Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe



Tomo I

Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe



Coordinadores: Sergio Faiguenbaum, Cesar Ortega
y Fernando Soto Baquero.

Tomo I

© Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (pdf)
en la siguiente dirección electrónica:

http://fao.org/alc/u/y2

Diagramación: Elisa Araya M.
Diseño de portada: Mariana Young A.
Impresión: Alfabeta Artes Gráficas

Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe
FAO – Santiago, Chile, FAO, 2013.
308 pág.; 25 cm.

ISBN: 978-92-5-307358-0

Santiago, Chile
2013

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.
Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2013

Contenidos

Reconocimiento 5

Presentación 7

Capítulo I
Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina
Sergio Faiguenbaum

Introducción 15

Primera Parte:
Pobreza y desigualdad rural en América Latina
I. Tres décadas de transformaciones socioeconómicas en la agricultura y la ruralidad de ALC 19

II. Pobreza y desigualdad rural 23
Magnitud y evolución de la pobreza rural en América Latina durante los años dos mil 23
Mujeres e indígenas: alta vulnerabilidad 26
Pobreza e inseguridad alimentaria 29
Crecimiento, desigualdad y pobreza 31

III. Pobreza rural y actividad económica 34
Empleo Rural 34
Pobreza rural y ocupación 36

Segunda Parte:
Caracterización de los hogares rurales pobres (hrp) en función de la composición de los ingresos
IV. Caracterización de los hogares rurales pobres en función de la composición de ingresos 43
Principales tendencias socio-demográficas de los hogares rurales pobres durante la última década 43
Composición de ingresos de los HRP y su evolución 45

V. Tipología de hogares con base en la composición de ingresos 48
Tipos de hogares rurales 48
La estructura tipológica de los hogares rurales pobres 50

Tercera Parte:
Políticas públicas y pobreza rural en América Latina
VI. Marco general de las políticas contra la pobreza durante las últimas dos décadas 55
La lucha contra la pobreza bajo el enfoque del estado subsidiario 55
El marco de la protección social 57
VII. Pobreza rural y políticas públicas en el ámbito de los ingresos de los hogares en AL 61
La carencia de una visión estratégica, de largo plazo, y de una institucionalidad adecuada 62
El desarrollo productivo y la extensión agrícola no siempre son instrumentos idóneos para enfrentar la pobreza rural 63
La regulación de los mercados de trabajo rural, el eslabón débil de las políticas de lucha contra la pobreza rural 65
Protección social no contributiva: el crecimiento de las transferencias públicas: 68
Las remesas 73

VIII. Síntesis y Conclusiones 75

Bibliografía 78

Anexos 85

Capítulo II
Caso Brasil
César Ortega 101

Capítulo III
Caso Ecuador
Manuel Chiriboga 143

Capítulo IV
Caso El Salvador
Carolina Ávalos 193

Capítulo V
Caso México
Luis Gómez Oliver 223

Capítulo VI
Caso Paraguay
Luis Galeano 271

Reconocimientos

Los coordinadores del libro desean expresar su reconocimiento a las siguientes personas que colaboraron en diversas etapas y aspectos de su realización

– Hanna Bonnier, a cargo de recopilar y sistematizar información sobre los programas y políticas públicas de pobreza rural en América Latina

– Jeanette Hijazin, coordinadora ejecutiva del Proyecto Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina, de FAO-RLC.

– A los colegas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y expertos independientes que revisaron los borradores e hicieron importantes sugerencias: Martine Dirven, Pablo Faret, Sergio Gómez, Iván Nazif, Soledad Parada, Rodrigo Pérez, Rodrigo Rivera y Cecilia Rossel.

– A Rodrigo Rivera, a cargo de la gestión de bases de datos, procesamiento y producción de estadísticas; a Javier Meneses y Carlos Alves do Nascimento, que colaboraron en esa tarea.

Presentación

Durante los últimos años la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO-RLC) ha buscado comprender por qué las positivas cifras de crecimiento que ha exhibido la agricultura en la región no se traspasan –al menos no en la misma medida y al mismo ritmo– a los diversos sectores sociales y productivos del mundo rural. La agricultura familiar, los trabajadores asalariados rurales, las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y en general toda una diversidad de personas y comunidades, a pesar de ser partícipes de la economía rural, no logran ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades más elementales. Dicho de otro modo, se trata de entender por qué en las zonas rurales de la región la pobreza y la desigualdad son fenómenos tan extendidos como persistentes.

Como parte de ese esfuerzo, el estudio "Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina" de FAO-RLC, se propuso también realizar un balance de lo ocurrido con la pobreza rural durante la primera década del siglo XXI en la región. En base a las estadísticas más recientes disponibles –para lo cual una vez más agradecemos la estrecha cooperación de CEPAL– se caracterizan los hogares rurales y sus transformaciones en las dimensiones demográficas y socioeconómicas, y se establecen los éxitos, fracasos y desafíos pendientes en materia de políticas públicas contra la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales.

Desde el punto de vista del compartido anhelo de reducir la pobreza y el hambre en la región, en este caso en el área rural, lo que resalta del período es su irregularidad. A unos primeros años muy positivos (2002-2007) –durante los cuales la pobreza y la indigencia rurales cayeron después de varias décadas de estancamiento, como también ocurrió con la desigualdad si bien en forma bastante moderada– luego vendría la crisis económica global y la abrupta alza de los precios de los alimentos. Los años 2008-2009 significaron un nuevo repunte del número de personas bajo la línea de pobreza, especialmente preocupante en el caso de los pobres extremos, los más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Con todo, cabe rescatar que la región, que todavía exhibe muy altos índices de pobreza rural, se mostró mejor preparada que en el pasado para afrontar situaciones críticas desde el punto de vista socioeconómico y alimentario.

El estudio nos indicó también que los hogares rurales pobres han adaptado sus estrategias de supervivencia a las transformaciones del mundo rural y a las nuevas oportunidades de obtener sus ingresos familiares. Lo que prima hoy es una diversidad de situaciones entre países y al interior de ellos, en términos de empleos e ingresos: agricultura familiar, empleos asalariados, preferentemente de carácter temporal, miembros de las familias que emigran y envían remesas y –un fenómeno muy notorio durante la última década– el acceso a programas sociales de transferencias públicas, que en muchos países de la región han aumentado de modo importante su cobertura rural durante los últimos años.

Finalmente, hemos conocido también los grandes esfuerzos que los países y las agencias internacionales han desplegado para combatir la pobreza rural y disponer de sistemas de protección social. Los resultados han sido disímiles y las transformaciones que están ocurriendo en las zonas rurales en general –y respecto a la pobreza en particular– exigen nuevos enfoques y diseños de las políticas públicas y las regulaciones, para que el combate contra la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria en la zonas rurales de nuestra región se haga más eficaz.

Estudios de este tipo contribuyen a proponer nuevas miradas y enfoques en materia de políticas públicas para la reducción de la pobreza rural y el fortalecimiento de la protección social, factores esenciales para terminar con el hambre y la inseguridad alimentaria en la región, que es precisamente la razón fundamental de la existencia de la FAO.

Raúl O. Benítez
Subdirector General
Representante Regional de la FAO
Para América Latina y el Caribe

Capítulo I

Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina

SERGIO FAIGUENBAUM*

* Consultor de la oficina regional de FAO para América Latina y el Caribe, en políticas públicas de seguridad alimentaria y desarrollo rural. E-mail: sergio. faiguenbaum@fao.org

Introducción

A fines de la década de 1980, en un estudio sobre la pobreza rural a nivel regional, la FAO advertía que la *"crisis económica de años recientes ha intensificado los problemas relacionados con la pobreza de un gran número de personas en zonas urbanas y rurales" (…) "No solo ha aumentado el número de pobres rurales, sino que también han emergido nuevas categorías de personas pobres" (*FAO, 1988).

También en ese texto la FAO entendía que el proceso de modernización agrícola había intensificado la dicotomía existente entre *"un sector industrial dinámico cuyo crecimiento se basa en el uso intensivo de capital (…y) el sector campesino que depende casi solamente de su trabajo"* (Idem). Las políticas de desarrollo agrícola, por su parte, al orientarse prioritariamente al sector agrícola moderno, señalaba la FAO, no solo no estaban contribuyendo a la reducción de la pobreza sino que incidían directamente en su profundización.

Casi veinticinco años después, ya concluida la primera década del siglo XXI, a pesar de las transformaciones económicas y sociales acaecidas y de algunos logros importantes en materia de pobreza rural, ese análisis mantienen un sorprendente grado de vigencia, tanto en su llamado de atención sobre la amplitud del fenómeno, su creciente diversidad social y las consecuencias del proceso de modernización agrícola.

No obstante, la primera década del siglo XXI marcó también importantes diferencias con las anteriores: junto a un positivo ciclo en materia de crecimiento económico, particularmente entre 2004 y 2008, se registraron importantes avances en materia de lucha contra la pobreza, que en el caso de la pobreza rural, que es el foco de interés de este trabajo, significó una caída de 9 puntos porcentuales (de 62% el 2000 a 53% el 2010), y para la indigencia de 8 puntos (de 38 a 30%). Sin duda, un punto positivo para la región.

A pesar de esos avances, si se considera que, en promedio para la región, una de cada dos personas que viven en zonas rurales es pobre (53%), en tanto que una de cada tres cae en la condición de pobre extremo (30%), la situación no parece tan promisoria. Más aún si se observa la tendencia de largo plazo, por ejemplo los últimos treinta años (1980): la situación apenas ha mejorado en 7 puntos porcentuales en el caso de la pobreza (de 59,8 a 52,8 %) y menos de 3 puntos para la indigencia (32,7 a 30 %).

En la otra de las variables sociales que la región siempre aparece mal evaluada, la desigualdad, hubo también un mejoramiento, si bien modesto, que merece ser reconocido. El Índice de Gini, uno de los indicadores más utilizados para medir la distribución del ingreso, que para la región se estima alrededor de 0,55, cayó en un 5% a nivel regional, destacándose Argentina, Bolivia, Panamá y Venezuela, con disminuciones de alrededor de 10%. Lo negativo es que pese a ese avance, el índice continua siendo el más alto entre las regiones del mundo, lo que equivale decir que la distribución de ingresos es la más regresiva en todo el planeta.

¿Cuáles fueron las claves de este mejoramiento de los indicadores socioeconómicos en ALC? Los tres factores más relevantes, cuyos pesos relativos y combinaciones varían de país en país, **fueron el crecimiento, la distribución del ingreso y el bono demográfico** (CEPAL, 2009 y 2011).

Respecto al primer factor, **el crecimiento**, que impacta directamente el empleo, resulta interesante destacar que en ALC el desempleo cayó durante la década, en 0,9 puntos porcentuales (de 8,5% el 2000 al 7,7% de 2010), habiendo sido especialmente relevante el incremento de las oportunidades de empleo femenino (OIT, 2011). La mala noticia en este caso es que la mayor parte de esos empleos no alcanzaron los estándares de lo que internacionalmente se reconoce como empleos decentes. Ello se explica porque en una alta proporción se trata empleos temporales, precarios, en muchos casos informales y carentes de toda forma de protección social para los trabajadores, sea que provengan de empresas modernas del sector de los agronegocios, que utilizan modalidades de subcontratación, o de sectores productivos de baja productividad, que muchas veces apenas consiguen subsistir en cuanto tales.

El componente **redistributivo**, por su parte, en particular el gasto social, ha venido creciendo sistemáticamente desde hace ya dos décadas, particularmente el ítem de "seguridad y asistencia social", la fuente fiscal de las transferencias públicas a los sectores de menores ingresos, lo que ha resultado ser particularmente importante durante los períodos de crisis (CEPAL, 2011).

No todos los países, como es bien sabido, disponen de suficientes capacidades fiscales para financiar los montos y coberturas que se requerirían para atender al total de la población objetivo; por el contrario, normalmente hay una relación inversa entre incidencia de la pobreza y disponibilidades presupuestarias, las que dependen del tamaño de la economía y la recaudación tributaria, de las posibles ayudas para el desarrollo y del endeudamiento externo, normalmente con préstamos de organismos multilaterales, que en la región ha pasado a ser la principal fuente de financiamiento de programas sociales de los países de menores ingresos[1].

En muchos de esos casos, especialmente en los países centroamericanos, pasan a ser las transferencias privadas, es decir las remesas, las que adquieren el rol más determinante en suplementar los ingresos de los hogares más pobres, consecuencia a su vez del crecimiento explosivo de los procesos migratorios en la región durante la década.

Finalmente, el llamado **"bono demográfico"**, es decir el menor tamaño de los hogares y de la tasa de dependencia demográfica (la relación entre personas activas e inactivas), permitió aumentar los ingresos per cápita del hogar, factor que sin embargo tenderá de revertirse en el curso de la presenta década.

* * *

Más allá de la magnitud y los eventuales avances respecto a la pobreza rural en la región, interesa aquí aproximarse al conocimiento de "quienes" son, cuáles son las características socioeconómicas de esos hogares, cómo es su inserción en el empleo y en general cómo obtienen los recursos para subsistir, habida

[1] Por una parte, las ayudas para el desarrollo han venido decreciendo sistemáticamente en América Latina y el Caribe, en la medida que varios países han alcanzado el estatus de "ingresos medios", independientemente de que la pobreza ahí aún sea de gran magnitud. Por otra parte, la recaudación fiscal en la mayoría de los países de la región resulta completamente insuficiente, sea por su baja carga impositiva, por evasión y/o elusión, al tiempo que las reformas requeridas para mejorar su desempeño suelen ser bloqueadas por las elites económicas y políticas.

cuenta de la diversidad de situaciones que ello involucra. Se trata, en suma, de apreciar la heterogeneidad que caracteriza la pobreza rural y más en general la ruralidad de inicios del siglo XXI.

En efecto, bien es sabido que América Latina y el Caribe es una región heterogénea, sea en tamaños poblacionales y económicos, en sus niveles de crecimiento y modalidades distributivas, en dotación de recursos, estructura social y composición étnica, entre otros.

Esa diversidad de situaciones no solo se verifica entre los países que la integran, sino también al interior de ellos, entre territorios y sectores productivos, y a nivel micro entre tamaños y capacidades competitivas de las unidades económicas, lo que identifica como heterogeneidad estructural del sistema productivo. Esto se traduce en grandes disparidades también en las características del empleo y en el nivel de ingresos que las actividades económicas generan para distintos tipos de hogares.

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe se ha propuesto durante los últimos años analizar esta dinámica de heterogeneidad socio-productiva, en los ámbitos agrícola y rural de la región, y comprender cómo esta se vincula con la pobreza y la desigualdad tan fuertemente extendidas en las áreas rurales de la región. Lo cual en términos más específicos conduce a preguntarse por qué el crecimiento de la agricultura y del empleo rural en general no ha tenido el efecto esperado en el mejoramiento de los índices de pobreza e indigencia de las zonas rurales, fenómeno este último que FAO-RLC ha definido como persistente.

Así, la investigación denominada precisamente **"Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural"** (FAO, 2009), estableció que el crecimiento de la agricultura –aquella moderna y dinámica– durante la década, se había concentrado en algunos pocos productos, en algunas regiones, y en un número reducido de grandes empresas. Se trataba en general de mercados con fuerte tendencia a la concentración, organizados mediante cadenas globales de valor, cuyos procesos de transformación y distribución mostraban barreras de entrada cada vez mayores para los pequeños y medianos productores.

Posteriormente el estudio **"Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina"** (FAO. CEPAL. OIT, 2010 y 2012) observó que una alta proporción de la pobreza rural podía explicarse por las condiciones de empleo de las personas que participan en actividades económicas en zonas rurales, entre las cuales la agricultura continua siendo la principal.

En el examen del funcionamiento de esos mercados de trabajo, se observó que un conjunto de instituciones, como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las modalidades de contratación de la mano de obra, entre otros, tienden a reproducir la pobreza de los trabajadores rurales. A lo que se suma, en segundo lugar, diversos procesos que generan o agravan las condición de pobreza de muchas familias, tales como el trabajo infantil y la discriminación hacia las mujeres.

Un tercer estudio en esta línea, abordó las **dinámicas del mercado de la tierra** en América Latina y el Caribe (FAO, 2012). Con base en 17 estudios por países, mostró que los niveles de concentración –y de extranjerización– de la tenencia de la tierra y de los recursos en general en la región ha aumentado en forma notable durante las dos últimas décadas, aunque con importantes variaciones subregionales, expresión también de los fenómenos que ocurre en las cadenas de valor, abriendo una interrogantes sobre el futuro de la agricultura campesina y la producción de alimentos básicos.

En este marco de indagaciones surge el presente estudio, **Pobreza Rural y Políticas Públicas**, que se interroga acerca de cómo las políticas públicas en el ámbito del desarrollo rural y más específicamente aque-

llas que se despliegan para enfrentar el fenómeno persistente de la pobreza rural en la región, reconocen o dan cuenta de las profundas transformaciones que han acaecido tanto en la ruralidad en general, como las características de los hogares rurales pobres en particular, en cuanto sujetos de esas políticas.

El trabajo recoge en primer lugar los resultados de diez estudios por países realizados en el marco del proyecto[2], los que a su vez contaron como insumo básico las encuestas de hogares de sus respectivos países, para dos puntos temporales durante la década de los dos mil, procesadas y facilitadas a FAO-RLC por CEPAL; incluye además análisis de estadísticas de varias fuentes y revisión de bibliografía especializada, lo que en su conjunto permitió abordar los diversos tópicos que interesaban al estudio, referidos a la pobreza rural y su evolución, el empleo y los ingresos de los hogares, y un grupo acotado de políticas públicas que inciden directamente en la condición económico-social de esos hogares.

La pobreza, como es ampliamente aceptado, no solo es un fenómeno muy heterogéneo, sino también multidimensional. Se trata de personas y familias que habitan en un espacio territorial particular, cuya dinámica vital está determinada por factores macroeconómicos, sociales, históricos y también micro sociales (características individuales, dotación de activos de los hogares). Existen además diversas modalidades de medición del fenómeno, que reducen esa realidad compleja a algunas de sus dimensiones (ingresos, necesidades básicas insatisfechas, combinación de ambos).
Para abordar una temática tan amplia como compleja, aquí se optó por seleccionar solo algunos aspectos que resultaban factibles de elaborar dadas las restricciones de recursos y tiempos disponibles. El estudio por lo tanto tiene ciertos límites que conviene explicitar.

Un primer tipo de delimitación temática y metodológica fue **considerar la pobreza solo en su dimensión ingresos** (medida a través de la línea de pobreza) y luego utilizar esa misma variable para caracterizar los hogares rurales pobres a partir de la composición de esos ingresos, entendida esta como expresión de los patrones de actividad(es) o estrategias desplegadas para la supervivencia familiar en condiciones de alta vulnerabilidad.

Un segundo tipo de focalización del estudio se refiere a la selección de políticas públicas bajo análisis. De modo consistente con la opción anterior, se consideró solo un subconjunto de políticas que tienen –o debieran tener– una incidencia directa en los ingresos que perciben los hogares rurales pobres, que corresponden a tres ámbitos: **el fomento o desarrollo productivo**, que se orienta a los ingresos por cuenta propia; **las políticas de mercado de trabajo rural**, que incide directamente en los ingresos salariales, y las transferencias públicas que como parte de las políticas sociales aportan ingresos no laborales a esos hogares

Cabe señalar además que los análisis de las políticas públicas consideradas no pretenden en ningún caso evaluar su contribución directa al mejoramiento de los índices de pobreza de un país; si bien ese tipo de evaluaciones fueron revisadas cuando existían –en general son escasas por su complejidad y costos– lo que interesaba era establecer su consistencia o inconsistencia con respecto a las transformaciones de la ruralidad, a las características de los hogares rurales pobres y a las tendencias más recientes en materia de políticas de reducción o erradicación de la pobreza y de protección social a los sectores de mayor vulnerabilidad.

[2] Los países y los años de las encuestas son: Bolivia (2004-07), Brasil (2003-08), Chile (2000-09), Costa Rica (2004-08), Ecuador (2004-08), El Salvador (2001-09), Guatemala (2002-06), Honduras (2002-07), México (2000-08) y Paraguay (2004-08). En el texto se utiliza la primera de esas mediciones como representativa del "primer quinquenio" de la década y la más reciente como "segundo quinquenio".

El trabajo cuenta tres Partes y un total de ocho capítulos, además de la presente Introducción y los Anexos: la primera se dedica a la entrega de antecedentes sobre el fenómeno de la pobreza rural, su evolución durante la década y su perfil socioeconómico; la segunda se orienta a caracterizar los hogares rurales pobres desde el punto de vista de su composición de ingresos, a partir de los resultados de las encuestas de hogares; en tanto que la tercera aborda desde una perspectiva crítica las políticas orientadas a enfrentar la pobreza rural en la región.

Primera Parte

Pobreza y desigualdad rural en América Latina

I. TRES DÉCADAS DE TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS EN LA AGRICULTURA Y LA RURALIDAD DE ALC

En el curso de los últimos veinte o treinta años, la vida en gran parte de las zonas rurales de ALC se ha transformado profundamente en sus diversas dimensiones –económica, social, laboral, demográfica, cultural, paisajística, etc.– al punto que lo que hasta no hace mucho se consideraba como propio y específico de lo rural se ha desdibujado.

El factor más decisivo en el origen de ese proceso se encuentra en la aplicación en la región de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que, bajo la égida de los organismos financieros internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se extendieron con mucha fuerza durante los años ochenta y noventa por los países de la región.

Considerados por sus promotores como un programa exclusivamente técnico, de índole económica, en la práctica su efecto abarcaría aspectos muy determinantes en la vida social de las naciones. Mirado en perspectiva, era el inicio de un nuevo ciclo histórico, el de la liberalización a nivel global, o simplemente neoliberal, que se imponía tras la crisis de los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones.

En el caso de la agricultura, la liberalización del comercio significaba el retorno a la estrategia de las ventajas comparativas; entretanto se buscaba generar las condiciones para la modernización sectorial, con base en la consolidación de un sector empresarial altamente capitalizado, orientado al mercado externo, articulado con las cadenas de valor del sistema agroalimentario y con una fuerza de trabajo asalariada, de carácter fundamentalmente temporal.

Las reformas estructurales y las políticas de liberalización económica, en particular la liberalización comercial, significaron para la agricultura un fuerte impacto sobre la estructura económica, productiva y social de las zonas rurales, procesos que naturalmente se dieron en distintas modalidades y con diversas intensidades entre los países.

De modo sintético, el resultado ha sido una estructura productiva heterogénea, en ocasiones polarizada, con un sector de medianas y grandes empresas, intensivas en capital y tecnología, apoyados fuertemente por políticas de estímulo y fomento de sus respectivos gobiernos, que logró insertarse exitosamente en los mercados agroalimentarios y agroindustriales globalizados, característicamente muy concentrados y trans-nacionalizados; y por otra parte amplios sectores socio-productivos de pequeña agricultura de base familiar y de población rural sin tierra, que no consiguieron participar de esa agro-economía dinámica, y en muchos casos fueron a engrosar la población en condición de pobreza y exclusión, sea permaneciendo en las zonas rurales, o migrando a áreas urbanas.

Dicha diferenciación socio-productiva de la agricultura se ha replicado también a escala territorial, lo que se expresa en regiones dinámicas, intermedias y pobres y deprimidas. Mientras las primeras compiten exitosamente en virtud de su dotación de recursos naturales, de infraestructura y/o proximidad a centros urbanos, y sus consiguientes facilidades de acceso a los mercados, las últimas constituyen territorios aislados, con bajos niveles de inversión (pública y/o privada), donde se concentra una agricultura familiar empobrecida, en la que muchas veces una parte importante de la producción es auto-consumida, y cuya precaria inserción económica empuja a menudo a su población a emigrar, sean de modo temporal o definitivo (Bonnal y otros, 2003).

En la misma línea, un informe reciente de RIMISP (2012) sobre la desigualdad territorial en América Latina, verificó que en todos los países, independientemente de su nivel de ingresos, existen territorios subnacionales rezagados, los que en general coinciden en su mayor ruralidad, una importante proporción de población pertenecientes a pueblos indígenas o afro-descendientes y un mayor grado de dependencia de población joven.

Desde el punto de vista de la ocupación y los ingresos de los hogares rurales, los cambios han sido notables. Ya a mediados de los años ochenta de Janvry, Sadoulet y Wilcox (1986) establecieron que los campesinos en ALC disponían de menos tierra que en las décadas inmediatamente anteriores, lo que los había hecho crecientemente dependientes de la generación de ingresos fuera de sus explotaciones (*off farm*), principalmente a través de trabajos temporales en la agricultura, fenómeno que los autores denominaron "semi-proletarización" del campesinado; constataron además que una proporción creciente de trabajadores rurales sin tierra se habían "urbanizado", instalándose en pueblos rurales donde competían con los pequeños productores por acceder a esa misma oferta de trabajo temporal en la agricultura.

Klein (1992), por su parte, demostró que la proporción de personas que trabajaban en el sector agrícola en las zonas rurales, si bien era mayoritaria, venía decreciendo sostenidamente durante las décadas pasadas en prácticamente todos los países de la región, y como contrapartida, el empleo rural no agrícola estaba aumentando, promediando un 30% en la región, pero llegando en algunos casos a comprender más del 40% de los ocupados, como en Venezuela, Panamá, Costa Rica y Cuba. El autor concluyó que las fuentes de ingreso de los hogares rurales son múltiples, y que la agricultura constituye solo una de ellas, en algunos casos ni siquiera la más importante (Idem).

Dirven (1997), en su estudio sobre el empleo agrícola en la región reforzó aún más esa conclusión: la población rural era cada vez menos agrícola, tanto por la creciente proporción de Población Económicamente Activa (PEA) agrícola que vivía en el medio urbano, como por la también creciente proporción de PEA rural que trabajaba en actividades distintas de la agricultura.

También el Núcleo de Economía Agrícola de la Universidad de Campinas, en Brasil, a través de su Proyecto "Rurbano", alertó en los años noventa sobre las profundas transformaciones que estaban ocurriendo en el medio rural brasilero, con la creciente importancia que había adquirido un conjunto de actividades productivas distintas a la agricultura, tales como prestación de servicios (especialmente ligados a la recreación), comercio e industrias, que respondían cada vez más por la nueva dinámica poblacional de ese sector (da Silva, 1997).

El período final de la década de los noventa en la región, fue prolífica en estudios, publicaciones y foros sobre el "empleo y los ingresos rurales no agrícolas" (ERNA e IRNA, respectivamente[3]) en América Latina. El tema rápidamente se popularizó entre quienes se interesaban por estudiar, analizar y promover el desarrollo y la superación de la pobreza de las zonas rurales, y fue incluida en las agendas de las principales agencias internacionales de desarrollo que operan en la región –Banco Mundial, FAO, BID, CEPAL– como un área de interés, y en algunos casos de alta prioridad.

[3] Se entiende por ERNA el empleo de personas pertenecientes a hogares rurales en ocupaciones no agropecuarias, el que puede ser asalariado o autoempleo. Respecto a la condición de *rural* , necesariamente se utiliza la definición que cada país adopta, puesto que a partir de ella se generan las estadísticas con las cuales se verifica el fenómeno, lo que indudablemente introduce una dificultada para realizar comparaciones.

Las razones de ese auge del tema eran claras, y pueden ser agrupadas en cuatro líneas de argumentos: (a) la constatación de una fuerte expansión del fenómeno, en prácticamente todos los países de la Región; (b) las expectativas que generó como vía de atenuación y/o superación de la pobreza rural, que transformaba su expansión en un objetivo de políticas públicas (c) se percibía su potencialidad para estimular y a la vez beneficiarse de la modernización de sector agropecuario. Y (d), si bien menos desarrollado en la literatura, su aporte como "externalidad positiva" para contener o atenuar los flujos migratorios hacia las ciudades y sus graves consecuencias sociales y ambientales.

Durante los últimos años diversos estudios nacionales han enfatizado en el carácter multi (o pluri) activo de los ingresos de los hogares rurales, concepto surgido en Europa durante los años ochenta para identificar el fenómeno entonces emergente de diversificación de las actividades económicas rurales. Esos estudios han confirmado las tendencias establecidas durante los años noventa, ahora con información de los años dos mil, en países tales como Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Panamá[4], Bolivia[5] y México[6], además del Estado de Rio Grande do Sul, en Brasil[7], en cuanto que los hogares rurales de esos países, al inicio del nuevo siglo, dependen cada vez más de una variedad de fuentes de ingresos, y que fuentes distintas de la producción agrícola han aumentado su importancia relativa en la conformación de esos ingresos[8]. Lo que prima, en consecuencia, es la heterogeneidad de situaciones de los hogares rurales.

Pero además de esta diversificación de las fuentes de ingresos provenientes de actividades económicas de los miembros activos del hogar, otras modalidades "no laborales", que igualmente son componentes de los ingresos de los hogares rurales, han aumentado su importancia en las últimas décadas. Cabe subrayar que, como se verá, este tipo de ingresos en el caso de los hogares rurales pobres fue el que más creció proporcionalmente durante la primera década de los dos mil.

La primera de ellas que merece ser destacada es la de las remesas, es decir el dinero enviado a sus hogares por familiares emigrantes. Si bien se trata de un fenómeno que era ya bastante difundido en algunos países de América Latina y el Caribe desde los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, particularmente en México, es a partir del inicio de los años noventa cuando se expande de modo explosivo, pasando el flujo de divisas hacia la región por ese concepto desde US$ 5.800 millones en 1990 a US$ 61.000 millones en el 2011, habiendo alcanzado un máximo de US$ 65.000 el año 2008 (BID, 2009; Maldonado y otros, 2012).

Si bien el impacto económico de las remesas a nivel agregado ha sido de gran magnitud en muchos de los países receptores, existen escasos estudios acerca de su significación a nivel de los hogares en general, y de los rurales en particular. A modo de ilustración, un estudio de Inter-American Dialogue (2004) estimó que las remesas recibidas por cada hogar receptor, en once países de la región, oscilaban desde US100, en el caso de Nicaragua, hasta alrededor de US$250, en México, como promedio mensual. Orozco (2004) por su parte estima que los inmigrantes a los Estados Unidos envían en promedio US$ 280 por lo menos doce veces en el año, lógicamente con variaciones por países de origen.

---

4 Davis y otros, 2007. Los autores hacen parte del proyecto RIGA ("Rural Income Generating Activities") que se lleva a cabo en la sede central de FAO en Roma, que consiste en un estudio internacional, sistemático, de las fuentes de ingresos de las familias rurales en diversos países del mundo, entre ellos los cuatro mencionados de América Latina.

5 Jiménez, 2007

6 De Grammont, 2009.

7 Dos Anjos y Caldas, 2007

8 Entre esas fuentes, como se verá más adelante, tienen una creciente importancia los ingresos no laborales (transferencias fiscales y remesas), lo que no queda bien representado por el concepto de multiactividad; se trata más bien de ingresos diversificados o multi-fuentes

La segunda fuente de ingresos no laborales para los hogares rurales que ha aumentado su importancia en los últimos años, particularmente en los quintiles de menores ingresos, han sido el gasto social, en particular el ítem de seguridad y asistencia social, que es el que financia las transferencias fiscales directas, tales como las pensiones no contributivas, diversos tipos de subsidios a los hogares y los programas de transferencias condicionadas, entre otros. Según CEPAL (2009), estas transferencias monetarias a los hogares han tenido un efecto directo en la reducción de la pobreza, que en promedio alcanza 6,6% a nivel de hogares y 5% en número de personas, si bien debe considerarse importantes diferencias entre países.

Recuadro 1

Método de la Línea de la Pobreza y Encuestas de Hogares aplicados a zonas rurales

Tres son los métodos más utilizados en la medición de la pobreza: la Línea de la Pobreza (LP), las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Integrado, que combina los dos primeros. La LP, que es el adoptado en este trabajo, tiene la ventaja de ser un concepto simple y observable, lo que facilita su medición. Además, al realizarse bajo ciertos parámetros técnicos comunes permite realizar comparaciones entre países, aún cuando se requieren algunos ajustes estadísticos. Su principal limitación es la de simplificar mucho un fenómeno complejo como la pobreza, al basarse en una sola dimensión, como son los ingresos.

El primer paso para definir la LP consiste en establecer el valor de una canasta alimentaria básica, que se denomina línea de indigencia, luego el doble de ese valor define la línea de la pobreza en las zonas urbanas, en tanto que 1,75 en las rurales, bajo el supuesto de que la vida en las zonas rurales sería menos costosa, lo cual es muy discutible[9]. Se denomina pobreza a la cantidad de personas cuyos ingresos están por debajo de la LP, en tanto tasa de pobreza es su proporción en relación a la población total. De modo análogo se establece la indigencia y su respectiva tasa.

La principal fuente de datos de ingresos para determinar la pobreza utilizada por los países, y también por este estudio, son las Encuestas de Hogares, que realizan periódicamente en cada país los organismos oficiales a cargo de las estadísticas sociales. Precisamente una de sus principales virtudes es su periodicidad, ya que permite observar la evolución de fenómenos sociales que son muy dinámicos. Para los estudios en zonas rurales resulta esencial el hecho de que las encuestas contengan representatividad muestral de la población rural, lo que ocurre en la mayoría de los casos.

La utilización de las Encuestas de Hogares en relación a los ingresos de hogares rurales tiene sin embargo algunas limitaciones que es necesario considerar. La primera de ellas, que afecta a la mayoría de los países, proviene del hecho que las encuestas capturan los ingresos percibidos en un momento determinado del año, inmediatamente antes de su aplicación, y luego se anualizan, mientras que el fenómeno que se quiere medir, el empleo y los ingresos rurales, particularmente agrícola, es en algunos casos estacional y discontinuo.

[9] En la actualidad los patrones de consumo urbano se han generalizado y el autoconsumo campesino ha caído significativamente como proporción de las necesidades del hogar. Por lo demás no existe ninguna ventaja en los costos de adquisición de bienes y servicios en las zonas rurales –la propia distinción urbano rural resulta cada vez más difícil de establecer– y por el contrario incluso pueden ser mayores, porque muchas veces involucran costos de transacción más altos.

La segunda, que afecta sobre todo las comparaciones, es que la definición de rural para conformar la población objetivo varía entre países, y por lo tanto a veces difieren entre sí, lo cual genera ciertas reservas al momento de comparar los resultados

Una tercera restricción para la estimación de los ingresos rurales es que en la mayoría de los casos no se incluye en las encuestas la consulta sobre el autoconsumo, que, pese a estar disminuyendo de forma significativa, en el caso de poblaciones rurales pobres de algunos países todavía puede resultar importante.

Cabe señalar finalmente que las encuestas en los respectivos países no son homogéneas en cuanto a la información levantada, ni tienen la misma cobertura y periodicidad. Para salvar este obstáculo la CEPAL genera un conjunto de variables que permiten homogeneizar dicha información. FAO-RLC, por su parte, a objeto de adecuar la información a los términos requeridos por este estudio, procedió en algunos casos re-codificar esas variables

II. POBREZA Y DESIGUALDAD RURAL

Magnitud y evolución de la pobreza rural en América Latina durante los años dos mil

La población total de América Latina y el Caribe al terminar la primera década del siglo XXI (2010) es de alrededor de 590 millones de habitantes, de los cuales unos 120 millones de personas, lo que equivale en torno al 20 %, son considerados rurales. Si bien las definiciones de población urbana-rural que los países tienen son diversas, lo que debe considerarse al momento de las comparaciones internacionales, en general estas se mantienen en el tiempo, lo que permite afirmar que la población rural "oficial" en la región ha disminuido notoriamente durante la última década, tanto en términos absolutos (unos 3 millones de personas menos) como en términos relativos (de 24 a 20 %).

Al terminar la primera década del siglo XXI (2010), la pobreza, es decir la población cuyos ingresos son menores a la línea de pobreza, alcanzó a 177 millones de personas, es decir un 30 %, y la indigencia a unos 70 millones (12 %). La pobreza rural por su parte alcanzó a un 53 % de la población rural, es decir unos 63 millones de personas, de los cuales 36 millones (30 %) son considerados indigentes.

A pesar de la magnitud del fenómeno, los años dos mil fueron positivos en materia de reducción de la pobreza en la región, tanto urbana como rural, considerando que por primera vez en treinta años su incidencia disminuyó, y ello ocurrió en varios años sucesivos (Figuras 1 y 2)[10]. Se trató en realidad de un período no más de cinco años, entre 2002 y 2007, en que las cifras tanto de pobreza como indigencia cayeron en términos absolutos y relativos a nivel agregado en la región. Luego entre 2008 y 2009, con el inicio y expansión de la crisis financiera internacional, y sobre todo con el alza de los precios de los alimentos, se produce un repunte en materia de pobreza, particularmente de indigencia, que es el sector más directamente afectado por la inflación alimentaria, para terminar retrocediendo nuevamente el año 2010.

Respecto a la pobreza rural en particular, durante el mismo período su incidencia cayó en 10 puntos porcentuales (de 63 a 53 %) y la indigencia lo hizo en 8 puntos porcentuales (38 a 30 %). Esto significa que

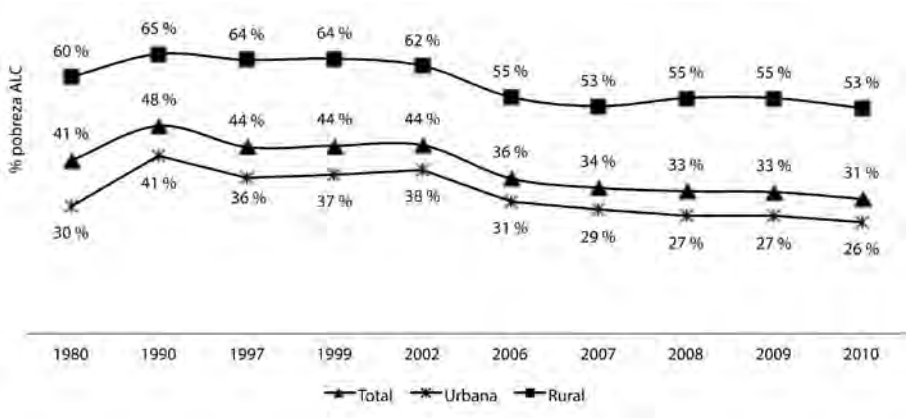
[10] Serie en números y porcentajes en Cuadro A-1.

durante el decenio unos 15 millones de personas abandonaron la condición de pobres en las zonas rurales y entre ellos, 11 millones dejaron de pertenecer a la categoría de pobres extremos

Al observar los datos de manera desagregada a nivel de países, como se aprecia en las Figuras 3 y 4, al finalizar la década, en comparación con su inicio, y a pesar de las lógicas diferencias en magnitudes y tasas, los 14 países para los que se dispone de información para el período han logrado reducir la pobreza rural, si bien en diversos grados: desde 2 puntos de disminución en los casos de Costa Rica y Guatemala hasta alrededor de 17 puntos en los casos de Brasil y Chile; en tanto que en 13 países se logró reducir la indigencia rural, también en un amplio rango, desde un 1 punto en el caso de Costa Rica (probablemente sin significación estadística) a 17 puntos en Ecuador.

Figura 1

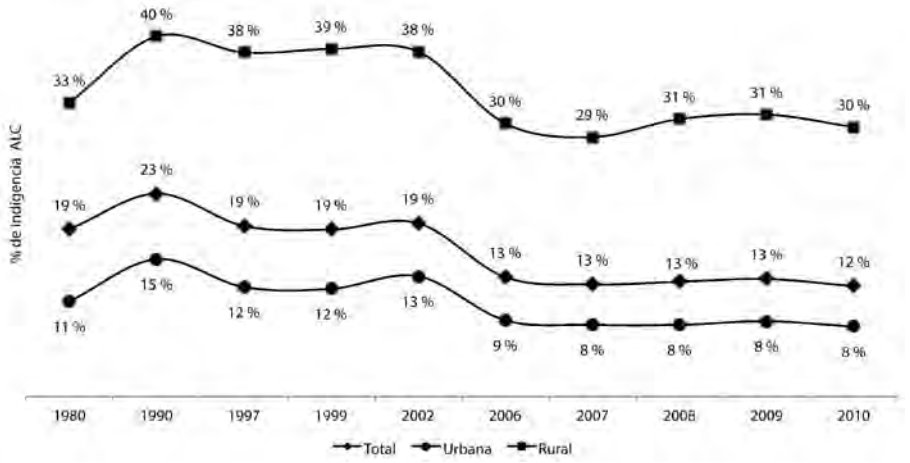
Población bajo línea de pobreza. Período 1980-2010 (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

Figura 2

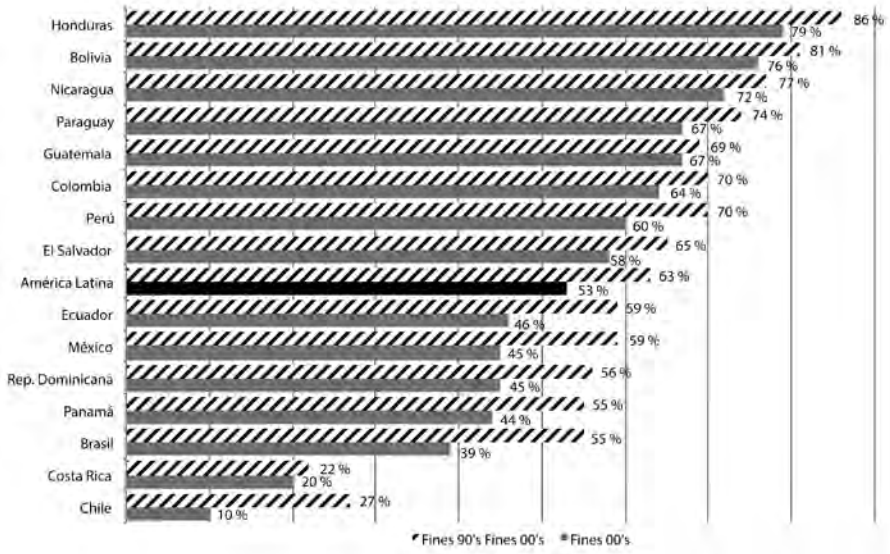
Población bajo línea de indigencia. Período 1980-2010 (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (anexo estadístico)

Figura 3

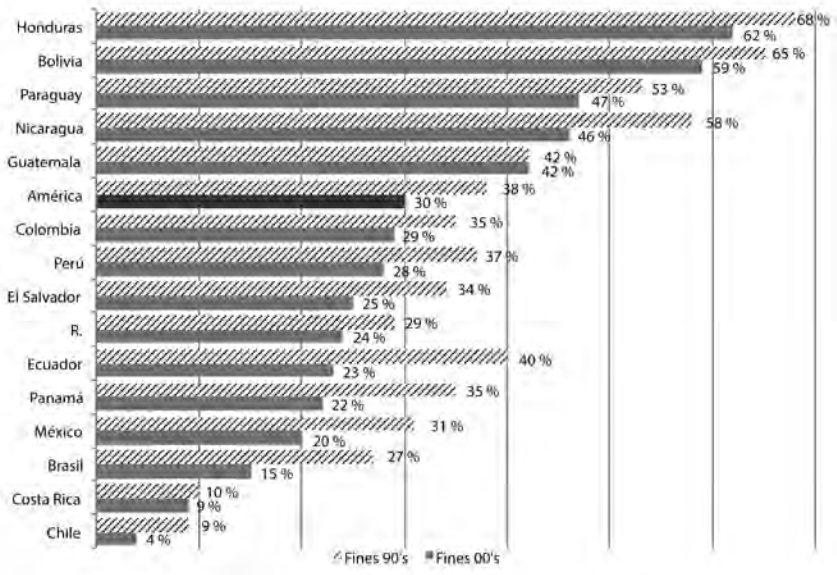
Evolución de población rural bajo línea de pobreza en países de América Latina durante última década (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (anexo estadístico)

Figura 4

Evolución de población rural bajo línea de indigencia en países de América Latina durante última década(%)



Fuente: CEPAL, 2010a (anexo estadístico)

Es necesario sin embargo, mantener un relativa cautela acerca de la sostenibilidad de estos resultados, al menos por dos razones: en primer lugar, como se observa en Cuadro 1, existe una gran proporción de población que, encontrándose sobre la línea de pobreza, obtienen ingresos entre 1,5 o a lo sumo dos veces

el valor monetario de esa línea, lo que los sitúa en una situación de no-pobreza altamente vulnerable. Las familias en esa condición frecuentemente viven de modo sucesivo ciclos de entrada, permanencia y salida a la pobreza. En segundo lugar, porque el alza de los precios de los alimentos durante los últimos años ha tenido, y muy probablemente continuará teniendo, un efecto nocivo sobre el presupuesto de las familias más vulnerables, lo que será abordado en la próxima sección.

Cuadro 1
Población bajo la línea de pobreza (LP), 1,5 veces LP y 2 veces LP
(% población total)

País	Población por debajo de		
	LP	1,5 LP	2 LP
Chile (2009)	11,5	25,9	40,2
Costa Rica (2008)	16,4	33,0	46,9
Brasil (2008)	25,8	40,3	51,8
México (2008)	34,8	55,8	69,2
El Salvador (2009)	47,9	69,8	81,4
Nicaragua (2005)	61,9	78,8	86,8
Honduras (2007)	68,9	81,4	88,4

Fuente: Elaborado por FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Mujeres e indígenas: alta vulnerabilidad

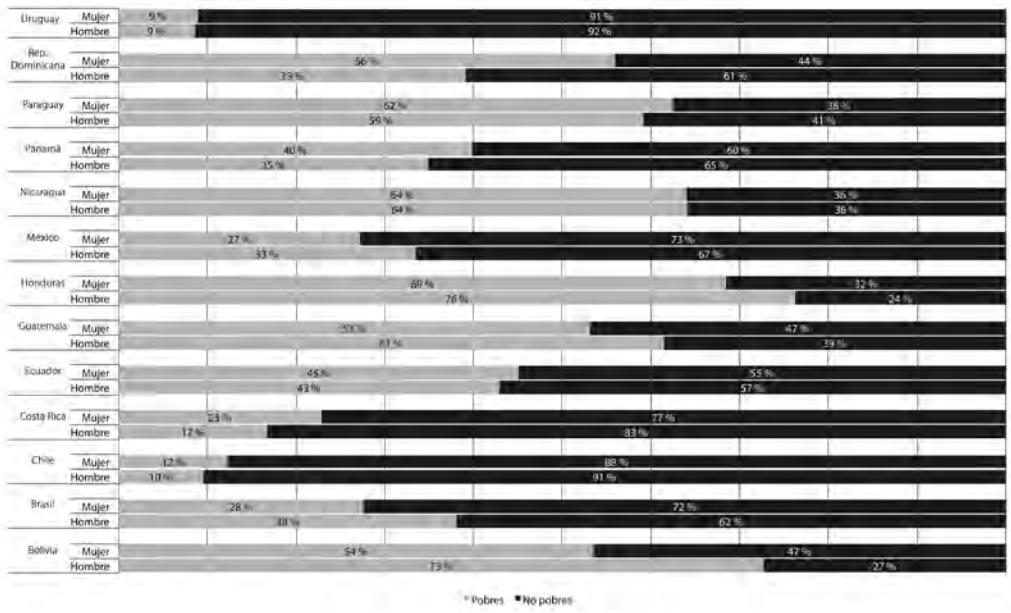
La pobreza rural, como la pobreza en general, en cuanto fenómeno social inserto en las condiciones de desigualdad que caracterizan a las sociedades de América Latina y el Caribe, afecta más a ciertos grupos o cortes sociales que a otros, que por diversas razones, especialmente culturales, se ven sometidos a diversas formas de discriminación. Es el caso particular de las mujeres y los pueblos indígenas.

La mujer en el medio rural se desempeña en los más diversos ámbitos: como productora por cuenta propia (agricultura, alimentos, producción no agrícola), como trabajadora agrícola (mayoritariamente temporal) y rural no agrícola (comercio y servicios), y en tareas domésticas y productivas (como por ejemplo cuidado de la huerta, del ganado, etc.) no remuneradas, lo que muchas veces resulta "invisible" para las estadísticas. De ahí que relaciones causales entre la condición de mujer y la pobreza rural, o la tesis de la "feminización de la pobreza rural" sostenida por algunos movimientos de mujeres (mayor incidencia de la pobreza rural entre los hogares encabezados por mujeres respecto a los hombres), resulta muy difícil de establecer con base estadística, toda vez que los datos disponibles no resultan concluyentes.

En efecto, como puede observarse en la Figura N°5, para 13 países que disponen de estadísticas recientes, en un grupo de países (Ecuador, Chile, Paraguay, Panamá, Costa Rica y notoriamente República Dominicana), la proporción de hogares rurales pobres encabezados por mujeres es mayor que en el caso de los que están a cargo de hombres. Todo lo contrario de lo que ocurre en los casos de México, Honduras, Guatemala, Brasil y sobre todo Bolivia, donde la incidencia de la pobreza rural es mucho mayor en el caso de los hogares encabezados por hombres. Tanto en Uruguay como en Nicaragua las diferencias son mínimas

Figura 5

Distribución de la jefatura de hogar rural por condición social (pobre-no pobres) según sexo (año 2007) (%)



Fuente: CEPALSTAT (en línea)

Las inequidades de género en el empleo rural, en efecto, están presentes en la mayoría de los países, al margen de sus niveles de desarrollo económico, si bien pueden manifestarse de distinto modo en función de factores sociales, culturales, religiosos y económicos. Como se aprecia en el Cuadro N°2, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres, si bien tiene una magnitud variable entre países, mayoritariamente resulta desfavorable para las mujeres (entre 50 y 100 %), lo que se explica al menos en parte por la discriminación de género. Durante los años dos mil, sin embargo, se han producido progresos en términos de disminuir esa brecha, destacándose los casos de Guatemala y Brasil.

Existen indudablemente elementos objetivos que inducen a pensar que la condición de mujer constituye un factor discriminatorio, como por ejemplo la condición desmedrada en los mercados laborales, su acceso limitado a los activos agrícolas (tierra y capital) y la alta proporción de trabajo no remunerado que realizan, todo lo cual constituye desventajas económicas y mayores niveles de inseguridad y vulnerabilidad (FAO; IFAD; ILO. 2010).

La situación de discriminación y exclusión en el caso de los pueblos indígenas es tal vez aún más acentuada, debido a las múltiples formas de discriminación, violación de derechos y exclusión (o auto-exclusión) a la que están sometidos. De ahí que los niveles de pobreza y extrema pobreza entre la población indígena en América Latina sean significativamente mayores que los del resto de la población, y en la mayoría de los países sus territorios coinciden con los de mayor concentración de hogares pobres.

Hall y Patrinos (2004), del Banco Mundial, en un estudio de los cinco países latinoamericanos con mayor población indígena (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú), concluyeron que la pertenencia a un pueblo indígena aumenta notoriamente las probabilidades de un individuo de ser pobre, cuenta con menos años de educación (si bien la brecha se está acortando), y particularmente en el caso de mujeres y niños,

cuentan con menos acceso a los servicios básicos de salud, por lo cual existen importantes diferencias entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena.

Cuadro 2

Disparidad de ingresos laborales de mujeres respecto a hombres en zonas rurales durante los años dos mil[11]

País	% ingresos mujeres respecto a hombres	
	1er quinquenio	2° quinquenio
Uruguay (2009)	s/i	49
Paraguay (2001-09)	57	54
Perú (2001-09)	70	56
Guatemala (2002-06)	50	66
Colombia (2002-09)	84	67
Bolivia (2002-07)	77	67
Ecuador (2004-09)	61	67
México (2000-08)	63	67
R. Dominicana (2002-09)	71	69
Nicaragua (2001-05)	97	73
Brasil (2001-09)	63	73
Costa Rica (2002-09)	77	74
Panamá (2002-09)	91	77
Chile (2001-09)	79	81
Honduras (2002-07)	84	94
El Salvador (2001-09)	97	99

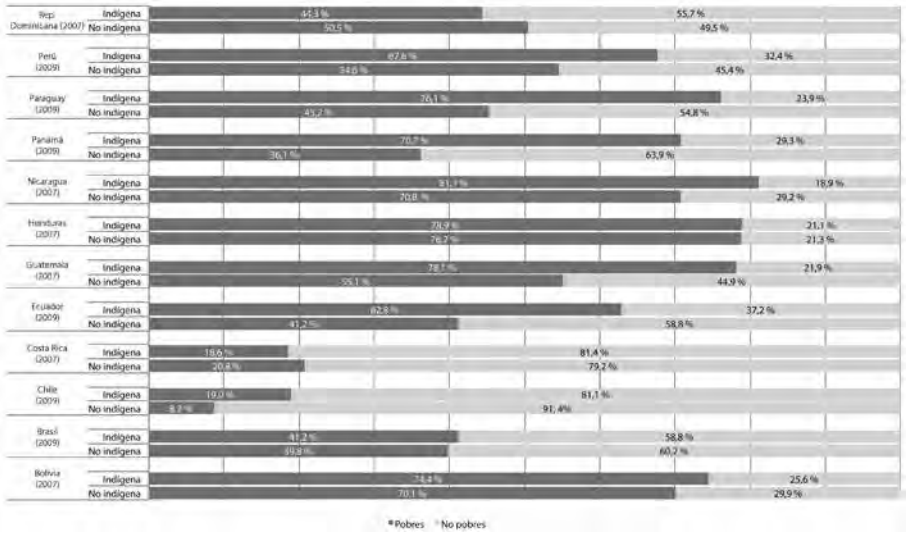
Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

Al observar la incidencia de la pobreza rural en relación a la jefatura de hogar, según pertenezcan o no a una etnia (Figura 6), se aprecia que en la mayoría de los países la pobreza es mayor en los hogares encabezados por personas identificados como indígenas que en los que no lo son, si bien esas brechas difieren bastante entre países, desde diferencias de 1,4 puntos en el caso de Brasil (probablemente no significativo estadísticamente), hasta más de 30 puntos porcentuales en los casos de Paraguay y Panamá. Las excepciones son Costa Rica y República Dominicana, con mayor incidencia en hogares con jefatura no indígena, y Honduras en que prácticamente no hay diferencias.

[11] Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada. Esta diferencia se calcula como el cociente entre el ingreso medio de las mujeres sobre el de los hombres, multiplicado por 100.

Figura 6

Distribución de la jefatura de hogar rural por condición social (pobre-no pobres) según pertenencia a pueblo indígena o no (segunda mitad de la década dos mil) (%)



Fuente: CEPALSTAT (en línea)

Pobreza e inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria y el hambre en la región no se generan por escasez o falta de disponibilidad de alimentos –excepto en situaciones de catástrofes naturales– sino básicamente porque los ingresos de una parte de la población resultan insuficientes para adquirir esos alimentos y asegurar su alimentación. Por esta razón se identifica como un problema de acceso, que afecta principalmente a las personas en condición de pobreza, y particularmente de pobreza extrema[12].

Precisamente la línea de la pobreza, el método más común de medir la pobreza en América Latina, consiste en la definición y valorización de una canasta básica de alimentos referencial, que satisface las necesidades mínimas de calorías necesarias para desarrollar una vida sana y activa, que se utiliza para definir una línea de indigencia; el doble de ese valor corresponde a la línea de pobreza en el caso de la población urbana y 1,75 veces en el caso de la población rural.

Durante los últimos años, la inseguridad alimentaria se ha visto agudizada por el alza de los precios de los alimentos a tasas mayores que el nivel general de precios (Figura 7), lo que representa una amenaza a la

[12] Cabe advertir que existe también una relación causal en sentido inverso, en donde la una alimentación insuficiente afecta negativamente los niveles de pobreza mediante: (1) la reducción de la capacidad física de los pobres y su potencial productivo; (2) el menoscabo de la capacidad para el desarrollo físico y mental de los individuos, retrasando el crecimiento de los niños/as, reduciendo las capacidades cognitivas, el desempeño escolar y comprometiendo la efectividad de la inversión en educación; (3) daños serios en la salud en el largo plazo y aumento de las tasas de enfermedades y muertes prematuras; (4) su transmisión inter-generacional, pues las madres en estado de subnutrición dan a luz a niñas/os de bajo peso, quienes comienzan su vida en desventaja y; (5) el potenciamiento de la inestabilidad política y social, la cual determina en el largo plazo las capacidades reales de una sociedad para reducir la pobreza (FAO. IFAD. WFP, 2002).

seguridad alimentaria para los hogares de menores ingresos, debido a que estos gastan relativamente más en alimentos que los hogares no pobres.

El alza en el precio de los alimentos genera también un "efecto numérico" en la pobreza y la indigencia, porque eleva los valores de las respectiva líneas, y de no mediar un aumento de sus ingresos, muchos hogares pasarán a ser considerados como pobres o indigentes. Este efecto queda ilustrado en la Figura 8 donde se compara, para los casos de Chile y México, la evolución del valor de las líneas de pobreza con el Índice de Precios al Consumidos de los Alimentos (IPC-A) en los últimos años. En ambos casos se aprecia la trayectoria ascendente que siguen las dos variables en el tiempo, dada la estrecha relación entre ambas, aún cuando las canastas difieren tanto en el contenido de alimentos como en la población a la que hacen referencia. Para estos casos se estima que por cada 1 % que aumenta el IPC de los alimentos, el valor de la línea de indigencia se eleva en la misma proporción.

Figura 7

Inflación anual en América Latina y el Caribe. Período 2007-2012



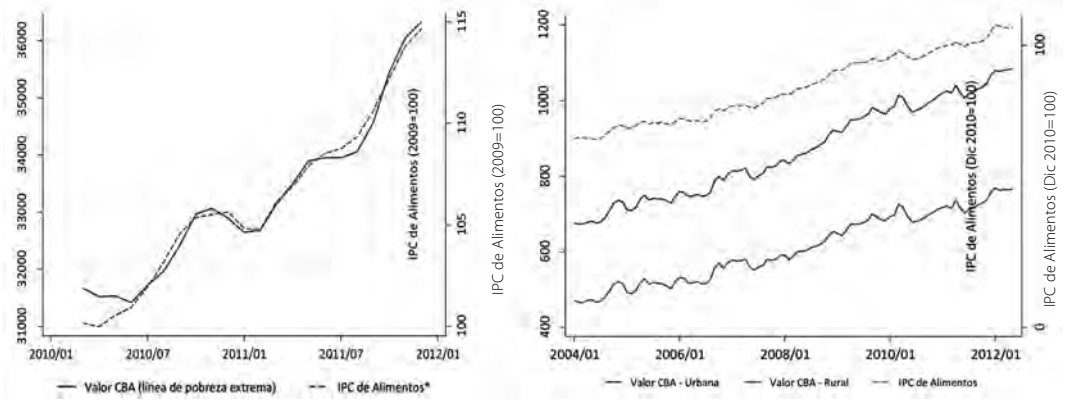
**/ Se refieren al promedio ponderado con información de 10 países que representan 94% del PIB regional*

Fuente: Elaboración propia con información oficial de los países

Figura 8

Evolución de la línea de pobreza y el Índice de Precios de los Alimentos

a) Chile b) México



Fuente: Elaboración propia basada en información de los países.

Crecimiento, desigualdad y pobreza

La primera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe fue testigo de un ciclo de gran dinamismo económico, con tasas de crecimiento anuales del PIB de entre 5 y 6 % y de los ingresos per cápita entre 3 y 4 %, con acumulados en la década de 44 y 26 % respectivamente, tal como se aprecia en el Cuadro 3. Como es bien sabido, el año 2008, con el alza de los precios internacionales de los alimentos primero y la crisis de la economía global luego, esa positiva tendencia se revirtió, lo que quedó plasmado en las cifras negativas del año 2009, pero que tras ese breve período sería nuevamente retomada a partir del año 2010.

La agricultura por su parte, aunque con mayor irregularidad, alcanzó también tasas de crecimiento promedio para la región en torno al 3 % durante el período 2003-2007, con un máximo de 4,6 % el año 2007, seguido por la abrupta caída –decrecimiento de 3 %– del año 2009. También en este caso el 2010 fue retomada de modo vigoroso la tendencia del crecimiento sectorial.

Cuadro 3

Tasas de Crecimiento PIB total y sectorial América Latina. 2003-2009

Año	PIB		PIB p/c		V.A agricultura	
	(MM US$)	Variación anual (%)	(US$)	Variación anual (%)	(MM US$)	Variación anual (%)
2000	2.138,0	4,0%	4.108,6	2,5%	109,6	1,4%
2001	2.148,6	0,5%	4.071,4	-0,9%	113,4	3,5%
2002	2.142,3	-0,3%	4.004,5	-1,6%	116,9	3,1%
2003	2.187,6	2,1%	4.035,8	0,8%	121,9	4,3%
2004	2.319,0	6,0%	4.223,9	4,7%	124,7	2,3%
2005	2.429,4	4,8%	4.370,4	3,5%	127,6	2,3%
2006	2.568,2	5,7%	4.564,9	4,5%	132,7	4,0%
2007	2.714,2	5,7%	4.768,2	4,5%	138,8	4,6%
2008	2.825,3	4,1%	4.907,2	2,9%	142,7	2,8%
2009	2.778,3	-1,7%	4.771,5	-2,8%	137,8	-3,5%
2010	2.944,8	6,0%	5.001,8	4,8%	146,5	6,3%
2011	3.081,3	4,6%	5.176,3	3,5%	150,6	2,8%
Variación acumulada 2011-2000	44,1%		26,0%		37,5%	

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.
Notas: MM US$: miles de millones de dólares constantes del año 2000.
V.A: Valor agregado (puede ser entendido como el PIB sectorial, en este caso agropecuario).

¿Cuánto aportó ese crecimiento económico a la caída de las tasas de pobreza e indigencia? Esta relación entre tasas de crecimiento y pobreza, o de crecimiento y distribución de ingresos, es materia de controversia, particularmente en una región que, como América Latina, es considerada una de las más –sino la más- desiguales del mundo, como lo evidencian los diversos indicadores utilizados para medir distribución de los ingresos[13].

[13] El Índice de Gini de ingresos para América Latina y el Caribe, estimado en una media de 0,550, inalterado en los últimos veinte años, resulta ser el más alto –equivalente a una distribución de ingresos más regresiva– cuando se compara con las grandes potencias o regiones más desarrolladas del mundo: la Unión Europea (0,304); Japón

Lo que parece evidente, tras varias décadas de experiencia internacional de la llamada "teoría del chorreo", es que el solo crecimiento económico resulta completamente insuficiente para reducir la pobreza. A modo de ilustración, mientras el crecimiento del PIB per cápita alcanzó un 26% durante la década de los dos mil, la caída de la pobreza fue de 5 puntos porcentuales (de 36 a 31%, lo que significó en términos de población pasar de 221 a 177 millones) y en el caso de la indigencia de solo 1 punto porcentual (de 13 a 12% o de 97 a 70 millones), indicativo de una importante disparidad entre ambas variables.

En efecto, la caída de la pobreza en la región, sea general o rural, se explica fundamentalmente por una combinación de tres factores: aumento en los ingresos laborales, aumento de las transferencias públicas hacia los sectores más vulnerables y el llamado "bono demográfico", es decir un menor número de dependientes por trabajador activo (CEPAL, 2009; CEPAL, 2011). Evidentemente la proporción en que esos factores se combinan son variables entre países y también entre períodos.

CEPAL (2011) por ejemplo estimó la contribución del crecimiento y de la distribución de los ingresos en la caída de la pobreza para catorce países de América latina y el Caribe, en la mayoría de los casos para el bienio 2002-10, es decir casi todo el decenio, incluyendo el período final de crisis[14] (Cuadro 4). La situación encontrada fue lógicamente diversa: en un primer grupo equivalente a la mitad de los países seleccionados la caída de la pobreza se atribuye en mayor medida al efecto crecimiento; en dos países se observa el efecto inverso: solo hubo efecto distributivo; finalmente en cinco países ambos factores gravitaron de modo equilibrado.

Al realizar el mismo tipo de estimaciones en el marco de este estudio, introduciendo la distinción urbano-rural (Figura 9), se puede observar también que la composición de estas "fuerzas impulsoras" de la disminución de la pobreza difiere no solo entre países sino también entre ciudades y zonas rurales. En la mayoría de los países el efecto distributivo tiene mayor fuerza en las zonas urbanas que rurales, lo que supone un sesgo urbano en los proceso redistributivos; las excepciones son Costa Rica y México dónde el factor distributivo predomina sobre el factor crecimiento en las zonas rurales.

Finalmente respecto a la situación distributiva en las zonas rurales durante la década, tomando como indicador los coeficientes de Gini por ingresos, se aprecian pequeños mejoramientos (es decir menores valores) en la mayoría de los países, mientras que en los restantes no hubo cambios importantes o bien pequeños aumentos (Figura 10)[15]. Aún cuando se trata de una tendencia general positiva, estas pequeñas variaciones está lejos de revertir la situación desfavorable de la región en materia de desigualdad que refleja el Cuadro 5.

(0,376); Estados Unidos (0,450) y Australia (0,305) (Fuente: CIA). El país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la OCDE, Oriente Medio o África Septentrional (CEPAL, 2010c).

14 El efecto crecimiento mide cambios en el ingreso medio de las personas, mientras que el efecto distribución establece las diferencias de ingresos entre estratos sociales.

15 Véase la serie completa de Gini por ingresos rural y urbano en Cuadro A-2

Cuadro 4

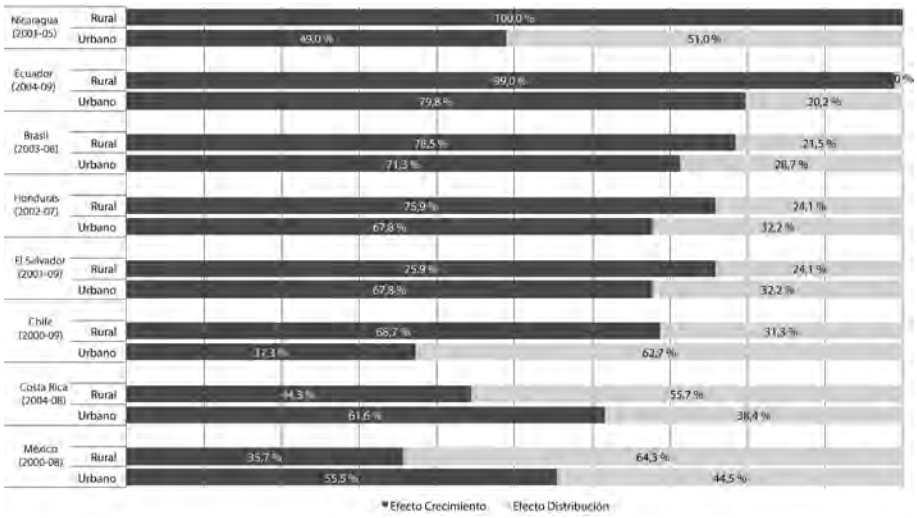
Cambios en pobreza y contribución de los efectos crecimiento y distribución en 14 países de América Latina y el Caribe. Período 2002-2010 (%)

País	Variación de la pobreza (puntos porcentuales)	Factor crecimiento	Factor distributivo
Países en que predomina el factor crecimiento			
Paraguay	- 2,8	66	34
Perú	- 18,6	73	27
Ecuador	- 10,1	78	22
Argentina	- 20,6	80	20
Colombia	- 8,0	83	17
Honduras	- 8,4	86	14
R. Dominicana	- 2,8	100	0
Países en que predomina el factor distributivo			
El Salvador	- 1,4	0	100
México	- 4,6	0	100
Países en que crecimiento y distribución ocurren de modo relativamente equilibrado			
Chile	- 6,5	44	58
Venezuela	- 21,0	45	55
Brasil	- 11,7	46	54
Panamá	- 9,2	46	54
Uruguay	- 1,4	56	44

Fuente: CEPAL, 2011

Figura 9

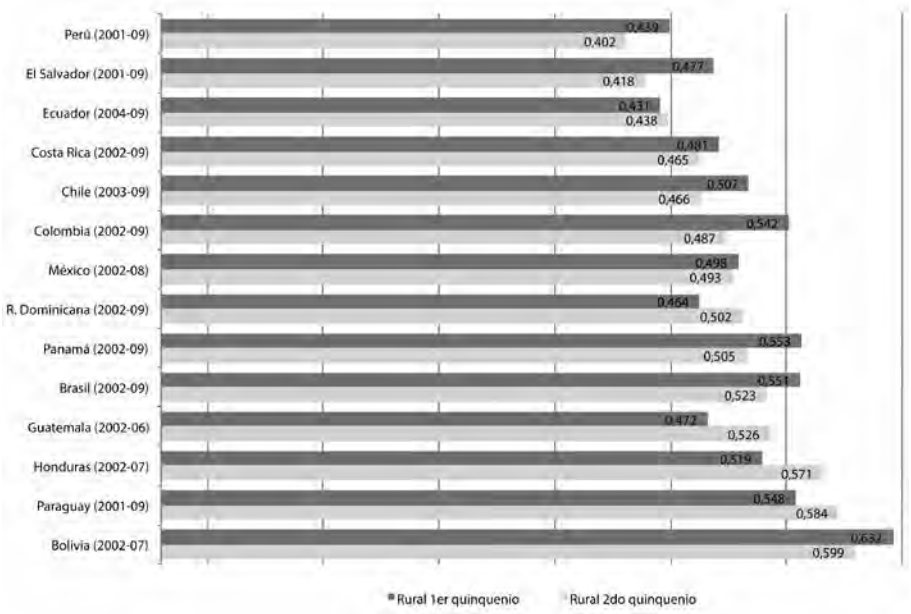
Efecto crecimiento y efecto distribución en la caída de la pobreza (rural y urbana) en ocho países de América Latina durante los años dos mil



Fuente: elaborado por FAO-RLC con base en respectivas encuestas de hogares

Figura 10

Evolución de coeficiente de Gini por ingresos a nivel rural en países de ALC década dos mil



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

Nota: Gini = 0 significa que los ingresos se distribuyen de forma completamente equitativa para toda la población ; Gini = 1, lo opuesto.

Cuadro 5

Coeficiente de Gini (ingresos) para diversas regiones del mundo

Región (N° países)	Gini ingresos
América Latina y el Caribe, ALC (18)	0,520
África Subsahariana (37)	0,440
Asía Oriental Y Pacífico (10)	0,410
África del Norte y Oriente Medio (9)	0,380
Asia Meridional (8)	0,380
Europa Oriental y Asia Central (21)	0,350
OCDE (20) (*)	0,330

Fuente: CEPAL, 2011

(*) Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

Nota: Los datos regionales representan promedios simples con base en la última medición disponible en cada país durante el período 2000-2009

III. POBREZA RURAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

Empleo Rural

De los 121 millones de personas considerados rurales en ALC al año 2010, de acuerdo a las definiciones oficiales de cada país, unos 53 millones, es decir en torno al 45 %, componen la Población Económicamente

Activa rural (PEAr), tres millones más que diez años antes[16]. Dicha población es preponderantemente masculina, si bien la proporción de mujeres ha aumentado levemente durante el período (Figura 11), y su edad media es de 38,5 años, no muy distinta que la PEA urbana[17].

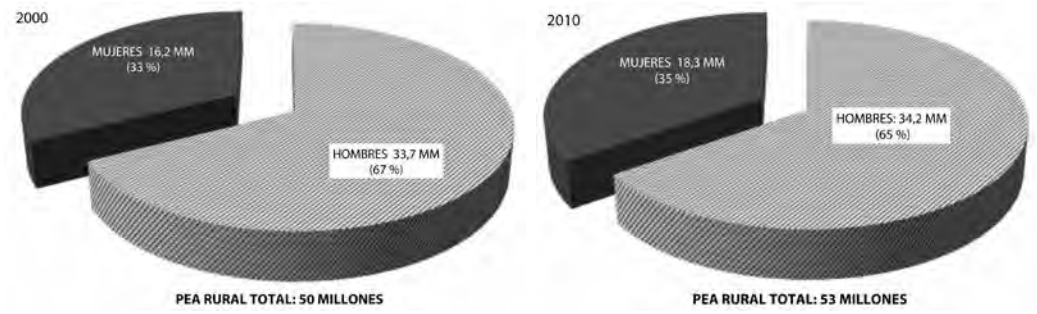
Al observar la estructura del empleo rural[18], desde el punto de vista sectorial, con base en la clásica división de tres sectores –agricultura, industria y servicios– se aprecia que la agricultura continua siendo el principal sector de empleo rural en la mayoría de los países, con las excepciones de México, República Dominicana y Costa Rica, pero la tendencia a disminuir su peso relativo también es mayoritario (once de dieciséis países en que se dispone de estadísticas oficiales). En cinco países –Costa Rica, Rep. Dominicana, México, El Salvador y Panamá– al finalizar la primera década del siglo XXI la agricultura representa menos de la mitad del empleo rural (Cuadro A-3).

Puesto en términos inversos, eso significa que se ratifica la tendencia de las últimas décadas en cuanto que el empleo rural no agrícola (industria más servicios) tiende a aumentar su importancia en desmedro del empleo en la agricultura, al menos en la mayoría de los países.

Desde el punto de vista de las categorías de empleo, la actividad por cuenta propia es indudablemente la más importante en la mayoría de los países, con las excepciones de Uruguay, Chile, México y Costa Rica, donde predomina la categoría asalariados, y El Salvador, donde las categorías cuenta propia y asalariados tienen proporciones similares (Figura 12). La categoría de empleadores como es esperable tiene una menor representación en la ocupación, pero no dejan de sorprender los casos de Costa Rica y especialmente Uruguay, donde esta categoría ocupacional se aproxima al 10 %, más del doble que la media.

Figura 11

Población Económicamente Activa Rural por Sexo en América Latina. 2010 (millones y %)



Fuente: CELADE (Datos en línea, estimaciones y proyecciones actualizados en Septiembre de 2009)

16 CELADE, estimaciones y proyecciones actualizados en Septiembre de 2009; sistema de consulta en línea en http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

17 Se entiende por población económicamente activa (PEA) rural a aquellos residentes rurales que trabajan o buscan activamente trabajo (incluye por lo tanto a ocupados y desocupados). En la práctica, el concepto tiene ciertas limitaciones y por lo tanto debe ser interpretado con cuidado. En primer lugar debe tenerse en cuenta que el carácter rural lo da el lugar de residencia del trabajador, y no dónde trabaja o busca trabajo; como es bien sabido, en la actualidad una proporción importante (aunque desconocida) de esas personas trabajan en zonas urbanas, en tanto que, por el otro lado, muchos ocupados en la agricultura habitan en zonas definidas como urbanas.

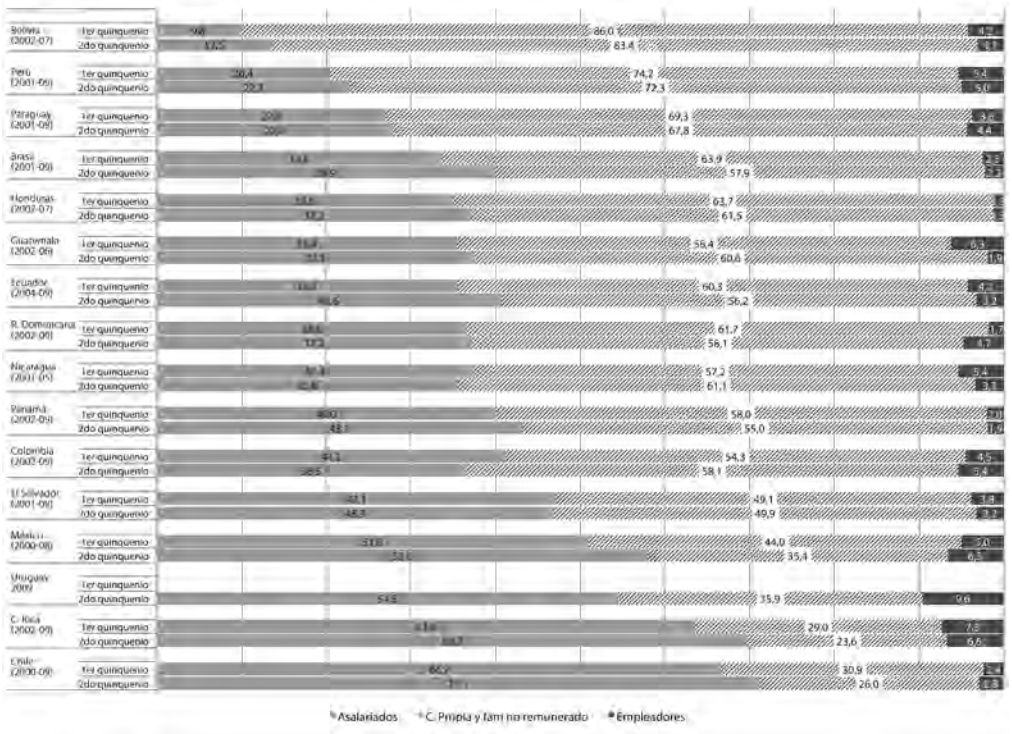
18 Al igual que en el caso de la PEA, se entiende por empleo rural las ocupaciones que realizan las personas que viven en zonas rurales, independientemente del sector y de la localización de sus trabajos (agrícola y no agrícola, rural y urbano).

Al observar la evolución a lo largo de la década se aprecia que la categoría asalariado ha crecido en doce de los quince países, es decir en la gran mayoría de los países aumentan las ocupaciones asalariadas; las excepciones, es decir donde aumentan los "cuenta-propistas" (que en la mayoría de los casos corresponde a agricultores) son básicamente Colombia y Nicaragua; en Guatemala ambas categorías crecieron.

Tal como se señaló anteriormente, cabe considerar que una proporción importante de los trabajadores agrícolas viven en zonas urbanas, si bien la magnitud del fenómeno y la tendencia (creciente o decreciente) son muy diversas entre países (Cuadro A-4). Chile es sin duda el país de mayor proporción de trabajadores agrícolas urbanos, y dónde más ha aumentado durante la última década (de 39 a 47 %), pero también en Brasil –si bien en este caso la tendencia del período ha sido decreciente– México y El Salvador las proporciones bordean o superan el 25 % del total de los empleados en agricultura. En la mayoría de los países esos trabajadores agrícolas tienen índices de pobreza mayores o parecidos a la de los "agrícolas rurales".

Figura 12

Composición de la Población Económicamente Activa rural ocupada según categoría ocupacional en países de América Latina y el Caribe durante los años dos mil (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

Pobreza rural y ocupación

En la población económicamente activa rural los desocupados son, lógicamente, el sector que muestra los mayores índices de pobreza e indigencia; más llamativo sin embargo es la alta incidencia que se da entre los ocupados rurales, mucho más alta proporcionalmente que la de los ocupados urbanos en la mayoría de los países (Cuadro 6). De ahí que, el hecho de que una persona que habita en una zona rural de Améri-

ca Latina se encuentre ocupada, sea de modo independiente o asalariada, está muy lejos de significar que no se encuentre en condición de pobreza, al menos para la mayoría de los países seleccionados.

Con las excepciones de Uruguay, Chile y Costa Rica, la incidencia de la pobreza y la indigencia entre los ocupados rurales alcanza (a fines de los años dos mil) rangos que van desde alrededor del 30%, como en República Dominicana y Brasil, hasta 70% o más en Bolivia y Honduras, si bien cabe rescatar que durante la década la situación mejoró, en el contexto de los menores índices de pobreza rural (Cuadro A-5).

Desde el punto de vista sectorial –agrícola y no agrícola– la agricultura concentra la mayor proporción de la pobreza rural, lo que resulta completamente consistente con el hecho de ser el sector que otorga más ocupación en las zonas rurales. Si se analiza la incidencia de la pobreza al interior de cada uno de estos dos grandes sectores, independientemente del tamaño relativo de la ocupación, también se observa que en la mayoría de los países más de la mitad de los ocupados en agricultura son pobres, y en al menos en cinco casos esa proporción se encuentra sobre el 70 %. Las ocupaciones no agrícolas (o empleo rural no agrícola, ERNA) a su vez tienen niveles de pobreza siempre menores que la agricultura, en un rango de entre 25 y 50 % para la mayoría de los países (Cuadro 7).

A pesar de sus mejores cifras en cuanto a incidencia de la pobreza respecto a la agricultura, el ERNA no ha cumplido las expectativas que agencias y expertos en desarrollo rural tenían respecto a su potencialidad como palanca para superar la pobreza rural. Como lo han señalado diversos autores, y en particular Dirven (2011), el ERNA no puede considerarse como si fuera homogéneo, toda vez que una proporción importante de este tipo de empleos son de baja productividad e ingresos, por lo que a veces se le llama "ERNA de refugio", frente a otros que generan niveles adecuados o altos de ingresos. Desafortunadamente estos últimos tienen un conjunto de características y requisitos que operan como barreras de entrada para los sectores más pobres y vulnerables.

Cuadro 6

Incidencia de la pobreza e indigencia en los ocupados rurales en 16 países de ALC según última encuesta de hogares disponible (%)

País	% ocupados en condición de:			
	Pobreza		Indigencia	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Uruguay (2009)	6	3	1	1
Chile (2009)	6	4	1	2
Costa Rica (2009)	9	9	2	3
R. Dominicana (2009)	25	28	9	11
Brasil (2009)	13	31	2	11
Panamá (2009)	8	34	2	15
México (2008)	21	35	4	14
Ecuador (2009)	30	38	9	18
El Salvador (2009)	32	47	8	18
Colombia (2009)	28	52	6	20
Perú (2009)	16	55	2	24
Guatemala (2006)	33	57	10	32
Paraguay (2009)	38	60	12	40
Nicaragua (2005)	46	63	15	38
Bolivia (2007)	35	73	12	57
Honduras (2007)	47	73	18	55

Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

Cuadro 7

Pobreza rural por sector productivo en diez países de América Latina (%)

Países (años encuestas)	% de los pobres ocupados que trabajan en el sector agrícola (*)		% pobreza al interior de sectores			
			Agrícola (*)		No agrícola	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Chile (2000-09)	78,5	62,4	18,9	5,2	9,7	3,5
Paraguay (2004-2008)	74,6	69,1	77,0	69,7	53,7	44,6
Brasil (2003-08)	83,0	78,9	51,2	38,7	34,7	23,1
Ecuador (2004-09)	79,9	80,6	60,4	45,1	35,0	24,4
Bolivia (2004-07)	79,2	86,8	84,6	84,0	59,8	47,0
Costa Rica (2004-08)	55,4	40,9	21,5	13,4	8,6	7,0
México (2000-08)	69,3	64,3	65,1	56,4	40,3	30,3
El Salvador (2001-09)	66,6	66,3	71,6	64,3	35,4	32,9
Honduras (2002-07)	74,7	70,5	90,7	88,1	64,1	53,6
Guatemala (2002-06)	67,9	70,8	68,3	73,8	47,6	39,8

Fuente: elaborado por FAO-RLC con base en encuestas de hogares
(*) Sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura

Desde el punto de vista de las categorías ocupacionales, se aprecia que, con pocas excepciones, los mayores niveles de pobreza rural se vinculan a la categoría cuenta propia y familiares no remunerados, característica de los hogares campesinos (Cuadro A-7). Ello es consistente con el hecho de que en la mayoría de los países, como se vio, se trata de la categoría preponderante de ocupados rurales, y por lo tanto también uno de los principales núcleos de pobreza rural.

Los asalariados rurales, por su parte, también muestran altos índices de pobreza en la mayoría de los países, en particular los ocupados en el sector privado. Los asalariados rurales del sector público en cambio, tienen en general menores niveles de pobreza, y en países como Costa Rica y Uruguay (1%), Chile (3%), Panamá (4%), prácticamente no hay pobreza entre los empleados públicos rurales.

Al respecto Klein (2010), en un estudio sobre las condicionantes laborales de la pobreza rural, señala que esa alta incidencia de la pobreza entre los trabajadores rurales asalariados se explica en gran medida por la mala calidad de los empleos, lo que se expresa en incumplimientos de las leyes laborales, incluyendo el salario mínimo, los bajos niveles de sindicalización y de protección social de los trabajadores y las modalidades precarias de contratación, entre otros.

En síntesis, la PEA rural de América Latina y el Caribe, compuesta por unos 53 millones personas, creció un 6% durante los años dos mil; su composición es mayoritariamente masculina y agrícola, pero sus complementos femenino y no agrícola han aumentado proporcionalmente su importancia a través de la década.

Quienes pertenecen a la PEA rural son, en una alta proporción y en la mayoría de los países, pobres y extremadamente pobres, sobre todo quienes no encuentran empleo (desocupados) pero también entre los ocupados. Lo mismo ocurre con quienes habitan en zonas urbanas y se ocupan en el sector agrícola

Puesto que la mayoría de los ocupados rurales está ligada a la agricultura, y dentro de esta a la categoría cuenta propia, es la agricultura familiar el estrato que concentra la mayor parte de la pobreza en la región. El empleo rural no agrícola aún cuando tiene menores niveles de pobreza que la agricultura, no es sinónimo de superación de la pobreza

El acceso a un actividad económica en las zonas rurales de la región no significa necesariamente la superación de la condición de pobreza de personas y hogares, ya que en muchos casos se trata de actividades que no generan ingresos suficientes para cubrir las necesidades más básicas de las familias.

Se percibe una importante heterogeneidad o dualidad al interior de las actividades económicas rurales, que pueden representar ya sea buenas oportunidades de obtener el sustento familiar o por el contrario, simplemente reproducir la pobreza a niveles de subsistencia.

Segunda Parte

Caracterización de los hogares rurales pobres en función de la composición de los ingresos

VI. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES EN FUNCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE INGRESOS

Hasta hace algunos años la pobreza rural se identificaba con los pequeños agricultores, campesinos de escasos recursos, localizados normalmente en zonas marginales, que producía básicamente para el autoconsumo y vivían en general en condiciones de aislamiento geográfico. Es probable que ese tipo de pobreza rural todavía exista, pero es cada vez menos representativa.

En la actualidad se reconoce que los hogares rurales pobres, como muchos otros hogares, obtienen sus ingresos de diversos modos, generados ya sea a partir del una producción independiente, de un trabajo asalariado, o percibidos "pasivamente" como transferencias desde fuera del hogar. Además en algunos hogares hay solo un tipo de actividad predominante, mientras que en otros se combinan dos o más (multiactividad); también hay diversidad entre hogares con un solo miembro perceptor de ingresos, otros con dos o más, a veces en forma permanente, otras temporalmente, etc.

La consideración de esta diversidad de modalidades de sobrevivencia es fundamental desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas de superación de la pobreza rural, puesto que las realidades heterogéneas y complejas expresan problemas y demandas sociales diversas y requieren por tanto respuestas adaptadas a cada realidad.

El objetivo de esta sección es caracterizar los hogares rurales pobres desde el punto de vista socio-demográfico y de la composición de sus ingresos, reconociendo la diversidad de tipos de fuentes y actividades que esos hogares despliegan para su supervivencia a partir de una tipología de hogares.

Principales tendencias socio-demográficas de los hogares rurales pobres (HRP) durante la última década

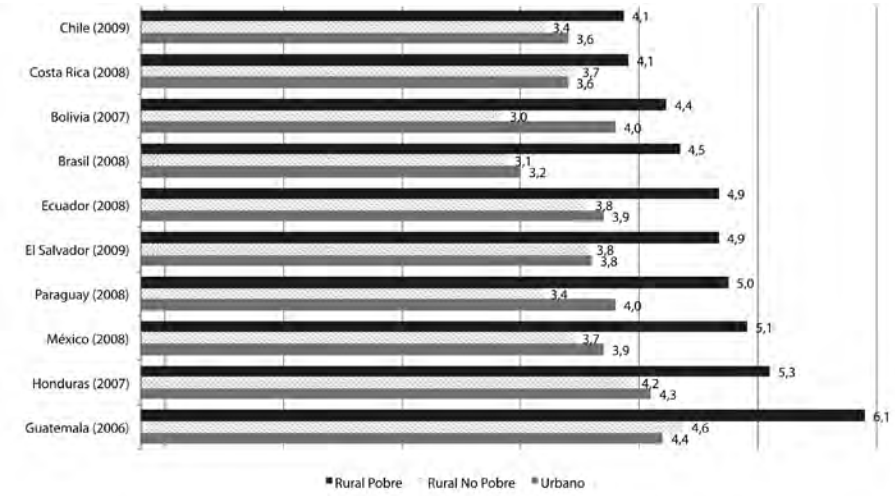
i. Los HRP tienen un mayor tamaño que otros tipos de hogares pero tienden a decrecer

Uno de los efectos más notorios de la caída de la fecundidad, proceso que lleva ya varias décadas en la región, es la paulatina reducción del tamaño de los hogares, aunque con marcadas diferencias entre países, y en especial entre zonas geográficas y condición social, de modo que hogares rurales pobres continúan teniendo tamaños significativamente mayores que los urbanos y los rurales no pobres; resulta llamativo que estos últimos tienen un tamaño medio incluso menor que los hogares urbanos (Figura 13).

Un hogar rural pobre "promedio" en América Latina, en consecuencia, tiene entre cuatro y cinco miembros, en el caso de los países sudamericanos, y puede superar los seis en algunos países de Centroamérica, tamaño significativamente mayor que los hogares rurales no pobres en todos los casos. Ese tamaño medio sin embargo, ha venido disminuyendo en la última década en la mayoría de los países analizados, con las excepciones de Bolivia, Costa Rica y Guatemala, que permanecieron estables en número de miembros (Figura 14).

Figura 13

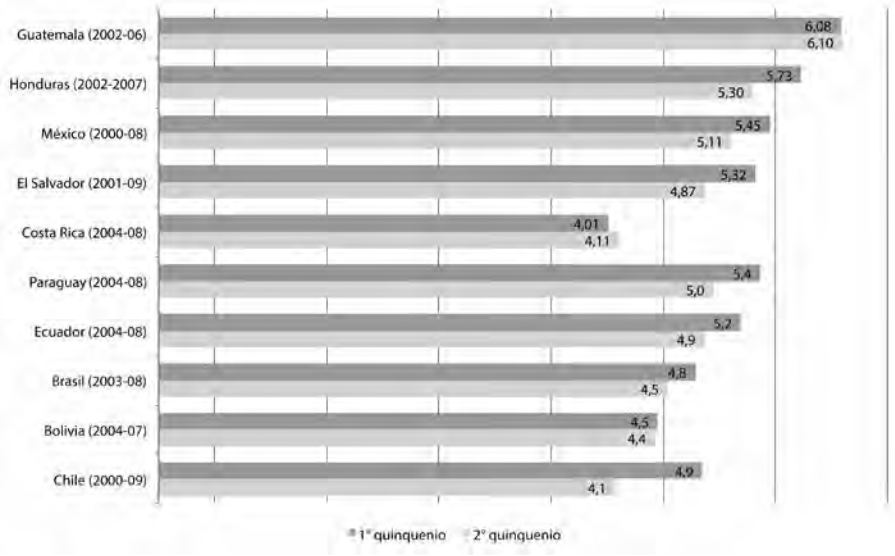
Tamaño de hogares urbanos, rurales pobres y rurales no pobres en países seleccionados de América Latina en años recientes de la década de los dos mil (N° medio de integrantes)



Fuente: elaborado por FAO-RLC con base en respectivas Encuestas de Hogares

Figura 14

Evolución del tamaño medio de hogares rurales pobres durante la década del dos mil en diez países de América Latina (N° de miembros)



Fuente: elaborado por FAO-RLC con base en respectivas Encuestas de Hogares

ii. El número de perceptores de ingresos y dependencia demográfica de los HRP tiende a disminuir

Respecto al número de perceptores de ingresos (Cuadro 8), en la mayoría de los países oscilan entre 1 y 1,5, con un mínimo de 0,6 (Chile) y un máximo de 1,5 (México). Lo más llamativo sin embargo es la tendencia a

disminuir los perceptores por hogar durante la década, lo que probablemente expresa los procesos de emigración de miembros de esos hogares en búsqueda de mejores oportunidades de generación de ingresos.

Por su parte la "tasa de dependencia demográfica" (TDD) en la región, que expresa la relación (cociente) entre la población de 0 a 14 años y 65 y más, considerada como "dependiente", con respecto a la población potencialmente activa (de 15 a 64 años), viene decreciendo desde hace al menos tres décadas, si bien se proyecta una reversión de esa tendencia a mediados de la presente década[19]; en el caso de la población urbana, la TDD pasó de 63 a 49% en el período 1990-2010, mientras que para la población rural, esa evolución fue de 87 a 69% durante el mismo período[20].

Eso significa que en los hogares rurales se ha producido una disminución simultánea en el número de perceptores de ingresos y en la tasa de dependencia, lo que dejaría la situación relativamente en el mismo punto. Cabe considerar sin embargo que una parte de esos "dependientes" son en realidad mujeres, niños menores de 15 años y personas mayores de 64 años que de acuerdo a las estadísticas "no trabajan", pero que en realidad son trabajadores que caen en la categoría de "familiares no remunerados", que hacen un aporte al ingreso familiar (por ejemplo en producción de autoconsumo), aunque este no sea registrado.

Cuadro 8

Número de perceptores de ingresos de hogares rurales pobres durante los años dos mil para diez países seleccionados de América Latina

País (años encuestas)	1° quinquenio	2° quinquenio
Chile (2000-09)	0,75	0,61
Costa Rica (2004-08)	0,67	0,72
El Salvador (2001-09)	1,03	0,84
Honduras (2002-2007)	1,41	0,85
Brasil (2003-08)	1,27	1,10
Ecuador (2004-08)	1,38	1,15
Bolivia (2004-07)	1,25	1,17
Guatemala (2002-06)	1,49	1,41
Paraguay (2004-08)	1,69	1,46
México (2000-08)	1,70	1,52

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Composición de ingresos de los HRP y su evolución

Establecer las proporciones de los diversos componentes del ingresos de los hogares no interesa tanto para representar un hogar promedio como para conocer la importancia relativa y evolución de cada tipo de actividad generadora de ingresos en las zonas rurales de la región en general y entre los pobres que ahí habitan en particular[21].

[19] Dado que una menor tasa de dependencia demográfica tiene efectos positivos para la reducción de la pobreza, puesto que los ingresos de los hogares se distribuyen entre menos personas, los demógrafos lo denominan como **"bono demográfico"** (CEPAL, 2009).

[20] Estimados por FAO-RLC con base en datos de proyecciones demográficas de CELADE - CEPAL.

[21] En el Anexo se encuentran las Figuras con la información relevante sobre la composición de ingresos de los hogares rurales para cada país y las respectivas tipologías.

i. La proporción de ingresos no laborales en los ingresos totales tiende a aumentar

Los ingresos laborales, como conjunto, representan proporciones mayores al 50% en la mayoría de los países estudiados, con pocas excepciones, y en varios de ellos superan el 70% de los ingresos totales. Esto significa que en la mayoría de los países de la región los hogares rurales pobres dependen en una alta proporción de su propio esfuerzo para la subsistencia familiar, en tanto que los ingresos no laborales, es decir externos al hogar, tienen un carácter de complemento.

No obstante, resulta muy llamativo que durante los años dos mil los ingresos laborales tendieron a disminuir su importancia relativa en los HRP en la mayoría de los países, tal como se aprecia en el Cuadro A-7 (a y b), con solo dos países de los diez estudiados (Bolivia y Guatemala) donde este tipo de ingresos aumentó; en casos como Chile, México, El Salvador, y en menor medida Costa Rica, los ingresos no laborales (transferencias) han adquirido una inusitada importancia en los ingresos totales de estos hogares (67, 53, 51 y 40% respectivamente).

Cabe considerar, sin embargo, que esta tendencia a obtener un mayor proporción de ingresos a partir de transferencias no se diferencia sustantivamente de lo que ocurre con los hogares rurales no pobres (en este caso con las solas excepciones de Chile y Brasil), por lo que bien puede considerarse como una tendencia general de los hogares rurales.

La importancia relativa de cada tipo de ingreso no laboral será analizado más adelante.

ii. En la mayoría de los países los ingresos salariales tienden a aumentar su importancia relativa entre los ingresos laborales

Si bien los ingresos laborales tienden a caer, al interior de esto ingresos la importancia relativa de cada componente –cuenta propia versus salarios– es muy diversa entre países y estratos sociales (Cuadro A-8, a y b). En un primer grupo, integrado principalmente por Bolivia y Paraguay, y en menor medida Costa Rica, los ingresos por cuenta propia predominan claramente sobre los salarios en los HRP; en un segundo grupo integrado por Chile, El Salvador, México y Brasil, tienden a predominar los ingresos salariales, en tanto que en Guatemala, Ecuador y Honduras se aprecia un relativo equilibrio entre ambos componentes

En relación a la tendencia durante la última década, se aprecian también situaciones diversas entre países, aunque en la mayoría de ellos (siete) aumentó la proporción de los ingresos salariales en desmedro de los ingresos por cuenta propia, tendencia particularmente notoria en los países centroamericanos y México. En los otros cuatro países se verificó la tendencia inversa, aún cuando, a excepción de Bolivia, se trata de países en que los salarios son iguales o más importantes que los por cuenta propia.

De modo tal que en la mayoría de los países los salarios han llegado a representar el 50% o más de los ingresos laborales, lo que ocurre también y de manera más pronunciada en los hogares rurales no pobres.

iii. La importancia relativa de los ingresos provenientes del sector agropecuario tienden a disminuir durante los años dos mil

Los ingresos provenientes del sector agrícola (Cuadro A-9, a y b) son mayoritarios entre los ingresos laborales de los HRP en la mayoría de los once países estudiados (se exceptúan Costa Rica y El Salvador), pero solo en cinco esa proporción alcanza o supera los dos tercios (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Guatemala y Brasil).

La agricultura sin embargo tiene cada vez menos peso en los ingresos totales de esos hogares: en prácticamente todos los países estudiados, con las excepciones de Guatemala y Bolivia, los hogares rurales pobres han disminuido sus ingresos provenientes de la agricultura, lo que resulta totalmente consistente con la tendencia general de caída de ingresos y empleo agrícolas en la región.

Llama la atención que en algunos países ese descenso ha sido muy pronunciado. Honduras, por ejemplo, el país donde probablemente los hogares rurales pobres han sufrido las más profundas transformaciones durante la década, muestra una caída de los ingresos agrícolas de los hogares pobres casi a la mitad, en tan solo cinco años. También son llamativas las caídas en estos ingresos en países como México, Chile, Brasil, donde los respectivos sectores agrícolas han tenido históricamente importante participación en materia de ingresos y empleo.

En el caso de los hogares no pobres, en la mayoría de los países también se ha producido un descenso de la importancia de los ingresos agrícolas, pero en tres países (Ecuador, Chile y El Salvador) se ha verificado la tendencia opuesta.

vi. Las transferencias han ido creciendo en proporción en la mayoría de los países estudiados, pero la importancia relativa de los componentes varía entre ellos

Bajo esta modalidad de ingresos es posible desagregar tres subcomponentes: las pensiones y jubilaciones, las transferencias públicas y la remesas (o transferencias privadas), cuya importancia relativa varía entre países.

Al observar este tipo de ingresos en los hogares rurales pobres en conjunto para los once países (Cuadro A-10, a y b), se aprecia una relativa "especialización": en aquellos países donde las remesas son importantes para los hogares, los ingresos provenientes de pensiones/jubilaciones y transferencias públicas en general prácticamente no cuentan en los ingresos totales de esos mismo hogares, y vice versa. La única excepción es México, donde ambos todos los tipos de transferencias tienen presencia en los ingresos de esos hogares

Respecto al primer tipo, **pensiones y jubilaciones**, solo adquiere importancia entre los hogares pobres de Brasil, Costa Rica y Chile, indicativo de la escasa o nula cobertura que tiene la previsión social en las zonas rurales, en la mayoría de los países de la región.

Luego, en el caso de las **transferencias públicas**, hay cuatro países que apuntar con un gran crecimiento en los últimos años: Costa Rica, que tuvo una leve caída, México (que pasó de 3 a 23% en menos de diez años), Chile (de 18 a 30%) y Ecuador (de 10 a 24%).

Las **remesas**, por su parte, son muy importantes en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), en México y en los sudamericanos Bolivia y Paraguay. Entre todos se destacan México y El Salvador con proporciones de un 20% de los ingresos totales de los HRP. La remesas han tendido a aumentar su importancia en la mayoría de estos países, no obstante ser muy sensibles a los ciclos económicos depresivos de los países de destino de los migrantes. En México en particular, se observa una importante caída en la proporción de las remesas el año 2008 en relación al 2000, lo que sin embargo se explica por el fuerte aumento que tuvieron durante el período las transferencias públicas.

En comparación con los hogares pobres, no existen diferencias marcadas de los **hogares no pobres**; en general los países se mantienen en los mismos tipos de "especialización", si bien algunos componentes cambian su importancia relativa en los ingresos totales de los hogares.

V. TIPOLOGÍA DE HOGARES CON BASE EN LA COMPOSICIÓN DE INGRESOS

Tipos de hogares rurales

Como se ha señalado los ingresos que generan los hogares provienen de diversas actividades y fuentes, dependiendo de las características socio-demográficas, los activos y las oportunidades de que disponen, y además se combinan en distintas proporciones, de modo tal que pueden ser caracterizados desde el punto de vista de sus modalidades de obtención de ingresos.

Como un modo de organizar esta heterogeneidad con fines analíticos se ha establecido una tipología de hogares rurales con base en la composición de ingresos[22], de acuerdo a la cual se identifican cinco tipos, a saber:

a) Hogares orientados a las actividades por cuenta propia ("hogares por cuenta propia"): 75% de sus ingresos provienen de este tipo de actividades.
b) Hogares orientados a las actividades asalariadas ("hogares asalariados"): 75% o más de sus ingresos provienen de este tipo de actividades.
c) Hogares dependientes de transferencias: 75% o más de sus ingresos provienen de algún tipo de transferencia.
d) Hogares de empleadores: 75% o más de sus ingresos provienen de actividad que contrata trabajadores.
e) Hogares diversificados: ninguna fuente en particular alcanza el 75% del ingreso total.

Cada país, como se observa en la Figura 15, tiene una determinada estructura tipológica de hogares rurales. Así, de acuerdo a los datos más recientes que se dispone para los once países estudiados, la categoría **hogar diversificado**, que representa a los hogares no especializados en una actividad particular, es la más frecuente en la mayoría de los países, destacándose los casos de Guatemala, Brasil, por sobre el 45%, y especialmente México donde un 57% de los hogares corresponden a esta categoría.

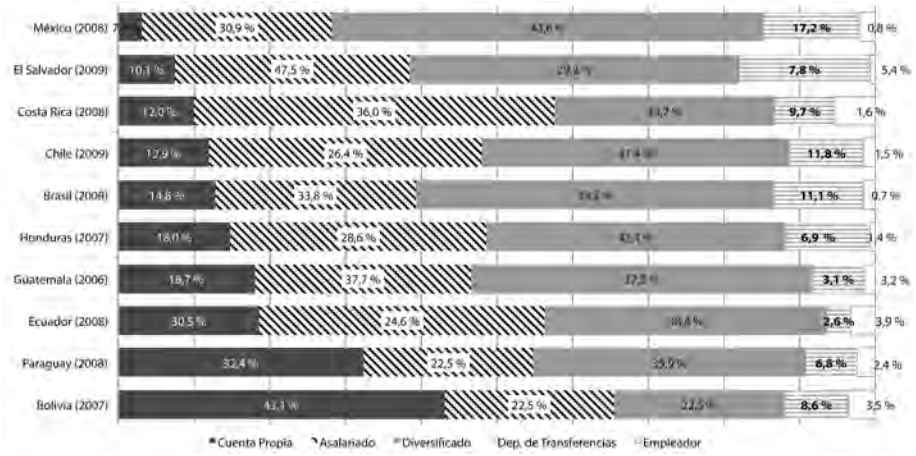
La importancia relativa de los **hogares por cuenta propia**, por su parte, es bastante variable entre los países, con mayor importancia en los casos de Paraguay y sobre todo Bolivia, y muy escasa en países como Costa Rica, El Salvador y especialmente México. Los **hogares asalariados**, de importancia también variable, manifiestan sin embargo menos dispersión que en el caso anterior, ya que oscilan entre alrededor de 23 y 48%, en este último caso Costa Rica, siendo altas también las proporciones en los casos de Ecuador y Chile.

Finalmente los hogares **dependientes de transferencias**, si bien representan en general proporciones menores al 10%, con la llamativa excepción de El Salvador, con alrededor de un 17%, este tipo de hogares, como se verá más adelante, han tenido un fuerte crecimiento entre los hogares rurales pobres.

[22] Basada en propuesta su Informe "Agricultura para el desarrollo" (Banco Mundial, 2008, pág 301).

Figura 15

Estructura tipológica de hogares rurales en diez países de América Latina (% de hogares)

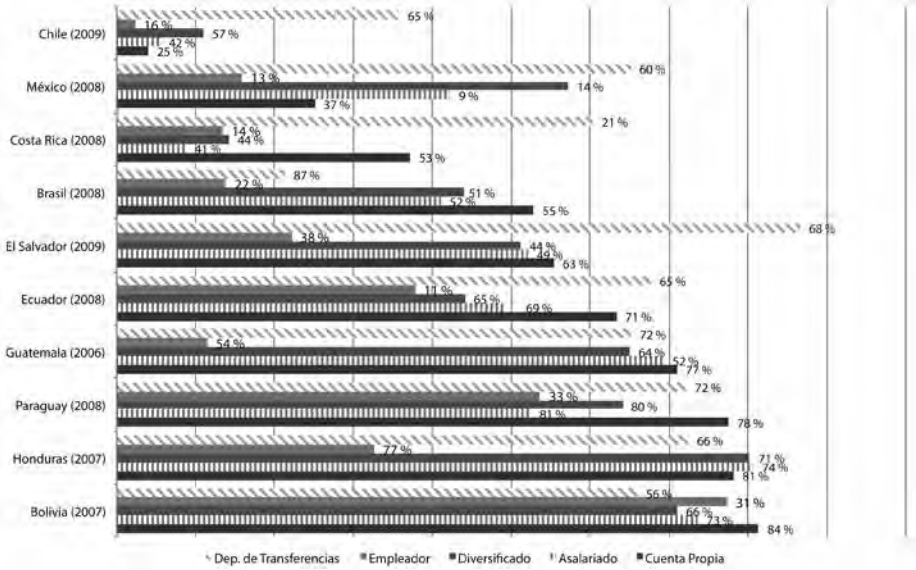


Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Desde el punto de vista de los programas de atención a los hogares rurales pobres, y en general de las políticas de reducción de la pobreza, resulta interesante conocer la incidencia de la pobreza por tipo de hogar rural, lo que resulta bastante variable entre países, como se aprecia en la Figura 16.

Figura 16

Incidencia de la pobreza por tipo de hogar rural diez países de América Latina (% hogares pobres)



Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Para un conjunto de países con altos índices de pobreza rural, como los centroamericanos, con excepción de Costa Rica, y los sudamericanos Paraguay y Bolivia, los índices de pobreza son altos en todas o en la ma-

yoría de las categorías, si bien los **hogares por cuenta propia**, que se identifican con la agricultura familiar, encabezan el listado. En los demás países generalmente la pobreza suele tener una alta concentración en alguno de los tipos de hogar, especialmente en el caso de los hogares **dependientes de transferencias** que encabezan el ranking de pobreza varios países, aunque es en El Salvador dónde esta condición alcanza su nivel más alto entre los países seleccionados.

