

Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe



Tomo II

Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe



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



Tomo II

© 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>



Diseño de portada: Mariana Young A.

Impresión: Alfabeta Artes Gráficas

Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe
Tomo II
FAO-Santiago, Chile, FAO, 2013.
242 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.....	9
Presentación	11
Capítulo VII	
Caso Bolivia	
<i>José Antonio Peres Arenas, Gustavo Ignacio Medeiros Urioste</i>	13
1. Contexto Político, Económico y Social 2000-2010.....	15
1.1. Contexto político	15
1.2. Contexto macroeconómico	15
1.3. Aspectos sociodemográficos	18
1.4. Caracterización y evolución de la pobreza	20
2. Caracterización de los Hogares Rurales Pobres 2000-2010	25
2.1. Composición de los ingresos de los hogares rurales pobres, según tipología de ingresos	25
2.2. Caracterización sociodemográfica de los hogares rurales pobres.....	30
3. Políticas Públicas y Pobreza Rural 2000-2010.....	34
3.1. Las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza: de la EBRP al PND y Plan Vida	34
3.2. Planes y estrategias sectoriales: de la ETPA al PSDA 2011-2015 “Revolución Rural y Agraria”	40
3.3. Breve descripción de políticas y programas del sector público de fomento productivo, empleo y protección social	43
3.4. Consistencia de las políticas respecto a la caracterización de los hogares rurales pobres	50
4. Consideraciones Finales	54
Referencias Bibliográficas	55
Capítulo VIII	
Caso Chile	
<i>Jorge Echenique</i>	59
1. Contexto Político y Socioeconómico	61
1.1. La evolución de la economía nacional y sectorial en el último decenio	61
1.2. Evolución de la población y el empleo rural.....	63
1.3. Niveles de pobreza e indigencia, nacional y rural	65
2. Caracterización y Evolución de los Hogares Rurales Pobres	67
2.1. Desarrollo del empleo rural y urbano agrícola 1990-2009	67
2.2. Número y tipologías de los hogares y personas pobres de zonas rurales	69

2.3. Características de los hogares rurales pobres	73
2.4. Evolución de la pobreza rural por rama, categoría ocupacional y otros factores determinantes	78
3. Análisis de las Políticas en pro de la Superación de la Pobreza Rural	79
3.1. El concepto de políticas compensatorias y su evaluación	80
3.2. Las prioridades de las políticas de reducción de la pobreza en Chile. Enunciados y coherencia en la implementación	81
3.3. Políticas transversales de combate a la pobreza.....	83
3.4. Políticas de fomento productivo enfocadas al medio rural	88
3.5. Examen de consistencia entre políticas públicas y demandas de la población objetivo.....	96
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	97
Bibliografía Consultada	99

Capítulo IX

Caso Costa Rica

<i>Juan Diego Trejos Solórzano</i>	103
I. Introducción	105
II. Evolución Económica y Social durante el decenio del 2000	106
2.1. La evolución del país en su conjunto	106
2.2. La evolución en el ámbito rural	108
III. Perfil y Evolución de la Pobreza Rural en el decenio del 2000.....	111
3.1. ¿Quiénes son los pobres rurales en Costa Rica?.....	111
3.2. Algunas características de los hogares rurales en situación de pobreza.....	113
3.3. La estructura de los ingresos de los hogares.....	114
3.4. ¿Quiénes se beneficiaron de la reducción de la pobreza rural?	117
IV. Políticas Públicas contra la Pobreza Rural en el decenio del 2000.....	117
4.1. Las estrategias nacionales.....	118
4.2. Programas de apoyo productivo.....	122
4.3. Políticas de mercado de trabajo	130
4.4. Transferencias monetarias a las familias.....	136
V. Consideraciones Finales	140
Referencias Bibliográficas	143
Anexo: la descomposición por grupos de los cambios en la pobreza	145
Referencia.....	146

Capítulo X

Caso Honduras

<i>Roberto Cáceres</i>	147
A. Contexto Político y Socioeconómico.....	150
1. Breve panorama político histórico	150
2. Economía y empleo	151
3. Dinámica del sector agropecuario. Relación con empleo y mercado laboral.....	153
4. Demografía	156
5. Pobreza y desigualdad en Honduras.....	156
B. Caracterización Socioeconómica de los Hogares Rurales Pobres.....	157
1. Composición de los ingresos de los hogares	157
2. Caracterización de los hogares rurales pobres según tipología de ingreso.....	159
3. Caracterización sociodemográfica de los hogares rurales pobres.....	159

4. Número de perceptores de ingreso, miembros del hogar y nivel de ingreso per cápita en 2002 y 2007.....	163
5. Conclusiones generales sobre la situación y evolución de los hogares rurales pobres en función de las políticas.....	164
C. Las Políticas Públicas de Reducción de la Pobreza y la Pobreza Rural en Honduras en la década 2000....	165
1. El contexto político de las políticas públicas en Honduras.....	165
2. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza.....	167
3. La política de Estado para el sector agroalimentario y el medio rural de Honduras 2004-2021...	169
4. Política para la equidad de género en el agro hondureño.....	170
5. Programas en el ámbito del fomento productivo.....	171
6. Los programas de Protección Social. Las Transferencias. El PRAF	173
7. Políticas de empleo	177
D. Coherencia de las Políticas Públicas con las características de los Hogares Rurales Pobres.....	177
E. Conclusiones.....	179
Bibliografía.....	181
Anexos	181

Capítulo XI

Caso Nicaragua

Ricardo Estrada

Perfil de la Pobreza Rural en Nicaragua.....	187
Introducción	188
1. Extensión y Evolución de la Pobreza y la Desigualdad	189
1.1. Pobreza.....	189
1.2. Desigualdad.....	190
1.3. Abatimiento de la pobreza.....	191
1.4. Características sociodemográficas de los hogares en situación de pobreza.....	192
2. Mercado de Trabajo.....	193
3. Producción Agropecuaria.....	195
4. Composición del Ingreso de los Hogares.....	196
5. Educación.....	197
6. Programas Sociales	200
7. Consideraciones finales	201
Referencias	202
Apéndice A. Métodos	203
Apéndice B. Cuadros y Figuras.....	208

Reconocimiento

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 las 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.

En este segundo tomo se presentan los cinco estudios de países que completan el total de diez considerados en el proyecto Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Estos son Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Raúl O. Benítez

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

Capítulo VII

Caso Bolivia

JOSÉ ANTONIO PERES ARENAS^(*)
GUSTAVO IGNACIO MEDEIROS URIOSTE^(**)

^(*) Economista con estudios de Maestría en Desarrollo Local y Municipios y Diplomado en Diagnóstico Territorial y Municipios, Universidad Mayor de San Simón-CEBEM. Postgrado en Programación y Gerencia de Mercadeo Agropecuario, Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), Lima-Perú. Licenciado en Ciencias Económicas. Especialista en Desarrollo rural y planificación. Director del Centro de Estudios y Proyectos s.r.l. (CEP) www.cep.org.bo.

^(**) Economista con estudios de Maestría en Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Maestrante de Desarrollo Rural Sostenible, CIDES/UMSA, La Paz-Bolivia. Especialista en Análisis económico con énfasis en el área rural y desarrollo agrícola. Actual Responsable de Gestión y Desarrollo de PROFIT-RURAL www.profit-rural.org

1. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL 2000-2010

1.1. Contexto político

La década anterior ha sido definida como un **periodo de crisis, inflexión y cambio**¹. Las políticas de ajuste estructural, iniciadas en 1985², entraron en crisis a fines de los años 90. En consecuencia, entre los años 2000 a 2005 se desató una fuerte inestabilidad política, social y económica, que puso en serio riesgo la institucionalidad democrática en el país. En el período hubo cinco presidentes, a través de elecciones nacionales y sucesiones constitucionales³. La pérdida de credibilidad en el sistema político tradicional y la emergencia de actores sociales y políticos, muchos procedentes de las organizaciones campesinas e indígenas, caracterizó el período⁴. En consecuencia, algunas instituciones públicas sufrieron ajustes en su estructura y funcionamiento, además de discontinuidad en sus políticas.

Con las elecciones nacionales de 2005 y la asunción a la presidencia de Evo Morales Ayma en 2006 (quien fue reelegido en 2009) se recupera cierta estabilidad. La primera gestión del Presidente Morales, representante del Movimiento al Socialismo (MAS), estuvo caracterizada por una agenda fundamentalmente política y signada por reiterados eventos electorales (Referéndums, Asamblea Constituyente y la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado –CPE–), además de un clima de polarización y confrontación política y social a nivel nacional y regional.

Cabe destacar que tanto en la Asamblea Constituyente como en los diferentes procesos electorales se develó una diversidad cultural y se potencializó la participación de indígenas y mujeres. Los temas de autonomías (departamentales e indígenas), regionalización y descentralización fueron contenidos prioritarios de la agenda. Desde hace seis años se asiste a un entorno auspicioso para las principales organizaciones indígenas y campesinas, así como para el desarrollo de su agenda. Varias de las demandas históricas del movimiento indígena y campesino están plasmadas en la CPE, aprobada luego del Referéndum de 2009.

1.2. Contexto macroeconómico

Luego de la crisis económica de los primeros años del nuevo milenio, desde fines de 2004 hasta el presente (agosto 2011) se mantuvo la **estabilidad macroeconómica** y una coyuntura económica favorable. La economía creció especialmente debido a la demanda externa y al incremento de los precios de las materias primas de exportación (gas y minerales). Es un **período conocido como de “bonanza económica”**.

¹ PNUD. Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia. La Paz, abril de 2007, p. 364.

² Luego de 10 años de dictaduras militares, en octubre de 1982, se recuperan las libertades democráticas. En 1985, después de una profunda crisis, se aplican las medidas de ajuste. En los 90, se impulsan las reformas de segunda generación: modificaciones a la CPE, en la que se reconoce a Bolivia como país pluricultural y multiétnico; Ley de Capitalización (1994, modalidad de privatización de las principales empresas estatales); Ley de Participación Popular -LPP (1994, modelo boliviano de descentralización); Ley de Reforma Agraria, INRA (1996), entre otras.

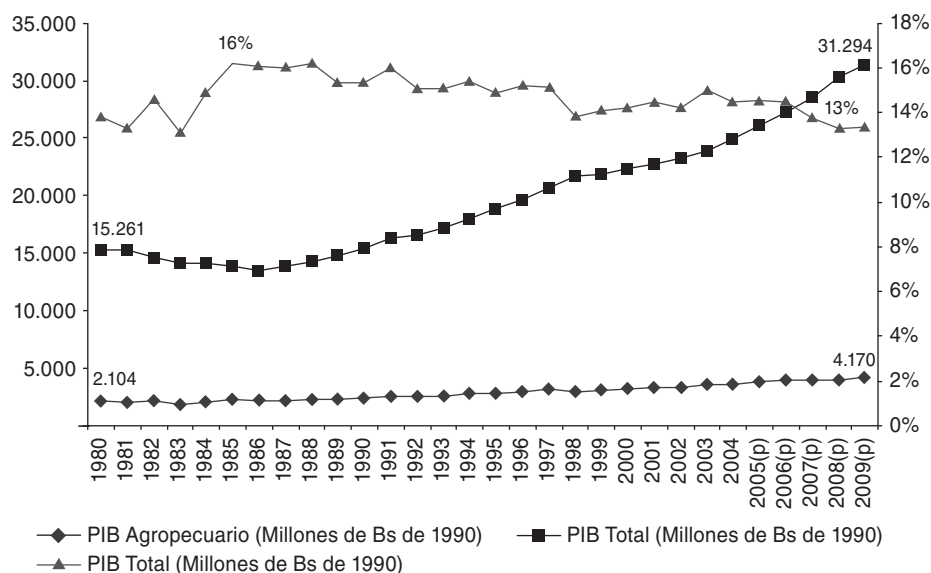
³ Banzer Suárez (1997-2001), Jorge Quiroga (2001-2002), Sánchez de Lozada (2002-2003), Carlos Meza (2003-2005), Eduardo Rodríguez (2005) y, el actual Presidente Evo Morales (2006-2010, primer período y 2010-2015).

⁴ Las movilizaciones sociales de 2000 (abril: Guerra del Agua en Cochabamba, y septiembre: en el Chapare y Altiplano de La Paz) y 2003 (septiembre y octubre: en Warisata, El Alto y La Paz) cuestionaron la estructura de poder. La agenda de octubre de 2003, surgida en la movilización social, expresaba una clara demanda y señal de cambio: Asamblea Constituyente; defensa de los recursos naturales; además de otros aspectos estructurales como tierra y territorio, recursos hídricos y la demanda de autonomías.

El PIB creció a un promedio de 3,7% desde 2000 a 2010, destacándose el segundo quinquenio (2005-2010) cuyo promedio fue de 4,6%. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), el PIB per cápita se incrementó de US\$ 1.010 en 2005 a US\$ 1.683 en 2009. Por ello, organismos internacionales consideran que Bolivia está en camino a graduarse como "país no concesional", para subir a la categoría económica de otras naciones latinoamericanas. Es decir, "dejará de ser un país pobre y pasará a ser un país de ingresos medianos"⁵.

La inflación, en general, se mantuvo controlada. A partir de 2006 se logró revertir la tendencia histórica de recurrentes déficit fiscales. Las exportaciones se incrementaron de manera significativa (principalmente hidrocarburos y minerales), de algo más de US\$ 1.000 millones en 2000 a cerca de los US\$ 7.000 millones en 2008. En Bolivia, prevalece una economía primaria exportadora, altamente dependiente del comportamiento de los precios del mercado internacional. Aún no ha logrado cambiar esta matriz productiva, que la hace vulnerable frente a las modificaciones de los precios de sus rubros de exportación, fundamentalmente gas, minerales y agroindustria, principalmente soya. Las reservas internacionales netas (RIN) aumentaron notablemente de US\$ 1.085 millones, en 2000, a más de US\$ 10.000 millones, a febrero de 2011 (alrededor del 50% del PIB).

Gráfico N° 1
Participación del PIB agropecuario sobre el PIB Total



Fuente: Elaboración con base en datos del INE.

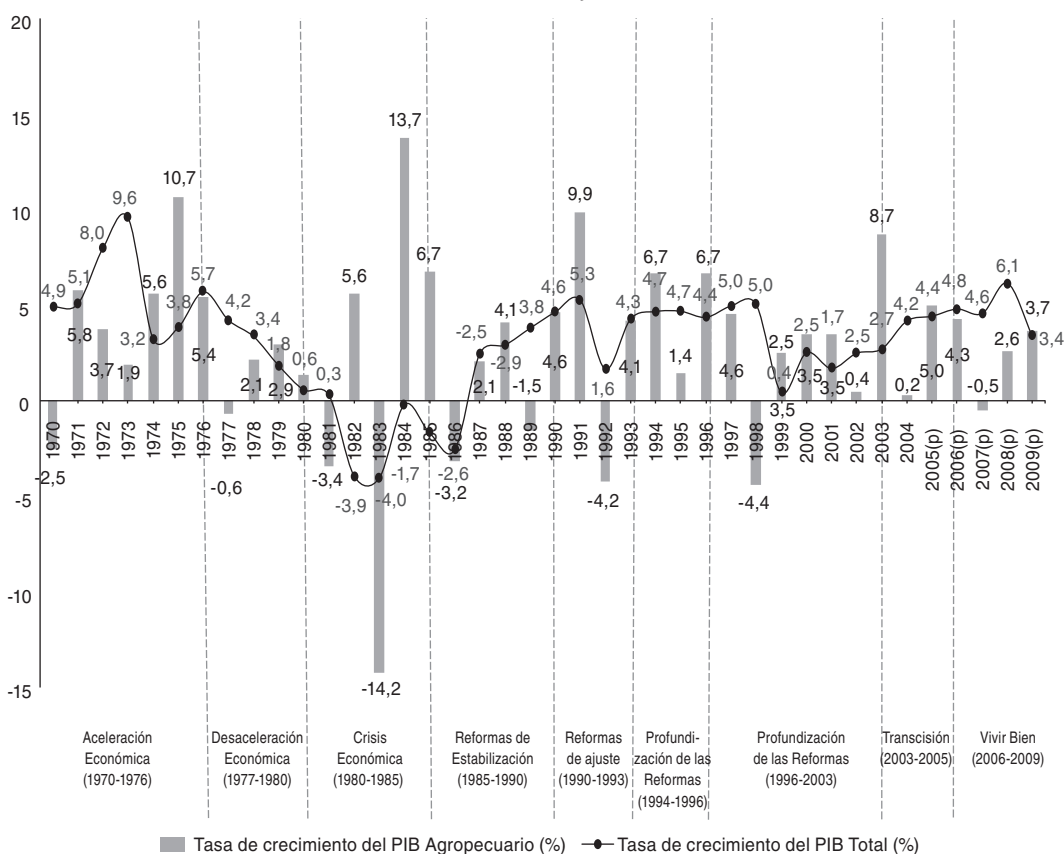
Por otro lado, el sector agropecuario ha tenido históricamente un importante aporte al PIB. La economía boliviana, evaluada por el PIB Total y el sectorial agropecuario, presenta una tendencia creciente entre 1980 y 2009, donde la participación del sector fluctúa entre 13% y 16%. En promedio, en estos 29 años, el sector agropecuario aportó con cerca del 15% del PIB boliviano. Los últimos cinco años (2005 a 2009), en promedio, el aporte de las industrias manufactureras fue del 17% y de la extracción de minas y Canteras (hidrocarburos y minerales) fue del 12%. En el sector agropecuario, destaca (considerando dicho 15% igual al 100%) que la contribución de los productos agrícolas no industriales es del 44%, de los productos

⁵ Declaraciones de Óscar Avello, representante del Banco Mundial (BM) en Bolivia. Agencia ABI 13/06/11. En: http://www.ibce.org.bo/principales_noticias_bolivia/13062011/noticias_la_prensa_bolivia.asp?id=20654.

agrícolas industriales es del 20%, de la coca el 1%, de los productos pecuarios el 29% y de la silvicultura, caza y pesca del 6%.

En el Gráfico N° 2 se puede apreciar la relación de las fuertes caídas del PIB, con el cambio de modelos económicos. Pero también muestra la mayor variabilidad del PIB Agropecuario frente al PIB total, principalmente por los efectos climáticos adversos. Así, desde 1970, el PIB agropecuario ha crecido en aproximadamente 2,74%, mientras que el PIB total lo hizo a 3,1%. La mayor tasa de crecimiento del PIB agropecuario se presentó el año 1984 (13,7%), como respuesta a la recuperación de los fenómenos climáticos de 1983.

Gráfico N° 2
Tasa de crecimiento del PIB total y PIB Agropecuario
(En Porcentaje)



Fuente: Elaboración con base en datos UDAPE 2009.

La incidencia del sector agropecuario, en la economía nacional, también se refleja en su participación en la Población Económicamente Activa (PEA). De acuerdo a UDAPE (2009a), la **Población Ocupada, en el área rural**, representa el 44% de la población total ocupada y el 42% de la **Población Económicamente Activa Total (PEA)**. El sector agropecuario tiene el mayor porcentaje de la PEA total, seguido de los servicios, el comercio, la industria y la construcción. Los trabajadores agropecuarios y afines representan cerca del 78% del total de la población ocupada del área rural. Este aspecto revela su importancia en la

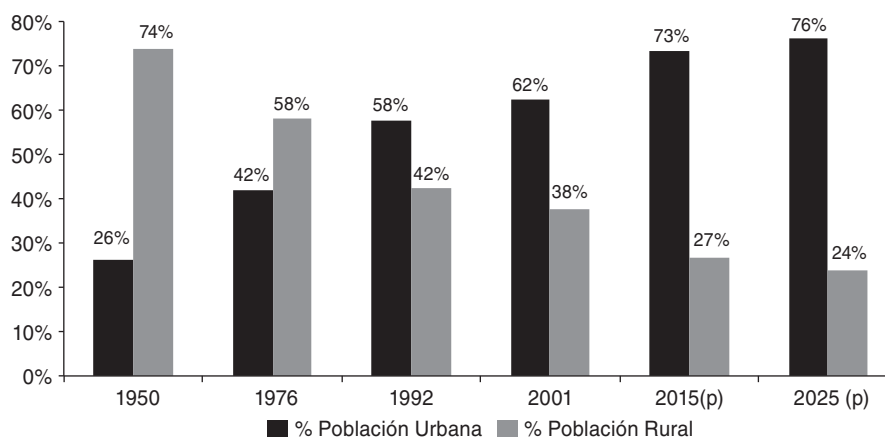
economía nacional, en su conjunto, pero –sobre todo– hace evidente la intensidad de la mano de obra, como factor productivo en el sector⁶.

Sin embargo, es cada vez **mayor el número de productores agropecuarios que diversifican sus fuentes de ingreso** y, a su vez, son cada vez menos las unidades agropecuarias, que obtienen ingresos única y exclusivamente de la producción agropecuaria. Este proceso se ha dado especialmente en el occidente del país, donde los riesgos en el proceso productivo son mayores y la estructura agraria impide o limita la expansión de la frontera agrícola. Otro cambio importante –además de la diversificación– en la estructura del empleo agropecuario, es el surgimiento de unidades empresariales y semiempresariales. Estas han tenido un crecimiento significativo, a partir de los años 90 y se han desarrollado, principalmente, en el departamento de Santa Cruz. Estas unidades contratan mano de obra y servicios de apoyo especializado, utilizan insumos mejorados y alta mecanización agropecuaria con miras al mercado nacional e internacional.

1.3. Aspectos sociodemográficos

En 1950, la población rural de Bolivia era de 1.995.500 habitantes (74%) y la urbana de 708.500 (26%). En el censo de 2001 se registra la población rural en 3.108.400 habitantes (38%) y la urbana en 5.165.800 (62%). De esta manera, se evidencia que en los últimos 50 años, la población rural en Bolivia –a pesar de haberse incrementado en algo más de un millón de personas– se redujo porcentualmente de 74% a 38%. Entre los censos de población de 1992 y 2001, el porcentaje de la población rural total se redujo en 4%, así como el porcentaje de la población rural entre los 15 y los 64 años de edad, como consecuencia de los procesos migratorios. Para 2010, el INE estimaba una población total de 10,4 millones de habitantes, de los cuales el 33,6% representaba al área rural.

Gráfico N° 3
Participación de la población urbana y rural



Fuente: INE, Censo 2001 y, Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano (OIT/FNUAP). Extraído de UDAPE-2009.

La tendencia es hacia una mayor urbanización del país, como se advierte en el gráfico. Sin embargo, este fenómeno está aparejado con una nueva ruralidad, entendida esta como una estrecha articulación entre lo rural y lo urbano. Las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, La Paz, El Alto y Cochabamba concentran a la

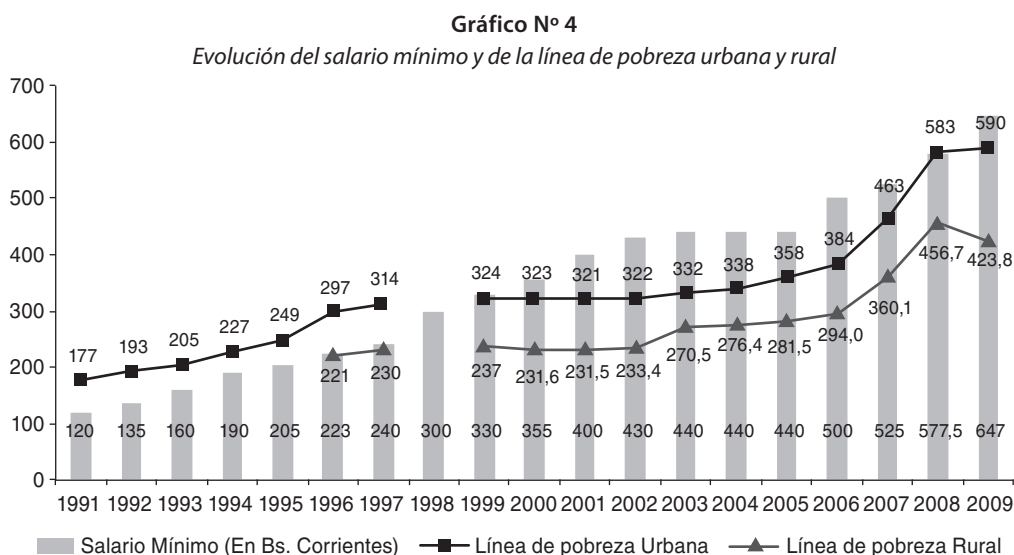
⁶ Esta participación cae al 39,6% cuando se considera el nivel nacional.

mayor parte de los habitantes, muchos migrantes del área rural, y son los principales centros de atracción de la población. También se evidencia el papel cada vez más importante –en este nexo– de las ciudades denominadas intermedias (Challapata, Patacamaya, Norte Integrado de Santa Cruz, etc.), así como de las ciudades/centros poblados fronterizos (Cobija, Yacuiba, Puerto Suárez, Desaguadero, etc.), especialmente por su dinámica comercial y el contrabando.

Además, las unidades económicas campesinas e indígenas, en el marco de sus propias estrategias de vida, combinan actividades agropecuarias con las no agropecuarias, donde el peso de los ingresos monetarios es mayor en las segundas actividades, conllevando procesos de “descampesinización”. Las dinámicas de la migración, especialmente rural-urbano, se han acentuado en los últimos años.

En el ámbito de la emigración, el flujo poblacional se orienta principalmente hacia dos países vecinos (Argentina y Brasil) y hacia España y Estados Unidos. A mediados de la última década, la emigración hacia España fue creciente. Por ello entre 2006 y 2009 se observa un incremento en las remesas (de US\$ 528 a 1.018 millones). Sin embargo, desde 2008, la migración al país europeo disminuyó, debido a los controles migratorios impuestos a partir de ese año y a la crisis económica española. En consecuencia, las remesas obtenidas, para 2010, disminuyeron a US\$ 769 millones. Durante 2010, las remesas de los bolivianos en el exterior no llegaron a US\$ 1.000 millones luego de superar por tres años dicha cifra⁷.

El gráfico siguiente muestra la evolución de la línea de pobreza por ámbito geográfico y su comparación con la evolución del salario mínimo nacional. Se aprecia, por un lado, que la línea de pobreza urbana es superior a la rural, pero ambas conjuntamente con el salario mínimo con tendencia creciente en el tiempo, pero con mayores tasas de crecimiento en los últimos años. Por otro lado, se aprecia que el **salario mínimo** a 2011 es de Bs.815 (aprox. US\$ 117). Recién a partir de 2000 se ubica por encima de la línea de pobreza urbana como se muestra en el siguiente gráfico.



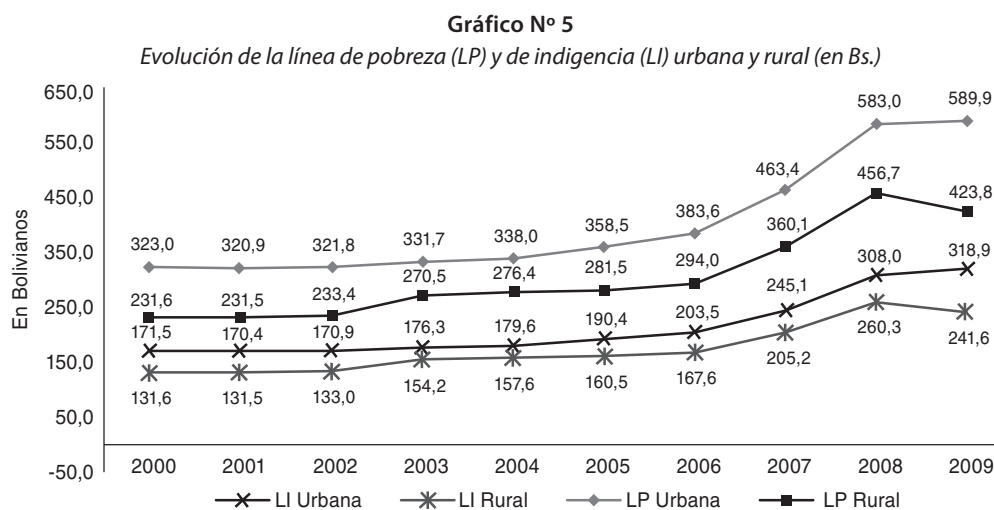
⁷ http://www.ibce.org.bo/principales_noticias_bolivia/22062011/noticias_ibce_bolivia.asp?id=20915.

La tasa de **desempleo** abierto, se mantuvo los años del período de referencia (2000-2010) entre el 7,3% y el 8,7%. Aunque los últimos tres años se ubica en promedio en 7,7%⁸. Sin embargo, un último estudio sobre el empleo ratifica que el mayor problema en el país tiene que ver con la calidad del empleo: alrededor del dos tercios de la población ocupada y 75 de la PEA se encuentra en el **sector informal** de la economía, que comprende a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, población que se desempeña en malas condiciones laborales, sin contratos de trabajo, ni seguro de salud ni beneficios sociales (indemnización, jubilación, etc.). El nivel de informalidad estimado en las ciudades capitales es del 65%, mientras que en el área rural es hasta el 90%. Este estudio considera que para disminuir la informalidad en 50% entre 2010 y 2015 se tienen que crear alrededor de 365 mil empleos por año⁹.

1.4. Caracterización y evolución de la pobreza

Una aproximación a la pobreza a través del **enfoque de línea de pobreza** y la desigualdad nacional y urbano-rural 2000-2010, muestra una tendencia de mejoría de estos indicadores. Aunque, en futuros estudios, es necesario profundizar y complementar el análisis considerando que la pobreza es un tema multidimensional que no debe ser medido tan solo con la línea de pobreza y la carencia de bienes y servicios. Cabe señalar que si bien los hogares difieren entre sí en muchos aspectos, el análisis de pobreza trata a todos los hogares como unidades homogéneas, utilizando así una línea de pobreza única.

De acuerdo a UDAPE, la línea de pobreza urbana –como se aprecia en el Gráfico N° 5– evolucionó de Bs.323 (aprox. US\$ 52) en 2000 a Bs.590 (aprox. US\$ 85) en 2009. Mientras que la **línea de pobreza rural** de Bs.232 (aprox. US\$ 38) a Bs.424 (aprox. US\$ 61), en el mismo período de tiempo. Es decir, que para acceder a un nivel de vida adecuado, una persona en el ámbito urbano requiere Bs.590 mensuales (aprox. US\$ 85) y en el ámbito rural Bs.424 (aprox. US\$ 61). En el caso de la línea de indigencia, la tendencia es similar. En el área urbana el ingreso necesario para una canasta básica alimenticia, a fines de 2009 era de Bs.319 persona/mes y en el área rural de Bs.242 persona/mes (aprox. US\$ 46 y US\$ 35, respectivamente).

