeños propietarios con excedente de mano de obra, el empleo en la agricultura comercial es sin duda su principal fuente de ingresos (véase López & Valdés, 2000, y Banco Mundial, 2000a); por ende, las tasas de crecimiento de los sectores comerciales que requieren mucha mano de obra son importantes para la reducción de la pobreza rural.

Dollar & Kraay (2000) examinaron recientemente la relación entre crecimiento, ingreso, y diversas otras variables en una muestra de 80 países en desarrollo durante un lapso de cuatro décadas. Concluyeron que, en promedio, los ingresos de los pobres habían aumentado en forma paralela a los ingresos en general, con una variación relativamente pequeña en torno a la media. También analizaron si las políticas en particular y las instituciones tienen efectos sistemáticamente distintos en los pobres. Por ejemplo, señalan que la liberalización del comercio estimula el crecimiento en una medida estadísticamente importante sin tener un efecto apreciable en la distribución. El cuanto a la inflación, el estudio concluye que ella provoca una merma proporcionalmente mayor en los ingresos de los pobres que en los ingresos de los ricos. Ferreira & Litchfield (1997) dan a conocer un importante efecto adverso similar de la inflación en la pobreza y en la distribución del ingreso en Brasil. El estudio empírico global de Dollar & Kraay (2000) refuta la opinión de que el crecimiento sólo sirve a los intereses de los ricos; el crecimiento no es desventajoso para los pobres. Finalmente, su estudio también confirma los anteriores resultados de varios estudios comparativos que muestran que los países pobres que se aíslan a sí mismos de los mercados mundiales y no logran establecer una plataforma para el crecimiento continúan siendo pobres. Lograr reducir de la pobreza sin un rápido crecimiento sería virtualmente imposible en América Latina.

Una importante conclusión empírica de de Janvry & Sadoulet (2000) es que la migración rural-urbana parece ser un factor importante para explicar la reducción observada en la pobreza rural durante la década de los noventa en la mayoría de los países latinoamericanos. Atribuyen a la migración aproximadamente el 74% de la reducción observada en la pobreza. En nuestra opinión, la urgente necesidad de mejorar el acceso a

la educación y la calidad de ésta en las áreas rurales es, en cuanto a políticas, una importante implicancia de esta conclusión. Hay claras evidencias de que en la región el rendimiento de la educación es más alto en las zonas urbanas (véase, Psacharopoulos, 1997; Banco Mundial, 2000a); de ahí la necesidad de mejorar los niveles educacionales para facilitar la migración a trabajos mejor pagados en las zonas urbanas. Sin embargo, hay otro factor que debe considerarse. La migración rural-urbana es costosa no sólo para los emigrantes, sino también para las zonas urbanas receptoras, en términos de presión adicional sobre la infraestructura urbana, los servicios sociales y los elementos externos (por ejemplo, contaminación del aire, tráfico). Como señaló D. Gale Jonson (1996), “en muchos casos, la forma menos costosa de contribuir al proceso de ajuste es hacer que el campo sea atractivo para las actividades no agrícolas que brindan oportunidades alternativas para aquellos que ya no consideran al trabajo agrícola como una forma aceptable de utilizar su capital humano”. Para muchos, el ajuste sería dedicarse a la agricultura durante una jornada parcial. Para otros, podría implicar la migración a ciudades rurales o pueblos pequeños. Junto con la emigración, el crecimiento de los ingresos no agrícolas parece ser uno de los factores claves que explican la reducción de la pobreza rural. Estos temas sobre empleo no agrícola serán analizados en mayor detalle en breve.

Dos temas centrales del trabajo analítico realizado para América Latina sobre la estructura de incentivos se relacionan con el empleo y el crecimiento agrícola. Desde una perspectiva de reducción de la pobreza rural, las materias importantes son el impacto de las políticas agrícolas comerciales y de precios en (a) el empleo agrícola – mano de obra contratada y trabajo independiente –, b) los precios de los productos que producen los pobres, c) los precios de los productos que consumen los pobres, y d) los resultados totales del crecimiento de la producción. En la mayoría de los países en desarrollo, los pobres de las zonas rurales son agricultores (pequeños propietarios o arrendatarios de algún tipo), pero los trabajadores agrícolas también representan un gran segmento de los pobres de las zonas rurales en varios países latinoamericanos. Las

políticas que afectan directamente los precios relativos de producción y los mercados de factores de producción son los programas agrícolas de comercio, tributación y fijación de precios.

Hasta mediados de los años ochenta, los economistas agrarios que analizaban el impacto de las políticas se centraban tradicionalmente en programas específicos del sector. Desde principios de los años ochenta en adelante, los economistas agrarios han ampliado el alcance de su análisis a fin de considerar el efecto de las políticas económicas generales en el sector. Esto se basa en la hipótesis de que las decisiones de los agricultores en cuanto a producción e inversión se ven afectadas no tan sólo por las políticas de precios agrícolas. El crecimiento agrícola se ve fuertemente afectado por las tendencias de otros sectores de la economía, en particular por las políticas comerciales y macroeconómicas de los gobiernos involucrados. Por ejemplo, si un impuesto a la agricultura reduce la demanda de mano de obra rural, el empleo y los sueldos rurales reales disminuirán, lo que provocará un aumento de la migración a las ciudades y una mayor competencia por lograr un empleo; esto ocasionará, por consiguiente, una reducción general de los ingresos (o un aumento del desempleo), incluidos aquellos generados por el sector urbano informal. Esta interacción es de especial importancia en muchos países en desarrollo donde la agricultura es la columna vertebral de la economía (especialmente en términos de participación en el empleo total) y un sector altamente transable. Los cambios en la protección industrial, los flujos internacionales de capital, los sueldos, y los tipos de cambio nominales pueden reforzar o neutralizar esas políticas específicas del sector, en la misma forma que el gasto gubernamental y los programas de inversión. El crecimiento sectorial sostenido requiere el flujo de recursos entre los sectores que en los distintos períodos de tiempo se ajustan a las oportunidades relativas. Por ende, se requiere una visión de los resultados de toda la economía para comprender la dinámica del crecimiento agrícola. Schiff & Valdés (1998) presentan un estudio de la teoría y la evidencia de las interacciones entre la agricultura y las políticas económicas generales.