En el otro extremo se encuentran los **hogares de empleadores**, que representan una pequeña proporción en el total de hogares rurales y tienen en general las menores tasas de pobreza entre las distintas categorías. Aún así es sorprendente que en varios países esta categoría de hogares rurales tiene niveles de incidencia de la pobreza relativamente altas, como en los casos de Honduras (33%), Ecuador (38%), Paraguay (54%) y Bolivia (77%).

La estructura tipológica de los hogares rurales pobres

Al distribuir cada tipo de hogar en el total de hogares (rurales pobres en este caso) se obtiene su frecuencia o importancia relativa. De esa observación en los once países seleccionados, se pueden relevar las siguientes características y tendencias regionales (Cuadro A-11)

i. Dos países se caracterizan por una alta presencia de agricultura familiar ("hogares Cuenta Propia") entre los hogares rurales pobres

Esos países son Bolivia y Paraguay, donde este tipo de hogares representa 48 y 37% del total de hogares rurales pobres. Mientras que en Bolivia este tipo de hogares aumentó su frecuencia durante la década, en Paraguay disminuyó.

En la mayoría de los restantes países, la importancia relativa de este tipo de hogar ha vendido a cayendo; los casos extremos son Chile y México (5 y 2%), donde son absolutamente minoritarios.

ii. Los hogares tipo Asalariados tienden a disminuir en términos relativos en la mayoría de los países

Son cuatro los países donde este tipo de hogares alcanzan frecuencias de alrededor de 30%; se destaca particularmnete Honduras, donde este tipo de hogares pasó de 28 a 43%; y Guatemala, de 23 a 31%. Brasil y El Salvador por su parte, si bien los hogares asalaraidos representan importantes proporciones (28 y 27% respectivamente), su tendencia es decreciente.

En realidad, en la mayoría de los países este tipo de hogar ha perdido importancia en términos relativos durante los años dos mil, cediendo lugar a los hogares Dependientes de Transferencias y Diversificados; notorios son los casos de Chile (31 a 16); y México (de 31 a 20)

iii. Tres países se destacan por la alta proporción de hogares Dependientes de Transferencias

En Costa Rica, Chile y El Salvador, los hogares Dependientes de Transferencias alcanzan proporciones de 37, 38 y 41% respectivamente; en los dos primeros casos esas transferencias son principalmente públicas, mientras que en El Salvador se trata de remesas. En varios otros países este tipo de hogares, si bien representan proporciones menores, han tenido un importante crecimiento durante la última década, destacándose el caso de Ecuador, donde pasó de representar apenas un 2 al inicio del período decenal a un 14%, fundamentalmente por el importante crecimiento de las programas de protección social y transferencias públicas.

vi. Los hogares de tipo Diversificados tienen un creciente importancia en la mayoría de los países

La diversificación de fuentes de ingresos, parece ser una de las respuestas más comunes de los hogares rurales pobres en varios países de la región, frente a una caída de los ingresos de una o más de esas actividades en que anteriormente se especializaban (Cuadro 9).

Cuadro 9

Evolución hogares tipo "Diversificados" durante años dos mil en diez países de América Latina (% hogares rurales pobres)

Países (años encuestas)	1er quinquenio	2° quinquenio
Países en que hogares "Diversificados "aumentaron proporción durante la década		
Costa Rica (2004-08)	14	20
Honduras (2002-07)	34	38
México (2000-08)	46	58
Brasil (2003-08)	30	45
Países en que hogares "Diversificados" decrecieron o se mantuvieron, pero continúan importantes		
Ecuador (2004-09)	40	39
Chile (2000-09)	51	41
Guatemala (2002-06)	60	40
Paraguay	32	32
Países en que hogares "Diversificados" decrecieron y tienen menor importancia relativa		
Bolivia	22%	20%
El Salvador	46%	24%

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Los casos más notorios de este tipo de transformación en la estrategias de sobrevivencia son los hogares pobres de Brasil y México, con crecimientos en unos pocos años de 30 al 45% y del 46 al 58% respectivamente, de la frecuencia de los hogares tipo "Diversificados". Por el contrario, en Chile, Guatemala y El Salvador , este tipo de hogares han disminuido notablemente su proporción, pero aún así continúan siendo el tipo de hogar más común entre los pobres rurales.

Tercera Parte

Políticas públicas y pobreza rural en América Latina

VI. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

La lucha contra la pobreza bajo el enfoque del estado subsidiario

Durante los años ochenta y parte de los noventa, por efecto de la llamada "crisis de la deuda externa" y la implantación de las políticas de ajuste estructural, las condiciones de vida de amplios sectores sociales en la región se vieron notoriamente deteriorados. Desde entonces la pobreza, en campos y ciudades, comenzó a ser considerada como un fenómeno social extendido, que requería de medidas y políticas públicas para ser enfrentado.

Los organismos multilaterales por su parte, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, formularon sus propuestas y estrategias para atender lo que se percibía como situaciones de emergencia social derivadas de la crisis, sobre todo por efecto del aumento de la desocupación, y más tarde, una vez asumido su carácter permanente, para reducir o "luchar" contra la pobreza. Dada su influencia en las políticas de los países, esas propuestas marcarían la acción pública en esta materia en la región durante las dos últimas décadas.

Al inicio del nuevo siglo, a su vez, la suscripción de los compromisos de las Metas del Milenio, en particular el Objetivo 1 ("erradicar la pobreza extrema y el hambre"), brindaría un estímulo adicional a los gobiernos y la cooperación internacional para aumentar los esfuerzos y recursos dirigidos contra la pobreza.

La mayoría de esas políticas y programas surgidos en el período que va entre los años ochenta y una buena parte de la primera década del siglo XXI, habida cuenta de diferencias en su aplicación y en sus énfasis entre países, siguieron lineamientos semejantes. En su origen se encuentra el marco normativo del "Consenso de Washington", que enfatizaba en primer lugar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento como condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza; y en segundo lugar, de mayor trascendencia, la transformación del rol y la participación del estado en la economía y en la sociedad bajo un "nuevo" paradigma, el del estado subsidiario[23]. Reformas económicas de inspiración neoliberal y políticas subsidiarias fueron determinantes en el modo como sería comprendida y abordada la pobreza desde el punto de vista de las políticas públicas.

En la concepción subsidiaria del estado, el sector público disminuye drásticamente de tamaño y nivel de participación en la vida pública; una parte significativa de las acciones que anteriormente le eran propias son transferidas al sector privado, como ocurrió en los sectores de educación, salud y previsión entre otros, lo que se complementa con subsidios a la demanda; y el gasto público, en particular el gasto social, pasa a asignarse con criterio de focalización[24].

---

[23] Cabe señalar que este radical cambio en la filosofía y en la práctica estatal encontraba su legitimidad en la crisis del "estado de bienestar" prevaleciente hasta entonces en la región, que correspondía al período histórico de la industrialización dirigida por el estado, con una alta injerencia de este en todos los ámbitos de las políticas públicas, una estructura centralizada y un oferta de políticas y servicios sociales universales (al menos como pretensión). Ocampo (2008) llama la atención de que se trataba en realidad de un estado de bienestar segmentado o incompleto, donde la seguridad social –pensiones, salud y riesgos profesionales– se limitaba a quienes contaban con un empleo asalariado formal, por lo tanto completamente insuficiente para satisfacer las necesidades de protección social de quienes, en proporción creciente, se vinculaban de modo precario o no se vinculaban de modo alguno con el marcado laboral

[24] Se entiende por focalización una intervención estatal selectiva que beneficia a un determinado sector social o territorial. En el primer caso se trata en general de quienes no consiguen obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas a través del mercado laboral; y en el segundo, áreas deprimidas o de gran concentración de pobreza.

Sea por razones prácticas, es decir restricciones presupuestarias exigidas por la disciplina fiscal, o por convicción político-ideológica, en cuanto que el sector público debe concentrarse en atender solo a los más necesitados, la focalización se propagó como criterio indiscutible de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe. Fue en ese marco que diseñan los programas, estrategias e iniciativas para enfrentar la pobreza que se han hecho comunes en la región, y que se fueron expandiendo en la medida que crecía real del gasto social durante las últimas décadas.

Entre ellos, en primer lugar los **Fondos de Inversión Social**, creados en la década de 1990 como respuesta a la situación de pobreza provocada por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural, consistentes en una institucionalidad que provee financiamiento público a pequeños proyectos locales, incentivando la participación de los involucrados –las poblaciones vulnerables– en la solución de sus problemas básicos. Tales proyectos se conciben como intervenciones acotadas, breves, en general con énfasis en la formación de capital social y micro-emprendimientos, bajo el supuesto que la condición de vulnerabilidad es transitoria, y será superada una vez que esas personas accedan a empleos remunerados. Aunque su auge en la región fue en la década de los noventa, todavía permanecen vigentes en muchos países y hacen parte de las redes de protección social

Paulatinamente comienza a apreciarse que la "vía del empleo" se torna cada vez más insuficiente como mecanismo de superación de la pobreza y protección de la población más vulnerable, protección que se asociaba generalmente al empleo formal, dada las tendencias a una menor permanencia en el empleo, una mayor duración del desempleo, la creciente de informalidad y las mayores dificultades para lograr empleo de los trabajadores de mayor edad (Acosta y Ramirez, 2004).

Como respuesta, hacia fines de los noventa habían surgido una diversidad de mecanismos para proveer de ingresos a los desempleados y subempleados, como programas de empleo de emergencia en obras públicas, líneas de crédito a microempresas, y subsidios monetarios y en especies a la alimentación, entre otros, que en general se concebían originalmente como medidas compensatorias, de corto plazo, y focalizadas en la extrema pobreza como respuesta a situaciones de crisis (emergencias), que sin embargo progresivamente se tornarían permanentes.

En ese período se acuña el término **redes de protección social**, para denominar la articulación –en general más bien un objetivo a lograr que una realidad palpable– de esta diversidad de programas de tipo asistenciales, a diferencia de la **seguridad social** que era el mecanismo tradicional de protección asociada al empleo formal.

También hacia fines de los años noventa, pero de modo mucho más extenso durante la década de los dos mil, se ponen a prueba y luego se generalizan en la región los **Programas de Transferencias Condicionadas** (PTC), que ha sido la modalidad de política focalizada de mayor incidencia y éxito en AL. Su principal innovación consistió en adicionar a una acción pública puramente asistencial –un subsidio monetario– un objetivo de desarrollo de capital humano. A partir de las primeras experiencias, brasilera y mexicana, en los años noventa, estos programas se han difundido por toda la región, alcanzando el año 2011 dieciocho países, más de 25 millones de familias y 113 millones de personas beneficiarias (Cecchini y Madariaga, 2011).

Finalmente cabe incluir también entre los enfoques de lucha contra la pobreza durante el período el **desarrollo local,** si bien en rigor consiste en una estrategia de desarrollo; se trata en este caso de promover la construcción de una institucionalidad local descentralizada, que genere condiciones de mayor participación, una adecuada gobernanza y un entorno económico propicio para la inclusión de toda la población (en inglés se utiliza el término "*enabling economic environmet*").

El marco de la protección social

A inicios de la década del dos mil, Naciones Unidas incorpora en su léxico y en su quehacer el concepto **"protección social"**, entendida en esa primera definición como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados" que buscan "compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población", situaciones que se asocian a diversas contingencias que sufren las personas a (ONU, 2000). En sus desarrollo posteriores durante la última década, y especialmente a partir de la crisis de los años 2008-09, ha evolucionado hasta posicionarse como un enfoque alternativo a las políticas compensatorias de reducción de la pobreza que predominaron en décadas anteriores, formuladas desde una concepción subsidiaria del estado.

Históricamente la noción de **protección social** se identificó con la **seguridad social**, de larga tradición en la región, que asociada al empleo formal y con base en una contribución monetaria del trabajador (de ahí que se le denomine **protección social contributiva**), le brindaba protección mediante prestaciones tales como atención médica, pensiones y jubilaciones, asignaciones familiares, seguros de desempleo, etc. Concebida como una política de carácter universal, adolecía sin embargo de serias limitaciones de cobertura, llegando solo a sectores organizados, especialmente asalariados y clases medias y (Cecchini y Martínez (2011).

A partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y las políticas de ajuste estructural se hacen evidentes las limitaciones del mercado laboral como factor de promoción y seguridad social, dada su incapacidad de proveer empleos de calidad a una gran proporción de la población y por lo tanto su deficiencia como mecanismo de protección de la población frente a riesgos tales como una caída de ingresos, problemas de la salud y envejecimiento, entre otros (CEPAL, 2006).

Bajo el entonces "nuevo" paradigma de la subsidiariedad del estado, las políticas para enfrentar las altas tasas de pobreza y sus graves secuelas sociales, como fuera analizado anteriormente, consistieron en desplegar una oferta diversificada –y dispersa– de programas sociales y subsidios focalizados en pobreza extrema, que buscaban compensar la caída de ingresos generadas por situaciones que se consideraban de emergencia.

Tal es en síntesis el origen de la **protección social no contributiva** que, con financiamiento público, se proponía socorrer a un sector de la población que no conseguía acceder a empleos estables y formales que le permitieran percibir los ingresos mínimos para cubrir sus necesidades más básicas de consumo.

Durante los últimos veinte años, la protección social ha transitado por tres grandes enfoques (CEPAL, GTZ, 2009), si bien no se trata estrictamente de una secuencia, ya en muchas ocasiones se presenten de modo simultáneo:

i. **"Protección frente situaciones de emergencia"**, es decir la mitigación de la extrema pobreza, que corresponde a los programas de reducción de la pobreza analizados en la sección anterior, predominantes durante los años ochenta y noventa.
ii. **"Protección social como asistencia y acceso a la promoción",** surge hacia fines de los años noventa e inicios de los dos mil y su principal exponente son los Programas de Transferencias Condicionadas (o con corresponsabilidad), que combinan objetivos de corto y largo plazo, subsidios en ingresos monetarios y promoción del capital humano, particularmente en educación, salud y nutrición.
iii. **"Protección social como garantía ciudadana"**, basado en el enfoque de derechos, se trata de una enfoque que puede considerarse como emergente y que se presenta a continuación en sus elementos fundamentales.

Las críticas a las políticas focalizadas

Tras dos décadas de masiva aplicación, las políticas focalizadas de reducción de la pobreza en general, y rural en particular, pueden exhibir éxitos y fracasos. No obstante, en los últimos años, especialmente a partir de la crisis de finales de la década, se ha activado un amplio debate sobre las limitaciones e incluso la vigencia del modelo de estado que ha inspirado dichas políticas y han irrumpido nuevos conceptos y paradigmas.

Entre los aspectos más discutidos se pude mencionar, en primer lugar, lo restrictivo de utilizar la pobreza, en cualquiera de sus definiciones operacionales, como base de la segmentación y focalización de las políticas públicas; Amartya Sen, por ejemplo, apunta a que la visión de los ciudadanos como "objetos focalizados" y no como "agentes" activos ha terminado por limitar el propósito mismo de erradicar la pobreza, pues el ingreso constituye tan solo uno de los muchos medios que contribuyen a alcanzar la vida que las personas desean vivir (Sen, 2003).

Una alternativa que en ese sentido se abre paso desde hace algunos años, sin abandonar completamente la noción de focalización, es una visión mucho menos restrictiva de la misma, contenida en el concepto de **vulnerabilidad**, esto es la diversidad de grupos sociales que, siendo o no técnicamente pobres, enfrentan condiciones de estructurales de mayor indefensión, como bajos ingresos[25], empleos precarios, hogares con un solo perceptor de ingresos, como en el caso de las mujeres jefas de hogar, y familias con personas dependientes (niños, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad), entre otros (Hardy, 2011).

En segundo lugar, existe un creciente consenso en cuanto que la pobreza no puede desligarse de la desigualdad y la exclusión social, que están en la base de la primera. Si bien teóricamente las políticas focalizadas permiten reducir la pobreza –y la primera década del siglo XXI, como ya se vio, mostró positivos avances en ese sentido– carecen de efectividad para eliminar las desigualdades y su contrapartida, la concentración del ingreso.

Este reconocimiento de la necesidad de abordar de modo articulado pobreza y desigualdad, que equivale a decir que el crecimiento por sí mismo es insuficiente para abatir la pobreza, y requiere de políticas redistributivas para beneficiar a todos los sectores sociales, pone en cuestión la idea prevaleciente de que la mejor política social es el crecimiento económico[26]. En el caso de la agricultura, FAO-RLC ha establecido algunas de las limitaciones del crecimiento agropecuario en la región para transmitir sus beneficios a trabajadores y pequeños productores, como lo son la concentración de ese crecimiento en pocos rubros intensivos en capital, baja o nula participación de la pequeña agricultura y empleos precarios y mal remunerados.

Muy ligado a lo anterior, en tercer lugar, una de las principales restricciones del estado subsidiario es que las políticas contra la pobreza se formulan e implementan de manera aislada de una estrategia de desa-

[25] Como se vio en el Cuadro 1 una alta proporción de personas obtienen ingresos de 1,5 y 2 líneas de pobreza en la mayoría de los países.

[26] Así lo señaló por ejemplo, la Sra. Helen Clark, Administradora del PNUD al inaugurar el IV Foro de Ministros de Desarrollo de América Latina en el 2011: "si bien el crecimiento económico es importante para el progreso del desarrollo a largo plazo, no se traduce automáticamente en una reducción de la pobreza y en el desarrollo humano en general". Y el propio Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008 considera que la pobreza rural y desigualdad en América Latina son "obstinadamente altas" porque paradojalmente "mientras la agricultura ha funcionado relativamente bien como sector productivo…a los pobladores rurales no les ha ido bien" (Banco Mundial, 2008, p. 207).

rrollo y en particular respecto a las al marco de definiciones macroeconómicas (Verdera, 2007). De este modo la pobreza tiende a ser tratada como un "problema social" que afecta a ciertos grupos, que debe ser enfrentado a través de "políticas sociales". La economía y su efecto sobre el empleo y las modalidades de obtención de ingresos de los hogares, por su parte, son abordados como temas propios de las política económica. Ambos completamente disociados. De ahí que temáticas como el salario mínimo, los derechos laborales, o las dificultades competitivas de las micro y pequeñas empresas sean vistas completamente ajenas al ámbito de las "políticas sociales" y de la lucha contra la pobreza.

Protección social inclusiva o bajo el enfoque de derechos

En el curso de las últimas décadas progresivamente ha ido ganando espacio en la agenda política el llamado enfoque de derechos, y su aplicación en el ámbito de las políticas públicas, basado en una lectura integral de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), complementada con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), ambos adoptados simultáneamente por Naciones Unidas en 1966 (Recuadro 1).

Desde el punto de vista de las políticas contra la pobreza y la exclusión social, eso se traduce en que los estados que adoptan ese marco están obligados legalmente –en virtud de los tratados internacionales y de los marcos legales nacionales– a proveer protección social y asegurar el acceso a ella todos sus ciudadanos; de este modo, la búsqueda de ciertos niveles mínimos de bienestar deja de ser una opción política y, en cuanto derecho, pasa a ser una obligación del estado (Sepúlveda, 2011)

De este modo, la protección social como garantía constituye una aplicación del enfoque de derechos en el ámbito de las políticas públicas, e involucra el establecimiento de estándares de carácter igualitarios, que se denominan precisamente garantías, asumiendo el Estado el rol de garante de su cumplimiento (Cecchini y Martínez, 2011).

Recuadro 2

Derechos sociales, económicos y culturales (DESC)

Los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) están incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). En esta declaración se establece que los DESC son indispensables para la dignidad y libre desarrollo de las personas (artículo 22). En los artículos 22 al 26 se definen una serie de derechos que son el antecedente y referente directo del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), incluyendo el derecho a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo; a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, incluido la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, y a la educación.

El PIDESC (1966), por su parte, profundiza el alcance de estos derechos en los siguientes ámbitos:

- Derechos laborales (artículo 6, 7 y 8): derecho a trabajar que incluye la obligación estatal de proveer mecanismos de capacitación y guía técnica y vocacional, y de políticas para resguardar el empleo decente. Incluye el derecho de los trabajadores a la organización sindical y huelga.
- Derecho a la seguridad social y seguro social (artículos 9 y 10): la protección y asistencia más amplia posible para las familias e individuos frente a las contingencias y riesgos estructurales del ciclo de vida y dinámicas de empleo. Incluye el resguardo de beneficios relacionados con la familia, el cuidado médico, enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, sobrevivencia, accidente laboral y desempleo.

- Derecho a la protección y asistencia para la familia (artículo 10): considera medidas de protección para las madres trabajadoras (en un período razonable antes y después del parto), jóvenes y niños (particularmente, del trabajo infantil).
- Derecho a un nivel adecuado de vida en las dimensiones de alimentación, vestuario y vivienda, y el mejoramiento continuo de las condiciones de vida (artículo 11).
- Derecho al nivel más alto de salud física y mental (artículo 12): los estados deben implementar medidas para reducir la mortalidad infantil y fortalecer el desarrollo saludable en la niñez, la prevención, tratamiento y control frente a las enfermedades, y la garantía de servicio y atención médico ante la enfermedad.
- Derecho a la educación (artículo 13): la educación primaria gratis es una obligación del Estado; la secundaria y superior debe ser garantizada progresivamente.

Fuente: CEPAL,GTZ, 2009

Al reconocer derechos universales, el enfoque de derechos y garantías adquiere una marcada vocación "universalista", donde la ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección (Cecchini y Martínez, 2011, op cit), lo que ha renovado el debate entre las concepciones universalistas y las focalizadas de las políticas públicas.

Uno de los aspectos más complejos y controvertidos del enfoque por derechos al momento de su aplicación es el de la "exigibilidad", toda vez que su satisfacción universal puede resultar tan oneroso que resulte imposible de cumplir; en otras palabras, su aplicación resulta altamente dependiente del nivel de desarrollo económico de los países.

Ocampo (2008) reconoce que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales tiene límites en función del nivel de desarrollo y del pacto fiscal imperante en cada sociedad, lo que se traducen en determinadas capacidades de financiamiento; sin embargo el autor subraya que se trata sobre todo de una "exigibilidad política", dirigida a gobiernos, parlamentos y otras autoridades responsables, de modo de materializar en cada etapa "lo máximo dentro de los realizable".

La implementación de los DESC en la región ha sido efectivamente progresiva de acuerdo a las capacidades fiscales de los países, lo que significa priorizar en las primeras etapas el cumplimiento de las garantías de los sectores más vulnerables, pero en una perspectiva de avance continuo hacia la universalidad. Es por eso que en la actualidad la universalidad no se considera incompatible con los mecanismos de focalización, en la medida que estos permiten avanzar en la consecución de mínimos sociales y reducción de las desigualdades.

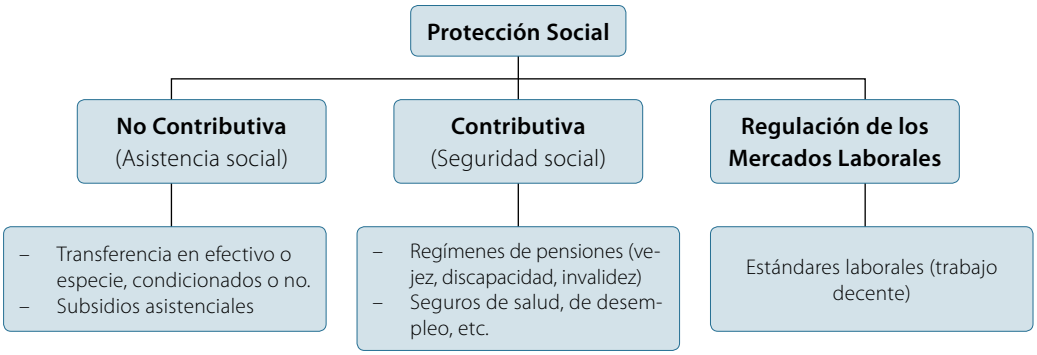
Un elemento innovador en la perspectiva de la protección social como garantía ha sido la consideración de los **mercados laborales** en cuanto factor influyente en las la posibilidad de obtener estándares mínimos en las condiciones de vida de los trabajadores, vinculando así la pobreza, la exclusión y las desigualdades con el funcionamiento de la economía real.

Esta temática resulta particularmente sensible en la región, dada la tenencia a la precarización del empleo y a los déficit de trabajo decente, que afecta fundamentalmente al sector informal de la economía –que se caracteriza en general por sus empleos de baja productividad, sin contratos ni protección social y con bajas remuneraciones– pero del cual no está exento tampoco el sector formal que, bajo diversas modalidades de contratos "atípicos", en muchos casos tampoco proveen alguna forma de protección social o lo hacen de modo parcial (Tokman, 2006).

Este componente de la protección social, "regulación de los mercados laborales", se basa en las normativas y estándares definidos por la OIT como trabajo decente, e incluye la formalización de las relaciones contractuales, la garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, las normativas de salario mínimo y otras orientadas a evitar la discriminación en el trabajo, especialmente en contra de las mujeres (Cecchini y Martinez, 2011)

En síntesis, la protección social ha evolucionado a través de los últimos años, nutriéndose de los debate contemporáneos sobre derechos económicos sociales y el rol activo del estado como garante de los mismos. Desde ese enfoque, la protección social tiene como objetivo garantizar un ingreso que otorgue niveles mínimos de calidad de vida, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente, con base en un sistema que incluye tres componentes: la protección social no contributiva, que se asocia tradicionalmente a la asistencia social; la protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de los mercados laborales tendientes a universalizar el trabajo decente (Figura 17).

Figura 17
Componentes de la Protección Social Inclusiva



Fuente: elaborado por FAO-RLC con base en CEPAL,GTZ, 2009 y Cecchini y Martinez, 2011

VII. POBREZA RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES EN AL

La consideración de las profundas transformaciones económicas y sociales de la ruralidad en general y de la pobreza rural en particular, ha sido uno de los focos de este estudio Lo que hasta hace algunos años constituía el sentido común de analistas y formuladores políticas, como por ejemplo la identificación de lo rural con lo agrícola y la pobreza con la pequeña finca de agricultura familiar, ya no resulta tan evidente o al menos representa solo parcialmente una realidad mucho más compleja y diversa.

En el marco de los estudios por países (11) del Proyecto Pobreza Rural y Políticas Públicas de FAO-RLC, se buscó precisamente caracterizar los hogares rurales pobres, a partir de una dimensión específica, la composición de sus ingresos, y luego confrontar críticamente esa caracterización con un conjunto de políticas que se orientan precisamente a aumentar los ingresos de esos hogares en cada país, como parte de las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza rural.

Estas políticas que se vinculan de modo directo con las distintas modalidades de obtención de esos ingresos, es decir sus fuentes, se agrupan en tres áreas o ámbitos específicos: (1) El fomento o desarrollo productivo, que busca acrecentar los ingresos provenientes de la producción de la finca, especialmente agrí-

cola; (2) Las políticas referidas al mercado del trabajo rural, cuyo objetivo es –o debiera ser– más y mejor acceso a empleos asalariados; y (3) Las transferencias públicas, como parte fundamental del componente no contributivo de la protección social. Además, por la importancia que tienen para los hogares rurales pobres en algunos países de la región, se incluye también una sección dedicada a las remesas, un fenómeno "privado" pero con consecuencias y desafíos para las políticas públicas.

Los antecedentes que a continuación se exponen no pretenden en ningún caso evaluar la contribución directa de las políticas o programas seleccionados al mejoramiento de los índices de pobreza de un país; si bien ese tipo de evaluaciones, en general escasas por su complejidad y costos, fueron revisadas cuando existían, los análisis de las políticas y programas de combate a la pobreza rural en los países estuvieron enfocados a establecer las principales deficiencias e inconsistencias de esas políticas en relación a las transformaciones de los espacios rurales, bajo el supuesto que ese tipo de consideraciones resulta útil para debatir y promover las innovaciones que se requieren en materia de políticas contra la pobreza rural.

La carencia de una visión estratégica, de largo plazo, y de una institucionalidad adecuada

La mayoría los países de la región carecen tanto de una estrategia como de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural, lo que da como resultado un conjunto disperso de actividades públicas, bajo la forma de programas y proyectos, predominantemente de índole sectorial, desconectadas entre sí y muchas veces también respecto a las realidades específicas que pretenden hacerse cargo.

Si bien el tema de la desarticulación de las políticas ha sido muchas veces señalado en publicaciones y foros durante los últimos veinte años, es muy poco lo avanzado. Como consecuencia de este vacío se produce un predominio de la "lógica de proyectos" individuales, que se abstrae de los contextos más amplios (económicos, sociales, territoriales, institucionales) y dificulta la interacción entre los diversos actores intervinientes en los territorios.

Un segundo orden de problemas que afecta a gran parte de las políticas públicas que se orientan a mejorar los ingresos de los hogares rurales pobres es la falta de sintonía con las transformaciones del medio rural y de las estrategias de sobrevivencia de los propios hogares, analizadas en capítulos anteriores, en particular respecto a las dinámicas de ingresos y empleo, la heterogeneidad de los hogares rurales pobres, la importancia de los mercados laborales en los ingresos de los hogares, los fenómenos migratorios y de envío remesas, entre otros.

A pesar de que, también en este caso, durante las dos últimas décadas muchos estudios, análisis y foros han relevado esa heterogeneidad social y territorial, y la necesidad de considerarla al momento de formular políticas públicas, eso normalmente no ha ocurrido. Los formuladores de políticas en esta materia parecen ser "ciegos y sordos" respecto a transformaciones rurales y las características de los hogares. Prueba de ello es que en la mayoría de los casos la pobreza rural, y las políticas que de ahí se derivan, se asocia casi exclusivamente con los agricultores familiares campesinos, no considerando como sujetos de las políticas a otros tipos de hogares rurales pobres con diversas modalidades de obtención de recursos. Lo que remite en términos más generales a la frecuente confusión entre rural y agrícola, o si se prefiere entre desarrollo rural y desarrollo de la agricultura.

Una de las principales consecuencias de esta insuficiente consideración a la realidad social que se busca transformar es un erróneo diseño institucional, que se bifurca en un área de acción productiva, encabezada normalmente por los ministerios de agricultura y/o sus servicios especializados, y un área social, para brindar asistencia social a los "no productores" pobres. La políticas de lucha contra la pobreza rural se

tornan así marcadamente sectoriales–agropecuarias, con un único foco puesto en la búsqueda de rentabilidad en la producción familiar agropecuaria. Queda excluidos entonces los ámbitos del empleo asalariado, la seguridad social, y las actividades rurales no agrícolas, entre otros, que como se ha visto pueden llegar a muy importantes para las familias rurales.

El desarrollo productivo y la extensión agrícola no siempre son instrumentos idóneos para enfrentar la pobreza rural

La extensión agrícola y rural

El ámbito del desarrollo (o fomento) productivo rural remite necesariamente a la **extensión agrícola**, un tipo de actividad de larga tradición en la región, que en ocasiones se utiliza como sinónimo de transferencia tecnológica, asistencia técnica o servicios de asesoría[27].

La extensión agrícola comienza a desarrollarse en la región entre mediados de los años cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo pasado, como una actividad fundamentalmente de carácter público, a través de organismos nacionales especializados, dependientes de los Ministerios de Agricultura –a diferencia de lo que ocurrió en Estados Unidos donde siempre ha estado ligada a las Universidades– que se crearon en esa período en la mayoría de los países. Su período de mayor auge y valorización fue durante la revolución verde, entre los sesenta y setenta, puesto que se les consideraba como la principal vía de difusión de las tecnologías de alto rendimiento, generadas en los centros internacionales, y adaptadas en los nacionales, de investigación agropecuaria.

Hacia la década de los años ochenta y noventa, bajo el efecto de los ajustes estructurales, las restricciones fiscales y la reducción del tamaño del estado, los sistemas públicos de extensión son en general desmantelados, y la actividad se reformula a través del concurso de organizaciones privadas, ya sea empresas u ONGs.

En su concepción más tradicional, la misión de la extensión era aumentar la productividad y la producción de los agricultores, especialmente los más pobres, con base en un conjunto de conocimientos científico-técnicos de los cuales los técnicos extensionistas eran portadores, bajo el supuesto de que así aumentarían sus ingresos y mejorarían sus condiciones de vida. Con la globalización de los mercados y la apertura comercial, el escaso éxito de este tipo de prácticas, y también debido a la mayor consciencia ambiental y la exigencia de sostenibilidad, esta visión simplista y lineal, conocida como productivista, resultó desacreditada.

En una larga transición, no completamente concluida, durante los últimos años los servicios de extensión han venido renovando sus enfoques, planteándose nuevos objetivos y metas, en especial el de mejorar la inserción de la pequeña agricultura en mercados abiertos y altamente competitivos, donde enfrentan grandes dificultades y barreras de entrada, buscando la "empresarialización" de la unidad familiar; y buscando también, desde el punto de vista del vínculo técnico-productor, una relación más horizontal y participa-

[27] En realidad existen diferencias entre esos conceptos. La extensión se asocia a un servicio de apoyo a las unidades familiares campesinas que, al menos en su versión tradicional, trasciende lo meramente técnico–productivo y se proyecta a lo formativo; la transferencia tecnológica, que puede asimilarse también a la asistencia técnica, tiene un sentido más delimitado, ya que se refiere específicamente a asesorías técnico productivas, y pueden brindarse a cualquier tipo de productor; más recientemente se utilizan términos como servicios de asesorías, o servicios no financieros, que involucran una diversidad de actividades de apoyo orientados al desarrollo económico–productivo de la agricultura familiar. Cabe señalar que, en cualquiera de sus denominaciones, este tipo de servicios en general no incluyen directamente el crédito, si bien ambos componentes están estrechamente ligados, se consideran complementarios y deben actuar de modo sincronizado.

tiva. Así, una definición más actual de extensión la considera como "un sistema que debe facilitar el acceso al conocimiento, información y tecnologías a agricultores y sus familias, sus organizaciones y otros actores del mercado; facilitar su interacción con contrapartes en investigación, educación, agro-negocios y otras instituciones relevantes; y asesorarlos para que desarrollen sus propias habilidades y destrezas técnicas, organizacionales y de gestión (Aguirre, 2010)

Políticas y programas de desarrollo productivo para la superación de la pobreza rural

Si bien en la experiencia regional (e internacional) se encuentran ejemplos de programas y proyectos de fomento productivo (o extensión rural) muy exitosos en reducir los índices de pobreza a nivel de comunidades específicas[28], en la mayoría de los casos ello no ocurre así. ¿Se trata de una deficiencia de diseño de esos servicios para atender las necesidades y demandas de los hogares pobres? ¿O será que el objetivo de reducir la pobreza está mal planteado? Probablemente una combinación de ambos.

Los programas de fomento productivo y extensión rural, y su objetivo definido de superación de la pobreza rural, son muy numerosos y diversos en la mayoría de los países estudiados, pero se caracterizan a la vez por su dispersión y desarticulación respecto a las demás políticas públicas pertinentes para el desarrollo de las zonas rurales. En rigor, no constituyen una política pública ni hacen parte de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad rural.

Se trata de un caso prototípico de lo señalado en el acápite anterior, es decir de falta de una visión de largo plazo, por una parte, y de una institucionalidad adecuada por otra. Resulta altamente improbable que los pequeños agricultores familiares en condición de pobreza puedan mejorar su condición si no se establece un marco político-institucional que favorezca y sustente su inclusión social y su inserción en los mercados a los cuales orienta su producción.

La segunda gran restricción de este tipo de programas es que generalmente brindan escasa o nula consideración a la heterogeneidad de los hogares rurales, sea a escala nacional, territorial (subnacional) o de los propios sujetos de la acción de apoyo.

Como ha sido analizado anteriormente, los procesos de modernización de la agricultura y las transformaciones del entorno rural generaron una amplia diferenciación de "estrategias" de los hogares rurales, es decir combinaciones de empleos e ingresos para su supervivencia.

En consecuencia, la actividad agrícola de la finca familiar puede ser efectivamente la base de los ingresos de un conjunto de hogares, pero tener escasa o nula importancia en otros; en ocasiones esa actividad agrícola puede cumplir un rol fundamental en la seguridad alimentaria familiar, por la vía del autoconsumo, y por otra parte los ingresos monetarios provenir de otras actividades; o en ocasiones también puede que se realice una actividad productiva agrícola, pero de modo subordinado a la disponibilidad de tiempo de sus miembros activos, cuando por ejemplo no hay posibilidades de trabajo asalariado fuera del hogar.

A pesar de que, durante las dos últimas décadas muchos estudios, análisis y foros han relevado esa heterogeneidad social, a lo que debe agregarse también la heterogeneidad territorial, y la necesidad de considerarla al momento de formular políticas públicas, en este caso en los ámbitos del desarrollo agrícola, rural y de reducción de la pobreza, eso normalmente no ha ocurrido.

[28] Ver estudios de caso en Baez, 2012

Por el contrario, aún en muchas ocasiones estos programas tienden a identificar los hogares rurales pobres unívocamente como pequeños productores campesinos, quedando así fuera de consideración los demás tipos de hogares rurales pobres y sus actividades de supervivencia. Por extensión, la política contra la pobreza rural se torna estrechamente sectorial (agropecuaria), quedando excluidos ámbitos tales como el empleo asalariado, la seguridad social, las actividades rurales no agrícolas y las transferencias entre otros, que como se ha visto pueden llegar a ser los componentes más importantes para un importante grupos de familias rurales.

La regulación de los mercados de trabajo rural, el eslabón débil de las políticas de lucha contra la pobreza rural

Aunque su potencial para mejorar los ingresos de los trabajadores y reducir la pobreza rural ha sido ampliamente reconocida, el empleo asalariado no ha respondido a las expectativas.

Es cierto que durante la década de los dos mil el crecimiento económico y el crecimiento del empleo jugó un rol importante en la reducción de la pobreza rural en muchos países, pero ello ocurrió fundamentalmente por una combinación de factores, que incluyó factores demográficos (reducción de las tasas de dependencia demográfica) y políticas redistributivas, y se concentró particularmente en las zonas más dinámicas.

Sin embargo, dada la magnitud de la pobreza rural, ello aparece completamente insuficiente. Cabe recordar que para la mayoría de los países entre un 30 y más del 70% de los ocupados agrícolas son pobres o indigentes. Se trata de personas que teniendo un empleo, permanecen en condición de pobreza. De ahí que, como lo han señalado CEPAL, OIT y FAO (2010), no es suficiente tener acceso al empleo para superar la pobreza, sino además que esos empleos sean de **calidad**, es decir se adecuen a los que la OIT ha definido como **Trabajo Decente** (ver Recuadro 2).

Este déficit de trabajo decente en la región se explica por un gran vacío u omisión sea en los marcos regulatorios y/o en su aplicación en las zonas rurales, así como de políticas públicas, particularmente en el caso de las que se orientan a la lucha contra la pobreza, que no consideran que el empleo asalariado sea un factor fundamental para explicar los bajos ingresos de los hogares rurales pobres en muchos países, y a la vez un medio importante para la superación de esa condición.

Niveles de informalidad

Los niveles de informalidad en los mercados laborales agrícolas y rurales no agrícolas son muy altos en muchos países de la región, lo que incide directamente en los altos índices de pobreza rural entre los trabajadores asalariados (Cuadro 10). En la mayoría de los casos estos puestos de trabajo en efecto no alcanzan los estándares del trabajo decente (o empleo digno): se realizan sin contratos, carecen de previsión social, de condiciones adecuadas de trabajo, son improductivos e inadecuadamente remunerados, no están reconocidos o protegidos por la ley y los trabajadores carecen de derechos.

Recuadro 3
Concepto de trabajo decente

La promoción del concepto de "Trabajo Decente", impulsado desde 1999 por la Organización Internacional del Trabajo, puso de manifiesto el reconocimiento de que es el trabajo el que genera riqueza, el que favorece la inserción en la vida comunitaria, construye el progreso social de los países y permite a sus ciudadanos acceder a una vida digna. Trabajo Decente se caracteriza por:

– Libre elección y ejercicio del trabajo, y por lo tanto, elimina y prohíbe el trabajo forzoso, el trabajo esclavo y el trabajo infantil.

- Trabajo con seguridad social, desde la propia iniciación del contrato laboral, con los aportes al sistema de previsión social, la prevención de riesgos laborales y la compensación ante cualquier accidente o enfermedad laboral.
- (Con) tutelas que protegen la maternidad, infancia, matrimonio, vacaciones, enfermedades, salarios diferidos de compensación, vejez, y todas aquellas circunstancias atípicas que acontecen en la vida de los individuos.
- Derecho a la libre asociación y afiliación a las organizaciones que defienden los intereses de los trabajadores: el sindicato. Sin libertad sindical y derecho de asociación, el resto de los derechos se verán seriamente limitados, y a mediano plazo, cercenados. Asociado a ese derecho se encuentra el fortalecimiento del diálogo social entre empleadores, gobiernos y trabajadores y su correlato en la negociación colectiva.
- (Permite la) conciliación entre vida familiar y trabajo, indica que es necesario desarrollar políticas de responsabilidad familiar compartida, en igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.
- Impone la eliminación de toda forma de discriminación, ya sea por sexo, edad, raza, religión, orientación sexual, nacionalidad, etc. Trabajo Decente requiere que todas las políticas de empleo estén orientadas a la generación de empleos.

Fuente: OIT. CGT, 2011

Cuadro 10

Condiciones laborales de asalariados rurales en 10 países de AL

País	Nivel de informalidad (% de asalariados sin contrato formal) (a)	% de asalariados que obtiene menos de un salario mínimo (a)	% asalariados sin seguridad social (a)	Observaciones
Brasil (2008)	53,5	34,1 (*)	--	(*) No necesariamente trabajan jornada completa.
Costa Rica (2009)	34	--	--	
Chile (2006)	25	10 (*)	--	(*) Estimación
El Salvador (2008)	84	47,6 (*)	77,5	(*) Salario mínimo diferenciado por rama de actividad; salarios agricultura son los más bajos (alrededor 50% en relación a comercio e industrial).
Perú (2008)	74,0	76,0	--	
Guatemala (2009)	84	62,3 (agricultura)	--	
Honduras (2010)	--	74	-- (*)	(*) Si bien no hay cifras se estima que con pocas excepciones, los asalariados rurales no tienen acceso a la seguridad social.
México (2009)	82 (agricultura) (*)	5,3 (agricultura)	82 (agricultura) (*)	(*) Seguridad social y formalidad/informalidad del empleo dependen de pertenencia al Instituto Mexicano de Seguridad Social.
Paraguay (2009)	80-85	61,6	90	
Uruguay (2009)	29 (agricultura) (*)	13 (agricultura)	29 (agricultura) (*)	(*) Seguridad social y formalidad /informalidad del empleo dependen de cotización en Banco de Previsión Social.

Fuente: CEPAL, OIT, FAO, 2010; CEPAL, OIT, FAO, 2012

Notas: (a) A no ser que se indique lo contrario, se trata de asalariados rurales totales

La OIT distingue entre sector informal, por un parte, y economía informal por otro, para diferenciar entre unidades productivas que son informales, y empresas formales que utilizan empleos informales, es decir que no están reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentarios. Los primeros, es decir los trabajadores, y muchas veces también los propios empresarios informales, se caracterizan en general por su alto nivel de vulnerabilidad. Los empleos informales en cambio se refiere a las condiciones laborales de los puestos de trabajo y por lo tanto son una consecuencia del funcionamiento (inadecuado o no-funcionamiento) de las instituciones del mercado del trabajo.

Entre los trabajadores agropecuarios la informalidad es generalizada, pero se concentra particularmente entre los trabajadores temporales, y como estos trabajadores son contratados normalmente en el sector moderno de la agricultura, entonces se aprecia claramente cómo coexiste el sector moderno y la pobreza de sus trabajadores. En los países estudiados entre el 55% y el 98% de los empleos rurales de las personas en condición de pobreza son informales. Es decir que la asociación entre informalidad de los empleos y pobreza rural es directa y clara, y esta irregularidad es responsabilidad tanto de las empresas como del Estado.

Salario mínimo

Lo que ocurra con el salario mínimo incide directamente en los niveles de pobreza entre los asalariados rurales, sea por su incumplimiento o por su bajo monto, porque en cualquiera de los casos sus ingresos caen muy por debajo de lo que un hogar requiere para salir de la pobreza. Cabe considerar que en varios países el salario medio rural de un trabajador no calificado se aproxima bastante al salario mínimo o, aún si está por debajo, el salario mínimo suele servir de referente.

A pesar de que el salario mínimo casi siempre está muy bien definido legalmente e incluso consagrado como derecho universal, su nivel de cumplimiento es muy bajo en las zonas rurales en la región, tal como se aprecia en el ya señalado Cuadro 6, una de las principales consecuencias de la informalidad de los empleos. Cabe consignar que esta situación ocurre no solamente en micro y pequeñas empresas informales, sino que también en empresas agrícolas modernas, lo que se explica en parte por la escasa presencia fiscalizadora de los Ministerios del Trabajo en las zonas rurales.

En otros casos ocurre que si bien hay un alto grado de cumplimiento del salario, su monto resulta ser muy bajo, lo que se expresa en un debate bastante extendido en la región entre lo que sería "justo y necesario", para cubrir las necesidades básicas del hogar, y "lo posible" de pagar sin afectar el desempeño y la creación de empleos por parte de las empresas.

Como sea, en la mayoría de los casos el cumplimiento del salario mínimo establecido por la ley tendría un positivo efecto sobre la pobreza rural, ya que significará en la práctica un reajuste real de remuneraciones para aquellos asalariados rurales que actualmente ganan menos del mínimo. De hecho en diversos países aumentos en el salario mínimo, y al mismo tiempo su cumplimiento, han incidido positivamente en la reducción el nivel de pobreza. Lograr el cumplimiento del salario mínimo es, en consecuencia, una política efectiva para reducir la pobreza rural usando una de las propias instituciones del mercado del trabajo.

Seguridad social

La cobertura de la seguridad social, que es la modalidad de protección social asociada al empleo, es bastante escasa en las zonas rurales de la mayor parte de los países de América Latina, como se aprecia para unos pocos países de los que se dispone información en el mismo Cuadro anterior (6), lo que se vincula

directamente con los altos niveles de informalidad de los empleos y en general los déficit de empleo decente.

Según Rofman y Luchetti (2006), en un informe del Banco Mundial, la cobertura de la seguridad social es muy inequitativa, con grandes brechas tanto entre zonas rurales y urbanas (Cuadro 11), con la notable excepción de Brasil (Recuadro 3); como entre quintiles de ingresos: mientras que los ocupados de hogares que pertenecen al quintil más pobre están prácticamente excluidos de la seguridad social, los que pertenecen al quintil más rico sobrepasan el 50% de cobertura.

Si bien la ampliación de la seguridad social hacia todos los trabajadores constituye un imperativo moral y en muchos casos legal, en el caso de los trabajadores que han tenido empleos informales, que por lo tanto no han cotizado durante su vida, y que generalmente son los más pobres, las pensiones no contributivas, que como su nombre lo indica se financian con los impuestos generales y no con las contribuciones efectivamente pagadas por los cotizantes, constituyen una modalidad de transferencia hacia los más pobres que puede al menos impedir el agravamiento de situaciones sociales muy precarias, especialmente en la vejez.

Cuadro 11

América Latina: Cobertura de la seguridad social según áreas rurales y urbanas (%de beneficiarios en la población de 65 años y más)

Países	Rural	Urbano
El Salvador (2003)	4	20
Bolivia (2002)	5	24
Ecuador (2004)	5	23
Colombia (2000)	6	27
R. Dominicana (2004)	6	18
Perú (2003)	6	39
Paraguay (2004)	7	21
Guatemala (2000)	7	16
México (2002)	8	23
Nicaragua (2001)	8	25
Panamá (2003)	18	58
Costa Rica (2004)	24	48
Chile (2003)	45	67
Brasil (2002)	92	86

Fuente: Elaborado a partir de Rofman and Luchetti, 2006

Protección social no contributiva: el crecimiento de las transferencias públicas:

En América Latina, el gasto público y en especial el gasto social, han registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas; si bien hasta antes de la última crisis, el período 2006-2007, el gasto público se había mantenido en un nivel relativamente estable, registró un marcado repunte en 2008 y 2009, expresivo de la prioridad política que se le dio a atenuar, dentro de lo posible, de los efectos de la crisis financiera mundial. Este esfuerzo por aumentar el gasto público significó que, al finalizar la primera década del nuevo siglo, la cantidad de recursos, así como su participación en el PIB, fuera la más alta registrada en las dos últimas décadas (CEPAL, 2011) (Cuadro 12).

La situación, como es esperable, difiere bastante entre países. Como política pública financiada con el gasto social, su magnitud y cobertura dependen fundamentalmente de las capacidades fiscales de cada país, determinadas a su vez por los niveles de recaudación fiscal, de endeudamiento y en muchos casos de la ayuda para el desarrollo percibida, y también de la prioridad política que se le otorgue.

Cuadro 12

Evolución del gasto público total y social, y participación de este en el gasto público total en las dos últimas décadas (en % del PIB y del gasto público)

Período	Gasto público como porcentaje del PIB	Gasto social como porcentaje del PIB	Gasto social como porcentaje del gasto público
1990-91	25,2	11,3	44,9
2000-01	25,1	14,6	58,3
2008-09	28,8	17,9	62,2

Fuente: CEPAL, 2011

Así, en el bienio 2008-2009, por ejemplo, las diferencias en gasto social resultaron evidentes, desde menos del 10% del PIB en el Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana, hasta niveles que duplican la cifra anterior en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Esto ocurre pese a que casi todos los países han hecho esfuerzos por aumentar el gasto social desde los años noventa

Uno de los ítems de gasto social que más ha crecido en el último tiempo ha sido el de "seguridad y asistencia social", que corresponde a una sola partida presupuestaria y es el origen de las transferencias públicas, mecanismo utilizado para atenuar la desigual estructura primaria del ingreso en la región.

De acuerdo a los datos publicados por CEPAL (2011) para 21 países, entre 1990-91 y 2008-09, "seguridad y asistencia social" creció 3,5% puntos del PIB (de 4,4 a 7,9%), bastante más los otros componentes del gasto social (educación de 3,1 a 4,9%; salud de 2,7 a 3,7%; y vivienda de 1,2 a 1,6%), lo que expresa la prioridad que los países han otorgado a los programas orientados a los sectores pobres e indigentes de la población, durante las últimas dos décadas.

Las principales modalidades de transferencias públicas son jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas escolares y transferencias asistenciales. Las jubilaciones y pensiones, en el marco de sistemas contributivos, son las más importantes para los hogares que los reciben (representan casi un tercio de los ingresos), pero su impacto en términos de pobreza en general no es tan extendida. Las transferencias asistenciales o de carácter no contributivo, en cambio, tienen más importancia para los hogares pobres, llegando a representar en torno al 15% de su ingreso, si bien también los hogares más ricos obtienen un 10% de esa fuente (CEPAL, 2009)

Los efectos de las transferencias monetarias sobre la pobreza y la redistribución del ingreso son muy variables, dependiendo de los montos y las coberturas de los sistemas de protección social de los países, oscilando entre 0,3 y 16 puntos porcentuales de reducción de la pobreza (Perú y Argentina respectivamente), de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL para un año determinado (Cuadro 13).

Entre los diversos tipos de transferencias monetarias, durante la última década los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han ido adquiriendo una creciente centralidad entre las políticas sociales de combate a la pobreza en la región, no solo por su extensión en número de países –de 3 en 1997 a 18 en 2010– sino también por los importantes aumentos en montos y cobertura.

Se trata de programas de carácter no contributivo que apuntan a aumentar los ingresos de los hogares más vulnerables y a la vez fortalecer las capacidades humanas de los destinatarios, apuntando a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. En torno a ellos se ha generado un amplio debate acerca de sus impactos y efectividad en términos de pobreza, si bien sus efectos positivos sobre la salud, educación y nutrición de los receptores parecen reunir mayor consenso.

Cuadro 13

Efectos de las transferencias[29] sobre la pobreza en América Latina (15 países)

País (año)	Puntos porcentuales de reducción de la pobreza por efecto de transferencias
Perú 2008	0,3
Honduras 2007	1,0
Nicaragua 2005	1,2
El Salvador 2007	1,5
Guatemala 2006	1,7
R. Dominicana 2008	2,0
Venezuela 2008	2,1
Paraguay 2008	2,8
Bolivia 2007	3,0
Colombia 2008	3,9
México 2008	4,1
Ecuador 2008	7,2
Panamá 2008	7,8
Costa Rica 2008	9,7
Chile 2006	11,2
Uruguay 2008	14,0
Brasil 2008	14,2
Argentina 2006	15,8

Fuente: CEPAL, 2009

Según Cecchini y Madariaga (2011), estos programas han tenido los efectos esperados en aquellos países que disponen de cuantiosos recursos fiscales, como Brasil y México, pero no necesariamente en los países más pobres. Según los autores, en estos países los PTC llegan a una porción pequeña de las familias en situación de extrema pobreza y los montos limitados de sus transferencias no logran sacarlas de esa condición ni acercarlas sustancialmente a la línea de indigencia. Aún así, es probable que en situaciones de crisis económicas, como hacia finales de la década pasada, este tipo de transferencias permitan atenuar al menos parcialmente la caída de los ingresos de muchos hogares, incluso en aquellos países con menores coberturas.

Si bien al impacto de los PTC sobre la pobreza rural ha sido poco estudiada y evaluada (Ver Recuadro 3), en países como Chile, México y Costa Rica, como se vio anteriormente, estas transferencias representan pro-

[29] Incluye jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas escolares y transferencias asistenciales

porciones considerables de los ingresos de los hogares rurales pobres, al punto que, de acuerdo a la tipología propuesta anteriormente, un grupo de ellos fue categorizado como "dependientes de transferencias". No es posible saber si esos hogares saldrán de la pobreza o permanecerán como pobres manteniendo una alta proporción de sus ingresos provenientes de los subsidios.

En ese caso el principal problema planteado es cómo esas personas pueden ir paulatinamente abandonando la condición de dependientes de las transferencias para adquirir capacidades autónomas, y junto con ello acceso a oportunidades, que les permita generar de manera autónoma los ingresos necesario para una vida digna. Ello requeriría políticas específicas destinadas a incrementar esas capacidades, lo que en general no se aprecia en la región, al menos en las magnitudes necesarias.

Recuadro 4

Programas de Transferencias Condicionadas y Pobreza Rural

Los datos y la información sobre cobertura y efectos de los PTC respecto a los hogares rurales pobres es escasa. A continuación se presenta una síntesis de ella:

Comunidades Solidarias Rurales. El Salvador

En el año 2005 comenzó a implementarse un programa nacional de atención a la pobreza rural entonces denominado Red Solidaria, el cual contiene entre sus componentes las transferencias con condicionalidades en salud y educación ($30 a $40 dólares); en 2009 pasó a denominarse Comunidades Solidarias Rurales. El programa se focaliza en los 100 municipios más pobres del país, logrando una cobertura de más de 100 mil hogares rurales pobres. De acuerdo a diversas evaluaciones se puede establecer, entre otros logros, que el programa ha sido exitoso en focalización; ha contribuido a un mayor empoderamiento de las mujeres; ingreso per cápita hasta un 20% mayor en las familias rurales que participan en el programa, en comparación a las familias que no lo hacen; efectos de la crisis económica del 2008-09 fueron menores para las familias participantes en el programa; (Fuente: Ávalos, C. 2012)

Familias en Acción. Colombia

Entrega transferencias condicionadas a familias pobres ubicadas en municipios con menos de 100 mil habitantes, lo que se considera netamente rural, aunque ellos tengan cabeceras municipales Una evaluación de impacto realizada entre 2002 y 2006 estableció que en el área rural el programa estaba alcanzando la mayoría de sus objetivos (Rangel, 2011).

Tekoporâ. Paraguay

Tekoporâ, que en lengua guaraní significa "vivir bien", es un programa de Transferencias Monetaria con Corresponsabilidades (TMC), dirigido a familias de extrema pobreza del área rural y urbana de la Región Oriental del país. Las corresponsabilidades corresponden a las áreas de educación y salud. El programa se inició en el 2005 en calidad de "piloto" y a partir del 2008, con el cambio de Gobierno, se consolida como política social, llegando a una cobertura de unas 120.000 familias (año 2010). Desde el punto de vista geográfico, el Programa tiene presencia en 66 distritos identificados como rurales y pobres. De acuerdo a la información que se dispone, los hogares beneficiarios del programa pertenecen principalmente a los estratos más pobres del campesinado (Galeano, L. 2012).

Programa Oportunidades. México

El programa Oportunidades, que se inició en 1997 bajo la denominación "Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)", otorga transferencias en efectivo asociadas con el cumplimiento de corresponsabilidades (educación, salud preventiva y alimentación, entre otras). Al año 2010 la

cobertura del Programa alcanzaba 5.8 millones de familias, en todos los municipios del país, aunque con énfasis en los más marginados; dado que la pobreza se concentra en gran proporción en zonas rurales, de las 100 mil localidades que se atienden, el 99% son rurales y semiurbanas, y 7 de cada 10 beneficiarios vive en localidades menores a 2,500 habitantes, muchos de ellos indígenas. De ahí que los impactos positivos alcanzados por el Programa favorezcan principalmente a la población rural. Entre esos variados resultados, provenientes de evaluaciones externas, se pueden destacar los siguientes: impactos significativos en el logro escolar en el largo plazo; significativa reducción de prevalencia de anemia en la población beneficiaria menor de dos años; efectos positivos indirectos sobre la inserción laboral por incremento de educación y salud de los beneficiarios; jóvenes beneficiarios que recibieron apoyos por al menos seis años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en 12% y 14% respectivamente, en comparación con los no beneficiarios; brecha de género se ha invertido y la étnica se ha cerrado hasta casi desaparecer en el caso de los hombres (SEDESOL, 2010).

Vale la pena destacar, finalmente, algunos interesantes avances en relación a los programas de pensiones no contributivas con cobertura en zonas rurales (Recuadro 5); dichos programas, que se financian con cargo al presupuesto fiscal, se orientan fundamentalmente a la población vulnerable, especialmente –aunque no exclusivamente– personas que se encuentran en edad de jubilar pero carecen de algún sistema de seguridad social (contributivo) que les brinde una jubilación o pensión. Si bien en general este tipo de programas no establece la distinción urbano rural entre sus beneficiarios, el caso Brasil, con un programa específico de previsión rural, único en la Región, de gran impacto en los mejoramientos de los índices de pobreza rural en ese país, merece ser reconocido.

Recuadro 5

Pensiones no Contributivas y Pobreza Rural

El Sistema Previsional Rural. Brasil

El sistema de previsión rural (SPR) existente en Brasil se estableció en la Constitución Federal de 1988, inspirada en el principio de universalización de la Seguridad Social. De hecho, tras su implementación en los años 90, cuando entraron en vigencia las disposiciones de dicha Constitución, el SPR alcanzó una cobertura prácticamente universal. Para casi la totalidad de los asegurados rurales (60/55 años para hombres/mujeres) el beneficio pagado es equivalente al salario mínimo. Debido a su cobertura y montos, la previsión rural brasileña actualmente es un factor determinante en la reducción de la pobreza en el campo, particularmente en las regiones en las cuales las condiciones de trabajo rural siguen siendo más frágiles y potencialmente más generadoras de pobreza (CEPAL, OIT, FAO, 2010)

Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (RD)

La RD –que comenzó a pagarse en 2008– es un beneficio universal a favor de todos los bolivianos mayores de 60 años, independientemente de su contribución al régimen de seguridad social de largo plazo, y su objetivo es proteger el ingreso de los adultos mayores. La renta es en tono a los US$ 30 mensuales, y se cancela un 100% de su valor a quienes que no reciben otra renta o pensión; quieres están adscritos al Seguro Social Obligatorio les corresponde un pago del 75% del beneficio. De acuerdo a estimaciones preliminares con base en información de la Encuesta de Hogares 2007, el 57% de sus beneficiarios eran pobres (36% en zonas urbanas y 79% en zonas rurales), lo que habría incidido en la disminución de los niveles de pobreza en el país (Pérez, J.A. 2012)

Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario. Chile

El Sistema de Pensiones Solidarias, que se introdujo en 2008, consistente en transferencias públicas a los adultos mayores y discapacitados que integran grupos familiares pertenecientes al 60% más

pobre de la población, tiene dos componentes principales: la **Pensión Básica Solidaria,** de unos 160 dólares, a la que tienen derecho todos los mayores de 65 años (hombres y mujeres) que no cuentan con pensión contributiva (jubilación o pensión de invalidez del sistema previsional); y el **Aporte Previsional Solidario**, que consiste en una transferencia monetaria para aquellos afiliados que cuentan con una pensión contributiva de bajo monto y pertenecen al 60% más pobre. La cobertura del sistema es muy masiva, estimándose que en régimen (mediados del 2011) el sistema tendría una cobertura del total de chilenos mayores de 65 años. Es considerado uno de los principales mecanismos de transferencia pública para el combate a la pobreza (Echenique, 2012).

Pensiones no contributivas. Costa Rica

El sistema de pensiones no contributivas, que se inicia en 1975, se orienta a los adultos mayores en situación de pobreza, e incluye también acceso a los servicios de salud pública. Su valor no supera la pensión mínima del seguro contributivo de invalidez, vejez y muerte (RIVM), pues se busca evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes de pensiones. El amplio acceso entre los pobres y su llegada las zonas rurales permiten explicar en parte la reducción de la pobreza lograda después del 2004, particularmente entre los hogares sin ocupados o dependientes de transferencias, donde los adultos mayores están sobre representados (Trejos, 2012)

Pensión Básica Universal para la Persona Adulta Mayor. El Salvador

Se ejecuta desde el año 2009, como parte del Programa Comunidades Solidarias Rurales; los beneficiarios son personas adultas mayores de 70 años, que habitan en Municipios considerados de Pobreza Extrema Severa (32), que no reciban otro tipo de pensión; su monto es de unos US$50, pero se complementa con atención médica; su cobertura alcanza a 6.500 personas. Tratándose de un programa relativamente reciente, no existen a la fecha evaluaciones (Sitio web del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, http://www.fisdl.gob.sv/)

Las remesas

La población de América Latina y el Caribe es una de las que más emigra a nivel mundial; de acuerdo a una reciente publicación del Banco Mundial (World Bank, 2011), su stock de emigrantes alcanzó el año 2010 unos treinta millones personas, lo que representa alrededor de un 5% de la población. Aunque no se trata de fenómeno nuevo ni mucho menos, durante los dos mil tuvo un crecimiento explosivo, en torno al 50%, es decir aumentó en unos diez millones respecto al inicio de la década (Cuadro 14).

Los países que más contribuyen al fenómeno emigratorio en la región son México, Colombia, Brasil, El Salvador, Cuba, Perú, Rep. Dominicana y Haití, y sus destinos migratorios son mayoritariamente los países de altos ingresos (85,5%), principalmente Estados Unidos, mientras que un 13% opta por algún otro país de la región.

Cuadro 14

Inmigrantes y emigrantes de América Latina y el Caribe durante la década de los dos mil

Año	Población total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	%	Número	%
2000 (circa)	523.000.000	6.000.000	1,1	21.381.000	4.1
2010	572.000.000	6.600.000	1,1	30.200.00	5,2

Fuente: para año 2000, Cepal (2006); para 2010, World Bank (2011).

En relación al primer tipo de destino, cabe señalar que durante los años noventa y la primera mitad de la década del 2000 los flujos de latinoamericanos dejaron de dirigirse casi exclusivamente hacia los Estados Unidos, y comenzaron a adquirir importancia también Europa, en particular España, Japón y Canadá, y luego otros países de Europa, como los Países Bajos y el Reino Unido. Se estima que un total cercano a los 3 millones de latinoamericanos y caribeños se encuentra residiendo en países fuera de la región, distintos de los Estados Unidos (CEPAL, 2006).

Respecto a la migración intrarregional, Argentina y la República Bolivariana de Venezuela han sido históricamente los destinos más importantes, pero durante las últimas décadas ha aumentado significativamente la importancia de Costa Rica y Chile

Un rasgo distintivo de la migración internacional en América Latina y el Caribe es la creciente participación de las mujeres, que en muchos casos, sobre todo más recientes, superan a los hombres. Esta tendencia se aprecia tanto a nivel intrarregional, como en los flujos de sudamericanos a los Estados Unidos y Canadá y, especialmente, en la emigración hacia Europa (CEPAL, 2006).

Este espectacular crecimiento de la población de emigrantes explica en gran medida el incremento del flujo de remesas hacia la región, y en particular hacia sus países de origen, si bien no se trata de una relación lineal ya que no todos quienes emigran envían dinero.

En efecto, los flujos de divisas hacia ALC por concepto de remesas también tuvieron un crecimiento explosivo durante los años dos mil, al pasar desde unos US$ 28.000 millones en 2002 a US$ 61.000 el 2011 (Figura 18). Ese crecimiento, sin embargo, no fue uniforme: la crisis económica internacional durante el bienio 2008-09, en particular la contracción de la demanda laboral en los países de acogida, generó una abrupta caída de los flujos esos años, pero ya el 2010 se inició la recuperación y durante el 2011 se volvió a niveles próximos a los de antes de la crisis. Si se considera solo el período previo a la crisis, la tasa media anual de crecimiento de las remesas en ALC fue de un 18%.

Si bien estos altos montos convierten a ALC en la principal región receptora de remesas del mundo, la distribución por países receptores es muy desigual. El país que concentra la mayor proporción de ese flujo es México, con casi un 40% (año 2010), seguido a distancia por Brasil, Guatemala y Colombia, con alrededor de 7% cada uno; El Salvador y República Dominicana un 6%; Honduras 5%, y Ecuador y Perú 4% cada uno, entre los principales (World Bank, 2011)

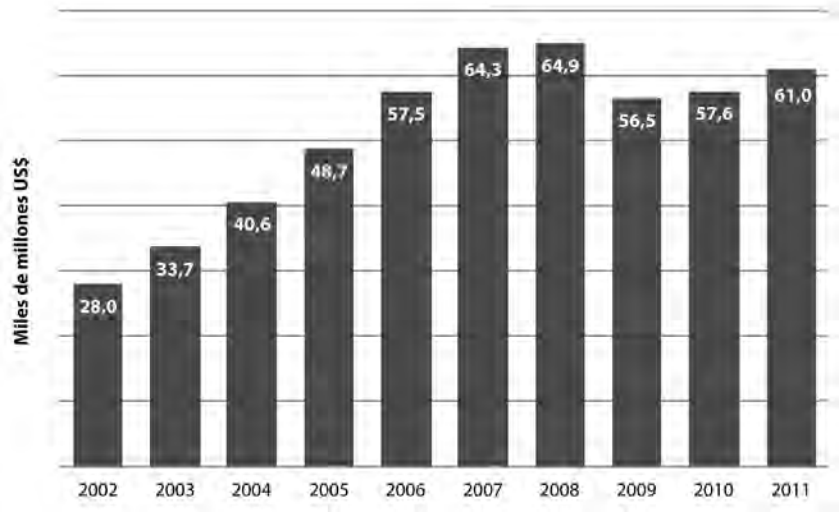
¿Ese gran volumen de recursos proveniente de las remesas ha contribuido a la superación de la pobreza? Cabe señalar previamente que existe una gran diversidad de tipos de emigración y envío de dinero según el país y zona, los hogares receptores, las características, calificación y tipo de inserción laboral del migrante, entre otros, lo que se traduce en una heterogeneidad de resultados e impactos a nivel de los hogares.

Se estima en general que la emigración representa al menos potencialmente una estrategia para salir de la pobreza; sin embargo son pocas las evidencias, y en general se desconoce el impacto de las remesas en los niveles de pobreza y desigualdad en los países. Su estudio es metodológicamente complejo y sobre todo la información estadística es en general escasa, a excepción de México y El Salvador, razón por la cual los especialistas tienden a basarse exclusivamente en modelos econométricos y simulaciones.

Como sea, es indudable que las remesas constituyen un componente esencial de los ingresos de los hogares pobres en general, y de los rurales pobres en particular. De acuerdo a las estimaciones de FAO-RLC, con base en encuestas de hogares, hacia el final de la década pasada, al menos en siete países de la región

–México, los centroamericanos El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, y los sudamericanos Bolivia, Paraguay– las remesas representan entre 10 y 20% de los ingresos totales de los hogares rurales pobres.

Figura 18
Flujo de remesas a América Latina y el Caribe (US$ miles de millones)



Fuente: Maldonado y otros, 2012

En la misma línea, una publicación del Banco Mundial de año 2006 destaca el rol de las remesas para la economía de los hogares pobres, no solo por elevar los ingresos del hogar receptor y ayudarlo a superar la pobreza, sino también porque atenúa los efectos negativos sobre los niveles de consumo en situaciones críticas, diversifica sus fuentes de ingresos (lo que reduce la vulnerabilidad) y aumenta la inversión en educación y salud de los hogares, entre otros (World Bank, 2006).

Fajnzylber y López (2007), sin embargo, son cautelosos respecto al efecto global que las remesas pueden tener en la reducción de la pobreza. Si bien reconocen un efecto positivo estiman que sus alcances suelen ser limitados porque, en el contexto latinoamericano, estas transferencias tienden a ser recibidas en una alta proporción por hogares que no se clasifican entre los más pobres, lo que disminuye el potencial impacto de las remesas como instrumento para reducir la pobreza.

Es suma, si bien no ha sido objetivo de este capítulo evaluar el impacto de las transferencias sobre la reducción de la pobreza (rural en este caso), sí resulta relevante observar que las transferencias públicas y las remesas, en algunos países más que en otros, constituyen una fuente de ingresos muy importantes de la subsistencia de los hogares rurales pobres e indigentes, por la imposibilidad que ellos tienen de generar los ingresos que requieren a partir de ocupaciones remuneradas.

VIII. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Las zonas rurales de ALC, habida cuenta de su gran heterogeneidad, han sufrido profundas transformaciones durante las últimas dos o tres décadas. Entre los aspectos que más interesa destacar acá, esto es la caracterización de los hogares rurales pobres, en primer lugar la estructura productiva y social agraria ha tendido a diferenciarse, y en ocasiones polarizarse, entre un estrato de empresas medianas y grandes,

modernas, altamente capitalizadas y articuladas a mercados globales dinámicos; y por otra parte amplios sectores de pequeños productores "tradicionales", principalmente agricultores familiares, que producen alimentos básicos, en mercados poco remunerativos, quienes difícilmente subsisten. Este tipo de diferenciación se replica igualmente a nivel de territorios, entre regiones dinámicas y regiones deprimidas.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la ocupación y los ingresos de los hogares rurales, las transformaciones también han sido notables en el período: la agricultura viene paulatinamente perdiendo importancia –si bien es todavía el principal sector– en tanto que los empleos e ingresos rurales no agrícolas aumentan la suya; los empleos asalariados, la pluriactividad y, especialmente durante la última década, los ingresos no laborales provenientes de remesas y/o transferencias públicas crecen en términos relativos, si bien con importantes variaciones entre países.

En el marco de esas transformaciones, la primera década del siglo XXI fue muy positiva desde el punto de vista del objetivo de reducir la pobreza e indigencia rural en la región, lo que significó que casi 40 millones de personas en el primer caso, y unas 20 en el segundo, abandonaran esa condición. Además, el efecto de la crisis de los años finales de la década fue menos drástico de lo esperado, indicativo de una región mejor preparada que antaño en sus capacidades para atenuar los efectos de los shocks externos, en particular sobre los sectores más vulnerables.

Lo anterior sin embargo no debe hacer perder de vista los pasivos, que en esta materia todavía son muy cuantiosos: los niveles de pobreza e indigencia que caracterizan las zonas rurales de la región en la mayoría de los países continúan muy altos: en promedio en la región todavía uno de cada dos habitantes rurales es pobre y uno de cada tres indigente; en una perspectiva de largo plazo, por ejemplo las últimas tres décadas, los avances en reducción de la pobreza resultan muy limitados; y sobre todo, si bien hubo pequeñas variaciones positivas en materia de distribución del ingreso, la región continua caracterizándose como la más desigual del mundo.

Más allá de establecer la magnitud del fenómeno de la pobreza rural, el foco de este estudio ha estado en la caracterización de la pobreza rural y las políticas públicas con que se aborda el objetivo de mejorar las condiciones de vida y los ingresos de esa considerable magnitud de población que la sufre (unos 63 millones de personas, de los cuales 36 millones son extremadamente pobres).

Para caracterizar la pobreza rural desde el punto de vista de su inserción en la actividad económica de quienes se encuentran en esta condición, conviene comenzar señalando que, pese a lo que habitualmente se señala, el contar con una ocupación en las zonas rurales de la región no significa per se un mejoramiento en la condición socioeconómica de personas y hogares; ello es así porque en muchos casos se trata de actividades que no generan ingresos suficientes para cubrir las necesidades más básicas de las familias.

En otros términos, no son solo las personas desocupadas o que tienen algún tipo de empleo esporádico (sub-ocupados) quienes se hallan en condición de pobreza, como sería esperable. Lo más resulta más preocupante es que también alcanza, y en altas proporciones, a quienes cuenta con empleos, sea que realizan actividades productivas independientes o como asalariados.

Puesto que la mayoría de los ocupados rurales está ligada a la agricultura, y dentro de esta a la categoría por cuenta propia, es la agricultura familiar el estrato que concentra la mayor parte de la pobreza en la región. El empleo rural no agrícola, por su parte, aún cuando concentra menores niveles de pobreza que la agricultura, no ha cumplido las expectativas como vía de superación de la pobreza. En tanto que los empleos asalariados, sea en la agricultura o en otros sectores, cuya importancia en el empleo rural se ha ido

acrecentando en las últimas décadas, en general no brindan ni los ingresos ni las prestaciones de seguridad social que caracterizan lo que la OIT ha definido como trabajo decente o digno.

Es cierto que en la mayoría de los casos la mala calidad de los empleos se asocia a su baja productividad, y en el caso del empleo asalariado, a los altos niveles de informalidad que predominan entre los empleadores, una deficiencia de carácter estructural frente a la cual las políticas públicas no han dado respuesta. Cabe señalar, sin embargo, que el déficit de empleo decente en las zonas rurales alcanza también al sector de empresas modernas, generalmente orientadas a los mercados externos, dónde las condiciones laborales frecuentemente son precarias, por lo cual no ha resultado ser el factor de movilidad social que se esperaba.

En respuesta a estas insuficiencias en materia de empleo e ingresos, los gobiernos, en mayor o menor medida según sus posibilidades, han venido aumentando el gasto social y las transferencias públicas a las personas y hogares más vulnerables; y en algunos países, especialmente dónde esos programas públicos tienen escasa cobertura –a excepción de México– la única salida para muchas familias ha sido la emigración de algunos de sus miembros, en busca de mejores oportunidades, y el envío de remesas para la subsistencia de los que permanecen. Todo lo cual ha significado que los ingresos no laborales –transferencias y remesas– han adquirido un creciente importancia para la subsistencia más básica de esos hogares.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, en el curso de la última década se ha ido estableciendo en la región un amplio consenso en el sentido que la superación de la pobreza y la desigualdad requiere a nivel macro una combinación de políticas de crecimiento económico y de distribución del ingreso, es decir generación de más empleos, pero de calidad, y reducción de las grandes brechas salariales; mayor número de ocupados por hogar, pero con más protección social frente a los eventos adversos de la vida (salud, vejez, cesantía, etc.).

Ha sido precisamente la idea de una protección social inclusiva y basada en derechos un segundo elemento de las políticas públicas enfocados a la pobreza que ha ganado terreno en la agenda en la región. Dicho enfoque considera fundamentalmente tres componentes: una seguridad social basada en empleos de calidad; la regulación de los mercados de trabajo para el cumplimiento de los estándares de trabajo decente, y una protección social no contributiva para quienes no han accedido a la seguridad social por la vía del empleo.

En lo que respecta a la pobreza rural, se observa que la mayoría de los países de la región cuentan con una oferta de programas y proyectos orientados a atenuar los efectos más perniciosos de esa condición vulnerable, y en algunos casos a mejorar la situación de ingresos de los hogares, pero dicha oferta normalmente está dispersa, **carente de una estrategia general de desarrollo de los territorios rurales y de una institucionalidad que la encabece y coordine**.

Así ocurre por ejemplo con las políticas de fomento productivo, las que por una parte suelen constituir esfuerzos asilados de un conjunto más amplio de políticas que se requerirían para fortalecer la presencia de los pequeños productores en los mercados agroalimentarios; y por otro, muchas veces equivoca el objetivo, al atribuirles capacidades de superar la pobreza por la vía productiva a hogares cuyos ingresos provienen de otras fuentes, como por ejemplo trabajo asalariado.

Los mercados de trabajo rural, que como se ha señalado tienen creciente importancia en las zonas rurales como fuente de empleo e ingresos, constituyen un sector de políticas muy débil, a veces inexistente, que casi nunca se asocia con la pobreza rural y cuya regulación y fiscalización suele no ser consideraras entre las prioridades. Es indudablemente el principal eslabón faltante de las políticas de lucha contra la pobreza

rural que podría significar un mejoramiento significativo en las condiciones de vida de los trabajadores, a través de, por ejemplo, aumentar los niveles de cumplimiento del salario mínimo, de formalidad de los contratos y de acceso a la seguridad social que normalmente está ligada al empleo.

Las políticas social y en particular las transferencias vienen adquiriendo una creciente importancia en la lucha contra la pobreza rural, lo que se explica en gran medida por la deficiencia o mala calidad de los empleos rurales para proveer ingresos suficientes, que permitan a las familias cubrir sus necesidades básicas. Esto tiene dos lecturas posibles: por una parte, un avance para socorrer a las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad mediante subsidios, que en el caso de las transferencias condicionadas significan además acceso a otros servicios sociales. Por otra, una mayor dependencia de la transferencias –tanto públicas como privadas– de muchos hogares rurales pobres e indigentes que, según indica el Banco Mundial (2011), se acentuó durante el período de crisis de fines de la década.

En conclusión, la agenda para la erradicación de la pobreza rural que se abre en la región requiere establecer estrategias generales de desarrollo rural; políticas complejas, diversas pero articuladas, que consideren todos los niveles y actores; que se estructuren en una "doble vía", combinando la resolución de problemas estructurales, como la desigualdad, la regulación de mercados laborales y agroalimentarios, la ampliación de la seguridad social a empleos independientes, etc., con otras que permitan atenuar o mitigar las carencias vitales más urgentes de los sectores sociales más vulnerables que habitan en zonas rurales, a través de la ampliación en prestaciones y cobertura, junto a un perfeccionamiento de los sistemas de protección social no contributivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O; Ramirez, J.C. 2004. Las redes de protección social: modelo incompleto. CEPAL. Unidad de Estudios Especiales. Santiago de Chile. 83 p.
- Aguirre, F. 2010. Presentación. En "Experiencias Innovadoras de Extensión Rural en América Latina"; Documentos Presentados en la Reunión Latinoamericana Sobre Servicios de Asesoría Rural, Santiago de Chile, 31 de Octubre al 1 de noviembre de 2010. Rimisp. 127 p. Disponible en Internet en http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/Experiencias-Innovadoras-de-Extension-Rural.pdf (Consulta: 11-6-12).
- Baez, L. 2012. Diseño de una Agenda de Extensión Rural Latinoamericana que contribuya a un Desarrollo Rural Inclusivo. Extensión Rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo rural. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en Internet en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/relaser/documentos/Linda-Baez-Agenda-Extension-y-Desarrollo-Inclusivo.pdf (Consulta: 11-6-12).
- Banco Mundial. 2008. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el desarrollo. Banco Mundial. Washington D.C.
- BID. 2009. Las Remesas en Tiempos de Inestabilidad Financiera. Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Inversiones. Washington. Disponible en Internet en (Consulta 7-6-11): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1913679
- Bonnal, P; Bosc, P.M; Diaz, J.M y Losch B. 2003. "Multifuncionalidad de la agricultura" y "Nueva Ruralidad" ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización? Ponencia presentada en el Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá, Octubre 15-17 de 2003. Disponible en Internet en: http://argus.iica.ac.cr:19555/Documents/Multifuncionalidad%20na%20agricultura.pdf (Consulta 23-3-12)
- Cecchini. S y Madariaga, A. 2011. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, junio de 2011. Santiago de Chile. 220 p.

- Cecchini, S; Martínez, R. 2011. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. GIZ. Santiago de Chile. 277 p. Disponible en Internet en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf
- Central Intelligence Agency (CIA). The World Factbook (on line). Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world- factbook/rankorder/2172rank.html#top (Consulta: 15-4-12)
- CEPAL. 2006 América Latina y el Caribe. Observatorio demográfico. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/27498/Observatoriodemografico.pdf
- CEPAL. 2009. Panorama Social de América Latina. Documento informativo. CEPAL. Disponible en Internet en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf (Consulta: 12-3-12)
- CEPAL. 2010a. Panorama Social de América Latina. Anexo Estadístico.
- CEPAL. 2010b. La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010. CEPAL. Santiago.
- CEPAL, 2010c. Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2009-2010. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Impacto distributivo de las políticas públicas. Naciones Unidas. Santiago. Chile. 339 p.
- CEPAL. 2011. Panorama Social de América Latina. Documento informativo. CEPAL. Disponible en Internet en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/2011-818-PSE-Sintesis-Lanzamiento-WEB.pdf (Consulta: 12-5-12)
- CEPAL; GTZ. 2009. Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones". América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación (Borrador para comentarios). Octubre de 2009. Disponible en Internet en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionDesafiosPTC.pdf (Consulta: 12-3-12)
- CEPAL - OIT - FAO. 2010. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I. FAO. 324 p.
- CEPAL - OIT - FAO. 2012. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II. FAO. 324 p.
- Da Silva, J.G. 1997. O Novo Rural Brasileiro. Revista Nova Economía, Belo Horizonte 7(1): 43-81 (maio de 1997)
- De Grammond, H. 2009. México. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. En FAO. 2009. Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural. Estudio de ocho casos. FAO. 343 p.
- De Janvry, A; Sadoulet, E. Wilcox, L. 1986. Rural Labour in Latin America. World Empolyment Programme Research. ILO. Geneva. 95 p.
- Davis, B; Winters, P; Carletto, G; Covarrubias, K; Quiñones, E; Zezza, A. Stamoulis, K; Bonomi, G; DiGiuseppe, S. 2007. Rural Income Generating Activities: a Cross Country Comparison. ESA Working Paper N° 07-16, May 2007. FAO. Roma.
- Dirven, M. 1997. El empleo agrícola en América Latina y el caribe: pasado reciente y perspectivas. Desarrollo Productivo N°43. CEPAL. Santiago. 111 p.
- Dirven, M. 2011. El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural ¿qué sabemos en América Latina en 2010?. Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Programa conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Documento de trabajo N° 2. Disponible en Internet en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/marcoconceptual/N2-Empleo-rural-no-agricola-disminucion-pobreza-Dirven-2011.pdf (Consulta: 05-05-12)
- Dos Anjos, F. y Caldas, N. 2007. Pluriactividad y agricultura familiar en Brasil: el caso de Rio Grande de Sul. En Revista de la CEPAL 93, diciembre 2007.
- Fajnzylber, P y López, H. 2007. Cerca de casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina (edición seminario). Banco Mundial. Washington. Disponible en Internet en: http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/08/estudioremesasdesarrollolatinoamerica2.pdf (Consulta: 5-5-12)

- FAO. 1988. Annex II. Poverty. In Potentials for agricultural and rural development in Latina America and the Caribbean. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. 105 p.
- FAO. 2009. Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural. Estudio de ocho casos. FAO. 343 p.
- FAO, CEPAL, OIT. 2010. Políticas del mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I. FAO-RLC. Santiago. Chile. 324 p.
- FAO, CEPAL, OIT. 2012. Políticas del mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II. FAO-RLC. Santiago. Chile. 353 p.
- FAO. 2012. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización. FAO-RLC. Santiago. Chile. 592 p.
- FAO; IFAD; ILO. 2010. Gender dimensions of agricultural and rural employment: Differentiated pathways out of poverty. Status, trends and gaps. The Food and Agricultural Organization of the United Nations, the International Fund for Agricultural Development and the International Labour Office. Rome. Disponible en Internet en: http://www.fao.org/docrep/013/i1638e/i1638e.pdf (Consulta: 15-4-12)
- FAO, IFAD &WFP. 2002. Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development. Paper prepared for the International Conference on Financing for Development. Monterrey, México, 18-22, March. pp. 10.
- Hall, G; Patrinos, H.A. 2005. Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004 (resumen). Banco Mundial. Disponible en Internet en: http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/FinalExecutiveSummary_Spa_May05.pdf (Consulta: 15-4-12)
- Hardy, C. 2011. De la Pobreza a la Desigualdad. Políticas Sociales Post Crisis. IV Foro Ministerial de Desarrollo. Naciones Unidas, 6 y 7 de mayo de 2011, Nueva York. Disponible en Internet en: http://www.fondoespanapnud.org (Consulta: 16-4-12)
- Inter-American Dialogue, 2004. Todo en familia. El flujo financiero internacional más importante de Latinoamérica. Informe del Diálogo Interamericano. Comisión sobre Remesas. Washington D.C. 16 p. Disponible en Internet en http://www.rimisp.org/boletines/bol53/ (Consulta: 5-5-12)
- Jiménez, E. 2007. La diversificación de los ingresos rurales en Bolivia. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 29. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Quito, septiembre 2007, pp. 63-76. Disponible en Internet en (Consulta: 08-03-09): http://www.flacso.org.ec/docs/i29jimenez.pdf (Consulta: 10-11-11)
- Klein, E. 1992. El Empleo Rural no Agrícola en América Latina. PREALC N° 364. OIT. Chile
- Klein, E. 2010. Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina. En Política de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. CEPAL.FAO y OIT. Santiago. pp 9-54.
- Maldonado, R., Bajuk, N., Hayem, M. 2012. "Remittances to Latin America and the Caribbean: Regaining Growth." Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank. Washington, D.C. Disponible en Internet en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36723460 (Consulta: 11-6-12)
- Ocampo, J.A. 2008. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. Nueva Sociedad N° 215, mayo-junio de 2008. Disponible en Internet en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf (Consulta: 11-6-12)
- OIT. 2011. Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo. Ginebra, OIT, (disponible en internet en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_150442.pdf (Consulta: 11-6-12)
- OIT, CGT 2011. Trabajo Decente para una vida digna. Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Confederación General del Trabajo. Buenos Aires 88p. Disponible en Internet en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_173359.pdf (Consulta: 11-6-12)
- Orozco, M. 2004. Remesas a América Latina y el Caribe: temas y perspectivas en materia de desarrollo. Informe encargado por la Oficina del Proceso de Cumbres. Organización de Estados Americanos. Wash-

ington DC. Disponible en Internet en http://www.summit-americas.org/pubs/working_paper_remitances_sp.pdf (Consulta: 6-6-12)

- Rangel, M. 2011. Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 92, Programa Dinámicas Territoriales Rurales; Documento de Trabajo N° 3, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile. Disponible en Internet en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N92-2011-Pobreza-rural-programas-transferencias-condicionadas-Rangel.pdf (9-6-12)
- RIMISP. 2012. Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2011. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; IDRC-CRDI; FIDA. Santiago. 196 p. Disponible en Internet en: http://www.informelatinoamericano.org/skin/descargables/informe/Informe%20Rimisp%20Completo%20Web.pdf (23-7-12)
- Rofman, R., Luchetti, L. (2006): Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage. SP Discussion Paper 0616. The World Bank, Washington.
- SEDESOL, 2010. Oportunidades, un programa de resultados. Gobierno Federal Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Disponible en Internet en http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/622/Oportunidades_un_programa_de_resultados_2010.pdf (23-7-12)
- Sen, A. 2003. La economía política de la focalización. En Comercio Exterior Vol. 56, N° 6. pp. 555- 562.
- Sepúlveda, M. 2011. Expert Workshop on Conditional Cash Transfers from a Human Rights Approach. Santiago, 17-18 March 2011. Disponible en Internet en http://www.rlc.fao.org/proyectoiniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt5.pdf (Consulta: 11-6-12)
- Tokman, V. 2006. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. CEPAL. GTZ. Santiago de Chile. 72 p. Disponible en Internet en http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/6/27136/lcw82e.pdf (Consulta: 23-7-12)
- Verdera, F. 2007. La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Lima: IEP, Serie Análisis Económico 24. Disponible en Internet en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/ (Consulta: 16-4-12)
- World Bank. 2006. Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration. World Bank. Washington D.C. 157 p. Disponible en Internet en: http://www- wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/additional/841401968_200510327112047.pdf (Consulta 23-3-12)
- World Bank. 2011. Migration and Remittances. Factbook 2011 (2nd Edition). The International Bank for Reconstruction and Development. Washington. 264 p. Disponible en Internet en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf (Consulta 23-3-12)

Anexos

ANEXOS

Cuadro A-1 (a)

Evolución de la población pobre e indigente en ALC en el período 1980-2010
(en millones de personas)

Año	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	136	63	**73**	62	23	**40**
1990	200	122	**79**	93	45	**48**
1999	211	134	**77**	89	43	**46**
2002	221	147	**75**	97	52	**46**
2006	194	127	**66**	71	35	**36**
2007	184	121	**63**	68	34	**34**
2008	180	118	**62**	71	36	**35**
2009	183	122	**62**	73	38	**35**
2010	177	117	**61**	70	35	**35**

Fuente: CEPALSTAT en línea

Cuadro A-1 (b)

Evolución de la población pobre e indigente en ALC en el período 1980-2010
(en %)

Año	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40	**30**	60	19	11	**33**
1990	48	**41**	65	22	15	**40**
1999	44	**37**	64	18	12	**38**
2002	44	**38**	62	19	13	**38**
2006	36	**31**	54	13	8	**29**
2007	34	**29**	52	13	8	**28**
2008	33	**28**	52	13	8	**29**
2009	33	**27**	55	13	8	**31**
2010	31	**26**	53	12	8	**30**

Fuente: CEPALSTAT en línea

Cuadro A-2

Evolución de la concentración del ingreso mediante el Coeficiente de Gini en los años dos mil

Coeficiente de Gini	Rural		Urbano	
	1er quinquenio	2°quinquenio	1er quinquenio	2°quinquenio
El Salvador (2001-09)	0,477	0,418	0,477	0,451
Colombia (2002-09)	0,542	0,487	0,572	0,555
Panamá (2002-09)	0,553	0,505	0,515	0,475
Chile (2003-09)	0,507	0,466	0,547	0,524
Perú (2001-09)	0,439	0,402	0,477	0,422
Guatemala (2002-06)	0,472	0,526	0,525	0,547
Bolivia (2002-07)	0,632	0,599	0,554	0,499
Brasil (2002-09)	0,551	0,523	0,624	0,569
Costa Rica (2002-09)	0,481	0,465	0,464	0,494
México (2002-08)	0,498	0,493	0,476	0,487
Ecuador (2004-09)	0,431	0,438	0,498	0,485
Paraguay (2001-09)	0,548	0,584	0,511	0,438
R. Dominicana (2002-09)	0,464	0,502	0,535	0,585
Honduras (2002-07)	0,519	0,571	0,533	0,494

Fuente: CEPALSTAT en línea

Cuadro A-3

Estructura de la población ocupada total por grandes sectores de la actividad económica según área geográfica. (Porcentaje del total de la población ocupada en zonas rurales)

Países (años encuestas)	Agricultura		Industria		Servicios	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Países en que disminuye empleo agricultura y aumenta sectores secundarios y servicios						
Bolivia (2002-07)	85,7	75,3	5,8	9,9	8,5	14,8
Brasil (2001-09)	75,6	67,4	7,9	10,9	16,5	21,7
Chile (2000-09)	64,8	52,2	12,4	14,6	22,7	32,4
Guatemala (2002-06)	55,9	53,6	18,0	18,7	26,2	27,8
Honduras (2002-10)	66,4	61,5	14,2	13,3	19,4	25,2
México (2000-10)	44,3	35,0	22,9	23,7	32,8	41,3
Perú (2001-10)	78,0	72,6	6,3	8,8	15,8	18,5
R. Dominicana (2002-10)	41,7	33,9	15,8	14,6	42,6	51,5
Panamá (2002-10)	54,2	48,3	12,1	16,4	33,7	35,3
Paraguay (2001-10)	63,6	59,1	13,1	13,6	23,3	27,3
Uruguay (2007-10)	70,1	68,8	10,3	8,9	19,7	22,3
Países en que crece empleo agricultura						
Colombia (2002-10)	60,3	65,2	11,3	10,8	28,3	23,9
Nicaragua (2001-05)	64,4	68,5	11,1	9,8	24,4	21,7
El Salvador (2001-10)	47,9	49,0	18,1	16,1	34,1	34,9
Países que permanecen relativamente estables						
Ecuador (2004-2010)	68,6	68,0	11,4	12,3	20,0	19,7
Costa Rica (2002-10)	35,1	35,9	19,4	16,6	45,5	47,5

Fuente: CEPALSTAT en línea

Cuadro A-4

Población Urbana ocupada en agricultura según nivel socioeconómico en países de América Latina durante los años dos mil

Países (años encuestas)	1er quinquenio		2° quinquenio	
	Agrícolas urbanos en agrícolas totales (%)	Agrícolas urbanos pobres	Agrícolas urbanos en agrícolas totales (%)	Agrícolas urbanos pobres (%)
Bolivia 2004-07	9,9	68	8,0	50
Paraguay 2004-08	10,2	75	8,1	67
Honduras 2002-07	10,2	84	9,9	78
Ecuador 2004-08	14,3	58	16,0	46
Costa Rica 2004-08	12,9	17	16,8	11
Guatemala 2002-06	9,7	63	18,3	68
El Salvador 2001-09	13,8	66	23,5	68
México 2000-08	23,3	54	25,6	40
Brasil 2003-08	31,4	49	29,9	32
Chile 2000-09	38,9	26	47,4	12

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares.