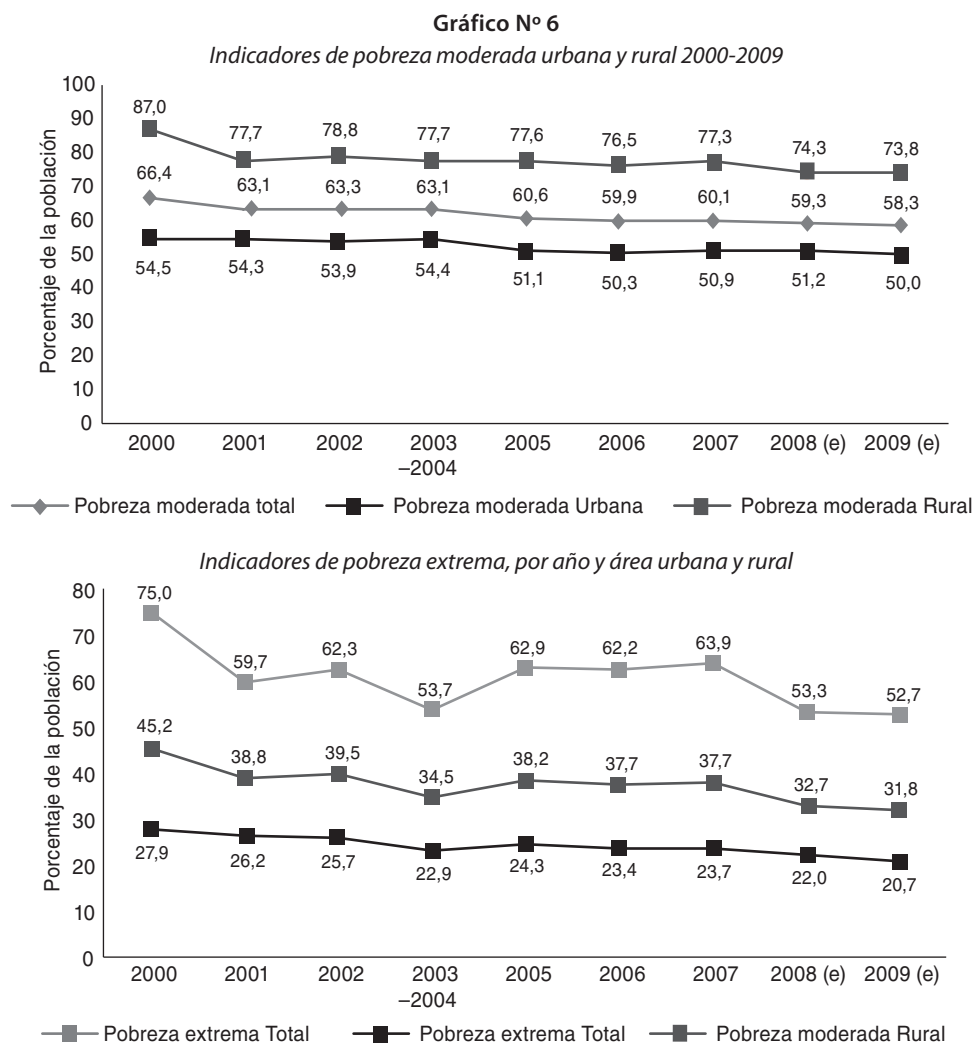


Fuente: UDAPE (2010) Dossier Estadístico N° 20.

⁸ Fundación Jubileo 2010: www.jubileobolivia.org.bo

⁹ Velasco, Enrique. El Derecho al Empleo Digno en el marco de las autonomías. INASET y Ayuda Obrera Suiza (AOS). La Paz, agosto 2010.

Según la misma fuente, la **pobreza moderada** a nivel nacional presenta una tasa de crecimiento negativa de cerca del 12%, pasando de representar del 66% el año 2000 al 58% en 2009 –del total de la población–, caída que para el área urbana implica el 8%, mientras que para el área rural llega al 15%, lo que se evidencia al pasar del 87% al 74% en una década la población pobre del total de la población rural. Se aprecia una disminución de la pobreza moderada, con mayor incidencia en el área rural.

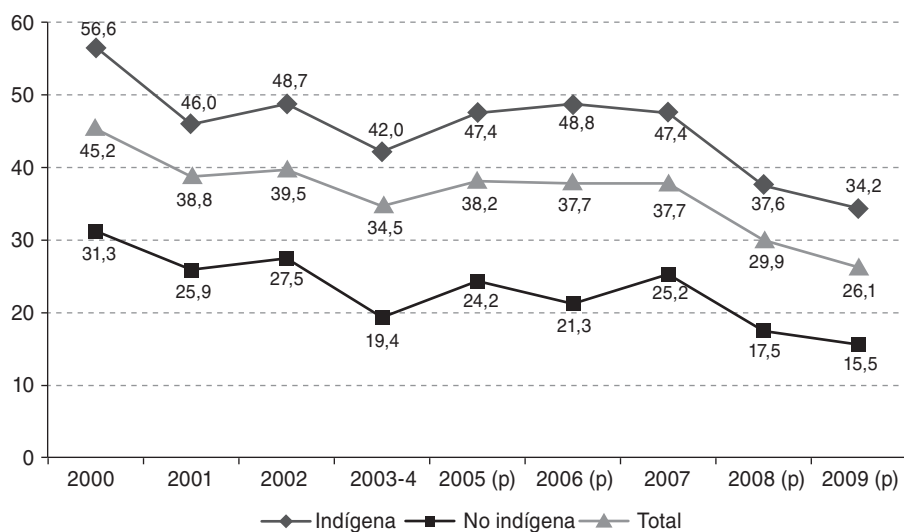
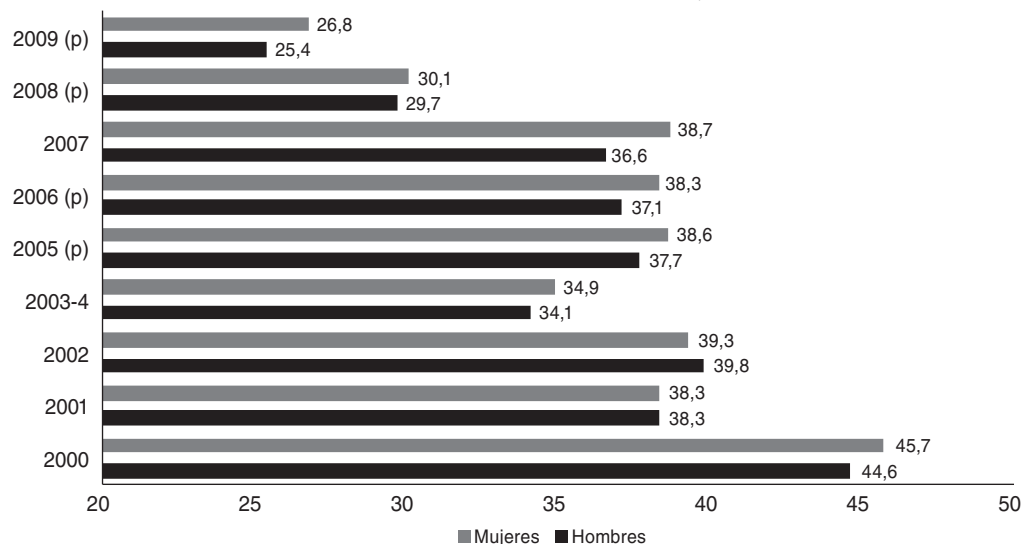


Fuente: UDAPE (2010) Dossier Estadístico N° 20.

La **pobreza extrema o indigencia** tuvo una reducción de 45.2% en 2000 a 32% en 2009 (13 puntos). En 10 años, se constata que tuvo una importante disminución la extrema pobreza que para el área urbana se expresa en 7 puntos. De 28% de la población urbana en esta condición en el año 2000 se pasa a 21% para 2009. Mientras que para el área rural, esta disminución ha sido aún mayor: 23 puntos (de 75% de la población rural en condición de pobreza extrema en 2000 se bajó a cerca del 53% en 2009).

La pobreza extrema afecta de igual manera a hombres y mujeres, presentándose una leve diferencia, cercana al 1% en el periodo 2000 a 2009, con una mayor incidencia en las mujeres respecto a los hombres.

Gráfico N° 7
Evolución de la Pobreza Extrema por sexo y CEL

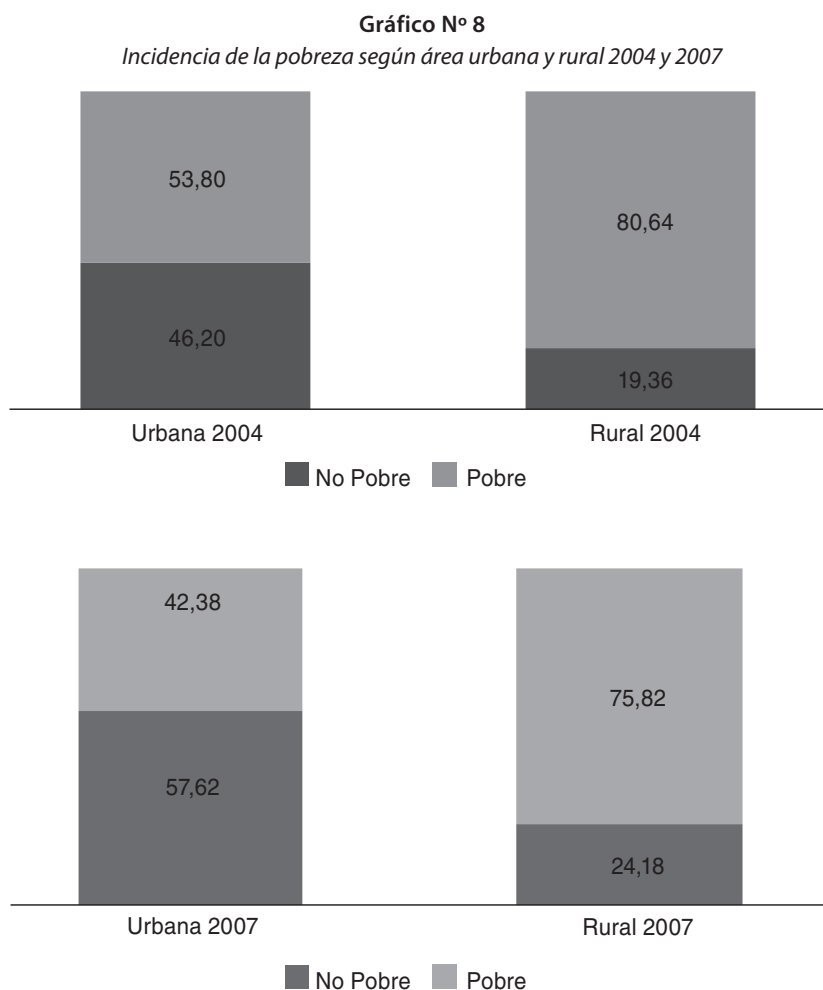


Fuente: Con base en los informes de progreso de los ODM (2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

A su vez, si se desagrega por población indígena y no indígena, de acuerdo a la Condición Étnico Lingüística-CEL¹⁰, se observan grandes diferencias, donde la incidencia de la pobreza extrema en la población identificada como indígena es más que el doble frente a la población no indígena (34% y 15% para

¹⁰ La CEL combina la autoper pertenencia a un grupo étnico con el idioma que habla y el idioma materno de las personas. Ver: Molina, R. y Albó, X. Gama étnica y lingüística de la población boliviana. La Paz, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, 2006.

2009), no obstante la reducción de la pobreza extrema de la población indígena desde 2000, donde 57% de su población era pobre extrema, pasando a representar el 34% en 2009.



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

De acuerdo a la información procesada por CEPAL y proporcionada por FAO, referente a las Encuestas Continuas de Hogares (ECH), recabadas en Bolivia el 2003/4 y 2007, al analizarse la **incidencia de la pobreza**, se tiene que el año 2004 en el área urbana llegaba al 53.8% y al 80.6% de la población en el área rural, datos que para 2007 muestran una disminución, representando 42,4% en el área urbana y 75,8% en el área rural, como se aprecia en el Gráfico N° 8, aspecto que ratifica la tendencia de disminución de la pobreza en el país la última década, pero que se mantienen altos porcentajes de población con alto riesgo de caer en la pobreza (incidencia de la pobreza).

La importancia del sector agropecuario, en la economía nacional, también se refleja en su participación en la Población Económicamente Activa (PEA). De acuerdo a UDAPE (2009a), la **Población Ocupada, en el área rural**, representa el 44% de la población total ocupada. Según datos de la ECH, la población ocupada pobre estaba principalmente en el área rural –comparativamente a la urbana–, incrementándose

de 58% a 63% entre 2004 a 2007. El sector agropecuario tiene el mayor porcentaje (42%) de la **Población Económicamente Activa Total (PEA)**, seguido de los servicios, el comercio, la industria y la construcción. Los trabajadores agropecuarios y afines representan cerca del 78% del total de la población ocupada del área rural. Este aspecto revela su importancia en la economía nacional, en su conjunto, pero –sobre todo– hace evidente la intensidad de la mano de obra, como factor productivo en el sector¹¹.

La significancia que tiene el sector agropecuario en la ocupación de la población (ver Cuadro N° 1), se evidencia también en la ECH donde se tiene –a nivel nacional– una concentración de esta en el sector de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura: 38% en 2007. En el ámbito rural –en 2007– un 79% de la población ocupada generaba ingresos en este sector.

Cuadro N° 1
Principales sectores de ocupación según área geográfica 2004 y 2007

Actividad	Nacional		Urbano		Rural	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	37%	38%	7%	5%	73%	79%
Comercio por mayor y menor; reparación vehículos...	16%	14%	25%	22%	6%	4%
Industria manufacturera	11%	11%	16%	16%	5%	4%
Construcción	7%	7%	10%	10%	3%	3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5%	6%	8%	9%	1%	1%
Educación	4%	5%	5%	7%	3%	2%
Servicio de hoteles y restaurantes	6%	3%	8%	5%	3%	1%
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	2%	3%	3%	5%	1%	1%
Servicios comunitarios, sociales y personales	4%	3%	6%	5%	1%	1%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	2%	3%	4%	5%	0%	1%
Servicio de hogares privados que contratan servicios domésticos	2%	2%	3%	4%	0%	1%
Servicios sociales y de salud	2%	2%	2%	3%	1%	1%
Explotación de minas y canteras	2%	2%	2%	2%	2%	1%

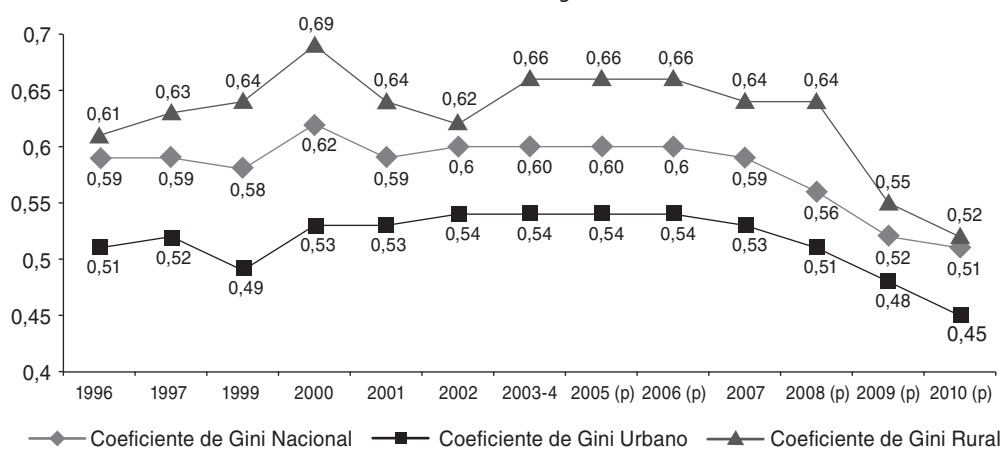
Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares - ECH.

A pesar de la importancia señalada, se observa que –según la actividad de ocupación, a nivel nacional–, en la agricultura, ganadería, caza y pesca se tiene los mayores niveles de pobreza (más del 80%). Sin embargo, cabe señalar que es cada vez mayor el número de productores agropecuarios que diversifican sus fuentes de ingreso y, a su vez, son cada vez menos las unidades agropecuarias, que obtienen ingresos única y exclusivamente de la producción agropecuaria. Este proceso se ha dado especialmente en el occidente del país, donde los riesgos en el proceso productivo son mayores y la estructura agraria impide o limita la expansión de la frontera agrícola. Otro cambio importante –además de la diversificación– en la estructura del empleo agropecuario, es el surgimiento de unidades empresariales y semiempresariales. Estas han tenido un crecimiento significativo, a partir de los años 90 y se han desarrollado, principalmente, en el departamento de Santa Cruz. Estas unidades contratan mano de obra y servicios de apoyo especializado, utilizan insumos mejorados y alta mecanización agropecuaria con miras al mercado nacional e internacional.

¹¹ Esta participación cae al 39,6% cuando se considera el nivel nacional.

Finalmente, con relación al **nivel de desigualdad** entre los años 1996 y 2009, se observa que el coeficiente de Gini por ingresos a nivel nacional, ha mostrado un descenso en los últimos años, pasando de 0.59 en 1996 a 0.51 el 2010. Existe un menor nivel de desigualdad tanto en el área rural como urbana, aunque sigue siendo mayor a 0.5. Una importante disminución de la brecha se constata entre los años 2007 y 2008, muy probablemente relacionada a la implementación de nuevas políticas de transferencias monetarias directas a grupos más vulnerables (Bono Juancito Pinto a la niñez en edad escolar). Para el 2009, la caída es mayor, especialmente en el ámbito rural, lo cual podría deberse en parte a la ampliación de la cobertura del Bono Juancito Pinto y al inicio del pago del Bono Juana Azurduy de Padilla. En todos los años de análisis, los mayores niveles de desigualdad se observan en el área rural, cuya tendencia ha ido también en decrecimiento, bajando de un coeficiente de Gini de 0.61 en 1996 a un 0.52 el 2010.

Gráfico N° 9
Evolución del coeficiente Gini, según área de residencia



Fuente: UDAPE, informes de progreso ODM (2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

En síntesis se puede señalar que los niveles de pobreza –especialmente la extrema pobreza– han disminuido en el país. Es muy probable, si las condiciones generales del país continúan como en la segunda mitad de la década de 2000, que se cumpla e incluso mejore la meta prevista para el 2015 de llegar a un 24,1% de pobreza extrema. También destaca la disminución de la brecha. Sin embargo, a pesar de la mejoría de los indicadores mencionados, en el ámbito rural se mantienen altos niveles/indicadores de pobreza, especialmente en la población indígena y la desigualdad sigue con un coeficiente de Gini por encima del 0,5%.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES 2000-2010

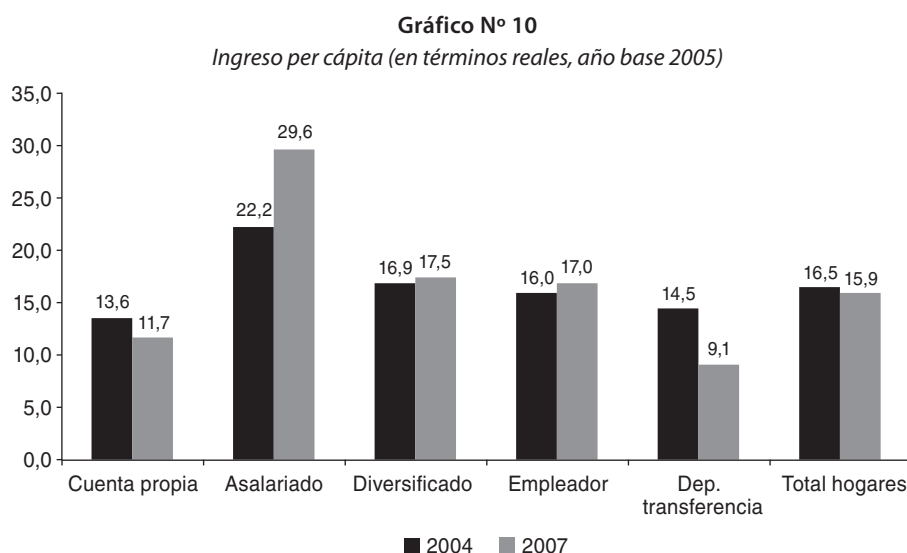
2.1. Composición de los ingresos de los hogares rurales pobres, según tipología de ingresos

A continuación, con base en la información procesada por CEPAL y proporcionada por FAO-RLC, referente a las Encuestas Continuas de Hogares-ECH recabadas en Bolivia el 2003-2004 y 2007¹², se presenta la caracterización de los hogares rurales pobres de acuerdo a la tipología de ingresos.

¹² Se debe señalar que la información presentada en este acápite proveniente de las ECH realizadas por el INE, no es comparable con las líneas de pobreza e indigencia presentadas en el acápite anterior, debido a los procesos llevados a cabo por CEPAL.

2.1.1. Ingresos per cápita de los hogares rurales pobres

El **ingreso per cápita** (en términos reales, con año base 2005) en hogares pobres del área rural, en 2004, variaba entre 13,6 dólares mensuales en hogares cuyos ingresos se originaban de actividades por cuenta propia, hasta 22,2 dólares/mes, en hogares cuyos ingresos provenían principalmente de salarios. En 2007, los menores ingresos per cápita fueron aquellos percibidos por hogares cuyos ingresos dependían principalmente de transferencias, los cuales bajaron en casi cinco dólares/mes de 2004 a 2007. Asimismo, al igual que en el año 2004, en 2007, los mayores ingresos per cápita observados, se encuentran en hogares cuyos ingresos tenían como fuente principal los salarios.



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

2.1.2. Ingresos de los hogares rurales pobres según fuente principal de ingresos

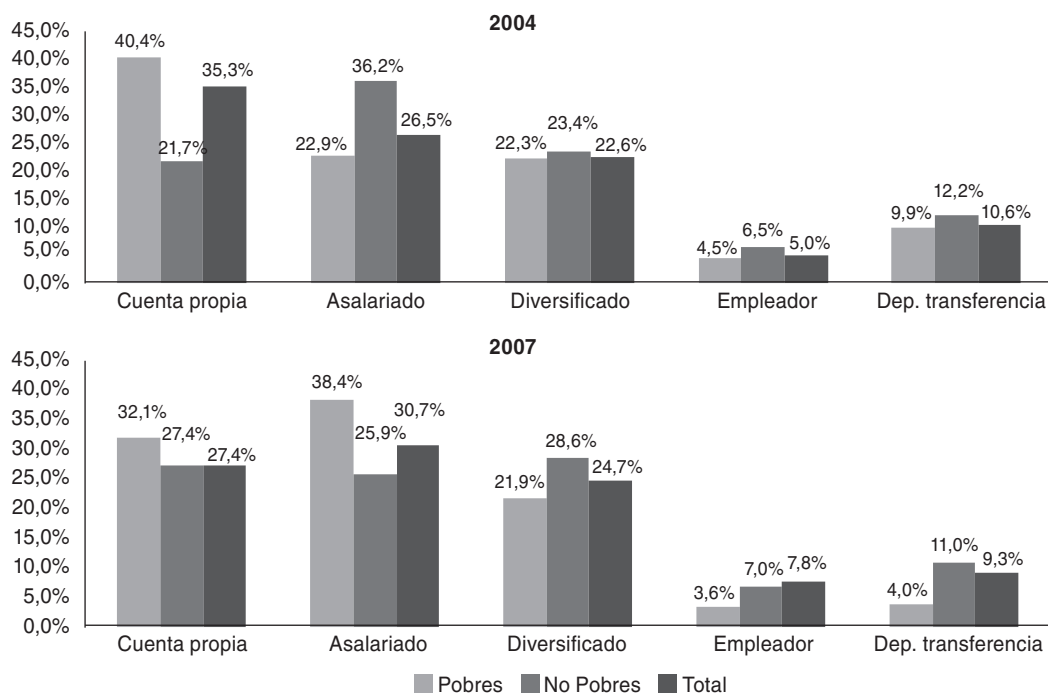
Como se muestra en el siguiente gráfico, del total de los ingresos de los hogares pobres rurales, para el año 2004 más del 40% corresponde a actividades por cuenta propia, aunque se aprecia una disminución de su peso relativo a 32% para el 2007 y un incremento de las otras fuentes de ingreso y ocupación, especialmente asalariado que sube en 15 puntos debido principalmente al aumento del ingreso promedio. Para el caso de los hogares no pobres, se tiene una mayor participación en 2004 de las actividades asalariadas (36%), aunque su importancia baja en 2007 (26%) y se nivela a las actividades por cuenta propia y diversificadas.

2.1.3. Índice/ratio de dependencia

El ratio de dependencia en hogares pobres del área rural muestra que existía un mayor grado de dependencia entre los miembros en hogares cuyos ingresos se originan de actividades como asalariados (2 miembros no ocupados dependían de 1 miembro ocupado) seguidos de aquellos hogares cuyos ingresos se originaban como empleadores (1 miembro no ocupado por 1 miembro ocupado). El menor grado de dependencia se encuentra en hogares cuyos principales ingresos provenían de transferencias, actividades por cuenta propia y diversificadas. El índice de dependencia (relación no ocupados/total de ocupados) para los hogares del área rural, en general y pobres y no pobres, no presenta diferencias significativas para el período de análisis. La relación es de uno a uno (un miembro desocupado por uno ocupado).

Gráfico N° 11

Participación en los ingresos totales de los hogares rurales pobres según fuente principal de ingresos para 2004 y 2007



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

Gráfico N° 12

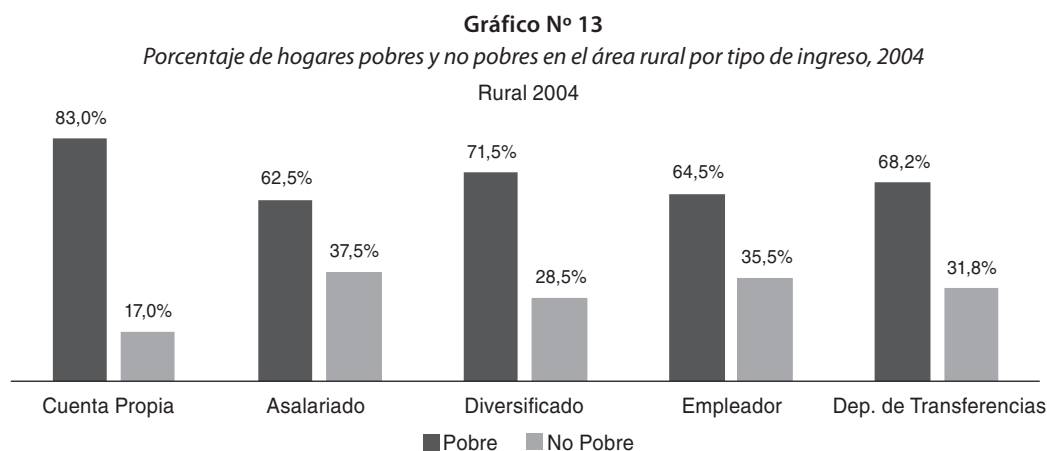
Ratio de dependencia de hogares pobres del área rural, 2004 y 2007



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

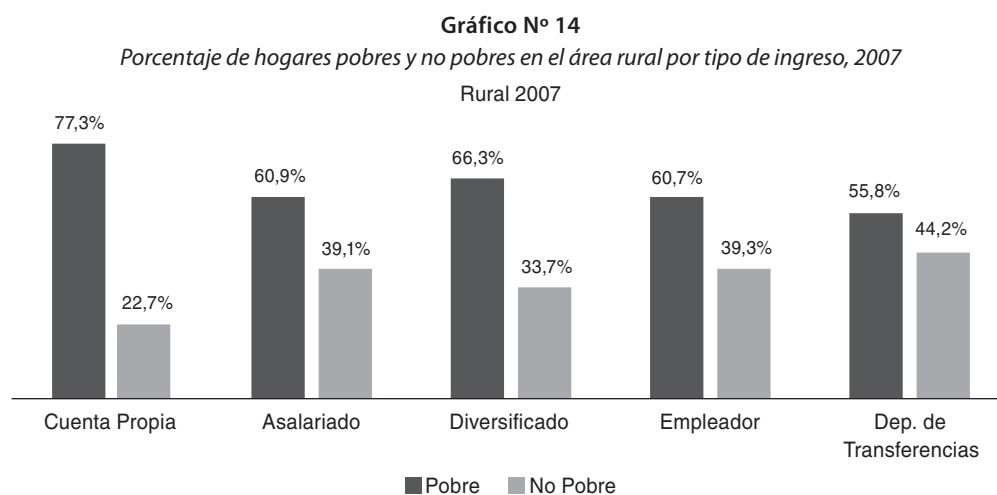
2.1.4. Hogares pobres y no pobres rurales según fuente principal de ingresos

Durante el año 2004, se observa que del total de los hogares rurales con ingresos por cuenta propia el 83% eran pobres y 17% no pobres, aspecto que denota una mayor brecha en comparación a las otras fuentes de ingresos; aunque se evidencia que esta característica en porcentajes menores también se presenta en los hogares diversificados y dependientes de transferencias. Es decir, es en este tipo de hogares donde se presentan los mayores niveles de pobreza.



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

Esta tendencia entre los hogares pobres y no pobres rurales en cada una de las fuentes de ingreso/ocupación se ha mantenido en 2007, aunque se constata –en tres años– una disminución de la pobreza en todos los grupos de hogares analizados por tipo de ingreso, especialmente en los tres mencionados tipos de hogares, particularmente en el caso de los dependientes de transferencias (reducción de 12 puntos). Sin embargo, en todos los casos –según tipo o fuente de ingreso–, prevalece en los años de referencia un mayor porcentaje de hogares rurales pobres respecto a los no pobres.



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

2.1.5. Estructura de los ingresos mensuales de los hogares pobres rurales

La estructura de los ingresos mensuales por fuente, de los hogares pobres rurales (Cuadro N° 2) no ha presentado variaciones en los años de referencia. La principal fuente de ingreso son los laborales (83%) y concentrada principalmente en el sector agropecuario por cuenta propia (40%), seguida de la no agrícola por salarios y agrícola por salarios (13%, respectivamente).

Cuadro N° 2
Estructura de los ingresos mensuales por fuente, de los hogares rurales (%)

Ingresos	Hogares rurales pobres	Hogares rurales no pobres	Total hogares rurales
Total	100	100	100
Laboral	83	79	82
Agrícola cuenta propia	40	17	34
Agrícola por salarios	13	11	13
Agrícola por empleador	5	6	5
No agrícola por cuenta propia	11	15	12
No agrícola por salarios	13	28	17
No agrícola por empleador	1	2	1
Por transferencias	16	19	17
Por pensiones/jubilación	1	7	2
Remesas	15	11	14
Transferencias públicas	0	0	0
Otras transferencias	0	1	0
Por otras fuentes	1	2	1

Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

En los ingresos no laborales resaltan los provenientes por remesas (15%). Llama la atención que en ambos años las transferencias públicas no tengan ningún peso en la estructura de los ingresos, dada la importancia que los diferentes bonos (particularmente la Renta Dignidad) han tenido, especialmente a partir de la segunda mitad de la década. Los ingresos con menor representatividad en los hogares pobres del área rural son los originados en ingresos por pensión/jubilación –en los no laborales– y empleador en el sector no agrícola, laboral.

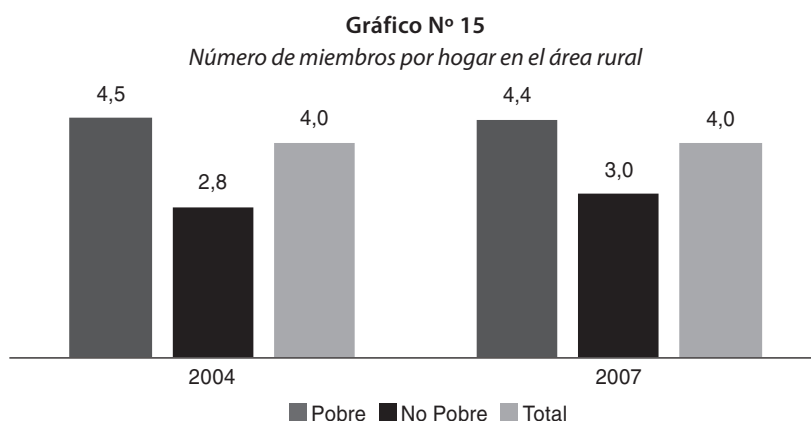
A manera de síntesis, se puede afirmar que los pobres en el área rural están principalmente en el sector agropecuario, con una predominancia de aquellos cuya fuente de ingresos es por cuenta propia. Si bien la pobreza en estos hogares ha disminuido entre los años 2004 a 2007, los indicadores siguen siendo altos y preocupantes. Se trata de aquellos hogares que se desempeñan principalmente en la agricultura familiar de autosubsistencia y de base campesina e indígena, que también tienen un papel importante en la provisión de alimentos de primera necesidad a los mercados rurales y urbanos.