A fines de los años ochenta, empezó a emerger un considerable conjunto de conclusiones de investigaciones que presentaban pruebas de que los países que habían adoptado estrategias orientadas al exterior habían tenido mayor éxito que los países que habían intentado construir sus economías sobre la base de estrategias con orientación interna. Al mismo tiempo, una serie de estudios empezó a evaluar los efectos que tenían en la agricultura las intervenciones directas (específicas para la agricultura) y las indirectas (en la economía en general) que afectaban los incentivos de precio en la agricultura. Un estudio comparativo de las políticas de precios agrícolas en los países en desarrollo, realizado por el Banco Mundial, examinó ambos tipos de intervenciones de precios agrícolas en 18 países en desarrollo durante el período comprendido entre 1960 y 1985 (Schiff & Valdés, 1992). En promedio, las intervenciones totales en estos países fueron la aplicación de impuestos a la agricultura a una tasa de alrededor del 26%, lo que dio una pérdida promedio anual en crecimiento del PIB de 1,1%, o 23% durante un período de 20 años. En la región del África Subsahariana, la tasa de tributación (implícita) fue considerablemente mayor. En el contexto de la paliación de la pobreza rural, el estudio concluyó que a) las transferencias de ingresos de la agricultura durante este período habían sido enormes, con un promedio del 45% del PIB agrícola al año; b) el crecimiento económico disminuyó significativamente debido a la tributación agrícola; c) las pérdidas de ingreso en el corto plazo de los pobres de las zonas rurales habían sido considerables, y d) los pobres habían sufrido probablemente pérdidas desproporcionadas en el largo plazo respecto de las familias con mejor situación económica. Esta enorme transferencia debe haber reducido severamente la inversión privada en la agricultura, el crecimiento agrícola y, por consiguiente, el ingreso agrícola y el empleo rural. Las familias urbanas probablemente recibieron los beneficios de las políticas de alimentos baratos a expensas de las familias rurales.

Jaramillo (1998), en un perspicaz estudio nacional de la agricultura y del sector rural en Colombia, analiza el impacto económico de las reformas de política y los mediocres resultados económicos de la

agricultura durante los años noventa en lo que respecta a los ingresos de los pobres de las zonas agrícolas. Jaramillo señala que, como resultado de la liberalización del comercio, la valorización de la moneda y los precios más bajos en la frontera, los resultados de la agricultura en la mayoría de las actividades transables disminuyeron considerablemente, en especial en los cultivos que competían con las importaciones. Por otro lado, aumentaron los de los productos domésticos (no transables). Entre los cultivos transables, sólo dos (arroz y azúcar) experimentaron también mayores retornos como resultado de las medidas especiales de respaldo. Particularmente pertinente en el contexto de la pobreza rural es la conclusión de Jaramillo que establece que si bien el ingreso rural total disminuyó, el estándar de vida de los habitantes rurales más pobres en realidad mejoró. La disminución de los ingresos se concentró en los grupos de ingresos más altos. Estas conclusiones sugieren que, en determinadas condiciones como las de Colombia – en que los agricultores comerciales producen principalmente los productos transables y los pequeños agricultores los productos para el consumo familiar – el destino de la agricultura (en especial de los productos transables) no determina necesariamente el bienestar de los pequeños agricultores pobres, pero puede afectar negativamente a los pobres de las zonas rurales que no tienen tierras o que son trabajadores agrícolas.

¿Por qué aumentó el ingreso de los grupos rurales más pobres en Colombia? Jaramillo sugiere cuatro factores importantes. Primero, apretados mercados laborales después de 1992 como consecuencia del rápido crecimiento del empleo en las zonas urbanas, mayor migración rural-urbana y, posiblemente, mayor empleo en los cultivos ilegales en el sur. Segundo, la mayoría de los pequeños agricultores son productores de bienes no transables destinados al mercado nacional (beneficiados por los precios relativamente más altos relacionados con la valorización de la moneda), y trabajadores sin tierra dedicados a la palma de aceite, al azúcar y a la producción ganadera, a quienes les fue bien después de 1990. Tercero, las familias rurales más pobres parecen gozar de mayores oportunidades de diversificación del ingreso como resultado de la expansión del empleo rural no agrícola. Cuarto, los pobres de las zonas



rurales se beneficiaron del gran aumento de los gastos gubernamentales locales desde 1990, consecuencia de las transferencias desde el gobierno central a las inversiones sociales, según lo dispuesto por la Constitución de 1991.

La situación de Colombia, en el sentido de que los pequeños agricultores están orientados principalmente al mercado nacional y no compiten directamente con las importaciones, no se puede generalizar en América Latina. Por ejemplo, en la República Dominicana, los pequeños agricultores se dedican a la producción de arroz, frijoles, azúcar, café y otros productos que son altamente transables. De manera similar, en algunas regiones de México y Chile, el trigo, el maíz, el arroz, la leche y otros productos transables son importantes fuentes de ingreso de la pequeña agricultura y, por lo tanto, esta última se ve directamente afectada por el curso de la moneda, las políticas comerciales y de precio.

**Factores determinantes de la pobreza a nivel microeconómico: un enfoque cuantitativo.**

Aunque los perfiles de pobreza proporcionan una caracterización bastante precisa de los pobres en las zonas rurales, no entregan una comprensión cuantitativa de los factores determinantes de la pobreza rural. En primer lugar, para identificar los factores determinantes de la pobreza rural es necesario conocer las principales fuentes de ingreso, incluidas las fuentes agrícolas y no agrícolas (incluidas las no laborales) de todos los miembros de la familia. Con respecto al ingreso agrícola, es necesaria una descripción detallada de los ingresos y costos de las actividades agrícolas, y del valor de los bienes producidos y consumidos por la familia. En segundo lugar, considerando que las familias tienen características sociales y económicas muy distintas, es fundamental que los datos proporcionen información sobre las características de cantidad y calidad, tales como características del predio agrícola (por ejemplo, tamaño, ubicación geográfica e infraestructura); acceso al mercado de factores de producción (por ejemplo, tierra y crédito); características demográficas (por ejemplo, edad, educación y tamaño de la familia), e infraestructura pública (por ejemplo, caminos de acceso, electricidad y suministro de

agua). Los datos sobre estas características no sólo son esenciales para analizar en qué medida influyen en los ingresos rurales, sino que también permiten distinguir entre los distintos grupos (por ejemplo, pequeños y medianos agricultores, trabajadores agrícolas sin tierra y trabajadores rurales no agrícolas) para los cuales posiblemente difiere la importancia de los diversos factores determinantes.

Tradicionalmente, el análisis de los factores determinantes de la pobreza rural en América Latina ha sido predominantemente cualitativo. Los enfoques cuantitativos, cuando se han adoptado, se centran de manera característica en los efectos de un factor específico, como el acceso a la tierra o al crédito. Los enfoques metodológicos no pueden analizar las posibles interacciones entre los diversos factores en una forma cuantitativa, y no pueden revelar el impacto relativo (elasticidades parciales) de los cambios en factores específicos supeditados al nivel de otros. Algunos de los enfoques analíticos que han surgido recientemente incluyen la estimación de las funciones de ingreso recurriendo a diversas técnicas econométricas que incluyen los Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) simples, variables instrumentales y modelos de Tobit. Estas funciones de ingreso estimadas, además de identificar los factores determinantes estadísticamente significativos de la pobreza, permiten luego evaluar los efectos parciales en el ingreso de varios factores determinantes y los efectos de la potencial interacción entre ellos.