Cuadro A-5

Incidencia de la pobreza rural respecto a la situación de actividad económica en países de América Latina y el Caribe (%)

País (año)	Total Ocupados		Desocupados	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Uruguay (2009)	--	3	--	13
Chile (2000-09)	16	4	41	30
Costa Rica (2002-09)	14	9	41	37
Rep Dominicana (2002-09)	40	28	59	53
Brasil (2001-09)	46	31	62	50
Panamá (2002-09)	45	34	46	35
México (2000-08)	45	35	58	46
Ecuador (2004-09)	51	38	66	56
El Salvador (2001-09)	52	47	71	70
Colombia (2002-09)	59	52	73	70
Perú (2001-09)	74	55	69	59
Guatemala (2002-09)	58	57	77	53
Paraguay (2001-09)	65	60	73	64
Nicaragua (2001-05)	69	63	80	62
Bolivia (2002-07)	77	73	76	78
Honduras (2002-09)	81	73	81	78

Fuente: CEPAL, 2010

Cuadro A-6

Incidencia de la pobreza por categoría ocupacional en países de América Latina y el Caribe durante los años dos mil (%)

Países (años)	Asalariados				Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
	Públicos		Privados			
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Bolivia (2002-07)	32	47	42	52	83	79
Brasil (2001-09)	30	14	45	27	50	36
Chile (2000-09)	9	3	16	4	17	5
Colombia (2002-09)	16	13	50	34	70	61
Costa Rica (2002-09)	1	1	7	6	31	20
Ecuador (2004-09)	18	8	43	28	59	48
El Salvador (2001-09)	14	12	45	40	62	58
Guatemala (2002-09)	27	21	61	55	63	62
Honduras (2002-09)	34	24	78	67	85	79
México (2000-08)	16	10	51	34	47	43
Nicaragua (2001-05)	46	41	61	58	78	70
Panamá (2002-09)	7	4	28	22	60	47
Paraguay (2001-09)	13	20	54	41	74	69
Perú (2001-09)	26	17	59	41	80	62
Rep Dominicana (2002-09)	29	36	33	37	43	22
Uruguay (2009)		1		3		4

Fuente: CEPAL, 2010

Cuadro A-7a

Evolución de ingresos laborales vs no laborales de hogares rurales pobres en diez países de América Latina

Países (años encuestas)	Ingreso Laboral		Ingreso No-Laboral		Tendencia ingreso no laboral
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	
Guatemala (2002-06)	69,5	73,5	30,5	26,5	cayó 4,1
Bolivia (2004-07)	83,4	86,9	16,6	13,0	cayó 3,6
Costa Rica (2004-08)	60,0	59,8	40,0	40,2	Igual
Paraguay (2004-08)	87,9	79,8	12,1	20,2	aumentó 8,1
Brasil (2003-08)	81,7	70,8	18,3	29,2	aumentó 10,9
Chile (2000-09)	45,0	32,6	55,0	67,4	aumentó 12,4
El Salvador (2001-09)	62,4	49,2	37,6	50,8	aumentó 13,2
Ecuador (2004-09)	84,2	69,6	15,9	30,4	aumentó 14,6
México (2000-08)	61,7	47,1	38,3	52,9	aumento 14,6
Honduras (2002-07)	81,6	64,6	18,4	35,4	aumentó 17,0

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-7b

*Evolución de ingresos laborales vs no laborales de hogares rurales **no pobres** en diez países de América Latina*

Países (años encuestas)	Ingreso Laboral		Ingreso No-Laboral		Tendencia ingreso no laboral
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	
Chile (2000-09)	57,1	68,1	42,9	31,7	cayó 11,2
Brasil (2003-08)	63,3	63,5	36,7	36,5	Igual
Ecuador (2004-09)	85,2	82,6	14,8	17,4	aumentó 2,7
Guatemala (2002-06)	77,5	74,7	22,5	25,3	aumentó 2,8
Costa Rica (2004-08)	90,4	85,8	9,6	14,2	aumentó 4,5
Bolivia (2004-07)	79,2	74,3	20,8	25,7	aumentó 4,9
Paraguay (2004-08)	86,4	81,3	13,6	18,7	aumentó 5,1
Honduras (2002-07)	73,3	67,8	26,7	32,2	aumentó 5,5
México (2000-08)	65,5	59,4	34,5	40,6	aumentó 6,1
El Salvador (2001-09)	74,9	66,4	25,2	33,6	aumentó 8,5

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-8a

Evolución de la importancia relativa de salarios versus cuenta propia al interior de ingresos laborales de hogares rurales pobres en diez países de América Latina durante los años dos mil (% ingresos laborales)

País (años encuestas)	Salarios		Por Cuenta Propia	
	Inicios 2000	Fines 2000	Inicios 2000	Fines 2000
Países donde aumentan ingresos por cuenta propia				
Bolivia (2004-07)	33,8%	24,1%	66,2%	75,9%
Chile (2000-09)	83,9%	74,4%	16,1%	25,6%
Ecuador (2004-09)	47,8%	43,5%	52,2%	56,5%
Países donde aumentan ingresos salariales				
Brasil (2003-08)	54,2%	55,7%	45,8%	44,3%
Paraguay (2004-08)	31,1%	33,3%	68,9%	66,7%
Costa Rica (2004-08)	42,5%	47,2%	57,5%	52,8%
El Salvador (2001-09)	64,3%	71,9%	35,7%	28,1%
Guatemala (2002-06)	53,7%	54,9%	46,3%	45,1%
Honduras (2002-07)	50,3%	68,2%	49,7%	31,8%
México (2000-08)	71,3%	76,9%	28,7%	23,1%

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-8b

*Evolución de la importancia relativa de salarios versus cuenta propia al interior de ingresos laborales de hogares rurales **no pobres** en diez países de América Latina durante los años dos mil (% ingresos laborales)*

Países (años encuestas)	Por salarios		Por cuenta propia	
	Inicios 2000	Fines 2000	Inicios 2000	Fines 2000
Países donde aumentan ingresos por cuenta propia				
Bolivia (2004-07)	55,1%	43,5%	44,9%	56,5%
Chile (2000-09)	77,4%	72,6%	22,6%	27,4%
Países donde aumentan ingresos por salarios				
Paraguay (2004-08)	54,7%	55,0%	45,3%	45,0%
Costa Rica (2004-08)	80,9%	81,4%	19,1%	18,6%
El Salvador (2001-09)	72,1%	74,6%	27,9%	25,4%
Brasil (2003-08)	55,0%	64,0%	45,0%	36,0%
Guatemala (2002-06)	50,9%	60,0%	49,1%	40,0%
Honduras (2002-07)	56,2%	66,6%	43,8%	33,4%
México (2000-08)	60,1%	77,9%	39,9%	22,1%
Países donde no hubo variaciones				
Ecuador (2004-09)	43,0%	43,0%	57,0%	57,0%

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-9a

Evolución de la proporción de ingresos agropecuarios entre hogares rurales pobres de diez países de América Latina en los años dos mil (% ingresos laborales y totales)

Países (años encuestas)	Agrícola como % de ingresos laborales		Agrícola como % ingresos totales	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Bolivia (2004-07)	69,5	70,6	58,0	61,3
Ecuador (2004-09)	72,5	75,5	61,0	52,5
Paraguay (2004-08)	67,4	61,7	59,3	49,2
Guatemala (2002-06)	62,8	65,8	43,7	48,4
Brasil (2003-08)	73,9	66,8	60,4	47,3
Honduras (2002-07)	73,0	54,0	59,6	34,9
México (2000-08)	63,5	53,7	39,1	25,3
Costa Rica (2004-08)	52,6	41,3	31,5	24,7
El Salvador (2001-09)	53,0	44,6	33,1	21,9
Chile (2000-09)	72,5	58,0	32,6	18,9

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-9b

*Evolución de la proporción de ingresos agropecuarios entre hogares rurales **no pobres** de diez países de América Latina en los años dos mil (% ingresos laborales y totales)*

Países (años encuestas)	Agrícola como % de ingresos laborales		Agrícola como % ingresos totales	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Ecuador (2004-09)	46,6	55,8	39,7	46,1
Chile (2000-09)	57,1	50,7	32,6	34,5
Brasil (2003-08)	55,9	49,3	35,4	31,3
Paraguay (2004-08)	47,6	37,8	41,2	30,7
Guatemala (2002-06)	31,0	29,4	24,0	22,0
Costa Rica (2004-08)	29,0	24,6	26,2	21,1
Bolivia (2004-07)	35,0	28,3	27,8	21,0
El Salvador (2001-09)	17,6	23,2	13,2	15,4
México (2000-08)	31,8	24,8	20,8	14,7
Honduras (2002-07)	28,1	10,3	20,6	7,0

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-10a

Evolución de la proporción de ingresos no laborales entre hogares rurales pobres de diez países de América Latina en los años dos mil

Países (años encuestas)	Ingresos no laborales						% Ingresos no laborales en ingresos totales	
	Ingresos por pensión/jubilación		Transferencias públicas		Remesas			
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Países donde predominan las transferencias públicas								
Brasil (2003-08)	8	5	0	0	0	0	8	5
Costa Rica (2004-08)	7	12	19	17	0	0	27	30
Ecuador (2004-09)	1	1	10	24	1	1	12	25
Chile (2000-09)	5	16	18	30	1	0	24	46
Países donde predominan las remesas								
Honduras (2002-07)	0	0	0	7	2	8	2	15
Bolivia (2004-07)	1	1	0	0	15	12	16	12
Guatemala (2002-06)	1	1	0	0	7	14	8	15
Paraguay (2004-08)	1	0	0	0	10	14	11	14
El Salvador (2001-09)	1	0	0	2	9	20	10	23
País donde se combinan ambos componentes								
México (2000-08)	1	1	3	23	29	19	32	43

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-10b

Evolución ingresos no laborales entre hogares rurales no pobres de diez países de América Latina en los años dos mil

Países	Ingresos no laborales						% Ingresos no laborales en ingresos totales	
	Ingresos por pensión/jubilación		Transferencias públicas		Remesas			
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Países donde predominan las transferencias públicas								
Brasil (2003-08)	34	31	0	0	0	0	37	37
Costa Rica (2004-08)	4	7	1	4	0	0	9	13
Ecuador (2004-09)	2	2	3	8	5	2	15	17
Chile (2000-09)	16	19	7	3	0	0	43	32
Países donde predominan las remesas								
México (2000-08)	2	3	2	8	24	20	35	41
El Salvador (2001-09)	2	1	0	0	3	22	25	34
Honduras (2002-07)	1	1	0	1	7	19	27	32
Bolivia (2004-07)	7	6	0	0	11	19	21	26
Guatemala (2002-06)	1	2	0	0	7	16	22	25
Paraguay (2004-08)	3	4	0	0	8	9	14	19

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Cuadro A-11

Distribución de hogares rurales pobres según tipología de ingresos para onces países de América Latina durante los años dos mil (% del total de hogares)

Países (años de encuestas)	Cuenta Propia		Asalariado		Empleador		Dep. Transferencias		Diversificados	
	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio	1er quinquenio	2° quinquenio
Bolivia (2004-07)	40	48	23	18	4	3	10	11	22	20
Brasil (2003-08)	27	18	34	28	1	1	8	8	30	45
Chile (2000-09)	4	5	31	16	0	0	14	38	51	41
Ecuador (2004-09)	27	24	28	22	3	1	2	14	40	39
Paraguay (2004-08)	43	37	16	18	1	1	8	12	32	32
Costa Rica (2004-08)	24	21	18	19	4	4	40	37	14	20
El Salvador (2001-09)	15	8	31	27	1	0	8	41	46	24
Guatemala (2002-06)	12	20	23	31	1	0	4	9	60	40
Honduras (2002-07)	25	15	28	34	0	0	11	13	34	38
México (2000-08)	7	2	31	20	1	1	16	20	46	58

Fuente: FAO-RLC con base en encuestas de hogares

Figura A- 1 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Bolivia durante años dos mil

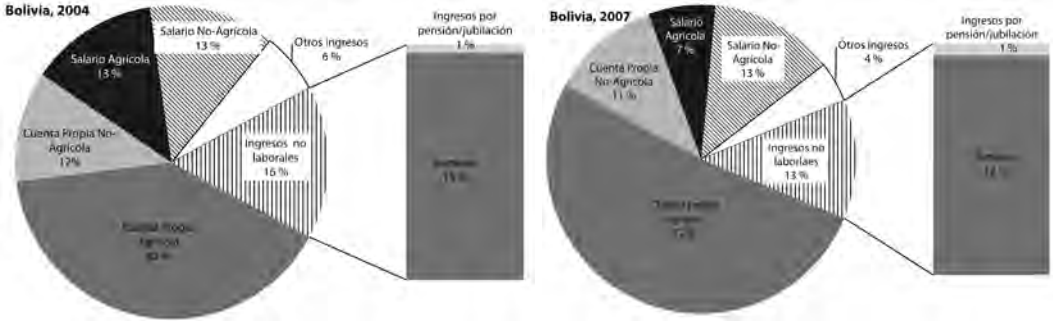


Figura A-1 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Bolivia por tipos durante los años dos mil

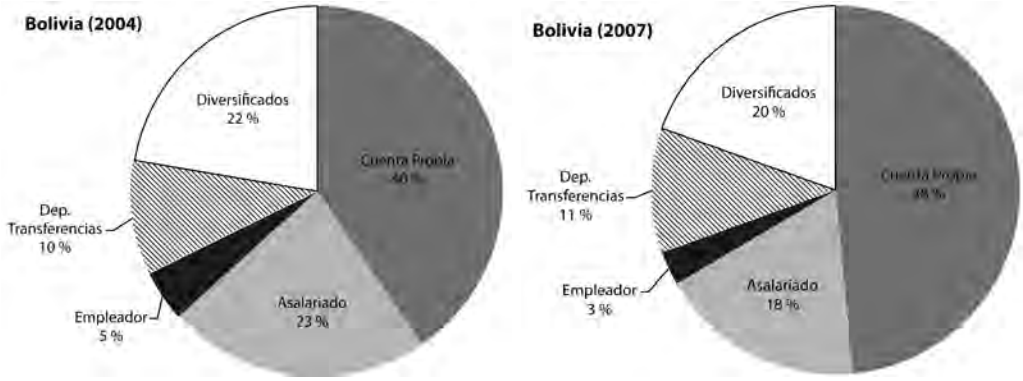


Figura A- 2 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Brasil durante años dos mil

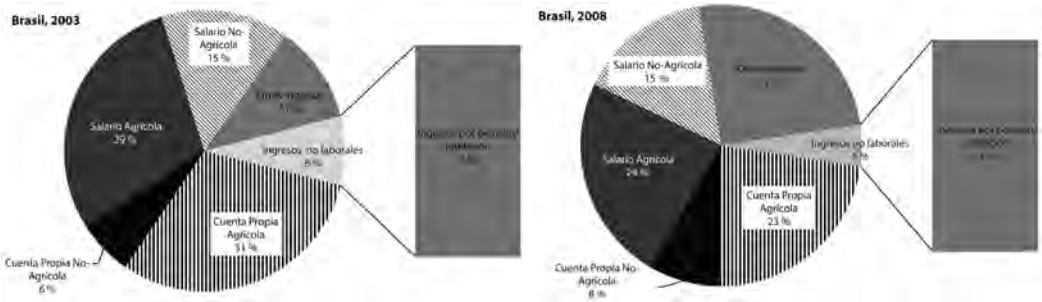


Figura A-2 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Brasil por tipos durante los años dos mil

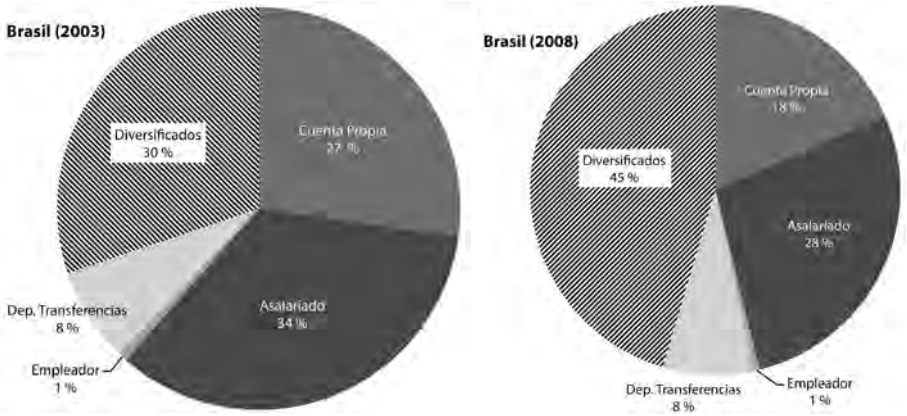


Figura A-3(a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Chile durante años dos mil

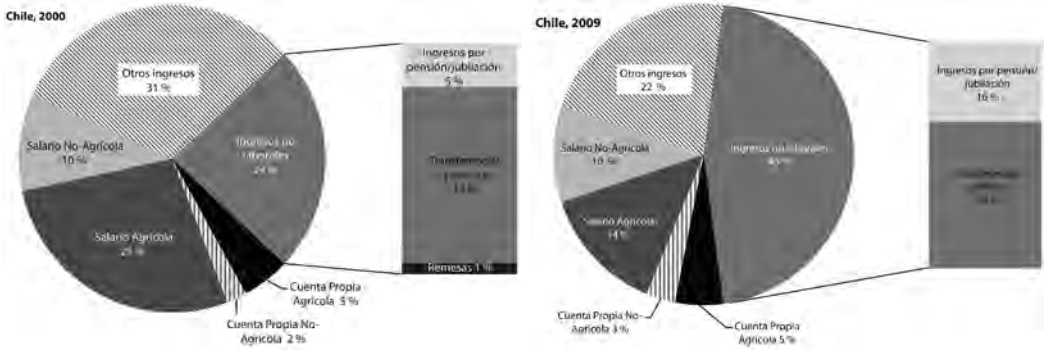


Figura A-3 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Chile por tipos durante los años dos mil

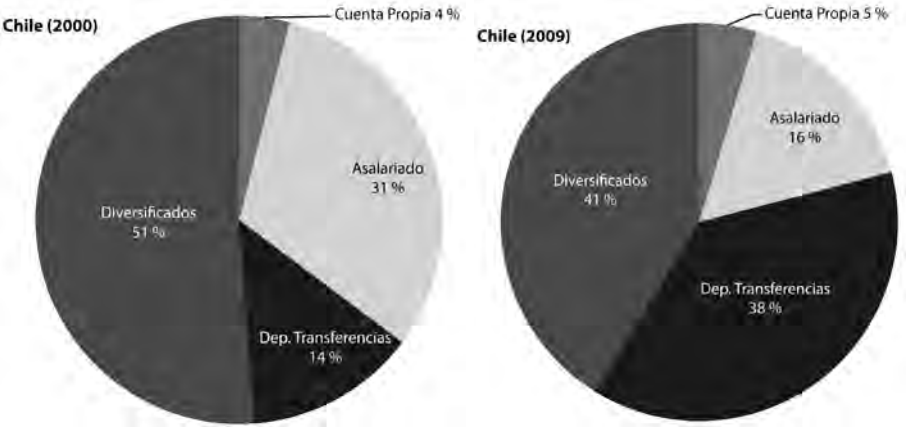


Figura A-4 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Ecuador durante años dos mil

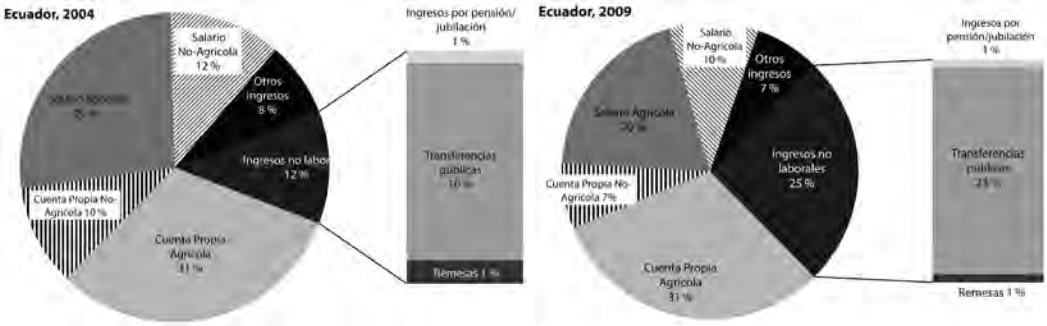


Figura A-4 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Ecuador por tipos durante los años dos mil

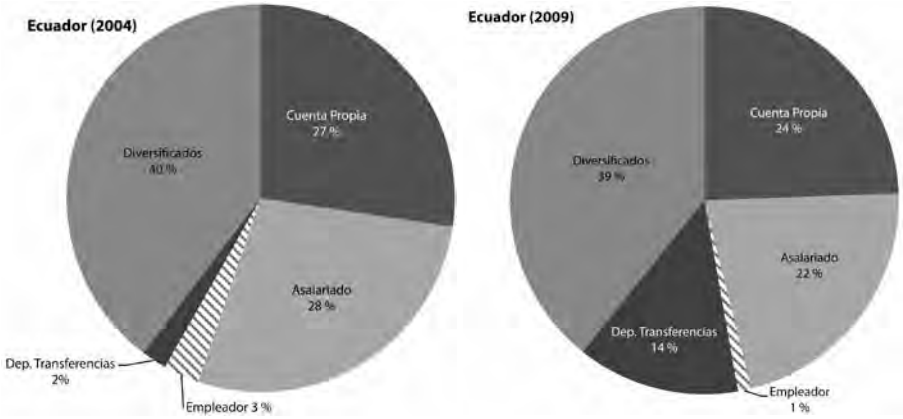


Figura A-5 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Paraguay durante años dos mil



Figura A-5 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Paraguay por tipos durante los años dos mil

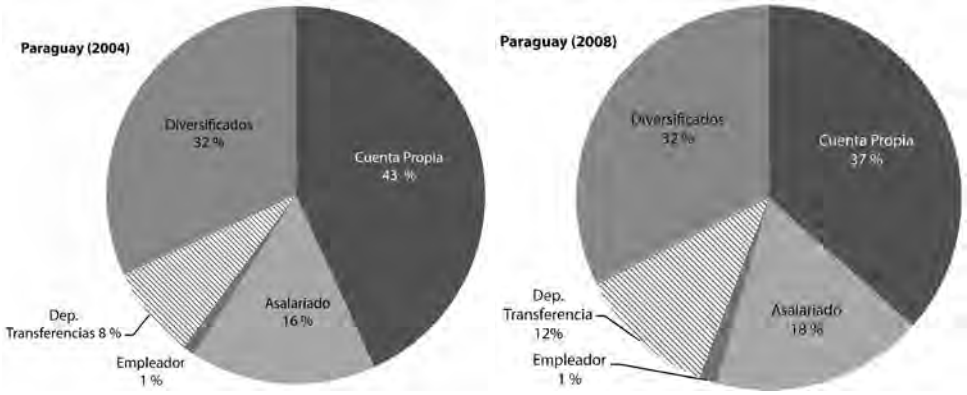


Figura A-6 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Costa Rica durante años dos mil

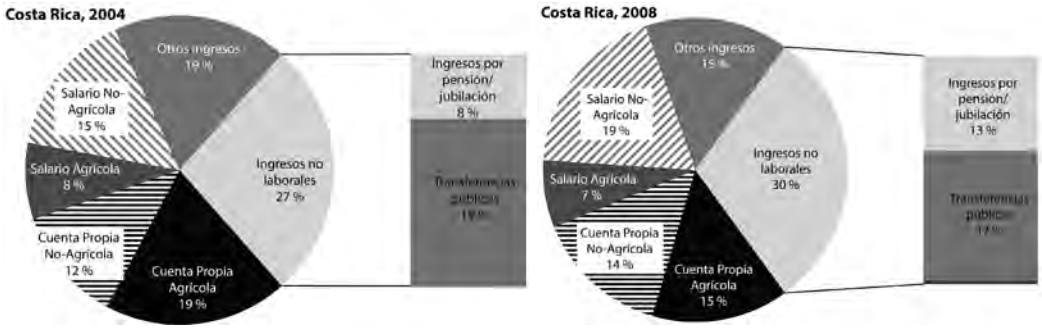


Figura A-6(b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Costa Rica por tipos durante los años dos mil

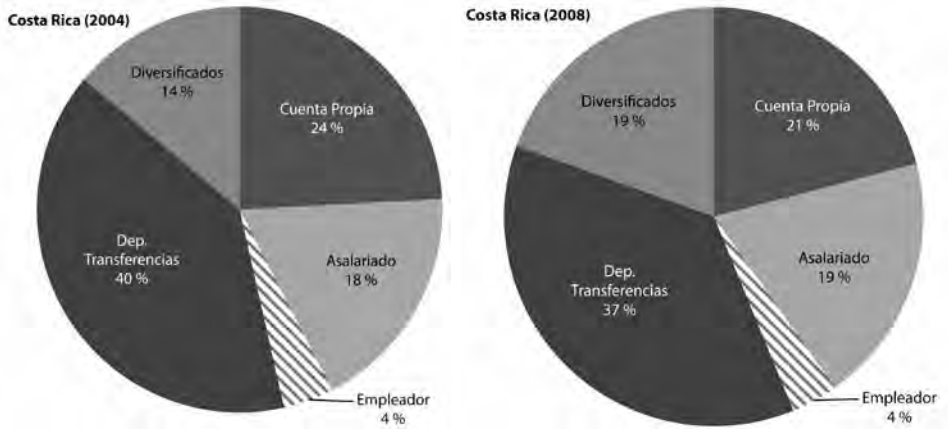


Figura A-7 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en El Salvador durante años dos mil

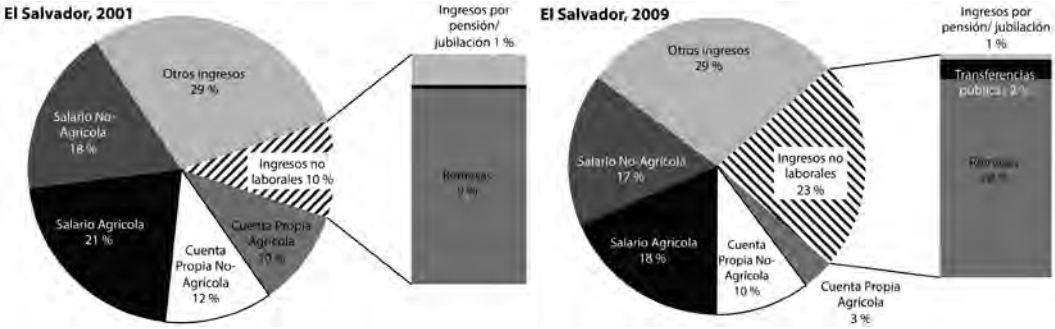


Figura A-7 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de El Salvador por tipos durante los años dos mil

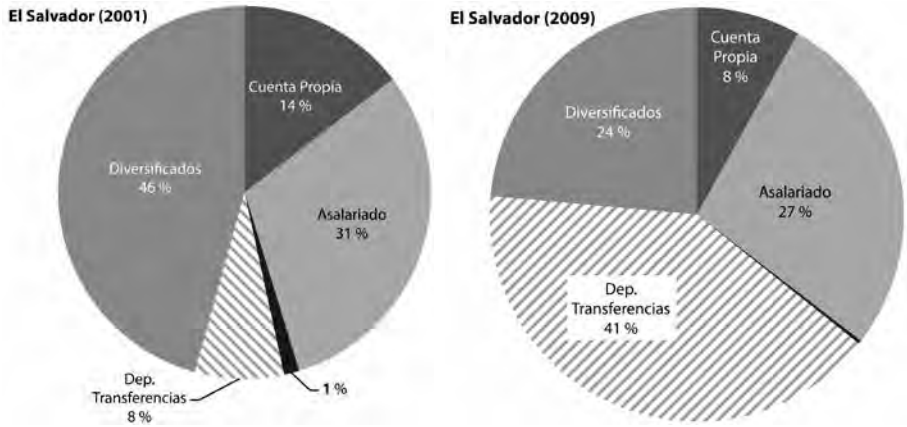


Figura A-8(a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Guatemala durante años dos mil

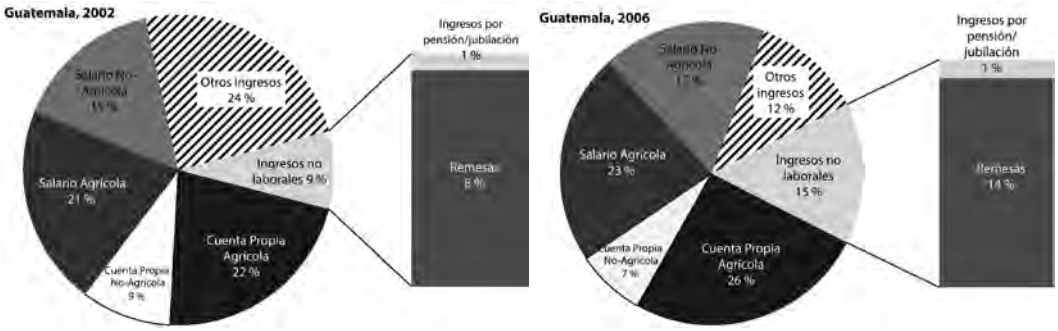


Figura A-8 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Guatemala por tipos durante los años dos mil

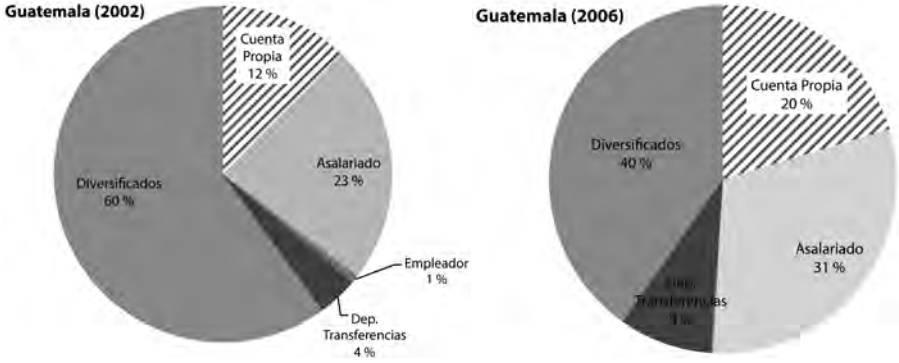


Figura A-9 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en Honduras durante años dos mil

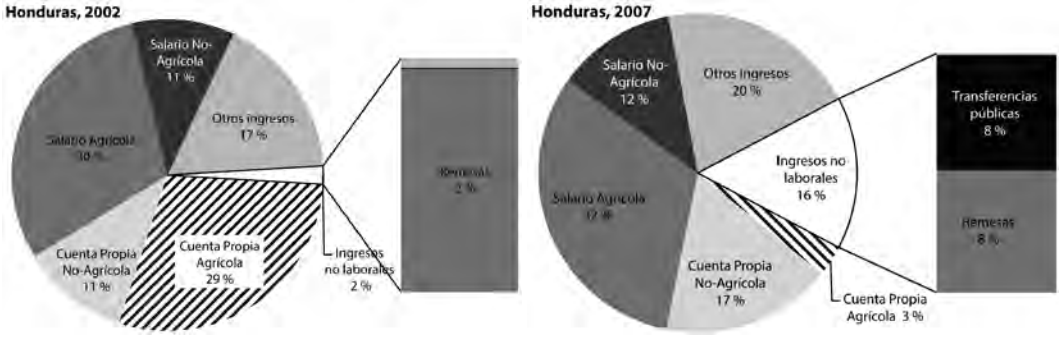


Figura A-9 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de Honduras por tipos durante los años dos mil

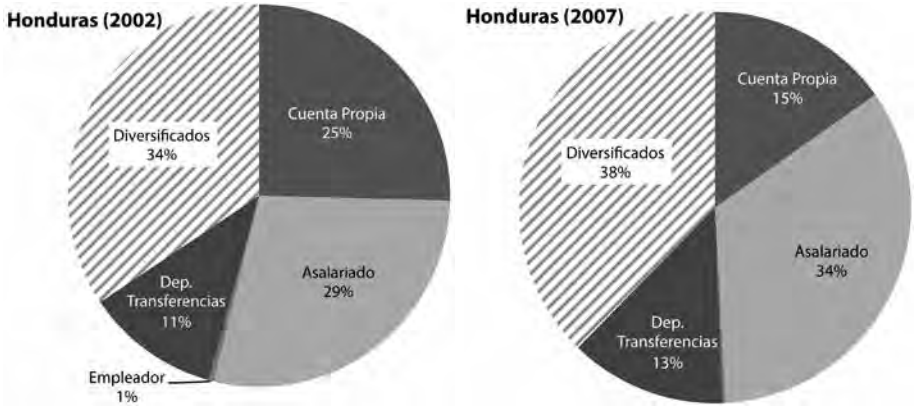


Figura A-10 (a)

Composición de Ingresos de Hogares Rurales Pobres en México durante años dos mil

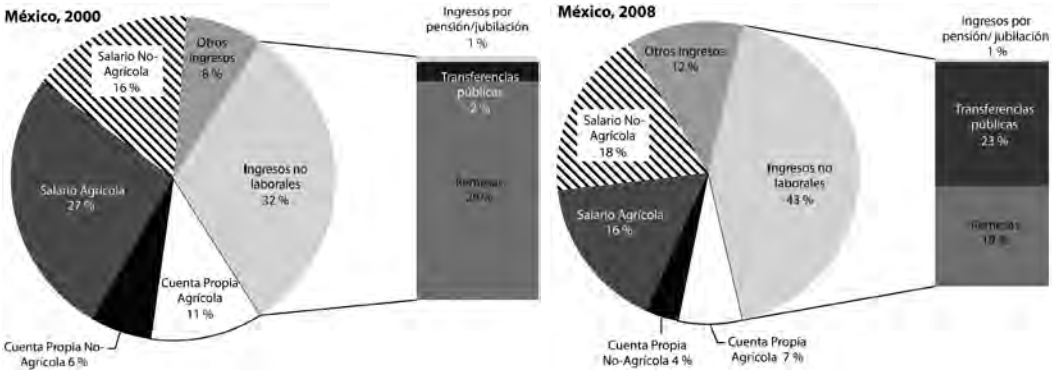
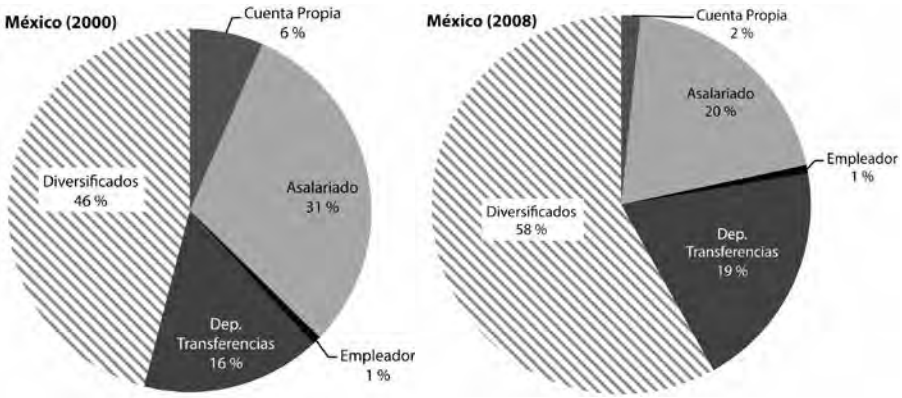


Figura A-10 (b)

Distribución de los Hogares Rurales Pobres de México por Tipos durante los años dos mil



Capítulo II

Caso Brasil

ANTONIO CÉSAR ORTEGA*

* Profesor Asociado del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Uberlândia (Brasil). Correo electrónico: acortega@ufu.br

PRESENTACIÓN

El objetivo general de este estudio es analizar la consistencia de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural en Brasil a lo largo de la primera década del siglo XXI, en relación a las características –desde el punto de vista socioeconómico, de ingresos y de empleo– y los requerimientos de los sujetos de esas políticas. Específicamente, nuestro objetivo consiste en: I) caracterizar los hogares rurales pobres, a partir de la información estadística obtenida de las encuestas de hogares, sin dejar de considerar el contexto específico de la sociedad en que están inmersos; II) analizar un conjunto delimitado de políticas y programas que buscan incidir sobre los ingresos de esos hogares. El enfoque central del análisis será el nivel de correspondencia o consistencia entre ambos aspectos.

De un modo esquemático, este estudio se organiza en tres capítulos principales, además de las Conclusiones y Recomendaciones. El primero, corresponde al contexto general del país, entendido de un modo restrictivo, esto es, tomando en consideración solamente las variables de crecimiento, desigualdad y pobreza, y sus mutuas relaciones. El segundo pretende comprender la caracterización de los hogares rurales en condición de pobreza, desde el punto de vista de la composición de sus ingresos y de la inserción al empleo. Y finalmente, el tercero, se trata de analizar la correspondencia entre las políticas que se orientan a los hogares rurales en condición de pobreza y las características de estos últimos.

1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO NACIONAL

En la última década se observó en Brasil una disminución importante en el nivel de pobreza rural, aunque insuficiente y no necesariamente relacionada a la dinámica económica del sector agropecuario. En ese sentido es pertinente comprender, además del contexto nacional y sectorial en que está inmersa la pobreza rural, el conjunto de políticas públicas que contribuyeron para su reducción, dimensionar y caracterizar la pobreza restante y, finalmente, exponer las recomendaciones resultantes del estudio como estrategias para su disminución.

La erradicación de la pobreza en Brasil ha tenido su prioridad renovada por medio del programa de gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff. En su discurso de posesión, aunque reconociendo los esfuerzos y los resultados positivos obtenidos en el gobierno del Presidente Lula, la Presidenta estableció la erradicación de la pobreza como la prioridad número uno de su gobierno. Como consecuencia, el gobierno brasilero lanzó, en mayo de 2011, un plan nacional de combate contra la pobreza extrema, el Plan Brasil Sin Miseria. En ese sentido, este plan se articula en la lógica de dar continuidad y perfeccionamiento a las acciones gubernamentales de combate a la pobreza.

Hay que reconocer, por lo tanto, que la prioridad de combatir la pobreza en los últimos gobiernos, contribuyó bastante para la obtención de resultados positivos para su reducción. Sin embargo, es importante registrar, que las conquistas sociales plasmadas en la Carta Constitucional de 1988, dieron viabilidad a la institucionalidad necesaria para tomar acciones de combate contra la pobreza. De esa manera, la referencia constitucional, la continuidad, el perfeccionamiento de las acciones y la priorización expresadas en el volumen de recursos presupuestarios de los últimos gobiernos, son las causas para el éxito relativo de la reducción de la pobreza en el país.

1.1. Aspectos político institucionales

La conquista de la redemocratización del país consolidó una correlación de fuerzas políticas que propició incorporar, en la nueva Constitución brasilera firmada en 1988, nuevos derechos sociales para los grupos sociales marginalizados por el modelo excluyente de desarrollo.

En los años 1990, a pesar de la hegemonía ideológica neoliberal en el contexto internacional, no se puede dejar de reconocer que, al contrario de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos, Brasil no adoptó *in totum* tal lineamiento. Fuera por la resistencia parcialmente impuesta por la sociedad civil organizada o por la obligatoriedad constitucional, lo cierto es que el ideario neoliberal no fue plenamente adoptado. Ejemplo de eso fue la mantención de la obligatoriedad impuesta por la Constitución de 1988 de implementar una Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y de la jubilación rural para no contribuyentes de la seguridad social, entre otras políticas sociales, que contradijeron aquel lineamiento, como resultado de la resistencia de la sociedad civil organizada.

Al inicio de esa primera década del siglo XXI, no obstante el ambiente de esperanza generado por la elección del Presidente Lula, la política económica fue orientada por las circunstancias del término del segundo mandato del gobierno FHC, a una coyuntura de gran inestabilidad, que llevó al gobierno electo a preservar gran parte de la estructura macroeconómica del gobierno anterior. Por esta razón, la política económica del inicio del gobierno Lula puede ser vista como una política de contingencia, una conducción macroeconómica de continuidad, sin dejar de reconocer la adopción de una política social más amplia e innovadora que, además de reducir la pobreza, invitaba a promover la inclusión económica y social y la autonomía de los grupos sociales más pobres.

Fue en esa perspectiva que se lanzó el Programa Fome Zero (PFZ) (Programa Hambre Cero), que se proponía ser el precursor de las políticas sociales del gobierno[1] en medio de una gran expectativa[2]. Sin embargo, el gran marco en lo que respecta a las políticas públicas de combate contra la pobreza en el Gobierno Lula, fue la unificación al final de su primer año de mandato de los programas de transferencia de ingresos en el Programa Bolsa Familia (Programa Beca Familia) y su protagonismo en las políticas sociales, suplantando el PFZ como estrategia de gobierno.

Los resultados positivos de las acciones del Gobierno Lula en las cuestiones sociales fueron auxiliados sin embargo, por el buen desempeño de la economía nacional y su inserción en la economía internacional a partir de 2004. Las exportaciones brasileñas fueron particularmente beneficiadas por la elevación de los precios internacionales de las *commodities*. En razón de esto, a pesar de la valorización del Real, con consecuencias negativas para la industria nacional, fueron obtenidos superávits comerciales a lo largo de los últimos años.

De otro lado, hay que destacar el buen desempeño del mercado interno, que fue impulsado por los siguientes factores: I) la disminución de la inflación; II) el aumento de la oferta de empleo y la política de recuperación del salario mínimo, que elevaron los ingresos de los trabajadores; III) cambios en el mercado de crédito que, pese las elevadas tasas, comparadas a los de otros países, permitieron la elevación del consumo; y IV) la consolidación de políticas sociales distributivas.

Para su segundo mandato, el Presidente Lula enfatizó, en la víspera de tomar posesión, que el gobierno sería más "arrojado", con una combinación de crecimiento económico con desarrollo social[3]. Expresión de esa declaración fue el lanzamiento, en enero de 2007, del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), elevando la inversión pública en infraestructura. El PAC es, así, un buen ejemplo del carácter más intervencionista y desarrollista del Gobierno Lula en su segundo mandato, apoyando la formación de capital por el sector privado y ampliando la inversión pública en infraestructura[4].

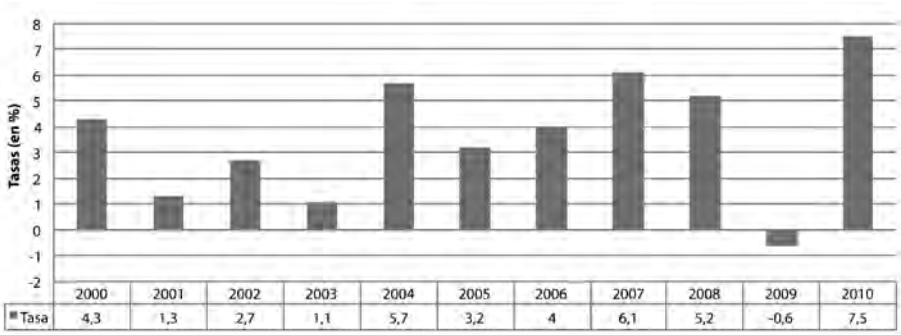
1 Para un balance del Programa Fome Zero, consultar Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010).
2 Takagi (2010) llama la atención para la superexposición del PFZ en la prensa y las expectativas de resolución inmediata de la problemática del hambre y la pobreza que generó en la sociedad.
3 Ver (http://oglobo.globo.com/pais/mat/2006/11/24/286777044.asp)
4 Para mayores informaciones sobre el PAC consultar: www.brasil.gov.br/pac

Como consecuencia de esa y de otras acciones, como las políticas de transferencias públicas, particularmente del Programa Bolsa Familia, y la política de recuperación del salario mínimo, a pesar de la retracción económica en 2009, como resultado del impacto de la crisis financiera global, en 2010 Brasil ya volvía a registrar la elevación del nivel de crecimiento. La reacción gubernamental anticíclica posibilitó, por lo tanto, el aumento de la demanda interna, y permitió al país enfrentar la crisis internacional y continuar avanzando en la búsqueda de su objetivo de reducción de la pobreza.

Al analizar los datos agregados a nivel nacional, estos resultados evidencian, por ejemplo, por medio del PIB brasilero, que a lo largo de la década presentó resultados negativos solamente en 2009 (-0,2%), y finalizó el año de 2010 con una tasa significativa de crecimiento del 7,5%, que colocó al país en la séptima posición entre los mayores PIBs del mundo. (Gráfico 1)

Gráfico 1

Tasa de crecimiento anual del PIB. Brasil



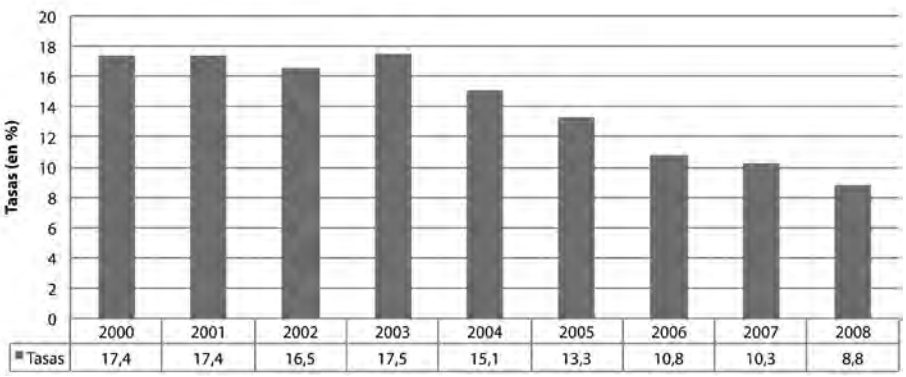
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4	6,1	5,2	-0,6	7,5

Fuente: IBGE para cada año

Esos resultados positivos de crecimiento de la economía nacional propiciaron, por lo tanto, la reducción del desempleo, de la pobreza y la mejoría de la distribución de la renta. Se puede así hacer un balance favorable sobre la situación de la pobreza en general, y en particular a nivel rural, aunque los niveles elevados en que todavía se sitúan requerirían la mantención y ampliación de los esfuerzos.

Gráfico 2

Evolución de la extrema pobreza: Brasil 2000-2008. (en %)*



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasas	17,4	17,4	16,5	17,5	15,1	13,3	10,8	10,3	8,8

Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilio (PNAD) para cada año

** Línea de pobreza regionalizada, considerando la media nacional para la pobreza R$187,50 y para la extrema pobreza R$ 93,75.*

Como resultado, se puede constatar por medio de los datos del Gráfico 2, la llamativa reducción de la pobreza extrema del país. Ese contingente poblacional representaba un 17,4% de la población brasilera en 2000 y pasó a representar un 8,8% en 2008.

1.2. Aspectos socioeconómicos rurales

Cambios importantes ocurridos en las últimas décadas en la agricultura afectaron el medio rural y deben ser considerados para enfrentar la situación de pobreza de éste. Por ejemplo, fueron introducidas innovaciones tecnológicas con impactos importantes sobre la producción y productividad agropecuaria, con mayor especialización de las actividades agropecuarias en la fase "biológica" del proceso productivo, lo que llevó como consecuencia a una mayor intensificación de los vínculos agricultura-industria. Por otro lado, esas transformaciones impactaron el empleo rural y el propio uso del espacio rural, en particular una ampliación de las actividades rurales no agropecuarias. Todo lo cual se reflejó en alteraciones en las relaciones de trabajo en el campo y en el perfil de ingresos de las familias rurales.

Se observa todavía, como consecuencia de aquella especialización agropecuaria vivenciada en las últimas décadas, una elevación del "tiempo sobrante" en el medio rural, y la creación de condiciones para la emergencia de actividades rurales no agropecuarias, denominadas también actividades "rurbanas"[5], que constituyeron mercados de bienes y servicios importantes en la generación de empleos e ingresos para el mundo rural. (Ortega, 2008:81)

De manera sintética, Sepúlveda et al. (2003) destacan las siguientes transformaciones recientes en el espacio rural latinoamericano, que deben de ser llevadas en consideración para la formulación de políticas públicas de combate a la pobreza rural: a) aumento de la importancia de las actividades rurales no-agropecuarias y de la multisectorialidad[6]; b) creciente integración de los espacios urbanos y rurales; c) importancia de integrar las preocupaciones de una gestión sustentable del ambiente y de los recursos naturales; d) transformaciones en la institucionalidad rural; e) reconocimiento de la relevancia de nuevos actores sociales; f) preocupación con la calidad, buscando atender demandas cada vez más exigentes; g) importancia de la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación.

En ese sentido, podemos tomar el caso brasilero como paradigmático de una situación al mismo tiempo regional y global de esas transformaciones recientes en el medio rural. Y, de esa manera, al considerar investigaciones recientes, aunque por caminos teóricos y metodológicos diferentes, identificamos un nuevo dinamismo del medio rural brasilero[7], que debe ser aprehendido como espacio y no como sector. En esa perspectiva tomamos el rural como espacio socio-productivo más amplio que el agropecuario, superando la tradicional forma de tratarlo (Ortega, 2008:81-82). Esa comprensión de la realidad del espacio rural brasilero reorientó, en los últimos años, buena parte de las políticas públicas en el país y está propiciando resultados importantes en el combate de la pobreza.

Incluso la difundida tendencia de vaciamiento demográfico del medio rural, visto por muchos como una consecuencia irrefrenable de la modernización de la agricultura, sufrió cambios en los últimos años. De acuerdo con datos de las en encuestas de hogares (PNADs), de 2005 a 2008 el número total de familias

[5] Graziano da Silva (1999).

[6] Para el tema, ver Graziano da Silva (1999)

[7] Los resultados del Proyecto Rurbano (www.eco.unicamp.br/rurbano), grupo de investigación liderado por el profesor José Graziano da Silva, del IE/Unicamp, y de las investigaciones del profesor José Eli da Veiga, de la FEA/USP (www.fea.usp/zeeli), permiten observar ese nuevo dinamismo.

brasileras creció. En las áreas urbanas ese crecimiento fue de 9,6% en el periodo (de 44,7 millones para 49,0 millones de familias), en tanto que en las áreas rurales, a pesar de un crecimiento menor, también se produjo una elevación de 5,5% (de 8,2 millones para 8,7 millones de familias). Por lo tanto, seguimos considerando vigente el trabajo de Del Grossi, Graziano da Silva y Campanhola (2001), que concluyó que a partir de los años 1990, esa perspectiva de disminución del mundo rural cambió. Un cambio que debe ser atribuido, en buena medida, a la crisis económica y la reestructuración productiva industrial, que "sobre-abasteció" en las zonas urbanas de fuerza de trabajo poco calificada. El medio urbano, en consecuencia, pierde atractivo sobre la población rural. Pero también, del otro lado, hay mayores oportunidades que se abren al medio rural, sea en función del buen desempeño de la agricultura nacional, por las políticas gubernamentales de generación de ingresos, o por la generación de empleo e ingresos de las actividades rurales no agropecuarias.

Reconociendo las transformaciones observadas arriba, las políticas recientes de desarrollo rural de Brasil pasan a explorar el carácter pluriactivo y multifuncional de los establecimientos rurales[8], y no solamente la búsqueda de la consolidación de las cadenas productivas del agronegocio. Una realidad que, por lo tanto, abre nuevas posibilidades para el desarrollo de los territorios rurales, hasta para los más deprimidos, y que deben ser fortalecidas en la formulación de las políticas de combate a la pobreza en una perspectiva inclusiva.

El tamaño de esa población rural, de acuerdo con datos del Censo Demográfico de 2010, representa el 15,6% de la población total del país. Sin embargo, de acuerdo con estudios de Veiga (2002), teniendo en cuenta el tamaño de los municipios, su localización y densidad demográfica, 81% de los 5560 municipios brasileros eran esencialmente rurales y tenían una población de 51,6 millones de habitantes. En estos municipios se verifican dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales eminentemente rurales. Así, al trazar un perfil de las políticas dirigidas al mundo rural, podemos observar un número bastante superior de la población que puede ser beneficiada por políticas de este corte. Pues, utilizándose la metodología ya señalada propuesta por Veiga (2002), la población rural brasilera, para aquel año (2000), sería de aproximadamente 30% de la población total. Fue en ese sentido que las políticas de desarrollo rural recientes, adoptando el enfoque territorial, eligieron como prioritarios los que podemos denominar como territorios deprimidos, que abarcan mayoritariamente los grupos rurales más pobres del país, sin discriminación de su lugar de vivienda[9].

En cuanto a la ocupación, de acuerdo con los datos de las PNADs, en 2003 el número de ocupados en las actividades agrícola, pecuaria, silvicultura, exploración forestal y pesca eran de 5,2 millones de personas. Ese número permaneció prácticamente inalterado en 2005 para caer en 2008 a 4,8 millones de personas. Entre esos trabajadores, el empleo formal en las actividades rurales, conforme a datos de la RAIS/CAGED, en 2010, era de poco más de 1,4 millones en el sector rural ante los más de 43 millones de trabajadores formales del país. Por lo tanto, a pesar de haber crecido a lo largo de la década los esfuerzos para la formalización del empleo rural, continúa siendo una importante acción a ser intensificada.

1.3. Desempeño de la agricultura brasileña

La pobreza rural muchas veces es asociada al débil resultado de la agricultura. Sin embargo, el desempeño del área agropecuaria brasileña nos lleva a refutar esa tesis. En las dos últimas décadas se verifica una

[8] Sobre el tema de la pluriactividad, consultar Schneider (1999), Sacco dos Anjos (2003), Carneiro & Maluf (2003), Campanhola & Graziano da Silva (2004a) e (2004b), Nascimento (2007) y Nascimento & Cardoso (2007).

[9] De acuerdo con los criterios censitarios brasileros, toda sede de municipio es considerada ciudad y, por lo tanto, sus moradores son urbanos, independientemente del tamaño de la población, de los equipos urbanos disponibles y de la densidad poblacional del municipio. Por esta razón, algunos estudiosos dicen que ocurre una subestimación de la población rural brasileña. (Veiga, 2002)

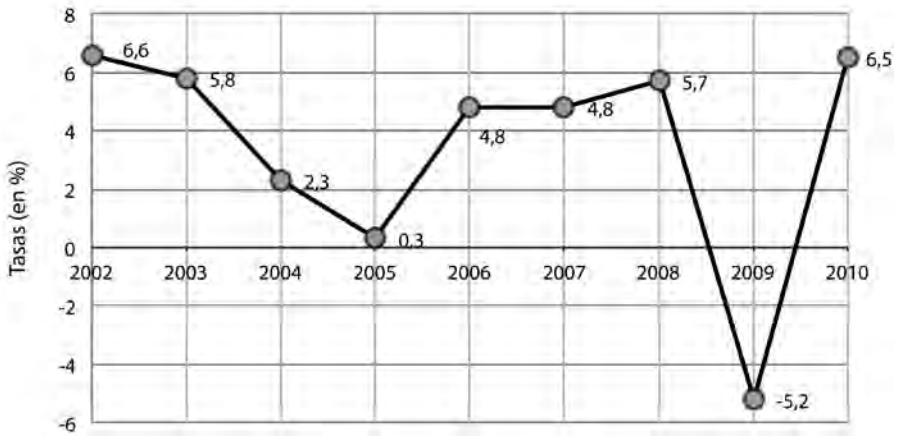
evolución significativa de las cosechas agrícolas. En 1980, el valor de las cosechas de cereales, leguminosas y oleaginosas eran de poco más de 50 millones de toneladas, mientras que en el 2000 alcanzó, aproximadamente 150 millones de toneladas y termina la década con aproximadamente 158 millones de toneladas. De otro lado, la actividad pecuaria nacional también presentó una evolución importante, con el rebaño bovino constituyéndose en el segundo mayor a nivel mundial, detrás solamente de India, pero que sin embargo no se utilizaba íntegramente para fines comerciales; en el caso de la avicultura, su rebaño lidera el ranking mundial[10].

Esos resultados están siendo acompañados, en el caso de la producción agrícola, con resultados positivos de elevación de la productividad. Conforme indica el estudio de Gasques, Bastos, Bachi e Valdes (2010), la Productividad Total de Factores (PTF) de la agricultura brasilera presentó una trayectoria creciente entre los años 1970 y 2006. En ese periodo, en que se consolidaron los complejos agroindustriales brasileros, a partir de la incorporación de la llamada Revolución Verde de la agricultura (Graziano da Silva, 1996), no encontramos ningún año de caída de la PTF. Conforme aquellos autores, la PTF pasó de un índice 100 en 1970 a 224 en 2006[11].

Ese crecimiento se expresa en el buen desempeño del PIB agropecuario. A lo largo de 2002 a 2010, la tasa de crecimiento del PIB agropecuario fue positiva, con bajos desempeños en los años de 2005 y, particularmente, de 2009. Este último año, como consecuencia de la crisis internacional, la tasa de crecimiento del PIB agropecuario fue negativa en 5,2%. Con excepción de esos años, en los demás, tenemos crecimiento positivo (Gráfico 3).

Gráfico 3

Tasa de crecimiento del PIB agropecuario. Brasil



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

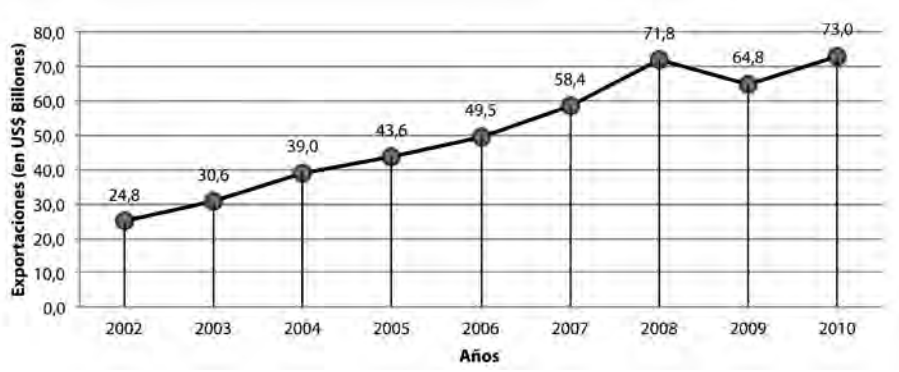
El desempeño positivo de la agricultura nacional se ve reflejado, además, en los resultados de las exportaciones nacionales a lo largo de la última década. En dólares, las exportaciones brasileras se multiplicaron por tres de 2002 a 2010, como lo podemos constatar en el Gráfico 4.

[10] Véase www.ibge.gov.br, acceso el 10/7/2011.

[11] El año de 2006 es tomado como referencia en virtud de ser el último Censo Agropecuario del IBGE.

Gráfico 4

Desempeño anual de las exportaciones del agro negocio (en US$ billones)

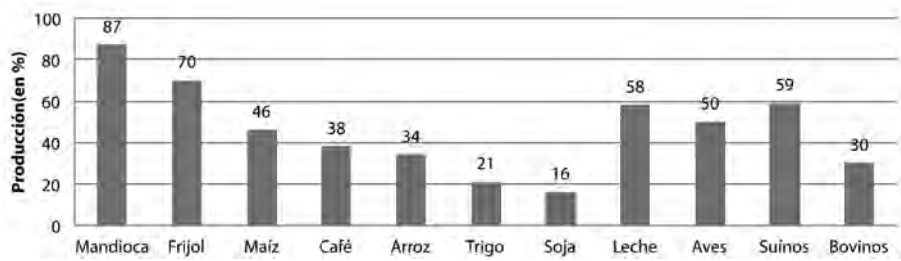


Fuente: Ministério de Agricultura, Pesca y Abastecimiento de Brasil (MAPA)
** Estimativa*

Es importante resaltar que en Brasil cada vez más se busca diferenciar la agricultura empresarial de la agricultura familiar[12]. Aunque es verdad que la primera presentó buen desempeño, la agricultura familiar brasilera también está mostrando buenos resultados. Como consecuencia, ha aumentado la importancia de este segmento en la producción de alimentos en el país, lo cual se evidencia en el Gráfico 5.

Gráfico 5

Porcentaje de alimentos producidos por la agricultura familiar



Fuente: Censo Agropecuario 2009 – IBGE

La persistencia de la pobreza rural brasilera contradice así la visión bastante difundida de que el buen desempeño agropecuario es suficiente para su erradicación. La actividad agropecuaria brasilera se convirtió en referencia mundial de producción y productividad, liderando el ranking de mayor exportación de productos como soya, café, zumo de naranja y carne bovina y de aves. Tampoco es posible asociarla a déficits en la oferta de alimentos para el mercado interno.

Por lo tanto, a pesar del buen desempeño de la agricultura brasileña, conforme demostraron Helfand y Del Grossi (2009), el crecimiento agrícola no fue la principal responsable por la reducción de la pobreza. De acuerdo con esos investigadores, a partir de los datos de las PNADs, solo el 16% de la reducción de

[12] Actividad desarrollada directa y personalmente explorada por el agricultor y su familia en área máxima definida por región y tipo de exploración. Eventualmente puede contar con contratación de terceros. Ley 4.504 de 30 de noviembre de 2004.

la pobreza en las áreas rurales de Brasil, entre los años de 1995 e 2006, se explican por la agricultura. Por su parte, según sus estimaciones, las transferencias de ingresos, la seguridad social y las actividades rurales no agropecuarias explican el restante 84% de la reducción de la pobreza rural. (Helfand e Del Grossi, 2009:122). Es necesario, en consecuencia, que la formulación de políticas públicas de combate a la pobreza dirigida a lo rural tenga en consideración estos resultados, lo que significa considerar lo rural como espacio y no solamente como sector económico.

2. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL DURANTE LOS AÑOS DOS MIL

2.1. Caracterización general

En investigación reciente, Favareto y Abramovay (2009) identificaron que el buen desempeño en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en los "municipios rurales" ya ocurría en la década de los años 1990. Esa constatación permitió a Delgado *et al*. (2003) concluir que "las áreas rurales presentan resultados socioeconómicos relativamente más edificantes que los obtenidos en las regiones metropolitanas durante los años 1990, y todo indica que las transferencias de ingresos tuvieron ahí un papel decisivo."

Favareto (2010:223), señala por su parte que la reducción de la pobreza debe asociarse a un conjunto de factores: I) las transferencias privadas provenientes del trabajo tanto en la venta de mercancías (inclusive artesanales) y del asalariamento agrícola estacional; II) los programas de aumento de la producción vinculados a compras públicas de productos básicos para distribución en programas sociales o para la alimentación escolar (ejemplo de eso es el Programa de Adquisición de Alimentos - PAA); III) la diversificación de las economías rurales y el trabajo industrial en pequeños municipios; IV) la ampliación del público destinatario del PRONAF; y V) la mejoría de la infraestructura y de la prestación de servicios públicos, sobre todo en educación, salud, energía eléctrica y telecomunicaciones.

De esa manera, concluye Favareto (2010:223):

> *"la causa de los buenos indicadores estaría en una conjugación de la fuerza de la economía de los hogares (con transferencia de recursos privados y públicos) con el suministro de servicios públicos básicos y a las políticas que estimulan la inserción mercantil de actividades económicas de pequeña escala – como la pecuaria lechera, por ejemplo."*

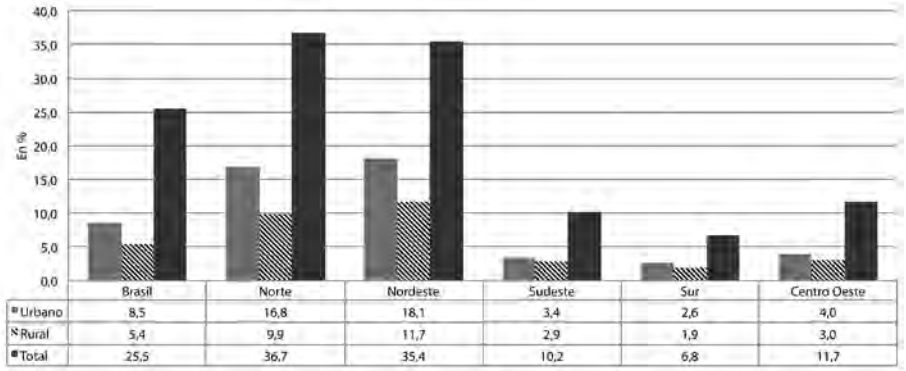
Según Basaldi, Del Grossi y Brandão (2010), el contingente de pobres en Brasil en 2008 era de más de 56 millones de personas, el 29,6% de la población brasileña. De esos, más de 39 millones residían en el medio urbano y casi 17 millones en el medio rural. Si bien el número absoluto de pobres en el medio urbano es superior al rural, porcentualmente la incidencia de la pobreza en el medio rural era mayor. Para los autores en 2008 había un 54,4% de pobres en la población rural mientras que los pobres urbanos representaban 24,8% de su población.

Helfand y Del Grossi (2009) encontraron en sus estudios un número de pobres en el medio rural un poco diferente, pero también identificaron una caída superior de la pobreza rural que la verificada en el medio urbano. Se constató que en 1995 la población rural con ingresos familiares per cápita abajo de la línea da pobreza representaba un 58y en 2006 ese número había caído a 43%. Este resultado positivo también fue verificado en la situación de indigencia (pobreza extrema), que fue reducida de 30% en 1995 a 19% en 2006.

Recientemente, con base en los datos de los Censos Demográficos de IBGE, y otra línea de indigencia, el Ministerio del Desarrollo Social (MDS) identificó la grave situación de pobreza que aún perdura en el medio rural brasilero. Mediante datos del Censo Demográfico de 2010, considerando una línea de indigencia de R$ 70,00 mes/persona (aproximadamente US$ 30), se estableció que, entre los hogares en condición de pobreza extrema, la situación más grave desde un punto de vista territorial se encuentra localizada en los estados de las regiones Norte y Nordeste del país. En esas regiones, según puede observarse en el Gráfico 6, la pobreza extrema supera el 35% de los hogares rurales. A nivel nacional, de acuerdo a la misma fuente, la pobreza extrema alcanza 8,5% de su población, con una media para los hogares urbanos de 5,4% y para el rural de 25,5%.

Gráfico 6

Incidencia de la población en extrema pobreza por situación de domicilio según Grandes Regiones - 2010 (en %)



Fuente: IBGE. Universo preliminar del Censo Demográfico 2010 – Elaboración: MDS

De manera más detallada, por medio de los datos de la Tabla 1, es posible observar que el 59% de la población en pobreza extrema se concentra en la Región Nordeste, aproximadamente 9,6 millones de personas, y que el 52,5% de la población nordestina en esa situación vive en el medio rural, aproximadamente 5 millones de personas.

Tabla 1

Distribución de la población en extrema pobreza según grandes regiones y situación de domicilio

	Total	Urbano	Rural	%Total	%Urbano	%Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100,0	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sur	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fuente: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaborado: MDS

Por franja etaria, también por medio de los datos del IBGE, el MDS identificó que un 51% de los brasileros en pobreza extrema tiene hasta 19 años de edad, que los menores de 14 años representan un 40% de ese total y que el 71% es afrobrasilero (negros o pardos).

El Profesor Marcelo Neri (FGV-RJ) plantea en una publicación reciente, basándose en datos de las PNADs de 2001 a 2009 que:

> *"De manera general, los ingresos de los grupos excluidos, como negros, analfabetos, mujeres, nordestinos, habitantes de las periferias, campos y construcciones, creció más en el siglo XXI"*[13].

Su investigación apuntaba además que los ingresos de las áreas rurales pobres crecieron más que la media de las metrópolis y demás ciudades. Mientras que las primeras presentaron una tasa de crecimiento del 49,1% en el periodo, las metrópolis lo hicieron en 16% y las demás ciudades en 26,8%. Esas últimas seguramente registraron tasas superiores a las de las metrópolis por incluir lo que podríamos denominar ciudades rurales, que fueron responsables por elevar la media de las demás ciudades.

Además, destaca Neri (2011), ocurrieron mejorías generalizadas en el periodo con respecto a la reducción de las desigualdades: las mujeres, por ejemplo, tuvieron un crecimiento de su renta de 37,7% en tanto que los hombres solo el 16,6%; y en cuanto a la raza, se observó que negros y pardos registraron tasas de crecimiento de 43,1% y 48,5% respectivamente, mientras los blancos presentaron un crecimiento en sus ingresos de 20,1%.

Con base en los datos de las PNADs, Santos y otros (2010) también establecieron relaciones entre la cuestión educacional y los grupos de negros, pardos y mujeres. En relación a la raza, aunque no sean identificadas restricciones a la entrada en el mercado de trabajo, sus conclusiones apuntaron que "los diferenciales de rendimientos entre negros y blancos o pardos y blancos serían con respecto al desnivel educacional, lo que remitiría a un análisis de las desigualdades de oportunidades" (Santos y otros, 2010:377).

2.2. Los ingresos de los hogares rurales: un análisis a partir de los datos de las PNADs

A pesar de los resultados positivos verificados en los últimos años, datos de las PNADs, tomando como referencia la línea de la pobreza de la CEPAL[14], nos obligan a reconocer que todavía es inaceptable la situación de la pobreza brasilera. De esa manera, para su mejor caracterización, analizaremos más detenidamente su evolución a lo largo de la década del 2000, a partir de una propuesta de tipificación de familias (hogares) rurales). Para su elaboración fueron utilizadas las encuestas de hogares para dos años durante la década de los años 2000 disponibles en la CEPAL (2003 y 2008), de modo de establecer su evolución durante el período.

Tomando como referencia la línea de pobreza determinada por la CEPAL, aplicada a los datos de las Investigaciones Nacionales por Muestra de Domicilios (PNADs) del Instituto Brasilero de Geografía y Estadística (IBGE), referentes a los mencionados años, encontramos los siguientes datos presentados en el Gráfico 7. Por esos datos, podemos constatar un aumento del número absoluto del total de hogares rurales, desde poco más de 7 millones en 2003 a más de 8,6 millones en 2008.

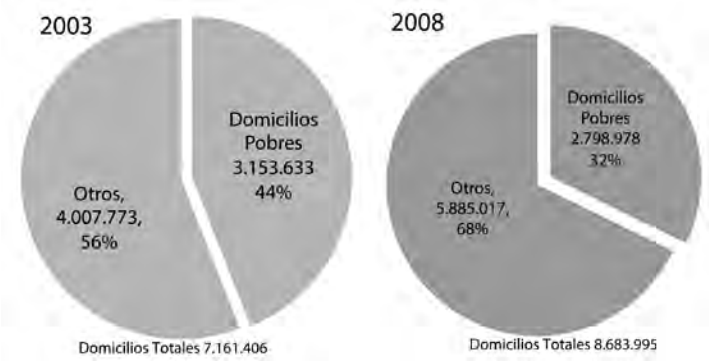
Por su vez, en el corto periodo de un lustro, se constata una sensible caída en el número de establecimientos pobres en el medio rural brasileño, que sumaban aproximadamente, 3,1 millones en 2003 y pasaron a representar aproximadamente, 2,7 millones de hogares en 2008. A pesar de esa reducción, hay que reconocer el número de hogares rurales pobres en el país (32%) resulta todavía elevado.

---

13 Marcelo Neri, Folha de S. Paulo, Caderno Mercado, página B9, 10 de abril de 2011

14 Pobreza: corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble de una canasta básica de alimentos. Incluye a las personas en situación de indigencia. Indigencia: corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

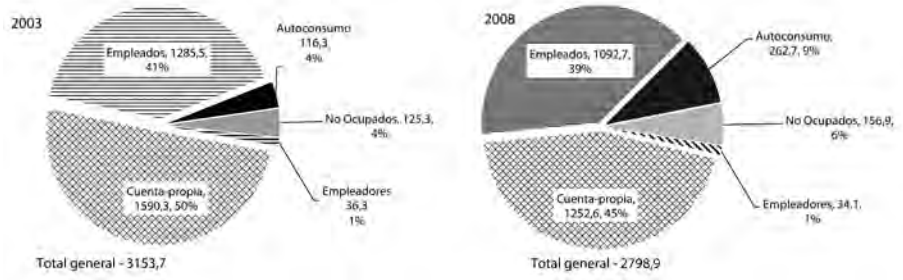
Gráfico 7
Pobreza Rural de acuerdo con la Línea de la Pobreza de la Cepal. Brasil



Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilio (PNAD) para cada año.

La reducción de los hogares rurales pobres, de acuerdo con los datos presentados en el Gráfico 8, ocurre en los hogares de empleados, de cuenta-propia y de empleadores. Entretanto, los hogares de los No Ocupados y de los que poseen como principal fuente de sobrevivencia el autoconsumo, observamos elevación de la pobreza. En esas categorías, lo que más nos llama la atención es el mejor desempeño, en cuanto a reducción de la pobreza, de los hogares de los cuenta-propia, una proxy de la agricultura familiar que, como veremos más adelante, recibió a lo largo de la última década una gran atención como parte de las políticas públicas dirigidas al medio rural. De modo que si en 2003 ellos representaban aproximadamente el 50% de los hogares rurales pobres, en 2008 pasaron a representar aproximadamente el 44% del total de hogares rurales pobres.

Gráfico 8
Distribución y evolución del número de hogares rurales pobres de acuerdo con la línea de pobreza de la Cepal. Brasil, 2003- 2008



Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD)

Esa caída de la pobreza entre los Cuenta-propia, por lo tanto, puede ser atribuida al éxito de políticas públicas, entre las cuales cabe destacar los casos del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y de la política de merienda escolar, que aseguró porcentual adquisición junto a los agricultores familiares.

Por otra parte se registra también el resultado un poco más modesto de los hogares rurales pobres de asalariados, que presentó una reducción de dos puntos porcentuales durante el período (de 41 a 39%), equivalente aproximadamente a 200 mil familias. Por lo tanto, a pesar de la recuperación del poder de compra del salario mínimo, la reducción porcentual de la pobreza en este tipo de hogares rurales fue pequeña, lo

que revela a nuestro entender, la insuficiencia de las acciones sobre ese contingente y la necesidad de un mayor esfuerzo gubernamental.

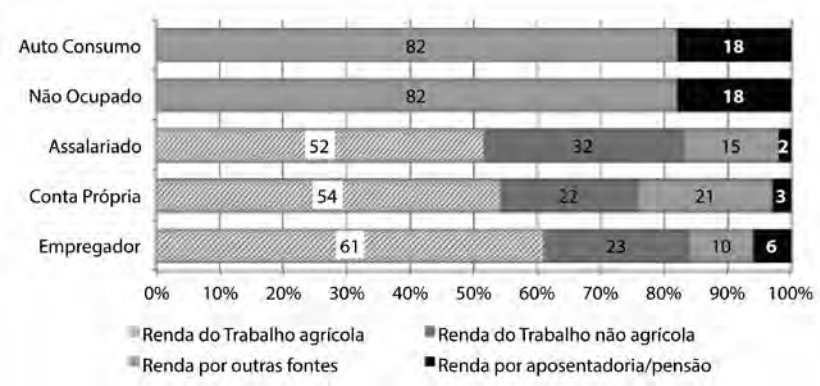
Cabe considerar que los ingresos de los asalariados rurales que laboran estacionalmente, en cosechas de cultivos tradicionalmente demandantes de fuerza de trabajo, están sufriendo una disminución debido a la introducción de innovaciones tecnológicas que han provocado cambios en el mercado de trabajo. En plantaciones como la caña-de-azúcar, el café, la naranja y el algodón se está promoviendo la intensificación del uso de máquinas cosechadoras en sus actividades, que llevan a la reducción del número absoluto de empleados y también una elevación del número de trabajadores más cualificados, como son los casos de operadores de máquinas y mecánicos.

Otro dato importante a ser destacado en el Gráfico 8 es respecto a los hogares pobres de Autoconsumo. Esos hogares son aquellos en que la fuente principal de su sobrevivencia es la producción propia de alimentos. En 2003 ellos representaban aproximadamente el 4% del total de los hogares rurales pobres mientras que en 2008 pasaron a representar algo más de 9%. Eso significa que esos agricultores pasaron a tener mayores dificultades de inserción a los circuitos comerciales, y que no están siendo beneficiados por las políticas gubernamentales de fomento a la producción, tal como lo identificaron los formuladores del Programa Brasil Sin Miseria, que establecieron acciones específicas para ese contingente[15].

Con base en los datos del Gráfico 9 podemos constatar la participación de las diferentes fuentes de ingresos mensuales por categorías de hogares rurales en 2008. Entre los empleadores rurales, su fuente de ingresos principal adviene de las actividades agropecuarias (el 61%). A su vez, entre los cuenta-propia y los asalariados rurales, la participación de las actividades resultantes de la agricultura en los ingresos totales es menor (el 54 y 52% respectivamente), al tiempo que la participación de las actividades no agropecuarias es mayor (el 22 y 32% respectivamente) sobre todo si es comparada con los empleadores. Entre los no ocupados y los autoconsumo predominan los ingresos de otras fuentes (el 82% en las dos categorías) y la jubilación rural (el 18% en las dos categorías). Con base en esos datos, se puede concluir que las políticas de combate a la pobreza rural no pueden ser dirigidas exclusivamente a la generación de ingresos por medio de actividades agropecuarias.

Gráfico 9

Participación de las fuentes de ingresos mensuales por categoría de hogares rurales. Brasil, 2008.



Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD)
Observación: Fue levantado también el ítem "Ingresos extras del trabajo asalariado" que no tiene números relevantes.

[15] Para mayores informaciones, consultar: www.brasilsemmiseria.gov.br

Llama la atención, además, de acuerdo con los datos de las PNADs, que 1,1 millón de hogares rurales en 2003 eran dependientes de transferencias, lo que representaba el 15,6% de los hogares rurales brasileros. En 2008 presentó una sensible elevación del número de hogares beneficiados, alcanzando 1,4 millones de hogares, lo que representaba el 16,8% del total de viviendas rurales.

2.3. Caracterización de la pobreza femenina en los hogares rurales pobres

La participación de los hogares pobres dirigidos por mujeres en el medio rural brasilero es minoritaria. Entre tanto, según datos de las PNADs, sintetizados en la Tabla 2, se registró un aumento de su participación en el total de los hogares rurales pobres brasileros: en 2003 ellas dirigían poco más del 10% de aquellos hogares, en tanto que en 2008 pasaron a representar el 14,7%.

Entre los diferentes tipos de familias rurales pobres dirigidas por mujeres, nos llama la atención la participación de la jefatura de las mujeres en los hogares en que predominan el autoconsumo (en 2008, esos hogares representaban el 51,5%). Se trata de hogares de gran vulnerabilidad, que merecen y estudios más profundos para identificarlos y caracterizarlos mejor, de modo que puedan diseñarse políticas específicas. De acuerdo con investigadores especializados entrevistados, los motivos de la constitución de esa viviendas rurales pobres dirigidas por mujeres, y que viven fundamentalmente del autoconsumo, se debe tanto al abandono del hogar por parte del jefe de familia masculino, como de la viudez, en virtud de la mortalidad más temprana de los hombres.

Tabla 2

Participación porcentual de la jefatura de las mujeres en los hogares rurales pobres, Brasil, 2003 - 2008.

	2003	2008
Empleadores	4,5	4,4
Cuenta propia	6,9	9,9
Asalariados	9,9	14,0
No Ocupados	29,0	19,9
Autoconsumo	43,2	51,5
Total	10,3	14,7

Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD).

En términos absolutos, los hogares rurales pobres dirigidos por mujeres suman 152.988 hogares, siendo los hogares por cuenta propia dirigidos por mujeres 124.009, los de autoconsumo 80.787, los no ocupados con 52.268 y, por último, los hogares rurales pobres de empleadores, 1.498.

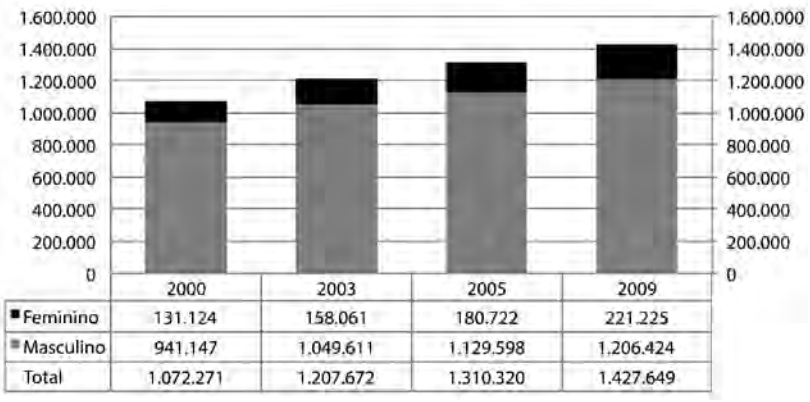
Cuando analizamos los datos del asalariamiento femenino en la agricultura, observamos que en 2009 las mujeres formalmente empleadas representaban solamente el 15,5% del número de empleados formales en el sector. A pesar de ser minoritarias, cabe destacar que, mientras el trabajo masculino formal creció el 28,2% entre 2000 y 2009, el trabajo femenino presentó un expresivo crecimiento de 68,7%. (Gráfico 10).

Analizando la situación de las mujeres en el medio rural, el estudio de Santos y otros (2010:377) llegó a importantes conclusiones. Así como en el medio urbano, también, en el medio rural los ingresos femeninos son inferiores a los de los hombres. Y la educación solamente tiene efecto sobre los incrementos de ingresos del trabajo femenino a partir de los seis años de estudio.

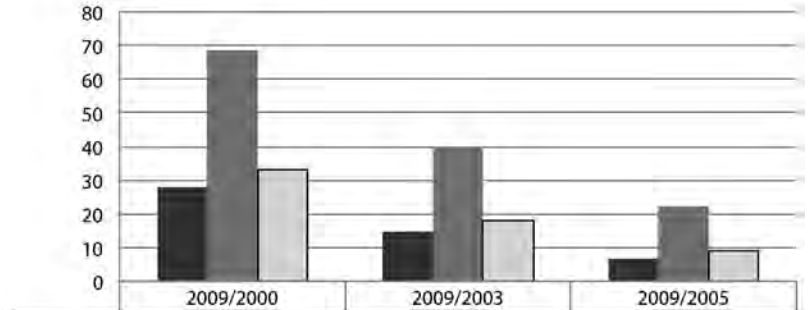
Interesante observar además, que entre las asalariadas no agrícolas se encuentra el mayor contingente de hogares rurales pobres dirigidos por mujeres. Eran más de 78 mil en 2008, mientras que en el trabajo agrícola, poco más de 45 mil. Datos anteriores del Proyecto Rurbano, para la década de 1990, ya demostraban la importancia de las actividades no agrícolas entre las mujeres y, particularmente, en los servicios domésticos informales y de bajos salarios.

Gráfico 10

Número de Asalariados Formales en la Agropecuaria según sexo y tasas de crecimiento por períodos. Brasil 2000-2009



	2000	2003	2005	2009
Feminino	131.124	158.061	180.722	221.225
Masculino	941.147	1.049.611	1.129.598	1.206.424
Total	1.072.271	1.207.672	1.310.320	1.427.649



	2009/2000	2009/2003	2009/2005
Masculino	28,19	14,94	6,8
Feminino	68,71	39,96	22,41
Total	33,14	18,21	8,95

Fuente: Elaboración propia con base en RAIS/CAGED para cada año
Nota: la medición se realiza el 31 de diciembre de cada año

2.4. Caracterización de la educación y de la juventud en los hogares rurales pobres

Son considerados jóvenes los brasileros en los rangos de edad entre 15 y 29 años de edad. Como ya indicaba Carneiro (1998:3), en un estudio sobre la juventud rural en la década de 1990, "Los jóvenes oscilan entre el proyecto de construir vidas más individualizadas, lo que se expresa en el deseo de 'mejorar el patrón de vida', de 'ser algo en la vida', y el compromiso con la familia, que se confunde también con el sentimiento de pertenecer a la localidad de origen, ya que la familia es el espacio privilegiado de sociabilidad en las llamadas 'sociedades tradicionales'."

Es en el contexto de esa ambigüedad que se debe buscar la identidad juvenil del medio rural brasilero que, de acuerdo con las PNADs, representan poco más del 4% de la juventud brasilera, que se destaca por su condición de vulnerabilidad en función de la "falta de perspectiva de trabajo e ingresos, aumento de la violencia y uso de drogas, falta de acceso a una escuela de calidad y carencias de bienes culturales, ocio y deporte, referencias sociales y políticas." Silva Jr (2011:90).

Según Wisheimer (2005), fue a partir de 1990 que la juventud rural pasó a integrar las pautas de reivindicaciones y las agendas políticas de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), de la Federación de la Agricultura Familiar (FETRAF) y del Movimiento de los Sin-Terra (MST). Como respuesta a sus reivindicaciones, en el ámbito del MDA, fue creada una línea especial de crédito del PRONAF, el PRONAF Joven, y el Programa Nuestra Primera Terra. Además de eso, el MDA y la Secretaría Nacional de Juventud desarrollaron el Programa Arca de las Letras y el Consorcio Social de la Juventud Rural, para ofrecer formación y calificación profesional.

Según los datos de las PNADs, el número medio de jóvenes entre 15 y 29 años en los hogares rurales pobres, era de 1,2 miembros en 2008, lo que representó una pequeña caída a lo largo de la década. Caída más acentuada, aunque modesta, es la verificada en los establecimientos rurales pobres por cuenta-propia. Aspecto preocupante que apunta al envejecimiento rural y la dificultad de reproducción familiar rural (Tabla 3)

Tabla 3

Número medio de jóvenes de 15 y 29 años en los hogares rurales pobres, 2003, 2005 y 2008, Brasil.

	2003	2005	2008
Empleadores	1,1	1,3	1,2
Cuenta Propia	1,4	1,3	1,2
Asalariados	1,3	1,3	1,2
No Ocupados	1,1	1,1	0,9
Autoconsumo	0,8	0,8	0,8
Total	1,3	1,3	1,2

Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD).

De esa manera, es necesario examinar la cuestión de la juventud rural desde su formación educacional básica. Para los rangos de edad inferiores a los 15 años, se resaltan las conquistas de derechos plasmados en la Constitución de 1988, por la cual los niños y los adolescentes pasaron a tener su propio Estatuto. Así la Ley N. 8.069 de 13 de julio de 1990, que dispone sobre el Estatuto del Niño y del Adolescente, reglamentó las posibilidades de trabajo para ese contingente poblacional, garantizando, entre otros derechos, la educación y la profesionalización. En cuanto al trabajo, queda prohibido el trabajo a menores de catorce años, salvo en la condición de aprendiz. Como consecuencia, de acuerdo a lo que podemos verificar en la Tabla 4, en la década de los 2000 se reduce drásticamente el número de empleados formales en los rangos de edad hasta 17 años (-49,06%).

Por otro lado, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9394/96), sancionada por el gobierno brasilero el 20 de diciembre de 1996, que establece los principios de flexibilidad y descentralización para el sistema de educación básica, también alcanzó al niño y al adolescente rural. En consonancia con la LDB, la educación para el medio rural también está reglamentada para el territorio nacional y en su Artículo 28 establece la necesidad de adecuación de material didáctico a las peculiaridades de la vida rural y de cada región, lo que puede constituirse en una estrategia importante para mejorar la cualificación de los jóvenes rurales pobres.

Tabla 4

Asalariados formales en la Agricultura por rangos de edad – Brasil (2000-2009)

Rangos de edad	Años			Variación (%)
	2000	2003	2009	2009/2000
Até 17 anos	20.485	14.336	10.435	-49,06
18 A 29	376.886	427.355	451.480	19,79
30 A 49	531.822	604.804	744.881	40,06
50 o más	142.687	161.147	220.842	54,77
Ignorado	391	30	11	-97,19
TOTAL	1.072.271	1.207.672	1.427.649	33,14

Fuente: RAIS/CAGED
Nota: Las mediciones se realizan el 31 del diciembre de cada año

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA RURAL

A lo largo de las dos últimas décadas observamos un proceso de continuidad y de perfeccionamiento de las políticas públicas que favorecen la reducción de la pobreza en Brasil. Muchas de esas políticas incluso se convirtieron en políticas de Estado, como es el caso de la Ley Orgánica de la Asistencia Social y de la Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria.

Se señala, de igual forma, un conjunto complejo y complementario de políticas públicas dirigidas al medio rural que, seguramente, tienen mucho que ver con los resultados positivos que se están observando en la reducción de la pobreza.

Así, priorizaremos las siguientes políticas, sin perjuicio de otras identificadas a lo largo del estudio como importantes:

a) Políticas de Empleo (general y específica):
   - Política de valorización del salario mínimo.
b) Políticas de Protección Social:
   - Programa Bolsa Familia.
   - Jubilación rural de no contributivos.
c) Políticas de fomento productivo rural:
   - Políticas de Desarrollo Agrario: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar y Programa de Merienda Escolar.
   - Políticas de Desarrollo Territorial Rural: Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentar y Desarrollo Local, Territorios Rurales do MDA y Territorios da Ciudadanía.

Presentadas esas políticas, realizaremos el análisis de sus consistencias relacionadas a las características de los hogares rurales y al combate a la pobreza. Importante, de esa manera, será la evaluación de los resultados de las estrategias de empleo e ingresos y el impacto que están generando sobre la reducción de la pobreza rural, siempre tomando las políticas de corte general y específico dirigidas a lo rural.

Finalmente, estableceremos las principales conclusiones alcanzadas a partir de los análisis anteriores para listar algunas recomendaciones en el sentido de mayor eficacia de la acción pública para combatir la pobreza rural.

De acuerdo a lo que señalamos anteriormente, en la última década las políticas de transferencia de ingresos, como la previsión rural y el Programa Bolsa Familia, de crédito a la agricultura familiar, como es el caso del PRONAF o incluso de compras gubernamentales, como son los casos del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y de la Merienda Escolar, están elevando los ingresos de las familias rurales y dinamizando los mercados de pequeños municipios donde reside un gran número de pobres. De otro lado, las políticas de desarrollo territorial, como son los casos de los programas de los Territorios Rurales (TR) de MDA y de los Territorios de la Ciudadanía (TC), más recientemente, están desempeñando un papel importante en la inclusión de segmentos sociales hasta ahora marginalizados en territorios rurales deprimidos. Los TC conviene destacar, incluso están coordinando todos los recursos presupuestarios de los programas dirigidos al medio rural en diferentes ministerios. De modo que analizar el destino de esos recursos significa comprender de manera sintética las estrategias de combate a la pobreza del gobierno brasilero en los últimos años, aun cuando falten estudios más concluyentes respecto al impacto del PRONAF sobre la pobreza rural.

De cualquier manera conviene destacar algunos aspectos positivos de esa política, como por ejemplo, en primer lugar, el carácter prioritario que ha adquirido desde 2003, con una expresiva ampliación de los recursos. El presupuesto anual del PRONAF saltó de una cuantía de aproximadamente R$ 2 billones anuales (US$ 1,16 billones[16]) en los primeros años de la década del 2000, para ubicarse en torno a los R$ 16 billones (US$ 9,3 billones) en 2010. De otro lado, resulta interesante resaltar también la superación de un aspecto dicotómico arraigado a la mayoría de las políticas públicas: su sesgo agropecuario. En ese sentido el PRONAF fue perfeccionándose y creando líneas de financiamiento dirigidas a las actividades agropecuarias y no agropecuarias. Se ha buscado además alcanzar segmentos específicos, como es el caso de mujeres y jóvenes.

Por último, en la medida en que se clasifican las familias de agricultores por niveles de ingresos, privilegiando por ejemplo a los de ingresos anuales más bajas con menores intereses, el PRONAF se inserta en la lucha contra la pobreza en el medio rural. Así, como lo reconoce el gobierno federal en su documento sobre el combate a la pobreza extrema, dado a conocer en el último mes de mayo de 2011, un porcentaje importante de ese segmento todavía no logró ser alcanzado por el crédito del PRONAF y por lo tanto requiere esfuerzos concentrados por parte del gobierno y sus órganos de asistencia técnica para identificarlos, incorporarlos al Programa y promover su inclusión productiva.

3.1. Políticas de Mercado de Trabajo (general y específica)

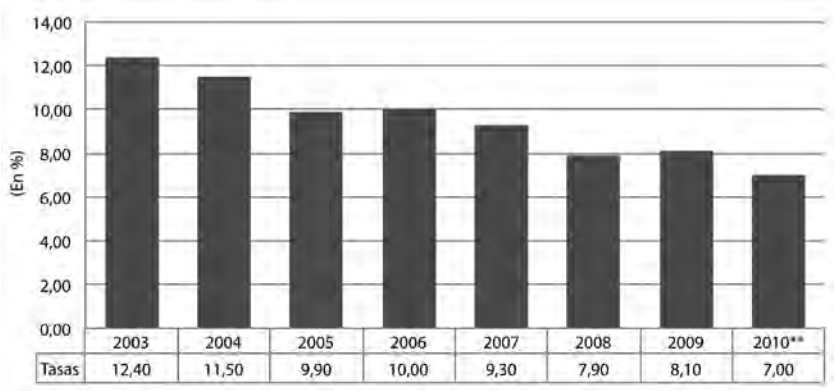
El crecimiento de la economía nacional, con políticas de corte desarrollista, impactó positivamente al empleo nacional. Como podemos constatar, por medio de los datos del Gráfico 11, hay una caída expresiva del desempleo entre los años de 2003 y 2010, del 12,4 al 7,0%.

Además de la reducción del desempleo, hay que observar que la elevación del poder de compra del salario mínimo propició, como consecuencia, que los ingresos del trabajo se elevaran, promoviendo una reversión, aunque modesta, en la curva decreciente de participación de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional.

[16] Cambio medio anual.

Gráfico 11

*Tasa de desempleo (en %). Investigación Mensual de Empleo (2003-2010)**



Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Trabajo y Rendimiento, Investigación Mensual de Empleo.
**Medias en estimativas mensuales. ***Media de ene/oct*

3.1.1. Política de valorización del salario mínimo

La política de recuperación del poder de compra de los salarios es resultado de un reajuste sistemático anual que toma en consideración no solamente las pérdidas salariales provocadas por la elevación de la inflación, sino también a la variación del PIB del país. Así se puede considerar que, además de recomponer las pérdidas provocadas por la elevación del costo de vida, esa política contribuye para que los asalariados participen de la nueva riqueza generada. El aumento nominal del salario mínimo nacional fue del 155% en el periodo entre 2002 y 2010. A su vez, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) vario en el mismo período 65,93%, lo que representó una ganancia real de 53,67% para los trabajadores, cuyos ingresos son referenciados en el salario mínimo. (Tabla 5)

Tabla 5

Reajuste del salario mínimo (2003-2010).

Período	Mínimo R$	Nominal %	INPC	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20	18,54	1,23
Mayo de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mayo de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Mayo de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Febrero de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Enero de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Total período		155,0	65,93	53,67

Fuente: Dieese (años respectivos)

De esa manera, como señala Pochman (2010:24), "a partir de la segunda mitad de la década de 2000 hay una recuperación en la participación de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional, tras un largo período de descenso innegable." Según este investigador, en el periodo 2005-2006 "el peso de los ingresos del

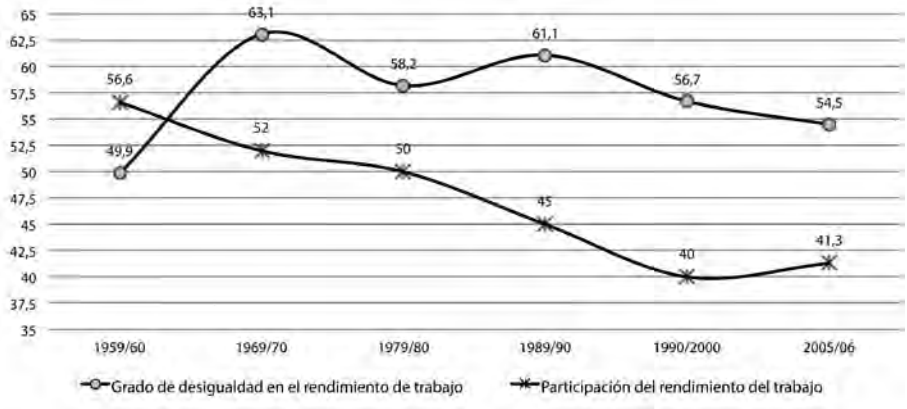
trabajo en el ingreso nacional fue del 41,3%, un poco mayor que el 40% de 1999/2000, pero mucho menor que el 56,6% de 1958/60." En síntesis, concluye Pochman (2010:24)

> *"el aumento relativo de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional durante la segunda mitad de la década de 2000, terminó sumándose a la mejoría en la distribución personal de ingresos ya constatada desde los años de 1990, con un caída en el índice de Gini desde 0,61 en 1989/90 a 0,54 en 2005/06. Aun así, conviene destacar que la reducción en la desigualdad personal de ingresos ocurrida en la década actual difiere de aquella observada en los años de 1990", como se aprecia en el gráfico 12."*

Por lo tanto, se puede concluir, como nos dice Salama (2010), que cuando se tiene crecimiento económico ocurre una mejoría en la distribución de la ingresos, y los efectos positivos sobre la reducción de la pobreza son rápidos. Así, se puede inferir que, en el caso brasilero, en los últimos años, hemos tenido esa combinación favorable desde el punto de vista de la reducción de la pobreza.

Gráfico 12

Evolución del ingreso del trabajo y del nivel de desigualdad en Brasil en años seleccionados (en%).



Fuente: Elaborado por Pochman, 2010, con base en Cuentas Nacionales-IBGE.

3.1.2. Formalización del empleo rural

Además de la reducción del desempleo y de la recuperación del poder de compra del salario mínimo, otro resultado importante para la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores fue la elevación del empleo formal. De manera general, a nivel nacional, el número de asalariados formales en Brasil saltó de 28,6 millones de trabajadores en 2002 a 43,4 millones en 2010, es decir más del 50%.

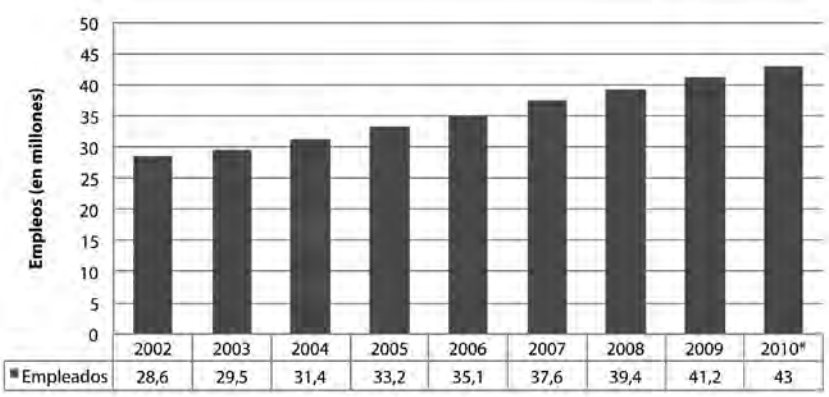
Por su parte la participación del empleo formal rural en el total de los empleos formales en Brasil es pequeña, aproximadamente el 3,5%. Su ritmo de crecimiento también fue más lento del que se ha comprobado en los sectores urbanos. Entre los años 2000 y 2009, el empleo formal en Brasil, creció el 57,11%, al mismo tiempo que en el medio rural el valor registrado fue del 33,14% (Gráfico 13 y Tabla 6).

Siendo así, hay que destacar que esa evolución de la formalización del empleo rural si por un lado, revela un aspecto positivo y nuevo, por otro, implica mayor esfuerzo en el enfrentamiento de la pobreza rural. Explicamos: el aumento de la formalización está directamente ligado a la intensificación del proceso de mecanización, y del aumento del número de empleos en actividades rurales no agropecuarias, que requieren mayor capacitación. Además de eso, con la adopción de la mecanización de la cosecha, en especial en las

principales culturas históricamente fuertes demandantes de fuerza de trabajo, como son los casos del café, de la caña-de-azúcar, el algodón y la naranja, provocan aún mayor impacto sobre el volumen de empleo. Así, como consecuencia, se quedan desempleados los trabajadores temporarios, sobre todo los migrantes de regiones distantes de los importantes estados productores de esas culturas. Son, particularmente, migrantes temporarios del nordeste del país, y que tendrán grandes dificultades en mantenerse sin esa ingresos anual adicional. De esa manera, las políticas de enfrentamiento a la pobreza tendrán que lograr la reinserción de esos trabajadores.

Gráfico 13

Número de Asalariados Formales en Brasil, 2002-2010 (millones)



Fuente: RAIS/CAGED para años respectivos
Observación: El resultado de 2010 es una estimativa.

De acuerdo con la información de la Tabla 6, otro resultado relevante identificado a partir de los datos de la RAIS/CAGED es que entre los salarios más bajos en la agricultura están las mayores tasas de crecimiento de formalización del empleo. Ese crecimiento es fruto, en gran medida, de las acciones de fiscalización del Ministerio del Trabajo. Hasta 1 salario tuvo un crecimiento de 46,29% y de 1 a 3 salarios mínimos un crecimiento de 40,64% entre los años 2000 y 2009, mientras que el promedio de crecimiento en el mismo período para el conjunto de los trabajadores asalariados rurales fue de 33,14%.

Tabla 6

Asalariados formales en la agricultura por segmento salarial en SM - Brasil (2000-2009)

Intervalo de Remuneración	Años		Variación (%)
	2000	2009	2009/2000
Hasta 1,00	110.467	161.603	46,29
1,01 a 3,00	799.733	1.124.762	40,64
3,01 a 7,00	123.700	101.781	-17,72
7,01 a 10,00	12.812	8.452	-34,03
10,01 a 20,00	12.312	5.765	-53,18
Más de 20,00	4.473	1.774	-60,34
Ignorado	8.774	23.512	167,97
TOTAL	1.072.271	1.427.649	33,14

Fuente: RAIS/CAGED (2000 y 2009)
Nota: Las mediciones se realizan el 31 del diciembre de cada año

3.2. Políticas de protección social

Las políticas de transferencias de ingresos en Brasil, como afirmamos anteriormente, han ganado relevancia desde la Constitución de 1988 y amplió su importancia en la primera década del siglo XXI.

En 2003, según nuestros datos, a partir de la respectiva PNAD, teníamos aproximadamente 1,1 millón de hogares rurales dependientes de transferencias, que representaban el 15,5% de los hogares rurales brasileros. En 2008 observamos una sensible elevación, alcanzándose 1,4 millón de hogares, que representaban el 16,8% del total de los hogares rurales brasileiros.

Es importante recordar que hay una reducción de la participación de los hogares rurales pobres que reciben transferencias, el 3,4% en 2003 y el 2,6% en 2008. De otro lado, dentro del total de las viviendas rurales, las no pobres han presentado un aumento de las transferencias, que pasaron de 11,8% en 2003 a 18,2% en 2008. Por tanto las transferencias son aún fundamentales para que los hogares rurales se mantengan por encima de la línea de la pobreza establecida por la CEPAL.

3.2.1. Programa Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia fue creado en 2003 y se constituye en el principal programa de transferencia de ingresos del gobierno federal. El Programa, destinado a familias con ingresos mensuales per cápita inferiores a R$ 140 (US$ 79,50), es gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) el que realiza la selección de los beneficiarios por medio del Catastro Único del cual es responsable cada municipio. Estos últimos poseen una cuota para incluir a familias que se encuentran dentro de un determinado rango de ingresos. Programa Bolsa Familia está dirigido a las familias con ingresos mensuales per cápita

Los beneficios cambian según los niveles de ingresos familiares per cápita y con la composición del hogar. La obtención del beneficio está condicionado a la asistencia a la escuela de los niños en edad escolar, la actualización de la tarjeta de vacunas para niños de hasta los 6 años y de las visitas regulares al centro de salud para los lactantes.

A pesar de su importancia en relación al volumen de recursos aplicados, los cuales ascienden a R$12,7 billones en 2010 (US$ 7,2 billones) y del número de familias beneficiadas (12 millones de familias), en estudio reciente Camelo, Tavares y Saiani (2009:685-707) concluyen que "el programa afecta significativamente solo a los hogares en situación de inseguridad (alimentaria) leve, pero sin resultados significativos sobre los beneficiarios en condiciones más severas." Esa conclusión implica, por tanto, ampliar los recursos distribuidos a las familias, así como promover otras formas de generación de ingresos.

3.2.2. Jubilación y beneficios rurales

Los trabajadores urbanos brasileros tuvieron un sistema de asistencia social para los ancianos y personas en situación de discapacidad física, desde 1923, con la creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (CAP). Fue necesario entonces medio siglo más para que los trabajadores rurales, por medio de una ley complementaria firmada en noviembre de 1971 fueran atendidos –y en condiciones inadecuadas– con la jubilación a la edad a los 65 años, a quienes solo tenían derecho los hombres cabezas de familia y con solo medio salario mínimo como ayuda.

Recién veinte años más tarde se implantó el régimen de universalización de atención a los mayores y a las personas con discapacidad física del área rural, previsto en la Constitución de 1988. Desde entonces se introdujo el principio del acceso universal de esta población, de ambos sexos, a la previsión social, cuya principal característica es incluir también al sector rural informal, constituido por el "productor, compañero,

agricultor y arrendatario rural", así como "el buscador de metales y el pescador artesanal y sus respectivos cónyuges, que ejerzan sus actividades en régimen de economía familiar sin empleados permanentes" (art. 194, § 8o, Constitución Federal de 1988). (DELGADO Y CARDOSO JR., 2001).

Con esa legislación la Constitución de 1988 estableció, según estudiosos del tema, una de las más importantes innovaciones para la reducción de la pobreza en el medio rural. Aquella Carta Magna introdujo en un régimen especial a los ancianos y personas con discapacidad física de ambos sexos, aunque esto no facilitó el trabajo al Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), pues a las personas solo les requerirían el comprobante del ejercicio de su actividad rural a lo largo de su vida laboral para recibir el beneficio.

Ese beneficio incorporó un gran número de trabajadores rurales, alcanzando en 1991 más de 4 millones de ancianos, en su mayoría (2,2 millones de trabajadores rurales) beneficiados por edad. A lo largo de las dos décadas siguientes, ese número creció. En diciembre de 2010 alcanzó más de 7,7 millones de beneficiarios, en su mayoría (5 millones) beneficiados por edad y no por tiempo de contribución, los que representan un número creciente frente a los beneficiarios no contributivos. Los datos anteriores están expuestos en la tabla 7.

Tabla 7
Cantidad de beneficiarios de la Providencia Rural

	1991	2000	2010
Total benef. rurales – incluyendo pensiones	4.080.400	6.493.872	7.776.950
Por tiempo de contribución	-	5.661	11.876
Por edad	2.240.500	4.012.127	5.023.834
Por invalidez	-	415.177	431.246

Fuente: DATAPREV (www.dataprev.gov.br, consulta en 10/08/2011.)

No obstante el gran número de beneficiarios, hay que observar además que de acuerdo con los datos del Instituto Brasilero de Geografía y Estadística (IBGE), por cada asegurado de la Providencia Social existen, en promedio 2,5 personas que reciben indirectamente ese beneficio (Francia, 2003:15).

Otro dato importante con relación a las jubilaciones y pensiones, obtenido por medio de las PNADs, es que el 25,8% de los hogares rurales no pobres en 2008, dependían de esas fuentes de recursos. Entre ellos se encuentran los hogares *por cuenta propia agrícola* quienes tienen el mayor porcentaje de dependencia de esas fuentes de ingresos, con el 34,3%. Por otro lado, según destacan algunos especialistas, el impacto de ese beneficio sobre el área rural es importante para la reducción de la pobreza en este sector, particularmente entre los grupos de agricultores familiares.

3.3. Políticas de fomento productivo rural con impacto sobre la reducción de la pobreza en el sector

Destacamos en esta sección cuatro programas gubernamentales que, además de cobertura y eficiencia, están siendo bien evaluados como instrumentos de combate contra la pobreza en el medio rural. Son ellos: I) el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF); II) el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); III) el programa de la Merienda Escolar; IV) y los programas de desarrollo territorial que abarcan principalmente a municipios rurales (Ortega, 2008).

3.3.1. Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)

Los datos de las PNADs nos han permitido constatar una mejoría en la situación de pobreza de los hogares ***cuenta-propia***, una *proxy* de la agricultura familiar. Mientras que en 2005 aproximadamente 1,8 millón de hogares rurales por *cuenta-propia* eran pobres, en 2008 ese número se redujo a alrededor de 1,2 millón. Ese

resultado positivo está estrechamente relacionado al esfuerzo de sucesivos gobiernos para atender a las reivindicaciones de ese segmento social, donde se destaca la creación de un programa especial de financiamiento de la agricultura familiar.

Atendiendo a aquellas reivindicaciones, en 1994 el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación) realizaron un estudio proponiendo varios instrumentos de política destinados a la agricultura familiar. En tal documento se concluyó que, a pesar de no haber sido privilegiada por las políticas de modernización de la agricultura brasilera en la década de los 70, la agricultura familiar mantuvo su importancia en la producción agropecuaria nacional. Para algunos especialistas el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) fue evaluado como un modelo de financiamiento altamente concentrador, dirigido a determinados productos, productores y regiones del país[17](Delgado, 1985).

Uno de los resultados más importantes del estudio FAO-INCRA (1994) fue la constatación de que el 75% de los establecimientos rurales en Brasil tenían características de producción familiar, lo que representaba el 22% del área total, contando con el 60% de los ocupados y siendo responsables por el 28% del valor total de la producción agropecuaria. A pesar de su importancia, del total de establecimientos que obtuvieron financiamientos por este programa, el 44,2% eran familiares, pero captaron apenas el 11% del valor total de los recursos de fuentes formales de financiamiento. Así ese estudio concluyó que la agricultura familiar necesitaba una política de crédito especial, como ya venían exigiendo sus organizaciones representativas.

Para atender a ese contingente de agricultores familiares, el 28 de junio de 1996, mediante el Decreto n°. 1.946, fue creado el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), con la finalidad de promover el "desarrollo sustentable" de los agricultores familiares, aumentando su capacidad productiva, generando empleos y mejorando su ingresos. Una vez constituido, el PRONAF estableció tres líneas principales de financiamiento: Capacitación, Infraestructura y Servicios; y Crédito. Cada una de ellas con una lógica de operación diferente.

3.3.1.1. El PRONAF Crédito

Esta modalidad del PRONAF tuvo como propósito apoyar financieramente las actividades agropecuarias y no agropecuarias realizadas por los agricultores familiares y sus asociaciones. El desembolso de los recursos es distinto de las otras dos líneas de financiación, teniendo una característica más convencional pues fue hecha directamente entre el Banco y el beneficiario del crédito. No existió priorización de los recursos por regiones y, en verdad, fueron las reglas de desembolso las que definieron el público objetivo.

Los datos del Gráfico 14 nos permiten observar el aumento significativo de los recursos y contratos para el financiamiento de la producción de los agricultores familiares; tales recursos para el crédito individual además de voluminosos fueron crecientes año tras año. Se registra incluso que en los últimos años parte de esos recursos disponibles no fueron demandados por los agricultores, aunque muchos estuvieran habilitados para hacerlo.

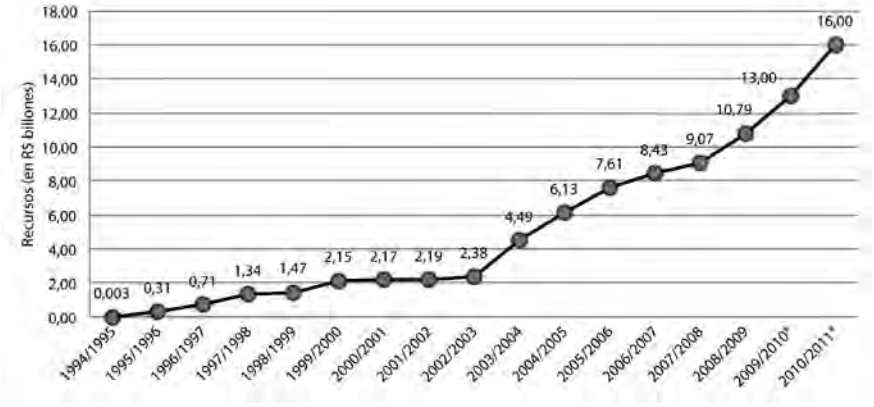
En ese sentido, a pesar del aumento del financiamiento para la agricultura familiar, todavía es necesario incluir un contingente que el Programa no ha alcanzado. Exactamente por eso es que el Plan Brasil Sin Miseria prevé una estrategia específica con la finalidad de viabilizar el acceso al crédito por parte de productores que todavía no han conseguido acceder a los créditos (Gráfico 15).

[17] Por producto fueron beneficiadas las producciones más integradas a las cadenas agroindustriales, los medios y grandes productores y las regiones con mayor participación fueron el Sur y el Sudeste (Delgado, 1985).

El PRONAF-Crédito es la modalidad que presenta mayor disponibilidad de recursos del programa, siendo el Banco del Brasil el agente financiero con mayor participación en el total asignado. Ese banco domina la oferta de recursos en todas las regiones del país, excepto en la región Nordeste, donde el Banco del Nordeste, también una institución pública del gobierno federal, es la principal responsable.

Gráfico 14

Recursos aplicados en el PRONAF. Cosechas 1994/95 a 2010/11. R$ billones

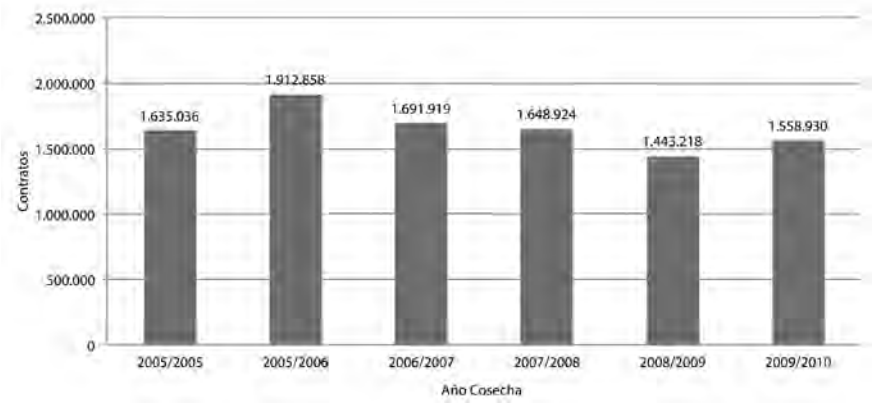


Fuente: SDT/MDA
** Recursos disponibles.*

Entre las líneas más importantes de financiamiento individual para los agricultores familiares se destacan el PRONAF Grupo B; línea de microcrédito creada para combatir la pobreza rural, creada en 1999 y considerada estratégica por el gobierno, pues valoriza el potencial productivo de este público y permite estructurar y diversificar la unidad productiva.

Pueden tener acceso a ese financiamiento los agricultores familiares con ingresos familiares anuales brutos de hasta R$ 6 mil (US$ 3,4 mil), de la cual hasta el 70% puede ser proveniente de otras actividades desarrolladas fuera del local de negocio. Además, permite financiar tanto actividades agrícolas como no agrícolas.

Gráfico 15
Contratos PRONAF



Fuente: Banco Central del Brasil (para cada año).

A pesar de la buena intención de su implementación, algunos estudios demuestran que aún es baja su efectividad en relación al combate contra la pobreza. En estudio reciente, que analiza la contribución del PRONAF sobre la agricultura familiar en el estado de Ceará, en la Región Nordeste, Damascena y otros (2011) concluyeron que "el PRONAF tuvo un impacto positivo pero no significativo sobre la generación de ingresos", si bien sí presentó un aumento en generación de empleo. Interesante observar, aun cuando se trata de un estudio dirigido a algunos municipios del mencionado estado nordestino, que incluso los beneficiarios del PRONAF poseen acceso medio a las políticas públicas, mientras que los no beneficiarios poseen bajo acceso. Exactamente por eso el recién lanzado programa por el gobierno federal, el Plan Brasil Sin Miseria, prevé conceder a familias pobres, a fondo perdido, la suma de R$ 2.400 (US$ 1.362) a lo largo de dos anos, para la adquisición de insumos y equipos. Además de esos recursos financieros está previsto igualmente la oferta de semillas de calidad de Embrapa para aumentar la productividad. Se estima que sean atendidas hasta el 2014, 250 mil familias[18].

3.3.1.2. El PRONAF Infraestructura y Servicios - PROINF

El PRONAF Infraestructura y Servicios puede ser señalado como un formador importante de una cultura de concertación social para una política de desarrollo territorial, que ha sido construida a lo largo de la última década.

Esa línea de financiamiento del PRONAF tenía como objetivo la implantación, ampliación y modernización de la infraestructura necesaria para el fortalecimiento de la agricultura familiar, con el fin de dinamizar el sector productivo y asegurar el desarrollo rural de municipios de bajo dinamismo y perfil agrario. En esta línea, quien demandaba los recursos y los recibía eran los municipios, quienes los remitían a su vez a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Sostenible (CMDRS). El criterio de elección de los municipios contemplados era, además de la presencia de cultura de agricultura familiar, el perfil rural pobre y de agropecuaria de baja productividad. Con base en esos criterios, fueron seleccionados 1.018 municipios.

En 2003, con la formación de la Secretaria de Desarrollo Territorial dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario, la línea de Infraestructura y Servicios dejó de ser orientada a los municipios y pasó a ser dirigida a los Territorios Rurales[19], una experiencia de consorcios intermunicipales, con la intención de realizar inversiones en iniciativas que aprovecharan la sinergia generada por una acción intermunicipal.

3.3.2. Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) combina acciones de corto plazo y estructurantes a la vez, con vistas a la seguridad alimentaria y al combate a la pobreza, en una perspectiva no asistencialista, que busca promover la inclusión social y el desarrollo local[20].

El PAA consiste en la adquisición de productos agropecuarios producidos por agricultores familiares que participen en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), quedando dispensada la licitación para esa adquisición toda vez que los precios no sean superiores a los ofrecidos en los mercados regionales. Tales adquisiciones se orientan a los sistemas distribución de alimentos para

18 Consultar el Plan Brasil Sin Miseria en: http://www.brasilsemmiseria.gov.br/

19 Ver capítulo 7 de Ortega (2008).

20 La implantación del PAA requirió la superación de una dificultad legal en función del carácter isonómico dado a las compras gubernamentales en el Brasil. Para superar esa dificultad, se generó el Decreto nº 4772, de 2 de julio de 2003, que regula el artículo 19 de la Ley 10.696, de 2/07/2003, a través de la autorización de la compra sin licitación de productos de la agricultura familiar

personas en situación de inseguridad alimentaria, tales como meriendas escolares, hospitales, entidades filantrópicas, etc. o para la formación de almacenamiento estratégico.

La Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) tiene un rol central en ese programa, pues además de garantizar la compra de la producción y determinar los precios del mercado al adquirir los alimentos, o señalizar un precio de referencia, también es la responsable por la operacionalización del PAA en los Estados. En el proceso también participan organizaciones de la sociedad civil.

Las acciones de adquisición, distribución y consumo son efectuadas al mismo tiempo; su objetivo, es promover la articulación entre la producción de la agricultura familiar y la destinación de esta producción, fomentando el desarrollo de la economía local y la atención directa a las demandas de los programas sociales de los municipios.

Su público objetivo está constituido por: I) *Agricultores familiares y asentados de la reforma agraria*, organizados en grupos formales o informales; II) *Programas y entidades sociales y de beneficencia*, que distribuyen alimentos para diversos segmentos de la población con alto consumo alimentario (niños, gestantes, mayores, personas con discapacidad, enfermos, familias y personas de bajos ingresos); III) Otros *Beneficiarios,* segmentos poblacionales en situación de vulnerabilidad social y de inseguridad alimentaria y nutricional, asistidos por programas y entidades sociales. En el caso de los agricultores, el PPA permite la participación de sus productores de acuerdo con ciertos límites, conforme a la actividad y al destino de los alimentos.