Un segundo grupo que puede identificarse es el de los diversificados, los mismos que representan a los hogares rurales pobres que combinan diversas estrategias de vida tanto en los ámbitos rurales como

urbanos para la obtención de sus ingresos, aspecto que da cuenta de la importancia de las labores extra-prediales en las que se desempeñan. Un tercer grupo es el de los asalariados (agrícolas y no agrícolas), que por lo general no es visibilizado en las fuentes oficiales de información y que al parecer –y en tendencia– cobran cada vez más importancia. Finalmente, están los hogares dependientes de las transferencias, particularmente de las remesas, debido al incremento de las migraciones en la segunda mitad de la década.

2.2. Caracterización sociodemográfica de los hogares rurales pobres

2.2.1. Número de miembros por hogar, grupo etario y perceptores



Fuente: Elaboración propia. ECH.

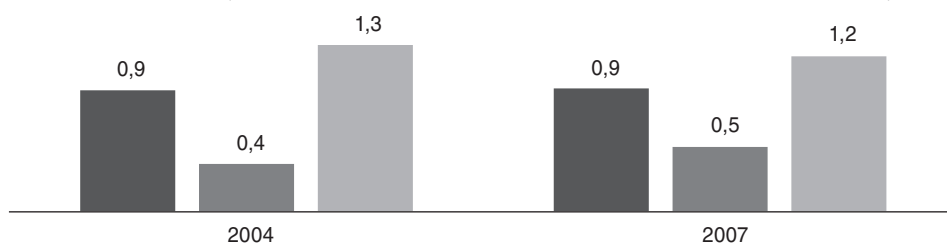
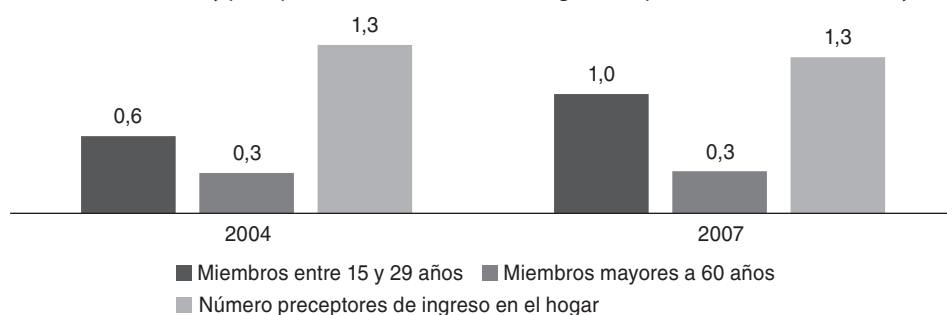
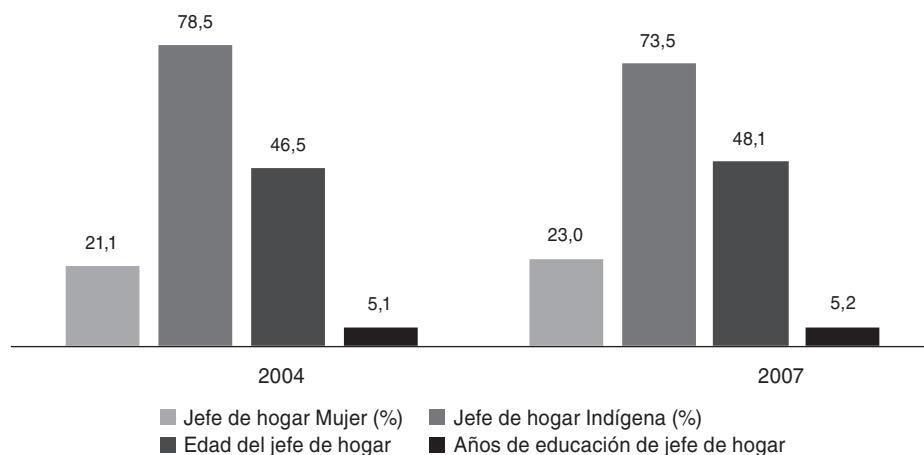
En general los hogares del área rural, en el período 2004-2007, están constituidos en promedio por cuatro miembros. Los hogares no pobres reportan en promedio hasta tres miembros, mientras que los hogares pobres registran más de cuatro miembros por hogar.

Respecto a las características por grupo etario de los miembros del hogar rural, se tiene que al menos uno está entre los 15 y 29 años, mientras que es muy escasa la población mayor a 60 años. Esto implicaría que la mayor parte de la población se encuentra entre los 30 y 59 años y en los menores de 15 años. En cuanto a los perceptores de ingresos se tiene, en promedio, uno por hogar.

La composición en promedio de un hogar pobre y no pobre del área rural no presenta diferencias significativas en términos de sus miembros entre 15 y 29 años y perceptores, aunque existe una leve predominancia de los mayores de 60 años en los hogares pobres respecto a los no pobres rurales, como se aprecia en el siguiente gráfico.

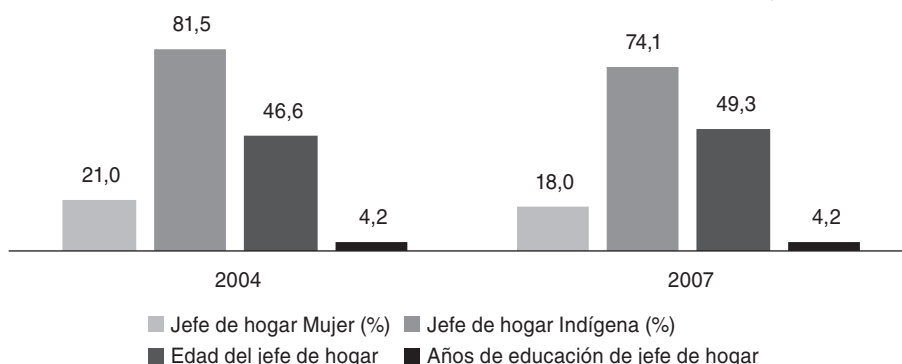
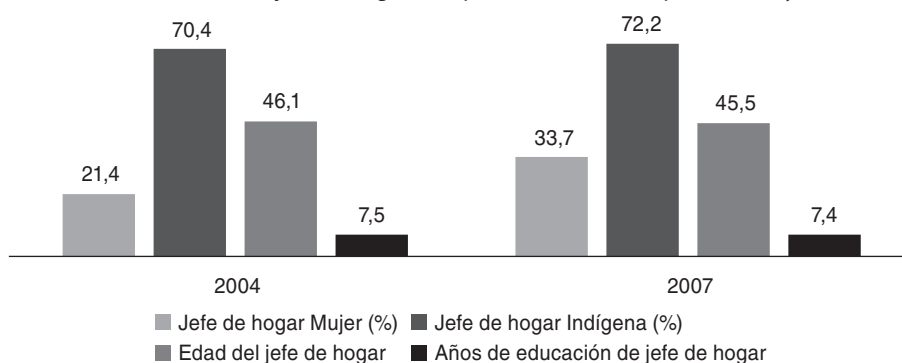
2.2.2. Características de la jefatura de hogar

La jefatura de hogar en el área rural en general es ejercida en su mayoría por hombres. Solamente se consigna un 21% mujeres jefes de hogar en 2004 y –con un leve crecimiento– un 23% en 2007. El nivel de identificación como indígenas de los jefes de hogar es destacable. Un 78.5% de los jefes de hogar se identifican como indígenas en 2004 y un 73.5% en 2007. La edad promedio varió entre 46 y 48 años entre los años 2004 y 2007, respectivamente. Los años de escolaridad se reportan bajos, hasta el nivel de primaria, con un promedio de 5 años.

Gráfico N° 16*Características etarias y perceptores de los miembros de hogares pobres del área rural, 2004 y 2007**Características etarias y perceptores de los miembros de hogares no pobres del área rural, 2004 y 2007**Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.***Gráfico N° 17***Características de los jefes de hogares del área rural 2004-2007**Fuente: Elaboración propia. ECH.*

En los hogares rurales pobres, la identificación de las jefaturas de hogar como indígenas es significativa y en mayor proporción que en el caso de los no pobres: 81% en 2004 y 74% en 2007. La edad promedio de los jefes de hogar es mayor con respecto a los no pobres (47 años en 2004 y 49 en 2007), mientras que los años de educación, también en promedio, de los hogares pobres es mucho menor (4 años) que en el caso de los no pobres. La participación de las mujeres en tanto jefas de hogar también es menor (18% en 2007) en el caso de los hogares rurales pobres respecto a los no pobres.

Gráfico N° 18

Características de los jefes de hogares pobres del área rural para el 2004 y 2007*Características de los jefes de hogares no pobres del área rural para el 2004 y 2007**Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.*

En el caso de los hogares rurales no pobres, los jefes de hogar identificados como indígenas estuvieron alrededor del 70% en los años de estudio; la edad promedio entre los 46 y 45 años y los años de escolaridad alrededor de 7,5 años. La participación de la jefatura de la mujer subió entre 2004 y 2007 en un 12% aproximadamente.

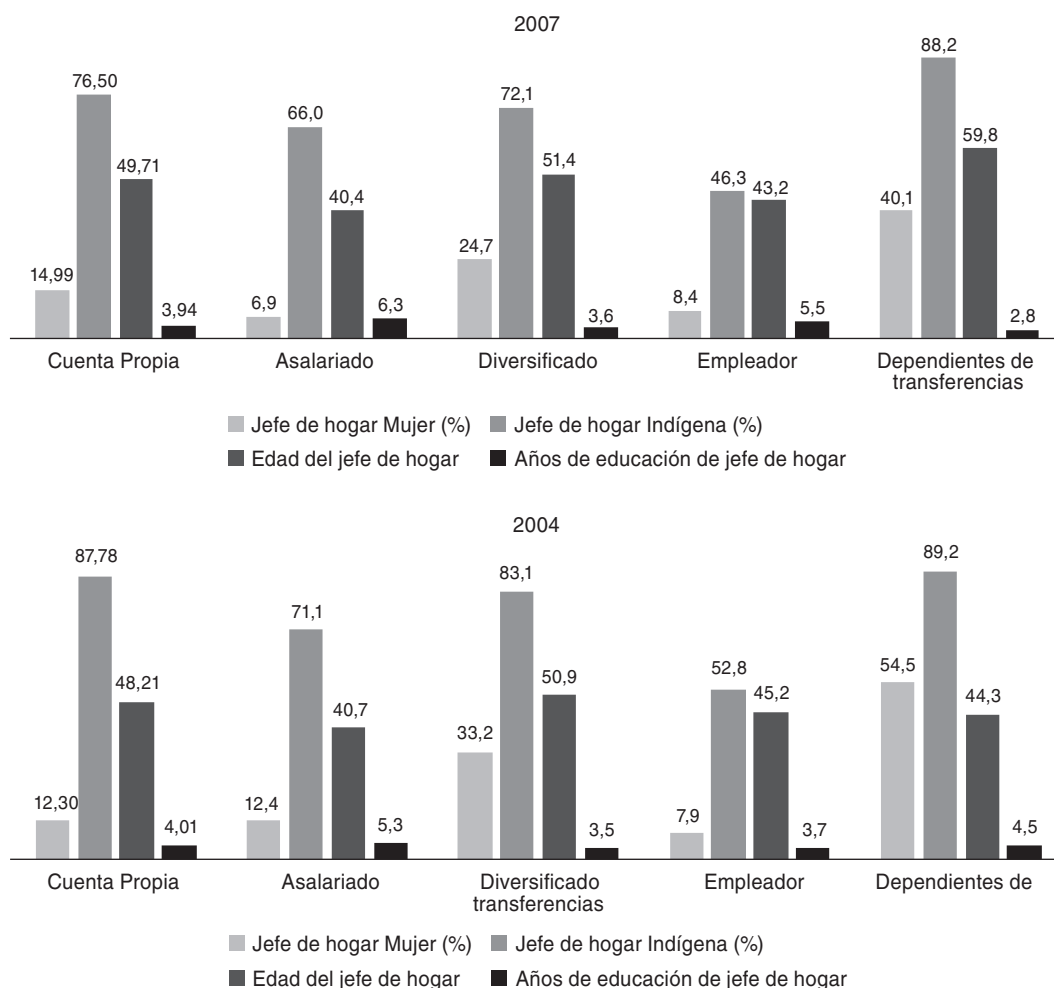
Por otro lado, los hogares con ingresos provenientes de transferencias estuvieron liderados principalmente por mujeres. Mientras que aquellos hogares pobres del área rural cuyos ingresos provienen de actividades como empleadores (2004) y asalariados (2007) presentan la menor participación de jefas de hogar.

Todos los hogares pobres del área rural, independientemente de la fuente de ingreso, se identifican mayoritariamente por jefes de hogar como indígenas. Destacan los hogares cuyos ingresos provienen principalmente de transferencias (alrededor del 89%). La edad promedio del jefe de hogar, según la tipología de ingreso utilizada en este estudio, entre 2004 y 2007 varió entre los 40 años (en hogares cuyos ingresos provienen principalmente de salarios) hasta los 54,5 años en 2004 y 59,8 años en 2007 (en hogares cuyos ingresos provienen principalmente de transferencias).

En cuanto al nivel de educación de los jefes de hogar pobres del área rural, se observa que los hogares con el menor nivel de educación son los diversificados, con alrededor de 3,5 años promedio de escolaridad. Los jefes de hogares cuyos ingresos dependieron principalmente de transferencias expresan una fuerte

Gráfico N° 19

Características de los jefes de hogares pobres del área rural, según tipo de ingreso para 2004 y 2007



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Continua de Hogares-ECH.

caída en cuanto a años de escolaridad: 4,5 años en 2004 a 2,8 años en 2007. Las jefaturas de hogar con mayores niveles de escolaridad (5,3 y 6,3 años) son los hogares dependientes de salarios.

En síntesis, los hogares rurales pobres cuentan con mayor número de miembros por hogar (4,4) que los hogares rurales no pobres (4), a su vez los hogares rurales pobres tienen mayor número de miembros entre 15 y 29 años (0,9) y mayores de 60 años (0,4), que los hogares rurales no pobres (0,6 y 0,3). Finalmente, señalar que en general la jefatura de hogar en el área rural es ejercida en su mayoría por hombres (entre 79 y 77% para el 2004 y 2007). En cuanto a la autoidentificación de CEL, más del 75% de los jefes de hogar se identifican como indígenas, y los años de escolaridad son en promedio de 5 años. Haciendo la diferencia entre hogares pobres y no pobres del área rural, los primeros reportan menor jefatura en manos de mujeres, mayor jefatura de hogares indígenas, mayor edad promedio del jefe de hogar y menores años de escolaridad.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA RURAL 2000-2010

3.1. Las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza: de la EBRP al PND y Plan Vida

En el período 2000-2010 las estrategias nacionales que buscaron enfrentar la pobreza en el país fueron básicamente tres: la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), el Plan Nacional de Desarrollo “Para Vivir Bien” 2006-2010 (PND), y el Plan Vida para la Erradicación de la Extrema Pobreza.

La EBRP

La EBRP fue parte de los programas de reducción de la pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés –*Poverty Reduction Support Programme*–), impulsados por el Banco Mundial (BM), en el marco de la negociación y condonación de la deuda externa (HIPC I y II, *Heavily Indebted Poor Countries*-Países Pobres Altamente Endeudados) con el asesoramiento del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹³. Bolivia fue de los primeros países en cumplir los requisitos establecidos por el BM y el FMI para beneficiarse del alivio de la deuda externa (HIPC II). Uno de los requisitos fue su formulación participativa, aspecto que supuso todo un esfuerzo y movilización, a través del Diálogo Nacional, que se llevó a cabo en el año 2000, bajo el gobierno de Hugo Banzer Suárez.

La EBRP se proponía reducir la pobreza a través del crecimiento económico como generador de condiciones para promover el desarrollo humano, facilitar un mejor acceso al mercado, fortalecer las capacidades productivas a través de la provisión de servicios básicos públicos, aumentar la protección y seguridad y promover la participación y ciudadanía para los pobres, en un contexto de uso racional de los recursos naturales.

Consideró cuatro componentes estratégicos relacionados: i) empleo e ingresos para la población pobre (fomento a pequeños productores agropecuarios a través del mejoramiento de la infraestructura productiva –caminos, riego y electricidad–, apoyo a micro y pequeñas empresas, fomento de la investigación y asistencia tecnológica); ii) desarrollo de capacidades (mejorar los servicios de educación y salud para incrementar la productividad de las personas, las condiciones del acceso al mercado de trabajo y la distribución futura de los ingresos-participación y equidad social); iii) incrementar la seguridad y protección social de los pobres (niñez, adultos, derechos de propiedad sobre la tenencia de activos y prevención de desastres); iv) promover la integración y participación y control social (reducir desigualdades y discriminación étnica, defensa de los derechos de las personas...). Incluía la equidad de género como tema transversal.

La EBRP no llegó a ejecutarse como tal, salvo en lo referido a la asignación/ejecución de los recursos condonados de la deuda. Se realizaron varias evaluaciones¹⁴, entre las que destacan las efectuadas por el

¹³ “En el año 2000, Bolivia fue uno de los países elegibles para un paquete de alivio de deuda bajo la segunda iniciativa HIPC.... Con la aprobación de la EBRP a principios de 2001 por parte de los Directorios del Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI), Bolivia reunió las condiciones necesarias para empezar a recibir asistencia bajo la iniciativa HIPC II”. Banco Mundial. Bolivia. Estrategia de Asistencia al País 2004 / 2005. Informe N° 26838 de 8 de enero de 2004, p. 116 y 117.

¹⁴ UDAPE. Estrategia para la Reducción de la Pobreza 2004-2007. Propuesta para la concertación. La Paz, 19 de agosto de 2003; CEDLA, CEPAS CARITAS y MCC. “Memoria del Seminario: A un año de implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”. La Paz, agosto de 2003. El ISS realizó seis informes de seguimiento a la EBRP, además de temáticos, uno de los cuales se refiere a la Pobreza Rural y Desarrollo en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Ver www.iss.nl/prsp

Instituto de Estudios Sociales de La Haya-Holanda (ISS, por sus siglas en inglés). Las principales apreciaciones que se pueden sintetizar son las siguientes¹⁵:

La EBRP fue parte de la ayuda condicionada y un requisito para la condonación de la deuda externa en el marco de los programas del BM (PRSP) y FMI (PRGF). Si bien fue un requisito impuesto desde afuera, “muchos actores nacionales se apropiaron de la idea de tener una estrategia de reducción de la pobreza y de diseñarla a través de un proceso participativo”¹⁶. Sin embargo, el propósito central del gobierno fue lograr el alivio de la deuda, más que un interés compartido y voluntad política en los procesos participativos y en la propia estrategia.

Dicotomía entre los procesos de consulta y de elaboración de la EBRP: importante participación en el diálogo por parte de las organizaciones sociales y de productores, empresariales, municipios e Iglesia frente a la influencia en la elaboración de la Estrategia por parte del gobierno y la cooperación internacional (CI). Los acuerdos del diálogo fueron un insumo para la EBRP, pero no fue lo más importante. La CI y el gobierno priorizaron sus propias agendas. El documento final no reflejó las demandas de la sociedad en el diálogo y más bien legitimaba las líneas de inversión y gasto corriente vigentes.

Falta de apropiación de la EBRP por parte de los actores sociales y protagonistas del diálogo. La consecuencia posterior fue la frustración y decepción de los actores por las expectativas generadas y no cumplidas.

Proyecciones económicas sobredimensionadas (crecimiento PIB estimado de 4 a 5,5% anuales), en un contexto macroeconómico recesivo. Los objetivos de la EBRP resultaban ambiciosos y sin claridad sobre su operativización, especialmente los referidos a la inclusión social.

Se destaca como resultados de este proceso: el establecimiento de un marco institucional con el Directorio Único de Fondos (DUF) y sus dos instrumentos el FPS y FNDR (aún con continuidad) para la asignación de recursos para la lucha contra la pobreza; la continuidad de una inversión progresiva de recursos hacia los sectores de educación, salud, e infraestructura social y productiva; los gobiernos municipales como los principales mecanismos de canalización y ejecución de los recursos HIPC, a través de la Política Nacional de Compensación (PNC) establecida en la Ley del Diálogo Nacional (LDN) que asignaba los recursos en función a fórmulas que priorizaban la inversión en determinados sectores y a favor de los municipios más pobres.

Durante el segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada se trató de dar continuidad, con modificaciones, a la Estrategia. En consecuencia, se formuló la “Revisión de la EBRP 2004-2007”, puesta a consideración de la Cooperación Internacional, en París, cuando en Bolivia se realizaban las movilizaciones de octubre de 2003, días previos a la caída del gobierno¹⁷.

¹⁵ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: “La Nueva Brillante Idea”? Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina. Resumen Ejecutivo Informe País Bolivia. Institute of Social Studies (ISS) Proyecto comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). La Haya, diciembre 2003.

¹⁶ Ibidem.: 19.

¹⁷ República de Bolivia. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Bolivia una alianza hacia las Metas del Milenio. XV Grupo Consultivo. París, 8 y 9 de octubre de 2003.

Durante la gestión de Carlos Mesa (2003-2005), se impulsó el Diálogo Nacional 2004, “Bolivia Productiva”, con el propósito de revisar la EBRP, basada en el impulso a las estrategias productivas integrales (EPIs). El énfasis continuó en los aspectos económico-productivos y en la urgencia de generar empleo e ingresos. Sin embargo, el diálogo se realizó en un ambiente de incertidumbre política y sus resultados tampoco se implementaron como estaban previstos.

El PND

Con el Gobierno de Evo Morales se cierra el ciclo de la EBRP. Se formula el **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010. Para Vivir Bien** que es aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272 de 12 de septiembre de 2007. El PND es crítico respecto al período anterior y a la EBRP. Busca el cambio de modelo y señala que la desigualdad y la exclusión social son producto del colonialismo y hacen parte del patrón primario exportador y del neoliberalismo, el mismo *“que debilitó al Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales”* así *“la ‘reducción de la pobreza’ quedaba, entonces, supeditada al mercado y a organizaciones de cooperación internacional”*¹⁸.

El PND se propuso enfrentar la pobreza, a través de la denominada Revolución Cultural y Democrática, iniciada con la posesión del Presidente Evo Morales. En el marco de las transformaciones propuestas (Asamblea Constituyente, Nacionalización de los Hidrocarburos y otros) plantea revertir las políticas y orientaciones establecidas hace 20 años, con la aplicación de las políticas de ajuste estructural, y desmontar el *“colonialismo y neoliberalismo, con el propósito de construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien”*. La finalidad del PND se centra en suprimir las causas que originan *“la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan”*¹⁹.

Sus principales estrategias se focalizan en cuatro ejes: i) Bolivia Digna: erradicar las diferencias económicas, sociales y culturales, a través del respeto a los derechos ciudadanos, ii) Bolivia Democrática y Participativa: el pueblo es corresponsable del desarrollo del Estado, dando lugar a una sociedad plurinacional y comunitaria, iii) Bolivia Productiva: transformar y diversificar la matriz productiva, en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo, iv) Bolivia Soberana: decisiones propias y autónomas, relación digna y armónica con el resto de los países y soberanía alimentaria y energética. Se planteó metas²⁰, entre las que destacan: tasa promedio de crecimiento del PIB de 6,3%; disminución de la pobreza de 63% en 2004 a 49,7% en 2011 y de la pobreza extrema de 34,5% en 2004 a 27,2% en 2011; reducción de la tasa de desempleo abierto de 8,7% en 2004 a 4% en 2011; incremento del ingreso per cápita de US\$1.000 en 2005 a US\$1.411 en 2011 y; disminución de la brecha, entre el ingreso del 10% más rico con el ingreso del 10% más pobre, de 29 veces en 2003 a 21 veces en 2011.

El Gobierno se enmarca en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al 2015. Aunque considera metas *“más amplias e integrales”* que se denominan *“ODM Plus”* o *“más allá de los ODM”*²¹.

¹⁸ República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006-2010. Junio de 2006: 5-6.

¹⁹ Villegas, Carlos. Ministro de Planificación del Desarrollo en la Presentación del Plan Nacional de Desarrollo. En: República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, junio de 2006, s/p.

²⁰ República de Bolivia. Plan Nacional..., *op. cit.*, p. 20.

²¹ UDAPE. Cuarto Informe: Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Asociados al Desarrollo Humano. Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) y Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). La Paz, noviembre de 2006, p. 9.

El PND en su política productiva, para la generación de ingresos y empleo, reconoce la heterogeneidad productiva, económica, política, social, cultural, territorial y comunitaria del país. De esta manera, plantea aplicar medidas diferenciadas de apoyo a la denominada economía plural y una política productiva inclusiva y de incentivos a la asociatividad, para favorecer la integración horizontal y vertical. Prioriza el apoyo a las asociaciones de productores y la micro, pequeña y mediana producción. El Estado –como promotor y protagonista del desarrollo– se plantea establecer la política de seguridad y soberanía alimentaria como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento productivo, para dotar oportunamente alimentos básicos y de consumo masivo a precios justos. Privilegia la producción nacional para el mercado interno y destina los excedentes a la exportación.

Las políticas y estrategias dirigidas a la implementación de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC) se basan en: la integralidad, la territorialidad, el enfoque comunitario, el impacto sobre las causas de la pobreza, la autogestión y la intersectorialidad. Esta última entendida como el desarrollo de procesos que apoyan la articulación sectorial de manera estratégica, para dar soluciones a las causas de la pobreza. Se espera que las propias decisiones comunitarias generen un proceso de movilización social y estatal para salir de la extrema pobreza. En la RPS-DIC, destacan:

- La Estrategia de Generación de Oportunidades y Activos Sociales para poblaciones con mayores niveles de pobreza, con los programas:
 - Mi Primer Empleo, ejecutado por el Ministerio de Trabajo con financiamiento del BM para jóvenes desempleados de bajos ingresos que viven en áreas urbanas y periurbanas de las principales ciudades del país²². El Programa no explicita una articulación con la dinámica rural. El Ministerio de Trabajo no cuenta con políticas sobre la problemática del empleo e ingreso rural.
 - El Bono Juancito Pinto –BJP– (instituido por DS N° 28899 de 26/10/2006) se ejecuta por el Ministerio de Educación. Junto a otras transferencias directas como los bonos Dignidad y Juana Azurduy de Padilla son consideradas de impacto directo para enfrentar la pobreza (ver acápite protección social).
 - Otro programa de transferencias directas, a cargo del propio Presidente, es “Bolivia Cambia Evo Cumple”, financiado con recursos del Gobierno de Venezuela. Se sabe que “entre enero de 2006 y abril 2010 desembolsó cerca de 290 millones de dólares con los que se ejecutó más de 3.000 obras de infraestructura en la mayoría de los municipios de Bolivia”²³. No se tiene información sobre los criterios de elegibilidad de los proyectos ni sus resultados.
 - Desnutrición Cero (PMD-0), ejecutado bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Deportes como una intervención intersectorial (ministerios de educación, salud, desarrollo rural, economía plural, agua y medio ambiente,...) a través del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y la participación de gobiernos departamentales, municipales y la sociedad. Su objetivo central era erradicar la desnutrición hasta el 2010 en niños/as menores de dos años. Priorizó 52 municipios, de

²² Busca incrementar la probabilidad de empleo de los jóvenes entre los 18 y 24 años que hayan completado al menos el octavo de educación primaria a través del desarrollo de habilidades (competencias laborales) en aula completada con pasantías en empresas del sector privado. Ofrece la formación de técnico medio en carpintería, metalmecánica, construcción civil y confección industrial. Las acciones de capacitación se realizan a través de Instituciones de Capacitación (ICAP).

²³ <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia50010-ampliaran-programa-bolivia-cambia-evo-cumple-con-us-100000-por-universidad.html>

acuerdo al índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional (VAN 4 y 5) y para una segunda fase 114 municipios.

- La Estrategia de Desarrollo Integral Comunitario, con su programa Comunidades en Acción: municipios rurales con extrema pobreza, construcción de un modelo comunitario con base en la identidad cultural y territorial y en los valores de solidaridad y reciprocidad propios de la comunidad. Movilización de valores, capacidades, decisiones autónomas, y mecanismos de reciprocidad, administración y autogestión comunitaria para erradicar la extrema pobreza.

A diferencia de las experiencias anteriores, la formulación del PND no ha conocido un proceso de diálogo y de participación ciudadana. Se realizó a inicios de la gestión gubernamental y, en general, se considera que ha marcado los principales lineamientos de la gestión de gobierno del Presidente Evo Morales y ha servido de referente para la formulación de los respectivos planes sectoriales. Varios de sus postulados son implementados por las diferentes reparticiones del gobierno y han sido incorporados en la nueva Constitución Política del Estado.

Sin embargo, se considera un plan amplio, con fundamentos que no terminan de definirse (como el “Vivir Bien”); discursivo y contradictorio con la ejecución práctica de las políticas y que no cuenta con indicadores específicos y mecanismos de seguimiento y evaluación. Tampoco derivó en programaciones operativas, en la formulación de un presupuesto plurianual y en una articulación –a través del sistema de planificación– con los niveles subnacionales. Su principal postulado de cambio de la matriz productiva queda pendiente y aún no se vislumbra la salida del país de su condición de economía primaria exportadora, manteniéndose la lógica extractivista, con fuerte dependencia de la economía global y de los precios internacionales de las materias primas.

No se conoce una evaluación oficial sobre el desempeño del PND; sin embargo, como en los anteriores planes, las metas macroeconómicas propuestas se muestran optimistas y sobredimensionadas, como la esperada tasa promedio de crecimiento del 6,3% para el período 2006-2010 (en el período la tasa de crecimiento fue de 4,6%), así como los niveles previstos de la inversión privada, extranjera y pública²⁴.

En las metas sociales se aprecia, como un aspecto importante, la continuidad de los ODM y un mayor nivel de su cumplimiento. Los resultados alcanzados de acuerdo a los datos oficiales son alentadores: la meta de bajar la pobreza extrema a un 27,2% hasta 2011 se logró superar antes de lo previsto (26,1% a 2009); la pobreza moderada se bajó a los parámetros previstos (49,7% hasta el 2011 y se alcanzó a 50,6% en 2009); se mejoró la meta establecida de reducir la brecha (coeficiente de Gini) a 0,58 en 2011, lográndose 0,51 en 2009; la meta esperada del ingreso per cápita de US\$ 1.411 también se rebasó (US\$ 1.683 a 2009) a²⁵.

El logro de los resultados señalados en gran medida se atribuye a la bonanza económica que vive el país, producto del contexto internacional favorable (precios de las exportaciones) y a la estabilidad macroeconómica. Ambos aspectos han permitido revertir la recesión económica de inicios de la década y generar un crecimiento de la economía.

²⁴ Ver: Loza, Gabriel. El Plan Nacional de Desarrollo: resultados y avances. Economía y Negocios. Suplemento económico de La Época. La Paz, del domingo 12 al sábado 18 de junio de 2011: 2-3.

²⁵ *Ibidem*.

El Plan Vida

Bajo el segundo gobierno del Presidente Evo Morales, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), en el marco de sus atribuciones, formuló el **“Plan Vida, para la Erradicación de la Pobreza Extrema”**. Parte de un diagnóstico de la pobreza coincidente con los anteriores planes²⁶. Considera como líneas de intervención:

- Alimentación y nutrición: mejorar las condiciones productivas para la provisión de alimentos y fortalecer hábitos alimenticios adecuados, con la ejecución del Bono madre niño “Juana Azurduy de Padilla –otorgado a mujeres embarazadas e infantes (menores de 2 años)– y del programa de alimentación complementaria escolar –para articular las necesidades de alimentación escolar, con el desarrollo económico local y las compras estatales–,
- Acceso a servicios sociales (educación y salud): acceso a los derechos de la ciudadanía (carnetización), transporte escolar y hogares-albergue, y programas de salud familiar, comunitaria e intercultural;
- Vivienda y servicios básicos en zonas rurales y periurbanas;
- Desarrollo de organizaciones sociales y comunitarias: fortalecer y empoderar a las organizaciones sociales y comunitarias, promover la recuperación/difusión de saberes populares/culturales y;
- Económico productivo: movilización/participación de las comunidades para incrementar la producción y productividad.