López & Valdés (2000) presentan una aplicación del enfoque de la función de ingreso para varios países latinoamericanos. Por ejemplo, el ingreso familiar de un agricultor se puede definir de la siguiente forma:

$$Y = w.L_0 + Z + p.f(L-L_0, x, T) - q.x,$$

donde Y es el ingreso familiar (valor neto agregado per cápita de todas las fuentes de todos los miembros de la familia;  $w.L_0$  representa el ingreso laboral de trabajo no agrícola ( $w$  es la tasa de sueldo no agrícola;  $L_0$  es el número de horas no agrícolas trabajadas por los miembros de la familia); Z es el ingreso no laboral no agrícola;  $p$  es el precio de la producción agrícola; L representa el total de horas trabajadas por los miembros de la

familia (por lo tanto,  $L-L_0$  representa el trabajo agrícola);  $x$  corresponde a los insumos comprados;  $T$  corresponde a la tierra;  $q$  es el precio de los insumos comprados, y  $f(\cdot)$  es la función de producción agrícola. El efecto marginal neto de la tierra o de otros factores se puede obtener entonces mediante derivación estándar, al obtener los productos marginales de tierra, trabajo e insumos comprados. Expresado en forma logarítmica, se obtienen las “elasticidades” parciales para cada factor, es decir, el efecto porcentual neto de los cambios de la tierra, el trabajo y el capital en el ingreso familiar.

Una virtud de este enfoque es que se puede distinguir entre los impactos de segundo orden potencialmente cruciales de los cambios de los factores determinantes mediante la reasignación familiar del trabajo entre actividades agrícolas y no agrícolas. Por ejemplo, considerar el efecto del aumento de la tierra en el ingreso familiar neto *versus* su efecto en el valor agrícola de producción. El impacto en el ingreso familiar podría captar el efecto de segundo orden de una disminución en el ingreso de un trabajo no agrícola asociado a la expansión de la superficie de tierra del predio y, por lo tanto, la elasticidad de la expansión de la tierra para el ingreso familiar sería menor que aquella sobre el ingreso agrícola. De manera similar, cuando se evalúa el impacto de la extensión, se puede distinguir entre su efecto positivo directo en el ingreso agrícola – que reflejaría el impacto en la producción – de su impacto de segundo orden potencialmente negativo que implica la reasignación de la mano de obra de modo de excluirla del empleo no agrícola. López (2000) entrega un ejemplo real de este proceso en un estudio sobre la pobreza entre los pequeños agricultores en Chile. A pesar de encontrar un efecto positivo e importante del programa de extensión (subsidiado) del gobierno en la producción de la pequeña agricultura, la participación en el programa de extensión no tuvo un efecto significativo en el aumento del ingreso familiar total neto de los pequeños agricultores, debido a una reducción del ingreso no agrícola. En otras palabras, el enfoque de la función del ingreso familiar rural es lo suficientemente flexible para ajustarse ante restricciones de la liquidez potencialmente vinculantes y diversas “imperfecciones” del mercado laboral (por ejemplo, diferencias importantes entre rentas laborales no agrícolas y agrícolas en el margen).

El estudio de López & Thomas (2000) sobre Paraguay ilustra cómo el uso del análisis de datos de panel – en contraposición al análisis transversal – mejora la capacidad para cuantificar los factores determinantes del ingreso familiar en forma más precisa. Una muestra de 286 agricultores con características socio-económicas muy distintas fue encuestada en dos rondas, primero en 1991 y nuevamente en 1994, a fin de proporcionar un panel de datos. Un enfoque de los datos de panel considera el efecto que tienen sobre el ingreso los cambios en la tierra cultivada o que poseen a través del tiempo las mismas familias o las mismas personas, controlando de esa forma el factor de capacidad de gestión. Los estudios transversales normalmente identifican una correlación amplia y significativa entre la cantidad de tierra cultivada y el ingreso, pero dado que es probable que la cantidad de tierra esté correlacionada con la capacidad de gestión del agricultor, esta correlación puede sobrestimar el efecto causal de la tierra sobre el ingreso. López & Thomas (2000) estiman una función de ingreso donde el ingreso familiar neto total se expresa de la siguiente forma:

$$Y = Y_f + W_0 \cdot L_0 + N$$

Donde  $W_0$  es la proporción de sueldo no agrícola;  $L_0$  es el nivel de trabajo no agrícola;  $N$  es el ingreso no laboral y no agrícola.  $Y_f$  es el ingreso agrícola neto definido como una función de la producción y de los precios de los insumos, como el factor atributos de la familia (educación, edad, tamaño de la familia y proporción de dependencia), tierra propia y alquilada, un vector de insumos comprados variables, el capital de propiedad de la familia, ubicación, e infraestructura disponible para la familia (camino, electricidad).

Mediante el uso de una variante del enfoque de la función de ingreso, en su estudio sobre la pobreza rural en Colombia, López & Valdés (2000) aplicaron una Regresión de Mínimos Cuadrados en Dos Etapas del ingreso per capita de agricultores, trabajadores sin tierra empleados principalmente en la agricultura, y trabajadores sin tierra empleados en actividades rurales no agrícolas. Además de estimar los efectos del ingreso asociados a los cambios de varios factores determinantes (por

**RECUADRO 5: El enfoque de la función de ingreso: Algunos resultados comparativos de seis países latinoamericanos.**

Los rendimientos de la educación en la agricultura son sorprendentemente bajos en la mayoría de los casos. Un aumento de un año en el nivel promedio de escolaridad aumenta típicamente el ingreso anual per cápita de la familia en menos de US\$ 20 por persona. El principal aporte de la educación en las zonas rurales parece ser preparar a los jóvenes para que emigren a las zonas urbanas y ciudades.

Hay un fuerte efecto negativo del tamaño de la familia y de la dependencia en el ingreso per cápita. La evidencia en el caso de los países desarrollados sugiere que el tamaño de la familia está determinado por la demanda, en cuyo caso este elevado efecto negativo podría no verse afectado en mayor medida por las políticas. Sin embargo, en las zonas rurales de los países en desarrollo podría esperarse que el tamaño de la familia tuviera un componente exógeno importante y, por consiguiente, las políticas podrían tener importantes consecuencias hasta ahora no consideradas en las estrategias de paliación de la pobreza rural.

La evidencia empírica en el análisis sugiere que la contribución de la tierra al ingreso familiar total per cápita es pequeña, con la excepción de El Salvador y Paraguay. La elasticidad del ingreso con respecto a la tierra en Chile, Colombia y Perú es en todos los casos inferior a 0,15. Es decir, un aumento del 10% en la tierra aumentaría el ingreso en menos de un 1,5%. Esto contrasta directamente con la elasticidad de la producción agrícola frente a la tierra, que fluctúa entre 0,36 y 0,46. El análisis sugiere que los resultados a escala son en general constantes, y el producto marginal de la tierra es mayor entre los pequeños agricultores. Sin embargo, en el caso de Honduras y Paraguay, donde se disponía de datos para hacer la comparación de la productividad total del factor, López & Valdés (2000) determinaron que los predios pequeños, medianos y grandes no mostraban diferencias estadísticamente significativas en la productividad total del factor. Esto se contradice con la opinión generalizada de que existe una relación en U invertida entre tamaño del predio y productividad total del factor (por ejemplo, Binswanger, Deininger y Feder, 1995).

Una pregunta polémica en América Latina es si los pequeños agricultores tienen mejor o peor situación que los trabajadores agrícolas sin tierra. Debido a las limitaciones de la base de datos, el estudio pudo examinar sólo un subgrupo de los países y, por ende, la evidencia no es concluyente. En el caso de El Salvador, la evidencia muestra que los trabajadores sin tierra no tienen una situación significativamente peor que los pequeños agricultores. Sin embargo, en Perú, la evidencia indica que los trabajadores sin tierra tienen menores gastos e ingresos per cápita.