Desde 2003 hasta 2008 fueron presupuestados para la ejecución del PAA, R$ 2 billones (US$ 1,1 billones – acotación media de 2008). Con esos recursos fueron adquiridos 2 millones de toneladas de alimentos que solamente en 2008, benefició 119 mil agricultores y sus familias.

3.3.3. Programa de Merienda Escolar

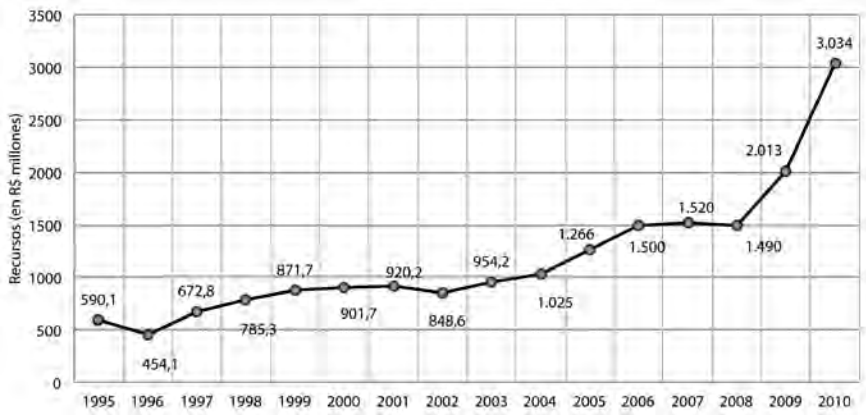
El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), conocido como Programa de Merienda Escolar, es un ejemplo de continuidad y perfeccionamiento que está dando buenos resultados en la lucha contra la desnutrición escolar y que, más recientemente, está impactando positivamente la agricultura familiar en función de la adquisición de alimentos in natura de esos agricultores. Por tanto, al ofrecer merienda escolar, se contribuye indirectamente a la generación de ingresos de familias pobres y, por otro lado, al constituir un mercado institucional, contribuye al fortalecimiento de la agricultura familiar.

El PNAE comenzó a operar en 1955, tiempo desde el cual ha venido perfeccionándose. Su articulación con la agricultura familiar comenzó en 2009, cuando se estableció que al menos el 30% de lo invertido en la compra directa de productos debía provenir de la agricultura familiar. Su presupuesto para 2010 fue de aproximadamente R$ 3 billones (US$ 1,7 billones), como se aprecia en el Gráfico 16), para una cobertura de más de 45 millones de estudiantes (Gráfico 17).

El recurso es remitido directamente a los estados y municipios de acuerdo con los datos del Censo Escolar del año anterior. Su aplicación es acompañada y fiscalizada directamente por la sociedad, por medio de los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs), por el Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación (FNDE), el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), la Secretaría Federal de Control Interno (SFCI) y por el Ministerio Público.

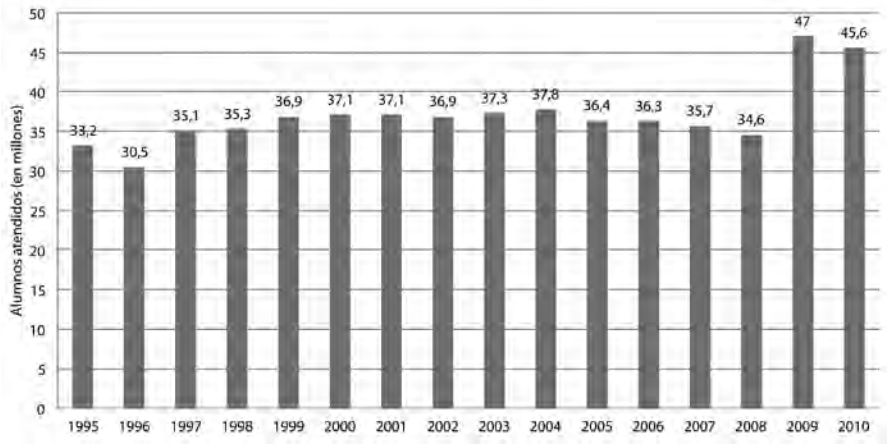
En síntesis, el Programa de Merienda Escolar es un ejemplo de continuidad y perfeccionamiento de una política pública con múltiples objetivos: reducir la inseguridad alimentaria, combatir la pobreza, aumentar la asistencia escolar, mejorar la calificación y capacitación de la fuerza de trabajo, crear mercado institucional para las iniciativas de agricultura familiar y dinamizar la economía local.

Gráfico 16
Recursos de la merienda escolar. Brasil (en millones de reales)



Fuente: Fondo Nacional para el Desarrollo Educacional (FNDE), para cada año.

Gráfico 17
Alumnos atendidos por el Programa de Merienda Escolar (en millones de reales)



Fuente: Fondo Nacional para el Desarrollo Educacional (FNDE), para cada año.

3.3.4. Políticas de Desarrollo Territorial Rural

Las políticas dirigidas al medio rural brasilero, tanto en el caso de los financiamientos individuales como en el de las políticas de desarrollo territorial, presentaban hasta el inicio de la década del 2000 un sesgo agrarista en la destinación de sus recursos. A lo largo de esa primera década del siglo XXI sin embargo, se realizaron importantes modificaciones, tratando el mundo rural como mayor que el agropecuario, priorizando la generación de ingresos independientemente de que las actividades realizadas fueran agropecuarias o no. Esas orientaciones dadas a las políticas de desarrollo territorial, que buscan disminuir dicho sesgo de las políticas públicas rurales, particularmente en la lucha contra la pobreza, encuentra resonancia en conclusiones anteriores, cuando constatamos que la reducción de la pobreza estuvo íntimamente dependiente de las transferencias de ingresos y actividades rurales diferentes a las agropecuarias. Tres son las experiencias recientes de desarrollo territorial rural con impacto sobre la pobreza rural. En el ámbito del Ministerio

del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS tenemos los Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSADS); en el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), responsable por la gestión del Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales (PDSTR), cuyo objetivo es promover y apoyar las iniciativas de la sociedad civil y de los poderes públicos en los Territorios Rurales. Y finalmente en 2008, el gobierno brasilero lanzó el Programa Territorios de la Ciudadanía (TC), constituido a partir de los Territorios Rurales, para coordinar las acciones de las diferentes experiencias territoriales del gobierno federal. Los TC fueron creados para promover el desarrollo económico y universalizar los programas de ciudadanía, y pasó a ser el responsable a través de la utilización de estrategias de desarrollo sostenible, de coordinar las acciones gubernamentales de lucha contra la pobreza.

3.3.4.1. Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local

Esta experiencia territorial, que indujo a la formación de arreglos sociales territoriales, busca disminuir la pobreza por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria. Los Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSADS)[21], fueron creados precisamente para contribuir a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales por medio de la generación de empleo e ingresos en territorios en situación de inseguridad alimentaria. Por medio de los CONSADS, que fueron creados en el ámbito del Programa Fome Zero (Hambre Cero), se constituyó una perspectiva amplia de búsqueda de seguridad alimentaria articulada con el desarrollo local.

Dichos CONSADS (cuarenta), con características de Foro y poder decisorio gerencial y operacional fueron creados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2003. Las decisiones negociadas y pactadas en el Foro dan origen a un Plan de Acción, que constituye un plan para el desarrollo territorial. El Foro representa de esa manera una instancia de participación y deliberación, compuesto por 2/3 de representantes de la sociedad civil y 1/3 del poder público de los municipios que lo componen. Con esa composición se pretende minimizar el poder político local tradicional, rompiendo con viejas prácticas clientelistas que se mantienen en las regiones menos desarrolladas del país.

La idea básica que orienta la actuación de los CONSADS es que existen problemas locales que superan los límites municipales. La importancia de esa institucionalidad intermunicipal reside principalmente en el perfil socioeconómico de los municipios de esas regiones:

> *Municipios con bajos índices de Desarrollo Humano y pequeña población, territorialmente excluidos de los ejes de acumulación de riquezas. Son municipios con perfil rural, con grandes carencias de infraestructura, cuya actividad económica y de subsistencia reside, en la mayor parte de los casos, en la agricultura familiar (Franca, 2003b: p. 7).*

Así, desde un diagnóstico de la realidad territorial y de la identificación de proyectos intermunicipales de desarrollo, se obtiene un planeamiento de tipo ***bottom-up***. Para eso los Foros deben generar decisiones negociadas y pactadas para la elaboración de sus Planes de Acción Territorial. Estos planes deben de ser acompañados por un proceso de monitoreo y evaluación de los procesos, resultados e impactos de las acciones implementadas.

Actuando por medio de políticas estructurales, como contrapunto a las medidas emergentes exigidas para la atención de las poblaciones amenazadas por la inseguridad alimentaria, se pretende que las acciones de los CONSADS establezcan bases sólidas para el desarrollo y, de esa manera, generar un ambiente socioeconómico propicio para garantizar la seguridad alimentaria. Hay que reconocer, sin embargo, que esa experiencia perdió

[21] Para mayores detalles consultar http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad

prioridad con la extinción del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre al final del primer año del Gobierno Lula, momento en que fue creado el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Desde entonces se mantiene el mismo número de CONSADS y las bajas cuantías de recursos.

Más recientemente, el MDS está articulando junto al CONSADS la creación de Consorcios Públicos con personalidad jurídica de derecho público, con el objetivo de facilitar la gestión pública en los municipios y permitir que ellos trabajen en sociedad y mejoren su capacidad técnica, gerencial y financiera.

3.3.4.2. Territorios Rurales del MDA

Como lo expusimos anteriormente, al presentar la experiencia del PRONAF, a partir de 2003 los recursos dirigidos a la línea de financiamiento de la Infraestructura y Servicios pasan a ser parte de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA, para la constitución de los Territorios Rurales. Se cambia así la estrategia municipal por la intermunicipal. Y, de esa manera, se pretende que los presupuestos disponibles no sean pulverizados entre los municipios, sino que conectados a iniciativas intermunicipales que aprovechen las sinergias generadas por una acción más amplia.

Las principales atribuciones de los Territorios Rurales son las siguientes: a) subsidiar la formulación de políticas públicas estructurales de responsabilidad del Ministerio del Desarrollo Agrario; b) proponer la adecuación, inclusive legal, de políticas públicas federales a las demandas de la sociedad y a las necesidades del desarrollo sustentable de los territorios rurales; c) estimular la ampliación y el perfeccionamiento de los mecanismos de participación y control social por medio de la articulación y el apoyo a la Red Nacional de Órganos Colegiados; d) considerar el territorio foco de planeación y gestión de programas de desarrollo rural sostenible; e) proponer estrategias de acompañamiento, evaluación y participación para deliberar sobre los proyectos que van a ser implementados.

El desafío inicial de la Secretaría fue identificar y constituir los Territorios Rurales a partir de elementos de cohesión social y territorial. Para eso, se presentó una definición operacional de territorio.

> *Espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones y una población con grupos sociales distintos, que se relacionan interna o externamente por medio de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial. (BRASIL, 2003f: p. 34).*

Además de esos aspectos generales, otros criterios más específicos y negociados fueron utilizados en la definición de los territorios rurales "prioritarios"[22], cuyas características más notorias son el bajo dinamismo y la pobreza. Bajo esa orientación general, la SDT/MDA ya ha instalado 164 Territorios Rurales[23], que incluyen 2500 municipios. (Tabla 8).

La idea, por lo tanto, es unir los municipios alrededor de un proyecto de desarrollo territorial por medio de la formación de nuevos acuerdos intermunicipales, identificados y constituidos a partir de la composición de identidades regionales como elemento aglutinador y promotor del desarrollo sostenible (Brasil, 2003).

---

22 Territorios con la predominancia de agricultores familiares; con asentamientos y campamentos rurales; atendidos por el PRONAF; IDH-M bajos; con iniciativas de desenvolvimiento en curso; con la existencia de programas apoyados por los estados; entre otros.

23 Ver Anexo I.

Tabla 8

Territorios Rurales en Síntesis

	Brasil	Território	%
Número de Territorios	164	-	-
Municipios	5564	2500	44,93
Área	8.626.768,60	5.046.045,50	58,49
Población	183.989.711	52.560.160	28,57
Población Rural	28.425.733	15.923.286	56,02
Pescadores	798.477	458.067	57,37
Agricultores Familiares	4.363.034	2.550.151	58,45
Familias Asentadas	880.655	645.288	73,27
Demanda Social(*)	5.243.689	3.195.439	60,94
Bolsa Familia	11.047.139	4.805.853	43,50
Quilombolas	1.510	1.077	71,32
Tierras Indígenas	670	377	56,27
Número de Municipios de Altos Ingresos (**)	1.567	335	21,38
Número de Municipios de Bajos Ingresos (**)	725	485	66,90
Número de Municipios Dinámicos(**)	1.002	731	72,95
Número de Municipios Estancados(**)	2.264	948	41,87

(*)Demanda Social: Igual a la sumatoria de las variables Familias Asentadas y Agricultores Familiares.
(**)Desigualdad Regional: cruzamiento de las variables "rendimiento domiciliar medio" y "crecimiento del PIB per cápita". Altos Ingresos: alto nivel de ingreso por habitante, independientemente del dinamismo observado; Dinámicos: ingresos medios y bajos, pero con dinámica económica significativa; Estancados: ingresos del hogar medio, pero con bajo crecimiento económico; Bajos Ingresos: bajo ingreso del hogar y bajo dinamismo.
Fuente: Ministerio de la Integración Nacional, 2005.

Tabla 9

*Perfil de los Proyectos de los Territorios Rurales**

Actividades	2003		2004		2005		2006		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Agropecuario	197	45,71	339	34,49	434	47,28	465	53,14	1435	44,8
No Agropecuario	1	0,23	4	0,4	13	1,42	26	2,97	44	1,37
Agroindustrial	55	12,76	142	14,55	131	14,27	104	11,88	432	13,5
Capacitación/asociaciones y gestión	145	33,64	474	48,22	293	31,92	227	25,94	1136	35,5
Proy. culturales, mejoría calidad de vida e infraestructura	29	6,73	21	2,14	35	3,81	40	4,57	125	3,9
No identificado	4	0,93	3	0,2	12	1,3	13	1,5	32	1
Total	431	100	983	100	918	100	875	100	3204	100

Fuente: Elaborado con base a los datos disponibles en: http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1 (Acceso, 10/07/2011)
**La ubicación de los proyectos en diferentes actividades fue realizada a partir del título de los proyectos financiados. Por tanto, se debe tomar los datos de la tabla como indicativo del perfil de esos proyectos.*

Por otro lado, se debe observar que el objetivo de romper con determinada predilección sobre lo agrario presente en los Planes Municipales de los CMDRSs, como identificaron Ortega y Cardoso (2002), todavía está lejos de ser obtenido. Del total de los proyectos financiados entre los años 2003 y 2006, un 44,8% fueron destinados a actividades agropecuarias mientras que 1,37 a las actividades no agropecuarias (Tabla 9)

La superación de una rígida dicotomía rural-urbana, a pesar de orientarse a lo contrario, aún es un gran desafío para la política de desarrollo rural con enfoque territorial adoptada por la SDT, toda vez que la predominancia de los proyectos de carácter agropecuario se mantiene.

Finalmente, conviene resaltar que, desde el punto de vista legal, la constitución de los consorcios intermunicipales fue favorecida por la promulgación da la Ley Nº 11.107 de 6 de abril de 2005, que dispone las normas generales de contratación de consorcios públicos. Con la promulgación de esa legislación, los consorcios públicos pudieron firmar convenios, contratos, acuerdos de naturaleza cualquiera, recibir auxilios, contribuciones y subvenciones sociales o económicas de otras entidades y órganos del gobierno.

3.3.4.3. Territorios de la Ciudadanía

Los Territorios de la Ciudadanía (TCs) se constituyen en uno de los ejes de acción del gobierno federal con miras a la reducción de la pobreza y las desigualdades aplicando la estrategia del desarrollo territorial para la generación de empleo e ingresos.

En el año 2008 fueron instalados 60 TCs y en el año de 2009 otros 60, completando actualmente 120[24], siendo priorizados los territorios menos favorecidos, donde se concentra buena parte de la pobreza rural del país. En consecuencia, la elección y priorización del territorio a ser incorporado al Programa Territorios de la Ciudadanía requiere necesariamente del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales, del Ministerio del Desarrollo Agrario. Otros criterios de selección para constituir los TCs son los siguientes: bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH); mayor concentración de agricultores familiares y asentados de la Reforma Agraria; mayor concentración de poblaciones quilombolas e indígenas; mayor número de beneficiarios del Programa Bolsa Familia y bajo dinamismo económico de los municipios; también adecuada organización social; además de por lo menos un territorio por estado de la federación (Brasil, Decreto de 22/02/2008) (Ver síntesis de los datos de los 120 TRs en la Tabla 10).

Es importante destacar, por otro lado, el esfuerzo de la SDT en capacitar y consolidar las asociaciones, además de promover la mejoría de la gestión de los Territorios Rurales, teniendo en cuenta que los expertos han identificado ser la mayor debilidad de esos organismos para su éxito la baja participación de los actores locales.

Las características económico-productivas de los primeros TCs son los siguientes: 19 de ellos están en regiones estancadas y 22 en regiones de bajos ingresos, mientras que 16 en regiones dinámicas y 3 de altos ingresos. Por lo tanto, aproximadamente el 70% de los TCs pueden ser caracterizados como territorios rurales deprimidos.

Para la implementación del Programa han sido movilizados 19 Ministerios, de los cuales 15 realizaron acciones directas junto a los TCs[25], Un ejemplo de acción interministerial, que creó una mejor infraestructura para la inclusión productiva rural, es el Programa Luz para Todos, coordinado por los Territorios de la Ciudadanía junto con el Ministerio de Minas y Energía. Con ese programa fueron realizadas más de 2,2 millones de conexiones de energía en el medio rural, condición para la mejoría de la calidad de vida de sus habitantes, así como de sus condiciones de producción (Gráfico 18).

[24] Sobre los Territorios de la Ciudadanía se puede consultar: http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territriosrurais/one-community

[25] Ellos son: Desarrollo Agrario/Incra; Desarrollo Social; Salud; Educación; Integración Nacional; Trabajo y Empleo; Medio Ambiente; Ciudades; Minas y Energía; Secretaría de las Políticas para las Mujeres; Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial; Secretaría de Acuicultura y Pesca; Justicia/Funai; Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Cultura; Secretaría General; Planeamiento Secretaría de Relaciones Institucionales; y, Casa Civil

Tabla 10

Síntesis de los Territorios de la Ciudadanía

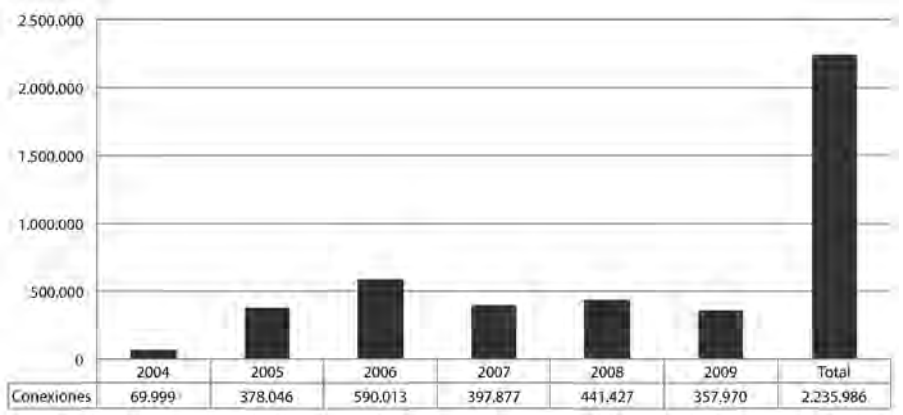
	Brasil	Territorios	(%)
Número de Territorios	120	-	-
Municipios	5.564	1.851	33,27
Área	8.626.768,60	4.527.695,40	52,48
Población	183.989.711	42.741.272	23,23
Población Rural	28.425.733	13.128.956	46,19
Pescadores	390.676	210.502	53,88
Agricultores Familiares	4.363.034	2.041.552	46,79
Familias Asentadas	880.655	587.234	66,68
Demanda Social (*)	5.243.689	2.628.786	50,13
Bolsa Familia	11.047.139	4.048.303	36,65
Quilombolas	1.467	973	66,33
Tierras Indígenas	612	317	51,80
N° de municipios de altos ingresos (**)	1.567	163	10,40
N° de municipios de bajo ingresos (**)	725	453	62,48
N° de municipios dinámicos (**)	1.002	623	62,18
N° de municipios estancados (**)	2.264	611	26,99

(*)Demanda Social: Igual a la suma de las variables Familias Asentadas y Agricultores Familiares.
(**)Desigualdad Regional: cruzamiento de las variables "ingreso medio de los hogares" y "crecimiento del PIB per cápita". Altos ingresos: alto ingreso por habitante, independiente del dinamismo observado; Dinámicos: ingresos medios y bajos, pero con dinámica económica significativa; Estancados: ingresos del hogar medios, pero con bajo crecimiento económico; Bajos ingresos: bajo ingreso del hogar y dinamismo bajos.
Fuente: Datos disponibles en: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>. Visitada en: 10/05/10.

Se observa así una innovación importante en relación a los TRs,esto es un **arreglo horizontal** a nivel de gobierno federal para articular las diferentes acciones. Cabe destacar además la creación de los Comités de Articulación Estaduales, que ayudan a intermediar las relaciones entre el nivel nacional y territorial, lo cual pretende también fortalecer la **coordinación vertical**.

Gráfico 18

Conexiones del Programa Luz para Todos. Brasil



Fuente: Balance 8 años Gobierno Lula.

De acuerdo a los datos disponibles han sido realizadas en los TCs, en el período 2008-2010, 180 acciones organizadas en tres ejes estructurales: apoyo a las actividades productivas, ciudadanía y derecho e infraestructura. (Tabla 11). Para la realización de esas acciones fue necesario un crecimiento importante en el volumen de recursos presupuestarios disponibles, que pasaron de R$ 10 billones (US$ 5,53 billones), en 2008, para R$ 23,5 billones (US$ 13,3 billones) en 2010. (Tabla 11)

Tabla 11

Inversiones en el Programa Territorios de la Ciudadanía: Brasil 2008-2010

Tema	N° de acciones por tema	2008 Inversiones realizadas	2009 Inversiones realizadas	2010 Inversiones realizadas *
Acciones Agrarias	12	178,7	297,8	457,0
Apoyo a la Gestión Territorial	7	18,3	9,6	32,0
Derechos y Des. Social	13	4.974,8	9.568,9	9.223,6
Educación y Cultura	32	503,4	1.032,8	880,3
Infraestructura	12	1.049,9	2.168,0	4.142,2
Org. Sustentable de la Producción	76	1.657,6	5.771,1	5.167,9
Salud, Saneamiento y acceso al Agua	28	1.628,7	3.122,3	3.599,4
Total	180	10.056,4	21.970,5	23.502,4

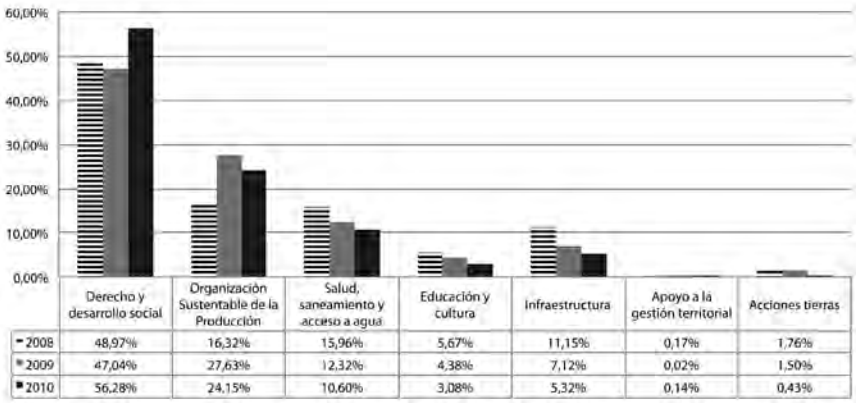
Fuente: MDA para cada año.
**Inversiones previstas con base en los años anteriores.*

En relación al financiamiento de la organización productiva se espera que esas acciones puedan representar mayor inclusión productiva y autonomía.

Al observar la distribución de los recursos por línea de acción (Gráfico 19), se aprecia una concentración de acciones dirigidas a "derechos y desarrollo social", asociados esencialmente al Programa Bolsa Familia y otras transferencias, lo que nos permite inferir que el programa todavía está lejos de conseguir la promoción de la inclusión productiva esperada. Mientras que en 2010 el 56% de los recursos de los TCs fueron presupuestados para acciones de "Derechos y Desarrollo Social", las acciones de "Organización Sustentable de la Producción recibieron solo el 24%.

Gráfico 19

Presupuesto Ejecutado por acciones (Brasil): TCs 2008-2010

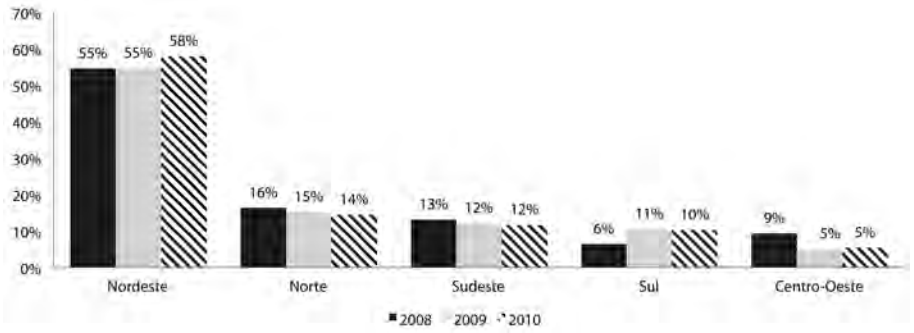


Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del MDA disponibles en www.territoriosdacidadania.gov.br (acceso en 10/08/2011).

Merece destacarse también la concentración de recursos presupuestarios de los TCs en la Región Nordeste que, como vimos anteriormente, concentra la mayor población rural pobre del país. En 2010 el 58% de los recursos presupuestarios de los TCs fueron dirigidos a los estados de esa región (Gráfico 20).

Gráfico 20

Presupuesto Ejecutado por región: TCs 2008-2010

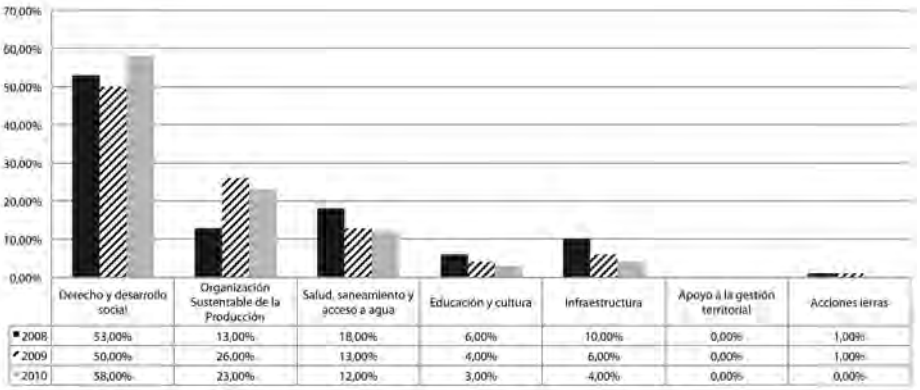


Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del MDA disponibles en www.territoriosdacidadania.gov.br (acceso en 10/08/2011).

En el caso de la región Nordeste, a pesar de que los recursos destinados a "Organización Sustentable de la Producción" se duplicaron de 2008 a 2009, del 13% al 26%, el tema "Derechos y Desarrollo Social" todavía concentra el 50% de los recursos disponibles en sus Territorios de la Ciudadanía (Gráfico 21).

Gráfico 21

Presupuesto Ejecutado – TCs de 2008 hasta 2010: Región Nordeste



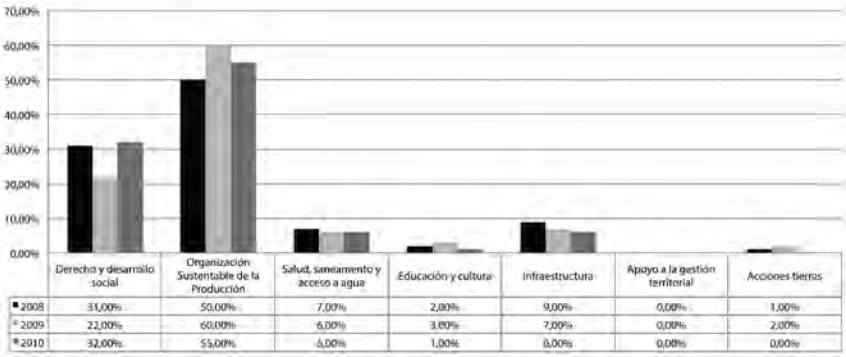
	Derecho y desarrollo social	Organización Sustentable de la Producción	Salud, saneamiento y acceso a agua	Educación y cultura	Infraestructura	Apoyo à la gestión territorial	Acciones ierras
2008	53,00%	13,00%	18,00%	6,00%	10,00%	0,00%	1,00%
2009	50,00%	26,00%	13,00%	4,00%	6,00%	0,00%	1,00%
2010	58,00%	23,00%	12,00%	3,00%	4,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del MDA disponibles en www.territoriosdacidadania.gov.br (acceso en 10/08/2011).

Por el contrario, es en los estados de menor pobreza donde se concentra el mayor volumen de recursos destinados a "Organización Sustentable de la Producción". En otros términos, es en esos estados donde se encuentra mayor capacidad de promoción de la inclusión productiva y menor dependencia de las transferencias de ingresos. Así es como en 2009, para la región Sur, el 60% de los recursos destinados para sus Territorios de la Ciudadanía fueron orientados a la "Organización Sustentable de la Producción". A continuación, en el Gráfico 22, se evidencian las diferencias en cada uno de ellos.

Gráfico 22

Presupuesto Ejecutado – TCs de 2008 hasta 2010: Región Sur



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del MDA disponibles en www.territoriosdacidadania.gov.br (acceso en 10/08/2011).

Por tanto, se puede concluir que en la Región Nordeste todavía estamos en una etapa de conferir la seguridad alimentaria en los hogares rurales pobres, y sus ingresos están siendo complementados mediante transferencias gubernamentales. Ahora es necesario dar un paso adelante para alcanzar la inclusión productiva y la autonomía de esas familias.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

A pesar del relativo mejoramiento de la situación de pobreza rural en Brasil, todavía hay mucho que hacer, requiriendo políticas públicas con conocimiento más preciso de "quienes son los pobres del campo" para orientar mejor sus acciones. En ese sentido hay que reconocer que las políticas orientadas a la mejoría de las condiciones de vida de los hogares rurales no siempre están obteniendo los resultados esperados. Como consecuencia, las políticas dirigidas al combate contra la pobreza rural necesitan tener en cuenta las características específicas y las condiciones sociales y económicas que enfrentan las personas y las familias de este tipo de población.

Esas políticas, por tanto, requieren considerar cambios importantes ocurridos en el medio rural en general, y en la agricultura en particular, y deben ser tenidas en cuenta para el enfrentamiento de la situación de pobreza en este medio. Esas transformaciones impactaron en el área rural tanto en el empleo como en el uso del espacio, con la ampliación de actividades rurales no agropecuarias, proyectándose en nuevas relaciones de trabajo en el campo y también en el perfil de los ingresos de las familias rurales.

Los resultados positivos de reducción de la pobreza rural en Brasil, de manera general, se atribuyen a una conjunción de factores que fortalecieron la economía de los hogares, entre los cuales merecen destacarse la estructura institucional legal de las políticas sociales y de transferencia de ingresos, los programas de fomento a la producción de la agricultura familiar, las compras públicas de productos básicos para distribución en programas sociales o para la alimentación escolar (ejemplos de políticas de ese tipo son el PAA y la Merienda Escolar), así como la mejoría de la infraestructura y de la prestación de servicios públicos, sobre todo en educación, salud, energía eléctrica y telecomunicaciones.

Se ha establecido que, como lo señalaron Del Grossi y Helfand (2009), fueron las transferencias de ingresos, la seguridad social y las actividades rurales no agropecuarias las que explicaron el 84% de la reducción de la pobreza rural en Brasil en la década de los años 2000. Por lo cual es necesario resaltar que la formulación de políticas públicas de combate a la pobreza dirigida al área rural debe tener en consideración esos resultados, constituyéndose en un complejo esfuerzo gubernamental, que considera lo rural como espacio y no solamente como sector económico.

Eso no significa, sin embargo, desconsiderar la posibilidad de que las actividades agropecuarias cumplan un papel relevante en la reducción de la pobreza en el medio rural, sino solo que las políticas dirigidas a los productores rurales requieren mayor atención a la inclusión de los agricultores de manera más competitiva en los mercados. Según anunció recientemente el gobierno brasilero, se requieren políticas específicas en materia de precios garantizados para los productos de la agricultura familiar y la estandarización de las reglas de control sanitario de los alimentos, a objeto de darles mayor rentabilidad y accesibilidad a los mercados más exigentes de manera competitiva.

Recomendaciones

- *Política de salario*: mantener las políticas de recuperación del valor de compra del salario mínimo y reforzar la fiscalización de modo de ampliar la formalización y así beneficiar los trabajadores rurales con la mejoría del poder de compra.

- *Calificación para el empleo*: esfuerzos en la ampliación de los años formales de estudio para mejorar la inserción en el trabajo rural en franca transformación, tanto agrícola, resultado de la intensificación de la mecanización, como no agrícola, importante generador de empleo e ingresos rurales.

- *Fomentar acuerdos tripartitos* (Estado, trabajadores rurales y empleadores) en las cadenas productivas que emplean más mano de obra en el medio rural, garantizando la mejoría de las condiciones de trabajo, estímulo a la formalización, ampliación de la calificación profesional y de los niveles de escolaridad.

- *Acciones dirigidas a las mujeres*: mejoría de sus niveles de calificación, destacando para ello las actividades no agrícolas y el ya mencionado esfuerzo para mayor formalización del trabajo. Debe dirigirse atención especial a las mujeres jefas de hogares rurales, cuya principal fuente de sustento es el autoconsumo (por ejemplo asegurar acceso a bolsa-familia, incentivar la inclusión en los circuitos mercantiles a partir de elevación de la producción y recalificación).

- *Acciones dirigidas a los jóvenes*: educación formal y calificación específica para atender a las nuevas demandas del mercado de trabajo asalariado en el medio rural, como es el caso de las actividades de mecánico y operador de máquinas, entre otras actividades no agropecuarias.

- *Esfuerzo de inclusión de los agricultores familiares* que están dedicados fundamentalmente al autoconsumo;, en otros términos, viabilizar una inclusión productiva. Evidentemente eso requiere acciones de mayor acceso al crédito, a los insumos y a la asistencia técnica, además de la ampliación de los mercados institucionales. Pero para que eso ocurra, son fundamentales acciones de emergencia, como por ejemplo una ampliación en el número de beneficiarios del Programa Bolsa Familia.

- *Fortalecimiento de los mercados institucionales* (Merienda Escolar, hospitales, asilos, etc.) con prioridad para la agricultura familiar, articulando por ejemplo los productores del PAA con esos mercados. Lo que por su parte requiere capacitar a los agentes de asistencia técnica para promover ese acceso. En el

caso de la Merienda Escolar, dado el éxito que ha representado, sería conveniente ampliar el porcentaje mínimo de participación de los municipios para los cuales se destinan recursos con ese fin, pasando del 30% para el 50%.

- Todo eso requiere, por consiguiente, otras acciones, como es el caso de la *infraestructura para mejorar el traslado de la producción* y el acceso a los servicios públicos (salud y educación, por ejemplo). Una importante acción para la mejoría, tanto de la producción como de la productividad de la agricultura familiar, es la electrificación rural. En ese sentido, el Programa Luz para Todos debe ser intensificado.

- *Incrementar las políticas territoriales*, destacando los Territorios de la Ciudadanía, que, al articular 22 ministerios, tienen la capacidad de organizar acciones multidimensionales para enfrentar la pobreza. Eso implica favorecer tanto las acciones de emergencia para hogares en condición de pobreza que no están siendo beneficiados por los programas gubernamentales, como viabilizar la inclusión productiva y permitir mayor autonomía de las familias pobres a mediano y a largo plazo. Las políticas de desarrollo territorial deben fortalecer, además, sus aspectos institucionales para priorizar los proyectos incluyentes, particularmente aquellos dedicados a la inclusión productiva.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R. P. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade. Brasília, IPEA, 2009.
- BASALDI, DEL GROSSI e BRANDAO, Caso de Brasil. IN: FAO, *Políticas de Mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina***.** Santiago, FAO, 2010.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2011-2012* / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. – Brasília : Mapa/SPA, 2011. 92 p.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Bases Estatísticas RAIS/CAGED***.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mte.gov.br>. Acceso en: 15 ago. 2009.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais/ RAIS***.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/>. Acceso en: 15 ago. 2009.
- CAMELO, R. S.; TAVARES, P. A.; SAIANI, C. C. S. *Alimentação, nutrição e saúde em programas de transferência de renda: evidências para o Programa Bolsa Família*. Foz do Iguacú, ANPEC, 2009.
- CAMPANHOLA, C. E GRAZIANO DA SILVA, J. (Org.). *O Novo. Rural Brasileiro: Rendas das Famílias Rurais***.** Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.
- CARNEIRO, M. J. (1998). *Política de Desenvolvimento e o "Novo Rural".* Rio de Janeiro, Mimeo.
- CARNEIRO, M.J. & MALUF, R. (Orgs.) *Para além da produção. Multifuncionalidade e Agricultura Familiar***.** Rio de Janeiro, Mauad, 2003.
- DAMASCENO, N. P., KHAN, A. S. E LIMA, P. V. P. S. "O impacto do PRONAF sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no estado do Ceará". In: *Revista de Economia e Sociologia Rural***.** Vol. 49 n° 1, jan/mar 2011. (pags. 129-156)
- DEL GROSSI, M., GRAZIANO DA SILVA, J. E CAMPANHOLA, C. "O fim do êxodo rural?" *Revista Espaço e Geografia*. Brasília-DF, vol. 4, n.1, p. 37-56, 2001
- DEL GROSSI, M. E. A redução da pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas. In: Soares, F. V.; Soares, S. Medeiros, M.; Osório, R. G. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília, IPEA, 2006.
- DELGADO, G. *Capital financeiro e agricultura no Brasil.* São Paulo-Campinas, Icone -Editora da Unicamp, 1985.
- DELGADO, G. C. (1999) *Caso Brasil: Sistema de Previdência Social Rural.* Documento preparado para el seminario denominado "Instrumentos para la mitigación de la pobreza rural", efectuado entre el 26 y

29 de enero de 1999 en Valle Nevado, Chile (disponible en http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/world-bank/wps2269.pdf).

- DELGADO, G. C. e CARDOSO Jr., J. C.. "Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90". In: LEITE, S. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2001. pp. 225-250, 250 p.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C. & OLIVEIRA, J.J. Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: BOTELHO FILHO, F.B. (org.) *Avaliação de Políticas Públicas Rurais*. Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários. V. 6, n.24, 2006. (Cadernos do CEAM)
- DELGADO, G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90: transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2001. p. 418-44.
- FAO, Quiénes son los pobres de América Latina? Uberlandia/Santiago, IE/UFU/FAU-FAO, 2010.
- FAO/INCRA. *O Novo retrato da agricultura familiar* – o Brasil redescoberto. Ministério do Desenvolvimento Agrário, www.incra.gov.br. 2000.
- FRANÇA, C. G. E SORIANO, J. Territórios da Cidadania: Inovação na trilha do Fome Zero. In: Soares, F. V.; Soares, S. Medeiros, M.; Osório, R. G. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília, IPEA, 2006.
- FRANÇA, A. S. A importância da previdência social na economia dos municípios brasileiros e o resgate da cidadania. In: *Conjuntura Social*, V. 14, no 1, Maio-Ago. Brasília: MPS, ACS. 2003. p.15-40.
- FRANCA, L.P. ET AL. *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.* Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003
- Gasques, J. G.; Bastos, E. T.; Bachi, M. R. P.; Valdes, C. Produtividade Total dos Fatores e Transformações da Agricultura Brasileira. In: Gasques, J. G.; Vieira Filho, J. E. R.; Navarro, Z. (Orgs.) *Agricultura Brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas.* Brasília, IPEA, 2010. 298 p.
- CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO DA SILVA, J. F. (Ed) *O novo rural brasileiro: Políticas Públicas.* Editora Hortograf; 2000 – V. 4.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira.* Campinas, Unicamp.IE, 1996.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro.* Campinas-SP-BRA, Instituto de Economia-Unicamp, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs) *Fome Zero. A experiência brasileira.* Brasília, MDA, 2010.
- HELFAND, S. M. e DEL GROSSI, M. E. El boom agrícola y pobreza rural en Brasil. IN: GRAZIANO DA SILVA, J., GÓMEZ E., S. e CASTAÑEDA S., R. *Boom Agrícola y persistência de la pobreza rural. Estudio de ocho casos.* Santiago, FAO, 2009.
- NASCIMENTO, C. A. ; CARDOZO, S. A. Redes Urbanas Territoriais e a Pluriatividade das Famílias Rurais no Nordeste e no Sul do Brasil. In: ORTEGA, A. C.. (Org.). *Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento*. Campinas: Alínea, 2007.
- NASCIMENTO, C. A. Pluriatividade e Políticas Públicas: o caso do Sul do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, 2007. (p. 83-102)
- NERI, M. Caderno Mercado, Folha de São Paulo, 10/04/2011.
- ORTEGA, A. C. Territórios Deprimidos. Os desafios da políticas de desenvolvimento rural. Campinas-Uberlândia, Alínea-EDUFU, 2008.
- ORTEGA, A.C. E CARDOSO, A. "Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: o PRONAF à luz do LEADER." In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Vol. 40, Nº 2, Abr./Jun., 2002.
- ORTEGA, A. C.; MARTINS, A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural: Uma análise do Programa Territórios da Cidadania executado em 2008 e 2009. Uberlândia, IE/UFU, 2010. (mimeo)
- POCHMAN, M. Inflexão distributiva: a dinâmica da renda do trabalho**.** In: Folha de São Paulo, Caderno Mercado, 23/01/2011.

- SACCO DOS ANJOS, F. Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil. Pelotas, Egupel, 2003.
- SALAMA, P. Pobreza e Exploração do Trabalho na América Latina. São Paulo, Boitempo Editorial, 2010.
- SANTOS, G. C.; FONTES, R. M. O.; BASTOS, P. M. A.; LIMA, J. E. DE Mercado de Trabalho e Rendimento no Meio Rural Brasileiro. In: *Economia Aplicad**a.*** V. 14, n. 3, 2010, pp. 355-379.
- SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização. Pluriatividade e descentralização no Rio Grande do Sul***.** Porto Alegre, Editora da Universidade, 1999.
- SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ; A.; ECHEVERRI, R.; Y PORTILLA, M. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.* San José, IICA, 2003.
- SILVA JR., A. *Identidades juvenis no meio rural e urbano: diversidade e singularidades.* Uberlândia, Faced/UFU, 2011. (mimeo)
- SABÓIA, J. Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações. In: Econômica, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 270-295, dezembro 2007
- Soares, F. V.; Soares, S. Medeiros, M.; Osório, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade***.** Brasília, IPEA, 2006.
- TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero. In: Soares, F. V.; Soares, S. Medeiros, M.; Osório, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade***.** Brasília, IPEA, 2010.
- TAKAGI, M. Segurança Alimentar e Nutricional e Programas de Transferência de Renda. In: Soares, F. V.; Soares, S. Medeiros, M.; Osório, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade***.** Brasília, IPEA, 2006.
- VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias***.** *O Brasil é menos urbano do que se calcula.* Campinas, Autores Associados, 2002.
- WEISHEIMER, Nilson. *Juventudes rurais***:** mapa de estudos recentes. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

- Constitución de la República Federativa de Brasil
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- IBGE – Censos Agropecuários (vários anos)
- PNADS – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (vários anos)
- RAIS/CAGED - Relação Anual de Informações Sociais/ Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

Capítulo III

Caso Ecuador

MANUEL CHIRIBOGA(*)

(*) Sociólogo de RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es analizar en el caso ecuatoriano la adecuación de las políticas públicas a las características de los hogares rurales pobres, desde sus diversas características en cuanto a empleo e ingresos y sobre esa base realizar un conjunto de recomendaciones. El trabajo se centra en el período 2000-2010, aun cuando lo insertamos en un período más largo de análisis. Distinguimos a su interior momentos en cuanto a énfasis de políticas públicas: una primera entre el 2000 y 2006 y una segunda iniciando con el último cambio presidencial en Ecuador hasta la fecha.

El trabajo se basa en un análisis cuidadoso de información originada en las Encuestas de Condiciones de Vida y las de Empleo e Ingresos, disponibles para los años 2004, 2007, 2008 y 2009, procesadas en el marco de la colaboración CEPAL - FAO, así como en un conjunto del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC que incluyen el Censo de Población y Vivienda del 2010.

El documento se divide en cuatro partes. La primera hace un análisis del contexto político y económico del país y del papel que tiene la agricultura tanto en la economía ecuatoriana, como en el medio rural. Una segunda parte caracteriza los diversos tipos de hogares pobres en consideración al origen de sus ingresos y las características socio-demográficas. Una tercera parte describe las políticas públicas generales y sectoriales dirigidas a la reducción de la pobreza, analizando la consistencia entre las características de los hogares rurales y las políticas en base de tres elementos: fomento productivo, empleo y salarios y transferencias. Finalmente en una cuarta parte, se sintetizan las principales conclusiones del trabajo y se realiza un conjunto de sugerencias de política pública que podrían ser de interés del gobierno y otros actores públicos.

II. CONTEXTO NACIONAL

2. Modelo de desarrollo económico y social

El Ecuador ha pasado en los últimos años por un proceso de cambios en su modelo de desarrollo como resultado de los diversos énfasis de política macroeconómica y de las modalidades de inserción en la economía internacional; estos a su vez son el resultado de las diversas visiones que sobre el desarrollo han tenido las dirigencias políticas nacionales. En general pueden distinguirse claramente dos grandes momentos en los énfasis de políticas: un primero hasta el año 2006 en que el modelo se inspira en general en las recomendaciones del Consenso de Washington de estabilización y ajuste macro-económico; y, un segundo desde el 2007, en que predomina un énfasis mayor en la regulación e intervención estatal en la economía con el objetivo de promover la re-industrialización y la redistribución del ingreso.

Pueden distinguirse tres etapas durante el primer período: una primera donde se aplicaron programas de ajuste estructural incompletos, basados fundamentalmente en devaluaciones continuas; una segunda de crisis económica resultado de una combinación de factores externos: caída del precio de petróleo, impacto del fenómeno del Niño y un conflicto militar con Perú y de un manejo fiscal poco prolijo que produce entre otros el mayor proceso de migración internacional de ecuatorianos y una grave crisis bancaria; y una tercera etapa, que surge a partir de la dolarización, en que la economía crece como resultado de la estabilización, de un mayor nivel de apertura económica y un contexto internacional de precios altos para la mayor parte de las exportaciones. Durante este período, el modelo de acumulación redujo el papel del Estado, buscando que este cumpla exclusivamente un rol regulador, especialmente en lo que hace a las políticas de apoyo a los sectores productivos más vulnerables, esperando que sean los sectores privados

(incluidas las ONG) quienes asuman una mayor participación en la dotación de asistencia técnica, dotación de crédito y transferencia tecnológica[1].

En este período hasta el 2006 el sector externo se convirtió en el motor de la economía, como resultado tanto de la dolarización como de la mayor apertura comercial[2]. Esta apertura implicó fortalecer la actividad exportadora, fundamentalmente petróleo y productos primarios, agropecuarios y de la pesca. Esa actividad se diversificó tanto en términos de productos, como de regiones. Además de exportaciones tradicionales como el petróleo, banano, cacao y café, tomaron fuerza la producción de flores, hortalizas, frutas tropicales, mariscos y productos de la pesca, mucho de ello en zonas que hasta entonces se caracterizaron por su especialización para el mercado interno.

Un segundo período, diferente al anterior, se inicia con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de octubre del 2006. Ello es el resultado del cansancio del electorado con la inestabilidad política y un divorcio entre la clase política dirigente hasta entonces y las demandas de la sociedad civil, que llevó a la adscripción del electorado a un nuevo proyecto político y de modelo de desarrollo. La elección del Presidente Correa se basa en una visión diferente del desarrollo del Ecuador, una nueva Constitución, que define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico y un Plan Nacional de Desarrollo. Entre los derechos que consagra están los del buen vivir, los de la participación, los de las comunidades y pueblos y nacionalidades y los de la naturaleza, buscando asegurar la soberanía alimentaria y económica[3].

Desde el 2007 han operado cuatro procesos que han fortalecido considerablemente la participación del Estado en la economía: la renegociación de los contratos petroleros, la eliminación de los fondos fiscales de base petrolera que garantizaban el pago de la deuda y actuaban como seguro anti-cíclico, un aumento importante de la presión tributaria que prácticamente se ha duplicado, y la re-negociación del servicio de la deuda. Esto significó un aumento importante del peso del Estado en el PIB y por lo tanto de su capacidad de inversión. Los ingresos fiscales pasaron de representar alrededor del 17% en el período 2002-2006 al 22% en el período 2007-2009, mientras que el gasto público pasó del 16% al 24% en el mismo período[4].

Los nuevos recursos se han traducido en un incremento importante de la inversión pública en infraestructura, así como en educación, salud, transferencias fiscales a poblaciones vulnerables y un acercamiento a los pequeños productores y a la pequeña producción, como alternativa de crecimiento de la economía. La nueva Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo ha implicado también un fortalecimiento del papel del Estado, tanto desde el punto de vista normativo, como de competencias en diversos campos. Como resultado de la nueva Constitución, la Asamblea Nacional bajo iniciativa del Ejecutivo ha aprobado un número considerable de leyes en campos como: ordenamiento territorial, fomento productivo, economía popular

1 El gobierno únicamente ensaya algunos programas de asistencia técnica privatizada con apoyo de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cual duran mientras existe el apoyo externo.

2 Se mantienen sin embargo acciones de protección arancelaria a un número limitado de bienes agrícolas e industriales.

3 El Buen Vivir se define como: *"la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las cultura humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación uno a otro).*(Plan Nacional para el Buen Vivir Rural 2009 -2013, 2009: 8-9).

4 Banco Central del Ecuador. Estadísticas macroeconómicas, http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003

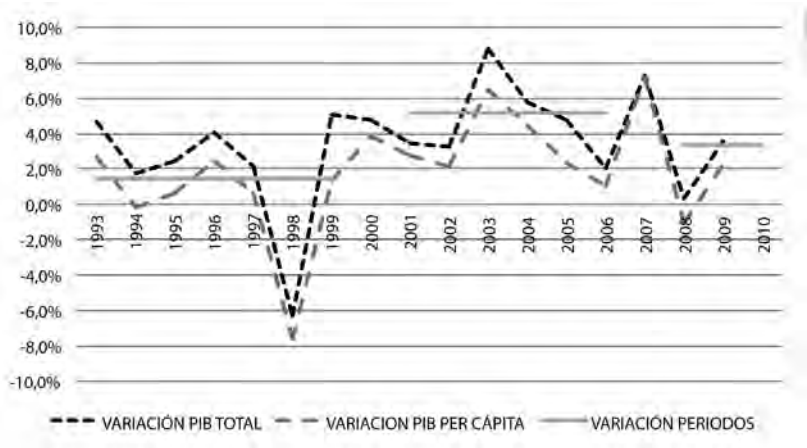
y solidaria (micro finanzas), participación, empresas públicas, educación, planificación y finanzas públicas, soberanía alimentaria, etcétera. En cada una de ellas se definen las responsabilidades ampliadas del Estado con relación a cada uno de estos campos, las competencias en cuanto a regulación que le compete al Estado, así como el tipo de incentivos y sanciones que se prevé.

2.2. Contexto económico

En el año 2010 la producción total de bienes y servicios del país, alcanzó un valor de 25 mil millones de dólares (en dólares del 2000), mostrando un constante crecimiento durante las dos últimas décadas, salvo el año 1999, en que como consecuencia de la crisis económica interna, el PIB cayó en un 6%. Sin embargo, se observa un dinamismo diferente en los tres períodos de análisis: 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2010, caracterizado por un débil e inestable crecimiento el primero, un crecimiento sostenido en el segundo y un crecimiento inestable en el tercero. En efecto, en la primera mitad de la última década (2000) se registran los mayores niveles de crecimiento de la economía, con 5% de promedio anual, mientras que durante la década de los noventa se da el menor crecimiento (1.5%). Los cuatro años finales de la década del 2000, tienen un comportamiento intermedio con un crecimiento anual del 3.3% promedio.

Desde la dolarización (año 2000) y la consiguiente estabilidad macroeconómica, se generó un crecimiento en buena parte basado en la dinámica exportadora (funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados, entorno internacional con alzas constantes de precios en productos primarios), el mayor consumo interno de los hogares, el crecimiento de la inversión nacional y extranjera, además de los mayores ingresos por remesas (CEPAL, 2010: 9)[5]. Igualmente en este período se logró controlar la inflación, lo que desembocó en una recuperación del salario real en cerca del 30% en relación a la década anterior[6].

Ecuador. Crecimiento del PIB y total PIB per capita



Fuente: Banco Central del Ecuador, Estadísticas macroeconómicas, http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003

Para el segundo período de los 2000, la producción crece pero a un ritmo menor, principalmente por los efectos de la crisis financiera internacional sobre la economía ecuatoriana. Esta se tradujo en una dismi-

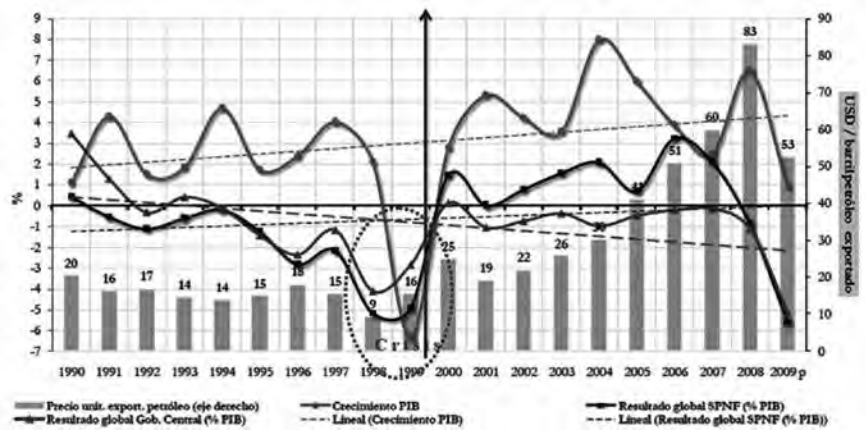
[5] José Antonio Ocampo, "*Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*". Serie Estudios y Perspectivas Nº. 26, CEPAL, México D.F., enero 2005.

[6] Banco Central del Ecuador, Estadísticas macroeconómicas, http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003

nución del precio del petróleo y de otros productos exportados, así como en un incremento en el costo de las importaciones, principalmente combustibles y alimentos. Esto generó problemas en la balanza comercial, que en un contexto de dolarización no pudo enfrentarse con medidas de política monetaria. El gobierno acudió en este contexto a restringir importaciones por medio de medidas arancelarias.

La economía ecuatoriana y la salud fiscal entre 1993-2010 depende en buena parte del precio del petróleo. El énfasis de la política gubernamental desde el 2006, tal como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo es la de alejarse de esta fuerte dependencia de productos primarios, por medio de políticas de sustitución de importaciones y exportaciones; con el objetivo de desarrollar en el mediano plazo una economía basada en servicios como el turismo y el bio-conocimiento. Para ello busca canalizar parte del excedente petrolero (y eventualmente minero) a las inversiones necesarias para desarrollar esos sectores, que incluyen entre otros la formación de recursos humanos altamente calificados, mejora del sistema educativo en general e infraestructura de carreteras y energética.

Crecimiento del PIB. Resultados finales y precio unitario del petróleo exportado 1990-2009



Fuente: Evaluación de la política macroeconómica. Banco Central del Ecuador. 2010

2.3. El peso de la Agricultura en la Economía

El sector agropecuario participa con el 9% en el PIB total (promedio 2000-2010)[7]; adicionalmente otro 9% del PIB se origina en la agro-industria[8]. El PIB agropecuario en términos constantes creció durante este período a tasas menores que el PIB total, mientras este creció al 4% promedio anual, el agropecuario lo hizo al 3%. Un análisis de desviación estándar determina que la volatilidad tanto del PIB total como del PIB agrícola ha sido la misma durante la última década, lo que aleja al país de una situación de crecimiento sostenido, capaz entre otros, de generar empleo productivo para la población. Esta alta volatilidad en el crecimiento económico es un tema recurrente de la economía del país.

El crecimiento del PIB agrícola responde a un mayor dinamismo de los productos de exportación y a los dedicados a la agroindustria, por el contrario aquellos de consumo tradicional tienen un menor crecimiento. Los productos agropecuarios con mayor participación sobre el PIB, en orden de importancia son: bana-

[7] Banco Central del Ecuador. Cuentas Nacionales. Valor Agregado Bruto por Industria /Sector. 1993-2010.

[8] IICA. Más que alimentos en la mesa: La real contribución de la agricultura a la economía del Ecuador. Vol. 2. Noviembre 2005, Quito, Ecuador.

no, aves, flores, leche, camarones, bovinos, arroz, huevo, porcinos, palma africana, cacao, maíz duro seco, caña de azúcar, maracuyá, papas, entre otros. Los 15 productos mencionados significan el 91% del total del valor de la producción agropecuaria[9].

2.4. Caracterización de la pobreza

La evolución de la pobreza ha seguido en buena parte el ciclo económico: la pobreza se incrementó en la década de los noventa para llegar al 64.4% el año de la crisis económica del 2000. Desde entonces ha venido reduciéndose para llegar a 32.8% el año 2010. La pobreza rural siguió más o menos la misma tendencia: alcanzó el 82.2% en el 2000 y desde entonces viene reduciéndose hasta el 53% en el 2010. La tasa de reducción tanto a nivel urbano, como rural, es más acelerada en la primera parte de la década del 2000, para disminuir su ritmo desde entonces.

Si se compara con los datos nacionales y urbanos, los pobres rurales son el 39.6% (2008) de todos los pobres, una proporción alta si consideramos que la población rural representa el 37% del total (2010). De acuerdo al SIISE, la población de las zonas rurales tiene un 147% más de probabilidad de ser pobres que la población asentada en zonas urbanas[10]. Adicionalmente, la pobreza rural parece caer en forma más lenta que la pobreza urbana. Ello permite señalar que si bien el mejor contexto macroeconómico influyó fuertemente en la reducción de la pobreza, la forma como esa disminución se distribuyó entre zonas rurales y urbanas no fueron similares.

Caracterización de la población. Pobres y no pobres						
Años	Urbano		Rural		Nacional	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
2004	41%	59%	51%	49%	44%	56%
2008	33%	67%	44%	56%	37%	63%

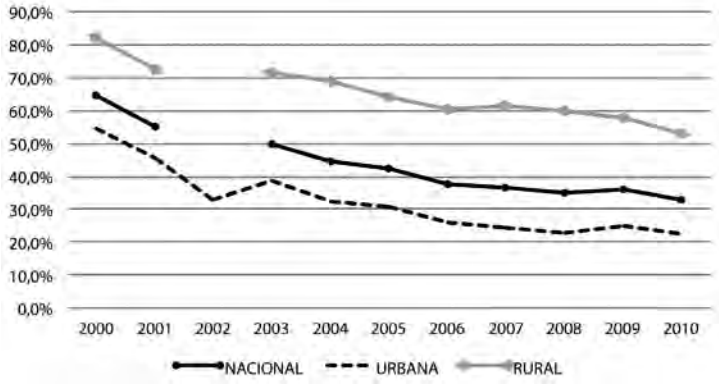
Fuente: En base a la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Area Rural 2004 -2008

Sin embargo, la evolución diferenciada de la pobreza entre hogares urbanos y rurales parece cambiar en la última parte de la década (2007-2010), en que la pobreza rural se reduce más rápidamente que la urbana (7.6 puntos a nivel rural y 3.4 puntos a nivel urbano). Esto se relaciona principalmente con el hecho de que la crisis económica mundial parece haber afectado más fuertemente a la población urbana, lo que se tradujo en una disminución importante del empleo en el sector formal de la economía, en un momento en que la legislación laboral se volvía menos flexible. Esto, como ha anotado Juan Ponce para los pobres urbanos, se tradujo en aumento del empleo por cuenta propia (2011:9)

No solamente hubo evolución diferenciada entre zonas urbanas y rurales en cuanto a pobreza, también entre las principales regiones del país. Si bien, ciertas zonas de la sierra siguen caracterizándose por altos niveles de incidencia de pobreza, el mayor crecimiento en el número de pobres se dio en la costa. Hoy en día el mayor número de pobres se localizan en las provincias costeñas de Manabí, Los Ríos y Guayas. Ello parece asociarse al efecto que tuvo la crisis de inicios de la década del 2000, que afectó fuertemente a la actividad económica en dicha zona. El proceso de modernización posterior privilegió tecnologías menos demandantes en mano de obra. (Manuel Chiriboga, Brian Wallis: 2010, 12).

9 Proyecto SICA –BM. Análisis del Censo Agropecuario. 2003
10 SIISE - MCDS. Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador. Quito, Ecuador. 2008.

Ecuador. Incidencia de la pobreza de consumo nacional y por área



Fuente: INEC. Encuesta de Empleo 1995-2010.

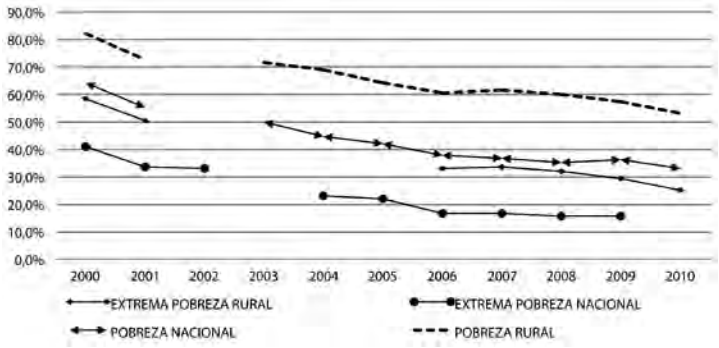
Al igual que la pobreza, la indigencia se reduce entre los años 2000 y 2006 en 19 puntos, mientras que en el período 2007-2010 la disminución es de apenas 1 punto. Los niveles de indigencia rural siguen la misma trayectoria que la urbana. Para diciembre del 2007 esta se redujo hasta el 33%, mientras que para el 2010 alcanzó 25%. Tanto los niveles de pobreza como de extrema pobreza son mayores entre quienes trabajan en el sector agropecuario[11].

2.5. Crecimiento, pobreza y desigualdad

Las variaciones de los indicadores económicos no se traducen mecánicamente en cambios en los indicadores de ingresos; el coeficiente de correlación entre el PIB y la tasa de pobreza es menor al 50%, Se estima que por cada 1.5 puntos de crecimiento del PIB hay un decrecimiento de pobreza de un punto. Esto es mientras el PIB creció en el 4.5% la pobreza se redujo en 3 puntos en promedio en el período 2003-2010.

Esto tiene que ver con dos juegos de factores: la tasa de desigualdad y por lo tanto la forma como se distribuyen los resultados de la actividad económica sobre los diversos grupos poblacionales; y dos, la acción pública, principalmente las transferencias que realiza el Estado hacia los grupos de menores ingresos.

Ecuador. Pobreza y extrema pobreza nacional y rural

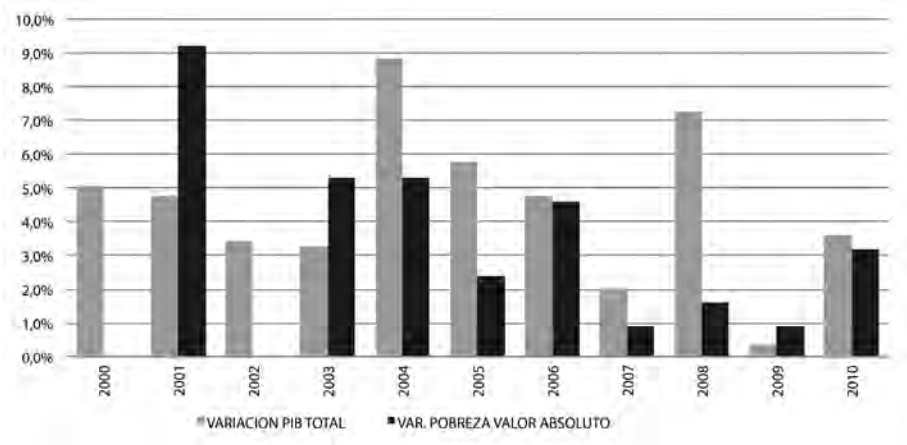


Fuente: MCDS en base a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC. 1995-2010.

[11] INEC. Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo. 2003-2010.

Hay algunas diferencias en el período. En el 2004, año de mayor crecimiento del PIB, es igualmente el año de mayor reducción de pobreza (5.3 punto), mientras que en el 2008, segundo año de mayor crecimiento del PIB, la pobreza apenas baja en un 1.6 puntos. Ello sugiere que existen otros factores que afectan la pobreza: remesas e ingreso de los migrantes, mayores precios de los productos agrícolas, transferencias gubernamentales directas, entre otros.

Ecuador. Crecimiento del PIB total de reducción de pobreza a nivel nacional



Fuente: Cuentas Nacionales 2000 -2010. Banco Central del Ecuador / MCDS en base a los datos de las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC. 2000-2010

La distribución del ingreso sigue una tendencia similar a la que ocurre con la pobreza: empeora en la década de los 90 en 10 puntos, mientras que mejora en ocho puntos en la década del 2000; el coeficiente de Gini llega a 0,50 en el año 2010, mientras que en el 2000 alcanzó 0,58. Concomitantemente con las tasas sobre pobreza, las mayores reducciones de la desigualdad se dan en la primera etapa de la década del 2000, una baja de 7 puntos (2000-2006), cuando las condiciones macroeconómicas internas y externas son más favorables al desarrollo económico y social, mientras que entre el 2007 y el 2010 baja en un punto.

La desigualdad se presenta de diversa manera en las áreas urbanas y rurales. A nivel nacional en el 2004 la población del quintil 1 dispone del 4.50% del ingreso, mientras que el quintil 10 controla el 56.4% del ingreso; las diferencias son mayores en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras a nivel urbano el ingreso del quintil más rico es casi 11 veces el del más pobre, en las zonas rurales es de 18 veces. Para el año 2010 se produjo un incremento de ingresos de los quintiles más pobres urbanos y rurales, mientras el de los quintiles más altos se redujo, sin embargo, a nivel rural existe una mayor reducción del ingreso para el quintil más alto que no se ve compensado en su totalidad en el incremento del quintil más pobre (pasa de 3.7% a 6.2%), sino en mayor participación de los quintiles 2, 3 y 4. Para el 2010 la relación entre el quintil más rico y el más pobre a nivel rural bajó de 61.9 puntos a 42.7 puntos, mientras que a nivel nacional bajó de 51.9 puntos a 43.3.

No existe una relación significativa entre crecimiento del PIB y el Gini, como indicador de desigualdad, ni tampoco entre este y pobreza. Se puede sin embargo postular, que el efecto del crecimiento del PIB sobre reducción de pobreza está condicionado por la desigualdad, por lo que la reducción de la pobreza será menor que la esperable, si aquella fuese menor. Así mismo, una reducción en las tasas de desigualdad resulta no del crecimiento económico sino de las políticas públicas dirigidas a reducir desigualdad, sea por medio de transferencias públicas o de políticas universales de educación, salud, protección social o de desarrollo económico incluyente, dirigidas explícitamente a los sectores de menores ingresos. Justamente

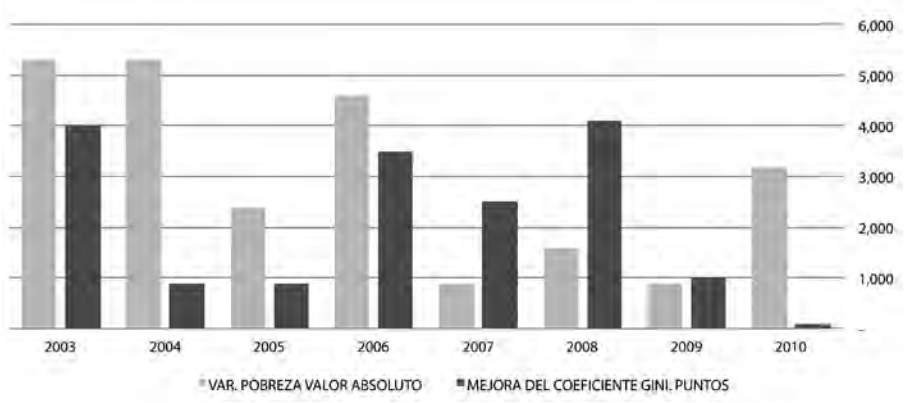
y desde el año 2007 se han puesto en marcha programas significativos de transferencias públicas, política social universal y en menor medida, desarrollo económico inclusivo, al tiempo que incrementó la presión tributaria sobre los estratos de mayores ingresos.

Ecuador. Distribución del ingreso de las personas en las áreas urbanas y rurales *(porcentaje)*

Área geográfica	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Nacional	2004	4,5	8,3	12,3	18,5	56,4
	2008	5,6	9,8	13,0	20,5	50,2
	2010	6,0	10,3	14,0	20,3	49,3
Urbana	2004	4,9	9,0	13,1	19,6	53,4
	2008	6,3	10,4	14,2	20,4	48,8
	2010	6,7	11,1	14,4	20,0	47,9
Rural	2004	3,7	6,8	9,7	14,1	65,9
	2008	5,5	9,3	13,2	19,2	52,9
	2010	6,2	10,2	13,9	20,8	48,9

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo. 2004, 2008 y 2010.

Reducciones de pobreza versus variaciones de GINI

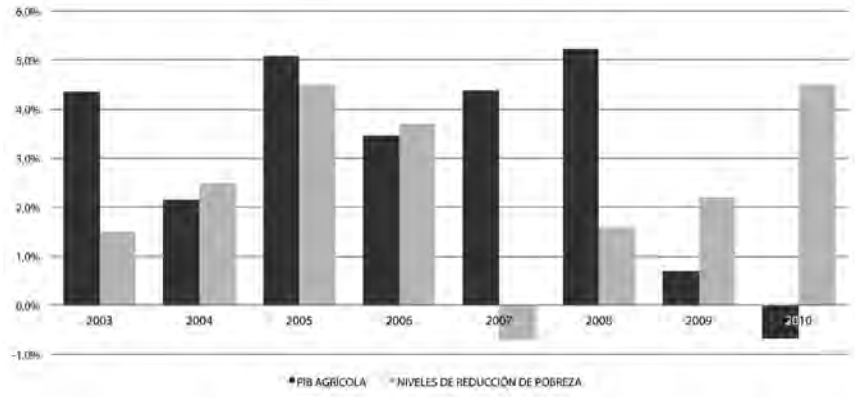


Fuente: MCDS en base a los datos de las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC. 2000-2010.

En el ámbito rural, igualmente se observa una correlación entre crecimiento del PIB agrícola y variación de la pobreza rural, pero al igual que con el PIB general, no es una reducción mecánica. Se puede afirmar que al menos hasta el 2006 la reducción de la pobreza rural es un resultado del dinamismo agropecuario, apoyado por una política de transferencia de ingresos, vía el Bono de Desarrollo Humano, mientras que desde el 2007 la reducción de la pobreza es impulsada en mayor proporción por las transferencias públicas y en menor proporción por lo que acontece con la agricultura. El dinamismo agrícola está relacionado en buena parte durante esta década con la mejora en los precios agrícolas, pero estos no parecen tener un efecto homogéneo sobre los diversos tipos de productores agrícolas y para los compradores netos de alimentos, tuvo un efecto contrario, incrementando entre ellos la pobreza. (M. Chiriboga, E. Vásquez y O. Recalde, 2009). Como consecuencia de ello el gobierno implementó un conjunto de programas dirigidos a paliar los efectos de la volatilidad de precios agrícolas. (MCDS-FAO, s/f)

Los promedios de pobreza e ingresos tanto nacionales, como exclusivamente rurales esconden muy fuertes variaciones geográficas. En efecto, un análisis realizado por RIMISP en Ecuador, como parte de un estudio regional, midió las variaciones de ingreso, pobreza y desigualdad, entre las dos últimas décadas (Encuestas de Condiciones de Vida 1995 y 2006, proyectadas a los censos de población de 1990 y 2000) permitiendo analizar con detenimiento su variación inter-censal a nivel de las unidades político administrativas menores: las parroquias. El estudio constató una evolución diferenciada para los tres indicadores. En términos agregados y considerando en forma simultánea un desempeño favorable de los tres indicadores, apenas el 0,8% de las parroquias donde viven el 1,8% de la población lograron variaciones positivas en los tres indicadores enunciados, es decir mejoramiento del ingreso o crecimiento económico, reducción de pobreza y reducción de la desigualdad. Por el contrario en el 69% de las parroquias donde vive el 39% de la población se presentaron situaciones negativas en el sentido de reducción del ingreso, aumento de pobreza y aumento de la desigualdad[12]. Una situación significativa se relaciona con parroquias donde si bien subió el ingreso y disminuyó la pobreza, aumentó la desigualdad, lo que ocurrió en el parroquias donde vive el 21,7% de la población[13].

Variación del PIN agrícola y reducción de pobreza rural



Fuente: Cuentas Nacionales 2000 -2010. Banco Central del Ecuador / MCDS en base a los datos de las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC. 2000-2010

2.6. Dinámica socio-demográfica

La población ecuatoriana para el 2010 es de 14.4 millones de personas, un 19% más respecto al censo del 2001, en que la población era de 12.1 millones. La tasa de crecimiento poblacional es hoy de 1,95% anual, una reducción significativa, respecto a las décadas anteriores que superaban el 2.5%. En cuanto a la población rural esta se ha incrementado de 4.7 millones en el 2001 a 5.4 millones en el 2010, es decir un crecimiento del 14.1% durante la década, y su participación en el total de la población se ha mantenido más o menos en la misma proporción, el 2001 representaba el 38.9% y en el año 2010 es el 37.2% del total de la población ecuatoriana, uno de los porcentajes más altos de la región[14]. La población urbana creció en un 22.3%, esto es 8 puntos más que la población rural. Las malas condiciones de empleo en la agricultura,

12 RIMISP. Pobreza, desigualdad y crecimiento en las parroquias del Ecuador. Carlos Larrea, Manuel Chiriboga, Renato Landin y otros. 2010.

13 Ospina, Pablo et al, 2011, pág. 28.

14 Ecuador define como rural a la población que reside por fuera de las capitales provinciales y municipales, por lo que estos datos deben ser tomados con cuidado, pues excluyen centros poblados de menos de 25000 habitantes en unos casos y en otros, incluyen parroquias definidas como rurales, pero que hacen parte de la periferia de centros urbanos mayores. INEC, Censo de Población y Vivienda 2001 y del 2010.

el mejor acceso a servicios en las ciudades, la mala distribución de activos entre los pobres y no pobres y las crisis económicas durante la década, explican la tendencia de las personas a abandonar el área rural. Los niveles de ruralidad varían sin embargo provincialmente, en la sierra central de Bolívar y Cotopaxi y en menos medida en Chimborazo y Cañar, en Esmeraldas y en la amazonía, ella supera el 50%.

La PEA nacional alcanzó en el 2010 un total de 6.1 millones de personas, un crecimiento del 33% con respecto al Censo del 2001. La participación de la PEA en la población total bordea 40% en promedio durante la década. En cuanto a la distribución rural-urbana la información de la PEA basada en los Censos, indica la siguiente distribución: 62% urbana y 38% rural en el 2001 y de 65% y 35% en el año 2010.

La PEA por categoría de ocupación a nivel nacional (Censo 2010) se concentra en actividades por cuenta propia (28%), empleados y obreros privados (33%) y jornaleros o peones (13%). Sin embargo, el mayor incremento de plazas de trabajo está en el sector público, el cual crece en un 68%. A nivel rural, la situación es similar, a diferencia que los cuenta propia (35%) y los peones (26%), que tienen mayor importancia que los empleados y obreros privados (20%).

La actividad agropecuaria es la mayor generadora de empleo durante la década a nivel nacional, sin embargo, su participación se ha reducido del 26.2% en el 2001 al 20.8% en el 2010[15]. El sector agropecuario reduce su importancia en cuanto a generación de empleo, tanto en comparación con otros sectores de la economía, como en el mismo sector rural. Si en el año 2001 el 58% de la PEA rural se empleaba en la agricultura, para el año 2010 lo hacía el 48%, 10% menos[16].

Población económicamente activa

	2001	2010	Variación
Agrícola rural	1,016,867	1,023,327	1%
No agrícola rural	722,704	1,089,963	51%
Total rural	1,739,571	2,113,290	21%

PEA participación

	2001	2010
Agrícola rural	58%	48%
No agrícola rural	42%	52%
Total rural	100%	100%

Fuente: Censos de Población y Vivienda: 2001 y 2010.

En la actividad agrícola, la PEA se distribuye entre quienes se emplean como cuenta propia en sus fincas familiares (47%) y como trabajadores rurales no remunerados (2%) y quienes lo hacen como jornaleros agrícolas (41%) o como empleados privados (7%). Quienes se emplean en el medio rural en actividades no agrícolas lo hacen como empleados y obreros privados (33%), cuenta propia (23%), empleados públicos (12%) y, jornaleros o peones (10%). (Censo de Población y Vivienda, 2010). En relación a la década anterior, se observa entre quienes se emplean en la agricultura, una reducción en el número de patrones o empleadores y de trabajadores no remunerados, mientras que sube el número empleados, obreros y jornaleros.

[15] INEC, Censos de Población y Vivienda 2001, 2010.

[16] Adicionalmente 245192 personas que viven en los centros urbanos trabajan en la agricultura, sea como jornaleros (43%), por cuenta propia (27%) o como empleado u obrero privado (22%)

Entre quienes se ocupan en actividades no agrícolas hay una reducción de patronos y de quienes se emplean por cuenta propia.

Área rural. PEA por actividad y categoría de empleo %. 2010

Categoría empleo	Actividad agrícola	Actividad no agrícola	Total rural
Empleo del Estado central y local	0	12	6
Empleado privado	7	33	20
Jornalero	41	10	26
Patrono	1	2	2
Socio	0	1	1
Cuenta propia	47	23	35
Trabajador no remunerado	2	2	2
Empleado doméstico	0	6	3
Se ignora	0	10	5
Total	100	100	100

Fuente: Censo Población y Vivienda 2010. INEC

Área rural. PEA por actividad y categoría de empleo %. 2001

Categoría empleo	Actividad agrícola	Actividad no agrícola	Total rural
Empleo del Estado central y local	0	9	4
Empleado privado	24	36	29
Jornalero			
Patrono	6	9	7
Socio			
Cuenta propia	49	32	42
Trabajador no remunerado	14	4	10
Empleado doméstico			
Se ignora	6	9	7
Total	100	99	100

Fuente: Censo Población y Vivienda 2001. INEC

Conclusiones Preliminares

Las políticas macro-económicas y sectoriales a partir de la dolarización y al menos hasta el 2006 privilegiaron el desarrollo de la actividad empresarial de exportación, basada en trabajo asalariado, más que a la agricultura familiar. Ello se tradujo en un incremento importante de la demanda de empleo asalariado, así como de un aumento en las remuneraciones; mientras en el 2000 el salario básico en dólares fue de US$ 86 para el 2006 alcanzó los US$ 160 dólares y para el 2010 US$ 240 dólares, al tiempo que se mantuvo una inflación baja. El índice de salario real se incrementó en 20 puntos, lo que volvió atractivo el trabajo asalariado para muchos de los pobres rurales[17]. De hecho el crecimiento económico del país a partir de la dolarización ha sido descrito como pro-pobre (Juan Ponce, 2011).

Adicionalmente se puede afirmar que la política macro-económica y sectorial durante la década del 2000 favoreció a los productores de bienes transables, tanto de exportación, como dirigidos al mercado interno, en buena parte asociados a la agro-industria. La combinación de un dólar débil y un incremento de los precios de muchos de los commodities generó mayores ingresos para los productores, tanto empresariales, como familiares. Por el contrario el ingreso de los productores de bienes no transables no subió en la misma proporción y en muchos casos los incrementos que se dieron fueron capturados en su mayor parte por el sistema de intermediación (Manuel Chiriboga, Edwin Vásquez y Octavio Recalde, 2009).

La expansión del mercado laboral se basó igualmente en decisiones de política dirigidas a flexibilizar la contratación laboral, fundamentalmente por medio de la terciarización y una baja regulación. Ello cam-

[17] Datos de la OIT.

bió desde el año 2007 en que se prohibió la intermediación laboral, se fortaleció la regulación laboral, se amplió la cobertura del sistema de seguridad social y finalmente se cambió la política de remuneraciones, hasta entonces vinculada a la inflación, por una que busca equiparar salario y canasta básica[18]. Adicionalmente se eliminó la diferencia entre salario agrícola y no agrícola. Este conjunto de medidas frenó la expansión del mercado laboral en el medio rural, pero mejoró sustancialmente la remuneración de los trabajadores agrícolas. De hecho este conjunto de medidas acercó el ingreso promedio mensual de las personas ocupadas en el sector agropecuario al de los otros sectores de la economía.

Nacional rural

Ingreso promedio mensual, según sectores económicos y rama de actividad. Dólares

Sectores económicos y rama de actividad	Total 2003. Dólares	Total 2006. Dólares	Total 2009. Dólares	Variación 2006-2003	Variación 2009-2006
Nacional Rural	82	115	203	40%	77%
Agricultura, ganadería y caza	59	83	172	42%	107%
Pesca y criaderos	74	156	194	112%	24
Explotación de minas y canteras	210	317	333	51%	5
Industria manufacturera	120	148	218	24%	47
Comercio, reparac. vehíc. y efec. personales	101	149	204	48%	37
Hoteles y restaurantes	111	163	182	47%	12
Administ. pública y defensa; seguridad social	227	332	621	46%	87
Enseñanza	175	268	433	53%	62
Activ. servicios sociales y de salud	163	221	275	35%	24
Otras activ. comunit. sociales y personales	98	131	154	34%	18
Hogares privados con servicio doméstico	69	126	150	81%	19

Fuente: Encuesta de Empleo y Desempleo. 2003, 2006, 2010.

III. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES

3.1. Estructura de los ingresos

Hogares rurales

La zona rural estaba conformada por 1.12 millones de hogares en el 2009, un incremento de 159 mil hogares respecto al 2004. De acuerdo a la fuente de ingreso, el mayor número de hogares se ubicó en aquellos con fuentes de ingresos diversificadas (38%), asalariados (28%) y por cuenta propia (22%), mientras que los dependientes de transferencias eran el 9% y los empleadores el 3%[19]. Estos diversos tipos de hogares rurales tuvieron una evolución diferente durante la década pasada: son los dependientes de transferencias los que más crecieron, (287% en el período 2004 al 2009), igualmente aumentaron su peso, aun cuando en menor propor-

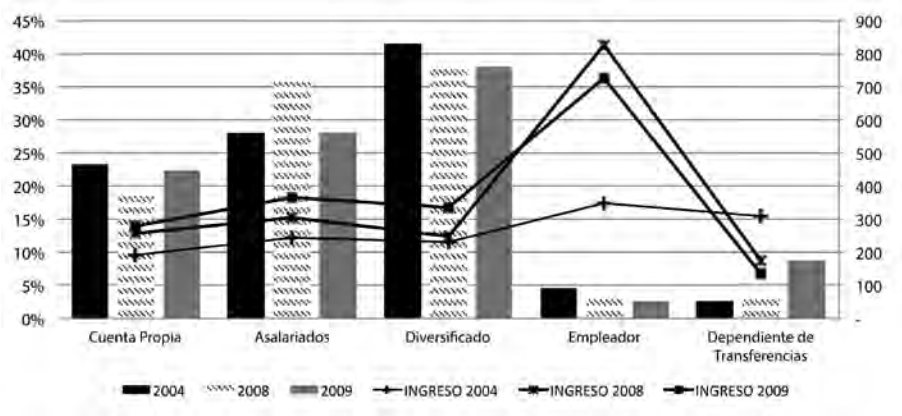
[18] OIT. Datos de productividad del trabajo. Ecuador 1990 al 2008. De hecho y por primera vez, desde el 2007 el salario mínimo subió por encima del costo de la canasta básica.

[19] La calificación de cada tipo de hogar está dado por la fuente principal de ingresos, cuando una fuente aporta con el 75% o más de los ingresos, ese origen da el nombre del tipo. Los hogares diversificados son aquellos donde ninguna fuente alcanza ese porcentaje.

ción los asalariados y aquellos por cuenta propia (15% los dos en el mismo período), mientras que los hogares con una estructura de ingresos diversificados apenas crecieron; finalmente los empleadores decrecieron.

Desde el punto de vista del ingreso familiar, son los empleadores los de mayor ingreso, seguidos por los asalariados, los de base diversificada, y aquellos que obtienen sus ingresos por cuenta propia. Son los hogares dependientes de transferencias los que obtienen el ingreso menor. Durante el período analizado son los empleadores y los asalariados los que incrementan más sus ingresos, mientras que son los dependientes en transferencias los que conocen una disminución importante en sus ingresos.

Población rural por actividad, según fuente de ingreso



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Los ingresos totales de los hogares rurales en el período de análisis han crecido tanto a nivel nominal como real, con mayor variación en el 2008, en buena parte como resultado de las bajas tasas de inflación. El ingreso real de los hogares rurales ha crecido un 40% entre el 2004 y el 2009, por el incremento tanto del ingreso laboral como del ingreso por transferencias.

Ingresos reales. Composición en los hogares

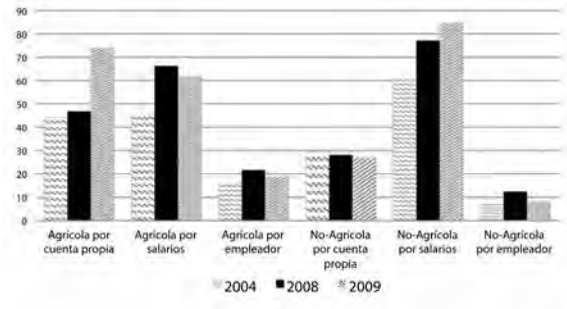


Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

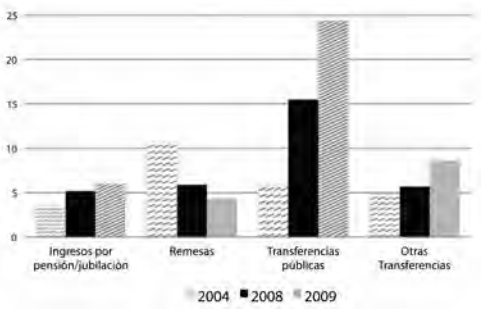
La actividad laboral es la principal fuente de ingresos para los hogares rurales; representa el 88% del ingreso los años 2004 y 2008, mientras que el 2009 disminuyó al 85%, como resultado del incremento de las transferencias. Estas son en su mayor parte transferencias fiscales (56%), mientras que las remesas tienen una menor significación (10%); igualmente son importantes los ingresos por jubilaciones y pensiones (14%) y otras transferencias (20%). El ingreso por transferencias casi se triplicó en el período (2004-2009) como resultado de la ampliación de los programas gubernamentales y el incremento en el valor transferido, mientras que el ingreso laboral creció en un tercio.

El origen del ingreso laboral es diverso; cuatro fuentes representan más del 80%: salarios no agrícolas, salarios agrícolas, agricultura familiar y otras actividades familiares no agrícolas, en ese orden de importancia. Entre el 2004 y el 2008 los ingresos agrícolas y no agrícolas por cuenta propia crecen menos o decrecen (en términos reales) en relación con los ingresos como asalariados tanto en agricultura, como en actividades no agrícolas. Ello está relacionado tanto al mayor dinamismo del mercado laboral y el incremento en el salario real, como a problemas en las actividades por cuenta propia que emprenden las familias y a la debilidad de las políticas públicas que están dirigidas a ellas.

Ingresos rurales (USD reales). Composición del ingreso laboral



Ingresos rurales (USD reales). Composición del ingreso por transferencias



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

En efecto, los ingresos procedentes de salarios crecen en mayor medida que los demás entre el 2004 y el 2008, como consecuencia de las mayores oportunidades laborales y de los incrementos salariales, no solo nominales sino también reales. Entre el 2004 y el 2008 el salario nominal se incrementó en el 47% y el salario real (entre el 2001 y el 2009) en el 12%[20].

Ello parece modificarse para el año 2009, año en que disminuyen los ingresos laborales y suben aquellos originados en las actividades por cuenta propia, muy seguramente como resultado de los cambios en política pública y en la caída de los precios de los productos agropecuarios. Ello contrajo el mercado laboral, dado el impacto que la crisis tuvo sobre la actividad empresarial, en un momento en que adicionalmente se procedía a regularlo más fuertemente. Los hogares rurales en este contexto pusieron más énfasis en la actividad agropecuaria en sus parcelas.

En los años 2008 y 2009 la mayor fuente de ingresos rurales es la actividad agropecuaria, mientras que el salario es el mayor generador de ingreso en los hogares rurales. La actividad agrícola contribuye con el 47% en promedio del total de ingresos y los salarios con el 47%. Sin embargo, mientras la participación de la agricultura crece en el ingreso a lo largo del tiempo, el salario redujo su participación en 5 puntos durante el 2009 llegando a los niveles del 2004. El año 2009 el ingreso agrícola por salarios se redujo en un 7%, el ingreso por cuenta propia no agrícola baja en un 4%, mientras que el ingreso agrícola por cuenta propia se incrementó en un 58% y el ingreso no agrícola por salarios creció en un 10%.

[20] Anexo 4

Ingreso reales. Composición de los hogares rurales

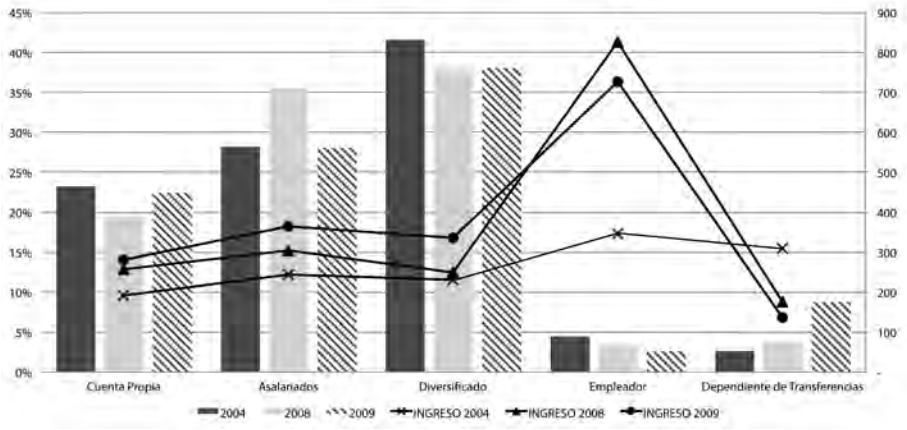
Fuente de ingreso	Total		
	2004	2008	2009
Ingreso laboral			
Por rama de actividad			
Agrícola	46%	47%	48%
No agrícola	42%	41%	37%
Según fuente			
Salarios	46%	50%	45%
No salarios	42%	38%	39%
Ingreso no laboral			
Ingreso por pensión	2%	2%	2%
Remesas	5%	2%	1%
Transferencias	5%	7%	10%

Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Hogares pobres

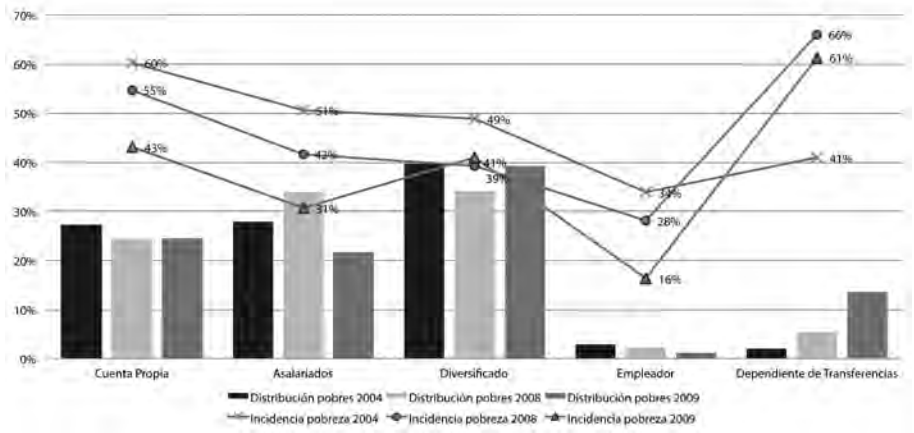
En términos generales hay una reducción del número de hogares rurales pobres entre el 2004 y 2009, con una reducción mayor en su número entre el 2008 y el 2009, que entre el 2004 y el 2008. El porcentaje de hogares pobres presenta reducciones significativas en las categorías de asalariados (51% al 31%), cuenta propia (60% a 43%) y actividades diversificadas (49% al 39%). Por el contrario los hogares pobres dependientes de transferencias crecen de manera significativa, seguramente como resultado de la ampliación en cobertura de los programas públicos como el Bono de Desarrollo Humano. De esa manera y durante la década del 2000 parece producirse un doble proceso: por un lado, salida de la pobreza de los hogares por medio, aun cuando no exclusivamente, del mercado laboral y por otro, seguramente entre los más pobres, incorporación a los programas de transferencias fiscales. De hecho los programas de transferencias parecen haber mejorado su focalización hacia los hogares pobres.

Población rural pobre por actividad. Según fuente de ingreso



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Número de hogares pobres. En función del ingreso

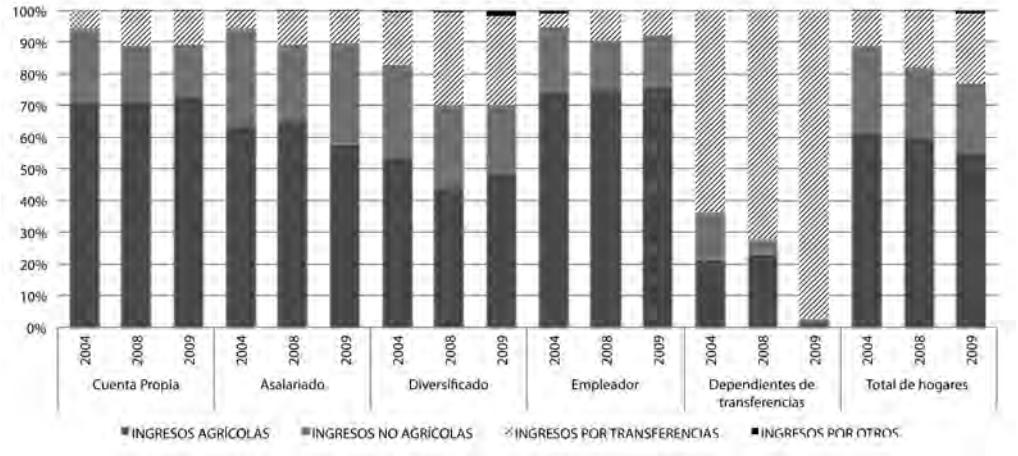


Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Si en el año 2004, un 40% de los hogares rurales pobres tenían una economía diversificada, un 27% trabajan en cuenta propia y 28% son asalariados, los dependientes de transferencias eran el 2% y los empleadores el 3%, para el 2009 los diversificados eran el 39%, los asalariados eran el 21% y aquellos por cuenta propia el 24%, con un crecimiento importante de los hogares pobres dependientes de transferencias que pasan del 5% al 14% de participación. La incidencia de la pobreza era mayor entre el tipo de hogares por cuenta propia, aquellos dependientes de transferencias y los diversificados, mientras que era menor entre los que dependían de salarios.

En cuanto al origen de los ingresos de los hogares pobres, es visible un incremento de ingresos originados en transferencias, mientras que aquellos originados en actividades agrícolas y no agrícolas se mantienen más o menos estables en todas los tipos de hogares, con la excepción de los hogares diversificados, en quienes la actividad agrícola pierde peso.

Ingreso de los pobres



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Durante el período analizado la composición de los ingresos de las familias rurales pobres tuvieron modificaciones importantes. Si en el 2004, el 62% de los ingresos provenían de la agricultura, el 28% de actividades no agrícolas y un 9% de transferencias; en cuanto a fuentes, los ingresos originados en salarios eran el 47% y aquellos originados en actividades por cuenta propia constituían el 42%; para el año 2009, el peso de los ingresos agrícolas se había reducido a 55% y el de actividades no agrícolas al 22%, mientras que las transferencias subieron al 21%, al tiempo que bajaron como fuente de ingresos los salarios y los ingresos originados en actividad propia. Los ingresos originados en remesas de familiares migrantes no tienen importancia entre los hogares pobres, mientras que si lo tienen entre los hogares rurales no pobres.

Ingreso reales. Composición de los hogares pobres rurales

Fuente de ingreso	Hogares pobres			Hogares pobres		
	2004	2008	2009	2004/2008	2008/2009	2004/2009
Ingreso laboral	Composición			Variación		
Por rama de actividad						
Agrícola	62%	60%	55%	7%	2%	9%
No agrícola	28%	22%	22%	-12%	11%	-2%
Según fuente						
Salarios	47%	49%	39%	14%	-12%	1%
No salarios	42%	34%	39%	-13%	28%	12%
Ingreso no laboral						
Ingreso por pensión	0%	0%	1%	3%	96%	101%
Remesas	1%	1%	1%	-5%	-19%	-23%
Transferencias	9%	16%	21%	101%	43%	186%

Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

La afirmación de que la década de los 2000 fue una de crecimiento pro-pobre tiene sustento en dos criterios básicos: la reducción en el número de familias rurales pobres, tanto en términos absolutos como relativos, pero también en el hecho de que los ingresos reales de las familias pobres subieron en un 22% entre el 2004 y el 2009. El origen principal del incremento de los ingresos reales se encuentra en los salarios.

Sin embargo y a pesar de que mejoran los ingresos reales de las familias rurales, entre el 2004 y el 2009 se amplía la desigualdad entre hogares pobres y no pobres, especialmente en aquellos por cuenta propia, empleadores y dependientes de transferencias. El ingreso per cápita real de los hogares pobres en el año 2004 era 2,7 veces el ingreso de los hogares no pobres, mientras que en el 2009 era 2,8 veces Si comparamos la desigualdad entre hogares pobres y no pobres en los diversos tipos, la desigualdad es mayor entre empleadores y dependientes de transferencias y es menor entre quienes dependen de salarios.

La desigualdad seguramente se relaciona con diferencias en cuanto a dotación de activos productivos, tierra y riego, pero también nivel educativo y a diferencias entre trasferencias fiscales y remesas, entre quienes dependen de ellas. La poca diferenciación por el contrario en el mercado laboral puede deberse a una demanda laboral que no necesariamente premia diferencias en los atributos y capacidades de los trabajadores.

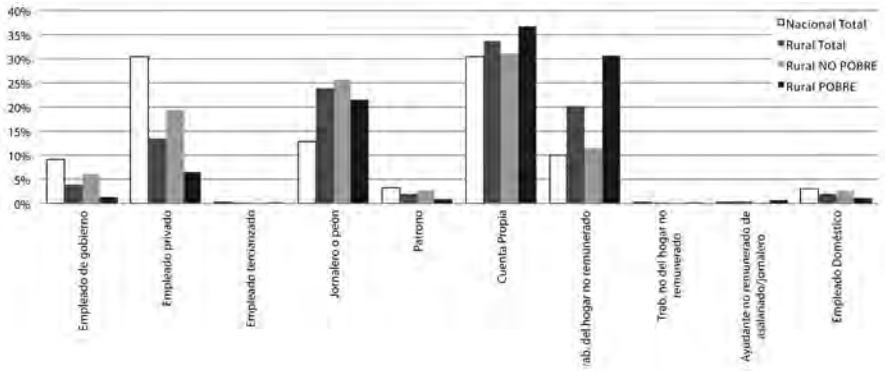
3.2. Caracterización socio-demográfica de los hogares rurales pobres (con base en datos de empleo)

La información sobre empleo parece confirmar que en general los trabajadores rurales no pobres tienden a emplearse como asalariados o como empleados, mientras que las personas pobres se emplean en activi-

dades por cuenta propia. Así, para el año 2010 el empleo en actividades de cuenta propia (38%), trabajadores no remunerados (31%) y jornaleros o peones (22%) predominó entre los pobres rurales. En esa misma línea, la incidencia de pobreza es mayor entre quienes se emplean por cuenta propia, que entre quienes lo hacen como asalariados.

Los pobres rurales se emplean principalmente en la agricultura, sea como asalariados o por cuenta propia. Las actividades no agrícolas tienen poca significación y si bien su importancia ha aumentado, especialmente para quienes se emplean por su cuenta, apenas da empleo a un 15% de la PEA rural. Sin embargo de ello, cabe mencionar que de acuerdo al más reciente censo de población, la PEA rural ocupada en actividades no agrícolas es hoy del 52%, un incremento de 10% respecto al censo anterior del 2001.

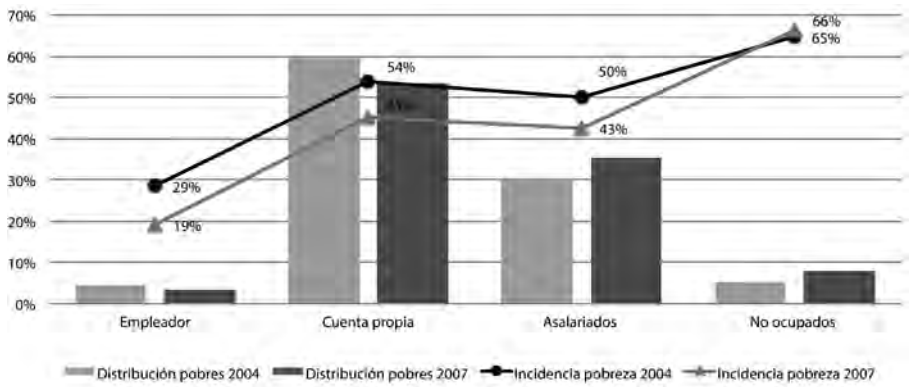
Empleo 2010. Participación por actividad



Fuente: Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Area Urbana y Rural. 2010

El análisis del empleo permite afirmar que la actividad por cuenta propia o como trabajador familiar no remunerado está fuertemente asociada con la pobreza. Sin embargo, durante la década del 2000 el trabajo como asalariado o como empleado se constituyó en una vía significativa de salida de la pobreza, mientras que las actividades por cuenta propia no jugaron tal rol. En la última década, la forma de empleo que más crece entre pobres y no pobres es como asalariados, tanto agrícolas, como pluriactivos, por el contrario, decrece el empleo como cuenta propia y como empleador. Ello parece reiterar el hecho que durante la década del 2000 y muy especialmente hasta 2007, hubo un crecimiento pro-pobre basado en incorporación al trabajo asalariado.

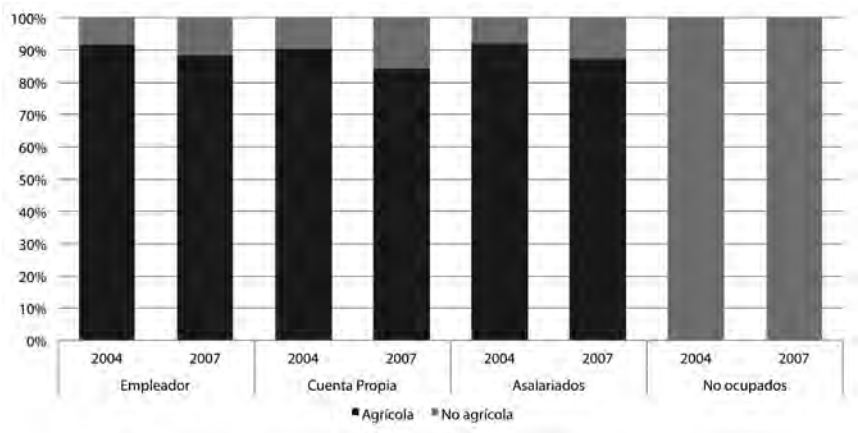
Numero de hogares pobres por la tipología de empleo. División por actividad



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Entre el 2004 y el 2007, los empleados por cuenta propia son la mitad de la PEA rural, aun cuando con una tendencia a reducirse como proporción; por el contrario el número de asalariados rurales pobres constituyen aproximadamente un tercio de la PEA, pero con tendencia al incremento. Al mismo tiempo, la incidencia de la pobreza es mayor entre quienes se ocupan por cuenta propia, que entre quienes se emplean como asalariados.

Ingresos de hogares pobres desde la perspectiva de empleo



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

3.3. Características socio-demográficas de los hogares rurales pobres

Los hogares rurales en el 2009 estaban en un 19,3% dirigidos por mujeres y un 15% eran hogares indígenas, la edad promedio del jefe del hogar era de 53,9 años con una escolaridad igualmente promedio de 4.8 años. El número de miembros por hogar era de 4.2 personas, de los que 1.5 aportaban al ingreso de la familia. Respecto al 2004 es visible un envejecimiento de la población rural, la edad promedio del jefe de hogar rural pasó de 50,4 años el 2004 a los ya mencionados 53,9 años, una reducción en el número de miembros del hogar, un mantenimiento de la proporción de hogares con jefa mujer y jefe indígena y, lo que es preocupante, ningún avance en términos de educación del jefe de hogar. Ello refleja tanto el envejecimiento de los jefes de hogar rurales y la poca incorporación de jóvenes a la actividad agrícola.

Al comparar las características socio demográficas de los hogares rurales pobres y no pobres se encuentra que los primeros tienden a ser en mayor proporción indígenas (21,3% respecto a 10,9%), tener menor escolaridad, ser familias más numerosas, pero tener un menor número de perceptores de ingresos y por tanto una tasa de dependencia mayor, respecto al conjunto de hogares. Ello confirma observaciones anteriores sobre la relación existente entre pobreza rural bajo nivel educativo, mayor número de niños y ser indígena[21]. Al mismo tiempo la brecha entre hogares pobres y no pobres se amplió entre el 2004 y el 2009: el ingreso promedio es en el 2009 de US$ 32.3 per cápita, un 25% del ingreso de las familias no pobres y si bien el ingreso de los hogares pobres subió entre el 2004 y el 2009 en un 30%, el de los hogares no pobres subió en un 38%.