El “Plan Vida” luego de su formulación en 2009, no ha sido implementado en el marco de su enfoque y alcances propuestos. Finalmente, se puede concluir que –por lo general– en Bolivia los reiterados esfuerzos de planificación se han ejecutado parcialmente (en buena parte de los casos se quedaron en documentos) y no han tenido la continuidad esperada. Desde la recuperación democrática en el país (1982) y el Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (1984-1987), pasando por las diferentes estrategias y planes de desarrollo de los distintos gobiernos, con sus respectivos enfoques, visiones y énfasis (más Estado o más mercado), hasta el actual PND, de una u otra manera, han priorizado la lucha contra la pobreza, la solidaridad y equidad social así como la transformación productiva, la producción y productividad, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la satisfacción de las necesidades básicas (empleo e ingresos, salud, nutrición, educación, vivienda, saneamiento), la participación social, consolidación de la democracia y la búsqueda de lograr el bienestar o “Vivir Bien” de la población.

En términos conceptuales se evolucionó y avanzó desde iniciales visiones sectorialistas y con un sesgo fundamentalmente económico, pasando por enfoques de inclusión social y temática (medio ambiente, género, etc.) hasta llegar a conceptos más integrales y sistémicos como el desarrollo sostenible, con sus cinco dimensiones, y el actual paradigma del Vivir Bien que incluye valores culturales, aspectos intangibles

²⁶ Plantea que la pobreza y desigualdad en Bolivia se explicaría por: i) debilidades en el proceso de desarrollo y crecimiento a causa del patrón primario exportador de recursos naturales, ii) baja productividad del agro y de las empresas, ligada a la baja productividad laboral, iii) insuficiente e inadecuado desarrollo del capital humano, a consecuencia del acceso reducido a educación básica y iv) insuficiente inversión, destinada a la producción y provisión de servicios públicos.

y espirituales del ser humano y su relación armónica con la naturaleza. También el enfoque territorial del desarrollo ha cobrado fuerza, así como los procesos de participación social²⁷.

3.2. Planes y estrategias sectoriales: de la ETPA al PSDA 2011-2015 “Revolución Rural y Agraria”

Desde fines de la década de los 90 hasta el presente se han formulado al menos una media docena de planes y estrategias sectoriales que en sus propósitos y lineamientos han considerado el tema de la pobreza rural como uno de los aspectos prioritarios. La mayor parte tampoco ha llegado a ejecutarse debido tanto a los cambios de gobierno y su discontinuidad como al contexto de crisis que vivió el país en la primera mitad de la década de los años 2000.

Un importante antecedente de los planes y estrategias de la década de 2000, se encuentra en la **Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA)** formulada en 1996, bajo el primer Gobierno de Sánchez de Lozada, que pretendía contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la seguridad alimentaria, con una visión de desarrollo urbano-rural, la dinamización de la economía campesina, redistribución de la tierra, apoyo tecnológico, desarrollo humano y transformación productiva²⁸. Su enfoque estuvo alineado al desarrollo sostenible y a las reformas de segunda generación. No se ejecutó ya que se elaboró al final de la gestión de gobierno y no la consideró el siguiente (Hugo Banzer S.), que elaboró una nueva (PNDAR). Sin embargo, incluía diversos programas financiados por la cooperación internacional –hasta ahora vigentes por este apoyo– como el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) para la sustitución de cultivos de coca; el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) –actualmente, en su tercera versión, como “Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional” (PDCR)–, financiado principalmente por el BM, para el fortalecimiento de los gobiernos municipales en el desarrollo local e infraestructura productiva y social; el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria –PASA–; así como la temática de la tierra que se priorizó con la Ley INRA y que bajo el gobierno de Evo Morales se ajustó con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Ley INRA.

En la gestión 2000 (Banzer-Quiroga) se elaboró la **Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (PNDAR) 1999-2004**²⁹. Tuvo vigencia durante el período de gobierno y su ejecución fue parcial. Definió objetivos destinados a enfrentar las causas de la pobreza rural; coadyuvar a la seguridad alimentaria y a la producción y productividad; impulsar el desarrollo económico rural, el mejoramiento de los servicios de apoyo a la producción, el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, la sostenibilidad del proceso agroexportador; profundizar los programas de desarrollo alternativo para la erradicación de los cultivos de coca; promover el manejo sostenible de los recursos naturales renovables y la modernización de la estructura institucional del sector. En la PNDAR se repiten varios objetivos y lineamientos de la ETPA, aunque en el marco de su propio enfoque (economía social de mercado). No se conoce una evaluación de los efectos de la PNDAR respecto a su incidencia en la pobreza rural.

²⁷ Peres Arenas, José Antonio. Aproximación Histórica a los procesos de planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana-GTZ. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza-PADEP/GTZ, Componente 6 Planificación del Desarrollo. Editorial Quatro Hermanos. La Paz, diciembre de 2009, p. 118.

²⁸ Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA) 1996-2000. Ministerio de Hacienda. Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Presentación de Bolivia al Grupo Consultivo. París, 14-15 de marzo, 1996.

²⁹ Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (PNDAR) 1999-2004. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. La Paz, 1999.

En 2003 (segundo gobierno de G. Sánchez de Lozada y luego con Carlos Mesa), se formuló la **Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)**³⁰ y el Plan Nacional Estratégico de Innovación Tecnológica Sectorial (PLANITES), en concordancia con la EBRP. La ENDAR³¹ se focalizaba más a dinamizar a los pobres rurales con potencial. Entre sus lineamientos se buscaba mejorar la productividad y competitividad, con un enfoque de desarrollo económico local (DEL) y de cadenas productivas. Su objetivo final era contribuir a: incrementar el ingreso de los productores agropecuarios, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza rural, en un marco de equidad social y cultural. El PLANITES se quedó en la formulación del documento. La ENDAR no se pudo ejecutar debido al contexto de alta conflictividad política y social en el país.

Bajo el Gobierno de Evo Morales, en el marco del PND 2006-2010, se promulga la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, y se crea el Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Se elabora también el Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien, del MDRAyMA reformulado en 2007 a través del **Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal 2007-2010**³² con los objetivos de: i) avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria, ii) ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo y, iii) impulsar el uso sustentable de los recursos naturales. En 2010, se formula el nuevo **Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011-2015 (PSDA) denominado “Revolución Rural y Agraria”** (Resolución Ministerial de 8 de febrero de 2011), del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).

El Plan Sectorial del MDRyT 2007-2010, se enmarcó en el PND “Para Vivir Bien” y se considera que fue, en general, el referente para el accionar del Ministerio. No existe –al igual que en los anteriores planes y estrategias– una evaluación sobre sus resultados y menos respecto a los efectos con relación a los pobres rurales.

Como en los períodos anteriores, se reconoce una debilidad institucional del sector, expresada en permanentes modificaciones de su estructura, cambios del personal, limitada capacidad de gestión, dependencia de sus programas del financiamiento de la CI, baja coordinación interinstitucional, poca integración entre programas, tendencia a la dispersión de acciones y excesivo centralismo que dificulta una efectiva articulación con los niveles subnacionales, la operacionalización de los programas y la efectiva implementación de las políticas públicas

Como se mencionó, varios de los proyectos que se desarrollaban en anteriores gestiones de gobierno, con el apoyo de la CI, han tenido continuidad en el marco de su incorporación en los programas establecidos por el Plan, como los casos del Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) financiado por el BM y del proyecto de Desarrollo Económico Local Agropecuario (DELA) con el apoyo de Dinamarca en el Programa EMPODERAR; PASA, financiado principalmente por la UE en el Programa CRIAR y el FONADAL del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, también con financiamiento de la UE, entre otros.

³⁰ Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA). La Paz, junio de 2005.

³¹ MACIA. Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Resumen Ejecutivo. Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA) y Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz, s/f., p. 3.

³² La **revolución rural** busca: Implementar intervenciones integrales, para mejorar los sistemas productivos rurales. Promover una economía rural, que considere lo estatal, los emprendimientos mixtos y privados comunitarios. Facilitar la tecnificación y la mecanización. La **revolución agraria** busca: Transformar la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques. Eliminar el latifundio. Revertir las tierras ociosas. Distribuir la tierra a campesinos, indígenas y originarios, a través del desarrollo de asentamientos humanos. La **revolución forestal** es el impulso al aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad.

El alineamiento de estos proyectos con la política pública permitió su continuidad y, en gran medida son considerados por el propio gobierno como exitosos. Estos programas, como otros apoyados por la FAO, PMA, PNUD y cooperación bilateral, tienen como beneficiarios a los pobres rurales (ya sea con potencial o considerados pobres extremos). Cabe señalar que si bien el peso de la CI en el país ya no es el de antes –que llegó a constituir el 8% del PIB–, en desarrollo rural mantiene su importancia ya sea a través de los programas/proyectos oficiales como por medio de una diversidad de ONG. Estas últimas con una importante presencia en las zonas consideradas de extrema pobreza.

Otra continuidad y que se ha visto fortalecida, es la relativa a la prioridad que se dio al saneamiento y titulación de tierras. La realidad de la estructura agraria boliviana se ha ido transformando, especialmente la última década, a favor de la propiedad comunal y Tierras Comunitarias de Origen (TCO) desde la implementación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1715 de 1996, conocida como Ley INRA) y de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (Ley N° 3545 de 2006). Se puede afirmar que actualmente –en materia agraria– existe en general una tendencia a favor de las comunidades campesinas e indígenas³³.

Finalmente destaca la estrecha relación del MDRyT y gobierno con las organizaciones matrices campesinas e indígenas, que influyen en la política pública del sector. Una última norma que resalta al respecto es la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, (Ley N° 144 de 26 de junio de 2011) que contempla 16 políticas y tiene como propósito lograr la soberanía alimentaria.

En el caso rural y agropecuario, en el período 1997-2007, el país ha conocido el diseño de un conjunto de políticas, estrategias y planes para enfrentar la pobreza y dinamizar el área rural que –a pesar de tener similitudes en sus propósitos y acciones– no han tenido continuidad debido a los cambios de gestión de gobierno o a la conflictividad sociopolítica que vivió el país. A partir de 2007, se abre una oportunidad histórica para revertir esta situación, en un contexto auspicioso para las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

Sin embargo, se aprecia que las políticas públicas orientadas a la erradicación de la pobreza rural son aún insuficientes, limitadamente focalizadas e integradas sectorial y territorialmente. Si bien se alude en los planes y estrategias el enfoque multisectorial para enfrentar la pobreza, en la práctica las intervenciones institucionales se mantienen compartimentadas o débilmente integradas (intervenciones inconexas). Las políticas respecto a la pobreza rural son genéricas, con referencia a unidades territoriales amplias –municipios y en menor grado comunidades– y no toman en cuenta la heterogeneidad de los hogares.

En los diagnósticos de los planes y estrategias, tanto nacionales como sectoriales, se hace mención a la problemática de la ruralidad, a las tendencias del vaciamiento rural y a los procesos de migración. Estas apreciaciones no se reflejan en los lineamientos, estrategias y acciones, las mismas que tienden a concentrar la atención solamente en el “mundo rural” sin concretarse en políticas explícitas que respondan a la dinámica e importancia de lo rural-urbano.

³³ Entre 1996-2010, se han saneado y titulado 54,9 millones de hectáreas (83% en el período 2006-2010), de las cuales cerca a 22 millones (40%) corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO), 21 millones a tierras fiscales (38%), 6,3 millones a propiedad comunaria (11%), 2,6 millones a propiedad pequeña (5%), 1,1 a mediana propiedad (2%) y 1,9 millones de hectáreas a empresas (3,5%). INRA. Informe de Gestión 2010. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). La Paz, enero 2011.

Si bien se establece ya sea a nivel de los objetivos o lineamientos de los diferentes planes la generación de empleo e ingresos en el ámbito rural, aún no se cuenta con una política y estrategia específica de empleo y generación de ingresos rurales.

3.3. Breve descripción de políticas y programas del sector público de fomento productivo, empleo y protección social

3.3.1. Desarrollo o fomento productivo

En el Plan Sectorial del MDRyT se han creado unidades de ejecución de programas nacionales como entidades desconcentradas, con independencia de gestión administrativa, financiera, legal y técnica:

- CRIAR (producción de alimentos) y SEMBRAR (Derecho humano a la alimentación), administrados por el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA
- EMPODERAR (Desarrollo productivo rural)
- CONSERVAR (Conservación de la naturaleza y la calidad ambiental)
- SUSTENTAR (aprovechamiento de los recursos naturales)
- RECREAR (empresas sociales públicas alimentarias y de productos estratégicos e industrialización de la coca). DICOCA, administra el programa de desarrollo integral con coca.

CRIAR y SEMBRAR están principalmente dirigidos a los sectores y municipios más pobres (VAN 4 y 5), donde las limitaciones para el desarrollo agropecuario y forestal son severas. EMPODERAR está dirigido a sectores con más potencial productivo (pobres con potencial), y RECREAR busca reconducir el rol del Estado en empresas alimentarias y rurales para apoyar a los productores rurales en la producción de alimentos básicos, transformación y su comercialización mayorista.

En este marco, el MDRyT ha logrado alinear a una buena parte de la CI en estas unidades y respectivos programas.

El EMPODERAR, con el mandato de impulsar el desarrollo productivo rural ejecuta dos proyectos orientados a la generación de ingresos y empleo: el Proyecto de Alianzas Rurales-PAR (financiado por el BM), que inició antes del actual gobierno con un enfoque de proyectos concursables y el de Desarrollo Económico Territorial Integral (DETI) con financiamiento de Dinamarca, formulado durante 2009-10 y un enfoque de proyectos concertados a nivel local. Un tercer proyecto que tiene previsto ejecutar a partir de 2011 es el PICAR, para fortalecer las capacidades de comunidades en municipios pobres, también con financiamiento del BM.

*Programa de Alianzas Rurales (PAR)*³⁴

Busca incrementar los ingresos de los pequeños productores rurales organizados, a partir de alianzas productivas entre estos y compradores, con base en las oportunidades del mercado y en las transferencias directas de recursos a los miembros de la alianza.

Su objetivo es mejorar el acceso a los mercados de los productores rurales pobres de áreas seleccionadas, a través de un modelo de alianzas productivo rurales, entendido como un acuerdo económico entre

³⁴ Información proporcionada por Johnny Delgadillo, Jorge Pérez y Marco Monasterio de EMPODERAR.

productores organizados y actores económicos vinculados al mercado (transformadores, comercializadores), donde todos aportan recursos, asumen los riesgos y se distribuyen ganancias.

Los usuarios o beneficiarios –pobres con potencial– son pequeños productores rurales de pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas y mujeres en alianza (acuerdo formal) con compradores o transformadores, de áreas dispersas o poblaciones menores a 2.000 habitantes.

El PAR prioriza sus acciones en 110 municipios de ocho departamentos (excepción de Pando), clasificados en 6 zonas: Valles, Salar, Trópico, Lago Titicaca, Norte y el Chaco. Ha ejecutado en una primera fase alrededor de US\$ 30 millones y para una segunda ejecuta un monto similar, profundizando y ampliando su cobertura de acción. Es reconocido por su capacidad de ejecución.

Ofrece financiamiento concursable, a través de convocatorias públicas. Realiza acciones de asistencia técnica y capacitación. En el primer caso promueve las alianzas, el fortalecimiento/empoderamiento de los productores rurales, el acceso a bienes productivos y tecnología y a organizaciones de servicios a nivel local. En capacitación –con un plan basado en el enfoque de competencias–, fortalece las acciones económico-productivas y socioeducativas de personas, productores, organizaciones y compradores, para contribuir al funcionamiento, gestión, ejecución y seguimiento de las alianzas.

Proyecto de Desarrollo Económico Territorial Integral (DETI)³⁵

Tiene sus antecedentes en las experiencias de las Secretarías de Promoción del Desarrollo Económico Local Agropecuario (DELA) en Potosí y Chuquisaca, en el marco del Apoyo Programático al Sector Agropecuario (APSA) acordado entre los gobiernos de Bolivia y Dinamarca en 1999. El APSA tuvo dos fases: 1999-2005 y 2005-2010 y su objetivo se enmarcó en reducir la pobreza de las familias rurales a través de mejorar sus ingresos, las condiciones de empleo y su seguridad alimentaria.

Con DETI se pretende aumentar los ingresos de 15.000 familias rurales con base en una mejora en su producción, comercialización y transformación³⁶. Con EMPODERAR DETI, en la gestión 2010, se da cuenta que 7.500 familias de agricultores a través de 124 organizaciones de pequeños productores han aumentado sus ingresos en 21%.

La cooperación danesa finaliza sus actividades en Bolivia el 2013, aspecto que implicará al MDRyT establecer una estrategia para canalizar los recursos necesarios para la continuidad de las iniciativas en curso, aspecto que es similar en gran parte de los proyectos que actualmente ejecuta, en el marco de las políticas públicas nacionales.

Ambos programas descritos están en proceso de ejecución y aún no es posible evidenciar sus efectos e impactos en la reducción de la pobreza y su incidencia en los ingresos y empleo respecto al entorno

³⁵ Información proporcionada por Rodolfo Soriano y Sergio Antezana, sistematizadores de los DELA y del equipo de formulación del DETI. Además: <http://www.amblapaz.um.dk/la/menu/Cooperacion/LosProgramasSectoriales/Agricultura/>

³⁶ Los otros componentes del apoyo danés se ejecutan de manera directa con los actores privados y están enfocados a: i) incrementar los ingresos y la generación de empleo, en base a un aumento del valor agregado en las pequeñas y medianas empresas (MYPES) y los pequeños agricultores (OECAS), bajo la modalidad de acuerdos estratégicos entre los actores públicos y privados; y ii) ampliar el acceso al financiamiento –innovación financiera y fondo de garantías– para las MYPES y para los pequeños agricultores en las zonas rurales con el Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Incorpora las transversales de equidad de género y medio ambiente.

donde intervienen. En el sector rural boliviano se tiene la presencia de una variedad de instituciones que ofertan servicios de desarrollo, fomento productivo y asistencia técnica. Se trata de instituciones públicas, agencias de cooperación, universidades, organizaciones de los propios productores y una diversidad de ONG. Este conjunto de actores no siempre se han enmarcado en los planes y políticas nacionales y sectoriales; desarrollan sus acciones a partir de proyectos que se sostienen en la medida de la disponibilidad de recursos de la cooperación. Esta realidad institucional se expresa en un diverso tramado de organizaciones con acciones que tienden a la dispersión y duplicación de esfuerzos en el área rural donde la oferta de servicios de apoyo (fomento a la producción y asistencia técnica) no tiene necesariamente correspondencia con la demanda de los pequeños productores, en su mayoría campesino indígenas. Asimismo, prevalece un excesivo centralismo en el gobierno nacional y una debilidad en los ámbitos desconcentrados y subnacionales que dificulta la operatividad de las políticas.

3.3.2. Políticas pasivas y activas de empleo rural

En Bolivia no existen políticas (pasivas) de empleo destinadas a compensar a los trabajadores por una pérdida temporal de los ingresos como resultado del incremento del desempleo, sino aquellas políticas (activas) para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo proveyendo oportunidades particularmente a los grupos sociales más vulnerables. Entre las políticas activas de empleo, implementadas en Bolivia, desde 1996, destacan las siguientes:

Cuadro N° 3
Políticas activas de empleo

Área	Programas	Período operación	Beneficiarios	Resultados logrados (a dic. 2008)
Desarrollo de capacidades laborales en relación con la demanda	Mi primer Empleo Digno	2008 - presente (Fase I Piloto)	Jóvenes de familias de bajos ingresos	110 programas de entrenamiento se han organizado con un total de 2.780
		2009-2010 (Fase II)		
	Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres (FAUTAPO)	2006 - presente	Jóvenes de familias de bajos ingresos	6.694 jóvenes bachilleres han participado en 5 municipios (47% mujeres, 13% mujeres con niños y 40% hombres)
Reducir la falta de información sobre la oferta y demanda laboral	Programa de intermediación laboral del Ministerio de Trabajo (1996-presente)	1996-2004 (Fase I)	Trabajadores en busca de un empleo y empleadores en busca de trabajadores	n/d
		2005-mayo 2008 (Fase II)		n/d
		Mayo 2008 - presente (Fase III, como parte de Unidad Promotora de Empleo)		En promedio entre 50 y 150 colocaciones por mes 201 colocaciones (noviembre 2008)
	Programa de Certificación de competencias	2009	Trabajadores de 20 ocupaciones, con certificación de competencias	Marco legal para la certificación de competencias aprobado.

Elaboración con base en Jiménez, 2009.

Las políticas laborales desde 1985 hasta 2006, se regían en el marco de la flexibilidad laboral (Decreto Supremo N° 21060, que establecía la libre contratación y negociación de salarios). En el gobierno de Evo

Morales se establecen medidas de mayor protección al trabajador, derogando la libre contratación. Estas medidas favorecen solamente a aquella población ocupada, que se encuentra conectada a obligaciones sociales (impuestos y beneficios sociales) que también son cumplidas por aquellos denominados “formales por legalidad”. Las políticas laborales no han considerado aún de manera sistemática la “informalidad laboral”, tanto en los ámbitos urbanos como en las actividades desarrolladas en el ámbito rural.

Una revisión de las políticas y estrategias nacionales denota una recurrencia: no se han podido generar empleos de calidad. Es posible que este déficit se deba a que las políticas se han enfocado hacia los sectores poco intensivos en trabajo y más en capital –promoviendo la competitividad y exportaciones–, y no se haya afrontado con las mismas la informalidad, la cual se encuentra relacionada directamente con las obligaciones sociales de los ciudadanos en término de pagos de tributos y beneficios sociales/laborales. Muriel y Jemio (2010:37) señalan que la informalidad puede asociarse a la exclusión de los derechos laborales –estabilidad y seguridad– razón por la cual la formalización se vuelve una política prioritaria hacia la generación efectiva de empleos de calidad.

Las políticas previstas para la formación técnica y tecnológica en Bolivia no fueron implementadas, entre otros factores por competencias divididas entre instancias, reducido financiamiento y falta de políticas específicas. A partir de la formulación del PND, el Ministerio de Educación encara el proceso de Transformación Educativa a través del Plan Sectorial de Desarrollo (PSD) gestión 2008-2009, del Plan Estratégico Institucional 2009 y la Ley Avelino Siñani. Sin embargo, bajo el enfoque de formación por competencias se aprecian avances para el sector de formación técnica y capacitación laboral³⁷.

Se trata de intentos para favorecer a amplios sectores librados a la informalidad, pero que aún no tienen resultados concretos. De las entrevistas realizadas a actores clave, se concluye que en general no existen políticas, planes o estrategias específicas para empleo y mucho menos aquellas dirigidas a empleo en ámbitos rurales y reducción de la pobreza; que los años de auge económico no han tenido resultados claros en la pobreza, a través de mejoras en el empleo, lo cual posiblemente se explica porque el mercado laboral/empresarial boliviano es estático así como por la elevada informalidad existente (más del 60%) en la economía.

Respecto al salario mínimo (Bs.815 -aprox. US\$ 117), como se presenta en el Gráfico No. 4, ha tenido los últimos años un crecimiento que fundamentalmente beneficia a los asalariados del sector formal de la economía. Este incremento si bien tiene también un efecto positivo en el sector rural, especialmente para los asalariados agrícolas y no agrícolas y los diversificados, en la práctica los costos de los jornales y remuneraciones se establecen –por lo general– a través de la negociación entre las partes.

Lamentablemente no se dispone de información oficial sobre el comportamiento salarial en el área rural, donde existe una importante masa de trabajadores agrícolas especialmente temporales (zafreros,

³⁷ El gobierno de Evo Morales mediante D.S. N° 29876 (24/12/2008), crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias (SPCC), como institución pública desconcentrada bajo dependencia del Ministerio de Educación que: i) reconoce –después de una evaluación– las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que las hubieran adquirido y la experiencia, conocimientos y saberes aprendidos en la práctica; ii) certifica a las personas que demuestren un alto desarrollo de sus competencias y conocimientos en el proceso de evaluación basado en estándares establecidos (trabajadoras del hogar, albañiles, agricultores, músicos de bandas, carpinteros, confeccionistas, garzones, meseras y mensajeros auxiliares de oficina), la misma que tiene validez en el ámbito laboral y delimita las ocupaciones en función de las experiencias, saberes y conocimientos de las personas. A partir del 15/07/2009 (mediante el DS N° 122) estas certificaciones son emitidas por el SPCC, en coordinación con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP).

cosechadores, etc.) y no agrícolas que se desempeñan en actividades ligadas a la minería, transporte, comercio, construcción. En la segunda mitad de la década se aprecia, por el auge de la construcción y de la actividad minera, una creciente demanda de fuerza de trabajo. Estas actividades constituyen una importante fuente de ingresos especialmente para los trabajadores de la construcción provenientes de las áreas rurales, con jornales que se incrementaron desde Bs 70 (US\$ 10.-) hasta Bs 150 (US\$ 21), por encima del salario mínimo nacional. La minería privada y las cooperativas mineras constituyen otra destacable fuente de ingresos para los pobladores rurales. Buena parte de estas actividades y relaciones laborales se realizan en el marco de la informalidad.

3.3.3. Protección social

Renta Universal de Vejez - Renta Dignidad (RD)

Entre 1997 y 2007, existían los denominados BOLIVIDA y BONOSOL como beneficios no contributivos para las personas a partir de los 65 años. La Ley N° 3791 de 28 de noviembre de 2007, deroga el BONOSOL y crea la Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (RD), la misma que se comenzó a pagar a partir de febrero 2008.

Cuadro N° 4
Montos y beneficiarios anuales
(Fondo de Capitalización Colectiva - FCC y del Fondo de la Renta Universal de Vejez - FRUV)

Bono	Gestión	Monto (Bs.)*	Monto (US\$)*	N° de beneficiarios	Monto total pagado (Bs.)	Monto total equivalente (US\$)
Bolivida	1997	1.300	245,3	364.261	473.539.300	89.347.038
	1998	395	71,8	318.529	125.818.955	22.876.174
	1999	395	67,6	340.403	134.459.185	23.023.833
	2000	420	67,4	334.371	140.435.820	22.541.865
	2001	420	63,8	351.166	147.489.720	22.414.851
Bonosol	2003	1.800	232,9	448.864	807.955.200	104.522.018
	2004	1.800	224,2	458.914	826.045.200	102.869.888
	2005	1.800	220,9	482.002	867.603.600	106.454.429
	2006	1.800	225,3	487.832	878.097.600	109.899.574
	2007	1.800	225,6	493.437	888.186.600	111.301.579
Renta Dignidad	2008	2.400 ó 1.800	258,2 ó 344,3	–	1.615.740.300	219.828.612
	2009	2.400 ó 1.800	258,2 ó 344,3	–	1.653.711.700	237.261.363
	2010	2.400 ó 1.800	258,2 ó 344,3	–	441.097.200	62.285.108

* Monto de Pago Anual por Beneficiario. Fuente: Base de Datos de la Renta Dignidad - Base de Datos de Beneficiarios del BONOSOL. Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones.

La RD es un beneficio universal a favor –de por vida– de todos los bolivianos mayores de 60 años, independientemente de su contribución al régimen de seguridad social de largo plazo. La RD forma parte del Régimen de Seguridad Social no Contributivo. Consiste en pagos vitalicios no heredables para los beneficiarios titulares, que cumplan con los requisitos establecidos. Tiene por objetivo: proteger el ingreso de

los adultos mayores. La renta es de Bs. 200 mensuales, equivalente a Bs. 2.400 anuales (aprox. US\$ 340). Sin embargo, si el beneficiario recibe una renta del Sistema de Reparto o una pensión del Seguro Social Obligatorio de largo plazo (SSO), le corresponde un pago del 75% del beneficio (equivalente a Bs1.800 anuales), mientras que los beneficiarios que no reciben renta o pensión cobran el 100% del beneficio (DS N° 29400 y RAIP-062-08).

Entre algunos de los efectos de la Renta Dignidad se tiene:

- Sobre la pobreza: Si bien la Renta Dignidad tiene un carácter universal, de acuerdo a estimaciones con información de la Encuesta de Hogares 2007, el 57% de sus beneficiarios eran pobres (36% en zonas urbanas y 79% en zonas rurales), aspecto que incide en la disminución de los niveles de pobreza.
- Sobre los ingresos: A nivel nacional, este bono representa en promedio alrededor del 9.4% del ingreso mensual del hogar beneficiario (área rural 19% y área urbana 6.4%).
- En 2008, el 6.9% de la población se benefició con la Renta Dignidad, porcentaje que se incrementó el 2009 a 7.2% (aprox. 750 mil personas).
- En lo que concierne a las familias beneficiarias, más del 20% de los hogares registraron incrementos en sus ingresos, por concepto de este beneficio, lo que les permitió aumentar su consumo. El 83% de los beneficiarios son no rentistas.

Bono Juancito Pinto (BJP)

El D.S. N° 28899 de 26 de octubre de 2006 crea el programa de transferencias monetarias como incentivo a la matriculación y permanencia escolar, con lo que se implementa el subsidio a la permanencia escolar dirigido a estudiantes de unidades educativas públicas. Busca apoyar a las familias a cubrir algunos costos con el envío de sus hijos a las escuelas (gastos en materiales de estudio, transporte y alimentación...). El D.S. otorga la responsabilidad de la entrega de los bonos en todo el territorio nacional a las Fuerzas Armadas, lo que implica menores costos administrativos y operativos.

El bono es universal: Bs200 una vez por año por cada niño/a que asiste a la escuela. El BJP amplió su cobertura. Se inició con la atención a 1ro y 5to de primaria el 2006 y, dos años después, hasta 8vo de primaria e incluyó a alumnos/as de educación especial y juvenil alternativa.

La condicionalidad para la transferencia del bono es que el alumno(a) tenga asistencia regular durante la gestión escolar certificada por el profesor, el Director de la Unidad Educativa y la Junta Escolar.

Algunos datos sobre presupuesto, fuentes de financiamiento y gastos relacionados a la ejecución del Bono Juancito Pinto muestran un incremento del presupuesto asignado de Bs.248 millones en 2006 a Bs.380 millones en 2010, incremento del 53%, que es menor al crecimiento evidenciado para el número de personas beneficiarias (67%).

Entre algunos de los efectos del Bono Juancito Pinto, destacan:

- Efectos redistributivos: En promedio, el 75% de los niños que se beneficiaron del Bono eran pobres. El error de inclusión es significativamente mayor en el área urbana que en el área rural. Existe evidencia de que a medida que el programa se amplió a grados superiores el impacto redistributivo ha disminuido.

Cuadro N° 5
Presupuesto, gasto y cobertura del Bono Juancito Pinto

Concepto		2006	2007	2008	2009 (p)	2010(p)
Presupuesto	Mill. de US\$	31,015	37,443	51,500	53,561	54,415
Gasto	Mill. de US\$	27,826	34,496	46,915	49,252	SD
Cobertura	Hogares (%)	33,8	35,8	41,93	SD	SD
	Personas	1.085.360	1.424.010	1.802.113	1.728.751	1.818.313
	U. Educativas	12.942	13.565	13.700	13.991	13.975

Notas Presupuesto: Montos autorizados en los D.S. 28899 (2006); D.S. 29321 (2007); D.S. (2008); D.S. 0309 (2009); Presupuesto General del Estado (PGE) 2010, PGE 2011; Los gastos reflejan el gasto total del programa (transferencias directas más costos administrativos). (p) dato preliminar, SD: Sin datos. Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Gaceta Oficial de Bolivia: presupuestos; Unidad Ejecutora del BJP: Gastos y cobertura de personas; INE: Encuestas de Hogares 2006, 2007 y 2008; UDAPE: gastos y cobertura en base a datos de los informes anuales de evaluación de la Unidad Ejecutora del BJP.