Fuente: López & Valdés (2000).

ejemplo, tierra, capital, características demográficas y ubicación), el enfoque econométrico permite captar la interdependencia mutua (y no una causalidad en un sentido) entre educación e ingreso al separar los efectos de la educación en los ingresos del efecto de los ingresos en la demanda por educación. Concluyen que, aunque la educación tiene un efecto de cierta importancia en los ingresos, el efecto de los ingresos en la educación es mucho mayor que el efecto que tiene en los ingresos la educación de los miembros que trabajan. Por lo tanto, en Colombia, una política aislada de inversión en educación, podría tener sólo efectos modestos en los ingresos. Las conclusiones de un estudio comparativo de López & Valdés (2000) sobre los factores determinantes de la pobreza rural en seis estudios de países latinoamericanos se resumen en el Recuadro 5.

Ante la imposibilidad de trabajar con funciones de ingreso debido a que no se cuenta con los datos necesarios, algunos autores han estimado las funciones de ingreso de los agricultores. Recientemente se aplicó a los datos de Brasil una estimación muy innovadora, cuantitativa y pertinente de las funciones de ingresos (Banco Mundial, 2000a, Capítulo 5). El ingreso agrícola se definió como una función de tierra, trabajo, equipo agrícola, algo de asistencia técnica, insumos comprados, educación, tamaño de la familia y otras variables que incluían edad de los agricultores y ubicación. Mediante el uso de una especificación de forma funcional flexible, se obtuvieron elasticidades que varían de acuerdo con el tamaño y las características específicas del predio agrícola y, por lo tanto, es posible analizar de acuerdo con el tamaño del predio el efecto cuantitativo de varios factores en los ingresos.

Una conclusión importante en este estudio sobre Brasil es que varios de los parámetros asociados a las interacciones determinantes son estadísticamente significativos. Por ejemplo, la rentabilidad marginal de los activos individuales depende en gran medida de los niveles de otros activos, del capital humano y de las características demográficas de la familia. Esto sugiere que factores tales como la edad, la educación y la riqueza influyen enormemente en la tasa de rentabilidad de los factores tales como tamaño del predio agrícola y mano de obra. Si bien

estas interacciones económicas se pueden intuir, hasta ahora pocos estudios han intentado explícitamente calcular sus magnitudes relativas. Además, muchos de los términos interactivos que involucran precios y activos son significativos, lo que sugiere que la rentabilidad de los activos depende bastante de los precios. Por ejemplo, el estudio concluye que un aumento del 10% en los precios de exportación aumenta el valor marginal de la mano de obra en alrededor de un porcentaje igual y si bien las rentas agrícolas responden positiva y sólidamente al tamaño del predio en el caso de los agricultores que trabajan predios grandes, el impacto en los predios pequeños es mínimo. Esto sugiere que sin aportes significativos de activos complementarios, tales como crédito y capital, las rentas de la tierra en sí pueden ser muy pequeñas.

Los efectos de lo que se ha denominado el «paquete» de servicios respecto de la rentabilidad de la educación y los servicios sociales, similar a los términos interactivos en el estudio sobre Brasil, también aparecen con fuerza en un estudio sobre la pobreza en Perú (Banco Mundial, 1998b). El problema de la política es que el impacto adicional positivo de un nuevo servicio aumenta con el número total de servicios disponibles. La lógica subyacente es que la entrega conjunta de servicios, tales como agua potable, mejorará el bienestar de la familia en mayor medida si va acompañado de otros servicios (por ejemplo, servicios sanitarios). Los beneficios reales podrían sólo materializarse si los servicios se entregan en conjunto. En el estudio sobre Perú, también se determinó que los servicios de electrificación y sanitarios aumentaban el rendimiento de la educación en forma significativa en las zonas rurales y urbanas por igual, dado que los niños podían leer y estudiar por más tiempo en la noche. De manera similar, se demostró que mejores caminos rurales y transporte rural tenían un impacto muy positivo en el rendimiento de la educación rural.

## 5. ALGUNAS MATERIAS TEMÁTICAS CLAVES SOBRE POBREZA RURAL

### **Empleo Rural No Agrícola (RNA) y pobreza: análisis de hechos y políticas.**

El empleo rural no agrícola es elevado y está en crecimiento en América Latina; representa en la actualidad más de un tercio del empleo rural total y el 40% del ingreso total de las familias rurales (Berdegue et al., 2000). Entre los pequeños agricultores, el aporte del ingreso no agrícola al total del ingreso familiar varía considerablemente. En Chile, la proporción es de alrededor de un 60%, en tanto que en Paraguay, Honduras, Colombia y El Salvador fluctúa entre el 28% y el 36%, y en Perú es de aproximadamente un 6% (López & Valdés, 2000).

Klein (1992) realizó el primer estudio sistemático del empleo RNA en América Latina (para 18 países) durante la década de los setenta. Trabajos recientes más significativos sobre este tema incluyen los estudios de Berdegue et al. (2000), los estudios sobre Ecuador y El Salvador de Lanjouw (2000), y el trabajo sobre Brasil (Banco Mundial, 2000a). Ahora se reconoce universalmente que las actividades RNA son convenientes y que podrían representar una pieza clave en una estrategia de reducción de la pobreza rural. Por lo tanto, la pregunta se ha hecho pragmática: ¿Qué se requiere y quién paga para hacer que las zonas rurales sean más atractivas para la creación de empleos RNA? Los citados estudios entregan puntos de partida útiles para abordar esta pregunta.

Respecto de Ecuador y El Salvador, Lanjouw (2000) concluye que la mayoría de las empresas rurales son pequeñas empresas familiares (con dos a tres trabajadores cada una). En general, la relación de mujeres a hombres empleados en el sector RNA es mayor que en la agricultura. El sexo parece ser un factor determinante importante para acceder al empleo RNA y, por ende, las políticas están orientadas a brindar apoyo a las mujeres: educación, centros de atención de menores y acceso al financiamiento son todos factores que podrían fortalecer la capacidad de las mujeres para acceder a trabajos mejor remunerados. Lanjouw (2000) cita evidencias de mayores actividades RNA en zonas donde existe



mejor infraestructura rural (por ejemplo, caminos, electricidad y comunicaciones). Sus conclusiones sugieren que una mayor educación y acceso a esa infraestructura rural aumenta significativamente la posibilidad de que una familia administre una empresa familiar.