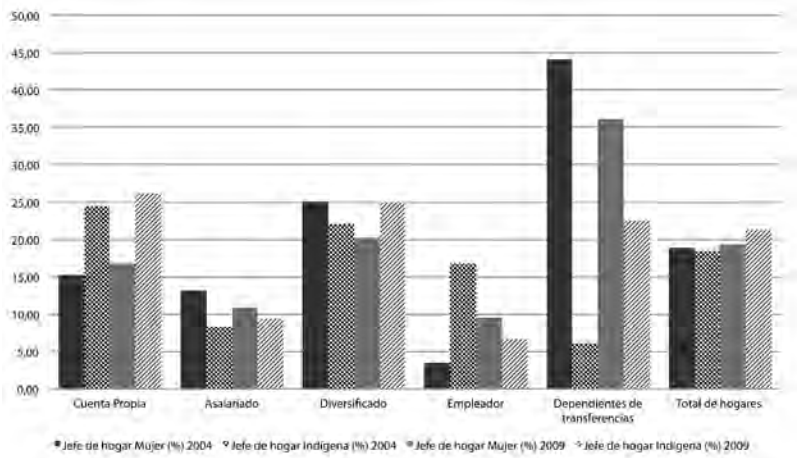
Si consideramos la tipología de hogares basada en la fuente principal de ingresos[22], para el año 2009, aquellos por cuenta propia pobres tienden a tener en mayor número un jefe de hogar masculino, ser indígenas

[21] Ver Banco Mundial

[22] Los hogares se clasifican por la fuente de ingresos que represente un 75% o más del ingreso total, pudiendo ser: "cuenta propia", "asalariado", "empleador" y "dependientes de transferencias"; si ninguna fuente alcanza el 75%, el hogar se denomina "diversificado" .

en mayor proporción y disponer de un ingreso per cápita parecido a aquel de todos los hogares pobres. Los hogares asalariados tienden a tener su jefe de hogar más joven que en el resto de hogares, en general son en menor proporción indígenas o con jefas de hogar mujeres y disponen de un ingreso mayor per cápita que en las otras categorías. Los hogares indígenas tienden a ser más agrícolas, que aquellos que no lo son.

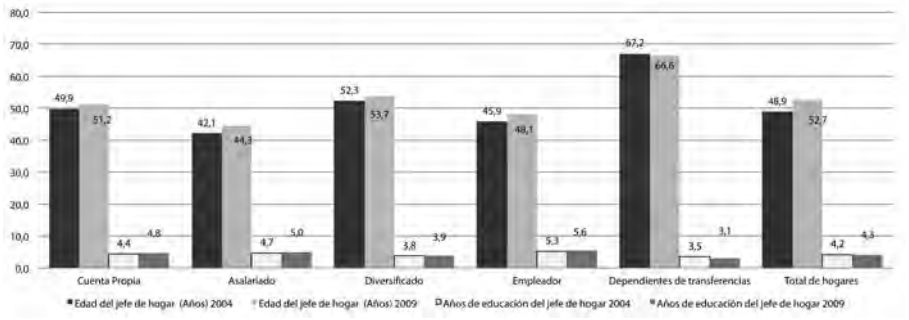
Características de los hogares rurales pobres



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

En lo que hace a los hogares diversificados pobres tienen jefes de hogar mayores, tanto entre pobres como no pobres, una tasa de dependencia menor y están mayormente representados entre quienes tienen familias cuya jefe es mujer y son indígenas. Finalmente en aquellos hogares que dependen de transferencias, ellos tienden a tener su jefe de familia de mayor edad que en los otros grupos, bordeando los sesenta años, tienen el mayor porcentaje de jefas mujeres que otras categorías, y con un alto nivel de indígenas. Tienen un menor número de receptores de ingresos que en los otros tipos de hogares, un menor nivel educativo y hogares más pequeños. En cuanto a los empleadores pobres sus niveles de ingreso son más bajos (un 10% apenas) que los no pobres. También su nivel educativo es mayor, tienden a ser no indígenas y estar en menor proporción dirigidos por mujeres.

Características de los hogares pobres



Fuente: FAO en base de los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2004, 2008, 2009.

Si la actividad agropecuaria tiende a ser la predominante entre las familias por cuenta propia, hay una muy fuerte asociación con la agricultura familiar de subsistencia. Estas familias tienen jefes de hogar de edad

más avanzada, menor grado de escolaridad, son indígenas en mayor proporción, retienen menos miembros jóvenes en el hogar y por el contrario tienen un mayor número con más de 60 años. Los hogares indígenas tienden a ser más agrícolas que los que no lo son y tener como jefes de hogar hombres.

En el caso de los hogares por cuenta propia pluriactivos tienden a tener jefes de hogar más jóvenes y algo más educados que aquellos que se dedican a la agricultura y sobre todo caracterizarse por familias más numerosas y con capacidad de retener a sus miembros jóvenes en mayor número que en otra actividad.

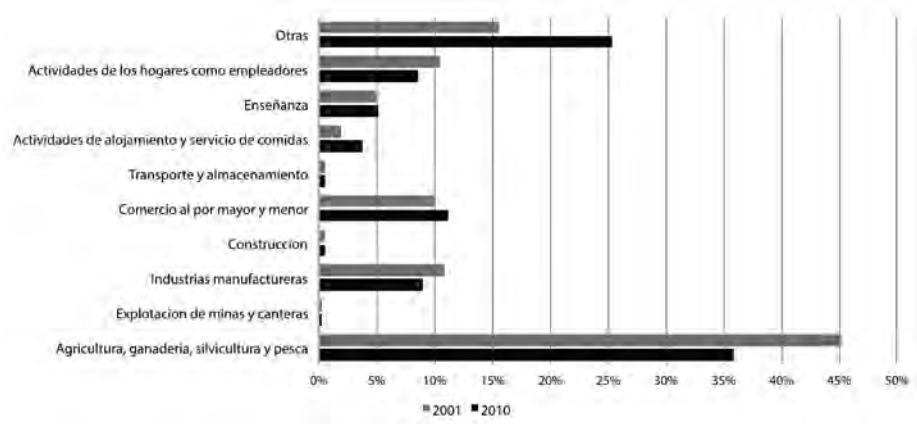
3.4. Las mujeres en los hogares rurales pobres

En Ecuador el 19,3% de los hogares rurales están jefeados por mujeres, sin que haya una diferencia importante en esa proporción entre hogares pobres y no pobres. De acuerdo a la información censal, las mujeres rurales se ocupan principalmente en actividades agropecuarias, en comercio, en actividades manufactureras, en hoteles y servicios de comida y en otras actividades no especificadas. En términos de categoría de ocupación, la mujer fundamentalmente trabaja por cuenta propia (41% de las mujeres en el 2010), pero además un número importante de mujeres son empleadas u obreras privadas (19%) y empleadas domesticas (10%)[23].

En general, las mujeres rurales empleadas tienen un menor nivel de escolaridad que los hombres, aun cuando la brecha disminuyó significativamente en la década del 2000. Las mujeres aumentaron su nivel de escolaridad en todos los niveles educativos[24].

Si consideramos los hogares que tienen jefe mujer de acuerdo a la tipología de hogares por fuentes principales de ingresos, el mayor número se encuentra entre aquellos definidos como cuenta propia, especialmente entre los que se dedican a actividades no agrícolas. En efecto, el 31.7% de los hogares empleados en actividades no agrícolas son liderados por mujeres. Esos porcentajes para actividades agrícolas (16,8%) y pluri-activos (14,7%) son menores.

Principales actividades de la PEA en que se ocupa la población femenina rural



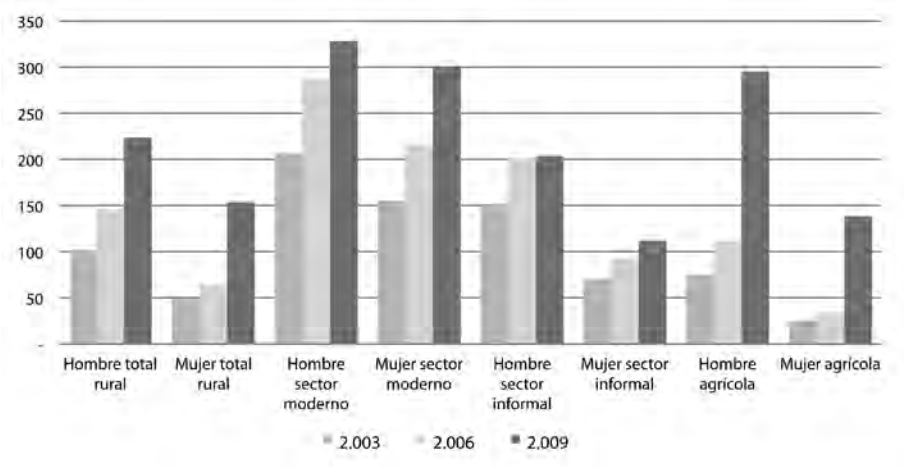
Fuente: Censos de Población y Vivienda 2001, 2010. INEC.

23 Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010

24 INEC, Censos de Población del 2001 y del 2010. De acuerdo a estos la proporción de mujeres con educación primaria completa pasó del 9% al 15% entre el 2001 y el 2010, del 13% al 20% en educación secundaria y del 3% al 7% en educación superior.

En general, las mujeres perciben ingresos más bajos que los de los hombres, independientemente de la categoría ocupacional en que se ocupan. Para el 2003 el ingreso promedio mensual de la mujer es apenas el 34% que el ingreso del hombre, mientras que para el 2009 se incrementó al 47%, lo que indica una disminución de la brecha entre hombres y mujeres.

Ingreso promedio mensual rural. Según actividad



Fuente: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo: 2003, 2006, 2009.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS GENERALES Y SECTORIALES DIRIGIDAS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La pobreza es un problema generalizado en los países de América Latina, a pesar de las políticas aplicadas y las inversiones realizadas, las evidencias sugieren que el fenómeno en el medio rural no ha disminuido en las dimensiones que son deseables. Ello es una consecuencia, tanto de la insuficiencia de activos (capital natural, físico, financiero, humano y social) en la población más pobre, la ausencia de coherencia entre políticas macro-económicas y sociales, las políticas sectoriales y los instrumentos específicos dirigidos a mejorar las capacidades de los pobres y de las capacidades de los pobres para influir en las políticas públicas. A ello se unen muchas veces las debilidades de las instituciones responsables de instrumentar tales políticas.

En esta sección se pretende describir los elementos generales de la estrategia ecuatoriana de superación de la pobreza especialmente rural durante la última década, apoyándose en una sistematización de las políticas, programas y proyectos que se aplicaron y sus posibles impactos en términos generales.

4.1. Elementos generales de la estrategia de superación de la pobreza general y rural

Como se señaló anteriormente, durante la década se aplicaron dos tipos de estrategias diferenciadas para superar la pobreza. La primera que caracteriza el período 2001 al 2006 y la segunda desde el 2007 hasta la fecha. Esta periodización está marcada por las diferencias de énfasis que ponen las coaliciones políticas dominantes en cada período en cuanto al papel relativo del estado, el mercado y la sociedad civil, los modelos de desarrollo impulsados y las políticas macroeconómicas y sectoriales derivadas. De ellas se derivan las estrategias por medio de las cuales se busca la reducción de la pobreza, en nuestro caso rural y la disminución de la desigualdad.

Durante la primera parte de la década la estrategia de reducción de la pobreza estuvo enmarcada en los siguientes elementos:

1. Estabilidad macroeconómica y crecimiento como una condición necesaria para reducir la pobreza. Para ello se prioriza una política fiscal prudente dirigida a controlar la inflación y el establecimiento de fondos de estabilización, dirigidos en parte al pago de la deuda externa. Se espera que la inversión privada juegue un papel importante en la construcción de bienes públicos, por medio de marcos normativos que le den seguridad jurídica. El comercio exterior se considera un componente importante para el crecimiento económico y se prioriza la negociación de tratados comerciales que beneficien la producción exportable del país, principalmente primaria: petróleo y productos agrícolas.

2. Establecimiento de políticas sociales "focalizadas" (bajo un ambiente de restricción fiscal), creando subsidios a la demanda por vía de transferencias fiscales a los grupos más pobres, buscando recuperar los costos de los servicios sociales, e introduciendo mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público (cuasi-mercados). La idea básica es que la política económica vía incentivos a la inversión genera una demanda creciente por empleo y que la política social, vía transferencias fiscales, apoye a los grupos sociales más vulnerables.

3. Incentivos fiscales y crediticios para el fomento productivo y social por medio de asignaciones fiscales originados en los fondos de estabilización (constituido por los excedentes del precio del petróleo sobre el precio de referencia establecido en la proforma presupuestaria) para el desarrollo productivo y social, que incluían recursos para reactivación productiva, inversión en infraestructura eléctrica y de carreteras, inversión social, remediación ambiental e investigación en ciencia y tecnología. Dado el incremento del precio del petróleo, esos fondos crecieron de manera significativa.

4. Establecimiento de políticas de apoyo en frontera para proteger la producción agrícola sensible Durante todo este periodo hubo una política de protección a buena parte de los productos agrícolas transables: arroz, leche, carnes, aceites y en menor medida maíz y soya, limitando las importaciones, aplicando el sistema andino de franjas de precios y utilizando sistemas administrativos de control a las importaciones alimenticias.

5. Gestión de proyectos por parte del sector público para la dotación de ciertos activos productivos estratégicos para el fomento productivo agropecuario. En buena parte se trató de proyectos financiados por la banca internacional de desarrollo para modernizar la institucionalidad agropecuaria y mejorar los sistemas de información, investigación, extensión y sanidad agropecuaria.

6. Delegación más o menos explícita a los organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales para llevar adelante programas y proyectos entre la población rural pobre y muy especialmente la agricultura familiar de subsistencia.

A partir de las elecciones del 2006 y del gobierno del Presidente Correa este enfoque de políticas públicas, descrito por el nuevo bloque gobernante como larga noche neoliberal, se abandona y una nueva visión de políticas para la reducción de la pobreza es puesta en marcha. La estrategia de reducción de la pobreza parte de la nueva Constitución de la República (2008), donde se contemplan los principios básicos para la estructuración de una economía social e incluyente cuya finalidad es asegurar los derechos de los ciudadanos. De hecho la constitución define al Ecuador como un estado de derechos y justicia social, los mismos que son enumerados extensamente. Adicionalmente, la nueva constitución propugna la necesidad de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, a través del fomento a la producción agrícola y alimenticia,l

principalmente entre pequeños y medianos productores[25]. A través de la nueva norma constitucional, el Estado está obligado a implementar un conjunto de políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales con la finalidad de lograr la satisfacción de esos derechos básicos.

Ello marca un viraje sustancial respecto al papel regulador que tenía como efecto de las políticas de liberalización y ajuste estructural. El Artículo 3 de la nueva Constitución establece que el Estado se encarga de: ***"planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir,"*** convirtiéndose en actor responsable de los procesos de planificación, diseño e implementación de programas contra la pobreza, la reducción de brechas de pobreza y desigualdad, la incorporación del enfoque de género en planes y programas y el respeto a los derechos de la naturaleza, en definitiva buscar las condiciones que permitan alcanzar el Buen Vivir, objetivo último de la sociedad. El Buen Vivir o Sumak Kawsay es definido como una forma de relación entre personas y entre estas, el reconocimiento a su diversidad y una forma de relación con la naturaleza que permite su realización como personas y sociedades.

El nuevo enfoque se implementa por medio del Plan Nacional de Desarrollo de obligatorio cumplimiento para el sector público. La estrategia de desarrollo tiene dos pilares, la transformación productiva y el fomento de políticas nacionales de inclusión económica y social encaminadas a reducir brechas socioeconómicas existentes en el país. Estas son visualizadas no solo en términos de ingresos, sino también de género, interculturales y territoriales.

La transformación productiva se basa en propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria, donde se busca impulsar el buen vivir rural a través de la concepción territorial. Esto implica la generación de mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, el desarrollo de iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios, la revalorización de las culturas campesinas, la generación de espacios de diálogo y concertación para la planificación local y definición de actividades productivas dinamizadoras de los territorios.

La transformación productiva pretende corregir los desequilibrios en la brecha tecnológica, corregir las diferencias de productividad intersectorial y entre actores de diferentes tamaños de emprendimiento económico, incentivar actividades generadoras de empleo y valor agregado; y reducir las brechas sociales e inequidad en la distribución del ingreso. Para lograr estos cambios se han establecido grandes estrategias:

- Estrategia de desarrollo industrial y de promoción de exportaciones. Inversión pública y generación de incentivos para el fomento productivo. Particular énfasis en la promoción de la oferta exportable y programas dirigidos a la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- Estrategia de fomento del emprendimiento y democratización de la transformación productiva. Fomento de iniciativas que impulsan la producción, la generación de empleo y el desarrollo económico territorial, buscando una mayor participación asociativa en el desarrollo y potenciando las economías locales y rurales, en el marco del aprovechamiento de las ventajas competitivas territoriales especialmente en las áreas de mayor pobreza urbana y rural.

[25] La Constitución establece entre otros, que *"la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente"*. Ello incluye desde asegurar la agro-biodiversidad y la adopción de políticas fiscales, tributarias y arancelarias para proteger la producción nacional de alimentos y limitar las importaciones.

- Estrategia de fomento de la innovación y de mejora del talento humano. Esto implica la dotación de talento humano de calidad para enfrentar los desafíos de la transformación productiva, desde los niveles de decisión; una plataforma de generación, difusión y aplicación del conocimiento.
- El apoyo al desarrollo productivo concentrado en la dotación de activos, partiendo de la distribución de las tierras, la dotación de asistencia técnica, la capacitación y el apoyo a los emprendimientos.

- La estrategia de mejora de la productividad y calidad de las mipymes o productores, donde la idea es reducir las diferencias de desempeño entre actores e incorporar una creciente mano de obra al mercado de trabajo formal con salarios dignos.

- Procesos de inclusión económica y social a sectores vulnerables y estratégicos: programas dirigidos al retorno de la migración, la inclusión de jóvenes en el mercado laboral y la participación de las mujeres en las actividades productivas.

La política nacional de inclusión económica se concibe como una herramienta cuyo propósito es combatir la pobreza y la exclusión, por medio de la generación de fuentes de ingresos y empleos, vinculada a iniciativas de inclusión económica y social y acompañada de mayor acceso a oportunidades, servicios básicos, vivienda, salud y educación de calidad. Sus principales estrategias son:

a. Reducir las brechas bajo el principio básico de la equidad, enfatizando acciones positivas en grupos de atención prioritaria (infancia, juventud, mujeres, grupos étnicos, sectores populares, entre otros), así como enfatizando temas de corresponsabilidad, promoción del tejido social y dotación de capacidades organizativas principalmente.

b. La nueva política social se enmarca en la solidaridad, la universalidad y la gratuidad en servicios sociales claves que se consideran como bienes públicos, asegurando derechos para la construcción efectiva de ciudadanía (educación, salud, protección y seguridad social).

c. La estrategia busca articular ciudadanos y colectivos en situación de exclusión a dinámicas económica sostenibles y equitativas en un marco de desarrollo endógeno. Políticas que no solo miran el consumo y la redistribución sino que apuntan al modo de producción y distribución (acceso a activos productivos, nuevos modos de regulación), promoviendo la inclusión socioeconómica y el empoderamiento de los sectores campesinos y populares como actores económicos de la economía popular y solidaria, capaces de apoyar a la construcción de un nuevo sistema económico que actúa con el mercado.

d. La nueva política social se enmarca en la recuperación del rol del Estado, bajo una gestión articulada, moderna, eficiente, transparente con lineamientos y metas claras, donde este ejerce la rectoría pero con miras a actuar desconcentrada y descentralizadamente en los territorios.

4.2. Programas dirigidos a la reducción de la pobreza rural

La política de reducción de la pobreza durante la primera parte de la época se caracterizó por la distinción de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía principalmente la responsabilidad de resolver la problemática de empleo (actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso) y el segundo, proveer de bienes públicos necesarios para el desarrollo del sector privado, defender la producción nacional por medio de políticas de frontera y ejecutar programas dirigidos a los grupos pobres, básicamente proyectos de desarrollo local y transferencias condicionadas de ingresos.

Durante la segunda parte de la década, la nueva Constitución pone énfasis en el desarrollo productivo y social con miras a la reducción de la pobreza. El énfasis está dado en la dotación de activos productivos principalmente para pequeños y medianos productores, políticas de impulso a la universalización de derechos, sin abandonar los programas de transferencias condicionadas, la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo rural. El Estado retoma su actividad en los campos de investigación, transferencia de tecnología, construcción de infraestructura productiva, almacenamiento de cosechas, seguro agrícola e impulso a proyectos asociativos en el campo de la producción. A diferencia del período anterior los programas sociales son enteramente financiados con recursos públicos.

Políticas 2000-2006

Políticas Predominantes entre el 2000 y el 2006

Políticas Dirigidas a las personas	Políticas territoriales	Políticas Sectoriales	Políticas Redistributivas
Bono de Desarrollo Humano	Proyectos de Desarrollo Local financiados en parte por la Banca de Desarrollo Multilateral y la cooperación Bilateral PROLOCAL PRODEPINE Proyectos de desarrollo rural en Imbabura	Desarrollo de Bienes Públicos agropecuarios: sanidad agropecuaria e información. Protección en frontera Impulso a las exportaciones tanto en empresas como entre pequeños productores rurales Consejos mixtos público privados para definir políticas por cadena Apoyo a la Investigación y Transferencia de Tecnología	Apoyo a programas privados de compra de Tierras

4.2.1. Políticas de fomento Productivo

Durante la primera parte de los noventa la política agropecuaria está relacionada a las políticas de promoción de exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales; al tiempo que se busca defender la producción nacional de bienes transables por medio de una mezcla de políticas arancelarias y no arancelarias. De manera secundaria y normalmente por fuera del sector público agropecuario se ejecutan programas y proyectos dirigidos a apoyar a los pequeños y medianos productores, así como a los grupos sociales pobres. El Estado se concentra en el establecimiento de políticas de apoyo en frontera, de comercialización, de dotación de crédito y de transferencia tecnológica:

a. El mantenimiento del Sistema Andino de Franja de Precios, como mecanismo de estabilización de precios internos que protegen el precio de ciertos productos agropecuarios sensibles a las fluctuaciones en el mercado internacional, debido principalmente a las políticas de subsidios de los países desarrollados y a la volatilidad de los precios internacionales.

b. El establecimiento de licencias de importación para productos agrícolas sensibles.

c. Puesta en funcionamiento de Consejos Consultivos Agropecuarios para el manejo de la política de estímulo vertical, a través del diálogo, participación y acuerdos de los sectores organizados de las cadenas productivas: arroz - piladoras, maíz - balanceados - avicultura, leche - lácteos, cárnicos, papa, caña - azúcar, horticultura, palma - oleaginosas, direccionados principalmente al tema de comercialización y competitividad de la cadena.

d. Apoyo a la modernización y desarrollo del sistema público de sanidad agropecuaria, sistema de información agropecuaria y apoyo para el desarrollo de un sistema público privado para la investigación y transferencia de tecnología.

e. Dotación de crédito a pequeños productores a través de las instituciones nacionales crediticias y el establecimiento de programas de fomento al mercado financiero.

a. Programa de modernización de servicios agropecuarios PROMSA

El Programa realizado con financiamiento del Banco Mundial (prestamo BIRF: 1999-2003) y del BID buscó contribuir al incremento de la productividad del sector agropecuario y mejorar la calidad de la producción a través de la modernización de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria, bajo los principios de competitividad, participación y colaboración con el sector privado y las ONG.

Sus objetivos fueron: entregar a los productores una oferta tecnológica que responda a las necesidades del mercado, mejorar el acceso la calidad de los servicios de transferencia tecnológica y fortalecer la infraestructura y presentación de los servicios de sanidad agropecuaria. La población alcanzada por este programa fue de 13500 pequeños productores, organizados en al menos 508 grupos. Para el año 2002 el 58% tenía personería jurídica, el 28% accedió a crédito asociativo, un 37% compró grupalmente insumos y un 28% hizo ventas asociativas[26].

b. Proyecto Servicio de Información y Censo Agropecuario. SICA.

El SICA fue un proyecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (1998-2004), igualmente financiado por el Banco Mundial, cuyo objetivo fue ofrecer un servicio permanente de información y asesoría dirigido al fortalecer y perfeccionar la toma de decisiones en políticas sectoriales públicas, así como los análisis que sustenten decisiones de inversión y gestión privadas. Su principal tarea se concretó en la realización del III Censo Nacional Agropecuario (año 2000) y el establecimiento de un sistema de información pública sobre el sector agropecuario.

Este servicio dotó de información nacional e internacional en once subsectores productivos (cadenas agroalimentarias) sinérgicamente relacionadas con temas relevantes para el sector, incluyendo el avance y la determinación de posiciones respecto de las diversas negociaciones comerciales internacionales en que participa el Ecuador y la valoración e interpretación de los datos del Censo Agropecuario.

Entre sus principales logros, además de la realización del Censo Agropecuario estuvo el establecimiento de consejos consultivos de las cadenas de arroz, maíz, pollo y cerdo, lácteos y cárnicos, palma aceitera, banano, cacao, papa y soya.

[26] Julio Berdegué. Evaluación del Componente de Transferencia de Tecnología del PROMSA, Quito 2002.

4.2.2. Proyectos de Desarrollo rural y Territorial

En forma paralela a las políticas sectoriales mencionadas y por fuera de la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se pusieron en marcha un conjunto de programas y proyectos de desarrollo rural, la mayoría con financiamiento de la Banca Multilateral, dirigidos principalmente al cofinanciamiento de pequeños proyectos productivos, la dotación de información, apoyo a cadenas productivas, titulación de tierras, dotación de asistencia técnica y crédito:

a. Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local, PROLOCAL. Este proyecto financiado por el Banco Mundial y el FIDA, tuvo como objetivo impulsar procesos locales de desarrollo sostenible, dentro de un objetivo superior de establecer las bases para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Trabajó en seis microrregiones en varios temas: gestión del desarrollo local, fortalecimiento del talento humano, fondos de inversión local, gerencia de proyectos y fortalecimiento de entidades financieras locales.

Su período de ejecución fue de mayo del 2002 a diciembre del 2007. Cofinanció 450 iniciativas locales productivas y de comercialización y se dotó de capacidades y de fortalecimiento institucional a 33 municipios, 123 juntas parroquiales, 56 organizaciones de segundo grado y 200 organizaciones sociales de base, entre otros. De una u otra manera el programa involucró a unas 84 mil familias rurales, de las cuales unas 38 mil accedieron a activos productivos y unas 27 mil a servicios de apoyo de calidad, un 51% de los cuales eran mujeres, fortaleció capacidades de unas 126 gobiernos locales y se fortalecieron capacidades de unas 720 organizaciones[27].

Sus principales líneas de acción pueden resumirse en planificación participativa y concertada del desarrollo, fortalecimiento del capital social y humano de las localidades, cofinanciamiento de iniciativas productivas y mejoramiento de la calidad de los servicios financieros rurales. El proyecto se ejecuta por medio de una unidad técnico administrativa ubicada en el entonces Ministerio de Bienestar Social, pero con autonomía técnica, administrativa y funcional. El financiamiento proviene de un préstamo del Banco Mundial por 48 millones de dólares, una donación de la Comisión Europea a través del Programa Ecuatoriano - Europeo de Seguridad Alimentaria PROEESA, los aportes de contraparte del gobierno y los aportes que surjan de los actores locales.

A partir de los propósitos fijados, la unidad del proyecto actúa en los siguientes componentes: a) Planificación del desarrollo local, por medio del cual se diseñan los planes locales de desarrollo, conjuntamente con las autoridades estatales locales, las organizaciones sociales y las instituciones privadas como universidades u ONG; b) fortalecimiento, a través de capacitación y acceso a información, de las capacidades técnicas y organizativas locales para el desarrollo de servicios en cada micro región; c) cofinanciamiento de iniciativas productivas de la sociedad civil organizada que generen empleo y valor agregado a la producción local, articulen los ámbitos rural-urbanos y realicen un manejo sustentable de los recursos naturales; y d) mejoramiento de los servicios financieros rurales

Los acompañamientos técnicos requeridos son cubiertos por técnicos independientes, organizaciones no gubernamentales o instituciones educativas que desarrollen sus actividades en el territorio de la micro región o de las provincias a las que estas pertenecen, y que serán contratados por las entidades ejecutoras en cada caso.

[27] World Bank, IMPLEMENTATION COMPLETION AND RESULTS REPORT (EECT-54542 EECT-57175 IBRD-70670 JPN-26674 JPN-54226), POVERTY REDUCTION AND LOCAL RURAL DEVELOPMENT (PROLOCAL) PROJECT, February, 2008

Dos factores son determinantes en el buen desempeño de PROLOCAL: la colaboración entre actores locales, integrando redes que fortalezcan el control social sobre los proyectos; y la independencia política de PROLOCAL, aspecto neurálgico para el éxito de programas de desarrollo rural. Con ello se busca limitar el clientelismo político, un problema que ha afectado tradicionalmente este tipo de programas. El proyecto cambio de nombre a PRODER en el 2007 y finalizó en el año 2008.

b. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos del Ecuador. PRODEPINE. El objetivo del proyecto fue mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afros del Ecuador, a través de facilitar su acceso a la tierra y el agua, además de financiar subproyectos de inversión definidos en procesos de microplanificación participativa e implementados por organizaciones y comunidades.

La población objetivo era de 815 mil personas en situación de pobreza, pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas. El programa tenía una intervención en 288 parroquias rurales, con énfasis en el desarrollo de capacidades de la organización y en la identificación, preparación e implementación de subproyectos y servicios útiles para las comunidades. Sus componentes eran: legislación de tierras y aguas, inversiones rurales, fortalecimiento del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos y fortalecimiento de los Pueblos Indígenas. Estuvo vigente entre 1998 y 2002.

c. Otros. Adicional a los anteriores que constituyen los de mayor impacto, están los programas PRAT sobre titulación de tierras, de servicios financieros rurales en la Sierra Norte, el Proyecto Bolívar II, el Programa de Crédito y Fomento Productivo para el Microproductor, el Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi, el Proyecto de Telecentros en el Sector Rural, entre otros.

4.2.3. Empleo y salarios

Las reformas laborales más notorias durante la primera parte de la década se relacionan primero con los cambios introducidos a través de la "Ley para la Transformación Económica del Ecuador" (Trole 1), dictada por el Congreso y expedida por el presidente Gustavo Noboa Bejarano (2000-2002) que introdujo en Ecuador el sistema del "trabajo por horas". Dicha Ley también introdujo la "unificación salarial" que suprimió la 15ª y 16ª remuneraciones y en forma progresiva la "Bonificación complementaria" y la "Compensación por el incremento del costo de vida". Quedó prohibida toda indexación salarial. Adicionalmente en el 2004, se introduce reformas cuya finalidad es lograr mayor "flexibilidad" en el mercado laboral y facilitar la intermediación laboral y la tercerización.

Paralelamente se adoptó un sistema de incremento de salarios anuales que normalmente siguió la tasa de inflación del país o se colocó ligeramente por encima de ella.

4.2.4. Políticas Sociales dirigidas a la pobreza

La política social hasta el 2006 es vista como una acción complementaria a la política económica, principalmente centrada en atender a los grupos más vulnerables de la población. La innovación más importante es la introducción de un sistema de transferencias de ingresos directas a familias bajo cierto nivel de ingresos, condicionada a asistencia escolar. A ellos se unieron otros programas de atención en el campo alimenticio y nutricional.

- Programa de transferencias monetarias condicionadas. Establecido inicialmente en 1998 como Bono de Solidaridad, para compensar subidas en los combustibles, el programa paulatinamente se convirtió en la principal política social, desembolsando anualmente alrededor de 1% del PIB en transferencias a

mujeres de hogares pobres y personas discapacitadas[28]. Para el año 2000 el programa de transferencias beneficiaba a un 45% de los hogares ecuatorianos. En el año 2003 el programa fue transformado a uno de transferencias condicionadas y denominado Bono de Desarrollo Humano. Desde ese año las transferencias estaban condicionadas a que los niños hasta 15 años estuviesen matriculados en escuelas y asistieran al 90% de las clases y que ellos y sus madres visitaran quincenalmente el centro de salud.

- Las diversas evaluaciones del programa demostraron que el Bono en general llegaba a la población intencionada y que los niños de las familias beneficiadas mejoraban su asistencia escolar, mejoraban ligeramente su situación nutricional y disminuían su participación en actividades laborales (Juan Ponce: 2008, 6). Para el año 2004 el programa siguió beneficiando a alrededor del 40% de las familias, con una inversión equivalente al 1% del PIB. No existe sin embargo, una evaluación que analice en forma diferenciada a las zonas rurales y urbanas, pero hay algunas indicaciones de menor desempeño del BDH en las zonas rurales.

- Programa de Alimentación Escolares iniciado en la década de los 90 y dirigido a mejorar la nutrición entre niños que asisten a escuelas localizados en zonas pobres. Tiene como objetivo mejorar la matrícula y la retención escolar mediante la entrega del desayuno y almuerzos escolares. Hacia mediados de la década del 2000 comenzó a articularse a programas de compras públicas, especialmente para la distribución de leche en polvo.

- Otros programas sociales significativos durante este período incluyen el seguro social campesino que realiza cobertura mínima de salud en las comunidades rurales, programas de cuidado infantil por medio de apoyo a maternidades en las zonas rurales pobres. Rob Vos et al encontró que estos programas en particular, así como el Bono de Desarrollo Humano, no solo tenían un efecto progresivo con relación al consumo, sino que adicionalmente eran pro-pobres.

Políticas 2007-2010

Con seguridad el cambio más significativo que se produce a raíz de la nueva Constitución ecuatoriana del 2008 y del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir es la articulación explícita entre las políticas para la transformación productiva, las políticas de empleo y salarios, las políticas sociales y las redistributivas. En función de ese objetivo, no solo se establece el mencionado plan de desarrollo, sino que se genera cambios en el sistema institucional público, mediante la creación de ministerios coordinadores de la producción, de desarrollo social, de política económica y de bienes intangibles (entre otros).

[28] Durante esos años la inversión en educación alcanzaba 2,5% del PI y en salud alrededor algo menos que el 1%.

Políticas orientadas a las personas (people centered)	Políticas territoriales (place based)	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
a) Protección social/ Desarrollo humano	b) Desarrollo territorial rural	c) Política sectorial Agricultura	d) Redistribución i. Acceso a activos productivos
Programas de transferenias condicionadas, programas de salud y educación con atención a grupos prioritarios Inclusión económica y social, compras públicas Programas focalizados: bono de desarrollo humano, INFA, Programa Aliméntate Ecuador	Clusters, cadenas de valor, alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial, zonas económicas especiales Programas de intervención terrial integral (PITIS) Fondos concursables Proyectos socio productivos	Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria Programa socio productivo Proneri Seguro agrícola, escuelas de la revolución agraria	Reforma agraria Plan de Tierras Fondo nacional de tierras
Ley de comprar públicas Ley de economía popular y solidaria		Ley de Tierras Ley de desarrollo agrario y empleo rural Ley de soberanía alimentaria	Ley de Tierras

4.2.5. Políticas y Programas para el Desarrollo Productivo

Al Estado se le atribuye por primera vez en la Constitución deberes específicos para el desarrollo productivo, el cual se enfoca bajo un esquema sistémico[29]: (1) acceso a servicios para la producción, (2) aplicación de apoyos y subsidios, (3) introducir el enfoque cultural como una opción para el desarrollo rural, (4) poner énfasis en el mejoramiento de la distribución y comercialización de alimentos, (5) otorgar un tratamiento especial y diferenciado a pequeños y medianos productores, (6) establecimiento de nuevas normas para acceso más equitativo sobre el uso y acceso a tierra y agua, (7) la definición de acciones que eviten la concentración y erradiquen la discriminación de todo tipo.

En el tema institucional se crea el Ministerio de Coordinación de la Producción, que articula la política productiva y a su vez se entrelaza con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social a través de comités institucionales. En este participan entre otros, los ministerios de agricultura, industrias, turismo, empleo y relaciones laborales. A través de la planificación, ausente hasta el 2006 en el área productiva, se puso en vigencia la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013, definiendo las bases para el desarrollo productivo del país en los próximos cuatro años. Estas se complementan con agendas para la transformación productiva provincial. Sus objetivos van más allá que el apoyo en frontera, y está dirigido a transformar el patrón de especialización primaria de la economía a otro con alto valor agregado, mejorar la productividad reduciendo brechas intersectoriales, democratizar el proceso de acumulación, maximizar la inversión y la infraestructura, propender a la eficiencia energética y transversalizar la equidad y la inclusión en todas las políticas aplicadas.

[29] Artículo 281 de la Constitución.0

Durante este período se aprueban una serie de normas generales y específicas dirigidas a facilitar la participación del medio rural en el desarrollo económico nacional: el Código de la Producción, la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, La Ley de Regulación del Poder de Mercado (ley de competencia). El Código de la Producción establece un conjunto de incentivos tributarios y fiscales para el desarrollo de nuevos sectores económicos, fortalece la capacidad del Estado de regular el comercio exterior con la misma finalidad. Hay en toda la propuesta un énfasis en incentivar la incorporación de las pequeñas y medianas empresas, agropecuarias y no agropecuarias en el proceso de desarrollo por medio de programas y acciones que les están especialmente dirigidas.

Las políticas dirigidas al sector agropecuario y específicamente a la pequeña agricultura incluye: a) ampliación del crédito para la agricultura por medio de dos instituciones bancarias públicas, el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional; b) Programas de subsidio a insumos agropecuarios, principalmente por medio del programa socio siembra, que incluye un paquete tecnológico y de distribución de urea adquiridas directamente por el estado; c) puesta en marcha de las Escuelas de la Revolución Agraria, como organismo encargado de capacitación y asistencia técnica; d) fortalecimiento de la participación del Estado en la comercialización, por medio del Instituto Nacional de Almacenamiento, e) Programa de tierras que incluye legalización, apoyo crediticio para la adquisición de tierras por parte de grupos campesinos y redistribución de tierras del Estado a organizaciones campesinas; f) programa de negocios inclusivos cuya finalidad principal es asociar a grupos campesinos para vincularse a empresas ancla o en su defecto establecer empresas asociativas; g) Programa de seguro agrícola para productos críticos de la agricultura familiar; y, h) reestructuración del MAGAP, descentralización de competencias en materia de irrigación hacia los gobiernos provinciales autónomos.

a. Programa de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible. CADERS

Entró en ejecución en el año 2007 de forma adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible para garantizar la soberanía alimentaria, por medio de lo que denomina soluciones integrales a la estructura del campo mediante el impulso asociativo de los productores en pequeña escala.

Los principales componentes del programa son: 1) la promoción de alianzas productivas mediante la innovación, diversificación y/o intensificación de su producción y para superar barreras en el establecimiento o expansión de las alianzas estratégicas entre los distintos actores de las cadenas productivas; 2) el fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños productores para ofertar productos de calidad y establecer alianzas productivas para mejorar la comercialización; 3) la gobernabilidad y desarrollo tecnológico de cadenas agro productivas, buscando incrementar la competitividad de las cadenas productivas; y, 4) el desarrollo y monitoreo de políticas, capacitación e información sectorial.

b. Programa Socio Siembra

El programa se basa en la entrega de un subsidio directo al productor por la compra de productos agroquímicos, con el fin de apoyar la mejora en la productividad agropecuaria. El Programa estuvo vigente entre el 2008 y el 2009 y su objetivo respondió al incremento de los precios internacionales de los alimentos y de los insumos agropecuarios.

Este subsidio alcanzó a alrededor de 26 mil beneficiarios, equivalente a 110 mil hectáreas, al reducir sus costos y por ende mejorar sus ingresos, generando mayores inversiones en producción y utilizando sus excedentes para dotación de mayores servicios básicos. Sin embargo su cobertura fue limitada en términos

de impacto tanto en número de productores como superficie beneficiada: cubrió apenas el 3% del total de productores agropecuarios nacionales, al 3.5% de los pequeños productores pobres.

c. Dotación de Urea

Es un programa de distribución subsidiada de urea a los productores, principalmente pequeños. El programa se inició en el 2007 y consiste en el abastecimiento directo de urea por medio de asociaciones agropecuarias. El Estado adquiere en el mercado internacional la urea y la distribuye a un precio pre-establecido de US 10,00 dólares. A cada productor se entrega en promedio dos sacos de urea por hectárea hasta las 15 hectáreas y sin superar un máximo de 20 sacos. Los productos que hasta ahora se han beneficiado son arroz, maíz suave, caña de azúcar, papa, trigo, cacao, banano, plátano.

Una evaluación de la distribución de la urea del 2008 define que este programa benefició a aproximadamente 110 mil personas entre productores individuales y agrupaciones, lo que implicó alcanzar 568 mil hectáreas, llegando el subsidio al 66% del valor total del costo, con una mayor concentración en los cantones de la costa[30].

d. Programa Nacional de Negocios Inclusivos. PRONERI

Se inició en enero del 2010, tienen una cobertura nacional y apoya actividades productivas que se realizan en territorios rurales. Su enfoque está dirigido principalmente a apoyar el desarrollo productivo agropecuario con incidencia en los sectores de riego y fomento agroindustrial y competitivo por medio de la articulación de pequeños productores a empresas ancla, sea existentes o conformadas por los mismos productores..

Entre sus líneas de acción se destacan: el fomento de la asociatividad, el desarrollo de proveedores (articulación de pequeños productores con empresas agro-productivas), riego tecnificado y financiamiento, especialmente crédito y seguro agrícola.

e. Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola

Tiene como objetivo implementar las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA's) a nivel nacional, para promover la innovación de tecnologías por medio de procesos participativos, el rescate y valorización de los saberes tradicionales de los pequeños y medianos productores agropecuarios, la capacitación programas basados en el intercambio entre campesinos y técnicos. Se busca por medio de ellos incrementar la productividad de los principales cultivos para contribuir a la Soberanía Alimentaria.

La estrategia está basada en la producción de semilla certificada, la capacitación y asistencia técnica especializada, la zonificación, el apoyo a la utilización de fertilización, el análisis de insumos y la capacitación en tecnologías innovativas.

El conjunto de programas puestos en marcha por el gobierno tuvieron como resultado un incremento importante en el acceso de los agricultores familiares al riego, a fertilizantes y a la aplicación de procedimientos fitosanitarios. Según un estudio de Paul Guerrero y Wilson Guzmán de la Dirección de Análisis e

[30] Kerlly Bermúdez. Los Subsidios y el Control de Precios. La respuesta del Estado ante el alza de precios y las lecciones aprendidas. En Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador, MCDS - AECID - FAO. s/f. Pág. 305 -311.

Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social entre el 2004 y el 2008 las unidades agropecuarias en su conjunto incorporan riego a una superficie mayor, pero los incrementos son superiores en unidades con más de 100 hectáreas, que en las de menos de 20 hectáreas. (2011) La evolución es similar en lo que hace a incremento de superficie que aplican fertilizantes y procedimientos fito-sanitarios

f. Programa de seguro agrícola orientado a pequeños y medianos productores:

Tiene como objetivo mitigar las pérdidas de pequeños y medianos productores ocasionadas por eventos climáticos y efectos biológicos. Se inicia con productores dedicados a arroz, maíz, trigo y papa.

La estrategia se basa en la elaboración de un programa piloto para el 2010, y la dotación de un seguro individual con subsidio del 60% de la prima por parte del Estado en los diferentes cultivos, preferentemente para pequeños y medianos productores. Se estima que para los siguiente años se ampliará el seguro a los sectores agrícola, ganadero, acuícola, pesquero y forestal. Para el año 2010 se capacitó a 90 productores e instituciones financieras, se estima que actualmente el seguro cubre unas 10 mil hectáreas.

g. Programas crediticios

La actividad pública en cuanto a crédito es considerado un puntal de la política pública con relación tanto a pequeños y medianos productores, como a productos básicos de la canasta alimenticia. La actividad crediticia se realiza por medio de dos bancos públicos, la Corporación Financiera Nacional, fundamentalmente destinada al sector empresarial y el Banco Nacional de Fomento, cuya clientela es principalmente de pequeños y medianos productores. En el caso de este último su cartera de prestamos ha pasado de en el año 2007 de 327 millones de dólares a 766 millones en el 2010. El incremento en el número de operaciones es aún mayor: entre el 2007 y el 2009 subió en un 102% pasando, solo en lo que hace al BNF de 34318 operaciones a 69685, por lo que puede concluirse que el valor medio de los créditos se redujo durante el período. Ello incluye diversas modalidades de crédito desde aquellas a tasas de mercado a otras que incorporan subsidio a las tasas de interés como el programa 5-5-5: 5 mil dólares a cinco años a cinco puntos de interés. El crédito agropecuario parece haberse centrado en un número limitado de productos: las operaciones para ganado, arroz, maíz, papa y café pasaron de 12,6 millones de dólares en el 2004 a 142,8 millones el 2009 o el 58% del total del crédito agrícola concedido por el BNF.

En el caso de la Corporación Financiera Nacional su cartera agrícola muestra igualmente un comportamiento creciente, era de 1.8 millones el año 2005, mientras el 2009 subió a 90,3 millones de dólares. A diferencia de los créditos del BNF estos se dirigieron sobre todo a actividades típicamente empresariales como flores y palma aceitera[31].

4.2.6. Programas de Desarrollo Rural y Territorial

Se crea una instancia de desarrollo rural primero bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo Social y luego bajo el Ministerio de Agricultura, con la finalidad de analizar temas relacionados con dotación y redistribución de activos como tierras y riego, trabajar en mecanismos que mejoren la comercialización interna y externa con énfasis en pequeña producción e implementar programas de apoyo a para pequeños productores. El énfasis de esta subsecretaria es el apoyo a la agricultura familiar.

[31] Paul Guerrero y Wilson Guzmán de la Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Análisis de la Producción Nacional de Alimentos, en Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador, MCDS-FAO-IECI, Quito, 2011

a. Proyecto de Desarrollo del Corredor Central "Puyo-Latacunga-Portoviejo"

En el año 2007, con coparticipación del FIDA, el gobierno nacional y los actores sociales beneficiados, se puso en vigencia el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central "Puyo-Latacunga-Portoviejo" con una duración de cinco años, que tiene como objetivo lograr la integración económica, social, geográfica y ecológica en torno al eje vial y las corrientes comerciales, en un espacio continuo definido en tres segmentos: Portoviejo - La Maná (en la Costa), Pujilí - Pelileo (en la Sierra), y Baños - Puyo (en la Amazonía)

La población rural y peri urbana del área de influencia del proyecto se estima en 355.000 habitantes, de los cuales el 84% son pobres. Dicho proyecto tiene como meta lograr el desarrollo integral de las zonas rurales de más de 36 mil familias, entre los que se cuentan comunidades indígenas y campesinas, mujeres y pequeños empresarios, con un claro enfoque de regionalización territorial que rompe la estructura geopolítica tradicional de las provincias, en función de objetivos sociales y económicos de interés común.

Esta iniciativa se ha focalizado en: agricultores de subsistencia cuyas explotaciones sean menores de una hectárea, pequeños productores con extensiones de hasta cinco hectáreas, y microempresarios rurales que trabajen por cuenta propia[32].

b. Plan de fomento de acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador

Busca facilitar el acceso a la tierra a minifundistas y productores familiares, por medio de mecanismos viables para el efecto, con el fin de disminuir la inequidad en el acceso a la tierra. Tiene cuatro líneas de acción: Regularización de tierras, solución de conflictos agrarios, que fundamentalmente busca apoyar procesos de negociación entre propietarios y comunidades campesinas; transferencia de tierras estatales a grupos campesinos asociados, en que se enfatiza fundamentalmente predios de instituciones públicas no relacionadas a la actividad agropecuaria o ambiental y tierras que pasaron al Estado como resultado de la crisis bancaria de 1999-2000; y, finalmente apoyo a la puesta en producción de las tierras por parte de grupos campesinos que las adquirieron como resultado de las acciones anteriores.

De acuerdo a la información del MAGAP, hasta finales del 2010 existen más de 3000 beneficiarios y alrededor de 97 mil hectáreas entre adjudicadas o tituladas o con providencia de ocupación.

4.2.7. Políticas Laborales y de salarios

En este campo se introdujeron cambios significativos, tanto en lo que hace a contratación laboral como en cuanto a políticas de salarios. La Asamblea Constituyente en el 2008 emitió un Mandato (ocho) donde establece nuevas directrices que contemplan la eliminación y prohibición de la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo. Adicionalmente se prohíbe la contratación laboral por horas, lo que conduce a que cualquier trabajador deba recibir una remuneración de jornada completa, fondos de reserva y afiliación al régimen general del seguro social obligatoria. Autoriza jornadas parciales de trabajo y cuando esta exceda del tiempo del trabajo convenido, será remunerado como jornada suplementaria, con cargos de la ley. Adicionalmente obliga a que los contratos de trabajo deban celebrarse por escrito y registrarlos en un plazo de 30 tras su celebración ante el ministerio de Trabajo y Empleo, garantizando el pago integro de las remuneraciones del trabajador y de todos sus beneficios laborales y de seguridad social.

[32] MAGAP, "Tríptico, Proyecto de Desarrollo del Corredor Central", 2007.

Más recientemente y como resultado del Código de la Producción, se establece el concepto de salario digno, el cual están obligados a pagar todos los empleadores. Se define como salario digno: "aquel que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora así como las de su familia, y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar". (Artículo 8). El costo de la canasta básica será determinado por el INEC y este será utilizado por el Ministerio de Relaciones Laborales para la determinación del salario básico.

Los componentes del salario digno son: el sueldo o salario mensual, el decimotercero dividido para doce, el decimo cuarto dividido para doce, las comisiones variables que se paga, el monto de participación del trabajador en las utilidades divididas para doce, los beneficios adicionales recibidos por el trabajador y los fondos de reserva. A partir del 2011, los empleadores que no hubiesen pagado a todos sus trabajadores un monto igual o superior al salario digno, deberán calcular una compensación mensual en un monto que alcance el salario digno.

A los cambios en la legislación laboral se acompañó una política de incremento de remuneraciones mínimas con la finalidad de alcanzar el salario digno. Estos incrementos se situaron claramente por encima de la inflación anual, con lo que se buscó hacer de las remuneraciones no solo un factor de reducción de pobreza, sino de incremento de la demanda interna. El año 2010 adicionalmente se unificaron las remuneraciones para todos los trabajadores, con lo que se equiparó el salario rural, con el urbano.

Evolución del salario mínimo en Ecuador

2001-2010	Salario	Inflación
2001	85,7	22,4
2002	104,9	9,4
2003	121,9	6,1
2004	135,6	2,0
2005	150,0	3,1
2006	160,0	2,9
2007	170,0	3,3
2008	200,0	8,8
2009	218,0	3,1
2010	240,0	3,3

Fuente: Cámara de Industrias de Guayaquil, Salario Básico, Salario Digno, algunos comentarios, Guayaquil, 2009.

4.2.8. Políticas sociales

A partir del 2007, el gobierno incrementa significativamente el gasto social el que pasa de un promedio del 4,1% del PIB entre el 2000 y el 2006 al 7,1% entre el 2007 y el 2010, con una tendencia al alza[33]. Debe mencionarse que el gasto social en Ecuador era uno de los más bajos de la región, el que era en promedio del 18,4% entre los años 2006 y 2007. Si se analiza más cuidadosamente el destino de la inversión, se encuentra que el rubro que más crece es el de inclusión social que triplica entre los años mencionados, pasando del 0,5% al 1,5%. Crece también el gasto en educación y salud, pero en menor proporción.

[33] El 2011 se espera llegue al 9,2% del PIB, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Evolución del Gasto Social 2000-2011, Presentación Power Point, MCDS, Quito, Noviembre del 2011.

El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social elaboró dos propuestas de política durante los últimos años. La Política Nacional de Inclusión Económica 2007-2010 elaborada a inicios del gobierno actual y que tuvo vigencia hasta el 2008, constituyó una herramienta para combatir la pobreza y la exclusión, por medio de la generación de fuentes de ingresos y empleos vinculada a iniciativas de inclusión económica y social. La actividad económica es acompañada de mayor acceso a oportunidades, servicios básicos, vivienda, salud y educación de calidad[34]. Desde el 2009 la política social se organiza en torno a la Agenda Social 2009-2011, la que establece una rectoría en torno al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, una estructura institucional moderna, con una actualización de la normativa en coherencia con el nuevo marco constitucional, avanzando en estrategias para mejorar la equidad, la calidad y la eficiencia de los servicios sociales.

Lo que caracteriza la política social es una combinación de tres líneas de acción: por un lado están las políticas de universalización de derechos básicos de la población: educación, salud, protección social y vivienda, para los que se busca mejorar la cobertura y calidad, en una perspectiva intercultural; en segundo lugar, están las políticas dirigidas a la inclusión social y económica y la cohesión social; y finalmente están las políticas de focalización, que se llevan adelante por medio del Bono de Desarrollo Humano, pero también otras transferencias directas en el campo de la vivienda y a la población con discapacidades.

En lo que hace a las políticas dirigidas a la universalización en el sector de educación se busca mejorar su calidad y fortalecer la educación intercultural. En el sector salud el objetivo es garantizar la atención integral de salud gratuita y oportuna para los usuarios en cada ciclo de vida, fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad y fomentar entornos saludables promoviendo prácticas de vida saludable. En el sector hábitat pretende garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable.

En el sector inclusión económica y social la finalidad es desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria para lo cual se puso en vigencia una Ley, cuyo propósito es promover la cohesión y la inclusión social con enfoque de género, intercultural e intergeneracional, impulsar la protección social integral, estimular mecanismos de ahorro y fortalecer mecanismos para la generación de activos. Adicionalmente, incluye políticas intersectoriales que buscan la erradicación de la desnutrición infantil como una de las grandes metas a través de una intervención territorial integral, la política integral de discapacidades que busca garantizar los derechos de las personas y la política de seguridad social que busca mayor cobertura y calidad en el servicio.

Algunos de los programas implementados y en funcionamiento están:

a. Bono de Desarrollo Humano

El programa principal de transferencias fiscales se denomina Bono de Desarrollo Humano y actualmente transfiere a la población beneficiada US$ 35,00 mensuales, condicionado a asistencia a centros de salud y de educación. Más recientemente, se ha vinculado a un programa de micro-créditos, por medio del cual las mujeres beneficiarias, pueden acceder a créditos para poner en marcha pequeños emprendimientos. Para el año 2010 beneficiaba a 1.2 millones de mujeres beneficiarias, 500 mil personas de tercera edad y 88 mil discapacitados. (Cerón, 2010) El costo para el Estado es de alrededor de 540 millones de dólares Actualmente cuenta con una eficiencia de focalización mayor al 80%, con un 24.5% de error de exclusión y un 5.4% de error de inclusión (Senplades 2007). Una evaluación de impacto realizada por la Secretaría Técnica del Frente Social y

[34] MCDS. Política Nacional de Inclusión Económica 2007-2010. Diciembre del 2007.

el Banco Mundial, indican que los programas de transferencias monetarias han generado un incremento significativo en la tasa de matriculación[35], pero no necesariamente un impacto en la calidad de la educación[36].

El programa de microcréditos para las personas "pobres" (hasta 360 dólares) beneficiarias del programa social Bono de Desarrollo Humano (BDH), busca asegurar formas de actividad económica que hagan sustentable el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del Bono se convierten en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del Bono.

b. Programa "Socio País"

Se trata de un programa que busca lograr la inclusión económica para la superación de la pobreza, generando oportunidades concretas de crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas unidades productivas pero a escala micro. Los programas que son parte de Socio País son:

i. Mercado Público Solidario. Se constituyen principalmente por las ferias inclusivas, que buscan la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores directos, tanto al sector público como al sector privado.

ii. La Línea de microcrédito integrada al Bono de Desarrollo Humano. Busca dinamizar la economía de los grupos vulnerables del país, mediante la incorporación de la población de extrema pobreza a procesos productivos sustentables de naturaleza microempresarial. Para el 2010 se esperaba entregar 271 mil microcréditos a madres beneficiarias del Bono, 24 mil a adultos mayores y 4.5 mil a personas con capacidades especiales.

iii. "Nutriendo el Desarrollo" que busca fomentar la inclusión de pequeños productores por medio del programa de compras públicas del gobierno a los programas sociales. Pone especial énfasis en compras de leche para apoyar los programas de alimentación escolar. Intervienen los productores de leche, los centros de acopio, las industrias, los programas de alimentación del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Inclusión Social y Económica, Ministerio de Agricultura, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Los productores intervienen entregando leche para que pueda ser acopiada y procesada por las industrias para luego ser usada como insumo en la elaboración de los productos entregados en los programas de alimentación del Gobierno. Actualmente son más de 2600 pequeños productores que venden su leche por medio de los centros de acopio de los grupos asociados, con una intervención de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente.

iv. "Microcrédito juvenil" que pretende dar acceso a los jóvenes a créditos a través del Banco Nacional de Fomento para que financien sus estudios superiores o inicien alguna actividad económica independiente, buscando generar oportunidades de empleo dignas a los sectores más pobres del país y en las zonas de mayor desempleo nacional. Tiene cuatro componentes: capacitación, promoción de la creación de microempresas y fomento a la asociatividad.

v. Bono de Vivienda Rural: tiene como objetivo cubrir el déficit de vivienda, mediante la entrega de un bono para la construcción o mejoramiento de la vivienda, priorizando los hogares en los quintiles 1, 2 y 3. En el 2010 se esperaba construir alrededor de 30 mil viviendas y se mejorarían 3.5 mil. De igual forma

[35] Según Schady y Araujo, la probabilidad de que un niño de un hogar que recibe el bono esté matriculado en la escuela es 10% mayor que la probabilidad de un niño comparable cuya familia no recibe el bono.

[36] Ponce Juan, 2008.

el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ha puesto en marcha proyectos para el mejoramiento integral de las viviendas dotando de terrenos, servicios básicos, equipamiento y áreas comunitarias.

vi. "Hilando el Desarrollo" que buscar reactivar las economías locales a través de la producción masiva, vía talleres y microempresas, de uniformes escolares, que luego serán comprados a través del esquema de "compras públicas" por el gobierno nacional.

c. Acción Nutrición

Tiene como objetivo reducir la prevalencia de desnutrición crónica en aquellos territorios donde existen mayores niveles de incidencia. Tiene como objetivo eliminar la desnutrición en el país. Es una estrategia impulsada por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, sin embargo se ejecuta y fortalece con la colaboración de otras Carteras de Estado como el Ministerio de Salud Pública, de Educación, de Inclusión Económica y Social, de Vivienda, de Agricultura, la Secretaría de Planificación y los gobiernos locales. Las áreas de trabajo son: atención integral a niños menores de cinco años, que incluye mejoramiento en salud, saneamiento ambiental, nutrición para niños y niñas y mujeres embarazadas, educación y alimentación de las madres embarazadas, además de dar acceso a fuentes de agua segura, vivienda y cultivo de vegetales y hortalizas a través de huertos familiares y escolares.

El programa se ejecuta en territorios con alta prevalencia de desnutrición y beneficia a alrededor de 60.000 familias en todo el país.

d. Proyecto PITI. Programa de Intervención Territorial Integral

Este proyecto promueve el desarrollo a partir de las realidades locales, de la implementación efectiva de políticas públicas, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación activa de la sociedad civil y el sector privado. Su estrategia de intervención es: (1) la definición de programas público-privados que propicien la articulación entre emprendimientos sociales, obras de infraestructura y programas sociales que generen capacidades, (2) la promoción de la participación ciudadana en la gestión de la acción pública, (3) reprogramación presupuestaria e implementación de proyectos, (4) Asistencia integral a las poblaciones: capacitación, formulación de proyectos de inversión, acceso a crédito y (5) seguimiento, evaluación y sistematización del proceso.

Su acción e inversión se concentra en educación, salud, inclusión económica y social, desarrollo urbano y vivienda y desarrollo productivo (incluye incentivos a jóvenes). Los criterios de de territorios selección se relacionan con zonas de alto nivel de pobreza, baja presencia estatal, migración y alta conflictividad social. El proyecto se ejecuta por medio de la acción coordinada de los diversos ministerios que priorizan la acción en estos municipios. Existen alrededor de 12 territorios intervenidos a nivel territorial.

e. Economía Popular y Solidaria

Desde inicios del 2010 el Ministerio ha incorporado a sus prioridades de política un ambicioso programa de apoyo a la economía popular y solidaria. Este se define como "la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. basa en un marco legal específico inclusión económica y social, cuya finalidad última es fortalecer las actividades y emprendimientos económicos de los sectores de bajos ingresos." Este programa establece el sistema nacional de micro-finanzas, crea una superintendencia específica que regula las actividades de los agentes en este campo y constituye la Corpora-

ción de Finanzas Populares, con la finalidad de canalizar recursos financieros a las organizaciones de ahorro y crédito micro-financieras. Adicionalmente, establece que los programas de compras públicas, como los de alimentación prioricen las adquisiciones originadas en estos sectores. Con esto se busca fortalecer la capacidad de los sectores populares de generar ingresos[37].

f. Otros

El gobierno de Ecuador ejecuta actualmente alrededor de 36 programas dirigidos a la población rural pobre, ejecutados por los diversos ministerios y agencias especializadas. En el anexo se listan esos programas y proyectos. Un estudio realizado sobre percepciones que tienen los actores locales sobre la acción pública en 4 provincias del país, destaca que los programas tienen una fuerte fragmentación, la descoordinación y ausencia de sinergias entre las diversas de intervención.

4.3. Análisis de consistencia de las políticas respecto a la caracterización de los hogares rurales pobres

Visto en términos de conjunto la década del 2000 fue exitosa en términos de reducción de la pobreza en general, de la rural y de la desigualdad. La pobreza a nivel nacional se redujo de 64,4% en el 2000 al 32,8% en el 2010 y la pobreza rural bajó de un altísimo 82,8% a un 53% entre los mismos años. En general se puede afirmar como lo hace Juan Ponce, que las políticas de desarrollo fueron durante este período pro-pobre (Juan Ponce: 2011). Sin embargo de ello las políticas tuvieron un contenido y composición diferente de transferencias fiscales y de incentivos a la producción y a la generación de empleo, pues mientras hasta el año 2006 predominaron las segundas, con un rol complementario de las primeras, desde el 2007, el peso de unas y otras se invirtió. En ese sentido, se puede afirmar que en la primera parte de la década primó en la reducción de la pobreza el efecto crecimiento, mientras que desde el 2007 lo hizo el efecto distribución.

A pesar de los avances y logros de las políticas de desarrollo de la década del 2000 el porcentaje de pobres entre la población rural sigue siendo alto, más aun si lo comparamos con otros países de la región. En ese sentido es posible preguntarse si hay limitaciones en las políticas públicas que fueron impulsadas durante las dos fases que hemos diferenciado en la década del 2000? Un examen de las dinámicas de ingresos de las familias rurales, respecto a las políticas públicas que hemos descrito en este trabajo, puede ayudarnos a responder a la pregunta.

Es indudable que la reducción de la pobreza en forma sostenible en el tiempo solo puede partir de reconocer tanto el carácter multidimensional de la pobreza rural, como de su heterogeneidad. En lo que hace a lo primero, es imprescindible considerar las limitaciones en lo que hace a acceso a activos naturales, humanos, financieros y productivos (y en algunos casos sociales) que caracteriza a los pobres rurales, así como considerar las limitaciones del entorno en que se desenvuelven. Un aspecto central de ese entorno tiene que ver con las características de las instituciones que se relacionan a los pobres, incluyendo los mercados y que muchas veces reproducen las condiciones de pobreza. De allí que enfrentar el tema de la pobreza requiera de una aproximación integral. La heterogeneidad de la pobreza rural tiene que ver con la particular dotación de activos, la identidad étnico-cultural, así como con las opciones y estrategias de vida que llevan adelante las poblaciones rurales. Ello requiere que cualquier política integral dirigida a enfrentar la pobreza rural se caracterice por su carácter diferenciado.

[37] Cfr. Patric Hollenstein, Las Prioridades de la Política Pública para la reducción de la Pobreza en Ecuador, Rimisp, Quito, 2010

Al analizar las políticas de la década se puede colegir que estas fueron derivadas de políticas más generales, que no necesariamente tuvieron un carácter integral, ni consideraron la heterogeneidad de la pobreza rural. En el caso de las políticas ejecutadas hasta el 2006 se puede concluir en lo siguiente:

El énfasis en dinamización económica empresarial generó mayores oportunidades laborales para los pobres rurales y el empleo se convirtió en una vía de salida de la pobreza. Sin embargo, el hecho que esa demanda actuara en el marco de desregulación laboral y mayor flexibilidad, hizo que ese empleo se generara en torno al salario mínimo y situaciones de precarización laboral. Las mejoras de ingresos se debieron al papel estabilizador que cumplió la dolarización y una política de incremento de salarios por encima de la tasa de inflación.

Las políticas de transferencias fiscales condicionadas por medio del Bono de Desarrollo Humano, BDH, iniciada a fines de la década de los noventa, se volvió una política permanente. Hasta el 2006 consistió en la transferencia mensual de US 15,00 dólares a mujeres pertenecientes a hogares pobres, personas de la tercera edad o con discapacidades, sujeta a condicionalidades como la matriculación de los niños en escuelas y la asistencia a centros médicos. La información disponible señala que al menos para los hogares rurales pobres, esta no era una transferencia importante, representaba apenas el 9 % de los ingresos.

Durante el período hasta el 2006 no hubo una política consistente dirigida a fortalecer las capacidades productivas agrícolas y no agrícolas de los pobres rurales, con la posible excepción de programas de desarrollo rural como PROLOCAL o de transferencia de tecnología como PROMSA. La política predominante era de apoyo a los mercados y de defensa comercial en frontera, fundamentalmente con relación a bienes transables. No hubo en esa época ninguna política específica para los bienes no transables, en que se especializan muchos productores familiares. En lo que hace a PROLOCAL y a pesar de muchos resultados exitosos, estos no sobrepasaron las áreas donde se ejecutó, ni fueron significativos en influir sobre otras políticas públicas. En el caso de PROMSA, su experiencia se limitó a agricultores familiares con recursos suficientes, su ejecución se dio en un tiempo muy limitado y no tuvo continuidad. Fue en definitiva poco sostenible para producir cambios durables entre los agricultores familiares

Tal vez, el legado más importante de ese período puede resumirse en la importancia que pueden tener los mercados laborales como acción dirigida a la reducción de la pobreza, especialmente si son debidamente regulados; la importancia que tienen los mercados de productos para dinamizar la producción de los pobres rurales, siempre y cuando estos no sean afectados por la acción de grupos de poder; y, la centralidad que tienen políticas de lugar o territoriales para la ejecución de políticas de desarrollo incluyentes.

A pesar de estas lecciones, la situación de los agricultores familiares no mejoró de manera significativa. De hecho un estudio llevado adelante por FAO sobre la agricultura familiar en Ecuador y otros países, destaca que del 100% de agricultores familiares, apenas un 1% podía considerarse como capitalizado, mientras que los de subsistencia eran el 62% y un 37% podían ser consideradas como en transición. Ello hace que en Ecuador, al menos para cuando se hizo el estudio (información del censo de población del 2000), había una sobrerrepresentación de los agricultores familiares entre los pobres rurales. (F. Soto et al, 2007).

Desde el 2007 las políticas para la reducción de la pobreza se basan en una combinación diferente, se pone énfasis en la política social, ampliando y mejorando la cobertura del Bono de Desarrollo Humano, el que sube a US 35,00 mensuales por beneficiario, manteniendo la condicionalidad respecto a educación y salud, pero mejorando su vinculación con programas dirigidos a promover los emprendimientos de los grupos pobres. De hecho la política social se combina con una dirigida a la dinamización de lo que se denomina la economía popular y solidaria, que se ejecuta por medio de programas de apoyo a las micro-finanzas y una multiplicidad de acciones de apoyo en campos como la asistencia técnica, la capacitación y el financiamien-

to directo. En lo que hace a las políticas macroeconómicas estas se basan en un incremento importante de la inversión pública, el aumento del salario real de los trabajadores, una mayor regulación laboral y una política comercial que protege más fuertemente la producción nacional, incluyendo la agropecuaria por medio de incrementos de aranceles y regulaciones administrativas. La política comercial es de hecho la principal política sectorial. Las acciones sectoriales propiamente dichas se limitan a un conjunto de acciones relativamente dispersas que no terminan de configurar una acción significativa y coherente. Si bien hay un conjunto de esfuerzos de mejora en el desempeño del sector público agropecuario, no puede afirmarse que ha mejorado sustancialmente los sistemas de investigación, transferencia y capacitación, crédito agropecuario e información, ni que haya mejorado la coordinación entre las diversas instituciones responsables.

En este contexto las políticas dirigidas a la agricultura familiar si bien son sujeto de mayor prioridad por parte del Estado, tanto en lo que hace al discurso oficial, como a la asignación de recursos, lo hacen en forma dispersa y poco coordinada y bajo diferentes responsabilidades institucionales. Las políticas sectoriales para las actividades rurales no agropecuarias tienen similar debilidad. En efecto, un tema recurrente en Ecuador, no resuelto tampoco en la actualidad, es la de un marco institucional en el Estado para programas de desarrollo rural y apoyo a las actividades económicas de las familias rurales. Hoy en día además del Ministerio de Inclusión Económica y Social, tienen bajo su responsabilidad programas de este tipo los Ministerios de Seguridad Interna y Externa, el Ministerio de Agricultura (Viceministerio de Desarrollo Rural) y el mismo SENPLADES (la Secretaría Nacional de Planificación). Los responsables institucionales han tenido dificultad en construir una propuesta concertada y un sistema institucional para la cooperación y coordinación entre agencias a nivel nacional y comités o arreglos institucionales a nivel territorial. Ello abona a la idea de dispersión en los esfuerzos que hace el gobierno en el campo del desarrollo rural y de los programas de apoyo a las actividades económicas rurales.

Hay sin embargo síntomas de cambio respecto a lo institucional. Desde el año 2009 y a partir del Plan Nacional de Desarrollo se está construyendo una estrategia para el Buen Vivir Rural, la que estaría bajo la dirección del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y el Consejo de Desarrollo Social y será ejecutada principalmente por el Ministerio de Agricultura. Una de las propuestas incluye la creación de Comités Territoriales conformados por actores claves de los territorios donde opere una intervención multisectorial tanto social como productiva, sin embargo hasta el momento no se han hecho efectivas.

Una característica de la ausencia de convergencia de políticas, a pesar de que se observan ajustes dinámicos en la estructura laboral del sector agropecuario, es que ellas no responden a una intencionalidad del Estado. Las brechas en el área rural y en la agricultura persisten: las diferencias de ingresos entre pobres y no pobres es significativa, existe una baja productividad agrícola en relación a otros países, la discriminación de género se reduce en algo pero no es significativo, los problemas en la dotación de activos continúan, etc.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

a. Ecuador impulsó en la última década dos modelos de desarrollo bastante diferentes. El primero, hasta el 2006, se inspiró en las recomendaciones del Consenso de Washington de estabilización y ajuste macroeconómico y por lo tanto se basó en políticas de mercado, con reducida intervención estatal. El segundo que viene impulsándose desde el 2007 se basa en un papel pro-activo y promotor del estado como regulador, controlador y planificador de los sectores económicos, productivos y estratégicos, con énfasis en la inclusión económica y social.

b. El crecimiento económico hasta fines de los 90 puede ser descrito como lento e inestable, pero también anti-pobre: los incrementos de salarios y precios eran eliminados por devaluaciones periódicas, pocos incentivos de contratación laboral y alta inestabilidad en el marco de políticas públicas macroeconómicas y sectoriales. Por el contrario, el crecimiento post dolarización (2000) fue pro-pobre y más distributivo, generó mayor empleo en el sector formal y aseguró incrementos importantes en la capacidad adquisitiva de los salarios.

c. La agricultura y la ganadería siguen siendo las principales actividades en términos de empleo, generación de ingresos y divisas de las familias rurales. La última década ha significado un mayor dinamismo de los productos exportables e importables destinados a la agroindustria, respecto a los productos no transables para consumo interno, relacionados en su mayor parte a la agricultura familiar. Esta se caracteriza por baja productividad y reducido acceso a activos y servicios productivos. Como consecuencia de ello, muchas familias rurales han optado por estrategias diversificadas de generación de ingresos, que incluyen actividades no agrícolas, cuya importancia ha aumentado.

d. Ecuador como país hizo un enorme esfuerzo para la reducción de la pobreza en la década del 2000. En ella la pobreza rural se redujo en un 29%, una reducción significativa, sin embargo de ello los niveles de pobreza siguen siendo altos, si lo comparamos al período anterior a la crisis de 1999-2000. La pobreza rural desciende más rápidamente en los últimos años de la década del 2000 como resultado de una combinación de transferencias públicas y oportunidades laborales, pero también, al menos para algunos grupos de agricultores familiares, al crecimiento de los ingresos por incremento de los precios de los productos agropecuarios.

e. El patrón durante las últimas décadas ha sido que la pobreza rural se reduce en menor proporción que la pobreza urbana; sin embargo a partir del 2007, una combinación de factores externos, como la ya mencionada alza en los precios agrícolas y una expansión de los programas de transferencias condicionadas fiscales, revierte esa tendencia. Al menos en los dos últimos años la pobreza rural está bajando más rápidamente que la urbana.

f. La distribución del ingreso sigue una tendencia similar a la que ocurre con la pobreza: empeora en la década de los 90 en 10 puntos, mientras que mejora en ocho puntos en la década del 2000; el coeficiente de Gini llega a 0,50 en el año 2010, mientras que en el 2000 alcanzó 0,58. Concomitantemente con las tasas sobre pobreza, las mayores reducciones de la desigualdad se dan en la primera etapa de la década del 2000, una baja de 7 puntos (2000-2006), cuando las condiciones macroeconómicas internas y externas son más favorables al desarrollo económico y social, mientras que entre el 2007 y el 2010 baja en un punto. La desigualdad en las zonas rurales parecen bajar más rápidamente que las urbanas.

g. Durante la década se aplicaron dos tipos de estrategias diferenciadas para superar la pobreza. La primera que caracteriza el período 2001 al 2006 y la segunda desde el 2007 hasta la fecha. Esta periodización está marcada por las diferencias de énfasis que ponen las coaliciones políticas dominantes en cada período en cuanto al papel relativo del estado, el mercado y la sociedad civil, los modelos de desarrollo impulsados y las políticas macroeconómicas y sectoriales derivadas. Mientras en el primer período predominan políticas de mercado, apoyadas con políticas de transferencias fiscales, en el segundo período, el Estado juega un papel central, por medio de un conjunto variado de políticas sociales, de empleo, productivas y territoriales.

h. A pesar de la diferente composición de políticas públicas, una característica es la falta de convergencia entre políticas macro-económicas y sectoriales, sociales, de empleo y territoriales y la ausencia de

sistemas institucionales, tanto a nivel nacional, como territorial. Como resultado de ello hay un cierto sentido de dispersión en las políticas y de pérdida de eficacia, tanto en relación a las personas, como a las localidades. Un tema central sigue siendo pues problemas de integralidad de las políticas.

5.2. Recomendaciones

Ecuador necesita mejorar la convergencia entre políticas macro-económicas, sectoriales, sociales laborales y territoriales, como elementos centrales de una política pro-pobre más integral para las zonas rurales. Ello requiere mejorar el balance entre políticas de incentivo a la actividad productiva en las zonas rurales, incluyendo los pequeños centros urbanos por medio de acciones que mejoren la dinámica y funcionamiento de las instituciones, de las agencias sectoriales, así como de los mercados con los que se relacionan las familias rurales pobres; y, las acciones dirigidas a mejorar las capacidades y activos de los pobres rurales.

En este último campo y considerando el importante esfuerzo que el país está haciendo en términos de inversión en política social, que se ha duplicado como proporción del PIB, hay que mejorar la calidad de esa inversión en las zonas rurales en campos como la educación, la salud y la protección social. Un problema central se relaciona todavía con capacidades básicas de las personas en el medio rural.

A pesar del reconocimiento e importancia que Ecuador le da a la necesidad de políticas dirigidas a la agricultura familiar, no se visualiza todavía una acción de política diferenciada hacia este segmento importantísimo de la población rural pobre que incluya investigación agropecuaria en las condiciones de este tipo de productor, extensión, capacitación, crédito, sanidad agropecuaria, infraestructura productiva, acciones para la sostenibilidad ambiental y apoyo a las asociaciones de productores. Ni las instituciones cuentan con programas especializados para estos productores, ni los que existen se coordinan en forma efectiva, en los territorios donde estos productores se asientan. Ello a pesar de la importancia que tiene la agricultura familiar para la seguridad y soberanía alimentaria.

Si bien, en los últimos meses se viene produciendo un esfuerzo para establecer un sistema institucional para el desarrollo territorial rural, este no se concreta efectivamente, ni a nivel nacional, ni a nivel territorial. A nivel nacional la SENPLADES, el MCDS, el MCPEC y el MAGAP deben establecer mecanismos efectivos de coordinación y cooperación. A nivel territorial deben promoverse comités para el desarrollo territorial, con participación de los gobiernos descentralizados autónomos, que constitucional y legalmente tienen competencias en estos campos y en que se establezcan alianzas efectivas con el sector privado, las organizaciones rurales y las no gubernamentales.

La acción territorial constituye con seguridad la aproximación más efectiva para combinar una aproximación multidimensional y al mismo tiempo considerar la heterogeneidad de las familias rurales y sus dinámicas. Igualmente permite que los actores territoriales participen activamente en los procesos de transformación productiva e institucional, así como considerar los aspectos ambientales del desarrollo. Hoy en día el país cuenta con diversas aproximaciones de lo territorial que pueden servir de base para un programa que permita una articulación adecuada entre políticas productivas, sociales y laborales de base territorial.

Tal vez el desafío mayor que tiene el Estado ecuatoriano es la de poner en marcha un programa efectivo de apoyo a la agricultura familiar y en general a la actividad económica de los pobres rurales. Ello requiere un esfuerzo deliberado para que las agencias públicas agropecuarias diseñen y pongan en marcha programas diferenciados para este sector de la actividad económica. Investigación agropecuaria en las condiciones de este tipo de productores, programas innovadores de extensión tecnológica, incluyendo acciones de tipo campesino a campesino, capacitación, apoyo al asociativismo, infraestructura productiva son entre

otros, requeridos. Sin embargo, para que ello funcione es necesaria una acción concertada de las agencias gubernamentales

Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza no pueden ni deben limitarse a las actividades económicas familiares por cuenta propia, sino deben incluir políticas hacia los trabajadores asalariados, especialmente temporales. Ello requiere acciones dirigidas a mejorar su empleabilidad, por ejemplo por medio de la capacitación, el establecer un estatuto laboral específico hacia ellos y promover su organización sindical. La ausencia de organizaciones laborales en el campo limita considerablemente mejoras en los ingresos y condiciones de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto. "Bitácora Constituyente". Quito, Ecuador, 2008.
- ACOSTA, Alberto. LOPEZ, Susana. VILLAMAR, David. "Ecuador: Oportunidades y Amenazas Económicas de la Migración". En: Migraciones. Quito, Ecuador, 2004
- ARIAS, Joaquín. VALLEJO, Silvana. TREJOS, Rafael. "Más que alimentos en la Mesa: La real contribución de la Agricultura a la economía de Ecuador". Quito, 2, 2005.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución del Ecuador, 2008
- ASAMBLEA NACIONAL. Código de la Producción. Registro Oficial N 351. Quito, Ecuador, 2010
- ASAMBLEA NACIONAL. "Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización". Registro Oficial N 303. Quito, Ecuador, 2010
- BELLO, Omar D. CANTÚ, Fernando. HERESI, Rodrigo. "Variabilidad y persistencia de los precios de productos básicos de América Latina". En: CEPAL. N 103, 2011
- CAMARA DE INDUSTRIAS Y PRODUCCIÓN. "Balance de los Primeros cuatro años del Gobierno del Presidente Rafael Correa transformaciones, logros y pendientes". Quito, Ecuador, 2011
- CAN. Estadísticas de Remesas en los Países de la Comunidad Andina (2000-2006). SG/de 195. 16 de octubre de 2007.
- CARVAJAL, Fernando. "Ecuador: La Evolución de su Economía 1950-2008".
- CHIRIBOGA Manuel, CHEHAB Carol. "La Agricultura de los Países Andinos y los TLC con Estados Unidos". En: Agriculturas Andinas, TLC y Globalización Agroalimentaria. Perú, 2008.
- CHIRIBOGA, Manuel. WALLIS, Brian. "Diagnóstico de la Pobreza Rural en Ecuador y -Respuestas de Política Pública". En: Reunión de Conformación del Grupo de Trabajo sobre la Pobreza Rural (Quito, 2010)
- CHIRIBOGA, Manuel, VASQUEZ, Edwin, RECALDE, Octavio. "Impacto del Aumento de Precios Agrícolas sobre los Ingresos y el Acceso a los Alimentos de los Pequeños Productores del Ecuador". IICA, Mayo 2009.
- FORERO, Jaime. "Incidencias en el mundo rural de las transformaciones de los Estados Latinoamericanos". En: Proyecto SISPAND 1. Variabilidad económica y ambiental de sistemas de producción familiares agropecuarios sostenibles y convencionales en los países Andino –Primera Etapa U. Javeriana- COLCIENCIAS, 2011
- HOLLENSTEIN, Patric. Las Prioridades de la Política Pública para la reducción de la Pobreza en Ecuador, RIMISP, Quito, 2010
- HURTADO, Osvaldo. "Structural Problems of Ecuadorian Democracy". Temas de Economía y Política 13. Ecuador, 2009
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA). "Selección de Productos Especiales en Función de los Objetivos de la Soberanía Alimentaria en El Ecuador". Diciembre, 2009
- IICA. Más que alimentos en la mesa: La real contribución de la agricultura a la economía del Ecuador. Vol. 2. Noviembre 2005, Quito, Ecuador.

- LARREA, Carlos y otros. "Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador". En Ospina Pablo y otros. "El Territorio de Senderos que se Bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo". Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Biblioteca de Ciencias Sociales 68.
- LEON, Mauricio, ROSERO, José y VOS, Rob. "El Reto de Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador. Un análisis de equilibrio general de los requerimientos de financiamiento". Proyecto UNDP - UN/DESA - World Bank - UN - ECLAC. Quito y Nueva York, marzo 2008.
- MALUF, Renato S. "Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un enfoque de Derecho y Soberanía". Ecuador, 2008.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA ACUACULTURA Y PESCA. "Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020". Quito, Ecuador. 2007.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. "Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016". Quito, Ecuador. 2006.
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL. "Agenda Social 2009-2011". Quito, Ecuador, 2010.
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. "Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ecuador", FAO, Quito, s/f.
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD. "Agenda para la Transformación Productiva". Ecuador, 2010.
- OCAMPO, José Antonio. "Más allá del Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina". En: Inauguración de la Cátedra de Raúl Prebish (2004, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México). CEPAL, Naciones Unidas, México, 2005
- OSPINA, Pablo y otros. Territorios Rurales y Globalización. La Fragmentación Territorial de la Provincia de Loja.
- OSPINA, Pablo y otros. "El Territorio de Senderos que se Bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo". Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Biblioteca de Ciencias Sociales 68.
- OTTONE, Ernesto. "Izquierda, Centro Izquierdas y Progresismos en América Latina Hoy". Temas de Economía y Política 14. Ecuador, 2010
- PERÍODO DE SECIONES DE LA CEPAL (33,2010, Brasilia). "La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, Caminos por abrir". Santiago, 2010
- SENPLADES, PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013
- PONCE, Juan y BEDI, Arjun. The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. Discussion Paper Series. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor, August 2008
- PONCE, Juan. "Es posible pensar una nueva política social para América Latina". FLACSO - Ecuador, Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador, 2008.
- PONCE, Juan. SÁNCHEZ, José Antonio. BURGOS, Sebastián. "Implicaciones de la Política Macroeconómica, los choque externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. El caso del Ecuador, 1990-2006". México D. F., 2010
- PONCE, Juan. "Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s. FLACSO. Quito, Ecuador, Mayo 2011.
- PONCE, Juan. ACOSTA, Alberto. "La pobreza en la "revolución ciudadana" o ¿Pobreza de Revolución?". Noviembre, 2010
- POZO, Mauricio. "La economía en tiempos de Correa". En: Correa, un año …: de las Promesas a la realidad. Quito, La Caracola, 2007
- RIMISP. Pobreza, desigualdad y crecimiento en las parroquias del Ecuador. Carlos Larrea, Manuel Chiriboga, Renato Landin y otros. 2010

- Vos, Rob, Ponce, Juan, Leon, Mauricio, Cuesta, José y Broborich, Wladymir. Los beneficios del gasto social en el Ecuador. www.siise.gov.ec/Publicaciones/capitulo_4.pdf -
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. "Estrategias Económicas, Productivas y Comerciales en la Región Andina". Revista de la Integración (7). Perú, 2011.
- SENPLADES. "Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay". Quito, 2010
- SOTO, Fernando, RODRIGUEZ, Marco, FALCONI, César. "Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe". FAO - BID. Chile, 2007.
- The World Bank, Ecuador Poverty Assessment, Washington, 2004
- The World Bank, A Strategy for Rural Development in Ecuador, Non published Document. Washington, 2004
- The World Bank, Implementation Completion And Results Report, (EECT-54542 EECT-57175 IBRD-70670 JPN-26674 JPN-54226), February 25, 2008

Web de consulta

- www.inec.gov.ec
- www.bce.fin.ec
- www.mcds.gob.ec
- www.magap.gob.ec
- www.mies.gob.ec
- www.mcpec.gob.ec
- www.faostat.fao.org

Anexo

- Principales programas dirigidos a la población rural pobre que ejecuta el Gobierno del Ecuador
- Programas de Inversión Territorial;
- Programa Nacional de Finanzas Populares;
- Programa de Negocios Inclusivos;
- Programas de Transferencia e Innovación Tecnológica;
- Programa de Intervención Territorial Integral (PITI);
- Programa de Intervención Territorial Integral (INTI)
- Sistema de Innovación Tecnológica Participativa (Escuelas de la Revolución Agraria- ERA);
- Programas de fomento de la agricultura orgánica;
- Programas de diversificación productiva en territorios campesinos;
- Encadenamientos productivos incluyentes;
- Programa de Compras Públicas;
- Emprende Ecuador;
- Programas de Turismo Comunitario;
- Educación Integral Bilingüe;
- Salud Intercultural - Fortalecimiento de los Sistemas Educativos Médicos Diversos;
- Programa de Salud Ambiental;
- Programa de Alimentación y Nutrición;
- Programa Bono de Vivienda Rural;
- Programa/Proyecto: Promoción de la Participación, Ciudadanía y Actoría Juvenil;
- Programa/Proyecto: Instituto de Economía Popular y Solidaria;
- Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria;
- Programa de Provisión de Alimentos;

- Programa de Incentivos y Orientación a las Inversiones Sociales y Productivas (Secretaria Nacional del Migrante).
- Proyecto Integral para el Fomento Productivo y Competitivo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)
- Programa Nutriendo al Desarrollo;
- Programas de Reforma Agraria integral, y desarrollo de la seguridad en la tenencia y uso de la tierra (Plan Tierras)
- Programa Nacional de Riego Campesino y Riego tecnificado;
- Sistema financiero rural;
- Programa Nacional de Manejo Forestal Campesino.
- Programa Nacional de Agroecología y conservación de la agrobiodiversidad,
- Programa Socio Bosque;
- Implementación de un programa de semillas;
- Seguros Agropecuarios;
- Seguro Social Campesino;
- Inversión en infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- Programas focalizados de alivio a la pobreza rural;

Capítulo IV

Caso El Salvador

CAROLINA ÁVALOS (*)

(* Licenciada en Economía. Máster en Políticas Sociales (Katholique Université Leuven, Bélgica); Presidenta del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
CA-5 Consultores

1. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

La dinámica de la pobreza rural en El Salvador durante los últimos años ha estado fuertemente influenciada por una diversidad de factores principalmente de índole política, socioeconómica, demográfica y ambiental.

1.1. Los acuerdos de paz y los avances en la democratización

Durante la década de los setenta del siglo pasado, la conjugación de una diversidad de factores socioeconómicos y políticos, entre los que se destacan el carácter inflexible y excluyente del régimen político, sucesivos fraudes electorales, el prolongado predominio militar y la utilización de altas dosis de represión, la inoperancia y poca confianza en el sistema de justicia, la formación de una conciencia de injusticia y exclusión en una parte importante de la población, las crecientes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza y el estado de pobreza en que vivía la mayoría de la población, derivaron en la configuración de una situación inestable que culminó con el estallido de un conflicto armado que se extendió desde 1980 hasta 1991 (Córdova, Pleitez y Ramos, 1998).

Como consecuencia de ello, en los años ochenta, el desarrollo y el combate a la pobreza dejaron de ser una preocupación para El Salvador. El conflicto bélico imperante condujo a la configuración de un esquema de economía de guerra, en el que las distintas esferas de acción gubernamental (incluidas la política económica y la política social) fueron subordinadas al esfuerzo contrainsurgente. Los gastos en salud y educación que en los años setenta representaban alrededor del 35% del gasto público total, vieron reducida su participación a 23% en los años ochenta); mientras que, por el contrario, los gastos en defensa y seguridad aumentaron su participación entre ambos decenios del 9% al 30% (PNUD, 2002).

En ese mismo período también se realizaron tres grandes reformas estructurales: reforma agraria, nacionalización de la banca y estatización de la comercialización externa del café y el azúcar; las cuales, además de buscar aumentar la producción, la productividad, el empleo y los ingresos de la población, pretendían disminuir las bases de apoyo de los movimientos insurgentes. Sin embargo, las reformas no cumplieron las expectativas generadas en el ámbito económico, debido a que fueron mal conducidas, rechazadas fuertemente por las cúpulas empresariales y emprendidas en un entorno sumamente adverso, influenciado no solo por el conflicto armado, sino también por el deterioro de los términos de intercambio y la desarticulación del Mercado Común Centroamericano.

Todos estos factores provocaron que en los años ochenta El Salvador viviera la mayor crisis de toda su historia. El PIB per cápita disminuyó en un 25%; el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo (índice de pobreza) aumentó en más de 10 puntos porcentuales; los salarios mínimos reales pagados en la agricultura, la industria y los servicios decrecieron en más del 50%; la tasa de subutilización laboral (desempleo más subempleo) aumentó de 60% de la PEA a 65%; 564,000 personas, que representaban más del 10% de la población de la época, se vieron obligadas a salir del país en busca de mejores oportunidades o bajo la calidad de refugiados; la tasa de inflación, que en los años setenta tuvo un valor promedio de alrededor de 9%, se aceleró hasta alcanzar en la segunda mitad de los años ochenta un valor promedio de 25%; las exportaciones se redujeron a menos de la mitad; el sistema financiero entró en un virtual estado de quiebra y; finalmente, las finanzas públicas se deterioraron a tal nivel, que difícilmente podían seguir siendo financiados con préstamos y donaciones (Córdova, Pleitez y Ramos,1998).

Los acuerdos de paz suscritos en enero de 1992 no solo pusieron fin a la guerra, sino que también devolvieron al país la esperanza. En términos políticos, el cambio más importante es que dieron inicio a un

proceso tendiente a la transformación del régimen autoritario y excluyente que se tenía en un régimen democrático, inclusivo y competitivo (PNUD, 2001). Para ello, los Acuerdos de Paz incluyeron una serie de reformas jurídico-políticas orientadas a la instauración de un sistema político basado en los principios de legalidad y legitimidad. La idea era que una de las principales fragilidades del país era la ausencia de un verdadero sistema de frenos y equilibrios ya que el país en vez de tres poderes equilibrados lo que tenía era un Órgano Ejecutivo muy poderoso que podía cambiar a su voluntad las leyes y su aplicación.

Como consecuencia de estas reformas, los avances del país, especialmente en cuanto a libertad y competitividad del sistema político electoral han sido considerables. Ha habido un asentamiento del estado de derecho y del respeto al principio de alternancia. La población también ha avanzado en la construcción de una conciencia ciudadana que la vuelve más proclive a organizarse para participar en los procesos que afectan su vida.

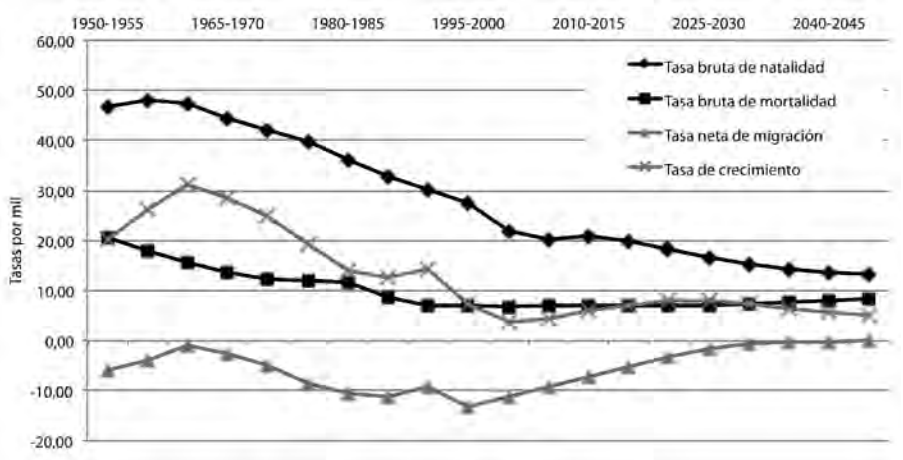
1.2. Transformaciones demográficas y cambios en la población rural

Otro de los factores que han influenciado sustancialmente la dinámica de la pobreza rural en El Salvador son las profundas transformaciones demográficas en curso. Entre estas se destacan: la fuerte reducción en la tasa de crecimiento poblacional, la reducción de la tasa de dependencia demográfica, el creciente envejecimiento de la población; la continuación del proceso de urbanización y la reducción del índice de masculinidad.

La ***tasa de crecimiento demográfico*** en El Salvador se redujo de 31.3 por mil en el quinquenio 1960-1965, a apenas 4.4 por mil en 2005-2010 (gráfico 1.1). Esta drástica reducción se debe principalmente al fuerte descenso en la tasa de natalidad (que pasó de tasas cercanas a 50 por mil en los años sesenta a 20 por mil en el quinquenio 2005-2010) y a los elevados niveles alcanzados por la tasa de emigración neta internacional (que aumentó de 2.4 por mil en el quinquenio 1965-1970 a un promedio de 10 por mil en los últimos 20 años. La mortalidad también disminuyó pasando de tasas de 20 por cada mil habitantes en los años cincuenta a 8 por mil en la actualidad.

Gráfico 1.1

El Salvador: Tasas brutas de natalidad, mortalidad, migración neta y crecimiento poblacional por quinquenio. 1950-2050



Fuente: Estimaciones y proyecciones de la población 1950-2050. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC.

Por su parte, la ***tasa de dependencia demográ***fica (población en edades teóricamente inactivas entre población en edades teóricamente activas), se redujo de 98% en los años setenta a 60% en 2010. Este cambio ofrece al país la oportunidad de gozar de un bono demográfico, que se extenderá hasta el año 2050, cuyo aprovechamiento dependerá de la capacidad que tenga la economía para crear más y mejores empleos.

Simultáneamente, el índice de envejecimiento de la población, que representa la proporción de la población de 60 años y más aumentó de 4% en los años cincuenta á 7.2% en 2010..

Otro de los cambios importantes es el ***proceso de urbanización*** de la población. Mientras que en 1950 solo 1 de cada 3 personas (36.4%) residía en un centro urbano, en 2007 esta proporción se elevó a casi 2 de cada 3 (62.7%). Para 2030 se estima que únicamente 1 de cada 4 personas residirá en las áreas rurales del país.

Un último cambio es el ***aumento del índice de masculinidad***, según el cual El Salvador pasó de tener 98.4 hombres por cada 100 mujeres en 1971, a 94.4 en 1992 y a 89.9 en 2007. Dos parecen ser los principales factores explicativos del comportamiento de este índice: la emigración, que además de concentrarse en personas en edad laboral, es mayor en la población masculina y; la sobre-mortalidad masculina, que en el país se acentúa por el elevado número de muertes violentas especialmente entre los jóvenes.

En el caso específico de las áreas rurales, los cambios demográficos en curso básicamente han sido los siguientes:

- **Disminución del tamaño promedio de la familia rural.** Entre 1992 y 2009 el tamaño promedio de las familias rurales se redujo de 5.4 miembros a 4.3 miembros.

- **Reducción de la población rural y aumento de la PEA rural.** La población rural en El Salvador durante los últimos años ha estado disminuyendo. Pasó de 2.7 millones en 1992 a 2.3 millones en 2009. Producto de esta disminución, la proporción de la población total que vive en las áreas rurales se redujo de 52.2% a 36.8% en el mismo período. Durante el mismo período, sin embargo, la PEA rural aumentó de 823.3 miles a 898.3 miles, como consecuencia del bono demográfico antes señalado y de la participación creciente de las mujeres en la PEA (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

El Salvador: datos generales sobre la población

	1992	2009
Población total	5,174,422	6,150,953
Población rural	2,698,357	2,266,521
Población rural / población total (%)	52.2	36.8
PEA total	1,753,147	2,665,295
PEA rural	823,334	898,341
PEA empleada en sector agropecuario / PEA total (%)	36,1	21,4

Fuente: MINEC/DIGESTYC et al. 1995 y 2009.

- **Disminución de la importancia del sector agropecuario como fuente de empleo para la población rural.** El sector agropecuario pasó de emplear el 36,1% de la PEA total y al 68.2% de la PEA rural en 1992 a solamente el 21,4% de la PEA total y el 45.7% de la PEA rural en 2007 (cuadro 1.2). Se estima que en menos de 10 años los servicios se habrán convertido en la principal fuente de empleo para los trabajadores rurales.

Cuadro 1.2

El Salvador: composición de la población rural ocupada según sector de actividad económica

	1992	2007
Sector primario*	68.2	45.7
Sector secundario	12.1	18.7
Sector terciario	19.7	35.6
Total	100.0	100.0

Fuente: MINEC/DIGESTYC et al. 1995 y 2009.

** Incluye minería, pero en El Salvador este sector tiene una impportancia marginal, ya que contribuye con menos del 0.3% del PIB*

- **Envejecimiento de los trabajadores agropecuarios.** Como consecuencia de la reducción en las tasas de natalidad y de las elevadas tasas de migración hacia las ciudades y hacia el exterior, especialmente de la población joven de las áreas rurales, también se está generando un rápido proceso de envejecimiento de los trabajadores agropecuarios. De acuerdo a la información de los últimos dos censos de población y vivienda, la proporción de trabajadores agropecuarios de 60 años o más aumentó de 12.8% en 1992 a 16% en 2007.

1.3. El desarrollo agrícola y rural dentro del modelo económico impulsado durante los últimos 20 años

Hasta fines de los años setenta, El Salvador era considerado como un país predominantemente agrícola, debido a que el sector agropecuario (sin incluir la agroindustria) aportaba cerca del 25 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), generaba alrededor del 67 por ciento del total de divisas obtenidas por el país mediante exportaciones, era responsable de más del 25 por ciento de los ingresos tributarios y proporcionaba empleo a más del 50 por ciento de la población.

El peso del sector agropecuario dentro de la estructura económica del país comenzó a decrecer de manera importante en la década de los ochenta, como consecuencia de una diversidad de factores (i.e. conflicto armado, reforma agraria, nacionalización del comercio exterior del café y el azúcar) que desincentivaron los procesos de inversión en el agro, así como en las actividades agroindustriales.

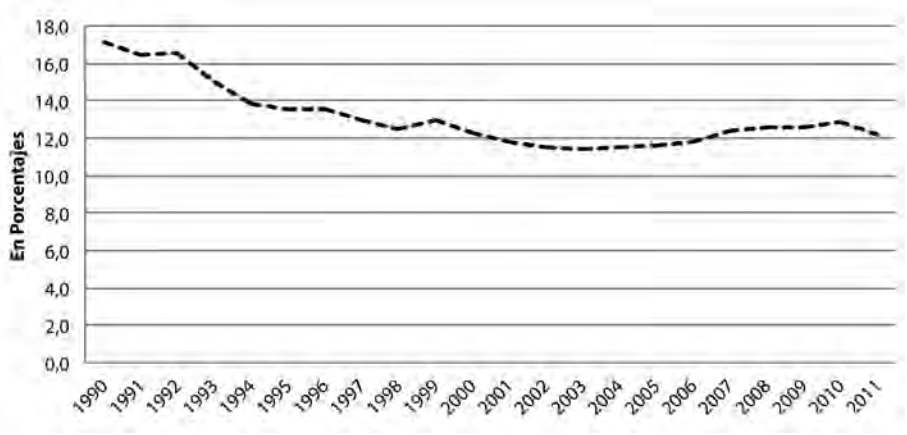
De acuerdo a varios estudios realizados, ese pobre desempeño del sector agropecuario también era el resultado del predominio de un sesgo anti-agrícola y anti-rural de la política económica impulsada durante el período de vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Norton y Llort, 1990).

En congruencia con este diagnóstico, a partir de 1989 comenzó a implementarse un nuevo modelo económico basado en el libre mercado que tendría como objetivo general: "Alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra".

De acuerdo a sus promotores (FUSADES, 1985), el modelo se apoyaría en cinco pilares: a) el aprovechamiento de la principal ***ventaja comparativa*** del país, consistente en la abundancia de mano de obra: b) el aumento de los niveles de eficiencia en la producción nacional a través del ***libre comercio***; c) la adopción de un ***tipo de cambio realista*** que eliminara las distorsiones en los precios de los bienes importados y exportados, aumentando la competitividad de los productos domésticos; d) el establecimiento de una ***tasa de interés real positiva*** que permitiera elevar los reducidos niveles de ahorro e inversión imperantes; y e) la sustitución de la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la vida (inflación) por una nueva regla donde los ***salarios estarían en función de la productividad de la mano de obra***.

En la práctica, sin embargo, esa nueva orientación de la política económica no ha sido capaz de sacar al sector agropecuario de su largo período de estancamiento. Obsérvese en el gráfico 1.2 que debido a que la tasa de crecimiento promedio del sector durante los últimos 20 años ha sido inferior a la del conjunto de la economía, su contribución al PIB en 2009 había descendido a 12.6%. La excepción en este comportamiento ha sido el sub-período 2005-2008, cuando las tasas de crecimiento del sector superaron ampliamente a las del resto de la economía como consecuencia, en gran medida, del aumento en los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales. Producto de ello, en los últimos años la contribución del PIB agropecuario al PIB total ha aumentado, incluyendo 2009, cuando el sector decreció menos que los otros sectores.

Gráfico 1.2
El Salvador: contribución del PIB agropecuario al PIB total
Período 1990-2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaborado con base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

El pobre desempeño del sector agropecuario en su conjunto, no significa, sin embargo, que todas las ramas económicas del sector agropecuario hayan tenido un comportamiento similar. De hecho, a pesar de que entre 1990 y 2009 el sector apenas creció a una tasa promedio anual de 2.3 por ciento, en dos de sus 9 ramas (productos lácteos y otros productos agrícolas) la tasa de crecimiento promedio anual superó el 5 por ciento y en otras como la avicultura y la caña de azúcar de 4 por ciento. En los casos de los productos lácteos, la avicultura y la caña de azúcar, algo que tienen en común es que, debido a su mayor capacidad de cabildeo, lograron obtener un trato especial y diferenciado dentro del proceso de liberalización comercial que les ha permitido mantener protegido el mercado interno con barreras arancelarias y no arancelarias. Mientras que lo peculiar de la rama "otros productos agrícolas es que los rubros más dinámicos que incluye, en su mayoría son productos de consumo étnico o nostálgico, exportados y consumidos de manera creciente por la diáspora de salvadoreños que residen en los Estados Unidos.

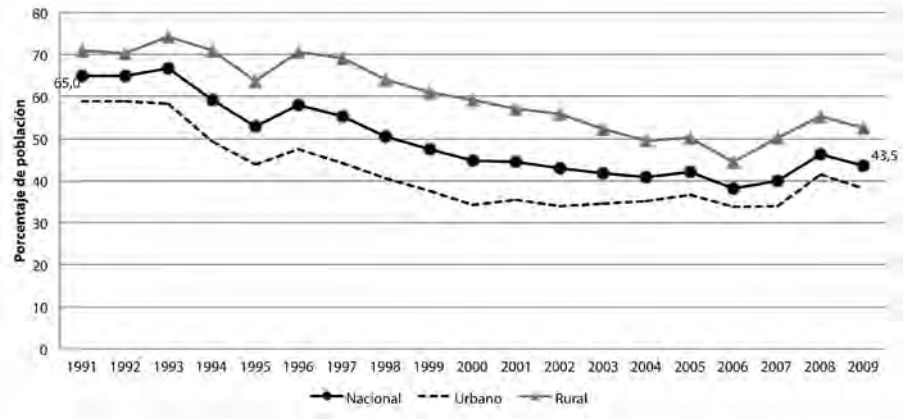
1.4. Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad

1.4.1. Pobreza

La pobreza en El Salvador se estuvo reduciendo de forma sostenida desde 1992 hasta 2006 (gráfico 1.3). Sin embargo, en 2007 y 2008 la tendencia se revirtió como consecuencia del fuerte incremento en los productos que componen la canasta básica alimentaria y del estancamiento de las remesas.

Gráfico 1.3

Porcentaje de personas en pobreza, por áreas de residencia, años 1991-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC (varios años)

Obsérvese además que la pobreza en el área rural afecta a más de la mitad de la población y que sus niveles han sido sustancialmente mayores que en el área urbana para todo el periodo considerado. A nivel de población ocupada, las tasas de pobreza mayores corresponden a los trabajadores agropecuarios (casi seis de cada diez personas que trabajan en el sector son pobres, y una de cada cuatro está en pobreza extrema).

1.4.2. Desigualdad

Un aspecto positivo de las tendencias socioeconómicas recientes de El Salvador, es la reducción de los niveles de desigualdad. Prueba de ello, es que de 1992 a 2009 el 20% más pobre de la población aumentó su participación dentro del ingreso total de 3.2% a 4.2%, mientras que el 20% más rico la redujo de 54.5% a 52.1%. Tal reducción se debe principalmente al impacto de las migraciones y las remesas. Obsérvese en el cuadro 1.3 que tanto la relación de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre, como el valor del coeficiente de Gini para todos los años en los que existe información es más alto si se excluyen del ingreso familiar las remesas. La reducción registrada en la desigualdad del 2004 al 2009, sin embargo, también podría explicarse en parte por el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (ahora denominado Comunidades Solidarias Rurales) y el de entrega de semilla mejorada y fertilizantes a pequeños productores. Ambos programas se caracterizan por ser de los pocos que más benefician a las familias rurales más pobres.

A pesar de ello, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso son aun elevados, comparados con otros países y regiones. La desigualdad de la distribución del ingreso aunada al desigual acceso a educación y salud (cobertura y calidad), constituyen una de las principales barreras para la reducción de la pobreza y su transmisión intergeneracional, y en donde el alcance del programa rural de transferencias monetarias condicionadas es aún muy limitado.