- Impactos educativos: No se ha concluido a la fecha una evaluación de impacto rigurosa del programa; sin embargo, se tiene evidencia de un menor rezago escolar atribuible al programa. Disminución del gasto de bolsillo en educación: Los datos señalan que el 65% del monto del bono se gasta directamente en el niño; 20% en gastos educativos directos (materiales y transporte). No se cuenta con información sobre su incidencia en los pobres rurales.
- Mayor transparencia: en las bases de datos que administra el Ministerio de Educación.
- Incentivo para la regularización de escuelas públicas.

Bono Juana Azurduy de Padilla

El D.S. N° 0066 de 3 de abril de 2009, crea el programa de incentivos monetarios a la mujer gestante, en lactancia y con niños menores de dos años, denominado Bono Juana Azurduy. Tiene por objeto hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud integral consagrados en la CPE, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años.

Está dirigido a todas las mujeres gestantes y los niños y niñas menores de 2 años que no cuenten con el subsidio de lactancia materna al que son beneficiarias todas las mujeres embarazadas con empleo formal o dependientes. La entrega del bono está condicionada a cuatro controles prenatales, el control postparto, monitoreo del crecimiento y desarrollo del niño hasta el segundo año de edad.

El programa establece un máximo de Bs.1.820 (aprox. US\$ 261) en un período de 33 meses. Se realizan pagos de Bs.50 (aprox. US\$ 7) por cada uno de los cuatro controles prenatales; Bs.120 (aprox. US\$ 17) por el parto institucional, más un control postnatal y Bs.1500 (aprox. US\$215) por cada control de crecimiento y desarrollo (12 controles bimestrales integrales de salud, donde por cada control se paga Bs.125 (equivalentes a US\$ 18). La beneficiaria no puede recibir bono por dos hijos al mismo tiempo. No existe restricción por familia y puede haber dos o más beneficiarias en el hogar.

De acuerdo a información del Ministerio de Salud y Deportes y UDAPE, para el año 2009 se beneficiaron del bono 69.392 hogares y 340.021 personas, mientras que en la gestión 2010, fueron 250 mil niños y 150 mil madres.

3.4. Consistencia de las políticas respecto a la caracterización de los hogares rurales pobres

Según el Sexto Informe de Progreso 2010 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborado por UDAPE, *“a partir de 2007, se observan avances importantes en la reducción de la pobreza extrema en Bolivia como resultado de diferentes factores, entre los cuales se pueden señalar el incremento de los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales, el bajo incremento de precios de alimentos en el área rural y la política de transferencias de recursos a la población vulnerable a través de la creación de programas sociales como el Bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el Bono Juana Azurduy (2009)”*. Entre las metas fijadas por el país para el 2015 a fin de cumplir con los ODM en lo concerniente a la pobreza extrema es que esta no supere el 24,1%. Sin embargo, el actual gobierno se propone hasta ese año erradicar la pobreza extrema.

Según UDAPE, los niveles de pobreza han disminuido en el país entre 2000 a 2009, de un 66,4% a un 58,3% (8 puntos) la pobreza moderada y de 45,2% a 31,8% (13,4 puntos) la pobreza extrema. Con esa tendencia es muy probable que se cumpla e incluso mejore la meta prevista de bajar a un 24,1% la pobreza extrema. En el área urbana la pobreza extrema tuvo una variación de 7 puntos (de 27,9% a 20,7%), mientras que para el área rural la variación fue mayor de 75% a 52% (23 puntos). Estos datos son coincidentes con las tendencias observadas en las ECH 2003-2004 y 2007, donde se evidencia importantes avances en la reducción de la pobreza extrema. En cuanto al Coeficiente de Gini también se evidencia una mejoría en el período, especialmente en el ámbito rural (de 0,64 a 0,52), pero aún refleja una amplia brecha de desigualdad. Existe un rezago de 14 años en este indicador con respecto al área urbana.

Sin embargo, no es posible precisar cuáles son los “diferentes factores” (y las políticas públicas específicas) y su respectivo peso o contribución en la disminución de la pobreza. En las entrevistas realizadas para el presente trabajo se destaca –de manera genérica– que esta reducción es producto de diferentes factores como los efectos del incremento de la inversión y gasto social en la década de los 90 y del proceso de descentralización municipal con la Ley de Participación Popular (1994); de la “bonanza económica” de la segunda mitad de la década de 2000; de las transferencias monetarias directas (bonos); y de la dinámica que ha cobrado la economía informal, especialmente en torno al contrabando y narcotráfico. También se hace referencia a que las inversiones en infraestructura vial que se han incrementado los últimos años, podrían haber coadyuvado a que la población rural se beneficie por un mejor acceso al mercado laboral no agrícola y a reducir los tiempos y costos de traslado de la población para realizar las actividades asalariadas, de comercialización, entre otras.

De acuerdo a Andersen y Valencia (2010)³⁸, la infraestructura de las carreteras representa una oportunidad para acceder a trabajos no agrícolas. Asimismo, el aporte de la cooperación internacional al desarrollo rural y en especial al desarrollo agropecuario boliviano, ha sido otro factor para dinamizar el desarrollo local

³⁸ Esta conclusión también puede encontrarse en otros estudios referidos a los impactos de las carreteras en las condiciones de vida de los pobladores como por ejemplo: Escobal, Javier y Máximo Torero. (2004). Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú. GRADE. Lima, Perú; Escobal, Javier y Carmen Ponce. (2002). El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres. Documento de trabajo 40. GRADE. Lima, Perú; Eyzaguirre, José Luis. (2005). Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas. Un estudio en seis regiones de Bolivia. 399 pp.

y enfrentar la pobreza; sin embargo, no se tienen evaluaciones extensas y agregadas que den cuenta sobre la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas ni su aporte cuantitativo y cualitativo para este cometido. Si bien todas estas causas han podido influir en la caída de la pobreza, no se cuenta con información que permita tener certidumbre sobre su peso relativo y respectivos efectos en la pobreza y generación de empleo e ingresos.

Si bien la pobreza extrema rural ha tenido una disminución relativa, a través de los datos de la ECH se puede colegir que esta se mantiene elevada y que afecta principalmente a los hogares rurales pobres por cuenta propia, diversificados, asalariados –agrícolas y no agrícolas– y dependientes de transferencias. Prevalece un alto riesgo o incidencia de la pobreza en estos hogares que conforman la mayor parte de los hogares rurales del país y tienen una destacada participación tanto en la población ocupada (PO) como en la población económicamente activa (PEA) del país.

La población ocupada pobre rural representa alrededor del 77%, y no presenta variaciones significativas entre los años analizados. Mientras que la población ocupada pobre en el área urbana pasa del 46% al 35%, lo que expresa una reducción de la pobreza de los ocupados urbanos. Asimismo, la población ocupada, a nivel nacional, se concentra principalmente en el sector agropecuario (37%) y, en menor medida comercio (16%). El principal sector que ocupa mano de obra en el ámbito rural es el agropecuario que pasa del 73% al 79% en el período. En lo urbano, son el comercio y servicios que absorben el 48% de la población ocupada, seguido de industria (16%) y construcción (10%). En cuanto a la población ocupada según actividad, la agropecuaria presenta los mayores niveles de pobreza: alrededor del 85%. Respecto a la ocupación e ingresos de hogares pobres y no pobres, según tipología de ingresos, se tiene que en el área rural el mayor porcentaje de hogares pobres son aquellos con ingresos por cuenta propia. En el caso urbano, el mayor porcentaje de hogares no pobres son los con ingresos de actividades diversas y los empleadores.

Estos grupos de hogares rurales pobres (cuenta propia, diversificados, asalariados –agrícolas y no agrícolas– y dependientes de transferencias) son los que tendrían prioridad en las políticas para enfrentar la pobreza. Esta necesidad también se sustenta en cuanto a las características y estructura de sus ingresos:

- El promedio de los ingresos per cápita de estos hogares (US\$16/mes), según la ECH entre 2004 a 2007, se encuentran –en todos los casos– por debajo de la línea de pobreza y –en la mayor parte– de la línea de indigencia rural, con excepción de los hogares pobres rurales asalariados, donde se tiene mayores ingresos per cápita, aunque con alto riesgo o incidencia en caer en situación de indigencia. En este grupo de hogares, los menores ingresos per cápita corresponden a los cuenta propia y dependientes de transferencias. Al considerarse la participación en los ingresos totales de los hogares rurales pobres, según fuente principal de ingresos, resaltan los hogares con actividades por cuenta propia, con una participación de alrededor de un tercio del total, seguidos de los hogares asalariados que han visto incrementada notablemente su participación en 2007 respecto a 2004.
- La estructura de los ingresos de los hogares rurales pobres expresa que una mayor parte (58%) se originan en labores agrícolas, principalmente cuenta propias (40%), asalariados (13%) y empleador (5%), mientras que para los hogares rurales no pobres esta participación baja al 34% (cuenta propia 17%, asalariado 11% y empleador 6%) y más bien resaltan los ingresos provenientes por actividades no agrícolas por salarios (28%), frente a una proporción menor en el caso de los hogares rurales pobres donde esta fuente representa menos de la mitad (13%).

Estas tendencias muestran la necesidad de focalizar las políticas en los hogares rurales pobres que en una buena proporción se desempeñan en las actividades tradicionales de la agricultura con una orientación

de su producción al autoconsumo y venta de excedentes al mercado que demandan políticas públicas de fomento productivo no solo vinculadas con la producción agropecuaria. También hacia los hogares diversificados que si bien se mantienen en dichas actividades, sus fuentes de ingreso se complementan o dependen cada vez más de labores fuera del predio y de carácter tanto agrícola como no agrícola o –también– rural y/o urbano, es decir con una inserción múltiple o de pluriempleo en el mercado laboral. Estos hogares que realizan diversas estrategias para la obtención de sus ingresos muestran capacidad de desplazamiento y adecuación a una diversidad de actividades y competencias que no están claramente previstas/consideradas en las políticas públicas.

En cuanto al caso de los asalariados agrícolas y no agrícolas, su relevancia ha crecido en los años de referencia, aspecto que amerita decisiones/acciones particulares para su incorporación a políticas específicas de empleo, ingresos y protección social. Las políticas activas y pasivas del mercado laboral tienen un desafío tanto respecto a este tipo de hogares como en el caso de los diversificados, en un marco mucho más amplio que solamente lo agropecuario y el área rural.

En cuanto a los hogares dependientes de transferencias, si bien en términos de peso absoluto y relativo tienen una presencia limitada respecto al total de hogares pobres rurales, muestran mayor fragilidad que los anteriores grupos de hogares por la tendencia a la disminución de las remesas, debido a las cada vez mayores dificultades en los mercados de trabajo de los países receptores de los migrantes, así como a los riesgos de la sostenibilidad de las transferencias públicas directas (bonos). En gran parte de las jefaturas de hogar de los dependientes de las transferencias está constituida por mujeres (gráfico N° 20): las jefaturas de hogar en un 54,5% (2004) y 40,1% (2007) de los hogares pobres del área rural dependientes de transferencias corresponden a mujeres. Asimismo, se trata (2007) de los hogares con el menor grado de escolaridad (2,8 años) respecto a los otros tipos de hogares que se encuentran por encima de los 3,5 años.

La importancia de focalizar las políticas en los mencionados tipos de hogares rurales pobres también requiere considerar que la pobreza extrema afecta con relativa mayor incidencia a las mujeres respecto a los hombres, así como existen grandes diferencias entre la población indígena y no indígena que muestran que la incidencia de la pobreza extrema en la población indígena es más que el doble frente a la población no indígena, a pesar de la importante reducción de la pobreza extrema de la población indígena de 57% a 34% en el período 2000-2009. Asimismo, que el promedio de años de educación para los jefes de hogar pobre es de 4 años, mientras que para los de hogar no pobre es de 7 y que la mayor parte de los jefes de hogar se identifican como indígenas (más del 70%), en ambos casos. La edad promedio de los jefes de hogar está en 47 años; sin embargo, en distintos estudios se muestra una tendencia al “envejecimiento” de la población rural, aspecto que contrasta con este dato. También que el hogar pobre del área rural tiene más miembros, está constituido por uno más que en los hogares no pobres.

A partir de los mencionados hallazgos, se puede señalar que los planes y estrategias nacionales y sectoriales son genéricos y en términos de su formulación (diagnóstico, objetivos y lineamientos), focalización territorial (ecorregiones o municipios) y de sus acciones, no han tenido en cuenta una clara identificación de quiénes son los pobres, dónde están y su respectiva caracterización. Tampoco han contado y cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación que permitan dar cuenta de los efectos e impactos en la reducción de la pobreza y en la generación de empleo e ingresos.

Las políticas nacionales de empleo se circunscriben a buscar la seguridad laboral, por lo que inciden fundamentalmente en la población ocupada urbana. Las políticas de empleo cobran significancia para los pobres rurales debido a la importancia que tienen los salarios para una parte substancial de ellos (especialmente los diversificados y los asalariados agrícolas y no agrícolas). Las familias de pequeños productores

campesinos e indígenas, particularmente pobres, complementan cada vez más sus ingresos con actividades extraprediales. Las políticas de empleo históricamente se han orientado a la generación de empleos pero los resultados de las mismas han sido limitados debido a un mercado laboral/empresarial estático y una elevada informalidad en la economía (más del 60%). Tampoco consideran adecuadamente las características de la población, en las que se distingue que el 56% es menor de 25 años de edad, las mujeres tienen cada vez una mayor inserción laboral, los flujos migratorios internos de occidente a oriente se incrementaron en la década y los externos son significativos (2,5 millones) en comparación a la población total, aspecto que ha significado el incremento de las remesas de los emigrantes.

Las políticas públicas del sector tienen un énfasis en lo agropecuario (lo cual responde a la importancia del sector en su aporte al PIB, entre 13 y 15%) especialmente con asistencia técnica y capacitación, pero no necesariamente consideran la interconexión con el sector de educación para fortalecer las capacidades y competencias técnicas no agropecuarias de los hogares por cuenta propia, diversificados y asalariados, que basan sus actividades en ambos ámbitos (urbano-rural), en el marco de sus estrategias de vida.

Del análisis de ingresos por actividades no agrícolas realizado con base en las ECH se tiene que aquella población con mayor grado/nivel de instrucción formal accede a mejores condiciones laborales, mientras que aquellos que diversifican sus actividades tienen menores ingresos y menor nivel de instrucción. Las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza en el área rural no consideran una articulación de las mejoras en la educación y capacidades técnicas de la población para su mejor acceso al mercado laboral. Asimismo, los programas de fomento productivo, además de focalizarse en las actividades agrícolas, se orientan hacia los hogares rurales con mayor potencial y no necesariamente a los pobres.

Por lo general, las acciones para reducir la pobreza en el ámbito rural no toman en cuenta la diversidad de actividades que desarrollan los pobladores a fin de lograr ingresos suficientes y minimizar los riesgos inherentes a sus actividades agropecuarias. En ese sentido, las políticas públicas no contemplan acciones integrales que respondan a la heterogeneidad de la población pobre, así como entender que sacar a la población de la pobreza no se reduce solo a incrementar sus ingresos.

La participación de los hogares pobres del área rural que obtienen ingresos por cuenta propia, transferencias y actividades asalariadas y diversificadas han cobrado significancia entre 2004 a 2007. Aspecto que denota también la importancia que cobra en la economía el sector informal y la participación de miembros de hogares pobres rurales en este sector. Las políticas públicas no tienen un alcance que comprenda la diversificación de fuentes de ingreso y actividades de estos hogares. Las transferencias monetarias (bonos) son un mecanismo que coadyuva a la reducción de la pobreza coyuntural y no así la estructural, así como tienen riesgos de sostenibilidad en el tiempo. Estas tendrían que ir acompañadas de un fortalecimiento del aparato productivo.

De acuerdo a las ECH, como se mencionó, la pobreza de las jefas de hogar es en promedio mayor que la de los hombres, sobre todo en el área rural. Las políticas públicas tienen el reto de visibilizar y afrontar el problema de la pobreza relativa a la mujer.

Finalmente, se puede mencionar que una gran dificultad para evidenciar el desempeño de las políticas públicas respecto a los ingresos y empleo de los hogares rurales pobres, es la falta de información y la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan registrar, medir y analizar los resultados e impactos. Por lo general, el diseño de las metas e indicadores es genérico, poco focalizado y acotado.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El área rural en Bolivia se caracteriza por la diversidad de sus recursos productivos en distintas zonas geográficas (altiplano, valles, llanos, amazonia y chaco) y la heterogeneidad de sus actores. Concentra al 34% de la población, en su mayoría indígena y campesina. El sector agropecuario mantiene su relevancia en la economía nacional al aportar un 15% al PIB total. Se estima que alrededor de un 40% de este aporte es la contribución de productos agrícolas no industriales. Su importancia también se expresa en su participación en la PEA a nivel nacional y población ocupada a nivel rural.

La tendencia en la década es hacia una cada vez mayor urbanización, aparejada de una nueva ruralidad, entendida esta como una estrecha articulación entre lo rural y lo urbano.

Coexisten –a grandes rasgos– diferentes formas de producción que van desde las empresariales, principalmente en el oriente del país, las de pequeños y medianos productores y las unidades campesinas e indígenas. Es en estas dos últimas donde históricamente se concentra mayormente la pobreza y son las que despliegan diferentes estrategias de vida que les permite combinar actividades agropecuarias con las no agropecuarias tanto en el ámbito rural como urbano. Esto hace a la complejidad del mercado laboral, con un amplio margen de informalidad.

En los últimos años, de acuerdo a los datos de UDAPE y de las ECH, se asiste a una importante caída de la pobreza rural, particularmente de la extrema pobreza, pero que aún se mantiene con elevados indicadores por debajo de las líneas de pobreza e indigencia. Si bien en los últimos años se mantuvo la estabilidad macroeconómica y una coyuntura favorable, los resultados en la pobreza moderada no son tan evidentes, mientras que en la pobreza extrema se han logrado importantes avances en su reducción. Las políticas sociales implementadas en los últimos años, a través de la otorgamiento de bonos (transferencias monetarias directas de carácter universal) –entre otros factores– han coadyuvado en la reducción de la pobreza coyuntural, en especial la pobreza extrema, aunque quedan pendientes acciones para reducir la pobreza estructural. Este aspecto amerita la necesidad de profundizar la evaluación sobre los reales efectos de estas medidas. Un aspecto crítico es su sostenibilidad. Existe mucho camino para avanzar para lo cual el crecimiento económico *per se* no es suficiente, sino que debe ir acompañado con políticas públicas dirigidas a una mayor redistribución de los ingresos y que consideren las múltiples dimensiones de la pobreza.

Sin embargo, la contribución a la disminución de la pobreza en el caso boliviano parece obedecer –sin poder precisarse su respectivo peso específico– a un conjunto de factores, entre los que destacan: los efectos del gasto social y la descentralización/inversión municipal de la década de los años 90, la bonanza económica producto del incremento de los precios internacionales de las materias primas, las transferencias monetarias directas y las remesas, así como la dinámica de actividades legales e ilegales del sector informal de la economía.

Una distinción de la pobreza y quiénes son los pobres en el área rural permite evidenciar –a través de las ECH– que se trata de aquellos cuya fuente de ingresos es por cuenta propia en el sector agropecuario, es decir, los hogares que trabajan en la agricultura familiar de base campesina e indígena, seguidos de los hogares diversificados que obtienen sus ingresos de múltiples actividades rurales y urbanas, de los asalariados (agrícolas y no agrícolas) y de los dependientes de transferencias. Las políticas públicas y los programas de fomento productivo si bien se enmarcan fundamentalmente en los primeros, aún no focalizan la importancia de estos otros grupos de hogares rurales pobres y sus especificidades. No toman en cuenta la diversidad de actividades que desarrollan estos hogares para la generación de empleo e ingresos. Aspecto que amerita revisar con mayor rigor la formulación y ejecución de las políticas orientadas hacia estos

grupos, así como establecer los mecanismos e instrumentos para dar cuenta de los impactos en la lucha y erradicación de la pobreza.

La prioridad de los diferentes gobiernos ha estado centrada en el manejo de las políticas y estabilidad macroeconómica, por lo tanto, en el corto plazo más que en la implementación de políticas con una visión de desarrollo de mediano y largo plazo. La mayor parte de los planes y estrategias nacionales/sectoriales no se aplicaron y se quedaron en su formulación como “planes documentos”. No tuvieron continuidad –empezan y finalizan en el corto período de gestión de cada gobierno– y no se constituyeron como políticas públicas de Estado. Tampoco han establecido una clara vinculación con las políticas económicas, caracterizadas por una visión macro y sectorial, que en el caso del área rural se circunscribe principalmente al sector agropecuario. Los planes y estrategias nacionales también presentan limitaciones en la necesaria articulación entre los niveles de planificación (central y subnacionales), aspecto que dificulta la operatividad de las políticas públicas y no se fortalecen las capacidades técnicas en los ámbitos descentralizados. Este aspecto conlleva a una priorización de inversiones económicas y sociales por lo general dispersas y poco integradas, a lo que se suman las debilidades institucionales y la limitada capacidad de ejecución de la inversión.

Destaca –en el período de análisis– la continuidad en la consecución/seguimiento de los ODM; la reiteración de objetivos y lineamientos que hacen a la problemática general del país; así como la permanencia de algunos programas y proyectos, fundamentalmente financiados por la cooperación internacional, sobre los cuales no es posible establecer su efectiva incidencia en la reducción de la pobreza. Los programas de fomento productivo tienen un sesgo nacional o con niveles de concentración limitados a determinadas coberturas y orientados principalmente hacia las unidades de pequeños productores con potencial y no necesariamente a los más pobres.

Finalmente, si bien se establece a nivel de lineamientos y objetivos la generación de empleo e ingresos en el ámbito rural en los diferentes planes y programas nacionales, aún no se cuenta con una política y estrategia específica de empleo y generación de ingresos rurales. En general se tienen medidas dirigidas a lograr una mayor seguridad laboral, pero estas se focalizan a la población ocupada urbana, en un contexto caracterizado mayormente por una economía informal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTELO, Eduardo 2000. Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”. Serie Reformas Económicas número 62. La Paz, Bolivia.
- BANCO MUNDIAL 2006. Crecer beneficiando a los más pobres. Evaluación de la Pobreza en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- 2004 Bolivia: Estrategia de Asistencia al País. 2004/ 2005. Informe No. 26838, 8 enero 2004.
- ESCOBAL, Javier y MÁXIMO Torero 2004. Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú. GRADE. Lima, Perú. 2004.
- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE 2002. El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres. Documento de trabajo 40. GRADE. Lima, Perú. 2002.
- EYZAGUIRRE, José Luis 2005. Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas. Un estudio en seis regiones de Bolivia. CIPCA. 2005.
- FUNDACIÓN JUBILEO 2011. Análisis del Presupuesto General del Estado 2011. Reporte de coyuntura N° 13. La Paz, febrero 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE) 2007. Resumen Estadístico Mensual No. 05-07. Instituto Nacional de Estadística (INE). La Paz, mayo de 2007 (www.ine.gov.bo).

- 2004. Anuario estadístico 2004, Instituto Nacional de Estadística (INE). La Paz, abril de 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) 2011. Informe de Gestión 2010. La Paz, enero 2011.
- JIMÉNEZ ZAMORA, Elizabeth 2009. Estratificación y calidad del empleo en el mercado de trabajo de Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2009.
- KAY, Cristóbal 2004. Evaluación y monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina. Estudio especial sobre desarrollo rural. ISS. La Haya, Países Bajos.
- LOZA, Gabriel 2011. El Plan Nacional de Desarrollo: resultados y avances. Economía y Negocios. Suplemento económico de La Época. La Paz, domingo 12 al sábado 18 de junio de 2011.
- LYKKE Andersen y José Horacio VALENCIA 2010. Trabajo no agrícola de las familias rurales de Bolivia: un análisis de determinantes y efectos. En El mercado Laboral en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- MEDEIROS, Gustavo 2006. Caracterización de los pequeños y medianos productores de soya del municipio de Mineros en Santa Cruz- Bolivia. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL 1999. Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (PNDAR) 1999-2004. La Paz.
- MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS Y MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2003. Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR).
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE (MDRAMA) 2006. Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien. (Borrador final). La Paz, diciembre de 2006.
- MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, CONSEJO INTERINSTITUCIONAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (CISE) 2002. Primer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.
- MINISTERIO DE HACIENDA. SECRETARÍA NACIONAL DE HACIENDA. SUBSECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO 1996. Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA) 1996-2000. Presentación de Bolivia al Grupo Consultivo. París, 14-15 de marzo, 1996.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO 2009. Plan Vida para la erradicación de la pobreza extrema. Programa de Erradicación de la Pobreza Extrema - PEEP. La Paz, Bolivia.
- MOLINA, Ramiro y Albó, XAVIER 2006. Gama étnica y lingüística de la población boliviana. La Paz, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, 2006.
- MORALES ANAYA, Rolando 2004. Pobreza, Desigualdad y Crecimiento. Análisis Estructural. Bolivia - La Paz, mayo 2004.
- MUÑOZ, Diego, Agustín ECHALAR, María Elena CANEDO, Anthony BEBBINGTON y Simon CROXTON 2000. Políticas públicas y agricultura campesina. Plural Editores. Bolivia.
- MURIEL Beatriz y Luis Carlos JEMIO 2010. Mercado laboral y reformas en Bolivia. En El mercado Laboral en Bolivia. Páginas 1 a 63. La Paz, Bolivia.
- PERES, José Antonio y Gustavo MEDEIROS 2011. La inversión pública en la agricultura; El caso de Bolivia. La Paz: Campaña Justicia Económica SAM Oxfam.
- PERES ARENAS, José Antonio 2009. Aproximación Histórica a los procesos de planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana-GTZ. PADEP/GTZ, Componente 6 Planificación del Desarrollo. Ed. Quatro Hermanos. La Paz, diciembre 2009.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2010. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los Cambios detrás del Cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia. La Paz, noviembre de 2010.
- 2007. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia. La Paz, abril de 2007.
- 2004. Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. PNUD. La Paz, marzo de 2004.

- REPÚBLICA DE BOLIVIA. 2006. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, junio de 2006.
- 2003. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Bolivia una alianza hacia las Metas del Milenio. XV Grupo Consultivo. París, 8 y 9 de octubre de 2003.
- 1997. Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Bolivia XXI País Socialmente Solidario. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- SORUCO, Ximena, Wilfredo PLATA y Gustavo MEDEIROS. 2008. Los barones del Oriente, El poder en Santa Cruz ayer y hoy. Fundación TIERRA. Santa Cruz, Bolivia.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (UDAPE) 2010a. Dossier de estadísticas sociales y económicas, Volumen Nº 20. Bolivia. [CD-ROM].
- 2010b. Sexto Informe de progreso de los ODM en Bolivia. Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) y UDAPE. La Paz, diciembre de 2010.
- 2009a. Dossier de estadísticas sociales y económicas, Volumen Nº 19. Bolivia. [CD-ROM].
- 2009b. Diagnósticos Sectoriales, retrospectiva económica del sector real. Tomo VIII El Sector Agropecuario. UDAPE. La Paz-Bolivia. [CD ROM]
- 2008. Quinto Informe de progreso de los ODM en Bolivia. Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) y UDAPE. La Paz, junio de 2008.
- 2006. Cuarto Informe: Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Asociados al Desarrollo Humano. Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) y UDAPE. La Paz, noviembre de 2006.
- (2003). XV Grupo Consultivo Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Bolivia una alianza hacia las metas del milenio.
- 2006. Pueblos Indígenas Originarios y ODM. MPD, UDAPE, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia (NNUU) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Paz, 2006.
- Urioste, Miguel (2011). Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia. Fundación TIERRA.
- VELAZCO, Enrique (2010). El Derecho al Empleo Digno en el marco de las autonomías. INASET y Ayuda Obrera Suiza (AOS). La Paz, agosto 2010.
- ZOOMERS, Annelies (2002). Andes Bolivianos. DFID y Plural Editores. La Paz-Bolivia.
- 1998. Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

Capítulo VIII

Caso Chile

JORGE ECHENIQUE^(*)

^(*) Economista agrario, consultor independiente.

1. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

Chile se ha esforzado por implementar un contrato social con capacidad de contribuir a la reducción de los niveles de pobreza, desde hace decenios, con diferentes estrategias políticas y distintos énfasis reales.

Desde 1925 hasta 1952 se expandió un modelo de bienestar social corporativo que se agota poco más tarde (Larrañaga y Contreras, 2010). En los sesenta lo intenta con la “Revolución en Libertad”, que impulsa la reforma agraria, la sindicalización campesina y la promoción popular; en los inicios de los setenta, por “la vía chilena al socialismo” se intentan caminos para reducir las desigualdades, incrementar los salarios y dotar al Estado de cierto control sobre áreas económicas estratégicas (Solimano, 2010).

La “Economía Social de Mercado”, aplicada durante el prolongado período del Gobierno Militar (1973-1989), tuvo un balance negativo en materia social, puesto que hubo un deterioro regresivo en la distribución del ingreso y un estancamiento en los niveles de pobreza (Larrañaga y Contreras, 2010). A este período se le ha denominado de “Bienestar Residual” (Solimano).

En 1990, con la transición a la democracia, se inaugura la década del “pago de la deuda social y el crecimiento con equidad”. En este decenio se duplica el gasto social en salud, educación, vivienda y servicios básicos a la población, porque además de existir la voluntad política para corregir la deuda social acumulada, se contó con mayores ingresos tributarios como resultado de un crecimiento económico de 5% promedio anual, muy superior a las tasas históricas. En estos 10 años se construyen 765 mil viviendas sociales con recursos públicos, equivalentes al 85% del déficit existente en 1990; se incrementa en 166% el presupuesto real en salud y en 178% el de educación; se crean los programas masivos de apoyo productivo a la PYME y microempresas rurales y urbanas (INDAP, FOSIS, SERCOTEC). A ello se agregan cerca de 400 programas dirigidos a los grupos sociales más vulnerables (RACZYNSKI y Serrano, 2005).

En la primera década del presente siglo, se hace más explícito el propósito de reducción de la pobreza y se abre el período que se ha llamado de la Protección Social, con programas emblemáticos como el de Chile Solidario, el Plan Auge en Salud, las Subvenciones Preferenciales, el Seguro de Cesantía y el Sistema de Pensiones Solidarias; programas que serán examinados de forma específica en el Capítulo 3.

En el 2010 con la elección de un presidente representativo de la alianza política de la centro derecha, se abre una nueva etapa cuyos términos en cuanto a combate de la pobreza aun no tienen contenidos muy precisos, fuera de insistir en la continuidad de la protección social. El nuevo Gobierno ha sostenido que en Chile “la meta de derrotar la pobreza es absolutamente factible y alcanzable, constituye un imperativo ético y moral del cual nada ni nadie nos va a desviar” (Piñera, “El Mostrador”, 13 julio 2010). Se ha sostenido en la misma alocución presidencial que el “porcentaje del ingreso nacional que se debería transferir a las familias pobres de Chile, para superar esta condición, es de solo el 1% del Producto Interno Bruto (PIB).

1.1. La evolución de la economía nacional y sectorial en el último decenio

La sociedad chilena se ha beneficiado de una innegable prosperidad económica en los últimos 20 años, aunque a un ritmo menor de crecimiento en el último decenio; en paralelo se ha evidenciado una persistente disminución de la pobreza aunque no ha sucedido lo mismo con la desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos, la que continua su problemática vigencia.