Berdegue et al. (2000) y Reardon et al. 2000) analizan la información de un gran número de estudios sobre actividades RNA en la región, realizados desde 1994. No encuentran evidencia de una correlación importante entre las tendencias en el empleo RNA y el crecimiento general en el PIB agrícola. Esto lleva a la hipótesis de que las tendencias reflejan más bien patrones específicos de cambio en la agricultura (por ejemplo, intensificación y diversificación) y en las actividades no agrícolas en el sector rural (por ejemplo, agroindustrialización y turismo) (Berdegue et al., 2000). Otra conclusión notable es que un porcentaje importante corresponde a trabajos RNA de baja calidad y productividad que si bien contribuyen a aumentar el ingreso familiar y a compensar las fluctuaciones estacionales de los ingresos, no dan un impulso real que permita lograr la superación de la pobreza y un desarrollo sostenible.<sup>11</sup>

En general, una revisión de esta literatura sugiere varias hipótesis de trabajo práctico. Una es que las actividades RNA tienden a desarrollarse en zonas donde la agricultura es más próspera y donde hay mayor acceso a la infraestructura. El dilema es qué hacer en el caso de las regiones agrícolas más pobres, en especial si tienen bajos niveles de infraestructura y donde el ingreso agrícola es bajo. También se requiere examinar más detalladamente si hay características sistemáticas (por ejemplo, educación) que determinen qué personas participan en empleos RNA mejor versus peor pagados. Los mercados dinámicos no son los municipios más pobres. Una segunda consideración es cómo identificar los mercados potencialmente dinámicos y qué haría falta para vincular las zonas productivas más pobres con esos mercados. Se han analizado complejos productivos, trabajo agrícola contractual y otras posibilidades,

---

<sup>11</sup> El estudio del Banco Mundial (2000a) sobre empleo RNA en las zonas rurales de Brasil entrega conclusiones similares.

y se han probado muchas de ellas. Estas no parecen sobrevivir por mucho tiempo en las regiones agrícolas más pobres, en parte debido a que es costoso organizar a los pequeños agricultores dispersos en zonas de baja productividad. Tercero, los gobiernos locales y regionales, en colaboración con el sector privado, pueden identificar «bienes públicos» cruciales, incluidas las inversiones, que contribuyan a fortalecer la conexión entre agroindustria, agricultura, comercio e intercambio.

### **Pobreza rural, mujeres y grupos indígenas en América Latina: ¿Falla del gobierno o del mercado?**

Si bien se reconoce ampliamente que la incidencia de la pobreza es especialmente alta entre los pueblos indígenas y las mujeres, hasta ahora ningún análisis empírico sistemático ha identificado los principales factores determinantes que expliquen esto. Hay una gran verdad cuando se dice que no todos los pobres de zonas rurales que son pobres son indígenas, pero casi todos los indígenas son pobres. ¿Por qué?

Korzeniewics (2000) analiza la literatura existente sobre género y grupos indígenas y llega a varias conclusiones sorprendentes. Primero, en el mercado laboral no hay evidencia de discriminación por sexo determinada por el mercado. La participación femenina en el trabajo continúa siendo baja, pero ha aumentado significativamente. Segundo, las diferencias de sueldo fueron menos marcadas en América Latina que en muchos países industriales. Concluye que «la mayoría de las desventajas que experimentan las mujeres en sus actividades generadoras de ingreso se relacionan con deficiencias gubernamentales, incluidas normas discriminatorias (por ejemplo, restricciones respecto del número de horas que se permite que trabaje una mujer, restricciones respecto de su participación en diversas actividades, y respecto del título de la tierra), asignación discriminatoria de terrenos públicos, y sub-inversión en programas sociales, tales como cuidado de los hijos para los pobres y programas de extensión focalizados en las mujeres (Korzeniewics, 2000). Estas conclusiones entregan pautas claras respecto de cuáles son las principales áreas en que el gobierno puede intervenir en favor de las mujeres trabajadoras.

A principios de la década de los 90, los latinoamericanos indígenas representaban un porcentaje levemente inferior al 10% de la población total, con la mayor parte concentrada en Mesoamérica y los Andes. Su diversidad cultural es sorprendente; se hablan más de 400 lenguas indígenas. Con respecto a las mujeres, las desventajas que afectan a los pueblos indígenas parecen deberse principalmente a las deficiencias gubernamentales y a la falta de educación, y no a una discriminación inducida por el mercado. De manera característica, las personas indígenas en las zonas rurales trabajan en forma independiente, tienen poca educación, no cuentan con servicios sociales, y a menudo viven en zonas marginales. La evidencia respecto de Perú indica que aunque las diferencias de sueldo son grandes, la mayoría de las diferencias con la población no indígena puede explicarse por los bajos niveles de educación de los pueblos indígenas y la calidad de dicha educación (López & della Maggiora, 2000).

Cada vez más, los movimientos indígenas de las bases, guiados por una nueva generación de representantes elocuentes, están entregando a los pueblos indígenas mayor expresión en la arena política, lo que puede provocar cambios importantes en el marco legal y de formulación de políticas en sus países (Partridge, Uqillas y Johns, 1998). Se requiere una estrategia social que permita anticiparse a los hechos, a fin de reducir la pobreza entre las poblaciones indígenas rurales, que incluya programas de asistencia social diseñados para condiciones culturales específicas, y con una efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de estos programas. Educación de mejor calidad, programas básicos de salud y nutrición, títulos de la tierra, mercado mejorado y acceso a la infraestructura (por ejemplo, electricidad, riego y caminos), constituyen en su totalidad prioridades en el programa de reducción de la pobreza entre los pueblos indígenas de la región.

### **Pobreza rural y degradación de los recursos naturales en América Latina**

La mayoría de los pobres de las zonas rurales cultivan tierras altamente erosionables. La pobreza rural y la erosión del suelo están estrechamente

relacionadas. Aunque no es necesariamente la causa principal, la pobreza rural a menudo provocará la degradación de los recursos. En su análisis del círculo vicioso que rodea a los agricultores más pobres, López & Valdés (2000, Capítulo 1) concluyen lo siguiente: “En la medida en que la población aumenta, en particular en zonas con pocas oportunidades de empleo no agrícola, se desencadena un proceso de intensificación de los cultivos. La intensificación bajo condiciones de fragilidad del suelo - una porción considerable de superficie en laderas de cerros en el trópico - lleva generalmente a la rápida degradación del suelo, a menos que se realicen inversiones significativas para protegerlo». Sin embargo, la pobreza reduce la capacidad de asumir el manejo de la degradación del suelo, dado que limita la posibilidad de ahorrar para invertir en la protección de la tierra que se cultiva. Esta situación se agrava aún más por la falta de acceso al crédito, períodos prolongados de gestación de la mayoría de estas inversiones destinadas a proteger el suelo, y por fallas en las políticas, en particular aquellas que provocan inseguridad en cuanto a la tenencia de la tierra y aquellas que restringen el acceso a la tierra a los pobres de las zonas rurales (Barbier, 2000). Esta es por cierto una visión general incompleta del nexo entre pobreza rural y degradación de los recursos; la literatura sobre temas ambientales se está expandiendo rápidamente en América Latina, en parte porque los gobiernos y el público en general están cada vez más conscientes y preocupados de los temas ambientales, tales como el bosque nativo y el manejo de las aguas. Sin embargo, las materias específicas en cuanto a cómo abordar el tema de los agricultores más pobres en ecosistemas frágiles continúan siendo un área de investigación no desarrollada plenamente en América Latina.