Cuadro 1.3

El Salvador: distribución del ingreso medida a través de la relación de quintiles y el coeficiente de Gini (1992-2009)

Año	20% más pobre	20% más rico	Relación entre quintil más rico y más pobre (ingreso familiar)	Relación entre quintil más rico y más pobre (ingreso familiar excluye remesas)	Coeficiente de Gini (ingreso familiar)	Coeficiente de Gini (ingreso familiar excluye remesas)
1992	3.2	54.5	17.0	Nd	0.550	Nd
2000	2.9	55.1	18.8	26.7	0.516	0.543
2004	3.6	52.0	14.5	23.8	0.478	0.515
2009	4.2	52.1	12.5	17.9	0.473	0.505

Fuente: CEPAL, citado en PNUD (2003), y elaboración propia con base en datos de la EHPM (varios años). Nd: no disponible

1.4.3. Vulnerabilidad

El Salvador es considerado como uno de los países de mayores riesgos de origen ambiental en el mundo debido a la combinación de una elevada incidencia de eventos geológicos, hidro-meteorológicos y movimientos de masa, y a un aumento de la vulnerabilidad, resultado del estado de indefensión o falta de capacidades para hacer frente a los eventos catastróficos que caracteriza a buena parte de la población.

Como ilustración de su alto nivel de riesgo a desastres de origen ambiental, basta con mencionar que de 1980 al 2008 se produjo una media de 1.5 desastres por año. Estos desastres, de acuerdo con la CEPAL (2010) tuvieron un impacto valorado en más de US$16 mil millones a valor presente (dólares del 2008), que corresponderían a un daño anual de casi US$470 millones, equivalentes al 4.2% del PIB y a más del 20% de la formación bruta de capital. En el período señalado, estos fenómenos también ocasionaron la muerte a casi 7,000 personas y afectaron a 2.9 millones más. Más recientemente, la tormenta tropical Ida, ocurrida en noviembre de 2009, ocasionó daños por un valor de US$239 millones (CEPAL, 2010), equivalentes al 1.1% del PIB de ese año, y la tormenta Agatha de mayo del 2010, US$112 millones adicionales (PNUD, 2011).

En particular, la tormenta IDA ocasionó pérdidas en el sector agropecuario significativa ($42.5 millones) como es la destrucción de infraestructura de riego y pérdida importantes de producción en diversos cultivos –el café, la caña de azúcar y el frijol– (CEPAL, 2010).

2. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES

Esta sección comprende la caracterización de los hogares rurales con énfasis en los ingresos y el empleo. Para ello se utiliza información proporcionada por las encuestas de hogares procesadas por CEPAL y que incluyen variables e indicadores que serán analizados por todos los países para fines comparativos. El período de análisis es la década del dos mil, y las bases de datos comparables, en el caso de El Salvador, comprenden los años 2000 y 2004. Sin embargo, se hará referencia al año 2009, datos que están ajustados con el Censo de Población y Vivienda 2007. Según este Censo la población del 2007 fue de 6 millones de personas, un millón menos de lo que se venía estimando con proyecciones basadas en el Censo anterior del año 1992.

Dentro de lo posible, los indicadores son desagregados a nivel nacional y rural-urbano, aunque eventualmente también se hace uso de fuentes estadísticas complementarias que permitan profundizar en la identificación de brechas territoriales y entre grupos poblacionales, particularmente de aquellos en situación de mayor desventaja económica y social.

2.1. Evolución del empleo urbano y rural: período 2000- 2004-2009

De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples -EHPM- 2009, el 67.5 por ciento de la PEA residíá en el área urbana y el 32.5 por ciento en el área rural. En el área rural del total de la PEA, las mujeres representaban el 41.4 por ciento y los hombres el 58.6 por ciento. La tasa de desempleo a nivel nacional era del 7.3 por ciento y en el área rural de 7.8 por ciento. A nivel nacional, la tasa de desempleo de los jóvenes de 16-29 años era mucho más alta y asciende a 11.4 por ciento. Si bien la tasa de desempleo es baja comparada a otros países de la región, la tasa de subempleo en el año 2009 fue de 34 por ciento en el área urbana y de 64.6 por ciento en el área rural. Es decir que de cada 100 personas que forman parte de la población económicamente activa en El Salvador, 44 se encontraban subempleadas (ganando menos que el salario mínimo vigente en la rama de actividad en que se desempeñan y 7 más están desempleadas.

Para 2009, del total de hombres ocupados urbanos, el 26 por ciento se encontraban ocupados en actividades de comercio, 17.6 por ciento en la industria manufacturera y 13 por ciento en la agricultura. En el caso de la población femenina urbana las dos actividades que concentraban una mayor proporción de la población ocupada eran el comercio con un 43 por ciento y la industria manufacturera con 18 por ciento.

A diferencia, en el área rural la mayoría de hombres ocupados (65 por ciento) se ubicaban en actividades agropecuarias, mientras que en el caso de las mujeres ocupadas había una mayor diversificación, ya que un 40 por ciento se ubicaban en actividades de comercio, 17 por ciento en la industria manufacturera, 15 por ciento en la agricultura y 14 por ciento en actividades de servicio doméstico (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1

El Salvador: Población urbana y rural ocupada según sexo y rama de actividad, año 2009 (En porcentajes)

Actividad	Urbano			Rural		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13	2	7	65	15	49
Industrias manufactureras	17	18	18	7	17	10
Construcción	9	0	5	7	0	5
Comercio, hoteles y restaurantes	26	43	34	8	40	18
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9	1	5	3	0	2
Servicios sociales y de salud	6	12	9	2	9	5
Hogares privados con servicio doméstico	1	9	5	1	14	5
Otras actividades	18	14	16	7	4	6
TOTAL (%)	100	100	100	100	100	100

Fuente: con base datos EHPM-DIGESTYC, año 2009.

2.2. Tipología del ingreso de los hogares rurales en condición de pobreza

2.2.1. Composición del Ingreso de los hogares rurales pobres

Al analizar la composición del ingreso de los hogares rurales pobres, se observa que en la primera mitad de la década del dos mil la principal fuente era el ingreso laboral. Es en los datos de la encuesta del año 2009 que se aprecia un mayor peso del ingreso no laboral (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

El Salvador: Composición del Ingreso de hogares rurales pobres según fuente de ingreso, Años 2001, 2004 y 2009

Ingreso Mensual por fuentes	Hogares pobres		
Estructura porcentual	2001	2004	2009
Ingreso laboral	90,2	91,1	52,8
Agrícola por cuenta propia	8,8	6,4	2,6
Agrícola por salarios	28,8	28,8	17,8
Agrícola por empleador	1,7	0,4	0,0
No-agrícola por cuenta propia	15,7	14,0	10,2
No-agrícola por salarios	34,3	40,2	21,7
No-agrícola por empleador	0,8	1,2	0,4
Ingreso por transferencias	9,0	8,1	46,8
Ingresos por pensión jubilación	1,6	1,5	0,5
Remesas	5,8	6,4	24,8
Transferencia públicas	0,1	0,0	1,4
Otras transferencias	1,5	0,2	20,1
Ingreso por otras fuentes	0,4	0,3	0,5
Total ingresos	100	100	100

Fuente: EHPM-DIGESTYC varios años, FAO.

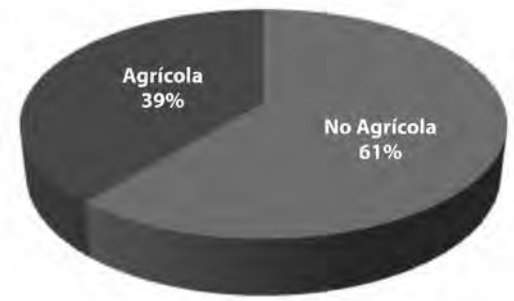
Al analizar la estructura del ingreso laboral de los hogares rurales pobres, se observa que la principal fuente de ingreso, cerca del 75% del total de ingresos laborales, proviene de los salarios y dentro de estos, tienen un mayor peso los no agrícolas sobre los agrícolas. Los ingresos por cuenta propia no agrícola también contribuyen al ingreso laboral total, tal como se observa en el cuadro anterior.

En cuanto a los ingresos no laborales, ***estos han ido tomando mayor relevancia en el total de ingresos de las familias pobres rurales***, a lo largo de la década del dos mil. Particularmente, los ingresos provenientes de remesas familiares son los que representan más de la mitad de los ingresos por transferencias.

En cuanto a la composición del ingreso de los hogares rurales pobres por rama de actividad, se observa que los ingresos no agrícolas representaban el 61% y los agrícolas el 39% del total del ingreso laboral -asalariado y cuenta propia- (Gráfico 2.1). Esta composición del ingreso constituye un cambio importante con relación a lo que prevalecía a inicios de la década del 2000, cuando los ingresos agrícolas todavía representaban el 43% del total de ingresos laborales de los hogares rurales pobres.

Gráfico 2.1

El Salvador: Composición del ingreso de hogares rurales pobres por rama agrícola y no agrícola, año 2009



Nota: Se toma la fuente de ingreso por cuenta propia y asalariado como 100% del Ingreso laboral.
Fuente: EHPM-DIGESTYC, año 2009, FAO

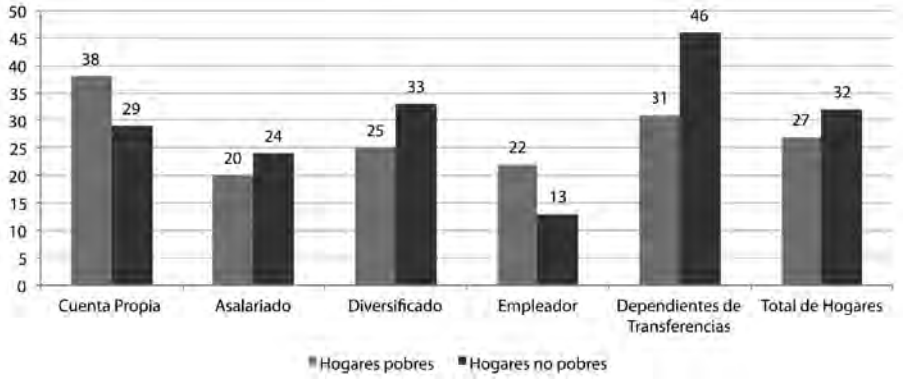
2.2.2. Hogares rurales con jefatura femenina

En 2009, tres de cada 10 hogares rurales pobres en El Salvador contaban con jefatura femenina. Del total de hogares rurales pobres, cuya fuente de ingreso es por cuenta propia, el 38% son con jefatura femenina. Situación que se asemeja con los hogares rurales pobres dependientes de transferencias (gráfico 2.2).

El alto porcentaje de los hogares pobres y femeninos dependientes de transferencias, podría explicarse en parte por las remesas familiares provenientes del exterior. Este porcentaje pudo haber variado también, con la introducción en el año 2005 del programa de transferencias monetarias condicionadas Red Solidaria (ahora Comunidades Solidarias Rurales) dirigidas a mujeres con hijos, cuya cobertura en el 2009 benefició a más de 100 mil hogares rurales en condición de pobreza extrema.

Gráfico 2.2

El Salvador: Porcentaje hogares rurales con jefatura femenina según tipologías de ingresos, Año 2009



Fuente: Elaboración propia FAO con base a CEPAL

Los datos de la encuesta de hogares de propósitos múltiples (MINEC, DIGESTYC, 2010) evidencia que las mujeres en el área rural se enfrentan con una doble discriminación, por ser mujeres y por residir en el área rural, ya que ambas razones les suponen brechas de ingreso que elevan sus posibilidades de caer en pobreza (SNU, 2011). En promedio a nivel nacional, por ejemplo, para 2009 los salarios percibidos por los hombres eran 23.9 por ciento superiores a los de las mujeres y los ingresos 13.8 por ciento. En el área rural las diferencias en los salarios promedio percibidos por hombres y mujeres eran de 22 por ciento, muy similares a las observadas a nivel nacional y en el sector urbano (26.3 por ciento). Sin embargo, los ingresos de los hombres rurales únicamente superan en un 3.8 por ciento a los de las mujeres rurales, diferencia mucho menor que la que separa a los ingresos de los hombres y mujeres urbanas (22 por ciento). La acentuada menor diferencia en ingresos que en salarios entre hombres y mujeres rurales, nuevamente, sería el resultado de que las mujeres rurales reciben mucho más remesas que los hombres y de la atención privilegiada que se les está brindando dentro del programa Comunidades Solidarias Rurales.

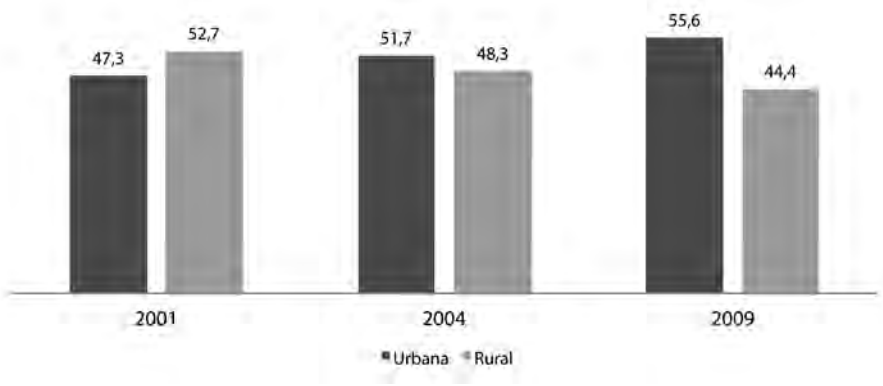
2.3 Caracterización socio-demográfica de los hogares rurales en condición de pobreza

El Salvador cuenta con una población que es mayormente urbana, joven y en edad productiva, producto de que está gozando de un bono demográfico. Esto constituye una oportunidad extraordinaria para aumentar los niveles de crecimiento económico y desarrollo social, en la medida que se logre instaurar un marco de políticas públicas que permitan aumentar de manera sostenida los niveles de inversión productiva y empleo, tanto en las áreas urbanas, como rurales.

Como consecuencia del acelerado proceso de urbanización que vive el país los pobres urbanos han superado ya en número a los pobres rurales. Obsérvese en el gráfico 2.3 que en 2001 del total de pobres del país, 47,3 por ciento eran urbanos y 52,7 por ciento eran rurales; mientras que para 2009 los pobres urbanos representaban el 55,6 por ciento y los rurales 44,4 por ciento

Gráfico 2.3

El Salvador: Distribución de la población pobre por área de residencia, en porcentajes



Fuente: Con base a MINEC y DIGESTYC, varios años. FAO.

Pese a lo anterior, la población que reside en el área rural es todavía muy importante (más de 2.2 millones de personas en 2009) y reporta tasas de pobreza mucho más altas y mayores carencias sociales.

2.3.1. Dependencia económica en los hogares rurales

La edad promedio de los jefes de hogar en el área rural de El Salvador es de 47 años y el número promedio de miembros de 15 a 29 años en cada hogar es de 1.2. Los hogares rurales pobres cuentan con más miembros (5 personas en promedio) y con menos perceptores de ingresos (0.8 persona en promedio) que los hogares no pobres que cuentan con menos miembros (4 personas promedio) y más perceptores de ingreso (1.4 personas en promedio) . Producto de ello, se estima que la relación de dependencia de los hogares rurales pobres es de 2.1 comparado a 1.2 en los hogares no pobres. Esta situación no ha varió significativamente durante toda la década del 2000, lo cual aunado a las pocas oportunidades de trabajo decente que se presentan en el área rural, constituye uno de los principales obstáculos para que las familias pobres puedan mejorar su calidad de vida.

Los hogares rurales, tanto pobres y no pobres, cuentan en promedio con 0.4 miembros mayores a 60 años. Este grupo, sin embargo, es el que está creciendo con mayor rapidez, por lo que, tomando en cuenta que más del 97 por ciento de ellos no cuentan con una pensión formal, constituyen un grupo muy vulnerable que requerirá cada vez más de políticas y acciones específicas.

2.3.2. Educación promedio de los jefes de hogares rurales

El Salvador ha experimentado avances importantes en la educación. Prueba de ello, es que durante las dos últimas décadas la escolaridad promedio aumentó en dos años, llegando a 6.1 años en 2009. Sin embargo, persisten fuertes disparidades por área geográfica, ya que mientras en el área rural la escolaridad promedio para ese año fue de 4.1 grados, en el área urbana era de 7.2 grados y en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) de 8.2 grados.

Los hogares rurales en condición de pobreza presentan condiciones educativas todavía más desventajosas. La escolaridad promedio de los jefes de hogares pobres, por ejemplo, es de 2.7 años, comparado a 4 años promedio de los jefes de los hogares rurales no pobres. Estas brechas en la escolaridad explican también las diferencias en el nivel de ingreso per cápita entre los hogares rurales pobres y no pobres (cuadro 2.2).

Tal como se mencionó en la sección 1, la desigualdad en la distribución del ingreso en El Salvador es aún elevada, a pesar de la disminución observada en el decenio en estudio. Otro indicador que mide la desigualdad es el coeficiente de correlación inter-generacional en variables como los niveles de escolaridad[1]. La movilidad educacional junto al acceso a educación superior son determinantes importantes de la movilidad socioeconómica entre generaciones. En El Salvador la correlación entre los antecedentes familiares de la generación anterior, y los niveles de educación de la siguiente es de 0.61 (de los más altos de la región), comparado con 0.37 en Paraguay y 0.41 en Panamá. La falta de movilidad educacional contribuye a truncar las aspiraciones de las poblaciones más jóvenes de salir de la trampa de la pobreza y tener un futuro más prometedor que el de sus propios padres y madres. De ahí la importancia de incidir a través de la política pública en los mecanismos que reproducen la transmisión de la desigualdad y la pobreza entre generaciones. (PNUD, 2010a)

Cuadro 2.3

El Salvador: Características socioeconómicas de los hogares rurales pobres, indicadores seleccionados, años 2001, 2004 y 2009

Características del hogar pobre (promedios simples)	Años		
	2001	2004	2009
Jefe de hogar mujer (%)	25,2	24,1	27,4
Edad del jefe de hogar	48,3	46,7	46,9
Años de educación del jefe de hogar	2,2	2,5	2.7
Miembros entre 15 y 29 años	1,3	1,3	1,2
Miembros mayores a 60 años	0,4	0,4	0,4
Número de miembros del hogar	5,3	5,1	4,9
Número preceptores de ingreso en el hogar	1,0	1,0	0,8
Dependecy Ratio (no-ocupados/total ocupados)	2,3	2,4	2,1
Ingreso per capita ($ US reaes, 2005=100)	23,2	26,2	42,1
Hogares pobres respecto total hogares rurales (%)	**56,8**	**50,0**	**51,4**

Fuente: Elaboración propia. FAO con base CEPAL.

2.3.3. Vulnerabilidad y pobreza rural

En la sección 1 se planteaba que El Salvador es uno de los países de mayores riesgos a ante eventos de origen ambiental y que su vulnerabilidad está aumentando. Sin embargo, El Salvador enfrenta permanentemente choques externos no solo de desastres naturales sino también de crisis financieras y de precios de los ***commodities***. En este contexto, el sesgo anti-agrícola en las políticas públicas implementadas en el período en estudio, así como la ausencia de políticas de desarrollo rural que respondan a las particularidades de los hogares rurales, ha contribuido a que persista la pobreza y aumente la vulnerabilidad.

[1] Coeficiente de correlación inter-generacional en variables como los niveles de escolaridad y del ingreso: Entre mayor es la correlación mayor es la influencia de los factores asociados al hogar en la reproducción de la desigualdad.

Algunas lecciones de políticas públicas se pueden desprender de los recurrentes choques externos a los que se ve sometido el país y que afectan de manera particular a aquellos hogares expuestos a mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad.

El impacto de la crisis del café (caída de los precios internacionales) durante el período de 1999-2003, por ejemplo, no solo afectó al sector agrícola en su conjunto, sino que tuvo efectos adversos en los hogares rurales. Los principales resultados de un estudio basado en datos de panel demostraron que los ingresos de los hogares vinculados al sector café fueron más volátiles, más aún si eran de un trabajador asalariado comparado con un productor de café. Además se observó una relación positiva entre la intensidad con que era cultivado el café en algunas zonas del país y los mayores porcentajes de niños y niñas con problemas de retardo en talla y peso insuficiente. Específicamente, en las zonas donde se cultiva el café se observaron problemas en la nutrición de la población infantil, por lo que las políticas de protección social también deberían de focalizarse hacia los hogares y poblaciones vulnerables a ese tipo de riesgos (World Bank, 2005).

Los hogares rurales asalariados agrícolas y no agrícolas se convierten en grupos de población que pueden estar expuestos a estos riesgos permanentemente, ya que es donde se concentran los hogares en condición de pobreza. Las familias buscan diferentes estrategias para mitigar los riesgos, estrategias que pueden comprometer el desarrollo futuro de las nuevas generaciones, como es el trabajo infantil.

La pobreza rural es dinámica, a través de un estudio panel se demostró *que los ingresos de las familias rurales son bastante* volátiles lo que las hace más vulnerables. Asimismo, se observó una gran movilidad en el 84% de las familias del panel (las cuales cambiaron de decil de ingreso del año de referencia). Los principales resultados del estudio demostraron que los factores que más influyeron en el cambio del ingreso de las familias rurales son: la educación de los miembros del hogar, el acceso a los mercados, el grado de diversificación de las fuentes de ingreso –primordialmente las no agropecuarias–, el número de familiares que ha emigrado fuera del país y el área de tierra cultivada. (FUSADES, 2000)

2.4 . Tipología de los hogares rurales en condición de pobreza

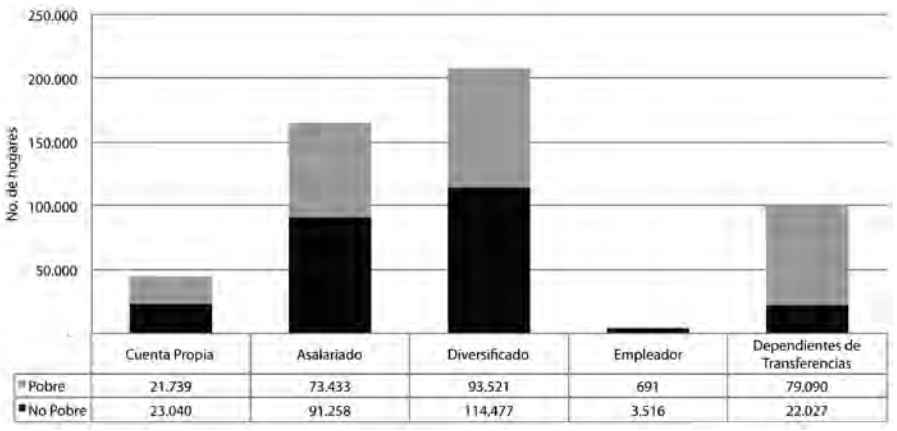
2.4.1. Tipología de hogar rural por principal fuente de ingresos y tipo de empleo

De acuerdo a la tipología que aquí se utiliza, los hogares se clasifican según la fuente de ingresos que represente un 75% o más del ingreso total, pudiendo ser: "cuenta propia", "asalariado", "empleador" y "dependientes de transferencias"; si ninguna fuente alcanza el 75%, el hogar se denomina "diversificado".

En el caso de El Salvador, los hogares rurales no pobres son predominantemente de tipo diversificado y asalariado –más de 205 mil hogares de un total de 254 mil–, mientras que en el caso de los hogares rurales pobres la mayoría son diversificados, asalariados y dependientes de transferencias –cerca de 250 mil hogares de un total de 268 mil.

Gráfico 2.4

El Salvador: Tipología de hogares rurales por principal fuente de ingresos y según condición de pobreza, año 2009



Fuente: EHPM-DIGESTYC, año 2009. FAO.

Al examinar la tipología de los hogares rurales pobres por fuente principal de ingresos durante la década del 2000, se ve claramente un cambio en la estructura derivado del peso creciente correspondiente al tipo de hogar dependiente de transferencias, es cual pasa de 8 por ciento en 2001 a 29 por ciento en 2009 (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4

El Salvador: Tipología de hogares rurales en condición de pobreza y por fuente de ingreso, años 2001, 2004 y 2009 (En %)

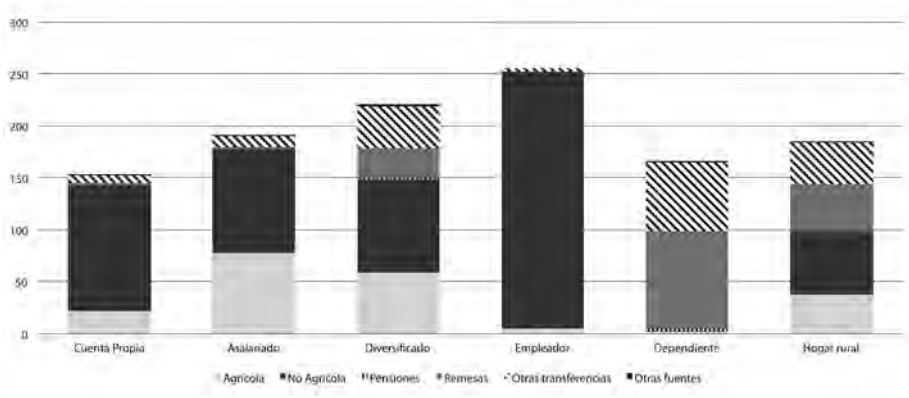
Tipología	2001	2004	2009	Cambio
Cuenta Propia	15	12	8	↓
Asalariado	31	36	27	↓
Diversificado	46	42	35	↓
Empleador	1	1	0	↓
Dep. de Transferencias	8	8	29	↑
Total	100	100	100	

Fuente: EHPM-DIGESTYC, años 2001, 2004 y 2009. FAO

Desde el punto de vista sectorial, El ingreso agrícola constituía la principal fuente de ingresos de los hogares rurales en pobreza –según la tipología–, a inicios de la década del 2000. Para el año 2009, se observa un mayor peso la fuente de ingresos no agrícolas en estos tipos de hogares. En el caso de los hogares de tipo dependientes de transferencias son las remesas las que han tomado mayor relevancia en su composición (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

El Salvador: Nivel y estructura de ingresos de los hogares rurales pobres, año 2009 (en %)



Fuente: EHPM-DIGESTYC, años 2009. FAO

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA RURAL

3.1. Elementos generales de la estrategia de superación de la pobreza en el período 1989-2009

La estrategia de combate a la pobreza implementada en El Salvador entre 1989 y 2009 ha sido bastante congruente con el modelo económico de libre mercado impulsado y descrito en la sección 1.

Resumidamente, dicha estrategia estaba fundamentada en dos pilares principales: el rebalse del crecimiento económico (trickle down effect) y un esfuerzo deliberado o directo por parte del gobierno en favor de los sectores de población más pobres, expresado en la política social.

Para activar el primer pilar, se puso en marcha un programa de ajuste estructural que incluyó un conjunto de medidas tendientes a reorientar el rol del Estado en la economía, tales como: reducción del tamaño de la burocracia, privatización de empresas estatales, menos regulaciones, disminución de impuestos y subvenciones, y apertura de la economía al mercado exterior. La creencia era que de esta manera aumentaría la eficiencia económica y la acumulación de capital y el país comenzaría a crecer de manera robusta y sostenida. A su vez, se creía que los niveles más altos der crecimiento económico se traducirían en mayores niveles de empleo e ingreso para toda la población, "...rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza y sustituyéndolo por un círculo virtuoso de progreso económico y social" (MIPLAN, 1990).

Con relación al segundo pilar (la política social), tanto en los años noventa como en la década de 2000 se ha sostenido que su objetivo principal de largo plazo es la erradicación de la pobreza extrema. Adicionalmente, se ha estimado que la clave para ello es la focalización del gasto, ya que de esta manera se evitan filtraciones hacia sectores que están en la capacidad de satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas[2].

Un balance reciente resume los cambios más importantes que ha experimentado la política social desde 1989 a la fecha, de la siguiente manera: a) sustitución de la concepción de atención universal por la visión

[2] De acuerdo al Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, "las políticas sociales (en el pasado) estuvieron basadas en la idea de que el gobierno tenía una obligación constitucional de proveer los servicios sociales a la población como un todo, sin establecer ningún tipo de diferenciación. Hoy, se plantea un esfuerzo por focalizar el gasto social hacia los más necesitados" (MIPLAN, 1990).

centrada en la focalización de la atención y de los servicios en los sectores más vulnerables de la sociedad; b) predominio de programas especiales o fondos e instituciones ad hoc para cada área de la política, los cuales son inicialmente concebidos como de carácter temporal, pero que terminan siendo difíciles de desmontar; y enorme dependencia de su financiamiento de préstamos o donaciones (PNUD, 2011).

Cabe señalar, sin embargo, que las crecientes críticas recibidas desde la segunda mitad de los años noventa sobre la reducida cobertura de la política social y la poca eficacia de las políticas de libre mercado (tanto para asegurar un crecimiento económico robusto y sostenido, como para disminuir la pobreza), dieron lugar a que especialmente de 2004 en adelante se ampliaran y diversificaran los programas y políticas de atención a grupos vulnerables.

3.2. Descripción sintética de políticas y programas seleccionados

Producto de lo anterior, ahora El Salvador cuenta con un conjunto de políticas y programas sociales, los cuales, en el caso de los que están orientados específicamente a atender la pobreza rural, pueden dividirse en tres grupos: de fomento productivo, de empleo y salarios y de protección social.

3.2.1. Políticas de fomento productivo

Como parte del programa de ajuste estructural, durante los años noventa se desmantelaron la mayoría de programas y políticas en favor del desarrollo agropecuario, tales como: líneas de crédito ofrecidas a tasas de interés preferencial, precios de garantía para algunos productos y venta de insumos a precios preferenciales.

Se llegó a tener tales niveles de confianza en el libre mercado, que en las tres administraciones presidenciales que se sucedieron entre 1989 y 2004 se creía firmemente que la ***mejor política sectorial era no tener política.*** El Plan de Gobierno 1994-1999 sostenía al respecto, que "en un sistema de economía de mercado no se conciben políticas sectoriales, ya que la mejor política sectorial es una política macroeconómica que fija reglas claras y estables, da libertad a los agentes económicos, facilita la creación de recursos financieros para apoyar la inversión y genera estabilidad en el corto y en el mediano plazo" (GOES/MIPLAN, 1995). En otras palabras, tal como se sostiene en MAG (2010), "se suponía que el desarrollo agropecuario sería el resultado del "rebalse" de la economía no agrícola, y que la fuerza laboral rural se vería beneficiada en la medida que se incorporara a las labores no agrícolas".

Como consecuencia de ello, poco a poco, las capacidades del sector público agropecuario se fueron debilitando, limitándose básicamente a la instrumentación de políticas como las de riego, apoyo a la administración de distritos de riego, información comercial, titularización de tierras, y sanidad animal y vegetal, con muy pocos recursos. Este debilitamiento también se hizo evidente en el Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), que terminó perdiendo el rol protagónico que jugó en el pasado en la generación y transferencia de tecnologías para el desarrollo agropecuario. Producto de ello, los servicios ofrecidos por el sector público agropecuario, dejaron de responder a los requerimientos del sector privado en términos de apoyar la reconversión productiva, aumentar sostenidamente la productividad y mejorar la competitividad (MAG, 2010).

El período 1989-2004 también se caracterizó por una fuerte disminución del gasto público agropecuario y de la inversión pública en las zonas rurales, lo cual a su vez, desincentivó la inversión privada tanto en la producción primaria como en las actividades agroindustriales. Producto de ello, se produjo un fuerte proceso de descapitalización en las zonas rurales que se expresa en una deficiente disponibilidad de infraestructura y servicios de apoyo a la producción que eleva los costos de producir en estos territorios y minan

las posibilidades de transitar hacia una agricultura moderna, competitiva y con capacidad de generar trabajo decente.

En el período 2004-2009, probablemente como reconocimiento de que el sector agropecuario continuaba estancado después de 15 años de haberse puesto en marcha el modelo económico neoliberal, finalmente se volvió a poner cierta atención en el agro. Concretamente, el plan de gobierno "País Seguro" sostenía que el gran reto de la política agropecuaria en ese quinquenio consistiría en "... en reconvertir al sector y rescatar los niveles de rentabilidad, fortaleciendo las actividades actuales y buscando nuevas tecnologías y productos que tengan potencial" (GOES, 2004). En correspondencia con ello, se aumentó sustancialmente el presupuesto asignado al MAG (aunque si se le compara internacionalmente siguió siendo bajo) y se intensificó el acceso a recursos externos para financiar programas de desarrollo agropecuario y rural. Esto permitió la institucionalización de dos nuevos instrumentos de política sectorial: a) los macro proyectos de desarrollo rural financiados con préstamos internacionales (proyectos FIDA); y b) los programas de entrega gratuita de semillas, fertilizantes y aperos agrícolas. Es tal la envegadura de estos dos instrumentos, que se estima que para 2009 representaron el 60% del total del gasto público agropecuario (RUTA/MAG, 2010), por lo que requieren de un análisis especial.

a) Los proyectos FIDA

Aunque el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) trabaja en El Salvador desde 1985, su importancia como fuente de fnanciamento de proyectos de desarrollo agropecuario y rural se ha acentuado en la última década. Desde el año 2000 a la fecha, ha otorgado 4 préstamos por un valor total de 63.6 millones de dólares[3].

La estrategia diseñada por el FIDA para sus operaciones en El Salvador incluye seis elementos: a) desarrollo de las capacidades locales mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales y la promoción de la participación de los beneficiarios; b) establecimiento de un sistema apropiado de servicios financieros; c) establecimiento de un sistema de asistencia técnica basado en la demanda; d) incorporación de un enfoque de género en el proceso de desarrollo; e) programas de capacitación para mejorar los conocimientos de los hombres y las mujeres y de los jóvenes de las zonas rurales; y f) diversificación de las fuentes de ingresos de las familias rurales (FIDA, 2000).

a. 1 Proyecto de desarrollo rural para la región central (PRODAP II)

Este proyecto fue impulsado con el propósito de contribuir a la recuperación económica de 13,500 familias rurales de 32 municipios pertenecientes a los departamentos de Cabañas, San Vicente, Custatlán, Usulután, La Paz y San Miguel que el año 1998 habían sido severamente afectados por el huracán Mitch (FIDA, 1999).

El costo total del proyecto fue de US$ 20,0 millones, de los cuales US$ 13 millones fueron financiados con un préstamo del FIDA, US$ 5.1 millones los aportó el GOES y US$ 1.8 millones los beneficiarios. El proyecto fue ejecutado entre 2001 y 2008 y tenía como objetivo principal incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre, reforzando sus organizaciones de base, incrementando la participación de los/as beneficiarios/as y transfiriéndoles gradualmente la responsabilidad de la gestión e implementación de los servicios.

[3] Sus nombres son: Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central, el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural, Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental, y el Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral.

El proyecto también se planteó algunas metas concretas,entre las que se destacan: aumentar los ingresos de 7,500 familias rurales por encima de la línea de pobreza, incrementar en 15% la producción de granos básicos y en 10% la tierra cultivada con productos diversificados, crear 1,000 nuevos empleos permanentes y hacer crecer a 600 microempresas y crear 300 nuevas.

a. 2 Programa de reconstrucción y modernización rural (PREMODER)

Entre 2001 y 2002, el gobierno de El Salvador negoció un nuevo convenio de préstamo con el FIDA con dos propósitos: a) tratar de transformar la agricultura y las actividades no agrícolas de subsistencia del área de influencia del proyecto en pequeños negocios y empresas rentables; y b) rehabilitar en la zona la infraestructura vial, social y productiva dañada por los terremotos de enero y febrero del año 2001. El período de ejecución sería de 2003 a 2009.

Una novedad de este proyecto, es que también puso atención al mejoramiento de las habilidades y destrezas laborales de jóvenes (hombres y mujeres), con el objetivo de mejorar su capacidad de acceso a los mercados de trabajos rurales y urbanos;

El costo total del proyecto era de US$ 30.5 millones y pretendía beneficiar de manera directa a 8,000 familias (40,000 personas) de las zonas rurales de los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, La Libertad y Chalatenango. Se determinó que calificarían como beneficiarios: pequeños productores y productoras tradicionales con menos de 7 manzanas de tierra y cuyos ingresos son obtenidos mayoritariamente de las actividades agropecuarias; pequeños productores y productoras que combinan la producción de maíz y frijol con el cultivo de hortalizas o frutales; pequeños productores y productoras sin tierras (jóvenes y adultos) que arriendan entre una y dos manzanas para el cultivo de maíz y frijol, que complementan sus ingresos con trabajo asalariado agrícola y no-agrícola; pequeños productores de café cuyo promedio de cultivo es de unas 5 manzanas; y habitantes rurales, adultos y jóvenes (hombres y mujeres), que se dedican a pequeños negocios o microempresas de procesamiento. También podían ser beneficiarios de las actividades de capacitación laboral todos aquellos jóvenes procedentes de familias residentes en el área de influencia del proyecto cuyos ingresos no sobrepasaran la línea de pobreza, estimada para entonces en US $ 2,474.00 por familia y por año

a. 3 Proyecto de modernización y desarrollo rural de la región oriental (PRODEMORO)

Bajo una lógica similar a la de los otros proyectos FIDA, a fines de 2008 fue ratificado el Proyecto de modernización y desarrollo rural de la región oriental (PRODEMORO), cuya ejecución está prevista para que se desarrolle en un período de 8 años.

El monto total del proyecto asciende a US$ 22,2 millones y su objetivo general consiste en mejorar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de productores, microempresarios y trabajadores rurales en todos los municipios del área rural en 33 municipios de los departamentos de La Unión, Morazán, San Miguel y Usulután, con especial énfasis en aquellos que reportan mayores niveles de pobreza extrema.

Se espera que con el proyecto se beneficien de manera directa 6,600 hogares y 33 000 personas Los beneficiarios son en su mayoría agricultores de subsistencia y asalariados estacionales en la cosecha de café y caña de azúcar.

El proyecto contempla la dotación de capital semilla a organizaciones de productores, solicitando una contrapartida del 20%. El proyecto capacitará a los beneficiarios para que elaboren planes viables de negocios

y de mercadeo, e identifiquen las necesidades de asistencia técnica para llevar adelante dichos negocios. Finalmente, el proyecto pondrá a disposición un fondo de crédito para capitalizar dichas iniciativas.

El PRODEMORO apoyará también la creación y el fortalecimiento de organizaciones de pequeños productores y cooperativas con el fin de mejorar los procesos de comercialización y reducir costos en las fases de producción, transporte y comercialización.

Dado que las remesas enviadas por los emigrantes salvadoreños en el exterior son una de las principales fuentes de renta en los municipios beneficiados, el proyecto también explorará mecanismos para canalizar dichos recursos en beneficio del desarrollo de las comunidades de origen de los trabajadores emigrantes. Lamentablemente, el proyecto no ha podido precisar en qué consisten esos mecanismos.

b) El programa de distribución de "Paquetes Agrícolas"

Aunque en pequeña escala, desde 1997 hasta 2004 el MAG había comenzado a otorgar subsidios bajo la forma de entrega de semillas y fertilizantes en favor de pequeños productores agrícolas de las zonas más deprimidas del país, los cuales a cambio tenían que entregar una cantidad simbólica de su cosecha.. El primer programa fue llamado "programa de intercambio de semilla de maíz". Posteriormente se le denominó bajo el nombre de "fomento a la productividad de granos y pastos" y luego como de "difusión de variedades mejoradas".

A partir de 2005, sin embargo, al programa que pasó a ser popularmente conocido como distribución de "paquetes agrícolas", no solo se cambió otra vez de nombre (fomento a la productividad de granos básicos), sino que también se le introdujeron tres importantes modificaciones:

- Ampliación de cobertura. Tal como se muestra en el cuadro 1, el número de beneficiarios del programa aumentó de 19,162 en 2004 a 504,000 en 2009 ((cuadro 3. 1), incorporando, además de los productores de grandos básicos (maíz blanco, arroz, frijol y sorgo), a ganaderos y productores de hortalizas.
- Ampliación del contenido del "paquete". En adición a la dotación de semilla mejorada, se agregaron fertilizantes
- Eliminación de la exigencia de una retribución simbólica de parte de los beneficiarios.

Cuadro 3.1

Gasto y cobertura del programa de distribución de "paquetes agrícolas" 2004 y 2009

Año	Productores beneficiados	Área cultivada (Mz)	Gasto realizado (Miles US$)
2004	19,162	19,162	185.9
2009	504,695	504,000	31,117.5

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

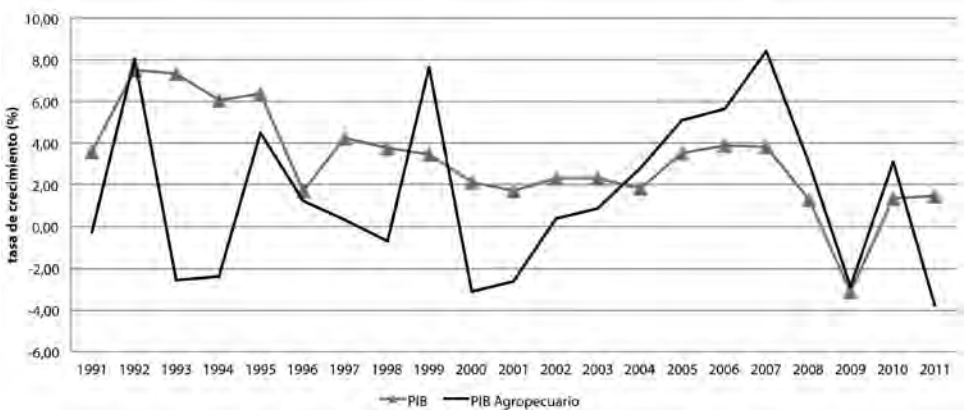
Como consecuencia de la fuerte ampliaciónón en la cobertura y en el contenido, los costos del programa también aumentaron sustancialmente, pasando de US$ 185,943 en 2004 a US$ 31.1 millones en 2009.

Debido a que la fuerte expansión que alcanzó el programa coincidió temporalmente con la fuerte subida en los precios de los alimentos en el mercado internacional, inicialmente fue bastante bien visto y hasta se le consideró de un oportuno plan anticrisis impulsado por el gobierno. Además, el respaldo hacia el mismo de parte de los productores agropecuarios beneficiados era muy evidente, a tal punto que muchos expresaban que por primera vez en 20 años el gobierno había vuelto a darles prioridad dentro de las polí-

ticas públicas. A ello habría que agregar que los resultados parecían justificar la pertinencia del programa, ya que aumentó la producción de granos básicos y por primera vez desde la puesta en marcha del modelo neoliberal, el sector agropecuario crecía a tasas superiores de la registradas por el resto de la economía (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1

El Salvador: tasas de crecimiento del PIB y del PIB agropecuario 1990-2010



Fuente: Elaborado con base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Sin embargo, a medida que el programa comenzó a ser objeto de análisis más detenidos, también empezó a recibir fuertes críticas, entre las que se destacan las siguientes:

Indicios de corrupción. De acuerdo al el Censo Agropecuario 2007-2008, el número de productores agropecuarios del país para entonces era de 396,000, pero en 2009, se reporta que se entregaron 504,695 paquetes. Si a ello se agrega que aún ese año hubo muchos productores que se quejaron de no recibir el paquete y otros que por su tamaño no calificaban, resulta extraño que aún así, el número de paquetes entregados superara en más de cien mil al total de productores. A ello habría que agregar que para la elaboración de los listados de beneficiarios, el MAG se auxiliaba de organizacions y asociaciones de productores que no operaban con una metodología clara que permitiera verificar su existencia. Hubo también denuncias de que se inscribía a muchas personas que no eran productores y que, luego de recibir los paquetes los vendían a otras familias (RUTA/MAG, 2010).

Altos niveles de politización. Algunas organizaciones y asociaciones de productores agropecuarios se quejaban de recibir un tratamiento discriminatorio en la entrega de los "paquetes", añadiendo que se tendía a dar preferencia a las organizaciones de pensamiento político más afín al gobierno.

Desviación en el uso de capaciades técnicas y administrativas del MAG. Debido a que el programa se convirtió en la mayor prioridad de la institución, todo el personas del CENTA fue obligado a dedicar una gran parte de su tiempo a apoyar el trabajo logístico requerido para la entrega de los "paquetes". En consecuencia, se desatendieron las actividades tradicionales de asistencia técnica y capacitación a los productores (FUSADES, 2009).

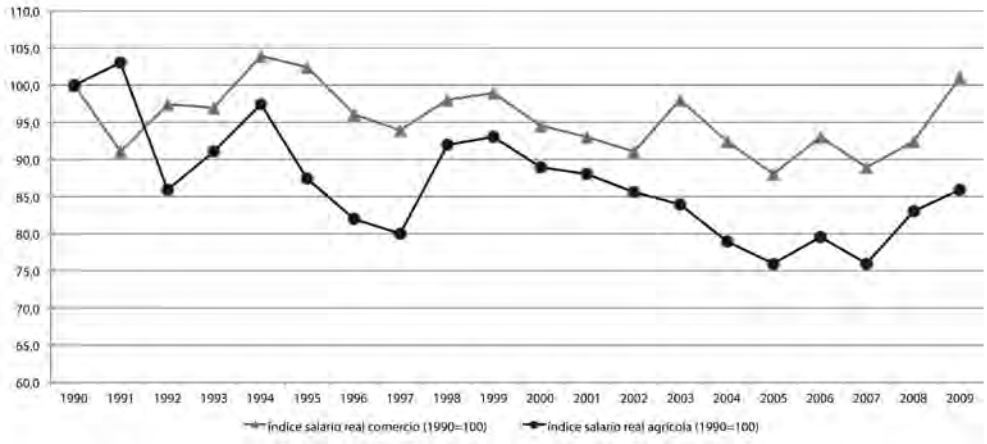
Además, al no haber existido criterios claros para la selección de zonas de producción a beneficiar, muchas veces la semilla certificada entregada y los fertilizantes no correspondían a las características de los suelos.

Finalmente, se estima que al ser tan grande la cantidad de recursos del sector que demanda el programa, esto automáticamente conlleva a disminuir los fondos disponibles para proporcionar otro tipo de bienes públicos demandados por el sector (RUTA/MAG, 2010).

3.2.2. Políticas de empleo y salarios

El salario mínimo ha sido el principal instrumento de política en El Salvador destinado a proteger los ingresos de los trabajadores. El Código de Trabajo obliga a revisarlo cada tres años con el propósito de al menos mantener su poder adquisitivo. En la práctica, sin embargo, los salarios se han venido ajustando de manera rezagada y no siempre en la misma proporción que la inflación. Producto de ello, durante los últimos 20 años los salarios mínimos reales han tendido a deteriorarse, especialmente en el caso de los trabajadores agropecuarios. Obsérvese en el gráfico 3.2 que para 2009 el salario mínimo real de los trabajadores agropecuarios era 14% menor que el de 1990, mientras que el salario de los trabajadores de los sectores comercio, industria y servicios (que son las otras actividades en las que de manera creciente se está empleando la población económicamente activa rural), apenas había recuperado el valor de 1990.

Gráfico 3.2
El Salvador: Índice de salarios mínimos reales



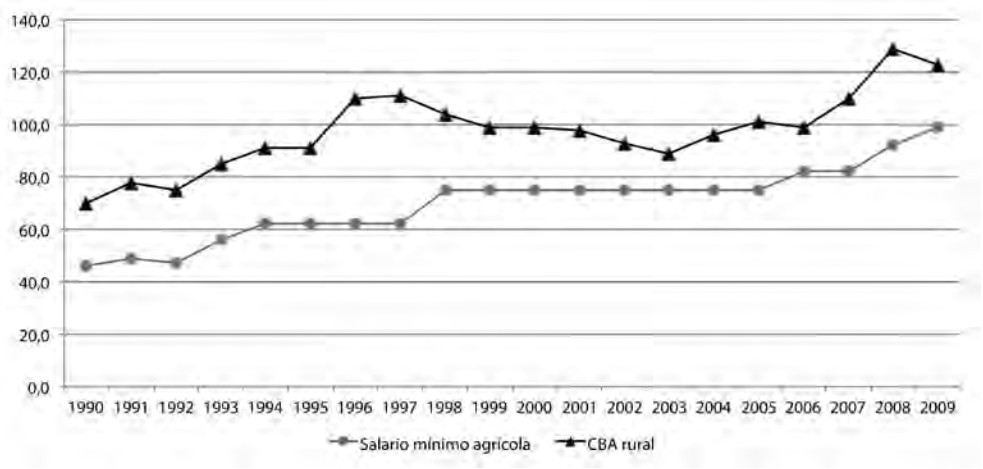
Nota: Índice salario real del comercio incluye industria y servicios.
Fuente: Elaborado a partir de datos del Ministerio de Trabajo y DIGESTYC.

Por otra parte, también llama la atención que mientras que el salario mínimo de la industria, el comercio y los servicios suelen ser superiores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) urbana; el salario mínimo agropecuario, por el contrario siempre ha sido inferior al costo de la CBA rural, pese a que su valor es sustancialmente menor. Es por ello que no sorprende que los niveles mayores de pobreza en el país correspondan a los trabajadores agropecuarios y que también las tasas de pobreza sean mayores en el área rural que en el área urbana.

Estos datos también estarían indicando que aquellos hogares rurales en los que la remuneración de sus miembros se rige por el salario mínimo agropecuario, es indispensable que al menos dos de sus integrantes trabajen de manera permanente para poder aspirar a superar la pobreza absoluta y tres para superar la pobreza relativa.

Gráfico 3.3

El Salvador: Salario mínimo agropecuario y costo de la Canasta Básica Alimentaria rural



Fuente: Elaborado a partir de datos del Ministerio de Trabajo y DIGESTYC.

Con relación al empleo, la política imperante tanto en la década de los noventa del siglo pasado, como en la primera década del presente, básicamente ha consistido en esperar que este se produzca como consecuencia del crecimiento económico; el cual, a su vez sería un resultado de la mayor eficiencia económica y los mayores niveles de inversión que supuestamente producirían la apertura y la liberalización de los mercados. El Estado ha intervenido en la creación de empleos únicamente en situaciones de emergencia, tales como los proyectos de reconstrucción impulsados luego de la finalización de la guerra, de los terremotos de 2001 y de huracanes y tormentas tropicales (Mitch e IDA).

3.2.3. Políticas de protección social

En el país no ha existido una política integral de protección social. Lo que ha habido más bien son esfuerzos dispersos de atención a grupos vulnerables sin un alcance o cobertura significativa.

En el año 2005, a la luz de la experiencia de otros países de América Latina, comenzó a implementarse un programa nacional de atención a la pobreza rural, denominado Red Solidaria, el cual contiene tres componentes: a) inversión en capital humano, b) construcción de infraestructura básica y c) apoyo productivo. Los primeros dos componentes se implementaron de acuerdo a las proyecciones establecidas desde el inicio del Programa, sin embargo, el tercer componente no se logró consolidar.

La cobertura del programa Red Solidaria fue definida a partir de la elaboración previa de un Mapa Nacional de Pobreza Extrema (MINEC/FLACSO, 2004) que permitió identificar los 100 municipios más pobres del país –32 municipios en pobreza extrema severa y 68 municipios en pobreza extrema alta–. Adicionalmente, dicho mapa permitió determinar el orden en que comenzarían a ser atendidos por el programa los municipios seleccionados, a partir del valor reportado para cada uno del Índice Integrado de Marginalidad Municipal.

El componente de inversión en capital humano consiste en brindar a las madres embarazadas o a las mujeres con hijos e hijas menores de cinco años y /o en edad escolar un bono bimensual que les permita cubrir los costos básicos para ir regularmente a la unidad de salud y a la escuela, según la corresponsabilidad definida. Para identificar a las familias potenciales beneficiarias, se aplica una ficha o encuesta a los

hogares, y a partir de esta información, se alimenta el Registro Único de Beneficiarios que permite dar seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades.

Las familias que cumplen con los criterios de elegibilidad, reciben bonos de educación y/o de salud de manera bimensual, cuyos montos oscilan entre $30 a $40 dólares según el tipo de familia. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) como ejecutor del programa le da un seguimiento periódico y permanente al cumplimiento de corresponsabilidades a través de un trabajo conjunto con los comités conformados a nivel comunitario y municipal.

El segundo componente consiste en el mejoramiento de la infraestructura básica en los lugares de residencia de la población beneficiaria, especialmente en rubros tales como agua potable, saneamiento ambiental, caminos, electrificación y establecimiento de salud y educación.

Finalmente, el componente de apoyo productivo, que ha sido el que ha reportado menores avances, consiste en proveer a las familias rurales beneficiadas de las herramientas necesarias para que se incorporen en actividades productivas que les permitan mejoras de ingresos, seguridad alimentaria y aumento en sus activos.

Red Solidaria fue transformada a partir de 2009 en un nuevo programa denominado Comunidades Solidarias Rurales, el cual ha ampliado los beneficios otorgando también una pensión básica a la población adulta mayor de 70 años y más y está apoyando más decididamente las actividades de generación de ingreso y desarrollo productivo. Esto complementando con otras intervenciones y programas sociales en el área rural, como son alimentación escolar y el programa de zapatos y uniformes dirigidos a los estudiantes que asisten de parvularia a básica en las escuelas públicas.

Para 2010, el Programa Comunidades Solidarias Rurales se había extendido a los 100 municipios más pobres del país, logrando una cobertura de más de 100 mil hogares rurales pobres. Para entonces también había iniciado el otorgamiento de la pensión básica en favor de las personas mayores de 70 años en extrema pobreza, que consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria bimensual ($50/mes) por adulto mayor.

El Programa cuenta con una diversidad de estudios de evaluación incluyendo la evaluación de impacto (cuantitativa y cualitativa) cuyo objetivo fue determinar los avances alcanzados en los dos primeros ejes de intervención (eje 1 de capital humano y el eje 2 de servicios básicos) realizada por International Food Policy Research Institute (IFPRI) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Entre los principales resultados en sus distintas dimensiones, se puede destacar lo siguiente:

a) Focalización del programa. Se estimó que el valor del índice de Coady-Grosh-Hoddinott CGH (que mide la distribución de los beneficios al quintil -20%- más pobre) del programa Comunidades Solidarias Rurales en 2.94. Esto significa que se trata de uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas mejor "focalizados" en América Latina después de Bolsa Familia en Brasil (CGH= 3.65) y del Subsidio Único Familiar en Chile (CGH=2.98).
b) Protocolo de capacitaciones dirigido a las familias beneficiarias del programa como parte de las corresponsabilidades. El protocolo de capacitación con equidad de género en distintos ámbitos (derechos de la salud, educación, etc.) busca contribuir a mejorar las condiciones y relaciones familiares y comunitarias y fortalecer el capital social. Se encontró que las capacitaciones periódicas brindadas por el programa han contribuido a un mayor empoderamiento de las mujeres

c) Cumplimiento de corresponsabilidades de educación y salud. Se encontró que en promedio, el 95% de las madres y/o mujeres titulares de los bonos han cumplido con las corresponsabilidades establecidas.
d) Otros resultados:
   – Impacto en el ingreso rural. El ingreso per cápita es hasta en un 20% mayor en las familias rurales que participan en el programa, en comparación a las familias que no lo hacen. Los efectos de la crisis económica del 2008-09 fueron menores para las familias participantes en el programa.
   – Acceso a servicios básicos. Un incremento de un 20.7% de la cobertura de agua y saneamiento y 24.3% de incremento en la cobertura de electricidad en los hogares rurales de los municipios en pobreza extrema severa (los 32 más pobres).
e) Además, el programa también ha generado ciertas externalidades económicas positivas, entre las que se destaca la generación de actividades de pequeño comercio en los municipios beneficiados, el cual está directamente relacionado con el componente de transferencias monetarias dirigidas a las familias.

3.3. Examen de consistencia entre oferta de políticas y programas públicos, versus población objetivo y sus demandas

Durante los últimos 20 años en El Salvador no ha habido un esfuerzo sistemático traducido en políticas y programas públicos tendientes a combatir la pobreza. La creencia era que al apostarle a un modelo económico de libre mercado, el país comenzaría a crecer de manera robusta y sostenida, con lo cual aumentarían los niveles de empleo e ingreso para toda la población.

Los pobres resultados que comenzaron a registrarse tanto en crecimiento como en empleo desde la segunda mitad de la década de los noventa, condujeron a que en la década de 2000 poco a poco comenzaran a cobrar relevancia algunos programas tendientes a atender a la población pobre, aunque no de una manera integral.

En el caso de los programas de atención a los productores agropecuarios, los dos de mayor relevancia han sido los proyectos FIDA y el programa de distribución de "paquetes agrícolas". Ninguno de ellos, sin embargo, parece haberse basado en una caracterización de la pobreza rural o en un diagnóstico sobre las potencialidades productivas de los sectores a beneficiar. Basta con mencionar que durante el decenio analizado, el país no ha contado con una política de combate a la pobreza, ni con una estrategia de desarrollo rural. Los dos programas mencionados son bastante apreciados por los beneficiarios, porque son de los pocos incentivos que han recibido durante los últimos 20 años, aunque no existen evaluaciones de impacto que evidencien si están cumpliendo o no con los objetivos que perseguían. Frente a ese vacío, en 2010 comenzó a diseñarse un programa de agricultura familiar, el cual supuestamente permitirá coordinar los apoyos gubernamentales en favor de los pequeños productores agropecuarios, pero que apenas está iniciando su implementación.

Por otra parte, los proyectos dirigidos a la creación de empleos más que parte de una política institucionalizada, han sido el resultado de la necesidad recurrente de reconstruir infraestructura dañada o destruida por una diversidad de desastres de distinta naturaleza. El país tampoco cuenta con estadísticas desagregadas y periódicas sobre el panorama laboral de país en sus diferentes regiones y municipios, por lo que es muy difícil saber si los pocos proyectos que se impulsan con el propósito de generar empleo realmente se localizan donde más se necesita. Los datos disponibles muestran que a nivel agregado la situación laboral del país siempre ha sido muy precaria (únicamente 22 por ciento de la PEA cuenta con trabajo decente). Esto se ha agudizado desde 2008, luego del estallido de la crisis económica internacional, especialmente por la pérdida de más de 35,000 empleos formales y por la disminución del flujo de personas que migran constantemente hacia el exterior en busca de mayores oportunidades.

La política de salario mínimo no ha sido eficaz en proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, especialmente en el caso de los que laboran en actividades agropecuarias y que se caracterizan por reportar las mayores tasas de pobreza.

Quizá uno de los mayores logros de los últimos años ha sido el programa de atención a la pobreza rural (Comunidades Solidarias Rurales) que incluyó un componente de transferencias monetarias focalizadas en favor de las familias rurales más pobres. Las evaluaciones realizadas indican que la focalización ha sido exitosa y que la mayoría de los objetivos trazados se están consiguiendo, aunque dados los niveles alcanzados por la pobreza en El Salvador, el alcance del programa es todavía muy limitado. Por otra parte, existen fuertes dudas sobre su sostenibilidad, especialmente porque de los tres componentes del programa, el menos eficaz ha sido el productivo, que justamente iba orientado a mejorar las condiciones de empleabilidad y generación de ingresos de la población beneficiaria.

Lo sorprendente, sin embargo, es que pese a la escasa atención otorgada por los últimos gobiernos al combate a la pobreza, esta se ha reducido de manera importante, tanto en el área urbana, como en el área rural.

La razón de ello, es que la pobreza no es una situación aceptada de manera pasiva por quienes viven en esa condición. Por el contrario, la población pobre desarrolla una diversidad de estrategias con el propósito de tener acceso a mayores opciones y oportunidades. En el caso de la población pobre de las áreas rurales de El Salvador, por ejemplo, las estrategias que con más frecuencia han sido utilizadas son las siguientes:

- **Migraciones internas.** En la sección 1 se señaló que aunque las tasas de fecundidad y el número promedio de hijos por hogar son más altos en las áreas rurales que en las áreas urbanas de El Salvador, el porcentaje que representa la población rural dentro de la población total no cesa de disminuir. De hecho, se estima que durante los últimos 10 años la población rural salvadoreña ha estado decreciendo a una tasa promedio anual de 1.5%. Esto quiere decir que una primera estrategia que utilizan los pobres que no encuentran mayores oportunidades en las áreas rurales es emigrar hacia las ciudades, donde además de haber mayores posibilidades de empleo, también existe una mayor y mejor oferta de servicios sociales básicos, y por ende, mayores posibilidades de romper el círculo vicioso de la pobreza.

- **Migraciones internacionales y remesas.** La población rural pobre salvadoreña no emigra solo hacia los centros urbanos del país, sino también hacia el exterior. De hecho, se estima que de las más de 60,000 personas por año que han emigrado al exterior en los últimos 30 años, la tercera parte provenía de las zonas rurales. Del total de emigrantes, se estima que cerca del 60% es población joven, entre los 15 y los 30 años de edad. Esta estrategia ha resultado ser una de las más eficaces para combatir la pobreza. Prueba de ello es que mientras la tasa de pobreza de los salvadoreños residentes en El Salvador supera el 40%, la de los que residen en Estados Unidos es menor de 20%. Por otra parte el ingreso per cápita de estos últimos es 6 veces superior que el de los primeros (PNUD, 2005).

  Por otra parte, cada vez que una persona pobre abandona su país, el numerador para estimar su tasa de pobreza disminuye. No obstante, la contribución de la población migrante a la reducción de la pobreza va mucho más allá, debido principalmente a las remesas que estas personas envían a sus familiares que continúan residiendo en el país de origen. En 2009, por ejemplo, el 21.3% del total de hogares salvadoreños recibieron remesas, las cuales constituyeron más de la tercera parte de sus ingresos totales. De no haber sido por estos ingresos extraordinarios, la tasa de pobreza a nivel nacional en ese año hubiese sido de 49.4% y no de 43.5% (6 puntos porcentuales más), mientras que en el área rural dicha tasa

hubiese sido de 60.3% y no de 52.6% (7.6 puntos porcentuales más). La importancia que tienen las remesas ha llevado también a que algunos programas de atención a la población pobre (caso programas FIDA) incorporen dentro de sus componentes incentivos tendientes a promover su uso productivo.

- **Traslado de actividades agrícolas a no agrícolas.** Además, de las personas que permanecen en las áreas rurales, muchas tratan de superar la pobreza trasladándose especialmente a actividades del sector servicios (ver arriba cuadro 1.2), en donde las remuneraciones suelen ser más altas.

- **Mayor involucramiento de las mujeres en actividades generadoras de ingresos monetarios.** Muchas familias pobres rurales también están percibiendo que dentro del modelo económico vigente, que se caracteriza por privilegiar a los sectores no transables (comercio y servicios) sobre los transables (agropecuario), hay un mayor espacio laboral para las mujeres, el cual está siendo aprovechado de manera creciente. Prueba de ello, es que la tasa global de participación de las mujeres rurales de 10 años o más aumentó de 14.3% a 22% entre 1992 y 2007. Además, del total de mujeres rurales ocupadas para 2007, más de dos terceras partes (69.4%) trabajaba en actividades del sector servicios y únicamente el 12.9% en el sector primario

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Salvador no ha contado con una estrategia de desarrollo rural. Más bien, se han impulsado políticas y programas dispersos que no necesariamente responden a las características y dinámica del ingreso y empleo de los hogares rurales. Los programas productivos han sido insuficientes para lograr niveles más aceptables de desarrollo rural. Así como también ha habido una ausencia de políticas de protección del ingreso.

Las brechas sociales existentes entre las áreas urbanas y rurales son un reflejo del sesgo anti-rural de las políticas públicas. Los bajos niveles de capital humano en el área rural (ej. baja escolaridad de los jefes de hogares rurales pobres) contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza inter-generacional. Estas desigualdades se profundizan en aquellos hogares rurales pobres con jefatura femenina.

Lo que ha logrado mejorar la situación económica de los hogares rurales, en parte, se puede atribuir a las remesas enviadas por los familiares que han buscado como estrategia de sobrevivencia, la migración hacia el exterior. Asimismo, se podría decir del programa de transferencias monetarias Red Solidaria, que ha sido el primer programa que se basa en un mapa de pobreza para focalizar su intervención en los municipios más pobres y rurales del país.

El programa de Red Solidaria (ahora Comunidades Solidarias Rurales) es un instrumento de política que podría convertirse en un pilar del Sistema de Protección Social Universal planteado por el actual gobierno, si se logra consolidar el componente productivo. El reto es lograr sentar las bases de ese Sistema de Protección Social, donde se dé mayor énfasis en la definición de medidas y políticas dirigidas a los componentes de la seguridad social y el mercado laboral y en complementariedad con la asistencia social. Esto con la premisa que la generación de ingreso a través del empleo decente es la única vía para que los hogares logren superar las condiciones de pobreza.

En breve, se puede afirmar que de cara a la ausencia de una política pública rural, se han impulsado políticas sectoriales y programas públicos de atención a la pobreza que no necesariamente responden a la realidad socioeconómica de los hogares rurales pobres y la diversidad de estrategias que adoptan para buscar nuevas opciones de sobrevivencia y generación de ingreso. Estas estrategias se derivan de la composición

de ingresos, como son, en el caso de los hogares rurales pobres la importancia de los ingresos salariales no-agrícolas y las remesas familiares.

En conclusión, la ausencia de un enfoque de desarrollo de más largo plazo durante el decenio del 2000, se ha traducido en una inconsistencia de las políticas impulsadas en el área rural. Esto plantea un reto en la manera de formular e implementar las políticas públicas en el país. Una estrategia de desarrollo rural deberá insertarse en una visión más amplia de desarrollo sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADS (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL 2008. Informe final.* San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperado el 6 de septiembre de 2010, en http://www.fesal.org.sv/.
- CEPAL (2010a). *El Salvador: impacto socioeconómico, ambiental y de riesgo por la baja presión asociada a la Tormenta tropical ida en noviembre de 2009.* Sede Sub-regional en México. 28 de febrero de 2010. Acceso a página web 21 febrero 2011 http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38598/2010-03-L957-w1b.pdf
- CEPAL (2010b). *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha Junio 2010. Resumen preliminar.* Sede Sub-regional en México. Acceso a página web 21 de febrero 2011. http://www.eclac.cl/desastres/noticias/paginas/2/41082/resumen_evaluacionrev_1.pdf
- Córdova, R.; Pleitez, W.; y Ramos, C. (1998). *Reforma política y reforma económica: los restos de la gobernabilidad democrática.* Documentos de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 98-1. San Salvador: FUNDAUNGO.
- FUSADES (2005). *Informe de Desarrollo Económico y Social 2004. El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades***.** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES -1 ed. - San Salvador, noviembre 2004, 280 p.
- FUSADES (2000). *Dinámica del ingreso de las familias rurales en El Salvador. Estudio Panel 1995-1997*. Documento de Investigación Basis No. 1. Elaborado por Margarita Beneke de Sanfeliú. FUSADES, El Salvador, 2000.
- MAG (2010***).*** *Análisis de las políticas agropecuarias en El Salvador, 1989-2009.* San Salvador.
- Minec/DIGESTYC (2010). *Estimaciones y proyecciones de la población 1950-2050.* San Salvador.
- (MINEC, DIGESTYC, 2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009***.** San Salvador.
- Norton, R. y Llort, M. (1990). *Estrategia de reactivación del sector agropecuario*. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES. San Salvador
- Norton, R. y Angel, A. (2008). *Estrategia agropecuaria: retomando el camino de la competitividad.* Estrategia de Desarrollo Económico y Social 2009-2014. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES. San Salvador
- PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2009-2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo.* San Salvador.
- PNUD (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. 2010
- PNUD (2010b). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2010.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, El Salvador. 2010
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007/08. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. El Salvador 2008.

- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.* Proyecto Estado de la Región. Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo –PNUD-, San José, Costa Rica, 2003 444p
- PNUD (2002). *El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador: Iniciativa 20-20.* Cuaderno sobre Desarrollo Humano n° 1. San Salvador.
- RUTA/MAG (2010**)).** *Gasto público agropecuario para el desarrollo de El Salvador: evaluación y marco estratégico para mejorar su eficiencia y eficacia (Vol. I).* Preparado por Equipo Consultor RUTA, en colaboración con el MAG. El Salvador 2010.
- Sistema de Naciones Unidas en El Salvador (2011). *Evaluación Común de País. El Salvador 2010.* San Salvador.
- Williamson, J. (1990). *"What Washington Means by Policy Reform"*, Speeches, Testimony, Papers, Institute for Internactional Economics, Washington D.C. April.
- World Bank (2005). *Shocks and Social Protection: Lessons from the Central American Coffee Crisis***.** Volume II: Detailed Country Cases. Analysis of the Poverty and Social Impacts of the Coffee Crisis in El Salvador. (Alvaro Trigueros and Carolina Avalos). Report No. 31857-CA, Document of the World Bank. December 28, 2005
- Evaluaciones de impacto IFPRI/FUSADES. Programa Red Solidaria, TMC. 2005-2010.

Capítulo V

Caso México

LUIS GÓMEZ OLIVER (*)

(*) Doctor en Economía. Profesor titular en la Facultad de Economía de la UNAM. Consultor internacional. Secretario Ejecutivo de AGROANÁLISIS AC.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio que incluye un análisis regional y estudios de caso de varios países latinoamericanos. El proyecto en su conjunto se orienta a evaluar en qué medida las políticas públicas de reducción de la pobreza rural se han adecuado a los importantes cambios en las características de los hogares rurales pobres y son consistentes con las actuales condiciones socioeconómicas y con la nueva estructura de sus ingresos.

El estudio sobre México busca identificar los efectos de las políticas de desarrollo rural sobre el ingreso familiar y sobre la pobreza, destacando la correspondencia de su diseño y operación con la actual estructura socioeconómica de los hogares rurales pobres. A partir de esos análisis se considerarán opciones de política orientadas a lograr mejores resultados en la reducción de la pobreza rural.

En las condiciones de vida de la población pobre no solamente inciden las políticas explícitamente orientadas al alivio de la pobreza; también son importantes otras políticas que pueden tener efectos importantes sobre la pobreza rural a través del desarrollo de la actividad económica y la producción, especialmente por la generación de ingreso y empleo. Consecuentemente, en el estudio se considerarán políticas con esas diversas finalidades: transferencias, fomento productivo y empleo. En el caso de México, salvo algunos programas relativamente menores con orientación específicamente laboral, los efectos sobre el empleo se derivan de las políticas de fomento productivo.

En la primera parte del estudio se presentará un breve panorama de la economía nacional durante el último decenio, particularmente del crecimiento económico y de la evolución de la pobreza, analizando la relación entre ambas variables. Se analizará el desarrollo sectorial agropecuario y su relación con el crecimiento global, así como sus efectos en las condiciones de empleo e ingreso en el medio rural; la evolución de la población activa en agricultura y su participación dentro de la PEA nacional; la distribución familiar del ingreso y la evolución de la pobreza. Este análisis se llevará a cabo en el ámbito nacional y en particular en el medio rural. A partir de los análisis precedentes se analizarán las relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza, en el marco de la estrategia de desarrollo implícitamente adoptada por el país.

En la segunda parte del estudio se procederá a la caracterización de los hogares rurales pobres, teniendo como foco principal los ingresos y el empleo, complementado con algunos rasgos socio-demográficos de esos hogares; la caracterización estará basada en las tablas derivadas de las encuestas de hogares. Adicionalmente, se utilizará la información disponible en el país sobre los cambios en el origen de los ingresos de los hogares rurales, la información derivada del índice de marginación elaborado por Coneval[1] y otros análisis pertinentes.

En la tercera parte del estudio se analizarán las políticas que inciden en la pobreza rural. Se incluirán tanto las explícitamente diseñadas para atender los problemas de pobreza como las que, siendo más generales, tienden a focalizarse preferentemente en la población pobre, así como otras políticas generales que por su importancia tienen efectos relevantes sobre la población rural pobre.

En México no existe una estrategia explícita para la reducción de la pobreza rural; aunque hay varios programas públicos orientados específicamente a beneficiar a la población pobre. Para definir el análisis de las políticas desde el punto de vista de sus efectos sobre la pobreza, inicialmente se considerará el conjunto

[1] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

de políticas de desarrollo rural, especialmente a través del análisis de los programas de gasto público. A partir de ese análisis será posible identificar las principales políticas y programas que inciden en la pobreza rural, incluyendo las transferencias condicionadas, como Oportunidades; las transferencias directas, como PROCAMPO; así como las diversas políticas de subsidio a la producción o a la comercialización, ubicándolas en el contexto de la política de desarrollo rural.

II. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA POBREZA

Contexto nacional

El periodo considerado en el estudio coincide con los dos gobiernos (2000 a 2006 y 2006 a 2012) del partido Acción Nacional (PAN), un partido moderadamente conservador que desplazó al Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de 71 años de hegemonía continua de este partido en los que había reducidas posibilidades de juego político democrático. Sin embargo, las expectativas que había despertado el cambio de gobierno están lejos de haberse cumplido, en gran medida porque la economía no ha presentado un crecimiento dinámico.

Los gobiernos del PAN han sido funcionales a la integración económica internacional del país, con menor intervención del Estado en la economía y con énfasis en la solución de las urgencias sociales y de la pobreza mediante mecanismos desvinculados de los procesos económicos, básicamente, a través de transferencias directas y del aumento en la oferta de bienes públicos de beneficio social.

Evolución reciente de la economía

En los años del presente siglo la evolución de la economía mexicana ha estado determinada por dos características principales. Por un lado, un manejo macroeconómico disciplinado que ha permitido mantener equilibrios tanto en las finanzas públicas como respecto del exterior; consecuentemente, la economía ha presentado estabilidad en los principales indicadores. Por otra parte, un estancamiento en el crecimiento que impide lograr un progreso significativo en los agregados económicos y en los niveles de bienestar de la población.

A pesar de la crisis económica mundial, el país ha mantenido una sólida disciplina macroeconómica. De manera excepcional, como medida contracíclica a la crisis se ha autorizado un déficit fiscal, pero en niveles moderados, 0.2% del PIB en 2011 y 0.4% para 2012. La deuda pública es 34% del PIB, es decir, está lejos de los elevados niveles que se presentan en muchos países desarrollados e incluso es significativamente menor a la de varios países emergentes. El saldo en la cuenta corriente es 1.2% del PIB; la deuda externa es menos del 20% del PIB; las reservas internacionales han alcanzado niveles récord, superando los 130 mil millones de dólares[2].

Los equilibrios macroeconómicos han permitido que el país presente una relativa estabilidad de precios a pesar de lo convulsionado del entorno externo. La inflación de 2009 fue 3.6%, en 2010 fue 4.4% y se espera que en 2011 sea inferior a 4%. La tasa de interés de política monetaria es 4.5%. Como resultado de la incertidumbre internacional, el tipo de cambio ha presentado cierta volatilidad, pero los fundamentos de la

[2] Base de datos del Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, actualización, junio 2011. Fondo Monetario Internacional

economía nacional permiten prever un regreso a la estabilidad cercana a los 13.00 pesos por dólar cuando disminuyan las tensiones internacionales que provocan fuertes variaciones en los tipos de cambio, sobre todo por las fuerte alzas y bajas en la valoración del dólar[3].

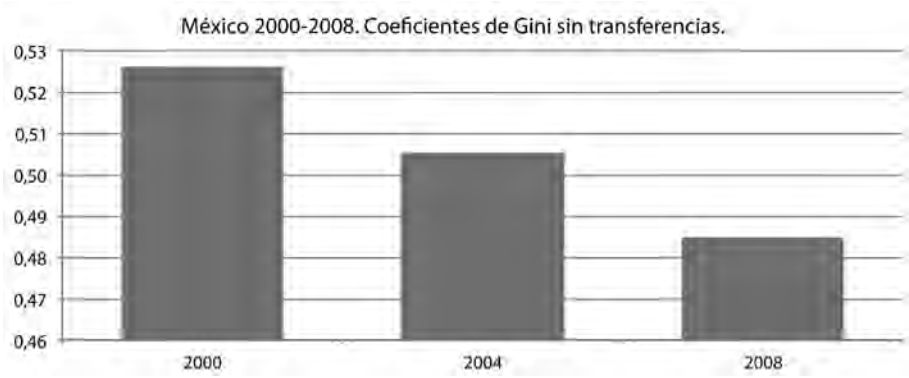
El país ha podido mantener sanos los equilibrios fundamentales de su economía, pero está sufriendo la caída en el nivel de bienestar, la cual se presenta en el contexto de un largo periodo de lento crecimiento económico. Entre 2000 y 2010 la tasa de crecimiento resulta de solamente 2.0% anual; consecuentemente, el progreso en el ingreso por persona ha sido solamente 1.1% anual, lo que es claramente insuficiente para enfrentar las graves urgencias que enfrenta la población.

Evolución de la desigualdad

Como la mayor parte de los países latinoamericanos, México presenta un alto grado de desigualdad social y económica. El coeficiente de Gini era 0.526 en 2000 y se ha reducido a 0.485 en 2008 (ver gráfico 1).

Grafico 1

Coeficientes de Gini



Fuente: ENIGHs, INEGI

La reducción en el coeficiente de Gini se debió principalmente a un acelerado crecimiento del ingreso de los primeros deciles, sobre todo, entre 2004 y 2008. En ese periodo el cambio en el ingreso de cada decil se comportó en forma inequívocamente progresiva; los mayores incrementos se presentaron en los primeros deciles, con incrementos cada vez menores hacia los últimos deciles. También incidió el crecimiento negativo del ingreso del último decil entre 2000 y 2004 y el crecimiento moderado del ingreso en este decil entre 2004 y 2008.

Se mantiene, sin embargo, un alto nivel de polarización en la distribución del ingreso, especialmente por la concentración en el último decil. A pesar del importante progreso en la distribución del ingreso, en 2008 todavía el ingreso por persona en el décimo decil es 37 veces mayor que el de una persona del primer decil. Es decir, en el progreso distributivo de los últimos años debe considerarse que en el punto de partida de 2000 el ingreso por persona en el último decil era 69 veces mayor que el ingreso en el primer decil.

[3] Informe sobre la Inflación, Octubre - Diciembre 2010. Banco de México (2011).

Cuadro 1

Ingreso corriente total promedio por deciles. Valores absolutos y crecimiento relativo

Concepto	Año de levantamiento			Variaciones porcentuales	
	2000	2004	2008	2000-2004	2004-2008
INGRESO CORRIENTE TOTAL	28 815	28 612	33 025	-0.71	15.42
I	1 725	1 854	3 369	7.46	81.74
II	5 444	5 799	7 863	6.53	35.59
III	8 689	9 472	11 679	9.02	23.30
IV	11 968	12 930	15 471	8.04	19.65
V	15 515	16 415	19 325	5.80	17.73
VI	19 885	20 495	24 160	3.07	17.88
VII	25 428	25 957	30 549	2.08	17.69
VIII	32 914	33 842	39 273	2.82	16.05
IX	47 593	48 127	54 285	1.12	12.80
X	118 989	111 227	124 275	-6.52	11. 73
Coeficiente de Gini	0.526	0.505	0.485		

Cuadro 2

Proporción del ingreso de los deciles respecto del ingreso del último decil

Deciles de hogares	Participación del ingreso en cuando el decil X=100		
	Año de levantamiento		
	2000	2004	2008
I	1.45	1.67	2.71
II	4.57	5.21	6.33
III	7.30	8.52	9.40
IV	10.06	11.63	12.45
V	13.04	14.76	15.55
VI	16.71	18.43	19.44
VII	21.37	23.34	24.58
VIII	27.66	30.43	31.60
IX	40.00	43.27	43.68
X	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI.

Evolución reciente de la agricultura

Participación de la agricultura en la economía global

La participación de la agricultura en el producto económico de México disminuyó rápidamente en la segunda mitad del siglo pasado. Actualmente el valor agregado del sector agrícola representa solamente 3.7% del PIB nacional. Si se suma, además, la producción agroindustrial, el aporte al PIB asciende a 9%.

La evolución reciente del sector agrícola acusa un severo estancamiento. El crecimiento es débil y sumamente volátil. En la última década la tasa de crecimiento media del sector agropecuario fue de 1.6% anual.

El producto agroalimentario, incluyendo la agroindustria es un poco menos volátil, pero también presenta una tasa reducida de crecimiento, 1.8% anual.

Productividad laboral en la agricultura

En términos generales, en los países latinoamericanos la productividad de la población dedicada a la agricultura es menor que el promedio nacional. Frecuentemente, en los diferentes países la productividad por persona ocupada en la agricultura es entre 40% y 70% de la productividad promedio. Pero el caso de México es extremo: en 2000 el producto por persona ocupada en la agricultura era apenas 20% del promedio nacional; en 2008, aún con los efectos de la emigración rural y el lento crecimiento económico global, la proporción es apenas 26%. Ésta es, de lejos, la relación más polarizada entre todos los países latinoamericanos. México tiene una agricultura sumamente atrasada respecto del su nivel general de desarrollo.

El producto agrícola no crece y la economía rural se estanca, pero la población dedicada a la agricultura disminuye lentamente. Como consecuencia, la productividad por habitante rural se mantiene sumamente baja y la brecha con el resto de la economía no se reduce.

El mediocre crecimiento económico global de las últimas décadas también ha significado un débil aumento en las oportunidades de empleo, de manera que la informalidad y la ocupación marginal han crecido rápidamente en las ciudades, frenando las posibilidades de emigración rural hacia actividades urbanas productivas. Como resultado, el campo sigue siendo un espacio de refugio de un elevado porcentaje de la población desempleada o subempleada. Esto genera círculos viciosos de pobreza, deterioro de los recursos naturales, elevados costos ambientales y crecientes dificultades para desarrollar el potencial del capital humano en este medio social.

El medio rural en México

De las 188 mil localidades existentes en el país, 185 mil tienen menos de 2,500 habitantes, lo que les daría el carácter de "rurales" de acuerdo con el parámetro de caracterización más restrictivo.4 En el periodo de análisis la proporción de población rural ha disminuido del 25.5% del total en 2000 a 22.4% en 2008. Sin embargo, en números absolutos la disminución es muy lenta, a pesar del proceso migratorio hacia Estados Unidos y hacia las ciudades: de 25.1 millones de personas en 2000 pasó a 23.9 millones en 2008. En el corto y mediano plazo la población rural en México seguirá siendo muy significativa (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Población urbana y rural

	Millones de personas			Porcentaje (%)	
Año	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2000	98.2	73.1	25.1	74.5	25.5
2004	104.2	78.9	25.2	75.8	24.2
2008	106.8	82.8	23.9	77.6	22.4

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares – ENIGH

[4] En México las formas de la vida rural se extienden bastante más allá de estas pequeñas localidades; la dinámica social en poblaciones menores de 15,000 personas tiene características mucho más rurales que urbanas. Considerando este umbral demográfico la población rural ascendería a 38 millones de personas, 34% del total nacional. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Más allá de la importancia numérica de la población rural, la dinámica socioeconómica del México moderno ha creado numerosas formas de interacción con el medio rural que inciden fundamentalmente en el desarrollo nacional, a través de su importancia en el empleo, en la evolución demográfica y las migraciones, en el ordenamiento territorial del desarrollo y el equilibrio regional, en el sistema agroalimentario y en diversas articulaciones intersectoriales, así como en el desarrollo cultural y la conformación del tejido social del país.

El desarrollo rural es fundamental para el uso sostenible de los recursos naturales, como el suelo, el agua o la biodiversidad. La sustentabilidad ambiental del desarrollo nacional depende en gran medida de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales dentro de la dinámica socioeconómica del medio rural.

Asimismo, muchas de las raíces culturales mexicanas tienen su fuente en el medio rural. A pesar de las grandes transformaciones vinculadas al proceso de urbanización, todavía en la actualidad este medio es depositario de muchas de las expresiones más entrañables de la identidad nacional.

Las condiciones de vida en el medio rural continúan siendo esenciales para la caracterización del tipo de sociedad, la sustentabilidad ambiental y el potencial del desarrollo futuro de México.

Evolución de la pobreza[5]

Mientras que en el periodo de estudio el número de personas pobres en la población urbana se ha mantenido un poco por arriba de los 24 millones, en el medio rural disminuyó de manera importante, de 16 millones en 2000 a 13 millones en 2004 y bajó un poco más para 2008. En esta disminución ha incidido la emigración de población rural tanto hacia las ciudades como hacia Estados Unidos. Consecuentemente, la participación de la población rural en la pobreza total se redujo de 40% en 2000 a 33.9% en 2008.

Todavía la tercera parte de la población pobre del país vive en el medio rural (ver cuadro 4)

Cuadro 4
Población pobre, urbana y rural

	Millones de personas			Porcentaje (%)	
Año	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2000	40.3	24.1	16.3	59.7	40.3
2004	38.5	25.6	12.9	66.4	33.6
2008	37.1	24.5	12.6	66.2	33.9

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares – ENIGH

La importante disminución en el número de personas pobres en la población rural permitió abatir la incidencia de la pobreza rural desde dos terceras partes (65%) en 2000 a un poco más de la mitad (51% y 53%) en los dos siguientes periodos. Sin embargo, a pesar de esa mejora, la polarización urbano-rural sigue sien-

[5] México está cambiando la metodología para la medición de la pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) que tiene el mandato de evaluar las políticas públicas y medir la pobreza, está instrumentando una metodología para la medición multidimensional de la pobreza. La nueva metodología considera al menos los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

do una expresión de la aguda desigualdad que presenta el desarrollo del país; la incidencia de la pobreza en la población urbana es bastante menor, 30% y en el promedio nacional es de 35% (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Población pobre, urbana y rural

Incidencia de la pobreza en la población urbana y rural			
	Porcentaje de población pobre (%)		
Año	Total	Urbana	Rural
2000	41.1	33.0	64.8
2004	37.0	32.4	51.2
2008	34.8	29.6	52.6

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares – ENIGH

Relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza

En México la población crece moderadamente, 0.9% anual; en particular, la población rural incluso se reduce; la distribución del ingreso muestra avances hacia la equidad, con coeficientes de Gini menores, aunque a partir de una significativa polarización; las transferencias focalizadas juegan un importante papel en el ingreso de las familias pobres; la proporción de población pobre en el medio rural disminuye y la incidencia de la pobreza rural también baja. Esas condiciones ponen en evidencia que dentro de las dinámicas social, económica y demográfica que están determinando la pobreza, la dificultad crucial para lograr mayores avances es el deterioro del empleo, en gran medida a causa del estancamiento económico.

El crecimiento económico no es una condición suficiente para la reducción de la pobreza; sin embargo, sí es una condición necesaria, sobre todo, considerando su relación con el empleo.

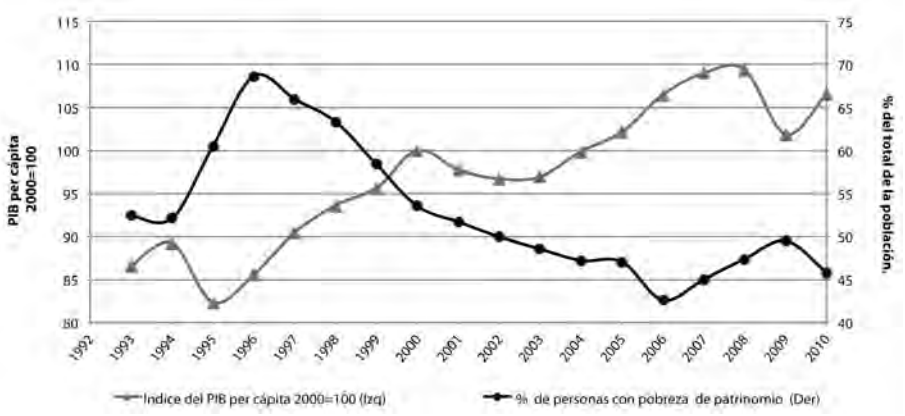
El mejoramiento en las condiciones de vida de la población pobre depende del comportamiento de muchas variables además del crecimiento económico, como el estilo de desarrollo, el grado de inclusión o exclusión, la distribución del ingreso, los cambios en el acceso a activos, el desarrollo del capital humano, las políticas salariales y de empleo, las políticas sociales o las redes de protección social. Pero, en el caso de México, la limitante fundamental que impide un mayor desarrollo de oportunidades para mejorar el ingreso de la población pobre es el lento ritmo de crecimiento que no permite una mayor generación de empleos.

La pobreza está generalmente ligada a ocupaciones informales, empleos precarios, subempleo o desempleo. Ante la falta de crecimiento económico, las políticas sociales y transferencias resultan insuficientes para compensar las situaciones de desempleo. Un crecimiento económico con orientaciones hacia la equidad en la distribución es fundamental para desarrollar condiciones de progreso autónomo que conduzcan a mejorar sostenidamente las condiciones de vida de la población pobre.

En los países donde se da un crecimiento relativamente sostenido, las preocupaciones tienden a focalizarse en la divergencia entre este crecimiento y los limitados avances en la reducción de la pobreza, enfatizándose los rasgos excluyentes que suelen tener los procesos de desarrollo capitalistas y la necesidad de políticas sociales. Sin embargo, en ausencia de crecimiento, la falta de oportunidades de empleo en cantidad y calidad suficientes no permite siquiera un progreso incompleto o sesgado; fuera de las transferencias, lo que queda como vía de desarrollo autónomo es un margen muy estrecho de progreso en actividades en la economía informal o en la emigración.

Gráfico 2

Índice del PIB per cápita y porcentaje de personas en pobreza de patrimonio



Fuente: INEGI y CONEVAL.

III. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES RURALES Y AGRÍCOLAS POBRES

Cambios en el ingreso de los hogares rurales

En el periodo de estudio, el ingreso promedio de los hogares rurales presentó un incremento real de 2.1% anual, lo que resulta consistente con la significativa disminución en la incidencia de la pobreza observada en el medio rural.

Cuadro 6

Fuentes de ingreso rural, 2000-2004-2008 (dólares constantes de 2005)

	2000	2004	2008	Tasa de crecimiento 2000-2008
Total por hogar	376	412	443	2.1
Laboral	261	281	284	1.1
Agrícola	108	77	92	-1.9
Cuenta propia	38	23	20	-7.7
Salarios	51	45	46	-1.2
Empleador	19	10	26	3.9
No agrícola	153	203	193	2.9
Cuenta propia	32	42	25	-3.0
Salarios	104	147	150	4.6
Empleador	17	14	17	0.0
Transferencias	93	110	119	3.1
Pensión	5	16	11	10.4
Remesas	81	65	70	-1.8
Transferencias públicas	6	26	37	25.5
Otras transferencias	1	2	0	0.0
Otros ingresos	22	21	40	7.7

FAO, con datos de ENIGH 2000, 2004, 2008. INEGI.

Este cambio está ligado a la emigración que ha implicado un estancamiento e incluso una leve disminución en la población rural, así como a cambios significativos en varias de las fuentes de ingreso rural.

Particularmente, el ingreso generado por las familias rurales en actividades fuera de la agricultura se ha sostenido o ha aumentado; en 2008 ya era más del doble del ingreso originado en actividades agropecuarias. En particular, los salarios en sectores diferentes al agrícola significan la tercera parte del ingreso familiar (34%). El trabajo asalariado total, considerando también los salarios devengados en actividades agropecuarias, aporta 44% del ingreso familiar.

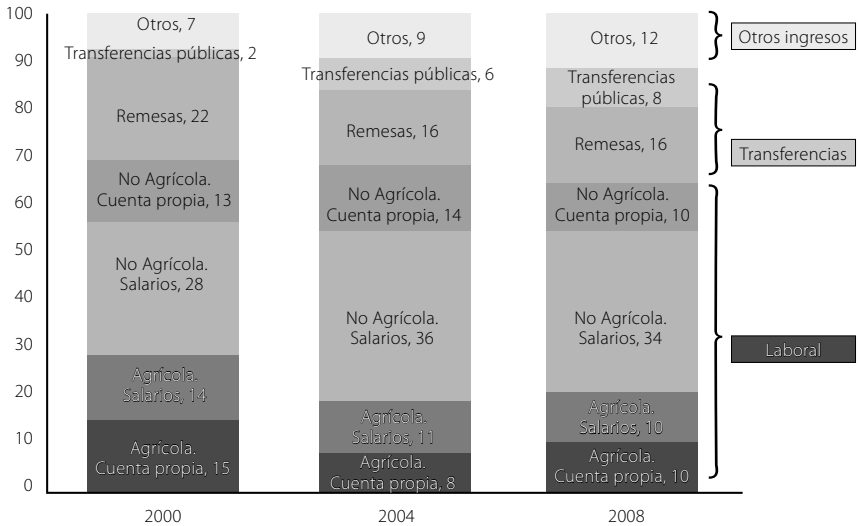
En cambio, la proporción del ingreso de los hogares rurales que se originaba en actividades agropecuarias que en 2000 era solamente 29%, para 2008 se redujo aún más, a 21% del ingreso familiar rural. De los porcentajes señalados, aproximadamente la mitad corresponde a ingresos derivados de la producción obtenida por cuenta propia y la otra mitad a salarios devengados en actividades agropecuarias. Es decir, la participación de la actividad agrícola por cuenta propia dentro del ingreso de los hogares rurales que en 2000 ya era muy baja (15%), en 2008 ya representó solamente el 10% del ingreso de los hogares rurales. Esta reducida participación evidencia los estrechos límites que tendría en México una estrategia de reducción de la pobreza rural basada esencialmente en el incremento de la producción agrícola familiar.

Las otras dos fuentes que han crecido dentro del ingreso de los hogares rurales son las remesas y las transferencias del sector público. Ambos tipos de transferencias aportan la cuarta parte del ingreso de las familias rurales. Aunque las remesas bajaron respecto del nivel alcanzado en 2000 (cuando significaron 22% del ingreso familiar rural) mantienen gran importancia, aportando 16% del ingreso total. Las transferencias públicas crecieron aceleradamente, de 2% en 2000 a 8% en 2008 y ya alcanzan un nivel significativo dentro del ingreso familiar.

Gráfico 3

Fuentes del ingreso familiar de la población rural 2000-2004-2008.

México: Composición porcentual del ingreso rurales 2000, 2004 y 2008



Fuente: FAO, con datos de las ENIGH 2000, 2004 y 2008. INEGI.

La imagen tradicional de la población rural supone que la ocupación económica principal es la agricultura en la parcela familiar. A partir de esa idea se pretendería atacar la pobreza rural a través de lograr la renta-

bilidad en la producción agropecuaria. Ciertamente, hay algunos casos exitosos que muestran esa posibilidad; sin embargo, son casos excepcionales. El margen de desarrollo de la pequeña agricultura familiar, sobre todo bajo algunas modalidades asociativas, es considerable y debe ser cabalmente aprovechado, pero la dimensión social que implicaría la generalización de esa vía de desarrollo para resolver la pobreza de todo el medio rural resulta inviable, considerando que la contribución del sector agrícola al PIB nacional es menos de 4%, mientras que la población rural es 24% o más[6]. En las condiciones de la economía mexicana el aporte de la agricultura no podría acercarse a esa proporción de población; por el contrario, la experiencia nacional e internacional lleva a concluir que en el mediano y largo plazos la participación de la agricultura en el producto nacional seguirá por debajo del 4%.

La disminución de la población cuya ocupación principal es la agricultura no significa el vaciamiento del campo. El adecuado ordenamiento territorial demanda la realización de múltiples actividades económicas en el medio rural, así como un ritmo de migración rural-urbana acorde con el aumento de oportunidades de empleo en las ciudades, evitándose los enormes costos económicos, sociales y humanos que representa la emigración rural provocada por la falta de oportunidades para lograr una vida digna en el medio rural.

Las acciones para lograr el desarrollo rural, especialmente las destinadas a reducir la pobreza rural, deben considerar la actual realidad de la economía rural. La estrategia de desarrollo rural debe ser multisectorial, dentro de un enfoque territorial que favorezca el conjunto de actividades productivas en las diferentes áreas rurales y su articulación con la economía del sistema de ciudades pequeñas e intermedias.

Lo anterior no implica el rechazo a los apoyos a la agricultura familiar. A pesar de que el empleo rural no agropecuario es cada vez más relevante y además tiende a ser más productivo y mejor remunerado, la agricultura constituye una de las bases fundamentales dentro del conjunto de las actividades productivas del medio rural. Existe una dinámica positiva entre la agricultura y las demás actividades económicas que se realizan en el medio rural, como el comercio al menudeo, el trabajo asalariado no agropecuario, las actividades de turismo y otros servicios, las artesanías e incluso diversas actividades manufactureras. Los comercios, talleres, actividades complementarias y el trabajo asalariado encuentran condiciones más favorables para su progreso y desarrollo allí donde la agricultura presenta un comportamiento dinámico. En general, el principal efecto del progreso en esas actividades no es la sustitución de la actividad agrícola, sino su fortalecimiento y desarrollo; recíprocamente, el crecimiento de la agricultura favorece también el desenvolvimiento de las demás actividades productivas en el medio rural.

Se reconoce que el desarrollo rural no depende solamente del sector agropecuario y que no hay solución agrícola al desempleo y subempleo rurales. También debe reconocerse que en amplias zonas del territorio nacional el estancamiento agrícola hará más difícil lograr un mayor dinamismo en las actividades no agropecuarias y en el conjunto del desarrollo rural. El enfoque territorial en el desarrollo rural y el énfasis en la importancia de las actividades económicas no agropecuarias significa un claro avance conceptual y estratégico; pero debe evitarse la simplificación de un pensamiento pendular que lleve al desconocimiento del papel de la agricultura en la dinámica del desarrollo rural.

El efecto del progreso productivo en los pequeños agricultores no debiera medirse por su contribución a la producción sectorial –la que no podrá ser sino marginal–; en cambio, lo fundamental sería su incidencia en el dinamismo del conjunto de actividades productivas en la economía rural.

[6] Además, una parte del valor agregado del sector agropecuario corresponde a la llamada "agricultura urbana", la cual ha venido ganando importancia en los últimos años.

La estrategia de desarrollo rural debe incluir una política de apoyo a la agricultura familiar, pero ambas cosas no deben confundirse. La agricultura es una parte esencial de la economía rural; pero las actividades productivas en el campo son mucho más que las de esta sola actividad primaria, incluyendo, entre otras, trabajo asalariado en diferentes modalidades y ramas económicas, actividades comerciales, extractivas, turismo, servicios, artesanía y muchas más. Más allá de la pluriactividad y de la diversidad de sus sectores económicos, la vida rural constituye un medio social complejo, donde la dinámica ambiental y la evolución de la riqueza natural del país (agua, suelo, biodiversidad), en estrecho entramado con la riqueza de las raíces culturales y de las tradiciones de su población, constituyen una base fundamental de la nación.

Fuentes de origen del ingreso de los hogares rurales pobres

El ingreso de las familias rurales pobres ha presentado una evolución menos favorable que el promedio en el medio rural, en términos reales el crecimiento ha sido solamente de 0.6% anual. A excepción de los salarios no agrícolas, todas las fuentes importantes de ingreso laboral, así como las remesas, presentan una disminución. Sin embargo esa reducción en el ingreso es compensada por el aumento en las transferencias públicas (ver cuadro 7).

El cambio en las transferencias públicas es el más relevante en el ingreso de los hogares rurales pobres. En 2000 representaban solamente 3% del ingreso familiar, pero en 2008 ya significaron 20% del ingreso total del hogar. Como se señaló, la única otra fuente significativa de ingreso que presentó un aumento fueron los salarios no agrícolas que, en el mismo periodo, pasaron de 22% a 25%. El ingreso laboral no agrícola, considerando las actividades por cuenta propia y las asalariadas se ha mantenido relativamente constante: 27% en 2000 y 28% en 2008.

En contrapartida, las disminuciones más importantes ocurrieron en los salarios agrícolas, los cuales bajaron de 28% en 2000 a solo 17% en 2008. También las remesas disminuyeron en forma significativa, de 26% a 18%.

Cuadro 7

México: Fuentes de ingreso de los hogares rurales pobres, 2000-2004-2008 (dólares constantes de 2005)

	2000	2004	2008	Tasa de crecimiento 2000-2008
Total por hogar	211	198	223	0.6
Laboral	137	122	118	-1.8
Agrícola	80	57	54	-4.7
Cuenta propia	19	10	12	-5.5
Salarios	59	46	38	-5.3
Empleador	2	1	4	9.1
No agrícola	58	65	64	1.2
Cuenta propia	11	10	7	-5.4
Salarios	46	55	56	2.4
Empleador	1	0	1	0.0
Transferencias	61	65	85	4.2
Pensión	2	4	2	0.0
Remesas	55	38	41	-3.6
Transferencias públicas	5	23	43	30.8
Otras transferencias	0	0	0	0.0
Otros ingresos	13	11	20	5.5

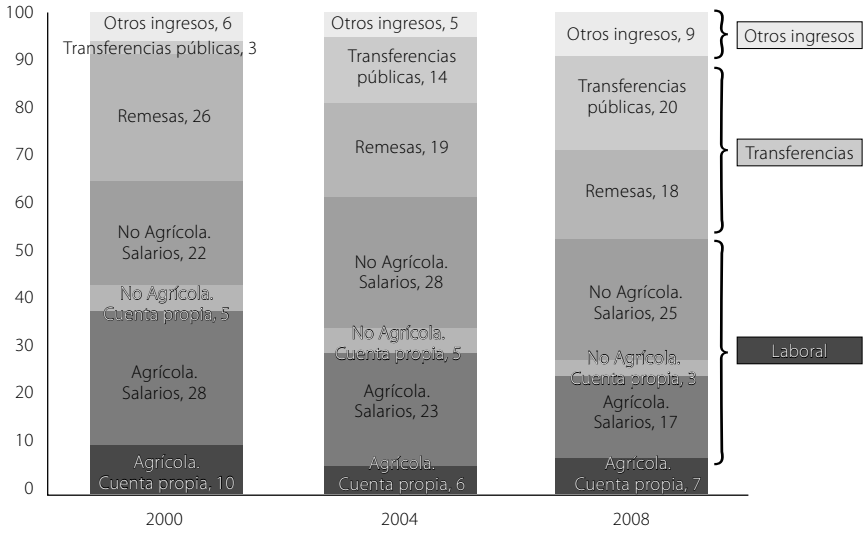
FAO, con datos de ENIGH 2000, 2004, 2008. INEGI.

La importante reducción en el ingreso autónomo, originado en fuentes laborales, de 65% en 2000 a 53% en 2008, significa un fuerte desafío para la estrategia de desarrollo. Construir una vía de progreso autónomo, basada en ingresos que pueda generar la propia familia, implica revertir la tendencia actual donde el principal aumento del ingreso familiar depende de las transferencias mientras los ingresos generados por la propia familia se reducen (ver gráfico 4).

Gráfico 4

Estructura del ingreso de los hogares rurales pobres según fuentes de origen

México: Composición porcentual de los hogares rurales pobres 2000, 2004 y 2008



Fuente: FAO, con datos de las ENIGH 2000, 2004 y 2008. INEGI.

La participación del ingreso derivado de actividades agrícolas (cuenta propia más salarios) dentro del ingreso familiar disminuye fuertemente, de 38% en 2000 a solamente a 24% en 2008. El ingreso agrícola derivado de actividades por cuenta propia es apenas 7% del total. Aun suponiendo que las políticas que inciden en la actividad agrícola fueran capaces de llegar a revertir la fuerte tendencia a la baja en cuanto a su aporte en el ingreso familiar de los hogares rurales pobres, estarían afectando una parte menor del ingreso familiar y el impacto sobre el ingreso total sería reducido.

Para identificar las opciones de política que pudieran ser más eficaces respecto a la pobreza rural se analizará la estructura socioeconómica de los hogares rurales, diferenciándolos por el origen principal del ingreso familiar.

Número de hogares rurales según fuente principal de ingreso

En consonancia con la relativa estabilidad en el número de habitantes rurales, también el número de hogares ha variado relativamente poco durante el periodo del estudio. De 5.4 millones de hogares en 2000 pasó a 5.5 millones de hogares en 2008 (los datos indican un nivel algo mayor en 2004: 5.9 millones) (ver cuadro 8).

En el total de los hogares rurales, los correspondientes a la categoría "diversificado", es decir aquellos en los que ninguna fuente particular llega al 75% del ingreso total, son los más numerosos y los que aumentan

más rápidamente. En 2008 ya representan más de la mitad del total, 2.9 millones. La otra categoría donde aumenta el número de hogares es la de dependientes de transferencias, es decir aquellos en los que más del 75% del ingreso familiar se origina en las trasferencias; en 2008 son ya 970 mil hogares, 17.6% del total de hogares rurales en el país (ver cuadro 9).

Cuadro 8

Número de hogares rurales por fuentes principales de ingreso

				Porcentaje (%)		
Fuente de ingreso	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Total	5383	5924	5522	100	100	100
Cuenta propia	505	364	189	9.4	6.1	3.4
Asalariada	1529	1992	1345	28.4	33.6	24.4
Diversificada	2387	2432	2900	44.3	41.1	52.5
Empleador	133	52	119	2.5	0.9	2.2
Dependiente de transferencias	829	1064	970	15.4	18.0	17.6

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - ENIGH, 2008

En cambio, el número de familias donde los salarios aportan más de 75% del ingreso se ha venido reduciendo, de 1.5 millones de hogares en 2000 bajaron en 2008 a 1.3 millones, 24% del total de hogares rurales. Esto muestra también el desafío que enfrentaría una estrategia de desarrollo rural unisectorial, ya sea de fomento del empleo asalariado o de apoyo a la agricultura familiar, para lograr incrementos en el ingreso familiar total. Esto lleva a considerar la necesidad de una estrategia de desarrollo rural más integral, donde el crecimiento del ingreso se alimente de la transformación de condiciones en varios frentes simultáneamente.

Número de hogares rurales pobres según fuente principal de ingreso

El desafío de encontrar una estrategia para incrementar los ingresos de la población, a partir de un análisis de la estructura socioeconómica derivada de las fuentes de ingreso y empleo, es aún más grande en el caso de los hogares rurales pobres.

Entre 2000 y 2008 el número total de hogares rurales pobres se redujo de manera importante, de 3 millones a menos de 2.5 millones; en términos relativos, respecto del total de hogares rurales disminuyó de 55% a 45%.

En el análisis de las fuentes principales de ingreso de los hogares rurales pobres solamente tres categorías abarcan casi la totalidad: i) hogares con ingreso de origen diversificado, es decir, donde ninguna fuente en particular llega a aportar el 75% del ingreso familiar; ii) hogares donde los salarios constituyen la principal fuente de ingreso; iii) hogares que son fundamentalmente dependientes de las transferencias y éstas significan más del 75% del ingreso familiar. En 2000 y 2004 el número de hogares rurales pobres que recibían 75% de su ingreso de las actividades por cuenta propia todavía alcanzaba cierta significación, pero en 2008 ya son muy pocos los hogares en esta clasificación.