El enfoque dominante ha sido enfrentar el problema de la pobreza y no la desigual distribución de los frutos de la prosperidad y la riqueza.

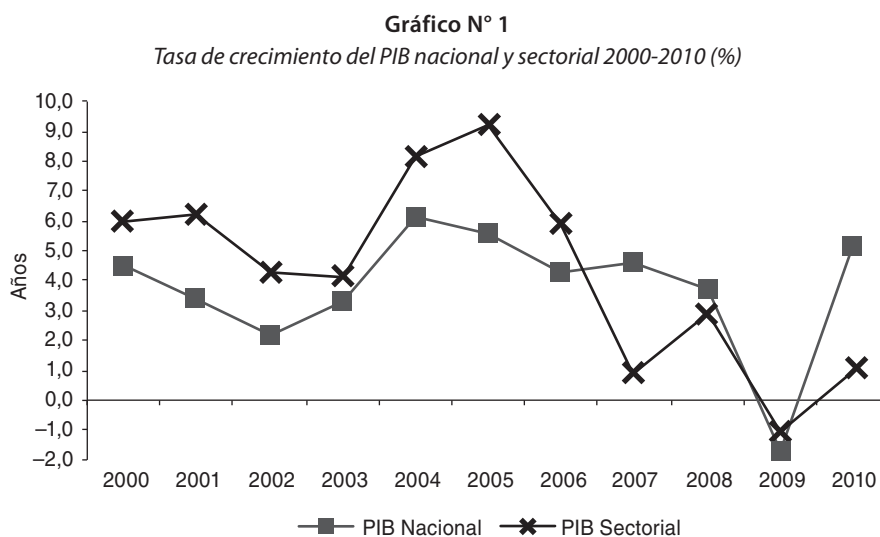
Nadie está en contra de asegurar a la población el acceso a los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, ello no genera conflictos ni requiere de cambios en la estructura económica. En cambio intentar modificaciones de la estructura de poder económico y redistribuir los ingresos enfrenta el rechazo de poderosos sectores, que temen se vuelva a un clima de desestabilización económica y política del país (Solimano).

La evolución del PIB nacional y sectorial

En el período 2000-2004 el Producto Interno Bruto (PIB) de Chile creció a una tasa media anual del 5%. En el último trienio el crecimiento ha sido más modesto, con un claro retroceso el 2009 como producto de la crisis financiera internacional y una notoria recuperación el 2010, a pesar del grave terremoto que asoló a un tercio del territorio nacional.

El comportamiento del PIB agropecuario y forestal ha sido incluso más positivo que el de la economía en su conjunto, con una tasa media anual aproximada al 6% y un crecimiento acumulado del 50% entre el 2000 y el 2007.

También la crisis globalizada del 2008-09 golpeó a la economía sectorial, la que desde hace años está volcada fundamentalmente a los mercados externos, los que son el destino de poco más de la mitad del producto silvoagropecuario.



La variación del PIB per cápita, cercana al 3,7% en el último decenio, ha permitido que el ingreso medio de los chilenos se haya elevado en el 2011 a los US\$ 15.000 por persona (FMI), cifra que como se ha dicho oculta una muy inequitativa distribución de los ingresos.

En la economía rural la agricultura continúa siendo la principal fuente de empleo y de ingresos, principalmente por su incidencia directa como sector primario de producción; sin embargo su gravitación creciente en el resto de la economía regional agrega mayor ponderación a su influencia.

El año 2003 el PIB agropecuario y forestal representaba solo el 3,8% del PIB nacional, por concepto de sector primario y si se agregaba la pesca este guarismo se elevaba al 5,1%. Sin embargo, si se miden los

encadenamientos del sector hacia atrás y hacia adelante con las actividades que se vincula, esta participación en el PIB nacional asciende al 6,4% y con pesca incluida a un 8,3%.

Al incluir la industria de procesamiento de bienes de origen agropecuario y forestal, más sus respectivos encadenamientos, el PIB sectorial ampliado representa un 13% del PIB global (W. Foster, 2011).

Este último porcentaje de participación en algunas regiones asume una trascendencia aun mayor, siendo del 25% en la región de O'Higgins y del 16% en la del Maule, en el 2005.

La fruticultura es el subsector más dinámico de la agricultura nacional, secundado por la viticultura y la silvicultura. Estos tres grupos son los componentes principales de las exportaciones sectoriales que han superado los 12 mil millones de dólares en el 2008 y el 2010, con una caída a 11 mil millones de dólares el 2009 por efecto de la crisis. La balanza comercial del sector silvoagropecuario (primario e industrial) ha estado en el rango de 7,7 a 8,7 millones de dólares en el trienio último. Estas actividades son las que han tenido mayores impactos directos e indirectos en el empleo y la superación de la pobreza rural.

La matriz de insumo/producto de 1996 en Chile, estableció que del PIB silvoagropecuario un 40,7% iba a remuneraciones, un 24,6% a excedentes para las empresas, un 13,9% a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, el resto a impuestos y otros factores (Dirven, M., 2005).

La composición del PIB silvoagropecuario y pesca en el presente decenio ha tenido la siguiente evolución:

Cuadro N° 1
Composición del PIB agropecuario, silvícola y pesca
(Porcentajes)

Año	Remuneraciones	Excedente bruto de explotación	Impuesto neto de subvenciones	Total
2003	37	61	2	100
2004	39	59	2	100
2005	38	60	2	100
2006	40	58	2	100
2007	41	56	3	100
2008	45	52	3	100

Fuente: Cuentas nacionales Banco Central de Chile.

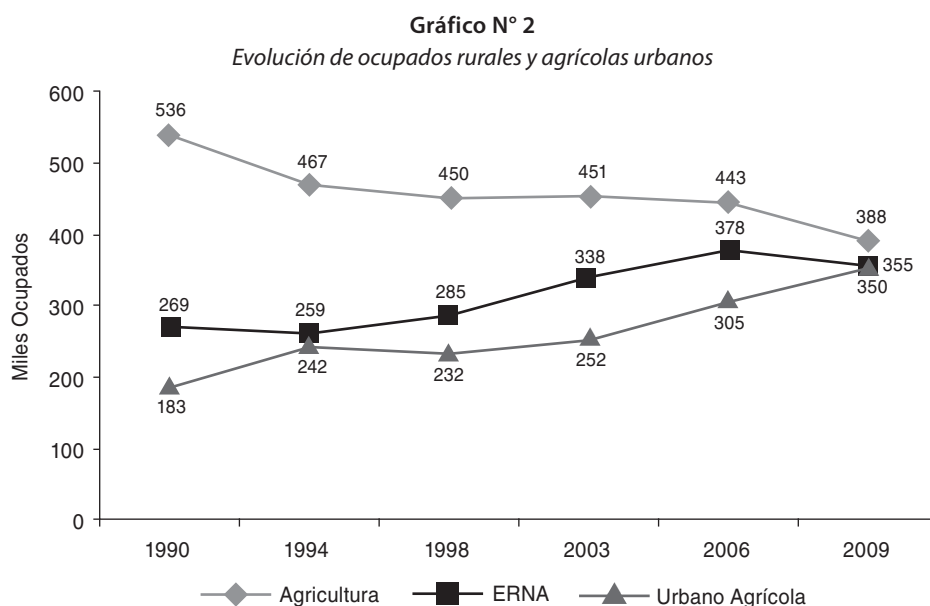
Esta mayor participación de las remuneraciones (en el pago de factores) ha sido reconocida por diversos estudios de la agricultura chilena (Valdés A. *et al.*, 2010) y correspondería a un incremento de los salarios reales y a una expansión de la ocupación agrícola, la que se habría incrementado de 777 a 848 mil trabajadores entre el 2003 y el 2008 (INE, Encuesta Nacional del Empleo).

1.2. Evolución de la población y el empleo rural

La baja tasa de crecimiento de la población en Chile, 1,1% anual, sería incluso menor a futuro, llegando a cero entre 2040 y 2050 (INE, Chile, Hacia el 2050). La población rural alcanzó en el 2010 a 2,1 millones de personas, las que corresponden al 13% de la población nacional. Durante el último decenio la población rural ha permanecido prácticamente estancada y su proporción ha disminuido muy poco debido al alto nivel de urbanización existente.

Entre la población rural del estrato de 15 a 64 años es manifiesta la mayor proporción de hombres (índice de masculinidad del 111), como resultado de una más alta migración de mujeres jóvenes de 15 a 29 años.

La ocupación rural ha tenido un crecimiento muy moderado entre el 2000 y el 2006, para experimentar un leve descenso entre este último año y el 2009. Esta evolución ha mostrado una composición diversa, mientras el empleo rural agrícola ha experimentado un descenso desde 1990 al 2009, el empleo rural no agrícola (ERNA) ha crecido en estos mismos dos decenios. La caída del empleo rural agrícola ha sido compensada, con la excepción del último trienio, por un aumento de las ocupaciones en la agricultura de trabajadores con residencia urbana, tal como lo indican las imágenes del Gráfico 2.



La totalidad del pequeño incremento de los empleos rurales corresponde a la incorporación de nuevas mujeres al mercado laboral, las que en su mayor parte participan en ocupaciones temporales en la fruticultura, en trabajo permanente en el sector de servicios comunales y en los servicios del hogar (doméstico).

A pesar de ello, la tasa de participación de la mujer rural continúa siendo muy baja, del 29%, en comparación con la tasa del 73% de los hombres.

La agricultura continúa siendo la fuente principal de ocupación en la ruralidad nacional, pero con solo un 52% del empleo total. El restante 48% de las ocupaciones rurales se distribuyen principalmente en los servicios comunales (educación, salud) y del hogar, el comercio y turismo, junto a la industria manufacturera.

El empleo rural según categorías ocupacionales, indica en su trayectoria de los últimos 10 años, una continuidad de las tendencias hacia: la expansión en el número de asalariados, con alrededor de 65% del total de ocupados al final del decenio; una reducción de los trabajadores por cuenta propia y prácticamente la extinción de la categoría familiares no remunerados, grupos que representan el 28% del total; mientras el 7% restante lo conforman asalariadas (os) del servicio doméstico en crecimiento y un estable número de empleadores.

Entre los asalariados agrícolas de residencia rural (53%) y de residencia urbana (47%), predominan los temporeros cuya cantidad continúa en crecimiento, mientras que los trabajadores permanentes conforman un

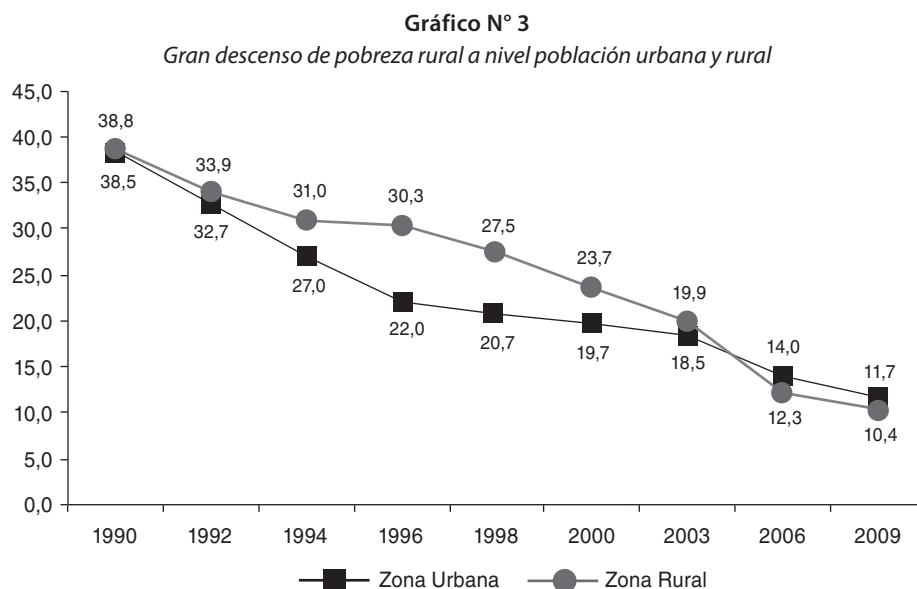
estamento relativamente estable. Esta última realidad es contradictoria con lo que manifiestan los empresarios agrícolas más modernos, en el sentido que para elevar la productividad laboral se requiere de trabajadores más especializados y capacitados, lo cual implica permanencia y continuidad en la empresa.

Las mujeres son poco numerosas entre los trabajadores agrícolas permanentes, con cerca de un 12% del total; en cambio representan aproximadamente un tercio de los temporeros agrícolas.

1.3. Niveles de pobreza e indigencia, nacional y rural

La pobreza ha sido reducida muy radicalmente en Chile, en forma continua desde 1990 a la fecha.

En los inicios de los noventa, la pobreza rural era levemente superior a las de zonas urbanas, brecha que se amplió en forma notoria hasta 1996. Este último año marca una inflexión hacia una disminución de la distancia en estos niveles de pobreza por zona, la que en el 2006 se ha transformado en una brecha de pobreza en favor de la población rural, misma que se amplía el 2009 con 12,9% de pobreza en la población urbana y 10,4% en la población rural.



Fuente: CASEN, MIDEPLAN, años respectivos. CEPAL.

Estas últimas cifras corresponden a las cifras que maneja CEPAL, sin embargo figuran otros datos para el 2009, levemente mayores y que corresponden a las estimaciones del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN). La controversia, surge porque CEPAL aplicó un nivel real de precios para la canasta alimentaria y otro inferior, igualmente real para el resto de las necesidades básicas (transporte, salud, educación, vestuario, etc.). Por el contrario, MIDEPLAN aplicó el mismo reajuste de los alimentos para el conjunto de bienes y servicios que determinan el umbral de pobreza¹.

¹ La encuesta CASEN 2009 se realizó en el nudo de la crisis económica mundial, cuando el desempleo alcanzaba su punto más alto y la inflación en el precio de los alimentos había subido en 36%, mientras el índice general de precios se había elevado en 14%. Sergio Mico, Economista U. de Chile, 2010.

En Chile, la línea o umbral de pobreza se determina por el nivel de ingresos mínimos necesarios por persona, para cubrir el costo de una canasta individual que satisfaga las necesidades alimentarias y no alimentarias. La línea de “indigencia” corresponde al ingreso mínimo necesario por persona para cubrir solo el costo de la canasta alimentaria.

Las líneas de pobreza rural y de pobreza urbana difieren por un amplio margen, considerándose en Chile un umbral para la población rural casi un 30% más bajo que el de la pobreza urbana, con la fundamentación de que el costo de vida es menor en el medio rural, lo que corresponde a una falacia o mito pretérito.

En la actualidad, en la medida que los modos de vida urbanos se han generalizado y han penetrado a casi todos los rincones rurales, las producciones de autoconsumo agrícola desaparecen y los patrones de consumo se uniformizan; las diferencias en los costos de las canastas de necesidades básicas tienden a ser inexistentes.

Si se adoptara el mismo umbral para población urbana y rural la pobreza de esta última, se elevaría en el 2009 del 10,4% a más del 15%.

La desigualdad económica

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en cuanto al ingreso per cápita de los hogares. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini, es en ALC 65% más alta que en los países de altos ingresos, 35% superior a la observada en los países de Asia Oriental y 18% mayor que la de África Subsahariana (López Calva y Lustig, 2010).

La disminución de la pobreza está vinculada tanto al crecimiento del ingreso promedio de la población, como a los cambios en su distribución.

En Chile, aunque ha mejorado levemente este índice de desigualdad continúa siendo relativamente muy alto (51,8), al medio de los 23 países de ALC estudiados (PNUD, Desarrollo Humano, 2010).

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del 2009, demostró que el ingreso autónomo de las familias (sin transferencias públicas) del 10% más rico de la población, representaba 42,3 veces el ingreso del 10% más pobre, la brecha más alta desde 1990².

Al estudiar el ingreso per cápita del grupo familiar e incluyendo transferencias³, se confirmaba que en el 2006 el 10% más rico recibía 34,4 veces el ingreso del 10% más pobre; y en el 2009 esta diferencia se había reducido un poco a 32,5 veces.

El ingreso autónomo per cápita del 10% más pobre, a raíz de la crisis económica 2008-2009 había caído de \$ 19.255 a \$ 14.595 (pesos m.n.) entre el 2006 y el 2009, pero sumando las transferencias públicas estos montos se incrementaban de \$ 29.439 en el 2006 a \$ 35.373 el 2009 (SKOKNIC, F; CIPER, 2010).

² En el 2006 este diferencial era de 31,3 veces.

³ Ingreso monetario=Ingreso autónomo más transferencias.

La contabilización de las transferencias no monetarias en salud y educación, en los ingresos monetarios de las familias, permite deducir que las brechas entre los deciles más ricos y los más pobres, se reducen en el 2006 a casi un tercio de la brecha existente en los ingresos autónomos (sin transferencia). Esto significaba en términos concretos que la brecha de 31,3 veces disminuiría a 11,6 veces (SKOKNIC, F; CIPER, 2010).

En las familias e individuos de zona rurales estas brechas, entre los deciles extremos de ingresos, son mucho menores que en las zonas urbanas. Esto se debe a que el ingreso rural de los más ricos es en promedio muy inferior al del grupo equivalente urbano; aunque en el decil de ingresos más bajos los promedios son similares.

Vínculos entre pobreza y ciclos económicos

Los antecedentes históricos de la CASEN demuestran en forma evidente que los ciclos económicos inciden notoriamente en los niveles de pobreza, lo que es fácil comprobar por el estancamiento de la tendencia a reducción de la pobreza manifiesta en Chile desde 1990 al 2009, en las dos crisis de fines de los noventa y la más reciente del 2008-2009. El crecimiento económico afecta la pobreza rural por tres vías principales: el nivel de empleo y de ingresos de los asalariados; los precios e ingresos de los trabajadores por cuenta propia; la inversión pública y el monto de las transferencias a las familias.

Como se ha expuesto, las políticas del Gobierno en Chile han sido incrementar inversiones y transferencias en la crisis 2008-2009, como una intervención anticíclica para contrarrestar los impactos negativos de la recesión económica. Esto se pudo hacer debido a la vigencia de una prolongada política de manejo macroeconómico equilibrado y riguroso.

La agricultura jugaría un rol amortiguador cuando la economía sufre un *shock* externo negativo, ajuste que opera a través del mercado laboral, porque en relación a su tamaño (PIB) el sector absorbe cuatro veces más mano de obra que el comercio y los servicios y el doble que la industria (Valdés, A y Foster W. FAO/PUC, 2005).

2. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES RURALES POBRES

2.1. Desarrollo del empleo rural y urbano agrícola 1990-2009

Como se ha expresado en páginas anteriores, la estructura del empleo rural en Chile ha experimentado grandes variaciones desde 1990 a la fecha, a partir de una fuerte expansión de la agricultura de exportación y el consiguiente incremento de las actividades conexas, principalmente el comercio, industria manufacturera, construcción y transporte. En paralelo a ello se incrementa la inversión pública y los servicios sociales a la comunidad rural.

Los datos del cuadro anterior muestran un leve aumento de la ocupación rural en veinte años (3,3%) y un cambio significativo en las actividades más relevantes en términos ocupacionales, con una caída del empleo agrícola, que continúa siendo la fuente de trabajo más importante de la ruralidad; versus un cuantioso incremento del empleo en los servicios sociales y del hogar, el comercio y turismo, la construcción. El transporte y comunicaciones, así como la industria manufacturera y otros (finanzas), han tenido una importante expansión, pero menos significativa.

Cuadro N° 2
Variación de los ocupados rurales por rama de actividad 1990-2009
Miles de personas

Rama	1990	1998	2003	2006	2009	Variación 2009/1990
Agricultura y Pesca	536,2	450,2	450,9	443,2	388,6	-27,5
Servicios Sociales y del Hogar	57,7	75,3	78,9	90,9	109,4	89,6
Comercio y Turismo	37,6	54,9	59,3	62,2	83,2	121,2
Industria Manufacturera	33,7	34,3	43,4	59,2	51,4	52,5
Construcción	16,6	34,5	32,8	39,6	42,2	154,2
Transporte y Comunicaciones	18,2	17,5	21,1	25,2	30,4	67,0
Otros	19,1	15,4	16,5	28,1	38,4	101,0
TOTAL	719,2	682,2	703,1	748,5	743,6	3,3

Fuente: CASEN, año respectivo. MIDEPLAN.

Un análisis más desagregado del empleo por rama y nivel ocupacional en el 2009, comparado con las mismas cifras de 1990 y del 2000, indican que este cambio estructural también se manifiesta en una reducción del número de empleadores, así como de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, compensada por el alza importante en el número de ocupados como trabajadoras domésticas, obreros y empleados. Esta composición se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
Empleo rural por rama y categoría ocupacional, 2009
Miles personas

Rama	Empresarios o patrón	Trabajador por cuenta propia	Obreros y empleados	Trabajo doméstico	Total
Agricultura y Pesca	12,8	115,6	260,2		338,6
Servicios Comunes y del Hogar	0,8	10,5	50,1	48,1	109,5
Comercio y Turismo	3,1	33,2	46,8		83,2
Industria Manufacturera	1,4	12,0	38,0	0,8	51,4
Construcción	1,1	9,9	31,2		42,2
Otros	1,9	12,5	53,6		68,8
TOTAL	21,1	193,7	479,9	48,9	743,6

Fuente: CASEN 2009, MIDEPLAN.

A estas categorías ocupacionales cabría agregar a los 350,3 mil trabajadores con residencia urbana que trabajaron en la agricultura, en ese mismo año, los que son en su mayoría (80%) asalariados y entre ellos predominantemente, temporeras y temporeros. No deja de llamar la atención de que existan también cerca de 60 mil trabajadores por cuenta propia (campesinos) con residencia urbana.

Las Pymes rurales y la pobreza

Los antecedentes de la encuesta CASEN permiten el análisis de la ocupación rural por tamaño de empresa (en función de rangos en el número de ocupados) y por rama de actividad económica. Desde luego que

los rango de 1 y de 2 a 5 ocupados son los más importantes, porque en ellos se agrupan todas las explotaciones por cuenta propia. Además en estos rangos se concentra poco más de la mitad de los ocupados rurales pobres.

Cuadro N° 4
Ocupación y nivel de pobreza por tamaño de empresas rurales
(N° de ocupados)

Tamaño de empresa (N° ocupados)	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total	%
1	3.421	9.628	157.121	170.170	23
2-5	3.101	6.843	139.859	149.803	20
6-9	539	2.672	42.498	45.709	6
10-49	1.337	4.927	122.015	128.279	17
50-200	761	1.912	69.009	71.682	10
+de 200	430	1.743	68.351	70.524	9
No sabe	1.556	4.434	101.470	107.460	15
TOTAL	11.145	32.159	700.323	743.627	100

Fuente: CASEN. CEPAL, 2009.

La mitad de los ocupados rurales está vinculada a unidades y empresas de menos de 10 trabajadores, lo que es un claro indicador de la preponderancia de las minipymes en el medio rural. Si se agrega el rango de empresas de 10 a 49 trabajadores (y se distribuye proporcionalmente el grupo de los que no saben) se concluye que el 78% de los ocupados rurales lo está en empresas Pymes de menos de 50 trabajadores. En este rango se ubica el 88% de los ocupados rurales pobres.

Las Pymes están presentes en todas las ramas de actividad económica rurales, con menor participación relativa en la industria manufacturera y mayor en el comercio.

2.2. Número y tipologías de los hogares y personas pobres de zonas rurales

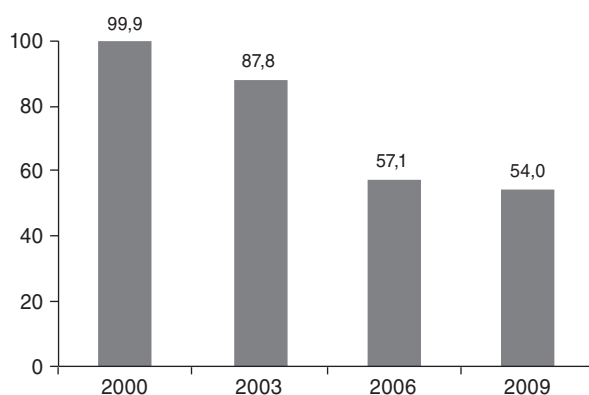
En el trayecto del primer decenio del Siglo XXI, la pobreza rural en Chile continuó su descenso, bajando del 19% al 9% el porcentaje de hogares rurales pobres y del 23,7% al 10,4% la población rural pobre, entre el 2000 y el 2009.

La pobreza en este segmento de hombres trabajadores agrícolas urbanos es mayor que en la de los asalariados agrícolas rurales, en razón a que entre los primeros es mucho más alta la proporción de temporeros, sin pleno empleo. Las trabajadoras agrícolas urbanas tienen menor índice de pobreza, porque en una proporción mayor aportan una fuente complementaria de ingresos al hogar; caso contrario al de las mujeres urbanas jefas de hogar, en las cuales la presencia de la pobreza es superior.

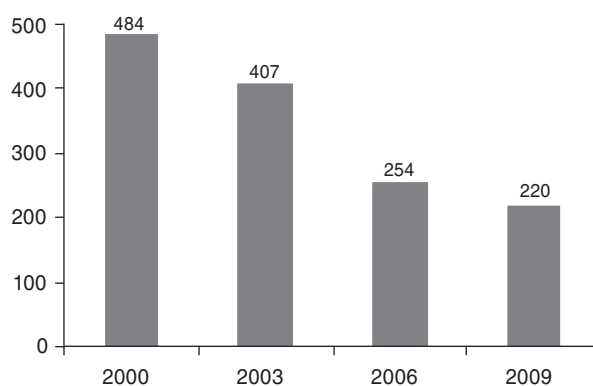
Tipología de hogares y personas pobres en zona rural

La tipología de hogares rurales que se utiliza a continuación, a partir de la metodología propuesta en los TR por FAO, considera cinco tipos de hogares, a partir de la premisa que los hogares reciben 75% o más de sus ingresos a partir de una fuente determinada.

Gráfico N° 4
Hogares Rurales Pobres
(Miles)



Población Rural Pobre
(Miles)



Fuente: CASEN, años respectivos. FAO.

En los ocupados agrícolas de residencia urbana la pobreza también manifestó una marcada reducción:

Cuadro N° 5
Población urbana pobre ocupada en la agricultura

Años	Miles personas pobres		Porcentaje pobres*	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	58,8	13,8	26,3	25,5
2003	61,3	13,7	23,3	18,2
2009	47,9	14,0	16,8	15,2
2009	32,2	9,2	12,3	10,3

* Sobre el total de ocupados por género.

Fuente: CASEN, años respectivos. FAO.

Fuente	Tipos de Hogar
Actividades como empleador	Empleador
Actividades por cuenta propia	Por cuenta propia
Salarios	Asalariado
Transferencias	Dependiente de transferencias
Ninguna fuente 75% o +	Diversificado

El número de hogares rurales pobres por tipología, y el porcentaje de los mismos en el total de hogares rurales pobres en Chile, habría tenido la siguiente evolución en el decenio recién pasado:

Cuadro N° 6
Tipología de hogares rurales pobres y su evolución, 2000 a 2009

Años	Cuenta propia		Asalariados		Diversificados		Dependientes de Transferencias		Total	
	N°	% pobres	N°	% Pobres	N°	% Pobres	N°	% Pobres	N°	% Pobres
2000	3.985	4	31.159	31	51.116	51	13.576	14	99.911	100
2003	2.711	3	26.879	31	41.119	47	17.069	19	87.831	100
2006	2.618	5	17.736	31	19.523	34	17.158	30	57.098	100
2009	2.526	5	8.766	16	22.246	41	20.420	38	53.984	100

Fuente: CASEN, años respectivos, FAO.

Los antecedentes proporcionados por estas cifras ameritan ciertos comentarios, como los siguientes:

El bajo porcentaje de cuenta propia pobres, lo que se debe a que dada la definición de estas tipologías, gran parte de ellos (campesinos) están en el grupo de los diversificados y en menor grado, en el tipo dependientes de transferencia. Basta que un campesino pequeño productor, obtenga un 26% de sus ingresos de una fuente diferente a la producción propia, ya sea por los aportes de transferencias, salarios u de otras fuentes, para ser clasificado en el grupo diversificado.

En el 2009 estos hogares rurales pobres diversificados tuvieron la siguiente composición de ingresos:

	%
Laboral	34
Transferencias	36
Otras fuentes	30
	100

Para los efectos de la definición de políticas, este antecedente debe ser considerado junto a los datos proporcionados por el cuadro N° 6, que corresponde a la tipología utilizada tradicionalmente por la CASEN y que está referida a la fuente de ingreso principal de cada tipo.

El número y proporción de diversificados pobres es mayoritario, lo cual refleja una situación conocida de multiactividad de los hogares rurales pobres, como estrategia de sobrevivencia e intento de salir de la pobreza.

La creciente dependencia de las transferencias de los pobres rurales. Para la dimensión de la ruralidad chilena, el hecho que 20 mil hogares dependan de ingresos que proviene en más de sus tres cuartas partes de transferencias (que en Chile son básicamente, subsidios públicos, como se verá más adelante), es un reflejo potente de la importancia que estos han adquirido en la lucha contra la pobreza. La pregunta natural que surge de esta situación es ¿si ya son pobres, qué sucedería con estos hogares si no existiesen estos subsidios? Lo más probable es que pasarían en su totalidad a la categoría de indigentes.

En este tipo de familias existe una relación de 0,3 perceptor de ingresos por hogar⁴ la mitad que la del promedio de hogares rurales pobres.

Los hogares asalariados rurales pobres reducen violentamente su número durante el decenio y bajan a la mitad su peso entre los pobres rurales. Lo que no se sabe, es si esta evolución obedece a que ciertos hogares salieron de la pobreza, pasaron a las tipologías de pobres diversificados o dependientes de transferencias.

La población rural pobre, de acuerdo a sus niveles ocupacionales, ha experimentado en el transcurso de la década anterior variaciones obviamente en la misma dirección que la de los hogares rurales:

Cuadro N° 7
Población rural pobre

Tipologías	2000		2003		2006		2009	
	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%
Cuenta propia	18,7	3,9	11,3	2,8	11,5	4,5	10,1	4,6
Asalariados	154,5	31,9	128,5	31,6	84,6	33,3	41,7	19,0
Diversificados	253,4	52,3	196,8	48,4	91,6	36,1	94,5	43,9
Empleadores	0,4	–	0,1	–	0,1	–	–	–
Dep. Transferencia	57,1	11,8	70,3	17,2	66,4	26,1	73,5	33,4
TOTAL	484,1	100,0	407,0	100,0	254,2	100,0	219,9	100,0

Fuente: CASEN, años respectivos, FAO.

De las cifras del cuadro anterior se deduce claramente que la pobreza ha estado concentrada en las tipologías de diversificados y asalariados, hasta el 2006; pero en el 2009 son mayoritariamente los pobres rurales de hogares de ingresos diversificados y dependientes de transferencias.

Tipología de los ocupados rurales por rama y categoría ocupaciones

Utilizando la clasificación clásica de la CASEN, se puede construir para el 2009 la desagregación de los ocupados rurales pobres en los términos que se indican.

⁴ En esta tipología existe 0 ingreso laboral, por lo tanto estos son perceptores de pensiones, jubilaciones o subsidios.