### **Tierra**

Históricamente, muchos economistas en América Latina creían que el carácter crónico de la pobreza en la agricultura de la región era una consecuencia directa de los sistemas de tenencia de la tierra. Esta opinión sostenía que las estructuras imperantes del mercado de la tierra no habían brindado oportunidades a los pobres de las zonas rurales para acceder a la tierra. Estas opiniones han evolucionado debido a diversas razones. Por una parte, varios países realizaron reformas agrarias masivas y la

situación de los beneficiarios de estas reformas no mejoró conforme a lo esperado. Primero México, hace muchos años, y luego otros países, entre los que se incluyen Bolivia, Cuba, Nicaragua, El Salvador, Perú y Chile, implementaron reformas agrarias masivas, en tanto que en Colombia, Venezuela y Brasil se implementaron reformas agrarias de menor escala. Por otra parte, porque en el marco de las políticas - orientadas básicamente al mercado, con un sistema de comercio abierto y en que la inversión privada es el motor del crecimiento agrícola - las expropiaciones de la tierra y de los bienes que forman parte de ella sin un pago íntegro pueden provocar una reducción considerable de la inversión privada y poner en riesgo todo el paquete de reformas económicas. Naturalmente, las reformas agrarias masivas que paguen el valor íntegro de la tierra serían extraordinariamente costosas para los gobiernos, y excederían los recursos fiscales disponibles. La evaluación de la estrategia, realizada en forma objetiva y fundada, está bien sintetizada por Binswanger & Elguin (1989) cuando afirman que las estrategias anteriores para mejorar el acceso de los pobres a la tierra a través de la expropiación fundada en reformas agrarias manejadas por el gobierno, han demostrado ser onerosas, polémicas y no viables en muchos países.

Ahora que ha finalizado la era de las reformas agrarias masivas sobre la base de expropiaciones gubernamentales mediante pago parcial o sin retribución alguna a los propietarios de la tierra, los pobres sin tierra, para quienes el acceso a la misma significaría un camino para salir de la pobreza, deben recurrir, en cambio, al mercado de la tierra. Paradójicamente, aunque se cuenta con muchos trabajos de investigación sobre la reforma agraria en América Latina, continúa siendo escasa la literatura que analiza alternativas para la reforma agraria que promuevan un mayor acceso a la tierra mediante arrendamiento, cultivos en co-participación, arrendamiento de largo plazo y trabajo agrícola contractual. Más recientemente, los proyectos piloto que se fundan en la denominada "reforma agraria basada en el mercado" (sustentada en las ventas voluntarias por parte de los propietarios de la tierra) están ganando popularidad en algunos países, en particular en el noreste de Brasil, donde los valores de la tierra son excepcionalmente bajos, y en Colombia, como consecuencia de la inseguridad que provoca la guerrilla (por ejemplo,

secuestro en que se exige rescate) en zonas rurales y que aqueja en especial a los propietarios de grandes haciendas.

El acceso directo a la tierra puede ser crucial como medio para emplear en forma íntegra la mano de obra, en especial cuando otras fuentes de empleo e ingreso son débiles. Carter & Zegarra (2000) analizan la evidencia teórica y empírica con respecto al funcionamiento del mercado de la tierra, la competitividad de los distintos tipos de productores que en él existen, y los nexos entre mano de obra, pobreza y acceso a la tierra, y señalan que “la mano de obra subutilizada que caracteriza a la pobreza rural pareciera proporcionar a las personas pobres una ventaja competitiva potencial en los mercados de la tierra”. Sin embargo, este hipotético proceso natural de subdivisión de la tierra que proporciona acceso a los pobres sin tierra (bajo la premisa de una oferta escasa de mano de obra) no se está produciendo, presumiblemente, como consecuencia de (a) los elevados precios de la tierra – por sobre el valor actual del rendimiento agrícola –, y porque (b) los gastos de transacción asociados a la subdivisión agrícola encarecen el costo de aumentar el número de pequeñas unidades.

Una consideración importante con respecto a la relación tierra-pobreza es si el valor de la tierra como fuente de ingreso familiar es mayor o menor que su valor como fuente de producción agrícola. López & Valdés (2000) abordaron recientemente este tema por primera vez y concluyeron que el aporte de la tierra al ingreso per cápita es pequeño, al medirlo por la elasticidad del ingreso con respecto a la tierra que es inferior a 0,20, en abierto contraste con la elasticidad de la producción agrícola con respecto a la tierra, la que en la muestra de países latinoamericanos estudiados fluctuaba entre 0,36 y 0,46.

¿Será la redistribución de la tierra el instrumento principal para reducir la pobreza rural en América Latina en la aurora del nuevo milenio? Probablemente no. Como señalaron de Janvry & Sadoulet (1993), “con la etapa de la reforma agraria en gran escala virtualmente terminada, se pueden explorar estrategias menos confrontacionales”. Entre otras cosas, estas podrían incluir el mejoramiento de los mercados de arrendamiento, la entrega y registro de títulos de dominio en el caso de los pequeños

agricultores y ocupantes ilegales, trabajo agrícola contractual y alianzas con pequeños propietarios. ¿Por qué existe una falla en el desarrollo institucional que reduciría los costos de operación relacionados con información, control, negociación y cumplimiento de los contratos de arrendamiento de la tierra? Se debe analizar mayormente esta materia. Una hipótesis, de acuerdo con de Janvry & Sadoulet (1993), es que la falla proviene, en gran medida, de la debilidad de los derechos de propiedad, una estructura legal obsoleta, falta de cumplimiento legal de los contratos y elevados costos de operación en los mercados de la tierra y del crédito por una sobrecarga de procedimientos formales. En esencia, esto es más una falla del gobierno que una falla del mercado *per se*. Además, cabe hacer notar que en algunos países como Brasil, el código del trabajo y la forma en que se aplica también parecen ser una importante limitación para el desarrollo del mercado del arrendamiento de la tierra, dado que otorga derechos legales para que el arrendatario se quede en el predio agrícola arrendado (Banco Mundial, 2000a).

Finalmente, una advertencia con respecto a las comparaciones de la distribución de la tierra en América Latina. Cuando se interpretan las cifras censales sobre distribución de la tierra por tamaño, es necesario basar las comparaciones en unidades reales de tierra (es decir, ajustarlo por las diferencias en la capacidad productiva). A la fecha, sólo en unos pocos países se dispone de los coeficientes necesarios para hacer los ajustes por diferencias de productividad entre las distintas regiones. Lamentablemente, estas diferencias son con frecuencia enormes. En términos de tierra de capacidad productiva equivalente, un predio de 20 hectáreas en una región puede ser equivalente a un predio de 80 o más hectáreas en otra. A pesar de que la falta de estos datos para hacer ajustes por las diferencias de productividad limita enormemente el análisis de la estructura del predio por tamaño en la mayor parte de América Latina, tanto los investigadores como los organismos están publicando numerosos cuadros de redistribución de la tierra agrícola sobre la base de unidades de tierra no ajustadas. Es necesario corregir esta falta de datos si ha de llevarse a cabo un análisis racional de la redistribución de la tierra y, por cierto, si ha de desarrollarse un sistema justo de impuestos territoriales.