El número de hogares pobres dentro de la categoría de ingreso diversificado ha crecido rápidamente, desde 46% y 44% en los periodos anteriores al 58% en 2008. En ese año, el resto se divide en partes casi iguales, 20% en cada caso, entre las familias donde los salarios constituyen la fuente principal de ingreso ("asalariado"), y los hogares "dependientes de las transferencias".

Cuadro 9

Número de hogares rurales pobres por fuentes de origen del ingreso

				Porcentaje (%)		
Fuente de ingreso	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Total	2957	2552	2457	100	100	100
Cuenta propia	194	78	40	6.6	3.1	1.6
Asalariado	907	815	492	30.7	31.9	20.0
Diversificado	1359	1133	1427	46.0	44.4	58.1
Empleador	23	4	17	0.8	0.2	0.7
Dependiente de transferencia	473	521	481	16.0	20.4	19.6

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - ENIGH, 2008.

La dinámica de estas dos últimas categorías es muy diferente. Mientras que el número de familias con ingreso mayoritariamente derivado del trabajo asalariado ha disminuido casi a la mitad entre 2000 y 2008, de 907 mil familias a solamente 492 mil, en ese mismo periodo el número de hogares dependientes de las transferencias se ha mantenido sin mucha variación, alrededor de 500 mil.

Esa evolución, donde se reduce el número de familias rurales pobres con alguna fuente de ingreso claramente identificada, vinculada a una actividad autónoma, mientras crece la cantidad de hogares con pluriactividad o dependientes de las transferencias, hace aún más difícil la identificación de políticas capaces de impulsar el ingreso de los hogares rurales pobres a través de vías autónomas.

A continuación se presenta el análisis de las principales fuentes de ingreso de las familias en cada una de las tres categorías: diversificado, asalariado y dependiente de transferencias.

Hogares rurales pobres con ingreso diversificado

Este grupo de hogares abarca al 58% del total de hogares rurales pobres; se caracteriza por contar con un mayor número de integrantes, cerca de 6 personas por familia (el promedio en los hogares rurales pobres es 5); y con un mayor promedio perceptores de ingreso, dos por familia (el promedio en los hogares rurales pobres es 1.5%).

Entre 2000 y 2008 el ingreso familiar de este grupo de hogares rurales pobres con ingreso de diversos orígenes presentó un crecimiento relativamente débil, 0.9% anual. Esto se explica porque la baja en el ingreso laboral (-1.1% anual) fue un poco más que compensada por un acelerado aumento en las transferencias (3.5% anual) (ver cuadro 10).

Entre las fuentes significativas de ingreso laboral, actividades por cuenta propia o salarios, solamente aumentó el ingreso por salarios no agrícolas, en tanto que los salarios agrícolas y los ingresos derivados de actividades por cuenta propia (agrícolas y no agrícolas) disminuyeron.

En el periodo considerado el ingreso por actividades agrícolas por cuenta propia cayó 35% en términos absolutos; su participación dentro del ingreso total se redujo de 14% a 8%.

Los salarios agrícolas se redujeron en 26% en valor absoluto, su participación dentro del ingreso familiar disminuyó de 23% a 16%.

En total, los ingresos de origen agrícola disminuyeron su participación dentro del ingreso familiar de 37% en 2000 a solamente 24% en 2008.

Cuadro 10

Fuentes de ingreso de los hogares rurales pobres, con ingreso de origen diversificado, 2000-2004-2008 (dólares constantes de 2005)

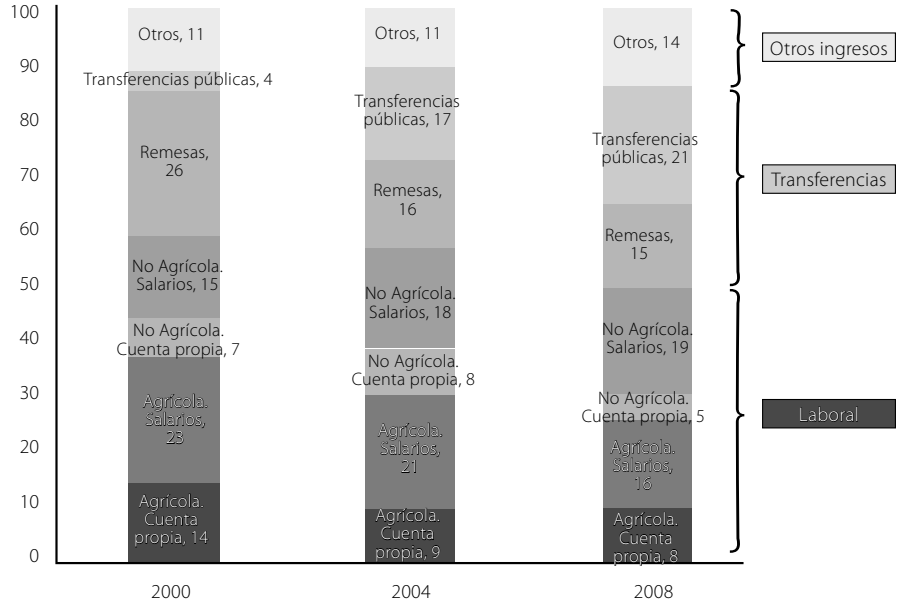
	2000	2004	2008	Tasa de crecimiento 2000-2008
Total por hogar	212	197	229	0.9
Laboral	125	112	114	-1.1
Agrícola	80	60	59	-3.7
Cuenta propia	28	17	18	-5.3
Salarios	49	41	36	-3.7
Empleador	3	2	5	6.6
No agrícola	46	52	55	2.3
Cuenta propia	14	16	10	-4.1
Salarios	31	36	44	4.5
Empleador	1	0	1	0.0
Transferencias	64	64	84	3.5
Pensión	1	2	1	0.0
Remesas	56	32	35	-5.7
Transferencias públicas	7	30	48	27.0
Otras transferencias	0	0	0	0.0
Otros ingresos	24	21	32	1.0

FAO, con datos de ENIGH 2000, 2004, 2008. INEGI.

Gráfica 5

Hogares rurales pobres con ingreso de origen diversificado

México: Composición porcentual de los hogares rurales diversificados pobre 2000, 2004 y 2008



Fuente: FAO, con datos de las ENIGH 2000, 2004 y 2008. INEGI.

Para este grupo de familias, las políticas de fomento a la actividad agrícola tendrían un impacto sobre su ingreso aún más reducido que para el promedio de las familias rurales pobres.

Los ingresos laborales de fuentes no agrícolas aumentaron 20%. Esto fue resultado de la disminución en los ingresos de actividades por cuenta propia y de un aumento mayor en los salarios no agrícolas. Mientras la participación de los primeros en el ingreso familiar disminuyó de 7% a 5%, el aporte de los ingresos por salarios no agrícolas dentro del total del ingreso subió de15% en 2000 a 19% en 2008.

Las remesas también experimentaron una disminución de 38% en valor; su participación dentro del ingreso familiar bajó de 26% a 15%.

El cambio relativo más significativo en las fuentes de origen en el ingreso de estas familias fue el aumento en el monto de las transferencias públicas que se multiplicó por siete en el periodo. Su aporte relativo dentro del ingreso familiar pasó de 4% en 2000 a 21% en 2008, convirtiéndose en la fuente de ingresos más importante para este conjunto de hogares. A partir del análisis precedente parecería que una estrategia basada en mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones laborales, con énfasis en el trabajo asalariado en actividades no agropecuarias, podría ser un eje central de la política para reducir la pobreza en este grupo de familias; en tanto que políticas de fomento a la agricultura tendrían un papel complementario.

Hogares rurales pobres cuyo ingreso principal es derivado de salarios

Este grupo representa el 20% del total de hogares rurales pobres, se caracteriza por el mayor nivel promedio de escolaridad del jefe de hogar, más de 5 años (el promedio en los hogares rurales pobres es 4 años).

Cuadro 11

México: Fuentes de ingreso de los hogares rurales asalariados pobres, 2000-2004-2008
(dólares constantes de 2005)

	2000	2004	2008	Tasa de crecimiento 2000-2008
Total por hogar	240	231	265	1.2
Laboral	222	210	235	0.7
Agrícola	118	88	82	-4.4
Cuenta propia	1	0	0	na
Salarios	118	87	81	-4.6
Empleador	0	0	0	0.0
No agrícola	104	122	153	4.9
Cuenta propia	1	1	0	na
Salarios	103	121	153	5.0
Empleador	0	0	0	0.0
Transferencias	16	19	27	6.7
Pensión	0	0	0	0.0
Remesas	16	10	9	-6.9
Transferencias públicas	0	9	18	na
Otras transferencias	0	0	0	0.0
Otros ingresos	2	1	3	5.1

FAO, con datos de ENIGH 2000, 2004, 2008. INEGI.

En el periodo de estudio el ingreso de este grupo de familias se incrementó moderadamente (1.2% anual) debido a un leve aumento en el ingreso asalariado (0.7% anual) y al aporte de las transferencias públicas (ver cuadro 11).

Este conjunto de familias cuenta como fuentes principales de ingresos solamente los salarios y las transferencias.

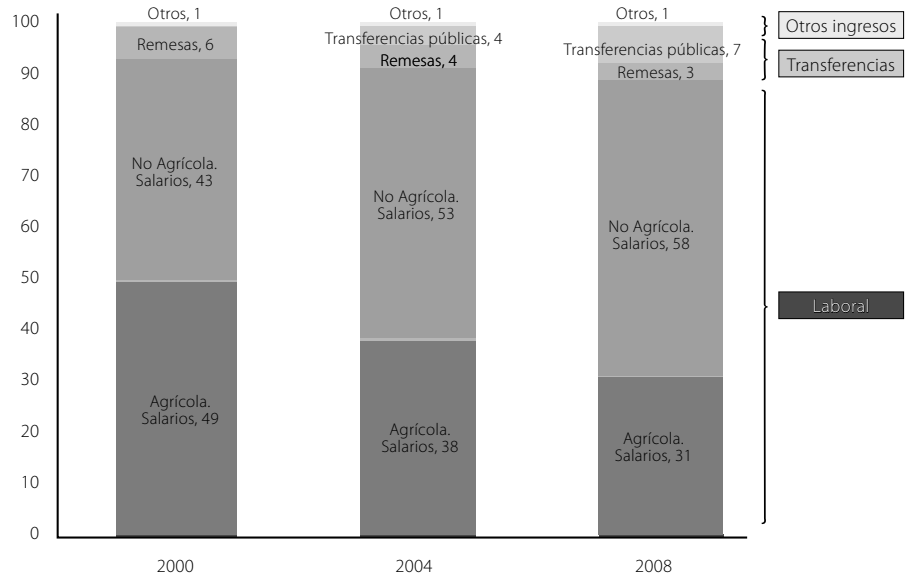
Las transferencias públicas, que en 2000 eran inexistentes, en 2008 ya significaron 7% del ingreso familiar.

Evidentemente, para impulsar el ingreso de este grupo de familias lo más importante es mejorar las condiciones de empleo. A partir de las tendencias identificadas, es posible que las posibilidades sean más amplias para el trabajo asalariado no agrícola, mientras que el empleo agrícola parecería tener menos posibilidades de expansión; quizás, cuando más, pudiera reducirse el ritmo de disminución que ha presentado en los últimos años.

Gráfica 6

Hogares rurales pobres con ingreso principalmente asalariado

México: Composición porcentual de los hogares asalariados pobres 2000, 2004 y 2008



Fuente: FAO, con datos de las ENIGH 2000, 2004 y 2008. INEGI.

Hogares rurales pobres dependientes de transferencias

Este grupo de hogares rurales, que constituye el 20% del total de hogares rurales pobres, es el de los más pobres entre los pobres. En los últimos años su ingreso es solo 39% del ingreso promedio de los hogares rurales y ha sido inferior al 80% del promedio de ingreso de los hogares rurales pobres. Asimismo, es el único grupo cuyo ingreso real promedio desciende en el periodo de estudio.

En una proporción importante, y significativamente mayor que en los demás grupos, se trata de familias donde el jefe de hogar es mujer. En 2000 el 29% de los hogares de este grupo tenía jefe de hogar mujer; en 2004 esta proporción subió a 40% y en 2008 llegó a 45%. (El promedio en el medio rural es 20% y en el

conjunto de los hogares rurales pobres es 17%). Asimismo, es el grupo con jefe de hogar con menor escolaridad, solamente 3.3 años en 2008.

El ingreso familiar de este grupo de hogares se compone casi exclusivamente por transferencias, 93% del total. Sin embargo, en el periodo de estudio ha habido un cambio importante en la composición de las mismas. Mientras que las remesas han bajado 33%, el aumento en las transferencias públicas casi ha compensado esa disminución.

Cuadro 12

México: Fuentes de ingreso de los hogares rurales pobres dependientes de transferencias, 2000-2004-2008 (dólares constantes de 2005)

	2000	2004	2008	Tasa de crecimiento 2000-2008
Total por hogar	180	161	173	-0.5
Laboral	10	9	9	-1.3
Agrícola	6	4	7	1.9
Cuenta propia	4	3	3	-3.5
Salarios	1	1	2	9.0
Empleador	1	0	2	9.0
No agrícola	4	4	2	-8.2
Cuenta propia	1	3	1	0.0
Salarios	3	1	1	-12.8
Empleador	0	0	0	0.0
Transferencias	165	148	159	-0.5
Pensión	9	13	6	-4.9
Remesas	148	102	98	-5.0
Transferencias públicas	9	33	56	25.0
Otras transferencias	0	0	0	0.0
Otros ingresos	5	4	5	0.0

FAO, con datos de ENIGH 2000, 2004, 2008. INEGI.

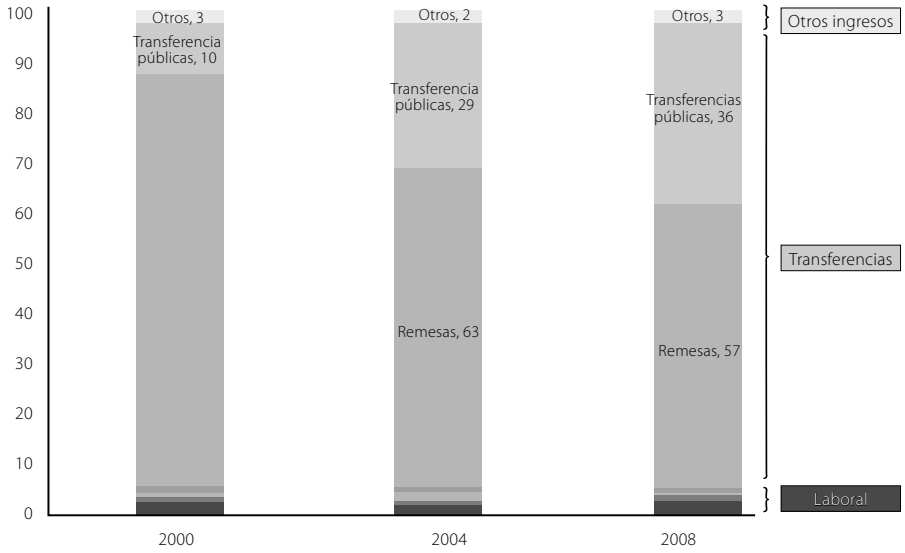
En 2000 las remesas constituían 82% del ingreso familiar, mientras que las transferencias públicas aportaban solamente el 10%. Los cambios ocurridos en ambos flujos de transferencias en los últimos años han implicado una fuerte reducción en la participación de las remesas en el ingreso familiar, a 57%; mientras que las transferencias públicas ya significan 36% del total.

Las condiciones socioeconómicas de este grupo dejan poco margen para el progreso autónomo del ingreso familiar en el corto plazo. En el futuro inmediato las posibilidades diferentes a las transferencias tendrían alcances muy limitados. La construcción de opciones de lograr incrementos del ingreso de origen autónomo demanda cambios estructurales de largo plazo.

Gráfica 7

Hogares rurales pobres dependientes de transferencias

México: Composición porcentual de los hogares rurales dependientes de transferencia pobres 2000, 2004 y 2008



Fuente: FAO, con datos de las ENIGH 2000, 2004 y 2008. INEGI.

IV. CONSISTENCIA DE LAS POLÍTICAS QUE INCIDEN EN LA POBREZA RURAL RESPECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES RURALES POBRES

El rezago social y económico del medio rural en México y la aguda polarización campo-ciudad que presenta el país, así como la persistencia y gravedad de la pobreza rural, y la insuficiencia en los avances para reducirla, son señales elocuentes respecto de la falta de una política eficaz para impulsar el desarrollo rural y construir vías de solución al problema de la pobreza rural.

Sin embargo, esto no se debe a un "abandono" del campo por parte del Estado. Por el contrario, resulta paradójico que México es uno de los países de América Latina que destina mayores recursos públicos al medio rural.

El gasto público rural es mucho más que el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); participan todas las secretarías de estado que tienen acciones en el medio rural y otras instancias descentralizadas del poder ejecutivo, así como el poder legislativo. Se prevé que el programa en su conjunto esté coordinado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable (CIDRS), la que está constituida por todas las secretarías de estado involucradas y es encabezada por la SAGARPA. En los hechos, la coordinación es limitada ya que cada secretaría de estado y las demás entidades participantes tienden a enmarcar sus acciones en el medio rural de acuerdo a la lógica propia de su ámbito de responsabilidad, con poca relación con las demás intervenciones que se realizan en el campo.

El conjunto de los programas de gasto público rural se expresa en el Programa Especial Concurrente (PEC) que es un documento oficial constituido por los principales programas federales de desarrollo rural. Se esperaba que el PEC debía ir avanzando para convertirse en un mecanismo ordenador de los diversos esfuerzos presupuestales orientados al desarrollo rural; pero en la práctica no ha sido así; actualmente es más

bien una yuxtaposición de diversos programas, con poca sinergia entre sí, que en ocasiones se duplican o compiten, y en muchos casos dejan vacíos en áreas críticas.

Gasto público rural en México 2001 a 2010

Hasta antes de las reformas estructurales que siguieron al colapso del Estado derivado de la crisis de la deuda externa, el gasto público vinculado al desarrollo rural tenía un carácter regulatorio y una orientación productiva, en gran medida circunscrita al desarrollo agropecuario. La drástica contracción en el monto total del gasto público rural dentro del proceso de ajuste estructural de la economía mexicana implicó la caída en el gasto rural.

El gasto público rural de orientación productiva siguió disminuyendo casi continuamente en términos reales durante toda la década de los años noventa. Pero a partir de 1993 la baja en el gasto productivo se vio acompañada por el crecimiento en el gasto social, el cual ha venido cobrando una importancia creciente. En los años del presente siglo ambos tipos de gasto aumentan en términos reales y se revierte la caída en el gasto público rural, pero con participación creciente del gasto social, de acuerdo a la lógica en la concepción sobre la política de desarrollo del gobierno actual, donde los programas para atender los problemas de pobreza están desvinculados de los procesos económicos.

Durante la última década el gasto público rural en México se ha duplicado sobradamente en términos reales. Expresado en pesos de 2010, subió de 123 mil millones de pesos (aproximadamente 10,700 millones de dólares) en 2001 a 269 mil millones de pesos en 2010 (aproximadamente 23,400 millones de dólares) (incremento de 119%)[7].

En términos per cápita el incremento es semejante ya que en este periodo la población rural se ha mantenido prácticamente constante. En 2001 el gasto promedio por habitante rural (en pesos de 2010) fue de $4,974 pesos (aproximadamente 432 dólares); en 2010 el aporte promedio por persona llegó a $10,790 pesos (aproximadamente 938 dólares) (incremento real de 117%). Actualmente, el gasto público por poblador rural es más del doble del de 2001, cuando ya resultaba muy elevado en comparaciones internacionales (ver gráfico 8).

A precios actuales, el gasto público rural representa cerca de 938 dólares por cada habitante del medio rural. Significaría que en todas las comunidades rurales del país ¡cada familia podría recibir alrededor de 5,000 dólares anuales, en cobertura universal![8].

Para explicar por qué los importantes recursos canalizados no logran mejores resultados se recurrió a un análisis del gasto público rural en México, estableciendo clasificaciones con dos criterios diferentes: i) si el gasto se da a través de bienes públicos o a través de bienes privados; ii) según la finalidad, social o productiva. El cruce de ambos criterios da cuatro categorías a las que se suma una quinta que se refiere al gasto operativo y administrativo que se definió como gasto de fomento productivo indirecto (se incluyó aquí el gasto en instituciones de educación agrícola superior)[9].

---

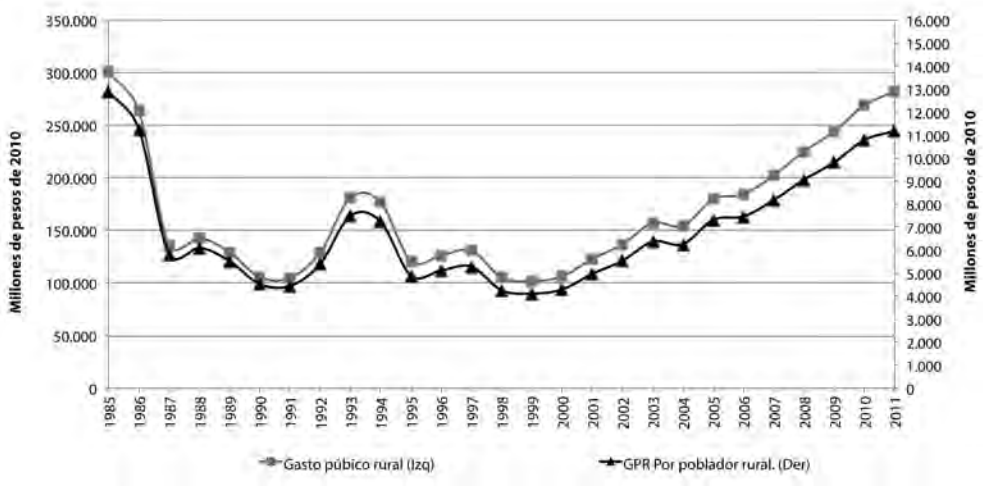
7 El gasto público rural aprobado para 2011 es de 295 mil millones de pesos, equivalente a 283 mil millones en pesos de 2010. Esto significa un nuevo incremento, en términos reales, de 5.2% adicional respecto del gasto de 2010.

8 Son órdenes de magnitud hipotéticos; evidentemente, no sería posible distribuir el total de ese gasto entre la población. Se trata solamente de destacar la importancia del monto de los recursos. También podría considerarse la magnitud de las obras públicas que podrían realizarse en una comunidad con recursos equivalentes a 5,000 dólares anuales por cada una de las familias.

9 Este análisis requiere un esfuerzo considerable porque dentro de cada vertiente del gasto público rural hay

Gráfico 8

México: Gasto público rural total y por persona (pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia, con información de FAO y de CEDRSSA

Análisis del gasto público rural. Categorías conceptuales

- *Bienes privados:* Recursos canalizados a personas específicas que cumplen ciertas condiciones
- *Bienes públicos:* Servicios de utilidad general que no excluyen a ningún beneficiario
- *Bienestar social:* Recursos orientados directamente a aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida
- *Fomento productivo:* Recursos orientados a la ampliación de las capacidades productivas
- *Fomento productivo indirecto:* Gasto operativo de las secretarías; incluye el gasto en educación agrícola superior

Gasto público rural según finalidad

El gasto de beneficio social incluye los recursos dirigidos a mejorar las condiciones generales de vida de la población rural, sin estar directamente orientados a expandir su capacidad productiva. En esta categoría se incluyen las transferencias en efectivo no sujetas a uso productivo actual o histórico, las mejoras en la infraestructura social, los programas de educación, salud y bienestar social, y los programas de apoyo al consumo, entre otros[10].

El gasto en fomento productivo comprende los recursos que tienen como finalidad mejorar de manera directa la capacidad productiva de la población rural tanto en actividades agropecuarias como en otras actividades económicas. En esta categoría se incluyen los gastos en infraestructura productiva, mejoras de los activos, programas de capacitación y formación de capital humano, subsidios a la producción, inves-

programas que pueden tener subprogramas que corresponden a distintas categorías dentro de las clasificaciones establecidas; incluso, numerosos subprogramas tienen componentes en categorías diferentes. Es decir, el presupuesto de cada programa puede involucrar recursos en varias de esas clasificaciones. Esto obliga a establecer el detalle del monto desagregado de recursos al interior de los diversos programas y subprogramas.

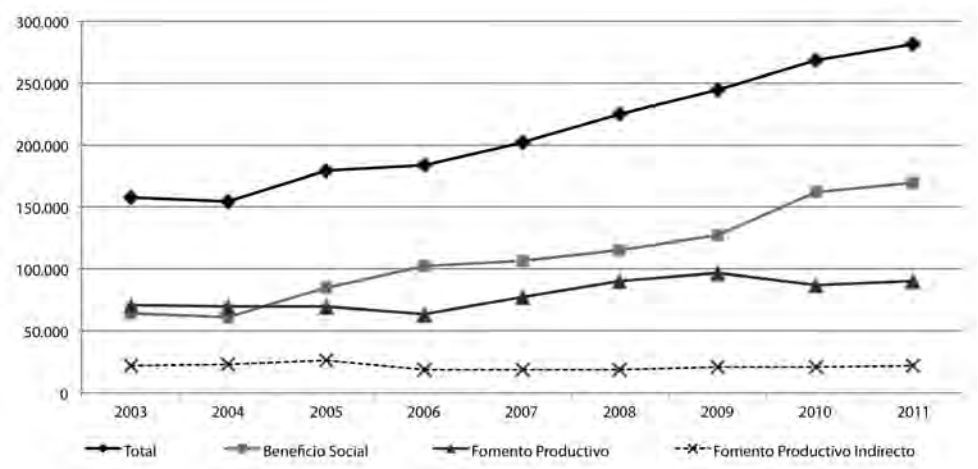
[10] Normalmente los programas de beneficio social tendrán una repercusión positiva, indirecta, en el fomento productivo debida a la mejora en las condiciones de vida, la que favorecería una mayor capacidad productiva.

tigación y transferencia de tecnología, sistemas sanitarios, subsidios al crédito rural y a seguros agrícolas, apoyos a la comercialización e información de mercados, así como las actividades recurrentes de apoyo productivo dentro del presupuesto regular de SAGARPA o de otras secretarías de estado involucradas.

La tercera categoría, identificada como gasto en fomento productivo indirecto, agrupa aquellos recursos que se orientan a promover las capacidades para desarrollar programas productivos, como el gasto en la educación agrícola superior, programas institucionales agrícolas, programas de registro de tierras, así como los gastos necesarios para operar los programas (gastos operativos y administrativos de las instituciones que ejecutan los programas).

Al inicio del periodo analizado el monto dedicado a incrementar capacidades productivas era algo más de la mitad, pero cada año ha venido aumentando la proporción de recursos para beneficio social mientras que el gasto en fomento productivo va quedando crecientemente rezagado. En los últimos años la diferencia es ya muy importante, es decir, los aumentos en el gasto se están concentrando más en el alivio de las urgencias sociales y de la pobreza que en la reducción de los factores que las causan o en el aumento de capacidades para resolverlas de una manera autónoma.

Gráfico 9
PEC: Gasto público rural según finalidad



Fuente: Elaboración propia, con información de FAO, del Banco Mundial (Informe No. 51902-MX) y de CEDRSSA. 2010 son datos preliminares; 2011 son estimaciones.

Actualmente, la mayor parte del gasto público rural consiste en gasto de beneficio social. Se destina a aliviar la pobreza, compensar desventajas de grupos de población marginados y favorecer el acceso al consumo indispensable de la población pobre.

Programas de beneficio social focalizados hacia la población pobre

A partir del análisis detallado de los principales programas de beneficio social, se realizó la calificación de los montos que tienen al menos una orientación preferente hacia la población pobre, diferenciándolos de los que se canalizan al conjunto de la población sin una focalización particular hacia la pobreza.

Cuadro 13

Principales programas de beneficio social focalizados hacia la población pobre y no focalizados (pesos 2010)

Programa	2006 Millones de pesos	2007 Millones de pesos	2008 Millones de pesos	2009 Millones de pesos	2010 Millones de pesos	2011 Millones de pesos
Programas de beneficio social	**101,276.3**	**102,223.3**	**107,997.7**	**117,405.2**	**131,188.8**	**149,546.8**
A. Programas focalizados a la Población Pobre	**79,718.0**	**80,454.1**	**86,683.9**	**95,449.1**	**112,237.4**	**132,657.7**
Oportunidades (educación-SEP)	16,621.4	16,596.5	16,908.0	15,876.1	17,773.6	17,119.3
Oportunidades SEDESOL	14,061.0	15,303.9	13,656.1	19,775.2	28,863.6	33,865.0
Fondo para la infraestructura Social Municipal dentor del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	10,350.2	11,229.7	11,125.4	12,155.3	12,397.5	12,845.8
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	10,316.4	7,963.0	10,393.4	12,244.3	15,901.0	16,604.9
Aportaciones federales dentor del ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	9,465.5	10,269.84	10,174.6	11,116.4	11,337.9	12,804.8
Programa IMSS-oportunidades (sin Salud Indíg.y Progresa)	6,142.2	6,313.7	6,620.0	6,216.0	7,300.0	7,662.8
Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	5,711.6	5,514.2	8,021.7	8,090.3	7,340.7	9,035.4
Programa de Vivienda Rural	2,631.8	1,222.3	1,147.5	1,009.9	958.2	2,201.0
Programas alimentarios	1,899.2	687.2	1,384.7	2,586.1	5,030.8	5,942.2
Oportunidades	1,321.7	4,204.6	3,495.9	3,282.0	3,570.0	3,886.2
Otros	1,197.0	1,149.0	3,756.5	3,097.5	1,764.1	10,690.3
B. Programas No focalizados	**21,558.3**	**21,769.2**	**21,313.8**	**21,956.2**	**18,951.4**	**16,889.1**
PROCAMPO	17,912.6	17,545.9	18,401.5	17,408.0	16,150.0	13,343.5
Enciclomedia	2,147.9	2,019.3	-	-	-	-
Forestal (incluye Proárbol)	908.4	1,476.5	1,956.7	1,853.0	1,660.2	2,075.3
Áreas naturales protegidas	555.0	418.3	679.8	657.9	721.2	608.2
Telefonía rural	34.5	22.8	-	4.6	-	-
Programa de infraestructura en el medio rural	-	286.3	275.8	-	-	-
BANSEFI	-	-	-	185.1	-	143.7
Apoyo para el Desarrollo y Mejoramiento Rural	-	-	-	729.3	420.0	718.4
Previsiones Salariales y Económicas	-	-	-	1,118.3	-	-

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

Cuadro 14

Principales programas de beneficio social focalizados hacia la población pobre y no focalizados (porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programa	%	%	%	%	%	%
Programas de beneficio social	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
A. Programas focalizados a la Población Pobre	**78.72**	**78.7**	**80.3**	**81.3**	**85.6**	**88.6**
Oportunidades (educación-SEP)	16.41	16.2	15.7	13.5	13.5	11.5
Oportunidades SEDESOL	13.89	15.0	12.6	16.8	22.0	22.8
Fondo para la infraestructura Social Municipal dentor del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	10.22	11.0	10.3	10.4	9.5	8.7
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	10.19	7.8	9.6	10.4	12.1	11.2
Aportaciones federales dentor del ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	9.35	10.0	9.4	9.5	8.6	7.9
Programa IMSS-oportunidades (sin Salud Indíg.y Progresa)	6.07	6.2	6.1	5.3	5.6	5.2
Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	5.64	5.4	7.4	6.9	5.6	6.1
Programa de Vivienda Rural	2.6	1.2	1.1	0.9	0.7	1.5
Programas alimentarios	1.8	0.7	1.3	2.2	3.8	4.0
Oportunidades	1.3	4.1	3.2	2.8	2.7	2.6
Otros	1.18	1.1	3.5	2.6	1.3	7.2
B. Programas No focalizados	**21.3**	**21.3**	**19.7**	**18.7**	**14.4**	**11.4**
PROCAMPO	17.7	17.2	17.0	14.8	12.3	9.0
Enciclomedia	2.1	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Forestal (incluye Proárbol)	0.9	1.4	1.8	1.6	1.3	1.4
Áreas naturales protegidas	0.6	0.4	0.6	0.6	0.5	0.4
Telefonía rural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Programa de infraestructura en el medio rural	-	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
BANSEFI	-	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1
Apoyo para el Desarrollo y Mejoramiento Rural	-	0.0	0.0	0.6	0.3	0.5
Previsiones Salariales y Económicas	-	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

Un porcentaje largamente mayoritario y creciente de los recursos de los programas de beneficio social está focalizado hacia la población pobre. Entre 2006 y 2011 la participación de los programas focalizados respecto del total de los programas de beneficio social del gasto público rural pasó de 79% a 89%. Esto no quiere decir que la población pobre reciba esa misma proporción de recursos. La focalización no es absoluta y los problemas de inclusión o de exclusión pueden ser importantes en muchos programas. Sin embargo, sí existe una orientación de estos programas hacia la población pobre y una muy importante canalización de recursos de transferencias públicas hacia esta población.

Programas de fomento productivo focalizados hacia la población pobre

Son pocos los programas orientados a la creación de capacidades productivas o a mejorar la inserción en los mercados de la población rural pobre. En algunos casos los apoyos son tan reducidos que más bien cumplen la función de transferencias ya que los proyectos productivos que se promueven tienen poca viabilidad en el largo plazo.

Cuadro 15

Principales programas de fomento productivo focalizados hacia la población pobre (pesos 2010)

Programa	2006 Millones de pesos	2007 Millones de pesos	2008 Millones de pesos	2009 Millones de pesos	2010 Millones de pesos	2011 Millones de pesos
Programa de fomento productivo	**62,167.2**	**68,524.5**	**83,117.3**	**86,022.4**	**68,511.2**	**97,213.3**
A. Programa focalizados a la población pobre	**18,655.4**	**25,769.4**	**22,711.9**	**20,759.3**	**20,034.0**	**20,055.3**
Alianza para el Campo(componente para el desarrollo rural)	2,484.1	7,432.0	4,534.5	3,410.3	2,280.4	-
FOMAGRO (FIRCO)	890.2	3,052.5	2,047.7	-	-	-
PIASRE	551.9	494.4	889.3	1,306.1	1,800.9	2,291.2
Fondo de Tierras	295.7	318.3	502.3	459.5	280.7	290.4
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	207.0	-	-	-	-	-
Microcuencas (FIRCO)	53.8	-	-	-	-	-
Programa de desarrollo de capacidades (SEP)	5,931.9	4,762.4	4,979.2	5,208.8	4,816.2	4,686.5
Fondo para la Infraestructura Social Municipal dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	5,597.7	6,073.4	6,017.1	6,573.9	6,705.0	6,947.5
Fomento y Organización Agraria	171.1	-	-	-	-	-
PESA*	-	-	-	-	350.0	1,245.2
Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SCT)	944.1	1,414.3	937.8	983.5	1,700.0	1,245.2
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	575.1	674.2	1,017.4	1,031.3	630.0	835.7
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	371.3	701.5	761.6	815.9	520.0	1,054.9
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	347.4	674.8	674.1	692.4	623.0	699.2
Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SEDESOL)	234.2	171.8	350.9	277.6	327.8	759.4

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

El grueso de los recursos para impulsar el fomento productivo se canalizan a través de programas que no están focalizados a la población pobre. Incluso, muchas veces plantean requerimientos de acceso que excluyen a gran parte de esta población.

Cuadro 16

Principales programas de fomento productivo no focalizados hacia la población pobre (pesos 2010)

Programa de fomento productivo	62,167.2	68,524.5	83,117.3	86,022.4	68,511.2	97,213.3
B. Programas no focalizados	**43,511.9**	**42,755.1**	**60,405.3**	**65,263.1**	**48,477.2**	**77,158.0**
Caminos rurales	2,173.7	1,835.7	7,387.6	8,795.6	5,846.0	14,317.8
Forestal (incluye proárbol)	1,846.3	3,001.2	3,977.0	3,766.4	3,374.2	4,218.2
Otros de medio ambiente	534.2	746.8	734.2	1,286.7	626.9	607.0
Sistema Financiero Ruraldentro de las acciones de SAGARPA	808.1	-	-	-	-	-
Microrregiones (incluye FONAES)	760.6	469.6	1,863.8	1,949.2	1,446.7	6,175.3
Alianza para el Campo	4,345.7	7,544.2	11,523.2	10,533.1	7,943.1	6,051.0
Programa de Opciones Productivas	477.6	407.7	-	-	-	-
Dar Continuidad a los Apoyos al Sector Pesquero	374.6	-	-	-	-	-
Financiera Rural	393.4	840.6	1,283.7	1,034.9	478.5	1,184.5
Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización (Ingreso Objetivo y otros)	8,299.3	8,232.3	9,320.7	9,844.3	4,500.0	9,939.4
Programas Hidráulicos	4,539.3	4,072.5	6,068.4	5,500.8	5,960.7	5,820.7
Infraestructura hidroagrícola	3,930.9	3,527.5	5,007.1	7,629.4	5,266.1	7,335.1
Actividades recurrentes de apoyo dentro del gasto operativo de SAGARPA	3,414.2	3,306.8	2,931.4	3,412.8	2,536.4	1,555.2
Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	3,200.2	-	-	-	-	-
Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2,692.4	-	-	-	-	-
Programa Ganadero (PROGAN)	2,467.9	4,729.6	4,634.0	4,351.2	3,950.0	4,118.8
Programa Normal de Sanidades	955.4	1,704.5	2,448.8	3,640.2	3,903.9	3,561.0
AGROASEMEX (Fondos de Aseguramiento y de Microseguros)	620.0	601.3	1,103.3	1,128.5	459.6	862.1
Otros	1,678.1	1,734.7	2,122.3	2,389.9	2,185.0	11,412.1

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

Cuadro 17

Principales programas de fomento productivo focalizados hacia la población pobre (porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programa	%	%	%	%	%	%
Programa de fomento productivo	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
A. Programa focalizados a la población pobre	**29.6**	**37.6**	**27.3**	**24.1**	**29.2**	**20.6**
74. Alianza para el Campo(componente para el desarrollo rural)	3.9	10.8	5.5	4.0	3.3	-
6. FOMAGRO (FIRCO)	1.4	4.5	2.5	-	-	-
9. PIASRE	0.9	0.7	1.1	1.5	2.6	2.4
40. Fondo de Tierras	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4	0.3
19. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	0.3	-	-	-	-	-
10. Microcuencas (FIRCO)	0.1	-	-	-	-	-

Programa de desarrollo de capacidades (SEP)	9.4	6.9	6.0	6.1	7.0	4.8
Fondo para la Infraestructura Social Municipal dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	8.9	8.9	7.2	7.6	9.8	7.1
Fomento y Organización Agraria	0.3	-	-	-	-	-
PESA*	-	-	-	-	0.5	1.3
Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SCT)	1.5	2.1	1.1	1.1	2.5	1.3
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	0.9	1.0	1.2	1.2	0.9	0.9
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	0.6	1.0	0.9	0.9	0.8	1.1
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	0.6	1.0	0.8	0.8	0.9	0.7
Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SEDESOL)	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.8

Fuente:E laboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

Cuadro 18

Principales programas de fomento productivo no focalizados hacia la población pobre (porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programa	%	%	%	%	%	%
Programa de fomento productivo	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
B. Programas no focalizados	**70.4**	**62.4**	**72.7**	**75.9**	**70.8**	**79.4**
Caminos rurales	3.5	2.7	8.9	10.2	8.5	14.7
Forestal (incluye proárbol)	2.9	4.4	4.8	4.4	4.9	4.3
Otros de medio ambiente	0.8	1.1	0.9	1.5	0.9	0.6
Sistema Financiero Ruraldentro de las acciones de SAGARPA	1.3	-	-	-	-	-
Microrregiones (incluye FONAES)	1.2	0.7	2.2	2.3	2.1	6.4
Alianza para el Campo	8.2	11.0	13.9	12.2	11.6	6.2
Programa de Opciones Productivas	0.8	0.6	-	-	-	-
Dar Continuidad a los Apoyos al Sector Pesquero	0.6	-	-	-	-	-
Financiera Rural	0.6	1.2	1.5	1.2	0.7	1.2
Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización (Ingreso Objetivo y otros)	13.2	12.0	11.2	11.4	6.6	10.2
Programas Hidráulicos	7.2	5.9	7.3	6.4	8.7	6.0
Infraestructura hidroagrícola	6.2	5.1	6.0	8.9	7.7	7.5
Actividades recurrentes de apoyo dentro del gasto operativo de SAGARPA	5.4	4.8	3.5	4.0	3.7	1.6
Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	5.1	-	-	-	-	-
Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	4.3	-	-	-	-	-
Programa Ganadero (PROGAN)	3.9	6.9	5.6	5.1	5.8	4.2
Programa Normal de Sanidades	1.5	2.5	2.9	4.2	5.7	3.7
AGROASEMEX (Fondos de Aseguramiento y de Microseguros)	1.0	0.9	1.3	1.3	0.7	0.9
Otros	2.7	2.5	2.6	2.8	3.2	11.7

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, y CEDRSSA.

La evolución de la focalización de los programas de fomento productivo respecto de la pobreza es diametralmente opuesta a la de los programas de beneficio social. Los recursos orientados al fomento producti-

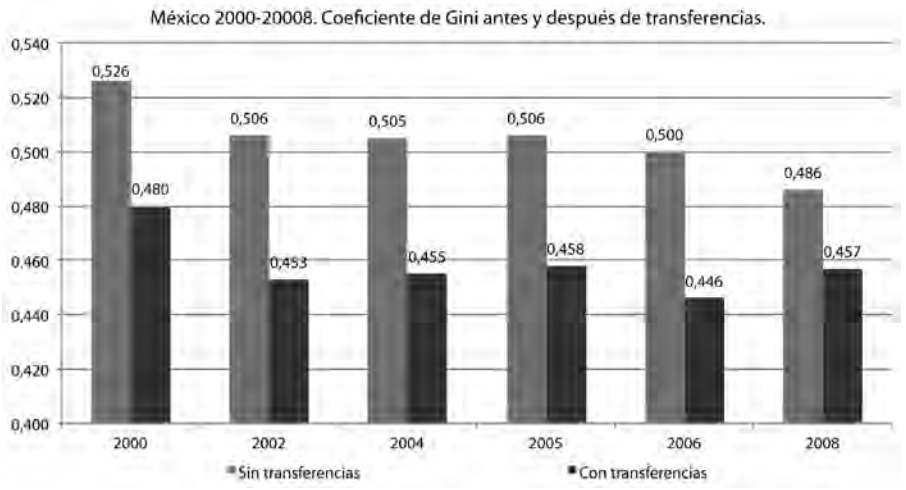
vo se canalizan preferentemente hacia los productores más solventes, mientras que los apoyos productivos para la población pobre son reducidos y su proporción es decreciente.

Efecto de las transferencias sobre la distribución del ingreso y la pobreza

Además de los cambios hacia una mejor distribución del ingreso derivados del funcionamiento de la economía de los últimos años, el efecto de las transferencias permite avances significativos hacia una menor polarización del ingreso.

Gráfica 10

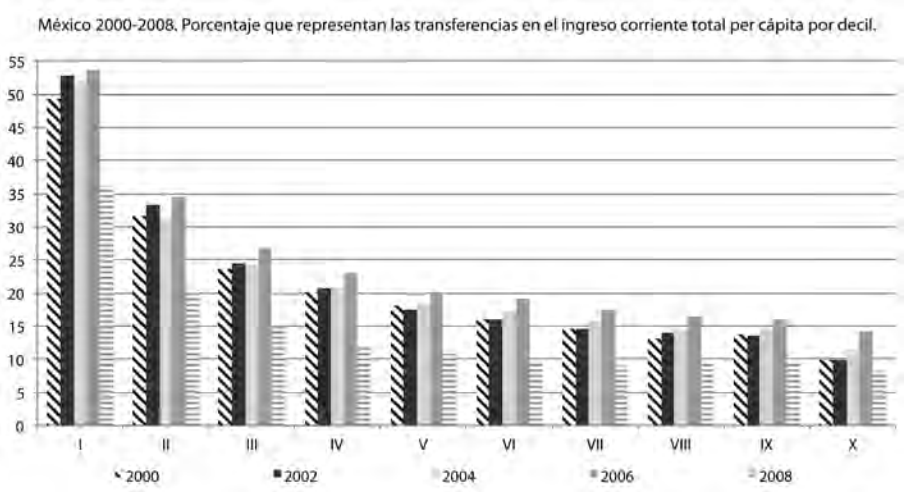
Efecto de las transferencias sobre el coeficiente de Gini



Fuente: INEGI.

Gráfica 11

Cambio relativo en el ingreso derivado de las transferencias



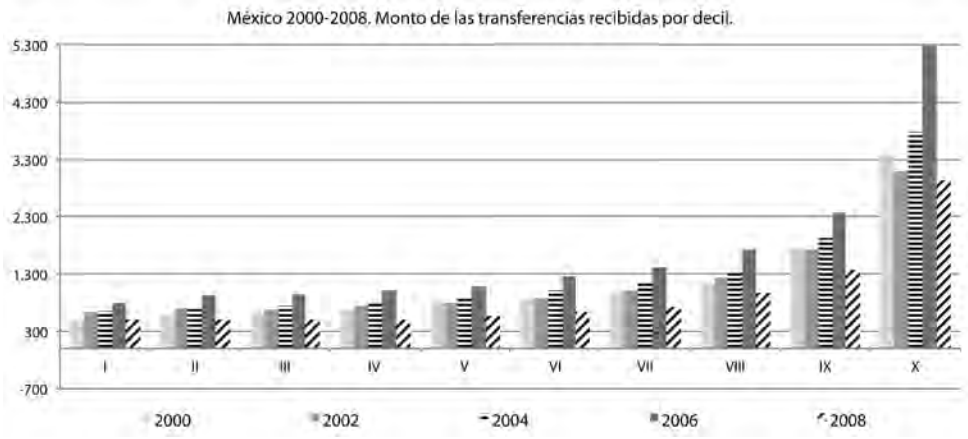
Fuente: INEGI.

El peso relativo de las transferencias es mucho mayor en el primer decil y va bajando conforme aumenta el ingreso. Salvo en 2008, en los demás periodos las transferencias han significado prácticamente la mitad del ingreso corriente en el primer decil, mientras que en el último decil significan alrededor de 10% (ver gráfico 11).

Sin embargo, en virtud de las grandes diferencias cuantitativas en el ingreso promedio de cada decil, en términos absolutos las transferencias que recibe el último decil son significativamente mayores en términos absolutos (ver gráfico 12).

Gráfica 12

Transferencias de ingreso recibidas por la población de cada decil



Fuente: INEGI.

Principales políticas dirigidas a la reducción de la pobreza rural

En relación con la pobreza, los programas de beneficio social más importantes son Oportunidades y PROCAMPO. En cambio, no hay programas de fomento productivo que tengan una relevancia mayor sobre la pobreza. Todos los programas importantes canalizan sus recursos hacia población relativamente menos pobre. Incluso, dentro del programa de Activos Productivos, solamente una parte menor del componente de Desarrollo Rural llega realmente a la población pobre.

Oportunidades

Sin duda, el programa de beneficio social más importante que, además, está claramente focalizado hacia la población pobre es Oportunidades. Este programa tiene varias vías de canalización de recursos y diferentes criterios de asignación de transferencias hacia las familias pobres, incluyendo apoyo alimentario, apoyo a adultos mayores, apoyo a familias con niños pequeños, becas de estudio con diversos componentes, etc. Estas transferencias son canalizadas por diversas secretarías de estado: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Además de su marcada focalización, Oportunidades es un programa de muy amplia cobertura. El programa destina gran parte de sus recursos a la entrega de becas escolares para 5.2 millones de niñas, niños y jóvenes en el país; de éstos últimos, 900 mil cursan la educación media superior. Adicionalmente, las familias beneficiarias incorporadas al programa tienen acceso gratuito a un Paquete Básico Garantizado de Salud, que considera una serie de acciones enfocadas a la promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades.

Cuadro 19

Programa Oportunidades: Monto Máximo Mensual Autorizado (pesos por familia)1

CONCEPTO	Ene - Jun. 2011	Jul - Dic. 2010	Ene - Jun. 2010	Jul - Dic. 2009	Ene - Jun. 2009	Jul - Dic. 2008	Ene - Jun. 2008
Familia con becarios en primaria y secundaria[1]	1,560	1,515	1,505	1,460	1,455	1,380	1,235
Familia con becarios en primaria, secundaria y educación media superior[2]	2,520	2,440	2,425	2,355	2,345	2,220	2,060

Fuente: SEDESOL en www.oportunidades.gob.mx (monto de los apoyos).

**El incremento semestral se realiza con base al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, publicado por el Banco de México.*

1 El monto máximo mensual que puede recibir una familia beneficiaria incluye el apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario vivir mejor y becas. El apoyo adultos mayores y los útiles escolares no se incluyen en el monto máximo.

2 Se consideró el salario mínimo de la zona más alta (zona "A") que corresponde a $59.82 pesos diarios, estos se multiplicaron por 30 que corresponden a los días

Cuadro 20

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Apoyos monetarios mensuales autorizados por la SHCP (pesos)

CONCEPTO	Ene - Jun. 11	Jul - Dic. 10	Ene - Jun. 10	Jul - Dic. 09	Ene - Jun. 09	Jul - Dic. 08	Ene - Jun. 08
Apoyo Alimentario	225	220	215	210	210	195	195
Adultos Mayores	315	305	305	295	295	275	270
Componente Energético	60	60	60	55	55	55	50
Componente Vivir Mejor	120	120	120	120	120	120	120
Componente Infantil Vivir Mejor	105	100	100				
Componente Educativo / BECAS							
Primaria							
Tercero	150	145	145	140	140	130	130
Cuarto	175	170	170	165	165	155	150
Quinto	225	220	215	210	210	195	195
Sexto	300	290	290	280	280	265	260
Secundaria							
Primero							
Hombres	440	425	420	410	410	385	375
Mujeres	465	450	445	430	430	405	400
Segundo							
Hombres	465	450	445	430	430	405	400
Mujeres	515	495	495	480	475	450	440
Tercero							
Hombres	490	475	470	455	455	430	420
Mujeres	565	545	540	525	525	495	485
Educación Media Superior							
Primero							
Hombres	740	715	710	690	685	645	635
Mujeres	850	820	815	790	790	740	730
Segundo							
Hombres	795	765	765	740	735	695	680

Mujeres	905	875	870	840	840	790	775
Tercero							
Hombres	840	810	810	785	780	735	720
Mujeres	960	925	920	895	890	840	825
Topes apoyos educativos							
Becas educación básica	1,155	1,115	1,110	1,075	1,070	1,010	990
Becas educación media superior	960	925	920	895	890	840	825
Apoyo para Útiles							
Primaria							
Primera Entrega		195		185		175	
Segunda Entrega		95		95		90	
Secundaria		365		350		330	
Educación Media Superior		365		350		330	

Fuente: SEDESOL en www.oportunidades.gob.mx (monto de los apoyos)

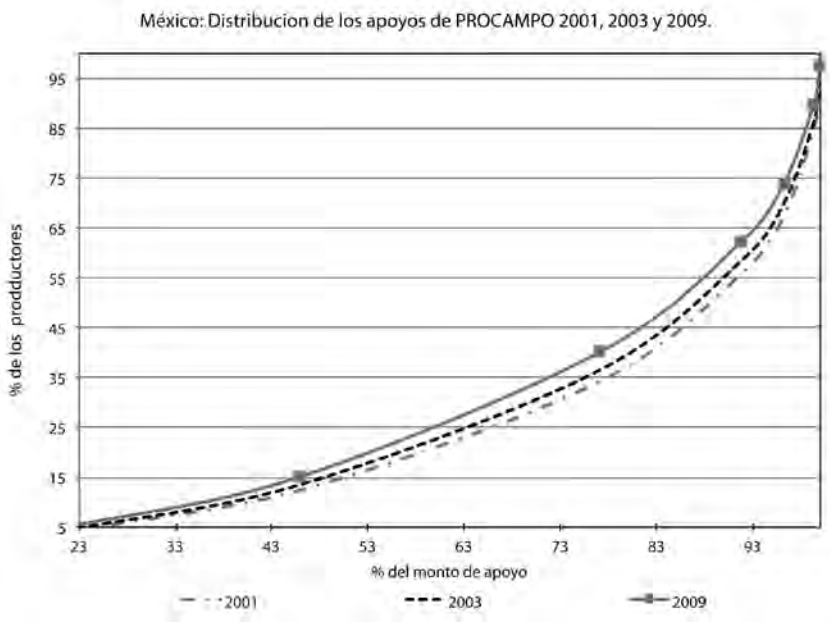
En particular, la canalización de recursos de Oportunidades hacia las familias rurales pobres ha sido muy importante. En los últimos años este programa ha realizado transferencias por el equivalente de aproximadamente 5 mil millones de dólares anuales.

PROCAMPO

PROCAMPO otorga apoyos por hectárea, lo que representa una orientación regresiva ya que los productores que detentan superficies mayores tenderán a recibir un mayor monto de recursos.

Gráfico 13

Concentración de las transferencias de PROCAMPO



Fuente: SAGARPA.

Sin embargo, esa visión debe ser ponderada considerando que los beneficiarios de PROCAMPO son muy numerosos y que dentro de ellos hay una elevada proporción de agricultores pobres. Aunque cada uno de los productores más grandes recibe una cantidad mayor, el mayor número de productores pequeños que existe entre los beneficiarios determina que la mayor parte de los recursos llegue a población pobre. Los mayores recursos se concentran en los productores que tienen entre 2 y 5 hectáreas.

Cuadro 21

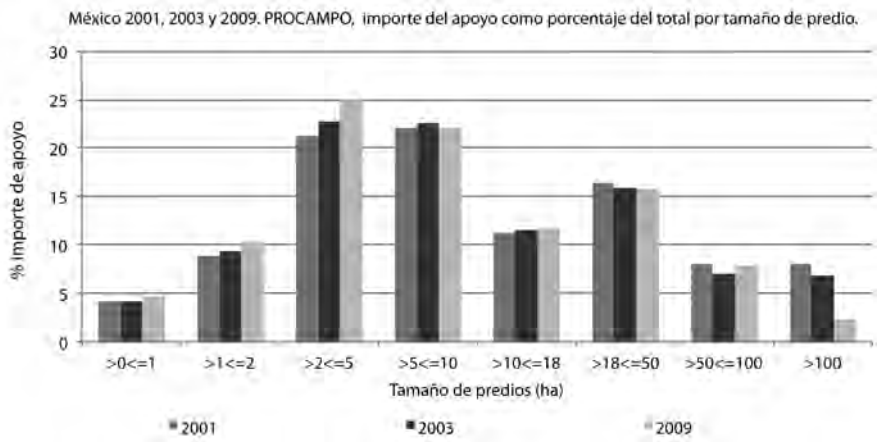
PROCAMPO montos recibidos por los productores

Rango de superficie en hectáreas	Productores apoyados. Número	Importe total (millones de pesos) Monto	Importe por productor (pesos)	Productores apoyados. Número	Importe total (millones de pesos) Monto	Importe por productor (pesos)	Productores apoyados numero	Importe total (millones de pesos) Monto	Importe por productor (pesos)
	2001			2003			2009		
Total nacional	2,615,008	11,185.60	4.28	2,583,866	12,720.70	4.92	2,404,669	13,268.70	5.52
>0<=1	590,690	471.2	0.8	551,182	537.7	0.98	503,529	623.4	1.24
>1<=2	641,992	990	1.54	636,054	1,183.40	1.86	599,773	1,375.30	2.29
>2<=5	786,627	2,380.20	3.03	797,410	2,887.80	3.62	750,879	3,327.00	4.43
>5<=10	387,895	2,463.10	6.35	390,999	2,860.20	7.32	353,298	2,938.30	8.32
>10<=18	109,560	1,262.00	11.52	111,655	1,461.60	13.09	106,051	1,545.90	14.58
>18<=50	77,886	1,829.90	23.49	78,109	2,028.40	25.97	74,072	2,097.00	28.31
>50=<100	14,600	889.8	60.95	13,462	892.2	66.28	14,581	1,049.20	71.95
>100	5,758	899.4	156.21	4,984	869.4	174.43	2,486	312.8	125.83

Fuente: SAGARPA.

Gráfico 14

Distribución de las transferencias de PROCAMPO en rangos de superficie



Fuente: SAGARPA.

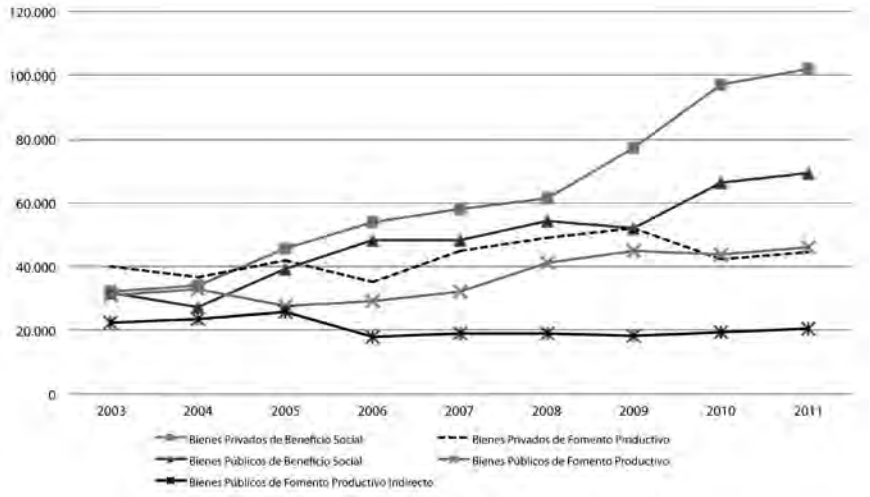
El papel de las transferencias y la importancia de los recursos canalizados a través de Oportunidades y de PROCAMPO amplía el carácter paradójico del gasto público rural en México respecto de la reducción de la pobreza: si los recursos son cuantiosos y se canalizan principalmente hacia la población pobre, ¿por qué los resultados en la reducción de la pobreza y la marginalidad son tan poco satisfactorios?

Gasto público rural según finalidad y tipo de bienes

En el gasto público rural canalizado para beneficio social la combinación de gasto en bienes públicos y en bienes privados permite cubrir un espectro relativamente amplio de actividades de beneficio social. Los primeros se orientan al mejoramiento de la infraestructura social, al desarrollo del capital humano a través de programas de salud y educación, así como a la reducción de la marginación de la población indígena. Los segundos están esencialmente compuestos por transferencias directas, de manera de permitir un efecto inmediato en el mejoramiento del ingreso.

Gráfico 15

PEC: Gasto público rural según finalidad y tipo de bienes



Fuente: Elaboración propia, con información de FAO, del Banco Mundial (Informe No. 51902-MX) y de CEDRSSA. 2010 son datos preliminares; 2011 son estimaciones.

El gasto de fomento productivo es menor que el de beneficio social tanto en los programas de bienes privados como en los bienes públicos.

El gasto en bienes privados para fomento productivo, además de tener un papel general en el alivio a la pobreza y apoyo al ingreso, puede servir para emergencias, para compensar perjuicios coyunturales por condiciones de mercado, para impulsar la capitalización –sobre todo cuando hay una deficiencia en los sistemas financieros rurales y dificultades de acceso al crédito-, para permitir cambios sustanciales en la actividad productiva o en la tecnología, y para atender demandas sociales, permitiendo gobernabilidad y estabilidad política.

Los bienes públicos con finalidad productiva, en cambio, se orientan a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura productiva, así como al desarrollo y la sostenibilidad del potencial productivo del campo.

Los dos tipos de bienes, privados y públicos, están presentes en la estructura del gasto público rural de todos los países. Pero, en el caso de México, la elevada proporción del gasto en bienes privados dentro del gasto público rural pone de manifiesto un cierto círculo vicioso: la baja productividad y rentabilidad de las diferentes actividades económicas en el medio rural, junto con la dificultad para encontrar opciones productivas, agudiza las demandas sociales y presiona por recursos que compensen el bajo ingreso y la escasa

capacidad de inversión. Al mismo tiempo, la atención a esas urgencias dificulta destinar recursos hacia la atención de problemas estructurales cuya solución demanda plazos relativamente mayores. Sin embargo, son esos problemas estructurales los que están en la base de la marginación rural, el reducido desarrollo de capacidades de trabajo, el deterioro de la base de recursos naturales, los elevados costos de transacción y la falta de una institucionalidad sólida y confiable en el campo mexicano. Es decir, son las principales causas de la baja productividad, el magro ingreso y la reducida capacidad de inversión.

Al respecto es necesario retomar la conclusión del primer capítulo respecto del carácter crucial que juega el estancamiento económico y su impacto en el deterioro del empleo. El desfavorable balance en el gasto de fomento productivo en ambos tipos de bienes (privados y públicos) respecto del gasto de beneficio social está significando resignarse al retraso económico en el medio rural y a la idea de mantener subsidios más o menos permanentes para aliviar las difíciles condiciones de vida de esta población.

El gasto público y la política de desarrollo rural

El gasto público representa un esfuerzo del país para atender necesidades nacionales prioritarias y financiar programas fundamentales de la política de desarrollo. Actualmente existe consenso sobre el papel del Estado en varias funciones indispensables para el desarrollo económico y social dentro del sistema vigente de economía social de mercado. Por un lado, se reconoce la necesidad de complementar el papel del mercado en áreas que este no puede resolver eficientemente, como la provisión de bienes públicos, la regulación de los monopolios naturales o tecnológicos, la eficiencia y equidad en mercados con información asimétrica, la atención a externalidades generadas por los procesos económicos privados y la promoción de proyectos con elevadas economías de escala. Por otra parte, existe también una responsabilidad del Estado respecto de las condiciones de vida de la población más desfavorecida, marginada de los beneficios de los procesos económicos. Esto implica tanto una atención inmediata a la provisión de mínimos de bienestar para esta población como el desarrollo de capacidades que le permitan incorporarse a los procesos económicos de mercado. Adicionalmente, en los países en desarrollo, donde la población marginada es masiva y existen enormes disparidades en la distribución de activos y en las oportunidades para el desarrollo de capacidades, los mercados pueden conducir a un crecimiento acumulativo de la polarización económica y social; es indispensable una política proactiva –compatible y coherente con los procesos de mercado- que evite que los procesos económicos den como resultado una mayor exclusión y una marginación más aguda, asegurando que los procesos económicos sean progresivamente más inclusivos.

A partir del desmantelamiento del aparato público para apoyo del sector agropecuario, derivado del colapso de las finanzas públicas por la crisis de la deuda externa, México declinó, en los hechos, la opción de una estrategia de desarrollo rural y agroalimentario. En la práctica, la política respecto del campo descansa en dos pies: i) administrar las compras del exterior de todos los productos cuya importación resulte más barata que producirlos internamente; ii) dar apoyos compensatorios a la población y a los agentes económicos que se ven afectados. Esta puede ser una sana política comercial; pero no es una política de desarrollo rural.

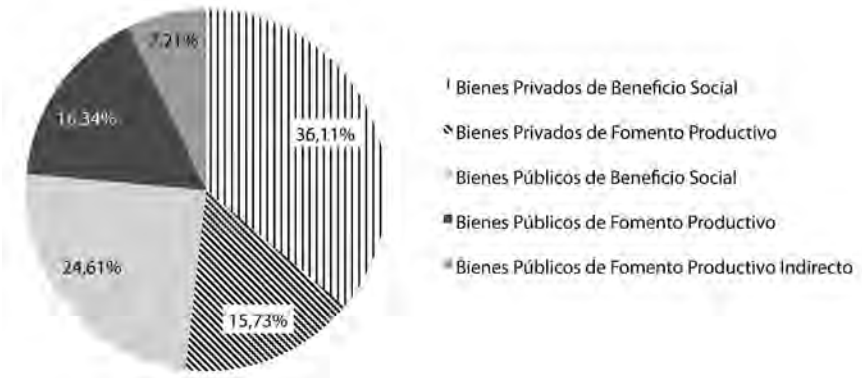
El desarrollo rural reclama una asignación de recursos drásticamente diferente, con una visión más amplia que la eficiencia en el comercio internacional agroalimentario; pero, sobre todo, requiere de elementos de política que van mucho más allá de la asignación del gasto anual.

Las actuales orientaciones del gasto han dado como resultado una clasificación que se ha mantenido más o menos constante en los últimos años, donde la categoría más importante, que significa más de una tercera parte del total, corresponde a los bienes privados de beneficio social, principalmente transferencias directas de ingreso. La segunda categoría en importancia, alrededor de una cuarta parte del total, corres-

ponde a los bienes públicos de beneficio social, principalmente los gastos en salud y en educación. Una tercera categoría que recibe alrededor del 16% del total corresponde a los bienes privados de fomento productivo, principalmente subsidios. Un porcentaje similar se canaliza a los bienes públicos de fomento productivo y cerca del 8% corresponde a gastos operativos.

Gráfico 16

México: Clasificación del gasto público rural 2010



Fuente: FAO, con información propia, del Banco Mundial (Informe No. 51902-MX) y de CEDRSSA

La importancia de estos programas que atienden urgencias prioritarias es indudable; actualmente tienen una importancia crucial en el ingreso de la población más pobre. Sin embargo, este esfuerzo debe hacerse dentro de una perspectiva de desarrollo que vaya más allá del asistencialismo, de manera que resulta fundamental complementarlo con los programas de fomento productivo.

Sin un esfuerzo sostenido en el largo plazo, orientado a avanzar en la solución de los problemas estructurales de marginalidad rural, la opción de dar más subsidios y apoyos al ingreso se convierte en un paliativo insuficiente, ineficaz, ineficiente y oneroso. En la práctica, a pesar de los significativos montos de gasto, para la mayoría de la población rural la opción para mejorar sus condiciones de vida es la emigración. Y en condiciones de débil crecimiento económico nacional, es la emigración fuera del país.

Adicionalmente, la relación gobierno-beneficiarios es muy diferente según sea el tipo de bienes. El gasto en bienes privados es una expresión de atención a demandas sociales, donde el conflicto se da en torno al grado de atención y al número de beneficiarios dentro del universo de demandantes; pero en una relación directa benefactor-beneficiario. En su peor expresión, se genera clientelismo, el cual tiende a multiplicarse y retroalimentarse entre las diversas instancias de la administración pública y las distintas fuerzas políticas.

En cambio, el gasto en bienes públicos tiene una lógica diferente, donde la relación gobierno-beneficiarios es impersonal e indirecta. Además, gran parte del gasto en bienes públicos requiere de un proceso participativo y del convencimiento de los beneficiarios sobre las ventajas de los programas. Incluso, muchas veces, la relación con los agentes privados directamente involucrados se expresa en restricciones, exigencias o requerimientos de costos que limitan el beneficio inmediato, en aras de un mayor desarrollo futuro (como en el caso de la sanidad o de muchas obras de infraestructura pública). Para esto es indispensable una política de desarrollo rural, más allá de los programas de gasto, que logre el consenso sobre las vías de solución a los problemas estructurales y muestre una clara senda de progreso. Solo en estas condiciones es posible encontrar respuesta positiva a la necesidad de esfuerzos y sacrificios presentes para asegurar el desarrollo futuro.

En ausencia de una estrategia consensuada de desarrollo rural, y en un contexto de cambios en las condiciones de la competencia externa, fuertes presiones sociales, frágil estabilidad política y conflicto entre autoridades de diversos niveles de gobierno o diferentes instancias del Estado, resulta muy difícil revertir la tendencia de larga data y con profundas raíces históricas que ha llevado a un fuerte gasto rural en bienes privados en detrimento del gasto en bienes públicos.

Esa distribución del gasto público rural muestra que el monto de recursos para bienes públicos de fomento productivo significa una parte bastante menor dentro del total (alrededor de 16%). Sin embargo, es en esta categoría donde se enmarca el grueso de las acciones para resolver los problemas estructurales del agro.

Entre otros conceptos relevantes, la categoría de "Bienes públicos de fomento productivo" incluye los siguientes:

- Todos los programas para el desarrollo de infraestructura física. Caminos rurales, comunicaciones, transporte, almacenamiento.
- Todos los programas para el desarrollo de infraestructura productiva (irrigación y otras).
- Todos los programas para apoyar la recuperación y el y uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad, etc.).
- La ampliación del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria y la orientada hacia otras actividades productivas en el medio rural; la extensión y transferencia del capital tecnológico, investigación y desarrollo para el medio rural; extensión rural y capacitación para incrementar la productividad en diferentes actividades económicas rurales.
- Todos los programas para proteger el patrimonio nacional en los aspectos sanitarios, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos.
- Todos los programas de apoyo a la integración de cadenas productivas eficientes tanto para el mercado interno como para la exportación.
- Todos los recursos para el desarrollo de sistemas de comercialización, integración productiva, información de mercados, certificación de calidad.
- Los apoyos para el incremento del capital social, incluyendo el desarrollo institucional para fortalecer los derechos de propiedad y el funcionamiento –eficaz y equitativo– de los mercados de recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, patentes tecnológicas); diseño e implementación de sistemas financieros rurales (de ahorro, crédito y seguro), mercados laborales rurales; apoyo a las organizaciones de productores.

A pesar de la importancia de los recursos públicos destinados al campo, los principales problemas estructurales que condicionan el estancamiento de la economía rural y agravan la pobreza de su población reciben una atención sumamente reducida. El grueso del gasto se dirige hacia necesidades sentidas, beneficio social o transferencias.

La actual política compensa condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población; pero sin una estrategia de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa. Consecuentemente, los subsidios de un año deben ser repetidos el año siguiente, sin que esos recursos cambien las condiciones de marginalidad rural que impiden el desarrollo de actividades productivas rentables.

México está siguiendo una estrategia de desarrollo rural semejante a la de países desarrollados, con la diferencia de que en estos la población rural es mucho menor y las condiciones de vida están aseguradas por el nivel de ingreso y los apoyos gubernamentales. En cambio, en México la marginalidad rural no afecta a

algunos –pocos o numerosos– individuos**;** la marginalidad, la pobreza y la miseria en el campo mexicano no son individuales, afectan masivamente a todo el medio rural. Para combatirlas es indispensable instrumentar una política con objetivos y alcance sobre el conjunto de este medio social.

En alguna medida, los programas sociales reconocen esta realidad. Aunque de manera insuficiente, combinan los apoyos y transferencias privadas con programas de servicios públicos de educación, salud, vivienda y nutrición. Pero esto no ocurre en lo que respecta a la transformación productiva y el desarrollo del potencial económico de la población rural. En el caso del fomento productivo se plantean principalmente apoyos a través de bienes privados, con diseños altamente regresivos, en programas cuyos recursos son mayoritariamente capturados por agricultores altamente solventes, sin que existan programas de bienes públicos de gran alcance, con continuidad y visión de largo plazo para la reducción de la marginalidad rural y la construcción de nuevas capacidades productivas en la población rural pobre.

En las últimas décadas se han alcanzado algunos logros significativos en la distribución de transferencias condicionadas de ingreso y en su focalización hacia la población pobre. Pero no se progresó igualmente rápido en la solución de los problemas de carencia de infraestructura, ausencia de servicios, falta de financiamiento, acelerado deterioro de los recursos naturales, debilidad de las instituciones, baja productividad y elevados costos de transacción en el medio rural que son las principales condicionantes estructurales de la pobreza rural. En ausencia de un poderoso programa de inversiones orientado a promover la transformación productiva del medio rural, los programas de beneficio social se convierten en meros paliativos temporales, generadores de dependencia y susceptibles al clientelismo partidario, sin capacidad para garantizar de manera permanente y progresiva el bienestar de la población rural.

Eficiencia de los programas de gasto público rural

El alivio a la pobreza, el acceso a servicios básicos y el logro de condiciones de vida sobre ciertos mínimos de bienestar es fundamental y justifica los esfuerzos de gasto público. Además, el gasto social significa desarrollo del capital humano y del capital social, lo que también tiene importantes efectos positivos sobre la productividad y la producción. Pero la respuesta real para la reducción de la pobreza y el mejoramiento sostenido en las condiciones de vida está en el desarrollo productivo, tanto agropecuario como de las diversas actividades económicas que se realizan en el medio rural.

La insuficiencia del gasto en bienes públicos de fomento productivo se refleja en la falta de solución a los problemas de financiamiento, de desarrollo tecnológico, de sistemas de comercialización, de sanidad, de inserción en mercados internacionales, y de infraestructura y servicios productivos, constituyendo un cuadro negativo que no permite un mayor desarrollo autónomo en las actividades económicas, agropecuarias y no agropecuarias, de la población rural.

El gasto público de fomento productivo no debe limitarse al apoyo a la producción agropecuaria. Aunque esta forma parte importante de los sistemas productivos rurales y no debe ser ignorada o subestimada, existen múltiples actividades económicas diferentes a la agricultura que ya significan la mayor parte del empleo y del ingreso en el medio rural y que también enfrentan los estrangulamientos derivados de la marginación. Persiste una fuerte inercia a considerar los programas de fomento productivo de manera circunscrita al sector agropecuario; en la peor expresión de esas inercias, está la tentación de revivir programas clientelistas y la satisfacción a demandas de grupos de presión.

En cambio, el fomento productivo en actividades diferentes a la agricultura demanda programas imaginativos y altamente participativos, difícilmente identificables en ausencia de una estrategia de desarrollo

rural consensuada. Para el logro de los objetivos del gasto público rural y la optimización en el uso de los recursos canalizados a través del mismo, el avance en esta dirección es fundamental.

Aun dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, es indispensable una visión que vaya más allá de la esfera de la producción primaria. Una gran parte de las limitantes a la rentabilidad y al crecimiento de la producción están fuera de los límites de la parcela; se localizan, principalmente, en la falta de financiamiento, en las dificultades de acceso a los mercados, en la deficiente infraestructura agrocomercial y en las desfavorables condiciones de comercialización.

Dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, la fuerte asimetría en la capacidad de negociación de los productores medianos y grandes, relativamente especializados como agricultores, respecto de los pequeños productores rurales que combinan la agricultura con varias otras actividades para lograr su subsistencia, ha provocado que el enfoque de atención a la demanda se traduzca en una concentración de los apoyos en la población con mayores recursos que puede plantear proyectos rentables y tener mayor coparticipación en las inversiones. En cambio, la población rural más pobre recibe casi únicamente apoyos asistenciales[11].

Esa asignación del gasto muestra dos problemas principales en la adecuación de las políticas respecto de la pobreza. Por un lado, los cuantiosos apoyos que han recibido los agricultores empresariales no están orientados a favorecer la inversión y el empleo, sino a mantener un cierto nivel de ganancias y de ingreso, compensando cada año las desventajas derivadas de las deficiencias estructurales. Esto impide un mayor efecto del gasto público en los incentivos a la inversión, la generación de empleo y consecuentemente, en el alivio a la pobreza[12].

---

[11] La población de beneficiarios potenciales de Activos Productivos rebasa los 3 millones de productores; pero el número de beneficiarios apoyados con inversiones físicas es de menos de 500 mil por año. Dentro de estos, solamente 8% reciben también asistencia técnica (promedio 2003-2005), FAO-SAGARPA, Evaluación Nacional de Alianza para el Campo, Informe General.

[12] Dentro de los programas de fomento productivo los inconvenientes más serios se presentan en los que afectan las condiciones de mercado, sea a través de apoyos relativamente permanentes a los precios de los productos, o vía costos, a través de subsidios a los insumos y bienes de capital. La justificación a estos programas suele provenir de la intención de compensar distorsiones en los mercados internacionales o, en general, en la formación de precios. Este argumento podría ser válido en ocasión de agudas distorsiones temporales; pero su generalización para incorporar distorsiones de larga duración, permanentes o relativamente estables, especialmente los efectos de los subsidios en los países desarrollados y particularmente en la agricultura norteamericana, no caben dentro de ese criterio. Los mercados internacionales de productos agropecuarios están lejos de la competencia pura y perfecta, pero la política agrícola debe ser realista y ajustar el funcionamiento del mercado nacional a dichas condiciones. Si, eventualmente, las negociaciones internacionales conducen a una reducción de las distorsiones actuales se harían los ajustes pertinentes; pero el hecho mismo de que la formación de precios no resulte de un proceso de competencia no justifica la introducción de nuevas distorsiones adicionales. Es necesario adecuar la planta productiva a la competitividad efectiva, dentro de los mercados reales, sin pretender corregir, con presupuesto nacional, las distorsiones provocadas por los elevados subsidios en los países desarrollados, lo que llevaría a una competencia entre tesorerías, altamente inconveniente para México y sumamente ineficiente para impulsar el desarrollo rural.
Los programas que afectan los precios relativos a través de compensaciones o subsidios a la producción o a los insumos suman todos los defectos anteriormente señalados: Por una parte, son altamente inequitativos, porque benefician más al que más produce, al que más vende o a quien utiliza la mayor cantidad de insumos. El beneficio va en proporción a la magnitud de la producción, de las ventas o del uso de insumos: entre más grande el agricultor, mayor es el beneficio que recibe. Por otra parte, originan una adecuación de los sistemas productivos a las condiciones resultantes de las distorsiones provocadas por los apoyos porque, naturalmente, en las decisiones sobre su actividad productiva, los agricultores toman en consideración el acceso al beneficio de estos programas. Esto significa que los recursos productivos del país se alejarán de su asignación óptima; pero, al mismo tiempo, se estarán generando estructuras productivas que se ajustan a esas distorsiones, de manera que el retiro de los apoyos se hace muy oneroso para los agentes involucrados, quienes, no sin motivo, exigen que dichas condiciones se mantengan (con mayor razón,

Por otra parte, los recursos que recibe la población pobre, si bien son importantes para aliviar las graves urgencias y lograr ciertos mínimos de bienestar, no son complementados con programas que permitan el desarrollo de capacidades y su aplicación en un medio que ofrezca condiciones para las actividades productivas. Esto hace que las transferencias y apoyos deban continuarse indefinidamente sin lograr un progreso autónomo.

Necesidad de una estrategia de desarrollo rural

La insuficiencia del gasto en bienes públicos de fomento productivo, sobre todo, la falta de solución a los problemas de financiamiento, de desarrollo tecnológico, de sistemas de comercialización, de sanidad, de inserción en mercados internacionales, y de infraestructura y servicios productivos agrocomerciales no permite un mayor desarrollo autónomo en los agricultores medianos y grandes. No se crean incentivos a la inversión ni condiciones para incrementar la productividad. La generación de empleo se ve en buena parte reducida a los trabajadores temporales en las empresas de hortalizas y frutas. Las condiciones de estos empleos suelen ser muy desventajosas para los trabajadores quienes frecuentemente no cuentan con prestaciones y muchas veces laboran sin contrato y sin vínculo legal con la empresa, a la que llegan simplemente por la acción de un "enganchador".

Esas mismas limitaciones, más la ausencia de programas de fomento productivo que atiendan los sistemas complejos de los pequeños productores, incorporando tanto las actividades agropecuarias como las de otra índole, desde una perspectiva autónoma, también reducen las posibilidades de desarrollo para la población rural pobre. Sería importante generar o ampliar los programas de acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación, la mejoría en la comercialización y la reducción de costos de transacción de los pequeños productores (en la agricultura y en otras actividades), en programas participativos, donde la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos de cada programa esté en los propios productores.

Las actividades no agropecuarias ya demandan más de la mitad de la ocupación y generan la mayor parte del ingreso rural; asimismo, son las más remunerativas y serán las que crecerán más en el futuro. Sin embargo, en el actual punto de partida, el dinamismo de la agricultura es difícilmente sustituible. El despegue hacia la diversificación productiva será menos viable en condiciones de estancamiento agrícola.

La falta de dinamismo en la agricultura resulta así preocupante, más allá de sus costos macroeconómicos, por el efecto negativo sobre las posibilidades de desarrollo de 25 millones de personas, que tienen un margen de maniobra muy estrecho para resolver sus necesidades y que requieren el máximo de facilidades para impulsar la precaria economía familiar.

puesto que las justificaciones esgrimidas, derivadas de las condiciones internacionales, persisten). Y no solamente los agricultores; en la medida en que los programas son relativamente grandes, involucran a transportistas, comerciantes, agroindustriales y al conjunto de agentes que ha adecuado la asignación de sus inversiones a las condiciones distorsionadas resultantes de los apoyos. Evidentemente, mientras más importante y duradero es el apoyo, mayor será la adecuación que provoque en el sistema productivo y más difícil será su modificación, reducción o eliminación. En la lógica de estos programas, entre mayor tiempo están vigentes, más difícil es su cancelación.
Como mecanismo de complemento al ingreso esos subsidios son aún peores. Significan recursos atados al uso de determinados insumos, de manera que la forma de acceder al beneficio es a través de dicho consumo; el productor estará imposibilitado de utilizar el ingreso complementario en la asignación más útil para él. Simultáneamente, será altamente regresivo, porque entre más alto sea el consumo mayor será el ingreso complementario; y generará distorsiones e ineficiencias respecto del uso racional de dichos recursos.

La lucha contra la pobreza rural debe impulsarse movilizando y orientando los recursos hacia actividades económicas (agropecuarias y no agropecuarias) que promuevan la ocupación productiva, generen riqueza y fortalezcan el arraigo de la población en condiciones dignas y con una perspectiva de progreso sostenido. La falta de una política de estado con visión de largo plazo impulsa a los agentes (públicos y privados) a maximizar la captación de recursos fiscales de corto plazo, mientras que los problemas estructurales se agravan continuamente.
La política de desarrollo rural y agroalimentario se reduce a los programas de gasto fiscal; no existe una visión consensuada de la vía para la transformación productiva del medio rural ni para la seguridad agroalimentaria, ni un eje ordenador que dé coherencia a las acciones de los diferentes agentes, públicos y privados.

Los problemas estructurales no pueden ser considerados en el marco de asignaciones presupuestales anuales. Su identificación y la de las respuestas o soluciones posibles requiere de planteamientos y análisis de largo plazo. La falta de una política de Estado de visión de largo plazo y la ausencia de una alianza público-privada para impulsar una estrategia de desarrollo consensuada implica que los problemas estructurales resultan invisibles o minimizados dentro de las prioridades del gasto público rural.

El problema no está en la magnitud de los recursos, sino en pretender sustituir una política de desarrollo rural y agroalimentario por meros apoyos fiscales. Es indispensable instrumentar una política de Estado, ampliamente consensuada socialmente y con visión de largo plazo, que utilice el gasto público rural como la principal palanca de una estrategia con miras mucho más amplias, considerando integralmente aspectos demográficos, medio ambiente, salud, educación, infraestructura, actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias), capitalización y condiciones laborales.

La política de desarrollo rural y agroalimentario debería comprender, por una parte, un programa de largo plazo para mejorar la educación y la capacidad productiva de la población rural, así como un poderoso programa de inversiones para mejorar la infraestructura física, los servicios y las condiciones de vida de esta población, a fin de reducir el enorme grado actual de marginación; por otra parte, un desarrollo institucional, que reconozca la importancia del trabajo asalariado en el campo, generando un marco regulatorio y operacional del mercado laboral, para lograr un funcionamiento eficiente, estable y equitativo del mercado de trabajo, considerando las particularidades del empleo rural. Debería incluir, asimismo la generación de alianzas para una acelerada integración vertical y una comercialización más eficiente; el desarrollo de sistemas financieros rurales, (ahorro, crédito y seguro); el reconocimiento y manejo económico, eficiente y equitativo de los derechos de propiedad (tierra, agua, recursos forestales, cuotas de pesca, biodiversidad, patentes tecnológicas), incluyendo la definición de instrumentos (contratos y otros) para el cumplimiento de la ley; y la sustentabilidad ambiental del desarrollo rural.

La política de estado deberá descansar en una alianza nacional de largo aliento, no limitada a los temas de gobernabilidad o de distribución de recursos fiscales, sino centrada en la transformación productiva, que convoque al conjunto de los agentes hacia una estrategia compartida y con visión de largo plazo.

Política agrícola y estrategia de desarrollo rural

La política agrícola es diferente de la política de desarrollo rural, aunque tengan interrelaciones. La confusión de ambas políticas provoca que apoyos y subsidios presuntamente destinados a fortalecer el ingreso de la población marginada sean captados por los agricultores más solventes.

Es fundamental que la entidad responsable de reducir la marginalidad rural sea distinta a la que tiene las responsabilidades del desarrollo agrícola sectorial. Ningún programa sectorial podría asumir el desafío de eliminar la pobreza rural. El marco institucional de la entidad responsable del desarrollo rural no es sec-

torial, sino regional (macrorregiones), con operación altamente participativa y plurisectorial en ámbitos microrregionales.

Esa entidad debe tener capacidades de inversión en infraestructura y en programas de largo aliento en amplias áreas para reducir la marginalidad estructural y permitir la viabilidad de programas de fomento productivo para la población pobre del campo, los trabajadores rurales y sus familias. En la alianza público-privada para impulsar la política de desarrollo rural son las comunidades y las organizaciones de trabajadores rurales quienes deben tener la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos, dentro de una normatividad explícita.

Es indispensable diseñar nuevos programas, en un espectro que vaya mucho más allá de los apoyos asistenciales, enfatizando la transformación productiva y el progreso autónomo de la población rural pobre. Son las comunidades y las organizaciones de trabajadores rurales quienes deben tener la capacidad de decisión sobre el uso de estos recursos, dentro de una normatividad explícita.

Es urgente movilizar y orientar los recursos hacia actividades económicas (agropecuarias y no agropecuarias) que promuevan la ocupación productiva, generen riqueza y fortalezcan el arraigo de la población en condiciones dignas y con una perspectiva de progreso sostenido. Nuevos programas dirigidos al fomento productivo de actividades diferentes a la agricultura, así como los de fomento agropecuario que van más allá de la producción primaria deberían ser enfatizados.

Objetivos y orientaciones de una política pública de desarrollo rural orientada a reducir la pobreza

Objetivos de la estrategia de desarrollo rural

Los objetivos de la estrategia de desarrollo rural son diferentes de los del desarrollo agrícola; deberían comprender temas como los siguientes:

- Reducir la marginalidad del medio rural.
- Corregir el retraso social y económico de amplias zonas rurales del país, principalmente en el sur y sureste, a través de un poderoso programa de inversiones en bienes públicos orientados a potenciar un mayor dinamismo económico.
- Recuperar los recursos naturales, en particular, agua, suelo y biodiversidad, a través del programa de inversiones y con la participación de las comunidades rurales.
- Lograr el crecimiento acelerado y sostenido del ingreso de la población rural (incluyendo la parte de la producción agroalimentaria).

Orientaciones de la estrategia de desarrollo rural

Las orientaciones de la política de desarrollo rural también son específicas y diferentes de las del desarrollo agrícola. Deberían incluir elementos como los siguientes:

- Énfasis en desarrollo de capacidades autónomas.

- Impulsar la transformación productiva del medio rural, dentro de un enfoque de desarrollo territorial que considere el conjunto de las actividades económicamente viables, agricultura, comercio, turismo, artesanía, manufactura, extracción de materiales, y otras, incluyendo los diversos tipos de intercambio con los centros urbanos, proveyendo capacitación, asistencia técnica, financiamiento y apoyos a la comercialización para esa diversidad de actividades.

- Reconocer el papel fundamental del trabajo asalariado (en actividades agrícolas y no agrícolas) y la necesidad de una política integral de empleo, dirigida a mejorar las condiciones de los trabajadores rurales.

- Promover los desarrollos institucionales, estableciendo un marco legal estable y que favorezca la equidad en los derechos de propiedad y la operatividad de los mercados de los recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, biodiversidad y otros); la adecuación de la normativa laboral a las condiciones del empleo rural; el desarrollo de sistemas financieros rurales de ahorro, crédito y microseguro; mecanismos de inserción económica que reduzcan los costos de transacción.

- Ampliar y desarrollar las redes de protección social en el medio rural, a fin de atender las graves urgencias de esta población, mejorar de manera inmediata sus condiciones de bienestar y frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

- Revalorar las culturas y tradiciones rurales, destacadamente, las de la población indígena, apoyando la conservación de su autenticidad, así como su desarrollo y su difusión.

CONCLUSIONES

En las políticas de desarrollo rural de México predomina la imagen tradicional de la parcela agrícola familiar como fuente principal del ingreso de las familias rurales. De ese supuesto se deriva una estrategia de lucha contra la pobreza rural centrada en la búsqueda de rentabilidad en la producción familiar agropecuaria.

Hace ya largo tiempo que el supuesto anterior ha dejado de ser cierto y está cada vez más alejado de la realidad del medio rural mexicano. La parcela familiar continúa siendo una importante base de la economía rural, pero no es la actividad principal de las familias rurales; constituye una base articuladora de un sistema con múltiples actividades y con ingresos de diversas fuentes que ya son largamente mayores que los derivados de la propia parcela. En 2008 el ingreso de origen agrícola era solamente 20% del total; 10% de salarios y 10% originado en la parcela familiar. El ingreso laboral generado por las familias rurales en actividades fuera de la agricultura ya era más del doble del ingreso originado en actividades agropecuarias.

La principal fuente de ingresos de las familias rurales es el trabajo asalariado (44%). Las otras dos fuentes que han crecido dentro del ingreso de los hogares rurales son las remesas y las transferencias del sector público. Entre ambos tipos de transferencias aportan 24% del ingreso de las familias rurales: 16% las remesas y 8% las transferencias públicas.

El resto del ingreso familiar rural está compuesto por 20% derivado de actividades por cuenta propia (la mitad en actividades agrícolas) y por 12% de otras fuentes.

En los hogares rurales pobres los cambios anteriores se han dado en forma aún más señalada. Entre 2000 y 2008 la participación del ingreso derivado de actividades agrícolas (cuenta propia más salarios) dentro del ingreso familiar disminuye de 38% a solamente a 24%. Los salarios agrícolas bajaron de 28% a solo 17%. El ingreso agrícola derivado de actividades por cuenta propia ya es apenas 7% del ingreso familiar.

En contrapartida, el otro cambio relevante en el ingreso de los hogares rurales pobres en ese periodo es el aumento en las transferencias públicas, de 3% a 20% del ingreso total del hogar.

Los salarios no agrícolas aportan 25% y las remesas significan otro 18%. El restante 13% está constituido por 3% derivado de actividades por cuenta propia fuera de la agricultura y por otras fuentes.

En la evolución del ingreso de los hogares rurales pobres la importante reducción en el ingreso autónomo, originado en fuentes laborales, de 65% en 2000 a 53% en 2008, significa un fuerte desafío para la estrategia de desarrollo. Construir una vía de progreso autónomo, basada en ingresos que pueda generar la propia familia, implica revertir la tendencia actual donde el principal aumento del ingreso familiar depende de las transferencias mientras los ingresos generados por la propia familia se reducen.

La creciente dependencia de las transferencias gubernamentales o privadas se presenta en forma generalizada en el conjunto de hogares pobres rurales, independientemente de la fuente principal de ingreso:

En el amplio número de hogares rurales pobres correspondiente a la categoría de ingreso diversificado (58% del total de hogares rurales pobres) el aporte relativo de las transferencias gubernamentales dentro del ingreso familiar pasó de 4% en 2000 a 21% en 2008, convirtiéndose en la fuente de ingresos más importante para este conjunto de hogares. Incluso en los hogares rurales pobres donde los salarios significan más del 75% del ingreso familiar (20% del total de hogares rurales pobres) las transferencias públicas también están ganando importancia; de ser casi inexistentes en 2000, en 2008 ya significaron 7% del ingreso familiar. En el otro grupo importante de hogares rurales pobres (20% del total de hogares rurales pobres), que tiene como fuente principal de ingreso las transferencias, estas significan 93% del ingreso familiar total. Sin embargo, entre 2000 y 2008 la participación de las transferencias públicas ha aumentado significativamente, pasando de 10% a 36% del ingreso total, mientras que las remesas han bajado de 82% a 57%.

Lo anterior muestra el efecto de las actuales políticas públicas sobre la pobreza rural en México: a través de montos significativos de transferencias gubernamentales se logra un alivio parcial en las graves carencias que sufre esta población. Sin embargo, no se están incrementando sus capacidades para generar ingresos de manera autónoma. Tampoco se están creando condiciones para una ampliación del empleo que permita ingresos crecientes por actividades asalariadas.

Los programas de beneficio social son necesarios y pertinentes; pero sin un aumento en las capacidades autónomas de generación de ingreso no podrían ser suficientes para eliminar o reducir significativamente la pobreza rural. No es un problema de los programas sociales; en general, estos están bastante bien focalizados y han ido mejorando su eficiencia operativa. El problema está en las políticas públicas de fomento productivo que se están llevando a cabo en el país, las cuales son inadecuadas respecto de la realidad actual de la pobreza rural en dos sentidos:

Por un lado, se instrumentan programas a través de bienes privados que benefician a diversos grupos de población; pero en ausencia de un poderoso programa de inversiones orientado a reducir la marginación del medio rural: carencia de infraestructura (electricidad, caminos, comunicaciones, transporte, etc.) y de servicios (sanidad, financiamiento, comercialización, investigación, capacitación, etc.) se convierten, al igual que los apoyos de beneficio social, en meros paliativos temporales, generadores de dependencia y susceptibles al clientelismo partidario, sin capacidad para garantizar el progreso económico sostenido de la población rural.

Por otra parte, el prejuicio respecto de la producción agrícola como fuente principal de ingreso de las familias rurales pobres ha originado políticas públicas que encuentran su justificación en la lucha contra la pobreza, pero cuyos resultados se traducen en apoyos a los agricultores más solventes.

La combinación de las dos causas de inadecuación de las políticas, concentración en bienes privados y utilización de subsidios agropecuarios como instrumento para combatir la pobreza, hace que el medio rural se mantenga estancado, a pesar de la canalización de recursos públicos crecientes.

Los apoyos a los agricultores empresariales están sirviendo para mantener los niveles de ganancia (y de ingreso); pero no para aumentar la inversión. Compensan la baja rentabilidad de su actividad; pero no solucionan los problemas que impiden mayor rentabilidad. Son apoyos para continuar las mismas actividades; no para impulsar innovaciones productivas.

En cambio, la baja prioridad que tienen los bienes públicos dentro de las políticas significa que los agricultores deben enfrentar dificultades por la deficiente infraestructura (productiva y de comercialización), así como por la falta de servicios comerciales y de sistemas de financiamiento adecuados. Asimismo, sufren la falta de garantías sobre el cumplimiento de contratos y el respeto a los derechos de propiedad.

La falta de financiamiento y de condiciones de rentabilidad provoca el estancamiento de la inversión productiva y de la economía rural; consecuentemente, el empleo no crece. La falta de dinamismo del trabajo asalariado, que es la principal fuente de ingreso autónomo de las familias rurales, condiciona el lento progreso en la superación de la pobreza rural. Por otro lado, tampoco se generan fuerzas sociales orientadas a mejorar las condiciones de equidad y de eficiencia del mercado laboral en el medio rural.

Por su parte, las familias campesinas reciben casi exclusivamente beneficios de políticas sociales y no encuentran condiciones para aumentar y poner en operación sus capacidades productivas propias.

Las políticas públicas que pretenden combatir la pobreza rural en México están dejando de lado los aspectos fundamentales de las condiciones laborales de trabajo asalariado y de la ocupación productiva de los campesinos en la amplia diversidad de actividades económicas que pueden realizarse en el medio rural.

Para que las políticas públicas resulten adecuadas a la realidad del campo mexicano y sean capaces de reducir significativamente la pobreza rural deberían tener un carácter diferente. En primer término, no debieran reducirse a programas anuales de gasto público. Se requiere una política de Estado, consensuada y participativa, con visión de largo plazo y con enfoque multisectorial de base territorial.

El reconocimiento de que la pobreza rural no es un fenómeno individual, sino originado en la grave marginación de ese medio social, impone una estrategia más amplia que los programas de apoyo a los campesinos. Se requiere un poderoso programa de inversiones orientado a mejorar la infraestructura física, las condiciones de vida y las bases económicas de la población rural.

La pobreza rural no puede resolverse con enfoque sectorial; la estrategia de lucha contra la pobreza rural debe enmarcarse en una estrategia de desarrollo territorial (plurisectorial), considerando el conjunto de las actividades económicamente viables, agrícolas y no-agrícolas.

Las políticas para incrementar el ingreso de los campesinos deben poner énfasis en el desarrollo de capacidades autónomas, a través de las múltiples actividades productivas, incluyendo el crecimiento acelerado y sostenido de la producción agroalimentaria en la propia parcela. Los programas deberían tener un rol catalizador para promover cambios en el tipo de actividad productiva, rubro de especialización, sistema tecnológico, integración vertical, canal de comercialización, etc. Los programas prioritarios deberían considerar, entre otros: apoyos en extensión rural (no solamente agropecuaria), con énfasis en comercialización y mercados; sistemas de financiamiento rural (ahorro, crédito y seguro); un marco regulatorio y operacional del mercado laboral, considerando las particularidades del empleo rural; la incorporación de los recursos naturales a la dinámica económica de las comunidades rurales, incluyendo el pago por servicios ambientales; y la ampliación de las redes de protección social en el medio rural.

La estrategia contra la pobreza rural también debe tener una base en la dinamización de la economía rural a partir de estímulos y apoyos a la inversión privada. Programas para incrementar la eficiencia y la competitividad de las cadenas agroalimentarias (producción, comercialización, transformación); inversión en infraestructura productiva (riego y otras); inversión en infraestructura de comercialización (comunicaciones, transporte, puertos, aduanas); sistema de sanidad (protección vegetal, salud animal, inocuidad); sistemas de certificación de calidad e inocuidad reconocidos en el país y en los principales mercados de destino; sistemas de financiamiento de la banca de desarrollo (crédito, seguro y servicios); definición de instrumentos (contratos y otros) para el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de productos e insumos, y de los derechos de propiedad; apoyos a la comercialización, a través de continuar los sistemas de coberturas y de aseguramientos pero reduciendo paulatinamente la parte de subsidio; y sistemas de apoyo para almacenamiento y de descuento de facturas por cobrar, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México. Informe sobre la Inflación, Octubre - Diciembre 2010. México, 2011.
- Banco Mundial. Informe No. 51902-MX.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. Pobreza por ingresos.
- FAO-SAGARPA, Evaluación Nacional de Alianza para el Campo, Informe General. México.
- Fondo Monetario Internacional. Base de datos del Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, actualización, junio 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares – ENIGH*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010. México.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. En la página de internet www.oportunidades.gob.mx (monto del apoyo).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública. México.

Capítulo VI

Caso Paraguay

LUIS A. GALEANO[*]

(*) Sociólogo del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se analizan el proceso de exclusión social existente en el ámbito rural del Paraguay, verificado en los años más recientes, y los programas y proyectos destinados a combatirlo, en el marco del Proyecto "Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina".

En su elaboración se han tenido en cuenta los criterios y lineamientos conceptuales y metodológicos trabajados inicial y conjuntamente con los equipos técnicos de otros países de la región, bajo las directivas de la coordinación general del proyecto. Pues bien, siguiendo dichos elementos, se especifica que el presente estudio, en primer término, tiene como objetivo analizar la medida en que las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural, existentes en el Paraguay, han sido formuladas e implementadas considerando las características de los hogares rurales pobres, en especial aquellas referidas a las modalidades de obtención de los ingresos.

En segundo término, cabe señalar que, en atención al mencionado objetivo, se abordarán los ejes temáticos que a continuación se consignan:

- *Contexto* económico, social y político de la pobreza rural existente en el Paraguay;
- *Caracterización y Evolución de los Hogares Rurales Pobres*, poniendo el énfasis en el acceso al empleo y en la estructura de los ingresos; y
- *Análisis de las Políticas y los Programas*, dirigidos a fomentar la producción, el empleo y la protección social de dichos hogares.

Una vez abordadas estas dimensiones temáticas, se formularán las *Conclusiones y Recomendaciones* que surjan del análisis llevado a cabo.

II. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO

En este capítulo se elabora una reseña sintética de los principales indicadores y factores del contexto económico, social y político del Paraguay de la última década.

En un primer momento, se presentan las transformaciones experimentadas por la economía nacional, visualizadas a través de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), prestando especial atención a los cambios observados en el sector rural del país. Este contexto se enlaza con la evolución de la población paraguaya, especificando los niveles de la ocupación, desempleo y subempleo. Dichas transformaciones, a su vez, serán relacionadas con los procesos experimentados por la población rural y la urbana y las condiciones de pobreza que las afectan.

1. CONTEXTO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO.

1.1. Evolución del PIB

Paraguay es un país que hasta la fecha mantiene un sector rural relativamente grande, en términos productivos, a lo largo de las dos últimas décadas.

La evolución del PIB en Paraguay, presenta durante la primera década ('90) una clara tendencia recesiva hasta el año 2000, con un crecimiento negativo del PIB (-3,3%). Posteriormente, a partir del inicio de la siguiente década (2001), comenzó una lenta pero persistente fase de recuperación hasta finales de la misma. En esa coyuntura, la gran crisis financiera mundial (2008), que además de incidir en la crisis de la produc-

ción latinoamericana, también repercutió en la contracción del persistente crecimiento económico nacional de los últimos años, provocando una fuerte retracción similar a la que tuvo lugar hacia fines de la década pasada: - 3,8% (2009). No obstante, la recuperación se ha concretado rápidamente. Tal como se constata a través de las informaciones del siguiente Gráfico, en el año 2010 la economía paraguaya logró crecer a una tasa del 15 %. Sin bien es un signo positivo en el ámbito de la macroeconomía, esta recuperación no ha generado efectos positivos sobre la pobreza, y en especial la que está en vigencia en el sector rural.

Gráfico 1

Evolución del Porcentaje de Variación Real del PIB en Paraguay

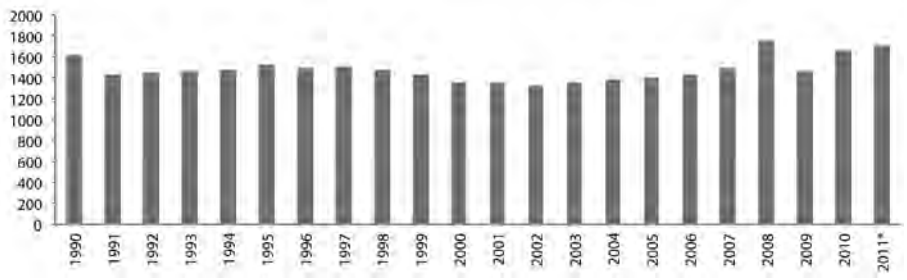


Fuente: Elaboración Propia en base al Informe Económico del Banco Central del Paraguay. Año 2011.
*Observaciones: ** Cifras preliminares*

Al analizar la evolución del PIB percápita, se aprecia una importante mejora en los últimos años. No obstante, la brecha entre el PIB per cápita del Paraguay y el resto de los países de América Latina y el Caribe aumentó desde 1990, e inclusive se ha incrementado aún más a partir de 2003. Este proceso, sumado al elevado índice de Gini que corresponde a la concentración del ingreso (0,532[1]), resta fuerza a la tendencia mencionada.

Gráfico 2

Evolución del PIB Per-cápita (dólares constantes)



Fuente: Elaboración Propia en base al Informe Económico del Banco Central del Paraguay. Año 2011. Observaciones: (*) Cifras preliminares

La participación de los sectores económicos en el PIB se ha mantenido bastante estable durante los años más recientes. En lo que respecta a la producción de los bienes agropecuarios, que comprende la produc-

[1] Fuente: PNUD, elaborado con base a EPH 2006

ción de la agricultura, ganadería, explotación forestal, caza y pesca, se constata que la misma se mantiene durante los últimos 5 años en un promedio del 7,3 % de participación. No obstante, en el 2009, es fácil percibir el efecto negativo de la crisis, que repercutió en una considerable reducción de la participación del sector agropecuario en el PIB.

Gráfico 3

Participación de Bienes Agropecuarios en el PIB (precios constantes). 2005 -2010



Fuente: Elaboración Propia en base al Informe Económico del Banco Central del Paraguay. Año 2011. Observaciones: (*) Cifras preliminares.

Ahora bien, en el transcurso de los años más recientes y actuales, se están verificando determinados cambios y reacomodos a través de los cuales se manifiestan el proceso de transformación, que impacta sobre el conjunto de la estructura agraria y, en especial, el sector campesino, en lo relativo a estrategias de producción y de empleo. Concentrándonos en el ámbito más específico del empleo generado por la agricultura campesina, cabe adelantar que los "reacomodos" más importantes serían los siguientes: 1) disminución y relativo estancamiento de la asalarización de la mano de obra familiar observada en años anteriores, especialmente en las regiones donde la modernización agraria se está difundiendo intensivamente (áreas fronterizas con la Argentina y el Brasil de la Región Oriental), a través de la mediana y la gran empresa capitalista, dedicadas a la producción de la soja y de la ganadería moderna; 2) pervivencia de los trabajos familiares por cuenta propia ; y 3) tendencia a la precarización de las ocupaciones, en las regiones donde las estrategias de sobrevivencia son más estrechas.

En base a los planteamientos precedentes, cabe sostener la hipótesis que postula que, en vez de significar la revitalización de la lógica de la economía campesina expresada en su capacidad de autoempleo, el proceso actual vendría a ser la manifestación de una más difícil y costosa reproducción de las unidades familiares, provocando la agudización de la pobreza y de la exclusión social en las áreas rurales, con mayor intensidad en determinadas regiones.

1.2. Evolución de la Población Económicamente Activa (PEA)

La PEA está integrada por la oferta laboral, la cual, dependiendo de la demanda existente, puede estar ocupada o desocupada. En los siguientes apartados, se presenta el análisis de las condiciones de ocupación de la población paraguaya, enfatizando el análisis en las áreas rurales.

1.2.1. Ocupación, desempleo y subempleo

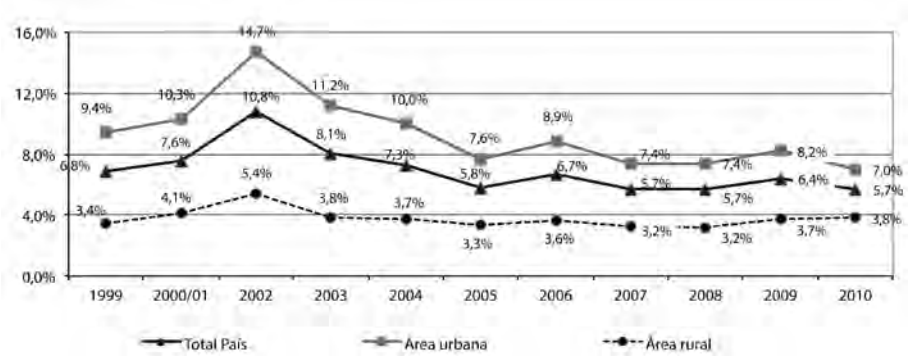
De acuerdo a los datos del año 2010, la PEA comprende un total de 3.094.307 personas (60,5% de la población total), de la cual, se hallan en situación de ocupación 2.918.736 personas (94,3% de la PEA), el resto, son desocupados y constituyen lo que se conoce como desempleo abierto (5,7% de la PEA). Si bien es bas-

tante elevado el porcentaje de ocupación, cerca del 22,9% de la población que la compone se encuentra en estado de sub-ocupación[2]. No se observan diferencias en los niveles de la actividad económica, según se trate de áreas urbanas o rurales, ya que en las dos áreas de residencia la tasa es alrededor del 61%.