Cuadro N° 8
Pobreza de ocupados rurales por rama y categoría ocupacional, 2009
 (Miles)

Rama actividad	Empleadores		Cuenta propia		Asalariados		Total	
	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres
Agricultura	0,7	12,1	9,0	106,5	17,6	242,3	27,4	360,9
Industria	0,1	1,3	1,2	10,9	2,2	35,6	3,5	47,8
Construcción	–	1,1	0,6	9,3	1,8	29,2	2,4	39,6
Comercio y Turismo	0,1	3,1	1,6	31,5	1,7	45,0	3,4	79,6
Servicios Comunales y del Hogar	0,1	0,8	0,4	10,1	4,3	104,7	4,8	115,6
Otros	–	1,8	0,1	12,4	1,8	42,6	1,9	56,8
TOTAL	1,0	20,2	13,0	180,7	29,4	499,4	43,4	700,3

Fuente: CASEN, 2009.

Esta estructura de la pobreza rural en el 2009 (Cuadro 8) indica que a nivel de ocupados, los dependientes de la agricultura son poco menos de la mitad, pero esta sigue siendo la actividad predominante entre los pobres (63%).

En cuanto a nivel ocupacional, los asalariados son el grupo más numeroso y entre ellos después de los obreros agrícolas, están los dependientes del servicio doméstico.

Desde la perspectiva de la definición de políticas para enfrentar la pobreza rural, destaca la importancia vigente en el 2009 de los asalariados y cuenta propia agrícolas, como los 2 grupos con mayor ponderación en la pobreza. El resto de los pobres, están dispersos, con muy diversas fuentes de ingreso asalariado o por cuenta propia.

Entre los 43,4 mil ocupados rurales pobres del 2009 hay 11 mil indigentes, las tres cuartas partes de los cuales están vinculados a la agricultura, en proporciones similares para asalariados y cuenta propia.

2.3. Características de los hogares rurales pobres

Son varios los factores que tienen influencias determinantes en la existencia o ausencia de pobreza, en los hogares rurales, y estos serán examinados a continuación.

Los índices de dependencia

Una constante identificada en varias investigaciones acerca de la pobreza es su vinculación con el número de miembros del hogar y el índice de dependencia o de pasivos por ocupados en la familia.

Existe una absoluta correlación positiva entre el número de ocupados por hogar y el menor nivel de pobreza, e inversamente una correlación negativa con el número de personas por ocupado del hogar, como lo evidencian los dos últimos indicadores del cuadro.

Cuadro N° 9
Hogares, personas y ocupados en situación de pobreza rural 2009

Nivel de pobreza	Número de hogares	Número de personas	Número de ocupados	Nº ocupados por hogar	Nº personas por ocupado
Indigente	24.654	93.625	11.145	0,45	8,4
Pobre no indigente	42.297	180.221	32.134	0,76	5,6
No pobres	545.196	1.844.161	699.889	1,28	2,6
Total Rural	612.147	2.118.007	743.168	1,21	2,8

Fuente: CASEN, 2009.

Los indicadores fundamentan valorar la importancia de la generación de nuevos empleos en los hogares como factor substantivo en las políticas de combate a la pobreza. El número de personas por hogar puede tener incidencia en el nivel de pobreza rural, sin embargo en el grupo de indigentes el promedio ya es bajo, alcanza a 3,8 personas /hogar, no muy diferente de las 3,4 personas de los hogares rurales no pobres.

La participación de la mujer jefa de hogar

Es la incorporación laboral de la mujer rural uno de los cambios más significativos del mercado laboral en los últimos veinticinco años. Ello ha sido un factor contributivo esencial en la reducción de la pobreza, sin embargo la mujer continúa siendo la reserva fundamental de fuerza de trabajo en la demandante agricultura nacional, dada su aún baja participación tanto en comparación con la participación rural masculina como con el mercado laboral urbano de Chile. También es muy marcada la diferencia con los grados de inclusión laboral de la mujer en otros países de A. Latina, aun cuando los criterios de participación laboral de la mujer difieren entre países. En Chile, por ejemplo, las labores no remuneradas de las mujeres campesinas en sus huertas o en el cuidado de sus animales, no son incluidas.

La existencia de un gran número de mujeres rurales jefas de hogares pobres, es el reflejo de una situación compleja. En la mayoría de los casos se trata de mujeres proveedoras únicas de ingresos al hogar (viudas, madres solteras, separadas, mujeres a cargo de familiares), con ocupaciones estacionales como temporeras. También esta realidad corresponde a mujeres mayores, con pensión de vejez u otros subsidios, que han asumido la jefatura de hogares desprovistos de otras fuentes de ingresos significativos. Incluso puede referirse a la situación de mujeres campesinas que se han transformado en sujetos de crédito en reemplazo de maridos o padres deudores morosos del INDAP, FOSIS u otro organismo público.

Cuadro N° 10
Participación de mujeres jefas de hogares rurales
(Porcentajes sobre total hogares rurales)

Nivel de pobreza del hogar	2000	2003	2006	2009
Indigentes	18,4	25,8	35,8	40,2
Pobres	14,6	18,5	24,5	31,2
No pobres	15,9	18,3	19,6	21,6

Fuente: CASEN, años respectivos.

El creciente porcentajes de hogares rurales pobres con jefatura de mujeres, es mayor en las tipologías cuenta propia y dependientes de transferencia.

Esta expresiva progresión se debe al incremento en el número de jefas de hogar y a la persistencia de la pobreza en hogares con jefatura de mujeres por sus menores posibilidades de acceso a empleo local y movilidad laboral, así como su salario medio inferior al del promedio de los trabajadores rurales.

Preponderancia de población indígena

La Región de La Araucanía y La provincia de Arauco en la Región del Biobío, presentan los mayores índices regionales de pobreza urbana y rural en el país, aun cuando estos han venido disminuyendo en consonancia con lo que ha sucedido en el conjunto del país. Estos territorios son predominantemente campesinos, con alta presencia de comunidades de etnia mapuche y gran número de hogares rurales de cuenta propia; caracterizados por la baja dotación de tierras (de secano y alto nivel de erosión), una agricultura de cultivos tradicionales de baja productividad y un manejo extensivo de reducido ganado.

Los hogares con jefatura de hogar indígena han incrementado su participación entre los hogares rurales pobres, demostrando con ello sus restricciones y dificultades para superar la pobreza al ritmo que lo han hecho el resto de los hogares rurales. En este caso, al igual que en las jefaturas de hogares rurales de mujeres, ha aumentado el número de hogares rurales con jefatura indígena, por lo tanto su progresiva presencia en la pobreza rural se debe a las mayores barreras para superar esta condición y a su incremento relativo.

Cuadro N° 11
Participación de jefaturas de hogar indígena
(Porcentaje sobre total de hogares rurales)

Años	Pobres	No pobres
2000	17,6	9,1
2003	21,5	12,7
2006	22,6	13,0
2009	28,4	14,7

Fuente: CASEN, años anteriores, FAO.

Desocupación y pobreza

Complementando la información del cuadro N° 9 se puede señalar que en el 2009, del total de hogares rurales indigentes la mitad correspondería a hogares clasificados como desocupados, es decir que no tenían ningún miembro con empleo. Por otro lado, del total de hogares pobres no indigentes, casi el 30% estaba representado por hogares de desocupados. En el agregado del total de hogares pobres rurales, una importante proporción del 34% equivalía en el 2009 a hogares de desocupados.

De estos hogares rurales pobres de desocupados, un 35% tenían jefes de hogar mujeres y un 27% jefes de hogar indígenas, nuevamente participaciones muy significativas para estas dos agrupaciones.

Estructura de ingresos de los hogares rurales pobres

Los ingresos de las diferentes tipologías de hogares rurales pobres se han incrementado levemente entre el 2000 y 2009.

La estructura media de los ingresos de los hogares rurales pobres sí ha experimentado algunos cambios significativos, en particular los que se indican:

- Una notoria alza en la importancia de las transferencias en el ingreso total y entre estas las pensiones y jubilaciones en el 2009, debido a las políticas de protección social.
-
- El crecimiento del salario no agrícola en desmedro del salario agrícola.
-
- La estabilidad de la participación de los ingresos laborales.
-
- La pérdida de importancia relativa de otras fuentes (rentas e intereses, arriendo).

Cuadro N° 12
Estructura del ingreso medio de los hogares rurales pobres
 (Porcentajes)

Fuentes	2000	2003	2006	2009 ⁵
Ingreso laboral	45	45	45	45
Cuenta propia agrícola	5	5	6	6
Cuenta propia no agrícola	2	2	3	4
Salario agrícola	27	27	25	19
Salario no agrícola	10	11	11	16
Transferencias	24	31	40	41
Pensión/jubilación	5	6	8	19
Transferencia pública	18	24	29	21
Remesas y otros	1	1	3	1
Otras fuentes	31	24	15	14
Suma	100	100	100	100

Fuente: CASEN, años respectivos, FAO.

Otros factores característicos de los pobres rurales

- La edad del jefe de hogar es un elemento poco determinante en la diferenciación entre hogares rurales pobres y no pobres, aunque sí hay 5 años de mayor edad en los no pobres (49 años *versus* 54),

⁵ En el año 2009 la composición del ingreso de las personas rurales pobres según tipología fue la siguiente:

Tipología	(Porcentajes)							Total
	Jubilación y pensiones	Cuenta propia agrícola	Cuenta propia no agrícola	Salario agrícola	Salario no agrícola	Transferencias	Otras	
Cuenta propia	0	57	37	0	0	6	0	100
Asalariados	0	0	0	49	42	9	0	100
Diversificados	6	5	3	10	6	28	41	100
Dep. Transferencias	44	0	0	0	0	53	3	100
Total	16	5	3	14	10	30	20	100

Fuente: CASEN, FAO.

probablemente explicable por el ciclo familiar consumidores/generadores de ingreso y cierta capacidad de acumulación de los hogares con mayor tiempo de vigencia (Chayanov).

- Tampoco el promedio de años de educación formal de los jefes de hogar marca mayores diferencias entre pobres y no pobres, aunque hay una media de 6 años en los primeros y 6,8 años en los segundos. Es indudable que los jefes de hogar con estudios técnicos o universitarios no están entre los pobres, pero como la gran mayoría de los jefes de hogar y ocupados de zonas rurales tienen un bajo nivel de escolaridad, los promedios marcan poca diferencia.
- Es sorprendentemente mínima la proporción de padres y madres de familias rurales que terminaron la educación media, o accedieron a la educación técnica o universitaria, llegando solo al 5% del conjunto de hogares rurales (CASEN, 2006).
- En los asalariados rurales la existencia del contrato de trabajo y el tipo de contrato, sí constituyen elementos claramente diferenciadores. En el 2006, se constata que el 54% de los asalariados pobres rurales no tenían contrato de trabajo, contra un 23% de los asalariados rurales no pobres. Por otro lado, entre los que tenían contrato, el tipo indefinido primaba en los no pobres rurales con el 50% de los casos; mientras que en los pobres este existía solo en el 23% de los casos y primaba el contrato por obra o faena, más típico de los temporeros(as).
- La mayoría de los ocupados sin contrato, corresponden a los vinculados a contratistas informales, a trabajos a trato o destajo en pequeñas empresas, al empleo de estudiantes en períodos muy cortos o a temporeras que tienen seguridad social y médica a través de algún otro miembro del hogar.

Pluriactividad

El requisito que implica superar el 75% de una misma fuente de ingreso para no entrar en la clasificación tipológica, es una barrera muy alta. En particular, sí existe entre los pobres rurales una alta incidencia de las transferencias públicas, pero no deja de ser cierto que los pobres tienden a la pluriactividad como estrategia de defensa, frente a las privaciones.

La tasa de pluriactividad y diversificación del ingreso rural aumenta a medida que disminuye el ingreso per cápita, como reacción ante la inseguridad económica, ante las barreras de entrada a nuevas actividades productivas por escasez de tierra o de créditos e infraestructura, ante los riesgos medioambientales o los puntos bajos de los ciclos productivos. El mayor nivel de ingresos autónomos y de subsidios juega un papel importante en la diversificación, por la reinversión en factores productivos que permiten incursionar en ámbitos donde se vencen las barreras de entrada e imperfecciones del mercado.

Las características intrínsecas al hogar, relativas a su capital humano, tienen alta influencia en los accesos a financiamiento y movilidad laboral y en actividades productivas (Foster, W. y Correa, C. PUC, 2009).

Por otro lado, el contexto económico, dinamismo del territorio y accesibilidad (calidad de la infraestructura vial) es vital para la apertura de opciones y multiactividad. Se ha comprobado la paradoja, que las comunas más pobres ofrecen menos oportunidades y los hogares más pobres tienen menos opciones (Berdegue, Julio; Ramírez, E.; Escobar, G.; Reardon, T. 2000).

Vulnerabilidad

La pobreza se caracteriza por su gran dinamismo, estudios realizados en Chile durante dos decenios (1968-1986) demostraron que cerca de un tercio de los hogares encuestados habían entrado o salido de la pobreza (Scott, 2000. Citado por M. Dirven *et al.* 2004).

En tiempos más cercanos se ha verificado una transición de estados igualmente rápida; entre 1996 y el 2006, el 34,1% de los chilenos calificaron alguna vez como pobres (PNUD, 2009).

El riesgo o probabilidad de que un hogar pase de no pobre a pobre, debido a cambios o shocks externos e internos, está íntimamente ligado a la dotación de recursos (cantidad y productividad), por lo tanto a la pobreza. Adicionalmente los hogares pobres y vulnerables caen en un círculo vicioso, porque asumen estrategias de bajo riesgo para impedir los shocks externos, las que a su vez generan menores ingresos aumentando las posibilidades de mantenerlos en la pobreza. La continuidad de los cultivos tradicionales y la escasa diversificación hacia productos más rentables, en los hogares campesinos pobres, son un reflejo de este círculo vicioso.

Otra realidad vinculada a la pobreza que ha sido documentada, es la transmisión intergeneracional de la pobreza o herencia de la misma. Esta tiene alta correlación con la inserción ocupacional, la que a su vez está fuertemente determinada por el nivel de escolaridad de los mayores de 15 años, reforzada por la situación patrimonial y capacidad de acumulación del hogar.

Esto último tiene implicancias en lo relativo a la transmisión de la propiedad de la tierra, la que debiera ocurrir cuando la nueva generación esté alcanzando su máximo potencial, lo que no sucede en Chile, donde la edad media de los pequeños productores dueños y gestores de sus explotaciones está en el rango 59-64 años.

2.4. Evolución de la pobreza rural por rama, categoría ocupacional y otros factores determinantes

Resumiendo ciertos puntos relevantes destacados en páginas anteriores, útiles para los efectos de la apreciación de la coherencia de las políticas implementadas para enfrentar la pobreza rural, se destaca lo siguiente:

- El mayor número de hogares pobres rurales está en las tipologías de diversificados y dependientes de transferencias, relacionados con la agricultura.
- En términos de categorías ocupacionales de la CASEN este mayor contingente de hogares rurales pobres, están entre los asalariados y cuenta propia de la agricultura; sin olvidar que los hogares de desocupados representan el 34% de los hogares rurales pobres.
- *Contrarius sensus* a lo que sucede entre los asalariados, los cuenta propia disminuyen en el total de ocupados rurales, pero aumentan su gravitación entre los pobres rurales.

La proporción de pobres, en el total de ocupados rurales, se ha reducido en las siguientes proporciones (%):

	1990	2000	2006	2009
Agricultura	27	19	8	7
Resto de los sectores	21	9	5	4,5

La pobreza en el 2009, es de 16% en trabajadores agrícolas urbanos, contra 7% en los trabajadores agrícolas rurales.

Los factores determinantes de la pobreza rural, de acuerdo a su incidencia y persistencia, son: el mayor índice de dependencia o menor tasa de participación laboral en el hogar; el mayor nivel de desocupación; la jefatura del hogar por parte de mujeres e indígenas, la informalidad en el empleo de asalariados.

3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN PRO DE LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL

En A. Latina se ha detectado la tendencia hacia una reconversión del gasto y la inversión pública, hacia la infraestructura rural (vialidad, electrificación, comunicaciones) y hacia servicios sociales en favor de zonas rurales (salud, educación, agua potable), en desmedro del gasto público en fomento productivo. Esta tendencia tendría tres motivaciones principales: la menor objeción de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a este tipo de inversión desvinculada del apoyo directo a la producción o los mercados; a la progresiva multiactividad de empleos e ingresos rurales, junto a la pérdida de influencia relativa de la agricultura (De Janvry, 2001); y a la reconocida trascendencia del gasto social y de la infraestructura rural en la formación de capital humano y movilidad laboral (López, 2004).

Diversos estudios empíricos de carácter econométrico han medido los impactos del gasto público rural, sobre ingresos y su distribución, empleo, pobreza, producto, etc. Estos han demostrado en los últimos años en la A. Latina, la importancia de la diferenciación entre gasto en bienes públicos y gasto en bienes privados. Los primeros tendrían una tasa de retorno social mucho más alta que los segundos, los cuales tienden a ser transferidos a favor de grupos sociales más reducidos (FAO, 2006).

En el estudio señalado, que cubrió 18 países⁶, se resaltaron algunos resultados más específicos como los siguientes:

- La inversión en caminos rurales demuestra en varios países (México, Perú, Chile, Brasil, Ecuador) impactos globales muy positivos que se relacionan con mayores ingresos por empleo en centros urbanos, reducción de costos de transacción en los mercados de factores y productos, mayor acceso a tecnología y créditos, entre otros.
- Las transferencias directas de dinero tendrían mayor impacto de corto plazo en la reducción de la pobreza rural y provocarían efectos multiplicadores porque los campesinos destinarían estos subsidios a fines productivos más que a consumo adicional.
- Las inversiones en fomento productivo para la pequeña agricultura, tienen impactos sobre la producción y los ingresos en la medida que formen parte de proyectos integrales, que aborden conjuntos de restricciones (acceso a tecnología y créditos; inserción directa a mercados, etc.). Las inversiones aisladas tendrían menor o nulo efecto.
- Entre estas inversiones productivas, el riesgo es en general la opción que ha demostrado mayores cambios en el empleo agrícola y en los ingresos de campesinos por cuenta propia y asalariados rurales, por la vía de cambios en la estructura de producción y en los niveles de productividad.

⁶ Costa Rica, Chile, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Ecuador, Jamaica, Perú, Uruguay, Venezuela, Argentina, México, Honduras, Panamá, Colombia y Paraguay.

- Algunas investigaciones sugieren que la relación estadística negativa (paradójica) encontrada en ciertos países, entre participación en programas de fomento productivo e incremento de los ingresos, se debe a que dicha participación impulsa a los hogares rurales hacia la producción por cuenta propia; estrategia que en zonas pobres resta acceso a opciones más rentables para el hogar y para el trabajador individual (López, 2000; Ramírez, 2001).

3.1. El concepto de políticas compensatorias y su evaluación

La heterogeneidad de las estructuras rurales en A. Latina, conduce a que los diferentes segmentos sociales y actores del sector no estén en las mismas condiciones (potencialidades), ni enfrenten las mismas restricciones (limitaciones), para utilizar en su favor las oportunidades que ofrece el proceso de desarrollo económico predominante.

Por ello se ha sostenido que el proceso de integración económica, los cambios estructurales que la han acompañado y los acuerdos comerciales entre países, tendrán en el corto plazo, al menos, perdedores y ganadores. Independientemente de si es la reacción específica frente a acuerdos comerciales o a cambios estructurales más genéricos, la literatura ha denominado políticas compensatorias a las medidas y mecanismos públicos de apoyo, que forman parte de una estrategia destinada a corregir desequilibrios y compensar a los más desfavorecidos en el proceso (Gordillo, *et al.*, 2005).

Diversos investigadores han coincidido en la clasificación de tres tipologías principales de políticas compensatorias (Davis, Escobal, Gordillo):

- a) Las de **fomento productivo**, que no inciden directamente en la producción de un bien determinado ni en los precios vigentes en el mercado, para respetar las convenciones establecidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Muchos de estos programas son de carácter transversal, no focalizado (extensión e investigación, buenas prácticas agrícolas, riego) y no tienen el carácter de políticas compensatorias.
- b) Las **transferencias directas de ingreso** a los hogares rurales y a los más marginales de la producción agropecuaria, cuyo propósito central es la reducción de la pobreza. Estas califican dentro de la llamada "caja verde" de la OMC⁷. La mayoría de estas transferencias son en dinero, lo que ha demostrado mayor eficiencia para el logro del objetivo que las en especie (Davis, 2004).
- c) **Condicionadas** forman parte de las políticas de nueva generación. En estas se asignan responsabilidades a la familia beneficiaria para acceder a la subvención, estimulando a los hogares a que lleven a cabo acciones con externalidades públicas (como controles efectivos de salud o asistencia escolar) y fomentando la acumulación en capital humano.

Las medidas de impacto

La nueva generación de programas de transferencia monetaria ha incorporado como nunca en el pasado términos de evaluación rigurosos, con base cuantitativa, para ser implementados por instancias externas. Estas evaluaciones en general están referidas a:

⁷ El "semáforo" de la OMC, tiene cuatro compartimentos para las subvenciones: verdes=permitidas; amarillas (frenarlas y reducirlas); rojas (prohibidas); azules= programas que limitan la producción.

- a) **Proceso.** Dirigido a seguir el funcionamiento del programa, identificando los problemas o fallas de operación y cumplimiento de metas.
- b) **Impacto.** Investigación que propone conocer las consecuencias de las intervenciones y atribuir causalidad a las mismas.
- c) **Efectividad.** Se examina la relación costo/beneficio del programa, en relación a uso alternativo de los mismos fondos:

Muchas de estas evaluaciones han tenido utilidad limitada por deficiencias o debilidades, tales como: una base de datos incompleta, sin continuidad o construida a partir de fuentes no confiables; causalidad poco comprobable de ejercicios *ex post* porque no se ha creado un contrafactual para comparación (línea base, población, testigo, etc.); una selección muestral insuficiente (razones de tiempo o recursos) o conducida, perdiendo así su validez aleatoria; sesgos en la interpretación de los datos, por diversas razones que se refieren al comportamiento del mandante (más común) o del evaluador (menos frecuente); autocomplacencia, miedo al aprovechamiento político de los resultados, compromisos o agendas propias (Echenique, 2008).

Los programas de fomento productivo en general han sido menos evaluados, entre otras razones: por sus dificultades para medir impacto como es el caso de los de investigación y transferencia tecnológica; o por las complicaciones para aislar efectos de interferencias de otros programas, de políticas macro o de volatilidades económicas.

3.2. Las prioridades de las políticas de reducción de la pobreza en Chile. Enunciados y coherencia en la implementación

En el trayecto de los dos decenios últimos (1990-2010), se experimentó una relativa continuidad institucional gracias a la sucesión de cuatro gobiernos democráticos pertenecientes a la misma alianza política, la Concertación por la Democracia. En este prolongado período y en particular desde 1996, el combate a la pobreza fue una prioridad explícita de los gobiernos.

Durante la primera década del siglo XXI, se introdujeron con más fuerza políticas de protección social destinadas a atender las vulnerabilidades que enfrentan las familias más pobres.

“La primera y una de las más emblemáticas es la reforma a la salud que instala garantías precisas de atención para las enfermedades más importantes y se propone terminar con las largas esperas en la atención pública de salud (Plan Auge); otra emblemática es la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, cuya finalidad es asegurar un piso de ingreso a los adultos mayores y personas discapacitadas, transformando el sistema de pensiones privado, de capitalización individual a otro que incorpora transferencias redistributivas administradas por el Estado; una tercera, orientada a combatir la extrema pobreza, Chile Solidario, mediante la atención personalizada a las familias pobres y su acceso preferente a la atención intersectorial; la estrategia de desarrollo infantil, Chile Crece Contigo, destinada a cerrar las brechas de oportunidades en los primeros 4 años de vida; una quinta, el Seguro de Desempleo a los trabajadores en períodos de desocupación; y una sexta, de carácter emblemático, ha sido la política de discriminación positiva en el financiamiento de las escuelas de lugares marginales” (Ganuza, PNUD, 2009).

Complementarias a estas políticas de protección social, que incluyen transferencias condicionadas como las de Chile Solidario, se han implementado políticas proempleo en períodos críticos, como a fines de los noventa y principios de la presente década, al igual que en el período más reciente 2008-2009. En el plano

del Fomento Productivo, en general han estado vigentes programas de apoyo de las PYMES y Micropymes, a través de iniciativas públicas del FOSIS, SERCOTEC, CORFO y más específicamente en el sector rural, del INDAP, CONADI, CONAF.

Ha prevalecido en estas dos últimas décadas, una expansión responsable de los recursos públicos dirigidos a lo social, en un proceso de perfeccionamiento de las iniciativas, con innovaciones y ajustes en cada período y un lento paso desde respuestas a urgencias inmediatas, hacia la articulación de políticas focalizadas en situaciones de pobreza e indigencia con las políticas sectoriales; más recientemente se han abordado los temas de equidad y derechos sociales garantizados (RACZYNSKI, 2009).

El gasto público rural tuvo una importancia creciente, alcanzando entre 1996 y el 2004 al 6,6% del gasto público total, lo que se aproxima al monto que correspondería ponderando la importancia relativa de la población rural y excluyendo el presupuesto de partidas generales tales como Defensa, Relaciones Exteriores, Gobierno Interior, etc.

Cuadro N° 13
Gasto público rural (1996-2004)
Millones de pesos 2004 ⁸

		%
Fomento productivo	2.326.000	50
Infraestructura (vialidad y común)	992.000	21
Servicios sociales (educación, salud)	1.318.000	29
	4.636.000	100

Fuente: FAO, 2006. Políticas Públicas y Desarrollo Rural en A. Latina.

Del total del gasto público en fomento productivo un 30% tuvo asignación directa y exclusiva para la agricultura familiar, además de los servicios transversales, como salud animal y vegetal, investigación y extensión agropecuaria, los que en parte también incorporaron a la agricultura familiar.

En el último trienio 2008 a 2010, el presupuesto del Instituto de Desarrollo Agropecuario que apoya a la agricultura familiar, ha tenido una asignación pública anual del orden de los 340 millones de dólares, en el rango de 45 a 47% del presupuesto global del Ministerio de Agricultura. Por su parte la CONADI, que es la institución del Ministerio de Planificación dirigida a la atención específica de la población indígena, en el mismo trienio ha tenido un aporte público anual del orden de los 158 millones de dólares.

El crecimiento del presupuesto público destinado al desarrollo productivo del campesinado indígena y no indígena ha tenido un crecimiento real en la primera década del Siglo XXI, de 6,3 millones de unidades de fomento a 22,0 millones de unidades de fomento (2001 a 2010), equivalente a una tasa acumulativa anual de incremento del 12%.

⁸ La conversión de pesos 2004 a dólares 560 pesos/1 dólar. Banco Central, diciembre 2004.

3.3. Políticas transversales de combate a la pobreza

Como se ha indicado con anterioridad, la progresiva incidencia de las transferencias monetarias del Estado explica en una cuota importante la reducción de la pobreza rural. Estas tienen diferentes cauces y distintas exigencias para su asignación; algunas bonifican los consumos de agua potable y electricidad, otras el número de menores de edad en el hogar, pero hay dos tipos de subsidio de mayor significación en el ingreso de los hogares, estos son el Subsidio Familiar y la Pensión Básica Solidaria, los que en conjunto representan alrededor del 80% de las transferencias públicas totales a los hogares rurales de menores ingresos.

El Subsidio Familiar tiene como causantes a los menores de 18 años e inválidos que participen de los programas de salud establecidos para la atención infantil (hasta 8 años) y que acrediten ser alumnos regulares (mayores de 6 años); las madres de los menores anteriores; la mujer embarazada; y los deficientes mentales. Esta transferencia condicionada privilegia como beneficiaria a la madre y se dirige a hogares de bajos recursos que no dependen de trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.

La Pensión Básica Solidaria está dirigida a los mayores de 65 años que pertenezcan al 60% más pobre de la población, sean mujeres u hombres.

Es un aporte del Estado para complementar mensualmente las pensiones de vejez o invalidez de quienes reciben montos inferiores a 150 mil pesos (320 dólares).

Aunque estas transferencias son una fuente de ingreso significativa para los indigentes y pobres no indigentes de la ruralidad, los que sin ellas caerían a niveles de miseria mayores, su incidencia en los no pobres rurales, de los deciles de ingreso autónomo más bajo, es decisiva en la reducción de la pobreza.

Si no existiesen estos subsidios públicos el número de hogares rurales pobres se habría elevado en el 2009 de 67 mil a por lo menos 125 mil, es decir casi duplicando su número.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, en el decil más bajo de ingreso autónomo (I)⁹ el 65% del ingreso de los no pobres rurales proviene de transferencias públicas.

Cuadro N° 14
Número de hogares rurales en los tres deciles de menor ingreso autónomo. 2009

Decil de ingreso autónomo	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres
I	24.654	39.237	54.691
II	–	3.060	94.315
III	–	–	75.080
Porcentaje del subsidio en ingreso total			
I	47	33	65
II	–	10	22
III	–	–	9

Fuente: CASEN, 2009.

⁹ Ingreso autónomo es el correspondiente a salarios, ingresos por cuenta propia u otro, sin subsidios.

Por su envergadura e incidencia en la superación de la pobreza, destacan tres programas transversales que se describirán a continuación: Chile Solidario, Pensión Básica Solidaria y PROEMPLEO.

3.3.1. Chile Solidario

A principios del 2002, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, nace el “Programa Estrella para Combatir la Pobreza”, después de un debate al interior del sector público acerca de en qué objetivo concentrarse ¿combate a la pobreza, la indigencia o extrema pobreza o la equidad?, se decidió optar inicialmente por la indigencia. En el contenido del programa o en el cómo del mismo, se hizo un compromiso amalgamando dos opciones: una transferencia o bono de protección familiar, lo que permitiría a un significativo contingente de personas salir de la extrema pobreza; y la utilización del programa ya existente denominado Puente, que otorga apoyo psicosocial a las familias vulnerables para fomentar la convivencia, vincularlas con preferencia a los apoyos del Estado (vivienda, salud, educación, becas, subsidios, etc.) y estimular las competencias del capital humano para obtener ingresos autónomos (SKOKNIC, 2011).

Chile Solidario fue convertido en ley en el 2004, ha sido un programa de transferencia condicionada (la entrega de los bonos está condicionada a la escolaridad) cuya estructuración y trayectoria se explica en el siguiente esquema:

Esquema N° 1
Estructura y trayectoria de los elementos que conforman Chile Solidario



Fuente: Gobierno de Chile, 2009. En FAO, transferencias condicionadas, Volumen I. Seminario 2006-2008.

Las evaluaciones del Programa Chile Solidario han sido en general positivas.

Los expertos coinciden en que lo ideal habría sido contar un diseño que hubiese permitido evaluar impactos comparando con un grupo de control sin programa, pero como la meta era de cobertura total de los indigentes, esto no era posible.

Chile Solidario tiene un fuerte sesgo femenino porque sus componentes tienen como eje a la familia y responden a los roles de género predominantes.

Cuadro N° 15
Perfil familiar en Chile Solidario

	N° familias	% jefes mujeres	% receptoras bonos mujeres
2002	42.119	33,8	88,9
2003	53.379	35,4	88,3
2004	52.138	37,6	88,7
2005	54.407	40,8	88,3
2006	50.212	42,7	86,0
2007	39.389	60,5	89,2
2008	35.000 ^(*)	64,7	—
Total	327.004	42,0	88,2

Fuente: Programa Punteo. (*) Estimación.

El gasto en el sistema de protección de Chile Solidario, sin contabilizar los subsidios únicos familiares ni las pensiones básicas solidarias, han tenido un ascenso desde 14,6 mil millones de pesos en 2002 a 93,9 mil millones de pesos en el 2009, habiendo acumulado un total de recursos de 477 mil millones de pesos (poco más de mil millones de dólares).

Las evaluaciones de impacto del programa indican que la focalización de los recursos ha sido efectiva y que estos han llegado prioritariamente a los más pobres. Los resultados de estas evaluaciones se resumen a continuación (Larrañaga y Contreras, 2010).