### **Descentralización y pobreza rural: creación de capital social**

Debido a la naturaleza heterogénea de la pobreza rural y a sus características (por ejemplo, diferencias con respecto al acceso a los bienes, características familiares, contexto institucional, especificidad regional, etc.), las vías para salir de la pobreza rural son igualmente diversas. Esto sugeriría que los programas de desarrollo rural y las estrategias de paliación de la pobreza rural deberían estar orientados por los requerimientos y diseñados para satisfacer estas necesidades locales heterogéneas. En este contexto, además de no haber considerado la heterogeneidad a nivel de comunidad, el fracaso de varios proyectos de desarrollo rural desde la década de los setenta puede estar en parte asociado a una participación inadecuada de la comunidad e insuficiente capacidad local y, asimismo, a la excesiva centralización de la toma de decisiones – una fuente común de mala asignación de recursos inducida políticamente (véase, van Zyl et al., 2000) –. Esto justifica ir más allá de la heterogeneidad de los pobres y también estimularlos realmente para que participen activamente en la identificación de sus necesidades y se organicen a sí mismos a fin de poder presionar de manera eficaz por la satisfacción de sus necesidades (Lipton y van der Gaag, 1993). En otras palabras, un objetivo clave en una estrategia de reducción de la pobreza debería ser estimular a los pobres dentro de las comunidades para que creen el capital social que conforman «las bases», y que a la vez les otorgue una voz política colectiva y les sirva de apoyo para participar en el manejo de sus propios esfuerzos de desarrollo local.

Los enfoques pasados, como los denominados Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (PDRI), si bien se basaban en la necesidad de contar con operaciones más localizadas, no lograban involucrar adecuadamente a los pobres en un proceso participativo ni crear capital social local (van Zyl et al., 2000). La experiencia reciente obtenida en un número cada vez mayor de países en desarrollo sugiere que los programas de desarrollo adecuadamente descentralizados y acompañados de esfuerzos paralelos destinados a promover una mayor participación y autonomía en la toma de decisiones en las comunidades locales pueden ofrecer oportunidades reales de mejorar los resultados en cuanto a desarrollo rural.



Estos programas rediseñados sustentados en la comunidad pueden ser particularmente eficaces en lo que respecta a la entrega de una amplia variedad de infraestructura de bienes públicos. Por ejemplo, una reciente evaluación global (van Zyl et al., 2000) de los denominados Proyectos de Paliación de la Pobreza Rural (PPPR) introducidos en colaboración con el Banco Mundial en ocho estados del noreste de Brasil, concluyó que éstos habían logrado los objetivos y, en gran medida, las metas fijadas al inicio de los proyectos en 1995. Entre los subproyectos de infraestructura de bienes públicos, la electrificación rural y el suministro de agua dominaban el perfil de los requerimientos de la comunidad, pero la amplia gama de otro tipo de infraestructura requerida (por ejemplo, mejoramiento de caminos, pequeños puentes y teléfonos públicos) reflejan la heterogeneidad prevista en las prioridades de desarrollo en las diferentes comunidades. El éxito de los subproyectos productivos (es decir, aquéllos que requerían inversión directa en producción o procesamiento de bienes agrícolas y no agrícolas) que en general se requieren después que se satisfacen las necesidades de infraestructura de las comunidades, dependía de la complejidad del proceso productivo (los proyectos simples incluían «casas de farinha», pequeños sistemas de riego y mecanización agrícola) y de la extensión en que la actividad estaba expuesta a los riesgos del mercado. Empresas más complejas (por ejemplo, fábricas de vestuario, cerámica y ladrillos) tuvieron cierto éxito, pero fue necesario un respaldo técnico significativamente mayor.

## **6. MIRADA HACIA EL FUTURO: INVESTIGACIÓN EMERGENTE Y DESAFÍOS DE POLÍTICA**

En conclusión, sobre la base de lo expuesto precedentemente y de otros estudios, identificamos áreas que tradicionalmente se han abordado de manera inadecuada en la mayoría de los países:

- Comprensión de la naturaleza y de los factores determinantes de la pobreza rural – Mejor comprensión con respecto a quiénes son los pobres y dónde se encuentran, y qué les impide salir de la pobreza.

- Situación de los grupos indígenas y consideraciones relativas al género. La necesidad de distinguir entre fallas del mercado y del gobierno desde la perspectiva de las políticas.
- Lo dicho con respecto a la degradación del medio ambiente – la pobreza y las relaciones ambientales - el círculo vicioso entre pobreza y degradación de los recursos en determinadas áreas.
- Los desafíos y oportunidades institucionales para mejorar el acceso de los pobres a la educación en las zonas rurales y la calidad de su educación.
- La necesidad de una perspectiva rural integrada y de base más amplia, en contraposición con un enfoque agrícola limitado, con especial atención a la economía del sector de empleo rural no agrícola.
- Atención insuficiente a la descentralización y a la función de los gobiernos locales, de las instituciones comunitarias y del sector privado. Es prioritaria la descentralización que conduzca a gobiernos locales para el suministro de bienes públicos.
- El desarrollo de mercados de factores de producción modernos (tierra, finanzas, trabajo) debe ser el punto central de una estrategia de desarrollo rural para el futuro. Por ejemplo, la integración de los mercados laborales, un área subestimada por los especialistas en desarrollo rural, es un factor predominante en el mejoramiento de las condiciones económicas de los agricultores sin tierra y de bajos ingresos.

#### AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a William Meyers sus sugerencias y a Kostas Stamoulis sus útiles comentarios respecto de la versión preliminar.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial 1997. *Rural development: from vision to action*. Washington, DC.
- Banco Mundial. 1993. *Poverty reduction handbook*. Washington, DC.
- Banco Mundial. 1998a. *El Salvador: rural development study*. Un estudio del país realizado por el Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial. 1998b. *Peru: agriculture development strategy*. Washington, DC.
- Banco Mundial. 2000a. *Rural poverty reduction in Brazil: towards an integrated strategy*. Procesado. Washington, DC.
- Banco Mundial. 2000b. *Poverty and income distribution in a high growth economy: the case of Chile 1987-98*. Procesado. Washington, DC.
- Banco Mundial. 2000c. *Nicaragua poverty assessment*. Procesado. Washington, DC.
- Barbier, E. 2000. Rural poverty and natural resource degradation. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural Poverty in Latin America*. Londres: Macmillan.
- Berdegue, J., Readon, T. & Escobar, G. 2000. *Rural non-agricultural employment and income in Latin America and the Caribbean*. Presentado en Nueva Orleans en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beyer, H. 1997. *Distribución de ingreso: Antecedentes para la discusión*, Estudios Públicos #65. Santiago: Centro de estudios públicos (CEP)
- Binswanger, H. & M. Elguin 1989. What are the Prospects for Land Reform? En Maunders A. & A. Valdés (Eds.), *Proceedings International Association of Agricultural Economics (IAAE)*, Aldershot, Dartmouth, Reino Unido.
- Binswanger, H., Deininger, K. & Feder, G. 1995. Power distortions, revolt and reform in agricultural land relationships. En Behrman J. & T.N. Srinivasan (eds.). *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier.
- Carter, M.R. & Zegarra, E. 2000. Land markets and the persistence of rural poverty: post-liberalization policy options. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan.