En el siguiente cuadro, puede visualizarse la evolución observada en los últimos 10 años la evolución por áreas de la tasa de desempleo abierto. Si bien se observa un mayor porcentaje de personas en situación de desempleo abierto en las zonas urbanas que en las rurales, ello no representa mejores condiciones laborales de los trabajadores. Además, la tendencia de los últimos años presenta un lento pero persistente crecimiento del desempleo abierto en zonas rurales.

Gráfico 4

Evolución de la Tasa de Desempleo Abierto, por Áreas Rural-Urbana. Período 1999-2010



Fuente: Elaborado en función a datos de las Encuestas de Hogares de la DGEEC.

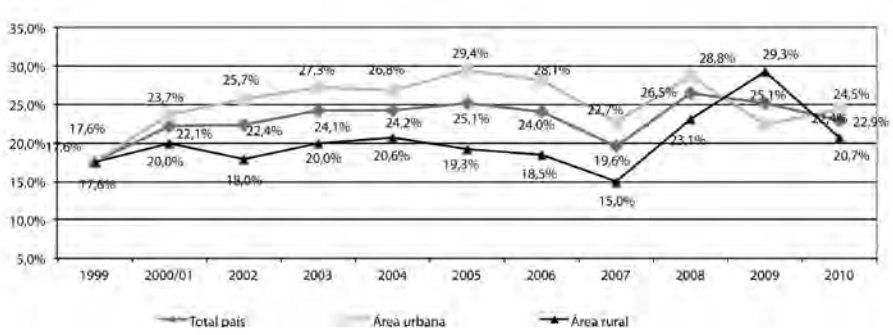
En síntesis, el incremento del desempleo en el área rural implicaría que la expansión de la producción agraria, mencionada previamente, habría estado, en medida importante, impulsada por los estratos empresariales, de escasa absorción de mano de obra asalariada.

En lo relativo al **sub-empleo**, se observa una tendencia de crecimiento a nivel del país hasta el año 2008 (26,5%), y, a partir de allí, un lento decrecimiento hasta llegar al 22,9 en el 2010. Si bien en el año 2009 el nivel más elevado corresponde al área rural que a la urbana, para el 2010 la situación vuelve a seguir la tendencia de la década (subempleo urbano: 24,5%, y rural: 20,7%). Probablemente, esta reciente disminución del sub-empleo rural se vincularía con el fuerte impulso que tuvo la economía nacional, en el 2010, y que también habría involucrado a sectores de micro y pequeñas empresas industriales que existen en las zonas rurales y suelen absorbe a la mano de obra asalariada rural, y que, en una situación más favorable, mejorarían las condiciones de contratación, de dicha mano de obra.

[2] Los sub-ocupados son personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas por semana (más o menos) en su ocupación principal, y/o ganan menos del salario mínimo legal establecido por ley (El SM Legal Vigente a setiembre de 2005 es de 1.219.795 Guaraníes, equivalente aproximadamente a 240 U$S mensuales).

Gráfico 5

Evolución de la Tasa de Subempleo, por área Urbana-Rural. Período 1999-2010



Fuente: Elaborado en función a datos de las Encuestas de Hogares de la DGEEC.

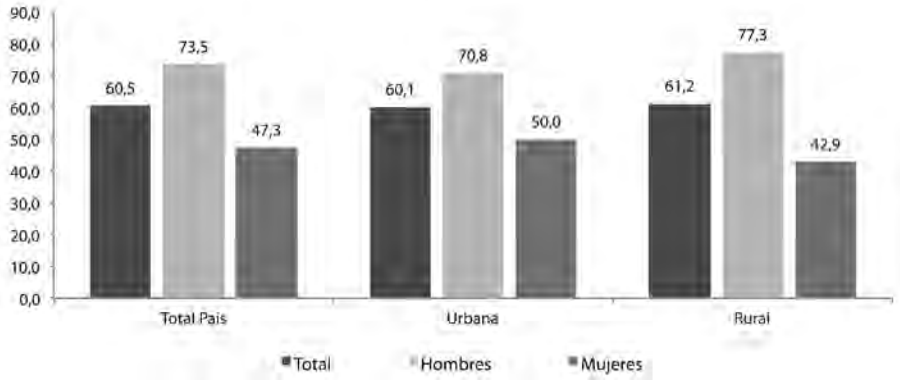
1.2.2. Participación femenina de la fuerza laboral

De acuerdo a datos de la EPH (2010), el 50,3% de la PET son mujeres, esa paridad en la población en edad de trabajar entre hombres y mujeres, no se refleja al observarla participación femenina en la fuerza laboral activa, ya que, del 61,8% que conforma la PEA Total, solo el 39,5% corresponde al género femenino; sin embargo, al observar la categoría de los inactivos, la participación femenina ronda el 70%, de dicha categoría, las mujeres mayormente declaran dedicarse a las labores del hogar (amas de casa).

Al desagregar la tasa de actividad económica por sexo, persisten las diferencias. Si bien a nivel país la tasa promedio de actividad es del 47,3%, las zonas urbanas presentan un mayor nivel de actividad para las mujeres en comparación a las rurales (42,9%).

Gráfico 6

Tasa de Actividad Económica por área de residencia y sexo. Año 2010

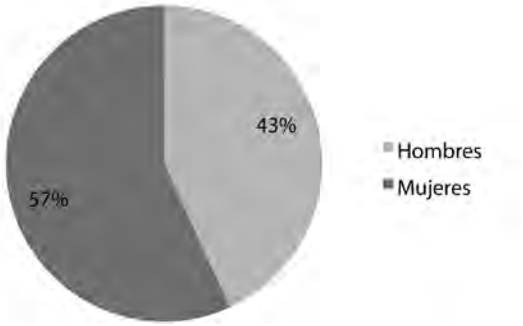


Fuente: DGEEC. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares – EPH 2010

Como se señalara en párrafos anteriores, el nivel de subocupación explica la calidad laboral de las personas. Al considerar esta condición para zonas rurales y según sexo, vemos que las mujeres del campo tienen una mayor condición de subocupación que los hombres; por lo tanto, operan en condiciones labores más precarias.

Gráfico 7

Tasa de Sub-ocupación Rural, según sexo. Año 2009



Fuente: Elaborado en base a datos de las Encuestas de Hogares 2009, DGEEC.

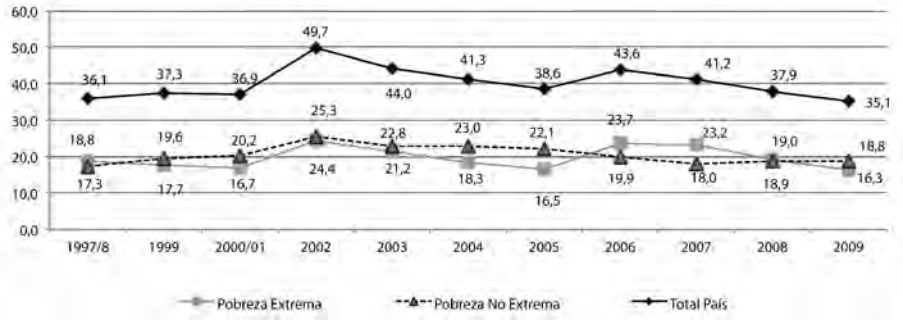
2. Contexto Social

2.1. Evolución de la pobreza

La evolución de la pobreza, en el Paraguay, ha tenido una trayectoria que, en términos significativos, se correlaciona con las de los procesos macro-económicos analizados previamente.

Gráfico 8

Evolución de la Pobreza en Paraguay. Período 1998-2009



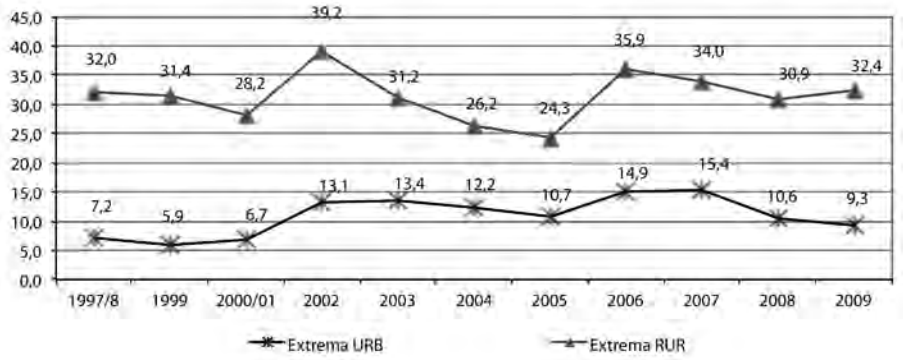
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la EPH, DGEEC.

La tendencia evolutiva de la pobreza ha sido ligeramente descendente durante el período 2002-2009. Al inicio del mismo, la mitad de la población (49,7 %) se encontraba en situación de pobreza y el 24,4 % se hallaba en pobreza extrema. En el 2009, la incidencia de la pobreza total se ubicó en un 35,1 %, nivel ligeramente inferior al registrado hacia fines de la década del 90. En el transcurso de los últimos años (2006-2009), descendieron tanto la pobreza no extrema como la extrema; pero, esta última ha sido la que disminuyó más notoriamente, sobre todo entre el 2008 y el 2009. Si bien se ha verificado esta tendencia a nivel del país, es importante consignar que fue en el ámbito rural donde la pobreza extrema se incrementó nuevamente, en el transcurso de los citados años, en contraste con la tendencia concretada en el sector urbano.

Posteriormente, se analizarán los condicionamientos que estarían incidiendo en la persistencia e inclusive en el agravamiento experimentado últimamente por la pobreza extrema rural. No obstante, se adelanta que la incidencia de este tipo de pobreza ha sido más intensiva en aquellas regiones rurales donde la exclusión social fue más impactante, y el proceso afectaría más fuertemente a determinados segmentos y grupos de la sociedad rural que se caracterizan por su más notoria vulnerabilidad.

Gráfico 9

Evolución de la Pobreza Extrema, según Área Urbana-Rural. Período 1998-2009



Fuente: Elaboración Propia, en base a datos de la EPH, DGEEC.

2.2. Relación entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza

Finalmente, cabe señalar que se examinarán las relaciones existentes entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza rural, en el marco del proceso social y político en el que se ha emprendido la estrategia del desarrollo en el Paraguay, en el transcurso de estas dos últimas décadas.

Uno de los factores estructurales clave condicionantes de la desigualdad existente en el contexto rural paraguayo lo constituye indudablemente la concentración de la tierra. La concentración de este recurso productivo es un fenómeno antiguo en el Paraguay. Según los datos del primer Censo Agrícola, levantado en 1943-44, el índice de Gini alcanzó 0.75, resultado que ya implicaba un pronunciado nivel de concentración[3]. Con el transcurso del tiempo, dicho fenómeno se mantuvo, e inclusive se acentuó. En ese sentido, cabe señalar que, en base a los datos del Censo Agropecuario de 1991, el mencionado índice arrojó el valor de 0.91[4]. Este muy alto nivel de concentración persiste e inclusive se incrementa aún más en la actualidad, pues, con las informaciones proveídas por el Censo Agropecuario de 2008, el índice de Gini llega al 0.93. Esta tendencia está generando fuertes impactos en la estructura y en el proceso agrarios del país.

En el actual contexto histórico signado por la intensificación del proceso de globalización, la articulación de los mercados nacionales con los centros hegemónicos mundiales exige que las modalidades productivas agropecuarias reúnan las capacidades de competitividad que poseen precisamente la mediana y la gran empresa capitalista; capacidades que limitadamente disponen las explotaciones *farmer* y de las que prácticamente carecen las unidades productivas campesinas. Si la soja y la carne vacuna nacionales tienen, en la actualidad, una importante inserción en los grandes mercados mundiales se debe, en gran medida, a la vigencia de dichas modalidades productivas. En estas condiciones, en las regiones donde el mencionado proceso de modernización se está difundiendo intensivamente, la pobreza rural, tal se analizará posteriormente, tiende a tornarse cada vez más crítica.

[3] El valor del índice hubiese sido mucho mayor si se hubiese incluidos algunos de los grandes latifundios históricos, que fueron excluidos de ese primer censo por no dedicarse a la agricultura, sino a la ganadería o a actividades de extractivas, tal como se específico previamente.

[4] Con posterioridad al primer censo de 1943-44, ya se incorporaron las explotaciones ganaderas, por más de que las mismas se dedicaran exclusivamente a dicha actividad productiva. Debido a tal opción, en una medida importante, los niveles de concentración de las tierras fueron superiores al arrojado por el aquel primer relevamiento censal.

3. Contexto político

El contexto político, en el que se han definido y puesto en ejecución las políticas públicas de combate a la pobreza en general y de la pobreza rural en especial, estuvo, y continúa estando, marcado por importantes antecedentes históricos que, sintéticamente, merecen ser puntualizados.

La caída del régimen dictatorial del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) abrió las puertas de la transición democrática. La transición continuó en vigencia hasta años muy recientes. En el 2008, los resultados de la elección presidencial, que implicaron la derrota del Partido Colorado, significaron, sino la superación definitiva, un importante hito de finalización de la misma. No obstante, este proceso de cambio se ha limitado, en gran medida, a la vigencia de la democracia política, y todavía no ha avanzado hacia construcción de una democracia social, capaz de encarar con firmeza y eficacia la solución de los grandes problemas y desafíos que afectan a la sociedad nacional, entre los que sobresalen, precisamente, la desigualdad social y la pobreza.

Uno de los factores que incidió negativamente en ese avance más sustantivo de la democracia ha sido, y lo sigue siendo, la práctica de la cultura política clientelar, en la que se ha cimentado la acción de los dos partidos tradicionales: el Colorado y el Liberal. Estos partidos de patronazgo han privilegiado la conquista del poder político a favor de sus dirigentes (caudillos) y el uso de la administración pública en beneficio de sus partidarios. En este contexto histórico, la concepción y, sobre todo, la ejecución de políticas y programas de Estado orientados a resolver los problemas sociales, desde una perspectiva que privilegie la condición ciudadana de los grupos afectados, tuvieron reducidas posibilidades de concreción.

A esos factores históricos, más recientemente, se agregan otros provenientes del proceso de modernización de la estructura agraria. La misma se está concretando a partir de la difusión de la empresa agropecuaria capitalista, en medida importante a través de agentes del empresariado extranjero, que posibilita la persistencia de la concentración de la tierra y la exclusión de su tenencia de una creciente proporción de agricultores campesinos, especialmente en las regiones en las que dichos procesos tienen mayores impactos. En estas circunstancias, los conflictos por la tenencia de la tierra se tornan críticos, sobre todo en las regiones en donde la modernización es más intensiva; conflictos que impactan en el escenario político, generando posiciones contradictorias entre los actores en disputa.

No obstante, cabe señalar que, en los años más recientes, se ha instalado, a nivel de la opinión pública, la percepción del fuerte impacto que la pobreza tiene en el Paraguay. Los propios actores políticos, entre ellos inclusive sectores o grupos de los mencionados partidos, también comienzan a percibir que la necesidad de adoptar políticas destinadas a reducir y superar esta cuestión social es cada vez menos impostergable.

III. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES[5]

1. Estructura de las fuentes de ingreso

El análisis de las variaciones de la estructura de las fuentes de ingreso posibilita una caracterización más acabada de los tipos de hogares rurales pobres, que serán examinados posteriormente.

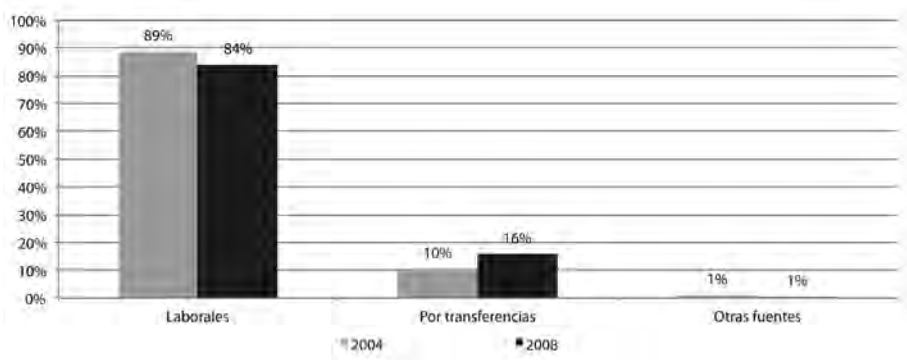
[5] Con relación a los datos utilizados en el estudio, se especifica que, por un lado, además de las informaciones de las Encuestas de Hogares procesadas por la Coordinación General del Proyecto, se ha recurrido a otras fuentes secundarias de información disponibles (Censos de Población, Censos Agropecuarios, registros del Banco Central del Paraguay y documentos referidos a los diseños y los estudios de monitoreo e impactos de los programas) y a las investigaciones realizadas sobre los temas analizados en esta oportunidad (pobreza y políticas públicas). Por otro lado, también se apeló a informaciones registradas, en carácter de fuentes primarias, en esta oportunidad, consistentes en entrevistas a informantes calificados, referidos a determinados resultados de los programas objeto de análisis.

Previamente, es importante especificar que existen tipos de ingresos laborales y otros que no son laborales. Por lo tanto, el análisis, que a continuación se formula, será encarado teniendo en cuenta tales especificaciones.

En el siguiente gráfico, se presenta la estructura de los ingresos totales clasificados en laborales, provenientes de transferencias y de otras fuentes. Como se puede observar, los ingresos laborales entre el 2004 y el 2008 se reducen visiblemente (5%). Dicha tendencia, hasta cierto, se compensaría con el incremento experimentado por los ingresos no laborales, en una proporción equivalente (5 %), a través de los ingresos por transferencias.

Gráfico 10

Estructura del Ingreso de los Hogares Pobres. Años 2004 y 2008

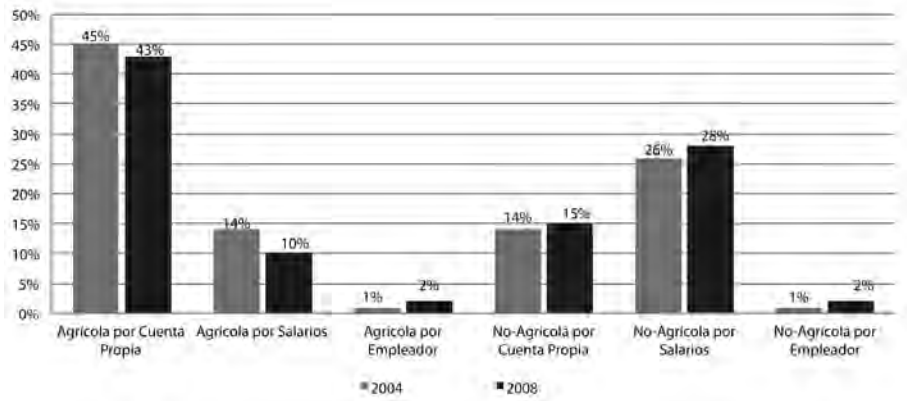


Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la EPH, procesados por FAO.

Entre los de índole laboral, el *ingreso agrícola por cuenta propia*, si bien tuvo un descenso de dos puntos porcentuales entre 2004 (45 % sobre el total de los ingresos laborales) y 2008 (43 %), continua siendo la principal fuente de ingreso de los hogares rurales pobres. A pesar que los hogares que se dedican a la agricultura familiar están experimentando un fuerte proceso de exclusión, sobre todo en los contextos regionales de modernización agraria intensiva, la mencionada continúa manteniendo su importancia, porque, entre otros condicionamientos, se complementa con otras modalidades de ingreso, como son el trabajo asalariado o las transferencias.

Gráfico 11

Datos Referentes a la Estructura del Ingreso Laboral de los Hogares Pobres. Años 2004 y 2008



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la EPH, procesados por FAO.

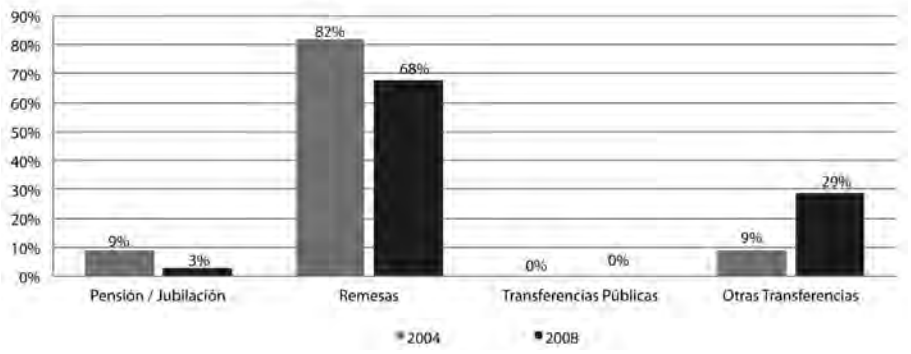
En lo referente al *ingreso no-agrícola por cuenta propia*, por el contrario, se observa una tendencia contraria a la precedente (2004: 26 % y 2008: 28 %). Probablemente, una proporción importante de los hogares rurales que recurre a esta fuente ingreso, sea de forma exclusiva o de manera diversificada, no pertenecería al segmento de la pobreza crítica. La presencia más numerosa tanto de los hogares rurales no pobres, como de los que no están insertos en la pobreza extrema, tiene lugar en contextos regionales donde, entre otros condicionamientos, existe una articulación estrecha con el sector urbano, factor que posibilita acceder a una gama más amplia y variada de estrategia de sobrevivencia y de vida.

El *ingreso agrícola por salarios* disminuyó del 14 %, registrado en 2004, al 10 %, verificado en 2008. El avance de la mediana y de la gran empresa agrícola, debido a la alta mecanización en la que operan, restringen crecientemente el uso de la mano de obra asalariada, proveída por familias de campesinos minifundistas semi-asalariados. Asimismo, la progresiva descomposición de la agricultura campesina habría incidido en dicho proceso. La misma, en épocas pasadas, absorbía a una cantidad importante de mano de obra excedentaria de los hogares campesinos, como sucedía con la recolección del algodón, por ejemplo. Precisamente, la producción de este rubro agrícola está experimentando una fuerte retracción en el transcurso de los últimos años.

Por el contrario, el *ingreso no-agrícola por salarios* se incrementó ligeramente (2004: 14 % y 2008: 15 %). Una proporción de los asalariados rurales pobres se insertarían en las micro-empresas en sus áreas de residencia, que son operadas, mayoritariamente, por familias que progresivamente fueron abandonando la agricultura, para dedicarse a producciones industriales o artesanales. En los años más recientes, la mayor proporción de asalariados pobres continuarían residiendo en sus comunidades rurales, pero accederían a los mercados de trabajo urbanos próximos.

Gráfico 12

Datos Referentes a la Estructura del Ingreso por Transferencias. Años 2004 y 2008



Fuente: Elaboración Propia en función a datos de la EPH, procesados por FAO.

Los ingresos provenientes de las *transferencias* están adquiriendo una creciente importancia en el tiempo transcurrido entre el año 2004 (12 %) y el 2008 (20 %). Existen dos importantes fuentes de transferencias. Una de ellas está representada por las *remesas*. Si bien han descendido (2004: 82 % y 2008: 68 % -sobre el toral de los ingresos correspondientes a las transferencias-), las mismas constituyen la principal fuente de este ingreso. La migración al extranjero de los miembros jóvenes de los hogares rurales es un antiguo proceso socio-demográfico, que continúa verificándose en los años recientes. A la Argentina, se han agregado más recientemente (desde la década del 70) como destinos preferentes los EEUU de América y España.

La fuente cuya importancia ha crecido es la de *otras transferencias* (2004: 9 % y 2008: 29 %). En el caso paraguayo dichas transferencias están siendo canalizadas a través de programas, o proyectos, que, en medida importante, están siendo gestionadas por entidades públicas, a partir de los últimos años. Debido a esta

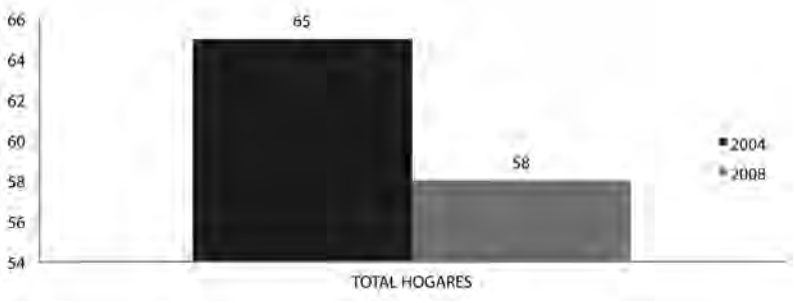
circunstancia, o bien por que los montos son limitados, se explicaría que una fuente ingreso de este tipo aún no habría llegado a incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares pobres.

2. Tipología de los hogares rurales pobres

Teniendo en cuenta la tendencia de la pobreza rural señalada previamente, resulta consistente que la misma igualmente se proyecte en el proceso que involucra a los hogares. Así constatan las informaciones siguientes:

Gráfico 13

Porcentaje de Hogares Rurales Pobres, según Total de Hogares Rurales. Años 2004 y 2008



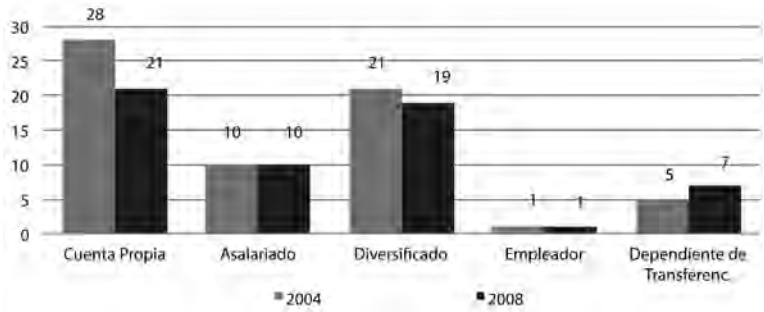
Fuente: Datos de la EPH, procesados por la FAO.

Del 65 % de hogares rurales pobres registrados en el año 2004, la proporción descendió al 58 %, en el 2008. La crisis que había afectado al conjunto de la economía, hacia finales de la década del 90, fue uno de los factores que incidió fuertemente en el agravamiento de las condiciones de vida de la población pobre y excluida, especialmente de aquella sustentada en la economía campesina. Debido a dicho proceso, la incidencia de la pobreza rural para el 2004 era todavía significativa, según se adelantó previamente. El mejoramiento de esas condiciones comenzará a manifestarse a partir del 2005; tendencia que se mantuvo en el transcurso de los tres años siguientes y que, para el 2008, se reflejará en la disminución del 7 % de los hogares rurales pobres.

En lo atinente a la tipología de los hogares rurales pobres[6], llaman la atención determinadas características, que se desprenden de las informaciones que a continuación se consignan:

Gráfico 14

Tipología de Hogares Pobres Rurales, según Total de Hogares Rurales. Años 2004 y 2008



Fuente: Datos de la EPH, procesados por la FAO.

[6] Los hogares se clasifican por la fuente de ingresos que represente un 75% o más del ingreso total, pudiendo ser: "cuenta propia", "asalariado", "empleador" y "dependientes de transferencias"; si ninguna fuente alcanza el 75%, el hogar se denomina "diversificado".

El mayor peso que correspondía a los hogares rurales pobres pertenecientes a la categoría de *Cuenta Propia* en el 2004 (28 %) experimentó un descenso importante para el 2008 (21 %). El descenso del peso de los hogares de Cuenta Propia cabría atribuirlo, en medida importante, al proceso de exclusión campesina que, en el transcurso de estas dos últimas décadas pasadas, se ha verificado en determinadas regiones del país. En un reciente estudio[7] hemos señalado que los procesos de concentración y extranjerización de la tierra, impulsada por la fuerte difusión de la empresa agraria capitalista extranjera, entre otras modalidades, se están verificando a través de "la compra sucesiva de pequeñas parcelas, pertenecientes a productores campesinos, hasta completar la escala de la superficie de tierra requerida por la empresa". Una proporción significativa de los miembros de hogares pobres rurales, afectados por este proceso de exclusión, está optando por la opción de la migración a las ciudades y, de esa manera, engrosando los nuevos cinturones de pobreza crítica, que intensivamente se están conformando en los alrededores o proximidades de las mismas.

En las regiones donde el mencionado proceso tiene menos impacto, los hogares rurales, y los campesinos especialmente, han venido apelando a una estrategia diversificada de empleo, y, por lo tanto, de ingreso. Tal estrategia es la que condicionaría la significación relativamente importante que mantienen los hogares pobres de tipo *Diversificado* (2004: 21 % y 2008: 19 %). Son zonas rurales que están articuladas dinámicamente con áreas urbanas y, en especial, con la conformada por el Área Metropolitana de Asunción y por otros núcleos urbanos dinámicos (Ciudad del Este -frontera con el Brasil- y Encarnación -frontera con la Argentina-).

En esos contextos, un segmento significativo de los hogares rurales logra ubicarse por encima de la franja de pobreza, y si no lo consiguen, no obstante, no llegan a insertarse en las condiciones más críticas de la pobreza. En ese sentido, cabe consignar que, según datos de la Encuesta de Hogares 2009, la pobreza rural extrema alcanza en el Departamento de Cordillera –próximo al Área Metropolitana de Asunción– el 18 %. En el Departamento Central –área geográfica en la que está localizado el mencionado conglomerado urbano–, inclusive, dicho nivel desciende al 10 %.

Los citados últimamente, son niveles de pobreza extrema rural que se ubican muy por debajo de los existentes en las regiones donde la misma tiene mayor difusión e impacto. En ese sentido, cabe consignar que en el Departamento de San Pedro la pobreza rural extrema comprende el 45 % y que en el Departamento de Caaguazú alcanza el 42 %. En estos escenarios regionales, la descomposición de la economía campesina es acelerada y bastante generalizada, en el transcurso de los últimos años, debido a las escasas, e inclusive no existencia, de opciones laborales fuera de las explotaciones familiares, en un escenario económico y social donde el avance excluyente de la mediana y de la gran empresa agraria capitalista es el proceso determinante.

Los hogares rurales pobres integrantes de la categoría de *Asalariado* mantuvieron el peso (10 %) en el transcurso de los años 2004 y 2008 (Gráfico). La opción más generalizada por el trabajo asalariado de los hogares rurales pobres ha consistido, y continúa consistiendo, en la combinación del mismo con el trabajo por cuenta propia agrícola, aunque más recientemente empezó a ganar significación el auto-empleo en las micro-empresas industriales y artesanales, tal cual se adelantó previamente. En esas condiciones, deviene comprensible que la recurrencia a la opción exclusiva, o prioritaria, por el empleo asalariado, en los mercados de rurales y urbanos, tenga un menor alcance.

Finalmente, cabe señalar que el conjunto de hogares pobres rurales Dependiente de Transferencias es el que tiene menor peso relativo, si bien a experimentado un ligero aumento entre el 2004 (5 %) y el 2008 (7

[7] Galeano, Luis A., *"Las dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Paraguay"*, FAO, Santiago de Chile, 2011.

%). Asimismo, se consigna que también existen factores que están condicionando la vigencia de los tipos de transferencia a los que acceden esos hogares.

3. Perfiles de hogares rurales pobres

Una vez analizadas las tendencias que, en el transcurso de estos últimos años, han venido experimentando la estructura de ingreso y los tipos de los hogares rurales pobres, en esta sección se examinarán sus principales perfiles.

3.1. Perfiles demográficos y sociales

Un conjunto de rasgos está conformado por factores demográficos y sociales que merecen ser destacados. Uno de los elementos importantes radica en la ***Jefatura del Hogar de Guaraní Hablantes***[8]. En el caso paraguayo un rasgo socio-cultural, vigente históricamente desde la época colonial, es el bilingüismo, español-guaraní. En el ámbito rural, el campesinado mestizo ha sido, y continúa siendo, la clase mayoritaria, y es el principal agente social portador de esa tradición cultural. El idioma preferentemente utilizado, por la misma, es el guaraní. Es por todo ello que deviene comprensible que el guaraní sea la lengua utilizada por una alta proporción de jefes de los hogares rurales. El aspecto resaltante consiste en que esa proporción está disminuyendo, pues el 76 % registrado en 2004 disminuyó al 67 % verificado en 2008.

Como era de esperar, el descenso más notorio tuvo lugar por parte de los jefes de los hogares no pobres guaraní-hablantes (2004: 62 % y 2008: 52 %), en comparación a los jefes de los hogares pobres (2004: 83 % y 2008: 78 %). El acceso a mejores niveles educativos, que conlleva el uso más intensivo del español y el menor empleo del guaraní, se constituiría en uno de los factores que tiende a favorecer la superación de la pobreza por parte de los hogares rurales, toda vez que las condiciones de inserción en el empleo generen los ingresos suficientes para que tal proceso se concrete. Según los datos analizados[9], la mayor disminución de los guaraní hablantes tuvo lugar en el tipo de los *Cuenta Propia* (2004: 69 % y 2008: 57 %). Como se adelantó, esta categoría no solo abarca a la agricultura familiar, sino también a las micro-empresas industriales o artesanales.

En cuanto a la ***Edad de los jefes de hogar***, cabe puntualizar que el promedio prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel, considerando tanto el total de los hogares rurales (2004: 47 años y 2008: 48 años), como los hogares pobres (2004: 47 años y 2008: 48 años) y los no pobres (2004: 46 años y 2008: 48 años). No obstante, en los hogares no pobres *Dependientes de Transferencias* se verificó un incrementó visible de la edad promedio de los jefes de hogar (2004: 61 años y 2008: 66 años), a diferencia de lo que sucedió en los hogares pobres (2004: 53 años y 2008: 53 años). En la medida en que la edad de los jefes de los hogares dependientes de transferencias aumenta, tendería a constatarse la posibilidad de salir de la situación pobreza, toda vez que las mismas se diversifiquen o incrementen. Además, el mejoramiento de las condiciones de vida se vería favorecido por el reducido número de miembros que caracteriza a los hogares de este tipo (2004: 2,2 miembros promedio y 2008: 2,0).

El nivel de la edad promedio más bajo corresponde a los jefes de los hogares de *Asalariados* (2004: 40 años y 2008: 40 años). Cabría suponer que dicha característica probablemente sería la expresión del fenómeno consistente en que este tipo de familias rurales, en una alta proporción, se habría constituido como desprendimiento de hogares que, históricamente, han operado en la economía campesina, o bien en la

[8] Los datos citados en este acápite del estudio corresponden al **Cuadros Nos 1 y 2** incluidos en el **Anexo.**
[9] **Cuadro No. 1 y 2**, **Anexo**

pequeña industria o en la artesanía, y que, dadas las limitaciones laborales que los mismos enfrentan, los jóvenes apelan al empleo asalariado.

Los ***Años de Educación del Jefe de Hogar*** presentan rasgos que merecen ser destacados. De los 4,9 años de estudio promedio registrado en el 2004, se pasó a los 5,4 años verificados en el 2008. Entre las categorías que incrementaron más pronunciadamente sus niveles educativos, figuran los jefes de los hogares no pobres de *Cuenta-propistas* (2004: 5,0 años promedio de estudio y 2008: 5,8) y de los hogares no pobres de *Asalariados* (2004: 7,1 y 2008: 7,9). En ambos casos, el mejoramiento de la educación de los jefes de hogar se constituiría en uno de los factores que habrían favorecido la superación de la pobreza. Para los cuenta-propistas, dicho mejoramiento implicaría una más apropiada capacidad para la gestión de la micro-empresa, en especial la que se dedica a la producción industrial o artesanal. Y para los asalariados, dicho proceso significaría optar por actividades laborales más calificadas y mejor remuneradas.

Sobresale el hecho de que el incremento del nivel educativo de los jefes de hogares de *Empleadores* (2004: 5,9 y 2008: 6,5 años promedio) se concretó en el correspondiente a los jefes de hogares pobres (2004: 5,1 y 2008: 6,4) y no en el de los jefes de hogares no pobres, como, en principio, cabría esperar (2004: 6,5 y 2008: 6,5). Por lo tanto, a pesar del mejoramiento del nivel educativo, la pobreza no pudo ser superada, o eludida, por los hogares pobres integrantes de esta categoría de fuentes de ingreso, debido a la crisis por la que, últimamente, están atravesando la empresa familiar o la pequeña empresa agrícola, gestionadas en su gran mayoría por los empleadores rurales, ante el avance excluyente de la mediana y la gran empresa agropecuaria.

3.2. Perfiles económicos

En lo atinente al ***Número de Perceptores de Ingreso***, cabe mencionar que el valor promedio, de hecho, ha tenido escasísima variación desde el 2004 (1,7 promedio de perceptores por el total de hogares rurales) hasta el 2008 (1,6). La variación relativamente más notaria se verificó en los hogares pobres pertenecientes al tipo *Diversificado*, pues el margen más alto constatado en el 2004 (2,2) descendió a un nivel muy próximo al promedio general (1,8). El mismo estaría integrado por familias campesinas que, debido a las crecientes limitaciones de producción y de empleo que enfrentan, sus miembros más jóvenes se desprenden del hogar, migrando preferentemente a zonas urbanas existentes en el país.

El valor que se ha mantenido sin ninguna variación, para el total de los hogares rurales, es el de la ***Dependency Ratio*** (no ocupados/total de ocupados), durante el tiempo objeto de estudio (2004: 1,4 y 2008: 1,4). Donde el índice mantuvo un rango relativamente alto ha sido en la categoría de los pobres *Asalariados* (2004: 2,6 y 2008: 2,3). Los integrantes del mencionado tipo hogar serían los que experimentarían los más fuertes procesos de exclusión del empleo. Por lo tanto, resulta comprensible que la proporción de los desocupados sobre los ocupados tienda ser relativamente más elevada, a pesar de que el índice haya disminuido. En los hogares pobres de *Empleadores* el margen de dependencia de los desocupados sobre los ocupados aumentó considerablemente (2004: 1,5 y 2008: 2,2). Son empresas familiares, o pequeñas empresas, agrícolas predominantemente, que, ante la crisis por la que atraviesan, reducen fuertemente sus actividades, lo que se traduce en la desocupación de una creciente proporción de sus miembros.

Por el contrario, en la categoría de los hogares pobres por *Cuenta Propia* el nivel de dependencia ha sido bastante reducido (2004: 1,6 y 2008: 1,6). Esta última tendencia se sustentaría en la modalidad de inserción al empleo de los miembros de tales hogares. En la medida en que operan en la agricultura familiar campesina, la mayoría recurren al auto-empleo, por más que la generación de los ingresos obtenidos con la venta de los bienes producidos tienda a ser limitada.

En cuanto al ***Ingreso Per-Cápita***, los incrementos más notorios, considerando el total de los hogares rurales, tuvieron lugar en el tipos de *Cuenta Propia* (2004: 60,4 US$[10] y 2008: 134,7), en el de *Diversificado* (2004: 64,7 y 2008: 131,1) y en el de *Dependientes de Transferencias* (2004: 46,5 y 2008: 103,4). En los tres casos, los aumentos se verificaron en los hogares pobres y en los no pobres. Los cuenta-propistas, así como son excluidos, en determinadas regiones, por la intensa difusión de la empresa capitalista agraria, en otros contextos no solo perviven, sino que inclusive se afianzan relativamente, en la medida en que logran canalizar la venta de sus productos, en condiciones propicias. En efecto, los estratos de pequeños agricultores (cuenta propistas) dedicados a los rubros de horticultura, fruticultura y floricultura, son los que, en estos últimos años, tienden a acceder en condiciones relativamente favorables a los mercados, proceso que les posibilita mejorar sus ingresos. Debido a esta última tendencia, resultaría comprensible el incremento significativo del ingreso per-cápita de los hogares de los cuenta-propistas no pobres (2004: 191,8 y 347,1 US$).

El ingreso de los miembros de los hogares *Dependientes de Transferencias* también experimentó un importante repunte. El aumentó tuvo lugar tanto en los hogares pobres (2004: 23,1 y 2008: 49,0 US$), como en los no pobres (2004: 99,0 y 2008: 193,8). Ese fenómeno podría haber estado condicionado por el reducido número de miembros que el cuentan dichos hogares (2004: 3,3 y 2008: 2,7 número promedio). Además, en el transcurso de los últimos años se estaría dando una más estrecha complementación de distintas fuentes de este tipo de ingreso, entre las provenientes de programas públicos, que comienzan a ser difundidos a favor de personas mayores y de la tercera edad[11], en el marco de políticas de protección social, y las remesas enviadas por los parientes migrantes en el extranjero.

Por el contrario, en los hogares de *asalariados* se verificó un incremento del ingreso per-cápita más reducido (2004: 76,5 y 117,4 US$). Y el aumento más reducido se concretó en los hogares no pobres (2004: 119,1 y 2008: 168,0). Ello se habría debido a la retracción de la demanda de la mano de obra asalariada en los mercados de trabajos existentes en las distintas regiones rurales constatada en los últimos años, según se adelantó previamente. Igualmente, el incremento del ingreso per-cápita tuvo un menor aumento en los hogares de *Empleadores* (2004: 469,1 y 2008: 678,7). Este menor incremento, entre otros factores, provendría de la disminución de la rentabilidad de las empresas agrícolas de más pequeña escala adelantada previamente, y que, al mismo tiempo, estaría incidiendo en citada retracción de la demanda de la mano de obra asalariada.

4. Género y pobreza rural

Una dimensión importante de la relación entre el género y la pobreza rural es la ***Jefatura del Hogar de la Mujer***. Aunque la tendencia también se verificó para los no pobres, está confirmado que el mayor aumento se dio en los hogares rurales pobres, desde el 2004 (21 %) al 2008 (26 %)[12]. La misma creció ligeramente en los tipo de hogares *Diversificado* (2004: 25 % y 2008: 27 %) y de los *Dependientes de Transferencias* (2004: 49 % y 2008: 52 %). Pero, el incremento más notorio tuvo lugar en los hogares de *Asalariados* (2004: 20 % y 2008: 29 %).

El ensanchamiento de una nueva masa marginal que, como consecuencia del muy dinámico y contradictorio crecimiento del sector urbano verificado en el reciente y actual período histórico[13], se conformaría

[10] Los dólares han sido establecidos en valores **reales**, con base **2005=100**.

[11] En efecto, la edad promedio de los jefes del total de este tipo de hogar corresponde a los tramos etarios mencionados (2004: 55,5 y 2008: 75,6). Inclusive, la edad promedio de los jefes de los hogares no pobres fue el que aumentó en una proporción más alta (2004: 61,0 y 2008: 65,7).

[12] Los datos corresponden a los **Cuadros Nos. 1 y 2** incluidos en el **Anexo.**

[13] Por cierto, el Paraguay es el último país de América de Sur en urbanizarse, pues su intensificación recién comenzó

por familias sumidas en la extrema pobreza y en condiciones de alta vulnerabilidad, encabezas, en una alta proporción, por mujeres. Esta masa marginal, localizada en zonas rurales próximas a los núcleos urbanos, vendría a ser el resultado tanto de la expulsión de este tipo de familias de los perímetros urbanos, como de la migración de familias campesinas, que, excluidas de la modernización agraria capitalista, preferentemente llegan a asentarse en tales zonas.

Según las cifras oficiales de la DGEEC, el peso de los hogares pobres con mujeres cabezas de familia es más alto en el área urbana[14], en comparación a la proporción existente en el área rural. Por lo tanto, es en el ámbito urbano donde los hogares pobres encabezados por mujeres tienden a concentrarse. Así lo evidencian los datos que a continuación se incluyen.

Cuadro 1

Tipos de jefaturas de hogar, según pobreza y área de residencia

Características familiares	Área urbana				Área rural			
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
Casado o casada (jefatura)	36,9	46,1	51,5	48,9	55,5	49,4	54,6	54,1
Concubinado o concubinada (jefatura)	37,5	29,5	16,1	21,2	25,2	30,3	20,0	22,2
Mujeres jefas de hogar	35,7	34,7	30,9	32,2	22,8	22,6	19,8	20,7

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

5. Pueblos Originarios

Según los datos del último Censo de Población realizado (2002), en el Paraguay existe un total de 88.099 indígenas. De ellos, el 92 % reside en zonas rurales y el 8 % en zonas urbanas. Si bien el número es relativamente alto (20 en total), son 4 las etnias que concentran el 61 % del total de la población indígena (3 de ellas guaraní hablante: Mya, Ava Guaraní y Pai Tavytera –residentes en la Región Oriental– y 1 con lengua originaria propia: Nivaclé –residente a la Región Occidental–).

Los grupos indígenas son los más pobres, vulnerables y excluidos de la población paraguaya, en especial de la población rural. Tal es la constatación que surge a partir de algunos rasgos básicos.

La principal categoría laboral es la de ***Cuenta Propia***, que comprende el 64 % de la población económicamente activa. Si a la misma se agrega a los ***Familiares no Remunerados***, que alcanzan el 13%, se confirma que más de las dos terceras parte de la mano de obra de los pueblos originarios se dedica a actividades agropecuarias y extractivas, realizadas en los territorios donde están localizadas las comunidades indígenas. En gran medida, dichas actividades están dirigidas a la autosubsistencia.

La otra categoría que tiene un peso que no deja de ser significativo es el de ***empleado u obrero***, que comprende el 20 %. Esta mano de obra asalariada indígena, existente en ambas regiones del país, es absorbida,

a concretarse a partir de la década del 80. Al respecto puede verse: Galeano, L. A., **La Sociedad Dislocada,** CPES, Asunción, 2002.

[14] Documento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Año 2006.

mayoritariamente, por explotaciones agrícolas familiares (incluidas las pertenecientes al estrato campesino autosuficiente) y por las medianas empresas agropecuarias, en condiciones precarias de contratación y pago.

Donde la pobreza extrema se manifiesta inequívocamente es, por una parte, en las características que poseen las viviendas. En ese sentido, los datos censales mencionados evidencian que el 66 % de las mismas son ranchos construidos con materiales precarios. Además, solamente el 6 % de las viviendas posee luz eléctrica. Por otra parte, el promedio de los años de estudio de la población indígena rural es 1,8. Por la lo tanto, la proporción de analfabetos es bastante significativa.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU INCIDENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. La Política Pública de Desarrollo Social en Paraguay

Históricamente, el Paraguay ha enfrentado diversos problemas y cuestiones sociales, económicos, culturales y políticos, vinculados a condicionamientos externos e internos, a los que, generalmente, se han dado respuestas parciales y limitadas, en el marco de las políticas públicas. Una de las cuestiones nacionales más impactantes ha consistido y sigue consistiendo en el proceso de pobreza y de exclusión social, que ha afectado a numerosos estratos y grupos sociales del campo y de la ciudad.

En este contexto, reciente y actualmente, los Gobiernos Nacionales han formulado políticas públicas destinadas a combatir las consecuencias de ese proceso de exclusión social. El proceso se inició en el 2001 con la elaboración de la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social* (ENREPD). Posteriormente, se delineó el contenido básico de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social, denominado "Plan Jahapoó Teko Asy"[15]. Ambos documentos confluyen en la **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP),** aprobada en 2006 ([16]).

Los principales objetivos de la ENALP fueron: revertir la desigualdad causante de la exclusión social y romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Los ejes de intervención, a partir de los cuales se han puesto en ejecución los programas específicos, fueron: la ***Protección Social*** (acceso a la necesidades básicas: alimentación, educación**,** salud y vivienda); la ***Inclusión Económica*** (inserción sostenible en la producción y empleo); y la ***Promoción Social*** (promover la participación ciudadana autónoma de los pobres y excluidos). En síntesis, dichos ejes fueron concebidos a partir de un enfoque que sostiene que, al mismo tiempo, deben ser atacadas la condición de la carencia, la vulnerabilidad y la exclusión social, que conforman la situación de las familias, los grupos y las comunidades que están siendo afectados por el proceso de la pobreza.

En atención a los objetivos del presente estudio, es importante consignar que algunos de los programas dirigidos a combatir la pobreza fueron diseñados y puestos en ejecución, tal como se especificará posteriormente, en el marco de la ENALP, en especial en el eje de la protección social. En efecto, el Programa de

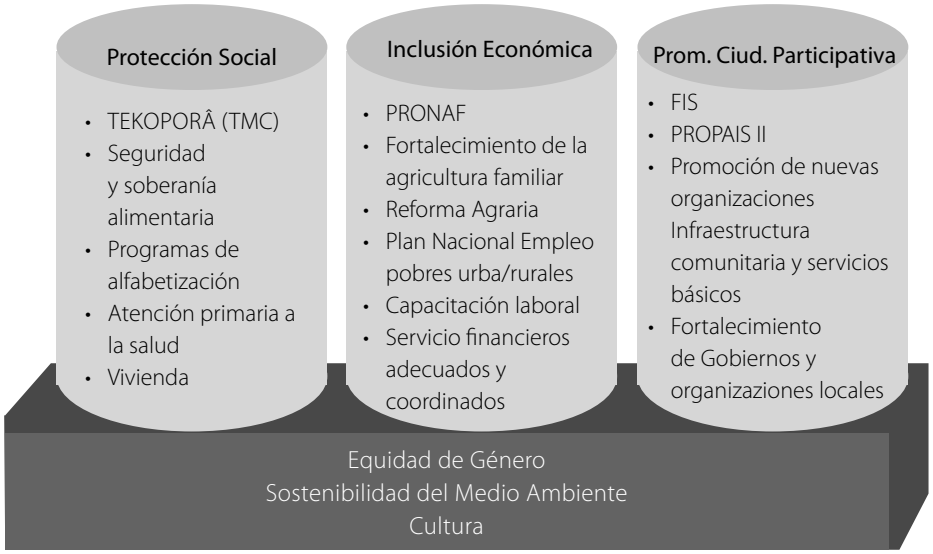
[15] Presidencia de la República, Gabinete Social. Secretaría de Acción Social y Dirección del *Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza*. Setiembre, 2004.

[16] Decreto 8152 "Por el cual se aprueba el marco de regulación y articulación de las Políticas y de los Programas de reducción de la indigencia contenidos en la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza* y se encarga al Gabinete Social dependiente de la Presidencia de la República su divulgación y ejecución.

Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) empezó a ser implementado por el anterior gobierno, desde 2005, y continúa siendo aplicado por el presente gobierno, que asumió la administración en el año 2008.

En el siguiente esquema, se grafican los tres pilares que sustentaban conceptualmente la estrategia de intervención de la ENALP, y que sirvieron para identificar los principales programas ejecutados por las instituciones públicas hasta mediados de 2008 –antes de que asuma sus funciones el actual gobierno–, en el marco de una política pública de intervención integral, que posibilite la salida sostenida y sustentable, de las familias y comunidades, de la situación de pobreza que las afectaba.

Gráfico 15



En lo que atañe a la definición de la política pública vigente en la actualidad, cabe señalar que el gobierno, que asumió sus funciones en2008, se abocó a la revisión y reformulación de la ENALP. La tarea culminó en el año 2010, cuando fue lanzada, por el actual Gobierno, la **"Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) - Paraguay para Todos y Todas[17]".** La definición de la misma se inició a través de un proceso participativo, con diversos actores sociales y políticos, liderado por el Gabinete Social, con el apoyo de varias instituciones del área social y económica y de la cooperación internacional.

En dicho documento se definen *políticas universales*, destinadas a potenciar una intervención eficaz y eficiente del Estado en la gestión del desarrollo social, de modo a garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos. Al mismo tiempo, también se prioriza la situación de las familias, los grupos y las comunidades pobres, enfatizando igualmente acciones mediante *políticas dirigidas* a dar respuestas a las consecuencias de la exclusión social que afectan a los mismos. Por consiguiente, de esa forma, en la perspectiva de los enfoques del desarrollo social, antes que contraponer, la mencionada política pública intenta complementar los dos enfoques política social: el focalizado o dirigido a la pobreza (sobre todo la pobreza extrema) y el universal destinado al conjunto de los actores sociales.

[17] Documento "*Paraguay para Todos y Todas: Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*". Gabinete Social de la República del Paraguay. Año 2010.

En esa perspectiva, la actual hoja de ruta de las políticas sociales busca ordenar y mejorar significativamente la eficiencia, la transparencia y la efectividad de las acciones gubernamentales, en el marco de una política de Estado, en un horizonte de largo plazo.

En ese contexto, la nueva política se instala en el marco de una democracia que procura promover el diálogo y la participación del conjunto de la población, en la perspectiva de dar respuestas a los problemas más críticos y las demandas sociales legítimas de la ciudadanía. Este planteamiento, por cierto, implica un gran desafío, teniendo en cuenta la historia política paraguaya mencionada previamente. En ese sentido, es importante reiterar que una de las limitaciones que han enfrentado, y continúan enfrentando, las iniciativas de política social, concebidas en el marco de políticas de Estado, ha sido la vigencia de una cultura política paternalista, en la que, en gran medida, se sustenta la acción de los dos partidos políticos tradicionales (el Colorado y el Liberal), que, en la práctica, privilegia los intereses de los grupos clientelares.

En síntesis, el plan propuesto es concebido desde una visión integral de la problemática social del Paraguay, haciendo énfasis en el enfoque de derechos humanos y en la búsqueda de la equidad, por medio de la promoción de un modelo de desarrollo que genere cohesión social e inclusión económica.

El PPDS plantea la consecución de los objetivos nacionales a través de cuatro ejes de intervención: i) *Calidad de Vida para Todos y Todas*, que comprende la política que permitirá la universalidad en el acceso a los servicios públicos básicos, en el marco de sistema de protección social integrado; ii) *Inclusión Económica y Social*, que prioriza políticas orientadas a la superación de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, la desigualdad y la vulnerabilidad; iii) *Entorno Económico Sustentable*, que promueve la vigencia de condiciones para que el crecimiento económico sea sostenible y sustentable y garantice la participación efectiva y equitativa –en la producción y en el empleo– de la población; y iv) *Modelo Institucional y de Gestión*, que funcionará por resultados, con el objetivo de alcanzar las metas sociales deseadas.

Asimismo, se abordan temas transversales y específicos que, aunque forman parte y están incluidos en la visión de universalidad en el acceso a los servicios, por su importancia merecen un tratamiento igualmente específico. Al respecto, las dimensiones incluidas son:

1. Temas Transversales:
   - Hombres y Mujeres - Equidad de Género;
   - Niñez y Adolescencia;
   - Juventud;
   - Adulto Mayor;
   - Personas con Discapacidad; y
   - Gestión de Riesgo de Desastres

2. Temas Específicos:
   - Indígenas;
   - Repatriados; y
   - Personas Privadas de Libertad.

La actual PPDS, como se adelantó, toma y desarrolla las múltiples dimensiones de la pobreza asumidas por la ENALP (la política social aprobada por el Gobierno precedente), y las incorpora en el segundo eje de dicha política, articulándolas con las medidas constitutivas de un sistema de protección social, definido a partir de un enfoque integral, caracterizado por una cobertura temática y territorial de calidad, focalizada y pertinente, al mismo tiempo. Además, contempla iniciativas socio-productivas complementarias para gru-

pos y comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema, desocupación y/o vulnerabilidad social, que involucran a diversas instituciones, públicas y privadas.

2. Programas Prioritarios de Lucha contra la Pobreza y de Fomento a la Producción Rural

En este apartado, se presentan los Programas diseñados para la lucha contra la pobreza y que se hallan en fase de ejecución en el sector rural. Dichos programas son concebidos y están siendo implementados como mecanismos de *lucha contra la pobreza* y de *fomento de la producción* de la agricultura familiar campesina, que, en principio, incluye a una alta proporción de familias pobres y no pobres del contexto rural.

Se aclara que, en esta oportunidad, se está consignando un primer relevamiento de programas. Teniendo en cuenta esa restricción y los criterios analíticos que deben ser considerados, cabe señalar que:

- Los tres primeros programas están siendo ejecutados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el último por la Secretaría de Acción Social (SAS).
- Entre ellos no están incluidos programas específicos aplicados en el ámbito del *empleo*, los que responden tanto a políticas activas como a políticas pasivas.

En el análisis de las políticas y de los programas de combate a la pobreza rural, los énfasis están puestos, por un lado, en el diseño e implementación del programa a nivel territorial; y, por otro lado, en los mecanismos de identificación de la población participante de dichos programas (focalización) y los resultados e impactos obtenidos.

2.1. Diseño y tipos de acción de los programas

Se aclara que, en esta sección, el énfasis estará puesto en algunos de los elementos clave del diseño de los programas, en especial el referido a los objetivos. A partir de dicho análisis, se abordarán posteriormente los tipos de acción a través de los cuales se pretende lograr tales objetivos.

2.1.1. Programas de fomento de la producción

En primer término, analizaremos los programas dirigidos a promover el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Programa de Producción de Alimentos (PPA):

El ***"Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar"***, ha sido diseñado y está siendo implementado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Su principal objetivo es garantizar la producción y disponibilidad de alimentos diversificados, en cantidad, calidad e inocuos, provenientes de la Agricultura Familiar (AF), destinados tanto para el consumo familiar como para el abastecimiento del mercado, contribuyendo a la mejora del nivel nutricional y la calidad de vida de los grupos sociales involucrados, además de impactar positivamente en la economía local.

Atendiendo al enfoque de derechos, que considera la alimentación como uno de los derechos fundamentales, este programa incorpora el concepto de *seguridad alimentaria*[18]. Por lo tanto, su objetivo radica en

[18] De acuerdo a la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria existe cuando las personas

promover la producción de alimentos de calidad, cantidad e inocuos en la finca, y el acceso a los mismos (auto-abastecimiento de semillas), mediante el incremento de la productividad, la producción sustentable y diversificada, la comercialización, y, a la vez, el fortalecimiento del capital humano y social de las familias campesinas participantes. Su fase operativa abarca diez (10) años: 2010-2020.

El Programa considera entre sus criterios de priorización la inclusión social, la juventud rural, la sostenibilidad y la subsidiariedad, entre otros. Dados los mencionados objetivos y criterios, en su ejecución privilegia la articulación de los servicios públicos referidos a asistencia técnica en producción y organización, la comercialización, la educación rural y la transferencia de incentivos. Los escenarios de intervención son territorios en los que están localizados los grupos de la agricultura familiar que prioritariamente serán incorporados.

La estrategia de intervención del PPA involucra dos fases interrelacionadas:

a) *Producción para consumo*: En esta fase, el PPA se ocupa de las familias rurales con déficit de producción alimentaria, que se encuentran en asentamientos, pueblos originarios, y demás familias en situación de pobreza extrema (incorporando a las familias beneficiarias del Programa de TMC-Tekoporâ, ejecutado por la SAS). Para este ámbito de intervención, uno de los principales instrumentos de políticas consiste en facilitar el acceso a recursos que permitan a las familias adquirir insumos básicos, tales como semillas de rubros de consumo, abonos verdes, herramientas menores, silos, entre otros elementos considerados imprescindibles (las transferencias serán las prioridades en esta etapa).

b) *Producción competitiva para el mercado*: Esta fase está orientada a organizaciones de agricultores/as familiares que tienen una base organizativa iniciada y en diferentes fases de fortalecimiento, que cuentan con la disponibilidad de alimentos para el consumo, la capacidad de gestión productiva, y que están en condiciones de introducir sus productos en mercados competitivos. El PPA, en este eje de trabajo, los apoyará en: (i) la inserción de familias beneficiarias en redes comerciales tradicionales; (ii) la participación organizada en el abastecimiento de compras públicas; (iii) el desarrollo agroindustrial (cadenas productivas o de valor) y comercial, basado en organizaciones autogestionarias y procesos cada vez más importantes de cogestión, y alianzas estratégicas con empresas del sector privado.

Proyecto de Empoderamiento de los Pobres Rurales y Armonización de las Inversiones (Paraguay Rural – FIDA III):

A diferencia del anterior que ha sido concebido exclusivamente por el MAG, con la colaboración de otras instituciones públicas integrantes del Gabinete Social, este programa ha sido diseñado y está siendo ejecutado también por el MAG[19], pero en el marco del apoyo técnico brindado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

El propósito principal del programa, orientado específicamente a la población rural pobre, es el fortalecimiento de sus organizaciones y el acceso a recursos productivos y a los servicios técnicos y financieros ya disponibles en el área del proyecto. Estas áreas comprenden a cinco departamentos de la Región Oriental: Caazapá, Caaguazú, San Pedro, Concepción y Guairá. Fueron seleccionados estos escenarios de intervención considerando que tienen niveles de pobreza rural superior al promedio nacional y que superan el

tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para llevar una vida activa y sana. Esta conceptualización involucra tanto la disponibilidad, como la estabilidad de los mismos, el acceso y el uso de los alimentos.

19 El Convenio de Financiación firmado el 22/06/2006, se ratificó a través de la Ley 3.155 "Que aprueba el Convenio de Préstamo 667-Py el 3 de enero de 2007, iniciándose en dicho año las gestiones operativas de instalación.

50% de la población total. Asimismo, cabe consignar que estos departamentos concentran más de la mitad de todos los productores campesinos pobres del país.

Como resultado se espera que, dentro del grupo-objetivo identificado, pueda incorporar directamente a por lo menos 19.000 familias beneficiarias (unos 120.000 habitantes rurales pobres en forma indirecta), integradas en 55 organizaciones consolidadas, 110 organizaciones en transición y 200 grupos incipientes.

Es importante puntualizar que el Proyecto se inicia con actividades de promoción, difusión e identificación primaria de organizaciones a incorporar, mediante actividades públicas y contactos con referentes locales. Las organizaciones interesadas, como paso previo a su participación en las actividades formales, serán registradas, presentando la información requerida en el formato proporcionado por el Proyecto.

Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS):

El ***Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible*** *(PRODERS)* cuenta con financiamiento del Banco Mundial (37,5 millones US$ que representa el 79% de la inversión total). Si bien la responsabilidad ejecutiva es del MAG, el programa asimismo tiene el apoyo de otras instituciones públicas (INDERT, INDI e SENACSA)[20] y de los gobiernos regionales y municipales de los Departamentos en los cuales se implementa: San Pedro y Caaguazú.

El PRODERS pretende contribuir directamente al logro de tres objetivos mencionados en el "Plan de Desarrollo Agrario y Rural, período 2004-2008": (a) Disminuir el impacto de la pobreza rural, elevar el nivel de competitividad y mantener, mejorar y conservar los recursos naturales renovables; (b) Fortalecer a la Agricultura Familiar; y (c) Fortalecer a la producción granjera, establecida como ejes de la política sectorial en el Marco Estratégico Agrario (2008).

Promueve un modelo integrado de gestión, orientado a la atención de los aspectos ambientales, económicos y sociales, con un enfoque ampliamente participativo, y teniendo, como unidades de intervención, áreas bien definidas: la micro cuenca hidrográfica y el territorio de las comunidades indígenas.

El objetivo de PRODERS es mejorar la calidad de vida de los pequeños productores y de las Comunidades Indígenas, de una manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer la organización de la comunidad y la autogestión; mejorar la gestión de los recursos naturales y elevar la condición socio-económica de dichos productores y comunidades. Busca rehabilitar y mejorar la base productiva de los campesinos, desarrollando pequeños emprendimientos destinados a agregar valor a los productos primarios. Se hace énfasis en la necesidad de desarrollar prácticas productivas ambientalmente sostenibles.

La propuesta productiva del PRODERS implica: i) tecnologías y prácticas ambientalmente apropiadas que mejoren la producción; ii) diversificación de cultivos y desarrollo de mercados; iii) validación de tecnologías para condiciones ambientales y productivas específicas en las microcuencas; iv) medidas complementarias de fortalecimiento del arraigo que permitan mejorar la habitabilidad, como pequeñas mejoras en la vivienda, entre otras; y v) control social relevante sobre el proceso de planificación e implementación del Proyecto.

Cabe consignar que las comunidades indígenas del área del Proyecto son consideradas de prioridad alta, por la elevada incidencia de la pobreza y la degradación que presentan sus recursos naturales (de los cuales dependen para su supervivencia).

[20] INDERT: Instituto de Desarrollo Rural y Tierra; INDI: Instituto Nacional de Desarrollo Indígena; SENACSA: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental.

2.1.2. Programas sociales

Tal como se adelantó previamente, entre los programas sociales dirigidos a combatir la pobreza figura el Programa *Tekoporâ*, que inicialmente se puso en ejecución durante el anterior gobierno; ejecución que está siendo igualmente encarada por el actual gobierno.

Tekoporâ es un programa de Transferencias Monetaria con Corresponsabilidades (TMC), implementada por la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano de la Secretaría de Acción Social (SAS), y está dirigido a familias vulnerables y en situación de extrema pobreza del área rural y urbana de la Región Oriental del país.

El programa tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales.

De igual manera, busca incrementar los recursos de las familias beneficiarias a través de las TMC y recibir apoyo socio familiar y de la participación comunitaria a través, de un acompañamiento sistemático y procesual para el cumplimiento de las corresponsabilidades.

El programa está articulado al cumplimiento de corresponsabilidades en cuanto a educación y salud, principalmente. Los controles de corresponsabilidad del hogar se realizarán con los formularios pertinentes de salud y educación, a través de la gestión de los Facilitadores Comunitarios (FC) y las instituciones educativas y de salud de la comunidad, cuya información es procesada por el área informática del Programa.

El programa comenzó a ser ejecutado el año 2005. Con el cambio de Gobierno (2008), se ha planteado la realización de algunos ajustes a la población objetivo de Tekoporâ (TMC). Estos ajustes contemplaron:

La ampliación de la cobertura a aproximadamente 120.000 familias beneficiarias[21], para el año 2010.

- La ampliación geográfica de la cobertura, que abarque, además de los 66 distritos rurales identificados a través del IPG (Índice de Priorización Geográfica), a algunos distritos del Departamento Central, e inclusive, de los Bañados de Asunción[22].
- La ampliación de la población objetivo de este programa abarcando: niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (hasta 4 hijos/as por familia), adultos mayores (hasta 1 adulto por familia), personas discapacitadas (hasta 1 persona por familia).
- El incremento de los montos potenciales a ser percibidos por las familias beneficiarias[23], siendo la transferencia mínima, por familia, de Gs. 115.000 (ciento quince mil guaraníes), equivalentes a 28,75 US$, y la transferencia máxima, por familia, de Gs. 290.000 (doscientos noventa mil guaraníes), equivalentes a 72,75 US$. En el cuadro adjunto se especifican los montos adjudicables a cada familia, según presencia de la población objetivo a la cual va dirigida la transferencia:

21 Ver resumen en http://www.sas.gov.py

22 En el 2009, se incorporaron los distritos de Capiatá, Limpio y Luque del Departamento Central, así como algunos Barrios de Asunción, llegando en total a 8.284 familias beneficiarias.

23 Inicialmente, la transferencia por familia era de 90.000 guaraníes (monto mínimo) a 180.000 guaraníes (monto máximo).

Cuadro 2

Población objetivo por familia	Monto Inicial (Dólares)*	Monto Actual (Dólares)*
Bono Familiar	15,00	20,00
Niño/a y/o Adolescente (hasta 4 personas)	7,5	8,75
Adultos Mayores (hasta 1 persona)	- -	8,75
Personas con discapacidad (hasta 1 persona)	- -	8,75

Fuente: Departamento de Focalización de la Secretaría de Acción Social (SAS). Agosto 2009
Observación: (*) El tipo de cambio utilizado es de 4.000 Gs. c/dólar (promedio 2011).

2.2. Empleo-Salarios

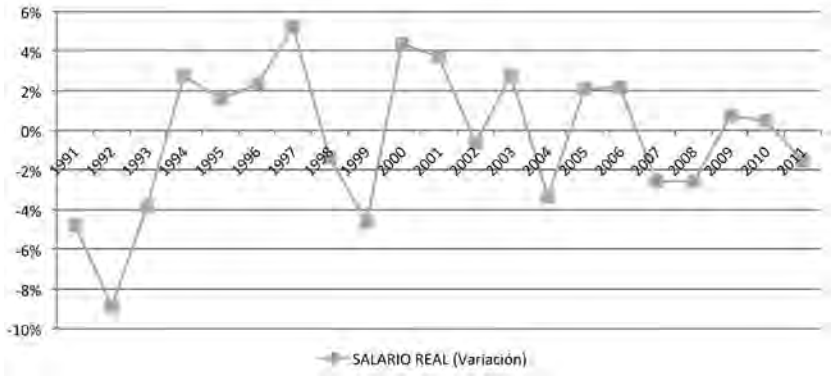
2.2.1. Política de Salario Mínimo y la asalarización rural

De acuerdo a los datos proporcionados por el presente estudio respecto a la caracterización de la estructura del ingreso laboral, se destaca la práctica cada vez más extendida de la asalarización de la mano de obra familiar campesina, complementaria a la producción agrícola tradicional. En este sentido, en el presente apartado se plantean determinados alcances de la política de salario mínimo, poniendo énfasis en la asalarización rural.

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) cuenta con las funciones y atribuciones relacionadas al régimen del salario mínimo[24]. Esta institución es la encargada de remitir los estudios sobre el salario mínimo al Poder Ejecutivo, previo estudio del Consejo Nacional de Salario Mínimo (CONASAM), para la posterior emisión de decretos y resoluciones con referencia al monto económico a ser adoptado en la práctica. Cabe destacar que, a partir de 1993 (Decreto 18.090), el valor del salario mínimo se ha unificado en todo el territorio nacional, eliminando la diferencia que existía anteriormente en relación a los niveles de salario mínimo urbano y rural.

La evolución de los valores del salario mínimo, en el transcurso de las dos últimas décadas, se consigna a continuación:

Gráfico 16
Evolución del Salario Mínimo Real. Periodo 1990-2011



Fuente: Elaboración Propia en función a datos del Informe Económico del BCP.

[24] Decreto No. 15.519 por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de creación del MJT: art. 1º, inciso c

A pesar del crecimiento sostenido del valor nominal, el salario mínimo real ha experimentado una progresiva pérdida de su poder adquisitivo, además de presentar un porcentaje de variación inestable en las últimas dos décadas.

El salario mínimo todavía sigue representando un techo en cuanto al salario real percibido por los trabajadores "formales"; remuneración que, por cierto, abarca a un reducido número de ocupados, especialmente en el ámbito rural.

En lo que respecta a incidencia de esta política sobre la pobreza, cabe señalar que el valor deseable de salario mínimo en áreas rurales, conforme al valor de la línea de pobreza rural total del año 2009 (Gs. 301.290 per cápita, aproximadamente 60 U$S), teniendo en cuenta el tamaño de una familia tipo rural (5 miembros), el salario básico para cubrir la línea de pobreza debería ser de aproximadamente 1.510.000 (304 U$S). Sin embargo, al comparar esta cifra con el salario mínimo percibido en ese año (Gs 1.386.501 –279 U$S–), se puede apreciar una diferencia de casi 25 dólares por debajo de la línea de pobreza. Por lo tanto, en principio, aún con la percepción del salario mínimo vigente, a la familia le sería difícil superar la condición de pobreza, a no ser que recurra a otras fuentes de ingreso.

2.2.2. Programa de Empleo "Ñamba'apo Paraguay"

Uno de los programas claves actuales lo constituye el Programa Ñamba'apo Paraguay. En el marco de la Política Pública para el Desarrollo Social, vigente en la actualidad, se ha diseñado el Programa Ñamba`apo Paraguay. El objetivo es el mejoramiento de la empleabilidad de la población, tanto rural como urbana, más vulnerable y con menos oportunidades laborales.

La ejecución del Programa se basa en dos modalidades de trabajo o componentes. Una relacionada a la transferencia monetaria. La misma incluye acciones de contraprestaciones que deben cumplir los beneficiarios, como son la participación en la construcción o mejoramiento de pequeñas obras de infraestructura de interés comunitario, la prestación de servicios de asistencia social, y la realización de campañas educativas, entre otros. La otra modalidad se limita a la capacitación para el trabajo; principalmente en las construcciones.

Ahora bien, es importante consignar que este Programa se encuentra en fase de implementación inicial, que abarca desde el 2.011 hasta el 2.013. Las primeras experiencias han tenido lugar, durante el primer semestre del presente año, en barrios pobres aledaños a Asunción, con la formación de cuadrillas de trabajo, que han dado ocupación a 120 trabajadores para la limpieza de espacios públicos. Recién en el transcurso del 2012 se lo implementará en el ámbito rural.

2.3. Resultados e impactos de los programas

2.3.1. Programa Tekoporâ

El programa que mayor cantidad de información sistematizada cuenta en relación a los resultados y efectos generados a nivel de las familias beneficiarias, las comunidades y los territorios de intervención, en correspondencia con la cantidad de recursos que moviliza, es el de transferencias monetarias con corresponsabilidad: Tekoporâ.

A continuación, se presenta una síntesis de los impactos que, desde su implementación (2005) a la fecha, ha promovido Tekoporâ a las familias participantes.

a. Cumplimiento de las corresponsabilidades:

El cumplimiento de las corresponsabilidades, en salud y educación, se ha es comenzado a percibir por los beneficiarios, ya no como un deber coercitivo o un mero condicionamiento para la recepción de recursos monetarios, sino como el derecho ciudadano que tienen las familias de ejercer su acceso a la protección social. El cambio de percepción se verifica en el hecho de que los propios beneficiarios perciben positivamente el control realizado por los facilitadores comunitarios en el cumplimiento de las corresponsabilidades.

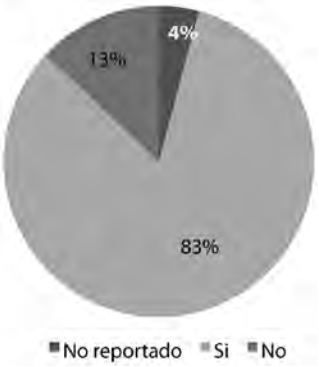
Más concretamente, se ha verificado un impacto positivo en: i) la asistencia escolar de niños/as; y ii) la vacunación y reducción de la desnutrición de niños menores de 5 años. Esta percepción es confirmada por los datos suministrados por una encuesta aplicada, como parte de estudio de evaluación de los impactos de Tekoporâ, llevado a cabo por la DIPLANP (Dirección de Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza) en el presente año (2011).

Los datos correspondientes a educación son los siguientes:

Gráfico 17

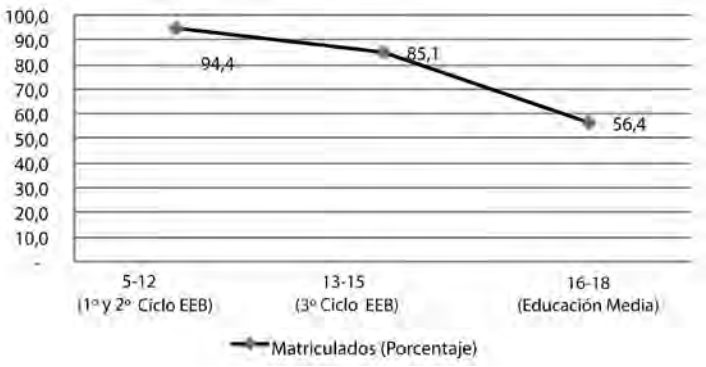
Acceso a Educación de la Población en Edad Escolar beneficiaria de Tekoporâ

Personas de 5 a 18 años de Edad Matriculados en Instituciones Educativas



Fuente: Estudio de Medición de Impacto del Programa Tekoporâ. DIPLANP, 2011.

Población de 5 a 18 años estratificada según ciclo de la Educación Escolar Correspondiente



Fuente: Estudio de Medición de Impacto del Programa Tekoporâ. DIPLANP, 2011.

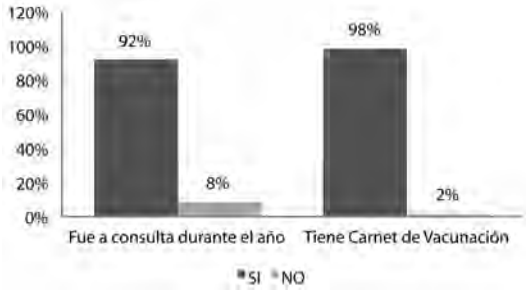
Seguidamente, los datos que reflejan al acceso a la salud:

Las limitaciones más importantes para el cumplimiento de las corresponsabilidades surgen cuando las ofertas públicas en salud y educación tienen deficiente cobertura, limitación que, por cierto, tiene mayor vigencia en las regiones rurales más pobres. Además, aunque existan, las ofertas públicas tienen deficiencias de calidad.

Gráfico 18

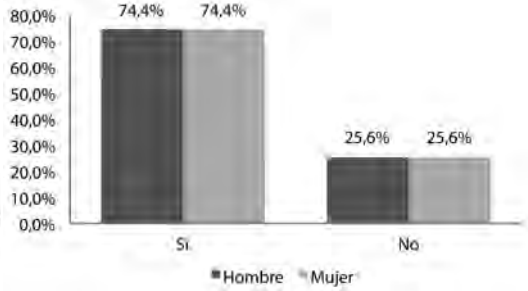
Acceso a Salud de la Población en Edad Escolar beneficiaria de Tekoporâ

Asistencia a Puestos/Centros de Salud y Tenencia de Carnet de Vacunación Niños/as de 0 a 5 años



Fuente: Estudio de Medición de Impacto del Programa Tekoporâ. DIPLANP, 2011.

Asistencia a Puestos/Centros de Salud y Tenencia de Carnet de Vacunación Niños/as de 6 a 14 años



Fuente: Estudio de Medición de Impacto del Programa Tekoporâ. DIPLANP, 2011.

b. Fortalecimiento de la promoción social (redes sociales):

En el entendimiento de fortalecer las redes sociales, el Programa Tekoporâ contempla la existencia de instancias articuladoras. Tal es el caso de las Mesas de Participación Ciudadana (MPC). Si bien se busca un mayor protagonismo de las personas en la toma de decisiones que las afectan, en dicha instancia todavía no se ha logrado trabajar fehacientemente el fortalecimiento de organizaciones existentes, así como la promoción de nuevas instancias organizativas.

Aún en muy pocos Distritos las MPC funcionan proactivamente, asumiendo funciones claves para el éxito del Programa, tales como organización de actividades, verificación de corresponsabilidades, entre otros, empezando a constituirse como instancia de canalización de participación ciudadana.

Para la coordinación del Programa, el rol de la verificación de las listas de beneficiarios es clave para la identificación y validación de las familias pre-seleccionadas. Esta actividad es la que, en la práctica, la preferentemente encara la MPC. El desconocimiento que tienen no pocos miembros de la MPC respecto a su rol y atribuciones para dicha validación, representa un problema no menor.

En otros casos las dificultades provienen la conformación de las Mesas, debido a la incidencia de intereses político-partidarios que existen en los gobiernos locales (Departamentos y Municipios), respondiendo de las lógicas clientelares, que aún perviven fuertemente en la cultura política paraguaya, tal como se ha adelantado previamente.

c. Pagos:

Un aspecto operativo de relativa importancia constituye la efectivización del pago a las familias beneficiarias del Programa, una vez calificadas (ICV) y validadas por las Mesas de Participación Ciudadana. Este aspecto, aparentemente administrativo, adquiere relevancia insospechada a nivel territorial, debido a: i) el despliegue institucional para efectuar el pago (realizado a través de tarjetas de débito desde el 2010); ii) el uso del cajero de forma eficiente, en la medida en que se localiza en un lugar adecuado; y iii) la posibilidad de que el cobro lo realice no el titular, sino también del suplente.

Si bien la mayoría de los beneficiarios gasta los recursos recibidos en compra de alimentos y en la atención de la salud y la educación, una menor proporción lo utilizan para otras compras. No obstante, algunos de estos gastan, como la adquisición de medios de transporte por ejemplo (motos), no dejan de constituir instrumentos necesarios en comunidades rurales aisladas.

Un aspecto todavía a corregir, para mejorar el impacto en la concepción del Programa desde la perspectiva del ejercicio de derechos por parte de las familias destinatarias, es el hecho de que algunos beneficiarios todavía perciben a la transferencia como si fuera un "sueldo", en una perspectiva meramente asistencialista y paternalista.

En síntesis, dada la reciente amplia expansión de su cobertura en las zonas rurales del país, recién a partir de 2010, el impacto de Tekoporâ en el aspecto concreto de la reducción del nivel de la pobreza, especialmente de la extrema, aún no se está verificando, tal cual se ha verificado en otros países de la región, donde este tipo de programa se viene aplicando.

2.3.2. Programa de Producción de Alimentos

En cuanto al ***Programa de Producción de Alimentos***, cabe destacar que, si bien se han iniciado los trabajos preparatorios a partir de mayo del 2011, el tiempo de implementación del Programa aún es insuficiente para detectar fortalezas y debilidades de su ejecución a nivel operativo y territorial. No obstante, las expectativas son favorables, ya que, teniendo en cuenta que su implementación se está empezando a concretar de forma articulada con el Programa Tekoporâ en los territorios rurales respectivos, por vez primera se concreta la llegada conjunta de dos programas que buscan mejorar la seguridad alimentaria de familias en situación de extrema pobreza.

2.3.3. Proyecto Paraguay Rural

El ***Proyecto Paraguay Rural*** actualmente apoya a 15.304 productores campesinos organizados. Esto representa casi el 18% de los productores organizados del país (85.710 productores organizados, según el Censo Agropecuario 2008) y 35% de los productores organizados en los 5 departamentos área del proyecto (42.739 productores organizados – Censo 2008).

Dentro de los Planes de Fortalecimiento se ha logrado una participación del 62% de hombres y 38% de las mujeres. Se están ejecutando 111 Planes de Negocios de organizaciones que pasaron por Planes de Fortalecimiento en donde el 43% son organizaciones de mujeres y el 57% de hombres; y se están ejecutando 30 Planes de organizaciones que no recibieron fortalecimiento (Cooperativas y organizaciones consolidadas) y en donde el 32% son organizaciones de mujeres y el 65% de hombres.

Cuadro 3
Cobertura del Proyecto Paraguay Rural

Departamento	Cantidad de Organizaciones	Socios	Hombres	Mujeres	Familias
Concepción	37	2.105	1.182	923	1.886
San Pedro	90	8.944	5774	3.170	8549
Guairá	29	700	327	373	692
Caaguazú	50	2.503	1.267	1.146	1.457
Caazapá	39	1.052	707	345	1.000
TOTAL	245	15.304	9.257	5.957	13.584

Los principales impactos obtenidos a poco más de 3 años de su implementación, guardan relación con los siguientes aspectos:

- Las organizaciones manifestaron y evidenciaron su fortalecimiento, principalmente en el aspecto dirigencial, evidenciado a través de la capacidad de gestión en redes para la realización de compras conjuntas. No obstante, los miembros de dichas organizaciones manifestaron la necesidad de fortalecer áreas referentes a la administración de los recursos que fuera sencilla y fácil de entender y manejar por los miembros, de manera a minimizar los riesgos por desconocimiento del manejo contable/administrativo.

- La seguridad alimentaria fue un componente específicamente analizado y discutido con las organizaciones, con el objetivo de transferir conocimientos sobre elaboración, procesamiento y conservación de alimentos, a las organizaciones y a través de sus miembros, a las familias. No obstante, el proceso debe ser acompañado por un tiempo prudencial que garantice la efectividad de la transferencia, a nivel de las familias.

- En cuanto al acceso a créditos formales para el financiamiento de los planes de negocio (a través del Crédito Agrícola de Habilitación – CAH), se reconoce que es la primera vez que organizaciones rurales (que no sean cooperativas) acceden al sistema financiero como persona jurídica, a tasas favorables para los asociados. No obstante, cabe destacar que es esta misma condicionalidad es la que excluye a la población rural en situación de pobreza extrema (que generalmente no participa de las organizaciones locales, ya sea por autoexclusión o exclusión propiciada por el sistema organizativo)

- Respecto a la participación femenina, la ejecución del PPR ha centrado esfuerzos para favorecer la inclusión de las mujeres, considerando para ello que las organizaciones logren atender algunas necesidades practicas de las mismas, pero aún sin llegar a considerar los intereses estratégicos como género, salvo los casos de organizaciones de mujeres con fuerte enfoque de género.

2.4. Consistencia entre el diseño o la ejecución de los programas y las características de los hogares pobres

A partir de las formulaciones analíticas precedentes, deviene pertinente, en atención de los objetivos del presente estudio, plantear la consistencia que existirían entre los diseños, o las ejecuciones, de los programas presentados y las características de los hogares rurales asumidas.

Centrándonos en la dimensión del diseño[25], resulta pertinente señalar las siguientes consideraciones:

- En ninguno de los programas se tuvieron en cuenta en los diseños, como criterios de focalización y de identificación de los beneficiarios, las características de los hogares pobres analizados en el estudio, tanto en lo relativo a la estructura de los ingresos como en lo referente a la tipología de dichos hogares.

- Los programas de promoción productiva (***Programa de Producción de Alimentos; Programa Paraguay Rural; y Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible***) se centran en las familias, u hogares, que operan en la agricultura familiar. Por consiguiente, no tienen en cuenta los hogares rurales pobres que dependen

[25] Se adopta este énfasis teniendo en cuenta que, en el caso paraguayo, de los programas estudiados solamente el de TMC-Tekoporâ es, de hecho, el único que ha tenido un proceso intensivo de ejecución, e inclusive el mismo ha tenido lugar ya al final del período objeto de estudio.

prioritariamente de otras fuentes de ingreso, como son los ***hogares de los cuenta-propistas no agrícolas, de los asalariados, sean agrícolas o no agrícolas, y de los dependientes de transferencias***.

- En la medida en que la priorización se centra en la **producción agrícola**, tampoco dichos programas consideran a los hogares pobres ***diversificados no agrícolas*** existentes en las zonas rurales**.**

- En principio, el programa que sí prevé identificar la diversidad de los hogares pobres rurales caracterizados según las fuentes de ingreso, sean agrícolas o no agrícolas, es el de ***Tekoporâ***. En efecto, el mismo recurre a la aplicación del censo de todos hogares localizados en un distrito.

- Sin embargo, al aplicar el método del ICV (Índice de Calidad de Vida), basado en variables e indicadores referentes a la acceso a las necesidades básicas (salud, educación y vivienda), para la identificación final de los beneficiarios, también corre el riesgo de dejar de lado a hogares rurales pobres, que, si bien reúnan condiciones mínimas de calidad de vida, al no acceder a los niveles necesarios de ingreso se hallan en situación de carencia y exclusión social.

- Es cierto que el Programa Tekoporâ posee mecanismos que intentan corregir la no inclusión de los hogares pobres calificados inadecuadamente por el mencionado método, o bien porque los mismos no fueron censados inicialmente, a través de la intervención de la Mesa de Participación Ciudadana. Pero, esas correcciones, como se ha visto, en los hechos dependen de las iniciativas de los propios grupos afectados y de los actores sociales y políticos que participan en dicha Mesa, que no siempre se viabilizan adecuadamente por los condicionamientos no favorables existentes en los escenarios locales (Municipios), donde opera el programa.

Considerando el objetivo del presente estudio, es importante plantear que, de acuerdo al análisis de las características de los hogares rurales pobres realizado, se torna necesaria encarar la reformulación de los programas dirigidos a combatir la pobreza rural. En ese sentido, una de las prioridades debería consistir en formular y poner en ejecución programas destinados a fortalecer aquellas actividades productivas y laborales no agrícolas, que evidentemente pueden reducir la pobreza de las familias en el sector rural, teniendo en cuenta las transformaciones que, en el transcurso de los más recientes, se está observando en aquellos contextos regionales en los que la exclusión y la expulsión de las familias campesinas son menos impactantes.

Tal como se mencionó previamente, en las zonas rurales de más antigua conformación histórica de comunidades campesinas y que, en la actualidad, se hallan estrechamente articuladas con los más dinámicos núcleos urbanos del país (Asunción y su Área Metropolitana), se están dando la vigencia de opciones productivas y laborales como las señaladas.

En esa línea de planteamiento, también cabe mencionar que otra de las alternativas que reuniría altas potencialidades de reducir la pobreza de los hogares rurales que dependen, de manera exclusiva o predominante, de ingresos provenientes de actividades asalariadas, sobre todo de las no agrícolas, es la de promover políticas y programas dirigidas a mejorar substantivamente la formación profesional de los miembros de dichos hogares, especialmente de los jóvenes.

En efecto, uno de los rasgos más resaltantes de la pobreza rural es la todavía notoria exclusión de los jóvenes del sistema educativo, especialmente de la educación media, tal cual lo ha demostrado un reciente estudio[26]. Tales programas, por cierto, no deberían limitarse a la capacitación estrictamente profesional, sino

[26] Véase: Banco Mundial, **"Paraguay: Estudio de Pobreza. Determinantes y Desafíos la Reducción de la Pobreza"**, Asunción, 2010.

que, asimismo, tendrían que comprender a mecanismos que posibiliten que esos jóvenes rurales pobres excluidos puedan completar la educación media.

Otra de las áreas potenciales de intervención, que en Paraguay, hasta ahora, no fue encarada, es la referida a la utilización de los fondos provenientes de las remesas de los migrantes, miembros de los hogares rurales pobres. En ese ámbito, una de las posibilidades podría radicar en la canalización de dichas remesas para la creación, o el potenciamiento, de emprendimientos productivos o laborales. En efecto, no pocos de dichos hogares vienen realizando actividades productivas, o laborares, sobre todo a través de microempresas, no agrícolas preferentemente, que requieren de inversiones básicas, para tornarse más sostenibles. Y es con ese objetivo que las remesas, en complementación con otras fuentes de financiamiento o de asistencia técnica, que podrían provenir de programas públicos, se tornarían en un factor estratégico.

Cabe señalar que en el sector rural, de hecho no está en vigencia la contratación colectiva, pues hasta el presente no existen organizaciones propiamente sindicales. Algunas centrales obreras están incentivando su constitución, pero tropiezan con algunas dificultades, tales como: i) que los sindicatos se forman por empresas y son muy escasas las empresas que reúnan el mínimo de 20 trabajadores requeridos para organizarlos; y ii) que la gran mayoría de trabajadores trabajan ocasionalmente para una diversidad de patrones[27].

Una alternativa que se está explorando es la de la sindicalización por gremio, en vez de vez de los sindicatos por empresas. Si bien esto permitiría organizar a los trabajadores que se encuentran dispersos, operativamente planteará otros problemas no menos difíciles de resolver.

Las organizaciones campesinas, por su parte, agrupan muchas veces a asalariados rurales, pero lo hacen desde una perspectiva más político-reivindicativa. Ellos demandan tierras, cambios en la comercialización de productos, la seguridad alimentaria y otros, mientras que las organizaciones sindicales plantean reivindicaciones laborales concretas vinculadas al salario, a la seguridad social y a las condiciones de trabajo en general.

V. CONCLUSIONES

En base al análisis realizado precedentemente, en esta sección final, se formularán, sintéticamente, las conclusiones.

1. En el Paraguay, la pobreza extrema (medida a través de la línea de pobreza) presenta una leve tendencia descendente, más acentuada durante el periodo comprendido entre el 2006 y el 2009. Sin embargo, en el sector rural, durante el último año (2009), antes que reducirse, la misma inclusive se incrementó. Dicho proceso pone de manifiesto que, por un lado, los esfuerzos realizados por los últimos gobiernos, a través de políticas y programas, no tuvieron los impactos esperados. La persistencia y el agravamiento de la pobreza crítica, por otro lado, implica que la desigualdad y la exclusión social existentes en el campo provienen de factores estructurales sumamente impactantes.

2. En ese sentido, es importante señalar que, en el ámbito rural, además de las restricciones de ingreso que perciben los hogares pobres –provengan de actividades agrícolas o no agrícolas, o bien sean por cuenta propia o asalariadas–, la exclusión social se torna más grave en aquellos contextos regionales donde las incidencias de los factores de desigualdad son más significativos, tales como los referidos

[27] Verdecchia, M. A., "**Pobreza y Empleo Rural en el Paraguay"**. Estudio FAO, Agosto, 2011

a la concentración de la tierra, y a la expansión de la empresa agraria capitalista, dedicada prioritariamente a la producción de la soja y de la ganadería intensiva. Ambos factores, en el transcurso de los últimos años, están siendo impulsados, en medida significativa, por el proceso de extranjerización.

En las regiones donde los mencionados factores de desigualdad tienen memores rangos de incidencia, la pobreza extrema está menos difundida. Son contextos regionales que se caracterizan por la estrecha articulación, económica y social, entre los ámbitos rurales y urbanos. En esos escenarios, el rasgo llamativo consiste en la transformación que están experimentando los hogares rurales pobres, en la medida en que aumenta la proporción de las familias cuyas fuentes de ingreso, en vez de las agrícolas, dependen de actividades laborales no agrícolas, especialmente de las asalariadas. En estas condiciones, la composición de los actores sociales excluidos de las áreas rurales experimenta cambios que los aproximan a los perfiles característicos de sus pares residentes en las periferias de los centros urbanos próximos. En este sentido, llama la atención, por ejemplo, el incremento de los hogares rurales pobres dependientes de ingresos salariales no agrícolas y cuyas jefaturas corresponden a mujeres; proceso que también se verifica en dichas periferias.

3. Desde principios del 2000, los Gobiernos han venido trabajando, en el marco de una política pública, en la elaboración de una estrategia de combate a la pobreza que concluyó en el 2006. Ese año, se aprobó la ***Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)***. El actual gobierno reformuló la misma y, en el 2010, adoptó la ***"Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) - Paraguay para Todos y Todas"***. En dicho documento, se definen políticas universales, destinadas a potenciar una intervención del Estado en la gestión del desarrollo social, en el marco del ejercicio de los derechos humanos. También se apela a ***políticas dirigidas***, orientadas a encarar las causas y las consecuencias de la pobreza y de la exclusión social. Por consiguiente, antes que contraponer, se intenta complementar los dos enfoques de política social.

4. Entre los programas de fomento de la producción en ejecución actualmente, el único que está orientado prioritariamente a los hogares rurales de extrema pobreza es el de ***Producción de Alimentos (PPA)***. Sus impactos, por cierto, aún están por ser verificados, dado que sus acciones recién se iniciaron en el 2011. Al aplicar sus intervenciones en los asentamientos rurales campesinos claramente vulnerables y sumidos en situación de pobreza crítica, tal priorización se concretaría. Además, la realización de dicho objetivo estaría reforzada por la articulación a la que el PPA recurre con el ***Programa Tekoporâ*** (TMC), al incorporar a los beneficiarios de este último programa. Por su parte, los otros programas productivos ***(Paraguay Rural y PRODERS)***, además de incorporar a los hogares pobres, tienden a operar más bien con familias campesinas no pobres y organizadas.

   Los tres programas mencionados están claramente dirigidos a mejorar el ingreso agrícola por cuenta propia. Por consiguiente, no tienen en cuenta los hogares rurales pobres que dependen prioritariamente de otras fuentes de ingreso, como son ***los hogares de cuenta propistas no agrícolas, los hogares de asalariados, sean agrícolas o no agrícolas, y los hogares dependientes de transferencias***.

5. En principio, el programa que sí prevé identificar la diversidad de los hogares pobres rurales es el de ***Tekoporâ***, caracterizados según las fuentes de ingreso, sean agrícolas o no agrícolas. En efecto, el mismo recurre a la aplicación del censo de todos hogares localizados en un Distrito (Municipio). Sin embargo, al utilizar el método del ICV (Índice de Calidad de Vida), basado en variables e indicadores referentes a la acceso a las necesidades básicas (salud, educación y vivienda), en la identificación final de los beneficiarios, también corre el riesgo de dejar de lado a hogares rurales pobres, que, si bien reúnan condiciones mínimas de calidad de vida, al no acceder a los niveles necesarios de ingreso, se hallan en esa

situación de carencia y exclusión social. Para eliminar estos fallos de inclusión, resulta necesario realizar ajustes en los instrumentos utilizados, considerando otros aspectos, tales como la tierra, la tenencia de activos y el tipo de trabajos agropecuarios y no agropecuarios, entre otros.

En el mencionado programa, la Mesa de Participación Ciudadana es la instancia a través de la cual se intenta corregir la no inclusión de los hogares pobres rurales calificados inadecuadamente por el mencionado método, o bien porque los mismos no fueron censados inicialmente. Pero, en la práctica, esas correcciones dependen de las iniciativas de los propios grupos afectados y de los actores sociales y políticos que participan en dicha Mesa.

6. Con relación a este último aspecto, cabe señalar que, en el Paraguay, el cambio político, encarado desde 1989 –después del derrumbe de la dictadura stronista– hasta el presente, se ha limitado, en gran medida, a la vigencia de la democracia política, que, en los hechos, resulta compatible con la cultura, y la práctica, del clientelismo. Y es en este sentido, que los programas, como los analizados en esta oportunidad, suelen estar expuestos a las incidencias de ese clientelismo. Es por ello, que uno de los importantes desafíos a encarar, en el marco de la vigencia de una política pública dirigida a combatir la pobreza es la de superar, o al menos minimizar la incidencia, de ese clientelismo, en los ámbitos de la aplicación de los programas respectivos, y así avanzar en la construcción de una democracia social.

7. Finalmente, es importante plantear que, de acuerdo a la caracterización de los hogares rurales realizados en el presente estudio, se torna claramente necesaria la reformulación de los programas analizados, de manera a fortalecer también aquellas actividades productivas y laborales no agrícolas, que evidentemente pueden reducir la pobreza de las familias en el sector rural.

   En ese sentido, una de las alternativas que reuniría altas potencialidades de reducir la pobreza de los hogares rurales que dependen, de manera exclusiva o predominante, de ingresos provenientes de actividades asalariadas, sobre todo de las no agrícolas, es la de diseñar, y poner en ejecución, políticas y programas dirigidas a mejorar substantivamente la formación profesional de los miembros de dichos hogares, especialmente de los jóvenes. Tales programas, por cierto, no deberían limitarse a la capacitación estrictamente profesional, sino que también tendrían que comprender a mecanismos que posibiliten que la alta proporción de jóvenes de hogares rurales pobres, que en gran medida obtienen ingresos salariales no agrícolas, puedan completar la educación media, de la que están excluidos.

   Existen, a su vez, otras áreas potenciales de intervención, que en Paraguay, hasta ahora, no fueron encaradas. Una de ellas sería la que, por ejemplo, brindaría una adecuada utilización de los fondos provenientes de las remesas de los migrantes, miembros de los hogares rurales pobres, especialmente la consistente en iniciativas destinadas a emprendimientos productivos.

   Dada la relativa importancia de los hogares pobres rurales dependientes de ingresos salariales y la inexistencia de políticas y programas, sería recomendable emprender determinadas iniciativas. Además de la fiscalización, orientada a controlar la vigencia de ciertos derechos laborales básicos, como el del salario mínimo, se justificaría poner en vigencia condicionamientos institucionales y organizativos orientados a promover la sindicalización de los trabajadores rurales. Para ello, entre otras opciones, se debería modificarse la normativa vigente que estable la sindicalización a través de empresas, posibilitando la sindicalización por gremios.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de la República del Paraguay. *"Informe Económico Trimestral"*, en http://www.bcp.gov.py/attachments/article/140/Documento_Completo_Coyunt-ura_Junio_2011_final.pdf.
- Banco Mundial, *"Paraguay: Estudio de Pobreza. Determinantes y Desafíos para la Reducción de la Pobreza"*, Asunción, 2010.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *"Encuestas Permanentes de Hogares (EPH), Periodo 2004-2009"; "Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002".*
- Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), *"Estudio de Medición de Impacto del Programa Tekoporâ"*, Asunción, Julio, 2011.
- Gabinete Social. Presidencia de la República, *"Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza"*, Asunción, 2006.
- Gabinete Social. Presidencia de la República: *"Propuesta de Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020: Paraguay para Todos y Todas"*, Asunción, 2010.
- Galeano, Luis A., *"Las dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Paraguay"*, FAO, Santiago de Chile, 2011
- Guttanding, Friedhelm, *"Pobreza Campesina y el Programa Tekoporâ".* GTZ/UNFPA/SAS. 2008.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)/Banco Mundial, *"Diseño del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Programa PRODERS)"*, Asunción, Marzo, 2006.
- MAG, *"Censo Agropecuario Nacional 2008".*
- MAG/Banco Mundial, *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Programa PRODERS).* Marzo 2006.
- MAG/ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *"Manual Operativo del Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y armonización de Inversiones (Paraguay Rural)"*, Asunción, Junio, 2006.
- MAG, *"Diseño del Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (Programa PPA)"* Asunción, Febrero, 2011.
- MAG/FIDA, *"Informe de Gestión para Misión de Medio Término del Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y Armonización de Inversiones (Paraguay Rural. Convenio de Préstamo 667-Py")*, Asunción, Junio, 2011.
- Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)/Servicio Nacional de Empleo (SENADE), *"Diseño Programa de Empleo Temporal 'Ñamba´apo Paraguay' (Tercer Borrador)"*, Asunción, Febrero, 2011.
- Secretaría de Acción Social (SAS), *"Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC): Tekoporâ"*, Asunción, Setiembre, 2009.
- Vera S., Favio; Pérez R., Rafael, y Issamu H., Guillherme. *"Informe Final de la Evaluación de Impacto del Programa Piloto Tekoporâ"*, GTZ/UNFPA/SAS. Asunción, Julio 2008.
- Verdecchia, M. A., *"Pobreza y Empleo Rural en el Paraguay"*. Estudio FAO, Agosto, 2011.

ANEXOS

Características Socioeconómicas de los Hogares Rurales, Paraguay 2004

	Cuenta Propia			Asalariado			Diversificado			Empleador			Dependientes de transferencias			Total de hogares		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Características del hogar (promedios simples)																		
Jefe de hogar Mujer (%)	14,02	7,1	12,5	19,5	15,9	17,6	24,9	21,4	23,6	4,9	3,2	3,9	48,9	66,1	54,2	21,0	18,8	20,3
Jefe de hogar Indígena (%)	88,1	69,2	83,9	71,7	49,0	59,9	85,4	66,6	78,5	56,4	49,5	52,2	77,1	75,3	76,6	83,4	61,6	75,8
Edad del jefe de hogar	46,4	46,2	46,3	41,0	38,9	39,9	49,8	50,7	50,1	45,7	45,0	45,3	53,0	61,0	55,5	47,1	46,4	46,9
Años de educación del jefe de hogar	4,3	5,0	4,4	5,3	7,1	6,2	4,3	5,4	4,7	5,1	6,5	5,9	3,9	4,0	3,9	4,4	5,8	4,9
Miembros entre 15 y 29 años	1,3	0,7	1,2	1,2	1,1	1,2	1,5	1,2	1,4	1,7	1,0	1,3	0,7	0,4	0,6	1,3	1,0	1,2
Miembros mayores a 60 años	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,5	0,2	0,3	0,6	0,8	0,6	0,3	0,3	0,3
Nº de miembros del hogar	5,2	3,2	4,8	5,4	3,2	4,3	5,9	4,0	5,2	5,2	3,7	4,3	3,8	2,2	3,3	5,4	3,4	4,7
Nº preceptores de ingreso en el hogar	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	2,2	2,2	2,2	1,2	1,4	1,3	0,4	0,5	0,4	1,7	1,8	1,7
Dependency Ratio (no-ocupados/total ocupados)	1,6	0,8	1,4	2,6	1,0	1,8	1,4	0,8	1,2	1,5	1,2	1,3	0,8	0,6	0,8	1,6	0,9	1,4
Ingreso per-capita ($ US reales, 2005=100)	23,1	191,8	60,4	30,5	119,1	76,5	28,7	126,6	64,7	29,7	755,2	469,1	23,1	99,0	46,5	26,1	156,3	71,3
Nº total de hogares	147.587	41.916	189.503	54.224	58.475	112.699	109.116	63.613	172.729	3.564	5.476	9.040	27.276	12.162	39.438	341.767	181.642	523.409
Hogares por categoría (%)	78	22	100	48	52	100	63	37	100	39	61	100	69	31	100	65	35	100
Hogares respecto total hogares rurales (%)	28,2	8,0	36,2	10,4	11,2	21,5	20,8	12,2	33,0	0,7	1,0	1,7	5,2	2,3	7,5	65,3	34,7	100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2004
Cifras corregidas. Promedios según estatus socioeconómico

Características Socioeconómicas de los Hogares Rurales, Paraguay 2008

	Cuenta Propia			Asalariado			Diversificado			Empleador			Dependientes de transferencias			Total de hogares		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Características del hogar (promedios simples)																		
Jefe de hogar Mujer (%)	15,44	19,8	16,8	29,1	20,4	24,2	27,3	27,3	27,3	0,0	21,3	14,0	51,6	61,0	55,2	25,7	26,5	26,0
Jefe de hogar Indígena (%)	82,9	56,8	74,9	67,7	44,6	54,6	80,1	56,5	69,8	75,3	40,9	52,8	74,1	58,5	68,2	78,2	52,4	67,1
Edad del jefe de hogar	46,5	50,5	47,7	40,3	39,9	40,0	51,7	49,7	50,8	45,6	48,2	47,3	52,7	65,7	57,6	47,8	48,3	48,0
Años de educación del jefe de hogar	4,5	5,6	4,9	5,8	7,9	7,0	4,4	5,9	5,0	6,4	6,5	6,5	4,6	4,7	4,6	4,7	6,4	5,4
Miembros entre 15 y 29 años	1,3	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	0,9	0,8	0,8	0,6	0,3	0,5	1,2	1,0	1,1
Miembros mayores a 60 años	0,3	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	0,9	0,7	0,4	0,4	0,4
Nº de miembros del hogar	5,1	3,4	4,6	4,9	3,4	4,1	5,3	3,8	4,7	6,6	3,0	4,3	3,1	2,0	2,7	5,0	3,4	4,3
Nº preceptores de ingreso en el hogar	1,5	1,5	1,5	1,6	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	1,0	1,3	1,2	0,3	0,5	0,4	1,5	1,7	1,6
Dependency Ratio (no-ocupados/total ocupados)	1,6	0,9	1,4	2,3	1,0	1,6	1,8	1,0	1,4	2,2	1,1	1,5	0,8	0,4	0,6	1,7	0,9	1,4
Ingreso per-capita ($ US reales, 2005=100)	40,4	347,1	134,7	51,0	168,0	117,4	51,0	233,5	131,1	52,2	1008,7	678,7	49,0	193,8	103,4	46,9	263,1	139,4
Nº total de hogares	124.456	55.292	179.748	60.863	79.752	140.615	110.537	86.440	196.977	5.052	9.591	14.643	39.776	23.942	63.718	340.684	255.017	595.701
Hogares por categoría (%)	69	31	100	43	57	100	56	44	100	35	65	100	62	38	100	57	43	100
Hogares respecto total hogares rurales (%)	20,9	9,3	30,2	10,2	13,4	23,6	18,6	14,5	33,1	0,8	1,6	2,5	6,7	4,0	10,7	57,2	42,8	100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2008
Cifras corregidas. Promedios según estatus socioeconómico.

ISBN 978-92-5-307358-0

9 789253 073580

I3069S/1/10.12