- Contreras, D., Bravo, D. & Millan, I. 2000. The distributional impact of social expenditure in Chile. En *Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy: The Case of Chile 1987-98*. Procesado. Banco Mundial, Washington, DC.
- De Gregorio, J. & Cowan, K. 1996. *Distribución de ingreso en Chile: Estamos mal? Ha habido progreso? Hemos retrocedido?* Estudios Públicos #64. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- de Janvry, A. & Sadoulet, E. 1993. Adjustment policies, agriculture and rural development in Latin America. En Singh A. & Tabatabei, H. (eds.). *Economic crisis and Third World Agriculture*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- de Janvry, A. & Sadoulet, E. 1999. *Rural poverty and the design of effective rural development strategies*. Presentado en Bahía, Brasil, en la Junta Interamericana de Agricultura.
- de Janvry, A. & Sadoulet, E. 2000. *Making investment in the rural poor into good business: new perspectives for rural development in Latin America*. Presentado en Nueva Orleans en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Deaton, A. 1997. *The analysis of household surveys: a microeconomic approach to development policy*. Baltimore, MD, EE.UU.: Johns Hopkins Press para el Banco Mundial.
- Dollar D. & Kraay, A. 2000. *Growth is good for the poor*, Banco Mundial, Grupo de Investigación de Economía del Desarrollo, Washington, DC. <http://www.worldbank.org>.
- Echeverria, R. 1998. *Strategic elements for the reduction of rural poverty in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.
- Echeverria, R. 2000. *Strategy for agricultural development in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.
- Elbers, C., Lanjouw, J.O. & Lanjouw, P. 2000. *Welfare in villages and towns: micro-estimation of poverty and inequality*, Mimeo, Free University of Amsterdam y Banco Mundial.

- Estudios Públicos #65. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Ferreira, F. & Litchfield, J. 1997. *Growing apart: inequality and poverty trends in Brazil in the 1980s*. LSE STICERO DARP Discussion Paper #23, Londres.
- Ferreira, F., Lanjouw P. & Neri, M. 2000. *A new profile for Brazil using PPV, PNAD and census data*. mimeo, IPEA/PUC/Banco Mundial, Río
- Haddad, L. & Kanbur, R. 1990. *Are better-off households more unequal or less unequal?* Policy Research and External Affairs Working Paper, #373. Washington, DC: Banco Mundial.
- Harberger, A.C. 1999. Monetary and fiscal policy for equitable economic growth. En Tanzi V. & K. Chu (eds.). *Income distribution and high-quality growth*. Cambridge, MA, EE.UU.: MIT Press.
- Hentschel, J. 1999. *Peru: poverty comparisons*, Banco Mundial, Depto. Países 6, Washington, DC.
- Hentschel, J., Lanjouw, J.O., Lanjouw, P. & Poggi, J. 2000. Combining census and survey data to trace the spatial dimensions of poverty: a case study of Ecuador. *The World Bank Economic Review*, 14(1): 147-165.
- Jaramillo, C.F. 1998. *Liberalization, crisis, and change in Colombian agriculture*, Colorado, EE.UU.: Westview Press.
- Johnson, D.G. 1996. Agriculture in economic development revisited, En Antle J. & D. Sumner (eds.). *Selected papers of D. Gale Johnson. Vol. 1*. Chicago, Illinois, EE.UU.: University of Chicago Press.
- Klein, E. 1992. *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Documento de Trabajo No.364, Programa Regional de Empleo en América Latina y El Caribe, Santiago, Chile.
- Korzeniewicz, R. 2000. Rural poverty, women, and indigenous groups in Latin America. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.
- Krugman P.F. 1991. *Geography and trade*. Cambridge, MA, EE.UU.: MIT Press.
- Lanjouw, P. 2000. Rural non-agricultural employment and poverty in Latin America: evidence from Ecuador and El Salvador. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.

- Lanjouw, P., Mistiaen, J.A. & Ozier, B. 2000. *Micro-level estimation of poverty and inequality: methods and case study evidence*. Mimeo. Washington, DC.
- Lipton, M. & van der Gaag, J. 1993. *Including the poor*, World Bank & IFPRI Symposium Proceedings, Washington, DC: Banco Mundial
- López, R. & della Maggiora, C. 2000. Rural poverty in Peru: stylized facts and analytics for policy. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.
- López, R. & Thomas, T. 2000. Rural poverty in Paraguay: the determinants of farm-household income. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.
- López, R. & Valdés, A. 2000. *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.
- López, R. 2000. Determinants of rural poverty in Chile: evaluating the role of public extension/credit programs and other factors. En López R. & A. Valdés (eds.). *Rural poverty in Latin America*. Londres: Macmillan Press.
- MIDEPLAN. 1996. *Realidad económico-social de los hogares de Chile: algunos indicadores relevantes de las encuestas CASEN 1992 y 1994*. Santiago.
- Morley, S. 1995. *Poverty and inequality in Latin America: the impact of adjustment and recovery*. Baltimore, EE.UU.: Johns Hopkins University Press
- Partridge, W., Uquillas, J. & Johns, K. 1998. *Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America*. LATAD, Washington, DC: Banco Mundial.
- Psachapopoulos, G. 1997. *Evaluation on education and training: what room for the comparative approach?* CESE Conference, REDU. Departamento Técnico Latinoamericano, Banco Mundial.
- Ravallion, M. & Datt, G. 1996. How important to India's poor is the sectoral composition of economic growth? *World Bank Economic Review*, 10 (11):
- Ravallion, M. 1992. *Poverty comparisons: a guide to concepts and measures*. LSMS Working Paper 88, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ray, D. 1992. *Development economics*. Princeton, NJ, EE.UU.: Princeton University Press.

- Reardon, T., Berdegue, J.A. & Escobar, G. 2000. *Rural non-farm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*. BID-FAO-CEPAL-RIMISP Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo de Empleo Rural No Agrícola in Santiago, Chile.
- Schiff M. & Valdés, A. 1992. A synthesis of the economics in developing countries. Volumen IV de la serie: *The political economy of agricultural pricing policies*. Baltimore MD, EE.UU.: John Hopkins University Press para Banco Mundial.
- Schiff, M. & Valdés, A. Próximo a ser publicado. Agriculture and the macroeconomy. En Gardner B. & Rausser, G. (eds.). *Handbook of agricultural economics*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Schiff, M. & Valdés, A. 1992. *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schiff, M. & Valdés, A. 1998. *Agriculture and the macroeconomy*. Policy Research Working Paper # 1967, Washington, DC: Banco Mundial.
- Scholnick, M. 1996. *Estudio de la incidencia presupuestaria: el caso de Chile*. Serie Regional de Política Fiscal #83. Santiago: CEPAL-PNUD.
- Tomich, T., Kilby, P. & Johnston, B. 1995. *Transforming agrarian economies - opportunities seized, opportunities missed*. Ithaca, NY, EE.UU.: Cornell University Press.
- Van Zyl, Sonn, J.L. & Costa, A. 2000. *Decentralized rural development, enhanced community participation and local government performance: evidence from Northeast Brazil*. Procesado, Washington, DC: Banco Mundial.