- El primer estudio de Galasso (2006) del Banco Mundial que evaluó impactos 2003-2004, indica que Chile Solidario tiende a mejorar los accesos de las familias a los programas de educación, vivienda, salud, a los subsidios monetarios y a los programas de Proempleo, pero no encuentran evidencia de mejora en los resultados de empleo e ingresos autónomos.
- El segundo estudio realizado por Peticara (2007) considerando el período 2003-2006, llega a las mismas conclusiones que el anterior, no encontrando comprobación de un mejoramiento en la inserción laboral ni en la capacidad de generación de ingresos familiares en zona urbana, pero ello sí habría ocurrido en zonas rurales.
- Un tercer estudio efectuado por Galasso y Carneiro (2008) para el mismo período 2003-2006, concluye que habría incrementos significativos en los ingresos totales y en el ingreso del trabajo en los hogares de zonas rurales, habiendo posibilitado que la extrema pobreza se redujera en un 20% en áreas rurales, como resultado de Chile Solidario.
- Una cuarta evaluación de Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2009), estudia a las familias ingresadas el 2002 al programa y comprueba que los participantes presentan mejoras absolutas en todas las dimensiones de bienestar estudiadas, pero que estas ganancias se reducen de forma significativa si se comparan con el grupo control. Confirma que el impacto en zonas rurales es mayor en las dimensiones de ingreso y ocupación.
- Los estudios cualitativos demuestran que existe un alto nivel de aprobación de Chile Solidario por parte de las familias participantes, valorando especialmente las visitas domiciliarias y la personalización de las relaciones, vistas como un acercamiento por parte de un Estado percibido antes como lejano.
- Una de las principales falencias por parte de los apoyos familiares es la arraigada disposición asistencialista de los beneficiarios. Se sugiere al respecto que el programa debe promover actitudes más

autónomas para quebrar los comportamientos pasivos frente a las ayudas proporcionadas. Igualmente se habría comprobado la necesidad de modificar prácticas profundamente arraigadas entre los funcionarios municipales, agentes fundamentales de Chile Solidario, los que debían instalar una nueva lógica de derechos de las familias más pobres en reemplazo de una lógica de emergencia imperante.

Lo más trascendente de Chile Solidario es probablemente su contribución al acceso de los más pobres a las transferencias y servicios públicos, además de su sustantivo aporte a la focalización de los programas orientados a la superación de la pobreza.

3.3.2. La Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario

En páginas previas se dio a conocer la significación que esta tiene como una de los principales mecanismos de transferencia pública para el combate a la pobreza. En el año 2008 se introdujo el Sistema de Pensiones Solidarias en el contexto de una reforma al sistema previsional, que incluye medidas dirigidas a promover la equidad de género.

El sistema está compuesto de transferencias públicas a los adultos mayores y discapacitados que integran grupos familiares pertenecientes al 60% más pobre de la población. Inició su implementación a mediados del 2008 y su instalación se realiza en forma escalonada en un período de 4 años. La Pensión Básica Solidaria (PBS) se estableció en 75 mil pesos (160 dólares) y tienen derecho a ella todos los mayores de 65 años (hombres y mujeres) que no cuentan con pensión contributiva (jubilación o pensión de invalidez del sistema previsional). El Aporte Previsional Solidario (APS) consiste en una transferencia monetaria para aquellos afiliados al sistema previsional con acceso a una pensión contributiva de bajo monto y que pertenezca al nivel socioeconómico del 60% más pobre.

La cobertura del sistema es muy masiva, proyectándose que al 2020 llegará con PBS a 800 mil adultos mayores y otro tanto con APS. Mediante una metodología de microsimulación en base a la CASEN 2006, se ha estimado que en régimen (mediados del 2011) el sistema previsional solidario tendría una cobertura del total de chilenos mayores de 65 años, equivalente a:

	% hombres	% mujeres
PBS	19,3	35,6
APS	36,0	25,2
	55,3	60,8

Fuente: Huepe y Larrañaga. *El sistema de Pensiones Solidario 2010*.

Además de esta amplia cobertura, el sistema tendría un fuerte impacto de las pensiones porque significa un incremento de la pensión contributiva si esta es inferior a 255 mil pesos (548 dólares) mensuales y una pensión asistencial de 75 mil pesos, si no la reciben.

3.3.3. Los programas de empleo con apoyo fiscal

a) Programas de emergencia

Las recurrentes crisis económicas que afectan a la economía mundial globalizada han golpeado a Chile al menos en dos períodos cercanos, 1998-2001 (crisis asiática) y 2008-2009 (crisis financiera iniciada en

EE.UU.). Estas crisis han tenido repercusiones inmediatas en el empleo urbano y rural, básicamente entre los asalariados jóvenes no especializados.

Por ello, en el contexto de un programa de políticas anticíclicas transitorias, se han creado programas de emergencia Proempleo financiados en forma especial por el Ministerio de Hacienda y bajo la conducción del Ministerio del Trabajo.

Estos programas han tenido cuatro cauces principales: subsidios a las empresas en función de la contratación de nuevos trabajadores; empleo directo por parte de organismos públicos y municipales; capacitación para potenciar la inserción laboral; y apoyo a emprendimientos por cuenta propia.

Los recursos de estos programas han sido asignados territorialmente, procurando que se orienten a las comunas con mayor nivel de desempleo y otorgando primacía a la generación de empleo por parte de empresas privadas. En áreas más marginales se han implementado programas de empleo directo a través de los municipios u organismos públicos.

Los programas Proempleo ejecutados en el período 1998-2003 fueron evaluados por la Universidad de Chile en el 2004, llegando a las siguientes conclusiones principales (U. de Chile, 2004):

- Se estableció como meta crear empleos para 150 mil jefes de hogar pobres y desocupados, cumpliendo con $\frac{2}{3}$ de la meta. Se crearon en promedio 67 mil empleos el 2001 y 49 mil el 2003, pero en los meses de invierno, con mayor desocupación se superaron los 100 mil empleos. La cobertura fue del orden de 10 a 11% del total de desocupados.
- La inversión fue elevada. En el 2003 se invirtieron recursos públicos ascendentes a 120 millones de dólares, siendo los más onerosos por ocupado los de empleo directo.
- Aproximadamente el 90% de los beneficiarios fueron asalariados y alrededor de la cuarta parte de ellos eran habitantes rurales (20-30% de los desocupados rurales totales).
- Los beneficiarios de los proyectos de empleo directos tienden a permanecer en los mismos por un año y medio, mientras que los que fomentan la inserción laboral o los emprendimientos propios, duran de 3 a 5 meses. Las formas de incentivar la salida de los trabajadores de estos programas de emergencia, fueron la reducción paulatina de jornadas y remuneraciones, disminuyendo la tentación política de los municipios por su permanencia, mediante la pérdida de su tuición sobre los programas.

A raíz de la crisis *sub-prime* del 2008-2009 se reeditaron estos programas en dimensiones sustantivas: mediante empleos directos se beneficiaron 71.538 trabajadores y la creación indirecta de empleos ascendió a 113.700 puestos de trabajo. Adicionalmente, los empleos creados por el flujo de inversión pública llegaron a 116 mil personas al mes, preferentemente orientados a infraestructura vial, viviendas y mejoramiento urbano (Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2010).

Una de las modalidades de empleo directo que incidieron en comunas rurales pobres fueron los programas de forestación de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del Ministerio de Agricultura y que crearon de 5 mil empleos en este período crítico.

b) Inversiones públicas y descentralización

Al observar la evolución de las fuentes de empleo en zonas rurales desde 1990 a la fecha, se puede constatar la importancia creciente de las inversiones públicas (vialidad, telecomunicaciones, vivienda, riego, etc.)

en la generación de nuevas ocupaciones rurales no agrícolas, las que en la medida que han tenido continuidad han permitido fortalecer especialidades mejor remuneradas que brindan oportunidades nuevas a los jóvenes rurales.

El hecho que la actividad de la construcción sea en zonas rurales la quinta fuente de empleo en orden de importancia, es un indicador de la gravitación de estas inversiones públicas, las que se llevan a cabo casi en su totalidad por empresas privadas. Incluso la inversión privada realizada en construcción mayoritariamente corresponde a proyectos que reciben incentivos públicos o son inversiones mixtas.

Otra fuente de empleo de progresiva significación en zonas rurales, son los servicios comunales y sociales, que se han venido descentralizando a nivel de los municipios. Además de la educación municipalizada y de la salud primaria, que son las de mayor dimensión en términos ocupacionales, se han venido creando servicios de asistencia social, de obras comunales, de tesorería e impuestos, de operatoria y control de subsidios y transferencias de protección social, etc. las que han abierto nuevos campos laborales, con niveles de ingreso más altos que el promedio rural y donde las mujeres han encontrado espacios de inserción.

Estos servicios comunales son después de la agricultura, la segunda actividad rural en lo relativo a empleo.

3.4. Políticas de fomento productivo enfocadas al medio rural

En el decenio que abarca este trabajo, se han llevado a cabo múltiples políticas y programas dirigidos a zonas rurales, muchas de las cuales incluían entre sus objetivos específicos el contribuir a superar la pobreza rural. Un estudio registró 33 programas sociales y 66 programas productivos de instituciones públicas, con participación de 16 instituciones, orientados a la agricultura familiar (López y Melo, FAO, 2008).

Esta proliferación de iniciativas, en general descoordinadas las unas de las otras y en su mayoría con un sello marcadamente asistencial, ha tenido como población objetivo al campesinado (agricultura familiar) y en contadas excepciones a la población rural, en un sentido más amplio. A fines de los años noventa, se intentó en el MINAGRI la implementación de un programa integrador inter ministerial, el PRORURAL, el que fundamentalmente postulaba la coordinación de todas estas acciones, inversiones y esfuerzos dispersos con una perspectiva holística de desarrollo rural; desgraciadamente no hubo decisión política para persistir y dar continuidad a esta valiosa iniciativa.

A pesar de esta numerosa cantidad de programas, algunos pocos destacan por su mayor cobertura y supuesto potencial para enfrentar la pobreza rural. Entre ellos sobresalen los que han impulsado el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) dependiente del Ministerio de Planificación y la Comisión Nacional de Riego, dependiente del Ministerio de Agricultura.

3.4.1. Los programas del INDAP

En páginas anteriores se ha sostenido que INDAP ha concentrado en el decenio pasado la mitad de los recursos presupuestarios del Ministerio de Agricultura, operando diversos programas de desarrollo productivo, dirigidos tanto a la agricultura familiar dotada de recursos de tierra y capital con potencial agropecuario, como a la agricultura familiar minifundista, desprovista de medios de producción suficientes para sustentar la economía familiar.

El Censo Agropecuario del 2007 determinó la existencia de las siguientes tipologías de explotaciones en el país:

Cuadro N° 16
Tipologías de explotaciones, número y tamaños medios. 2007

Tipología (1)	N° explotaciones	Tamaño medio (ha)	
		Riego	Secano
-2 HRB	197.029	0,2	5,9
2-12	67.795	2,9	35,4
12-60	19.351	17,9	153,0
+7	5.331	90,7	2.410,8
Total	289.506	3,7	66,9

Fuente: Censo Agropecuario 2007. INE.

La hectárea de riego básico es una unidad de equivalencia establecida para todos los suelos del territorio nacional.

Los pobres rurales que son productores por cuenta propia en la agricultura, se ubican en su gran mayoría en el grupo que controla explotaciones de menos de 2 HRB.

El propio Censo del 2007 demostró que en ambas tipologías de la agricultura familiar primaban los multiactivos, dado que la explotación proveía una fracción minoritaria de los ingresos familiares en ambos casos. En las explotaciones menores a 2 HRB, el 62% proveía menos del 25% de los ingresos totales de las familias y otro 15% aportaba entre el 25-50% del ingreso total. En las unidades de 2-12 HRB, el 41% proveía menos del 25% del ingreso total y un 18% adicional de familias recibía entre 25-50% de los ingresos totales de la producción propia.

De acuerdo al Censo en el 2007 los campesinos atendidos por INDAP, en sus dos programas más masivos, alcanzaron entre el 15 al 20% del total nacional de cada tipología:

	Productores atendidos por INDAP	
	Asistencia técnica	Crédito
-2 HRB	27.115	24.779
2-12	12.745	13.617
Suma	39.860	38.396

Los programas de desarrollo productivo de mayor importancia impulsados por INDAP, han sido:

- Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) de apoyo técnico en convenio con los municipios y dirigidos a campesinas y campesinos con menos recursos.

Este programa ha tenido una cobertura de 25 a 30 mil productores agrícolas pobres.

- Programa de Asesoría Técnica (SAT) dirigido a pequeños agricultores con mayor potencial y que ha atendido alrededor de 12 a 15 mil agricultores.

- Créditos de corto y de largo plazo. Los primeros han financiado anualmente la adquisición de insumos (semillas fertilizantes) y han tenido una cobertura variables entre 25 a 35 mil agricultores, con tendencia decreciente. Los créditos de largo plazo (maquinaria, equipos), han beneficiado a 10-12 mil agricultores.

Dos acciones complementarias del crédito INDAP han sido innovadoras y exitosas. Una es el Bono de Articulación Financiera que está orientado a traspasar a la banca privada cierto número de productores cubriendo inicialmente los costos de transacción implícitos en esta cartera, con el incentivo del bono. Esta bancarización de unidades campesinas ha llegado a casi el 10% de la cartera INDAP. Otra es el crédito de enlace, tanto para iniciar las inversiones en plantaciones forestales y acceder con posterioridad al bono de forestación del D.L.701 (válido desde hace más de 35 años para toda nueva plantación, de cualquier tamaño), como para iniciar las inversiones en riego y recuperarlas con posterioridad concurriendo al bono de riego (abierto para la postulación de todos los agricultores, mediante la Ley 18.450 de 1985).

- Seguro Agrícola, bonificación en favor del agricultor que contrata un seguro de cosecha con un ente asegurador privado.
- Riego. Aportes subsidiados para los estudios de proyectos de riego y drenaje, la inscripción de derechos de agua y la ejecución de pequeños proyectos de riego intraprediales.
- Recuperación de suelos degradados. Bonificación de obras de habilitación y fertilización de praderas en Zona Sur deficitarias en nutrientes (suelos volcánicos pobres en fósforo). Este programa de masiva cobertura ha llegado hasta 40 mil pequeños agricultores al año.
- Bono de Producción Familiar. Este ha sido un mecanismo de transferencia pública directa a familias de agricultores pobres, del orden de 220 dólares anuales y que ha beneficiado a un número variable de 25 a 30 mil familias/año.

Sin duda este ha sido un mecanismo que ha contribuido a incrementar el ingreso familiar de los cuenta propia o pluriactivos, permitiendo a un número indeterminado superar los umbrales de la pobreza.

- Alianzas Productivas. Este programa, implementado a partir del 2007, está dirigido a fortalecer la inserción a mercados de mayor estabilidad y rentabilidad de los productores campesinos, mediante convenios de INDAP con agroindustrias, exportadoras y cadenas de supermercados. Estos convenios implican una bonificación concedida a la empresa que se asocie con productores campesinos para estimular contratos de producción con los mismos.

El mecanismo tiene gran potencial (Ruralter, 2007) para articular a la agricultura campesina con empresas privadas establecidas en mercados de interés y aprovechar esta articulación para permitir el acceso a las innovaciones tecnológicas, la reconversión de las estructuras productivas y la seguridad de mercados.

No existe una evaluación integral de todos estos programas, aunque algunos de ellos han sido evaluados. Al margen de los bonos de producción familiar que han incidido directamente en los ingresos familiares, o los créditos de enlace que han abierto a los campesinos el acceso a bonificaciones a la inversión en riego y forestación de programas nacionales, lo que ha incrementado el patrimonio de las familias, los impactos de los voluminosos programas de asistencia técnica y crédito no son tan evidentes.

Como se ha afirmado, Chile ha desarrollado un programa con cuantiosos recursos, de extensión y asistencia crediticia a pequeños agricultores, que ha estado en aplicación por largos años (1990-2010), por lo tanto se podría esperar que sus efectos sobre el ingreso de las familias campesinas sea detectable, lo que no ha sido corroborado por los estudios. Se ha confirmado que estos programas han contribuido a incrementar la producción agropecuaria de los beneficiarios, pero debido al mayor uso de insumos tecnológicos y mano de obra familiar y no a un incremento de productividad neta de los medios de producción.

Se han sustentado la tesis que estos programas de INDAP han tenido bajo impacto en los ingresos totales porque han reducido los ingresos obtenidos fuera de la explotación; además se habría comprobado un sesgo hacia cultivos y rubros poco rentables, junto a un fuerte incremento de los costos de producción, entre los participantes en estos programas (López, Ramón, 2000).

El análisis comparado de la evolución de la agricultura familiar en Chile, en el período 1997-2007 (FAO, 2009), ha permitido concluir que esta no ha tenido una transformación muy favorable durante el período, expresada en los siguientes hechos:

a) Pérdida de tierras de riego y de secano

La concentración de la tierra durante el decenio ha conducido a una pérdida para la pequeña agricultura y a una disminución en el número de explotaciones de este segmento.

Tipologías	Riego Variación superficie 1997-2007 (%)	Secano Variación superficie 1997-2007 (%)
- 2 HRB	-4	-7
2-12 HRB	-18	-15
12-60 HRB	-4	-9
+ 60 HRB	20	3
Total	2	-2

b) Reducción de las áreas cultivadas

En este período la agricultura chilena experimentó una profunda reconversión en el uso del suelo, incrementando notoriamente los cultivos más intensivos (frutales, semilleros, viñedos) en desmedro de los cultivos anuales de cereales y chacras. La agricultura familiar tuvo una participación limitada en esta reconversión y redujo la superficie agregada de cultivos.

Variación de la superficie de cultivos anuales y permanentes 1997-2007	
	%
- 2 HRB	-32
2-12 HRB	-30
12-60 HRB	-6
+ 60 HRB	24

c) Brechas de productividad

Durante el decenio se produjo un incremento de rendimientos en todos los cultivos y en todas las tipologías de explotaciones, pero se mantuvo en general una amplia brecha de productividad entre estas. Los rendimientos difieren sustantivamente entre las cuatro tipologías y están positivamente correlacionados con los tamaños de las mismas. Por ejemplo los rendimientos promedios en toneladas por hectárea fueron en el 2007, los siguientes:

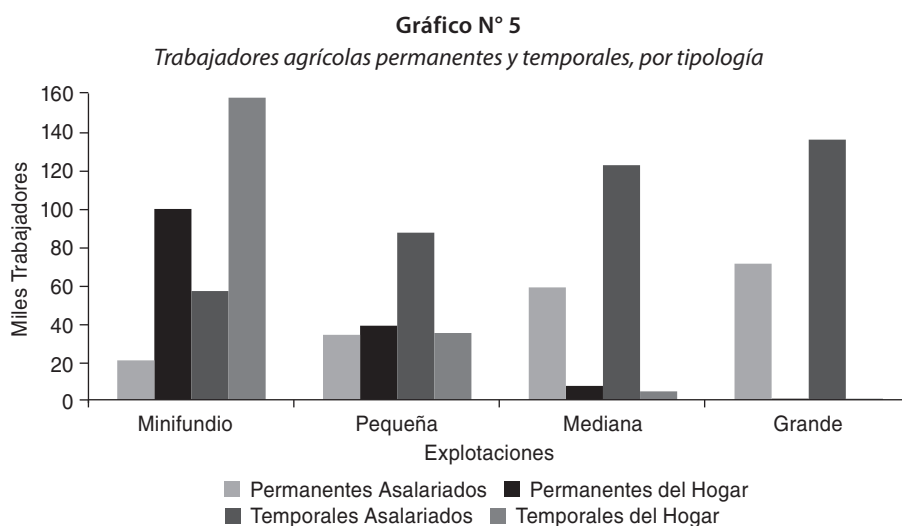
	- 2 HRB	2-12 HRB	12-60 HRB	+ 60 HRB
Maíz	7,5	9,8	10,8	11,7
Trigo	2,7	4,0	5,4	6,0

d) Articulación con los mercados

En el 2007 las vinculaciones de las diferentes tipologías con los mercados de exportación y las agroindustrias presentan notables desigualdades:

Explotaciones vinculadas a mercados			
Tipologías	Exportan (%)	Venden a las agroindustrias (%)	Agricultura de contrato %
- 2 HRB	2,5	4,3	1,0
2-12 HRB	8,7	18,2	7,4
12-20 HRB	27,4	39,4	21,9
20-60 HRB	44,8	45,6	29,5

A pesar de esta evolución relativamente poco favorable de la agricultura familiar, esta continúa siendo una fuente de trabajo extremadamente valiosa en las zonas rurales. El último Censo demostró que incluso en los asalariados la agricultura familiar pesa en forma significativa, aunque evidentemente es muy predominante en el trabajo por cuenta propia.



Fuente: Análisis Intercensal de la Agricultura Familiar en Chile. FAO, 2009.

La medición de las variaciones de ingreso de las diferentes categorías ocupaciones en la agricultura, estaría indicando que estas han sido notoriamente más favorables a los asalariados que a los cuenta propia en Chile, entre 1990 y el 2006, con una variación anual del 3,76% para los primeros y de 1,43% para los segundos (Valdés *et al.*, CEPAL 2010).

3.4.2. La CONADI

Esta institución opera dos programas principales, el Fondo de Tierras y el Programa Orígenes.

a) Fondo de Tierras y Aguas Indígenas

La población objetivo de este programa corresponde a las familias y comunidades indígenas, preferentemente en condiciones de pobreza rural, que además presentan escasez de tierras y/o aguas, o presentan demandas de restitución histórica de tierras. Se ha estimado según catastro elaborado por la CONADI, que esta abarcaría a 33 mil familias rurales.

En el período 2004-2008 el Fondo dispuso de un presupuesto total de 100 mil millones de pesos (2008) (215 millones de dólares)¹⁰ y se estima que durante la década el Fondo habría dispuesto del doble del monto señalado.

No existen cifras concretas de registro para estimar el número de familias beneficiarias del Fondo, pero extrapolando al decenio la medición que el estudio anterior realizó para el 2004-2007, se puede estimar lo siguiente:

Familias beneficiarias (Decenio 2001-2010)	
Restitución tierras por demanda social	3.000
Restitución histórica por conflicto jurídico	8.000
Regularización jurídica tierras indígenas	Sin información
Acceso a riego y drenaje	6.600
Regularización derechos de agua	5.000
Adquisición de derechos de agua	1.800

No existen evaluaciones de impacto que permitan establecer cuáles han sido los resultados del Fondo en cuanto al bienestar de las familias beneficiarias, sus ingresos y niveles de ocupación, incorporación de las mujeres y jóvenes a las actividades productivas, etc. Recién en marzo del 2011 se ha licitado esta evaluación por parte de MIDEPLAN.

Sin embargo, hay cuatro elementos relativamente consensuados entre los estudiosos y conocedores del tema, los que se resumen a continuación:

- No ha sido suficientemente transparente y riguroso en su operatoria el proceso de adquisición y adjudicación de tierras. Las influencias políticas locales y la capacidad de presión de ciertas comunidades y líderes de las organizaciones indígenas, así como los conflictos y tomas de tierras, han distorsionado la

¹⁰ Evaluación Programa Fondo de Tierras- CONADI, Panel Dirección de Presupuesto Ministerio de Hacienda, 2008.

programación de acciones sustentadas en propósitos objetivos de largo plazo y no tan influenciados por la coyuntura.

- La compra de tierras por parte del Estado, en territorios de límites bien acotados y preferentemente de predios con demandas de restitución pendientes, ha elevado el precio de las mismas y ha generado un mercado especulativo muy distorsionado.
- La entrega de tierras a familias indígenas, en fracciones de pequeña superficie y en muchos casos, con suelos erosionados o de baja calidad, ha limitado en su origen el potencial de desarrollo agropecuario de las mismas. A ello se agrega, la falta de complementos en asistencia técnica y acceso a créditos para la innovación tecnológica y la inversión en estructuras productivas más rentables.
- La regularización de títulos de propiedad sobre la tierra y de derechos sobre las aguas, junto a la adquisición de tierras y derechos de agua en favor de familias indígenas pobres, aunque no haya tenido un evidente efecto positivo sobre los ingresos familiares, sí ha impactado favorablemente el patrimonio de las familias beneficiadas.
- Aunque cuando el Fondo no tuviese consecuencias mayores sobre la pobreza indígena en el corto plazo, en razón de las restricciones estructurales que impiden que las tierras adjudicadas fuesen suficientes para impactar los ingresos, hay una demanda histórica por la restitución de tierras por parte de las comunidades y este programa es una respuesta política a esta aspiración de los pueblos originarios, culturalmente muy vinculados a la tierra.

b) Programa Orígenes

Se inicia en el 2001, con financiamiento BID por US\$ 80 millones y aportes del Gobierno de Chile por US\$ 53 millones. Entre sus propósitos destacan el fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) (Jiwas- Oraje, Atacama, Alto Bío-Bío, Lago Budi, Lleulleu) y de las comunidades indígenas beneficiadas, en materia de su desarrollo integral con identidad, mediante una gestión participativa.

Las evaluaciones realizadas a este Programa¹¹ indican que:

- Han faltado mayores instancias de reflexión y participación de las comunidades, para planificar conjuntamente las inversiones y la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, se recoge la carencia de líderes informados al interior de las comunidades y la falta de capacitación, tanto para renovar los liderazgos como para la conducción de los proyectos en los cuales las comunidades resultan implicadas.
- La coordinación inter sectorial y multi institucional ha sido insuficiente.
- El Programa más que instalar nuevas capacidades de gestión ha facilitado procesos de inversión en las ADI, mediante recursos adicionales y una mayor coordinación con algunas instituciones como INDAP y FOSIS.

¹¹ "Evaluación de las Prácticas de Gestión y Capacidades en la Áreas de Desarrollo Indígena". Asesorías para el Desarrollo. Orígenes, 2005.

"Evaluación de Desempeño de la Primera Fase del Programa Orígenes. Tiempo 2 mil. Noviembre, 2005.

- Orígenes ha sido sometido al ritmo de las presiones políticas coyunturales lo cual le ha restado incidencia en la orientación de los proyectos.
- Se ha privilegiado el componente desarrollo productivo, en desmedro de otros componentes como el fortalecimiento y capacitación de las entidades públicas participantes, o el fortalecimiento de la identidad y la cultura indígena.
- El Programa ha tenido ciertos efectos positivos sobre la dotación de ganado ovino y la calidad de las semillas utilizadas
- Existe un divorcio entre las ADI, unidad territorial de Orígenes y los instrumentos de gestión y planificación territorial del sector público.
- La confrontación entre la visión de etnodesarrollo *versus* la de integración indígena, al interior de la sociedad chilena y en las propias instituciones públicas, ha dificultado la construcción de una agenda a partir de los planteamientos de los miembros de los grupos indígenas.

El propio Estado ha venido modificando su postura, desde un enfoque de mitigación de carencias hacia instancias que permitan a los pueblos indígenas y sus instituciones, participar en la definición y gestión de los programas de desarrollo.,

- A nivel familiar se ha producido un pequeño aumento de ingresos.
- La excesiva fragmentación de las inversiones realizadas en las unidades familiares no asegura el logro de objetivos básicos como el mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad del desarrollo.

3.4.3. La Comisión Nacional de Riego (CNR)

Esta Comisión es el organismo que entre otras funciones, administra la Ley 18.450 de Fomento a las Inversiones Privadas en Riego. Los proyectos bonificados por la Ley en sus 25 años de funcionamiento han sido muy numerosos, llegando a cerca de 15 mil inversiones (prediales, multiprediales) privadas en riego; con un monto de bonificaciones del orden de los 700 millones de dólares nominales que apalancaron alrededor de 1.000 millones de dólares adicionales de origen privado.

Las evaluaciones de impactos de la Ley¹² han demostrado a nivel macro su alta incidencia en la realización de proyectos integrales de inversión frutícola y vitivinícola, en la ampliación de la superficie irrigada de cerca de 50 mil hectáreas, el mejoramiento de la seguridad de riego en alrededor de 500 mil hectáreas y la tecnificación de los sistemas de riego (goteo y microaspersión) en 300 mil hectáreas. Adicionalmente, se ha comprobado la importancia temporal de estas inversiones en la creación de empleos rurales y su trascendente efecto permanente en la ocupación, como resultado de la conversión de secano a riego, o de sistemas extensivos a intensivos de riego. Este incremento, se estimó en 52% de la ocupación global previa a los proyectos.

Este último ha sido indudablemente un resultado directamente relacionado con la reducción de la pobreza rural, dado que la inversión masiva en riego ha dinamizado territorios rurales de la Zona Centro y

¹² Consultorías Profesionales AGRARIA Ltda. (1996 y 2006).

Centro-Sur de Chile, generando empleos agrícolas y activando externalidades positivas en la ocupación de otros sectores como la construcción, agroindustria, comercio y servicios.

Otra vía de efectos directos sobre la pobreza rural se ha originado en los proyectos que benefician a la agricultura familiar e incrementan los ingresos de las familias campesinas. Especialmente desde fines de los años noventa, se postuló como objetivo de la CNR la de priorizar un mayor número de proyectos en favor de la agricultura familiar, lo que se tradujo en que entre 1997 y el 2010 aproximadamente 300 millones de dólares corrientes fueron asignados a proyectos individuales de campesinos y de organizaciones de usuarios del riego.

Los incrementos de los ingresos netos anuales por productor campesino beneficiario se estimaron (2005) en 4,9 millones de pesos (95 mil dólares)¹³ o de 959 mil pesos por hectárea y los incrementos potenciales con las inversiones en pleno desarrollo alcanzarían 1,7 veces estos montos. Este incremento se debe tanto a los cambios motivados por el riego sobre las estructuras productivas como sobre los rendimientos medios de los diferentes cultivos.

La inclusión mayor de la agricultura campesina en los proyectos de riego, como era el propósito de los Gobiernos del período señalado, se vio dificultada por dos obstáculos mayores: la disponibilidad insuficiente de recursos para el prefinanciamiento de las obras en el lapso previo a la bonificación, que se entrega por proyecto terminado; y la no inclusión de la inversión en riego en un proyecto mayor de transformación productiva con inversiones complementarias (plantaciones, tecnologías, etc.), contrariamente a lo observado en los proyectos de empresarios.

En todo caso, el riego ha demostrado ser un instrumento poderoso para incrementar el empleo y los ingresos rurales, además de constituir un mecanismo muy concreto de valorización del patrimonio familiar campesino, tan importante como la dotación de nuevas tierras.

3.5. Examen de consistencia entre políticas públicas y demandas de la población objetivo

En general las evaluaciones de las políticas públicas transversales han concluido que los programas de protección social, han sido bien focalizados hacia los sectores más pobres a los cuales estaban dirigidas. La implantación del Programa Puente del FOSIS, que en el 2002 fue un componente de Chile Solidario, contribuyó a profundizar esta focalización logrando acercar a los más marginados, a los diferentes servicios públicos y abriendo para los mismos una opción preferente a los beneficios y transferencias de programas públicos.

Por esto el gran impacto en la reducción de la pobreza, generado en forma continua durante dos decenios. Sin embargo, este positivo resultado presenta una debilidad que no puede ser soslayada y esta es la grave dependencia que un amplio sector de la población ha venido estableciendo en torno a las transferencias del sector público. Es una nueva situación de “no pobreza dependiente del Estado” (Dirven, Martin, CEPAL 2004).

Al margen de los peligros del asistencialismo, que inducen una actitud pasiva y desmotivada por parte de los supuestos beneficiados, la dependencia excesiva no incentiva en general condiciones para un despegue posterior autónomo y preserva la vulnerabilidad de posibles recaídas en la pobreza. En el fondo,

¹³ Dólares diciembre 2005 (514 pesos = 1 dólar).

la necesidad de recurrir masivamente a las transferencias, es un signo de una estructura socioeconómica desigual, incapaz de generar oportunidades de empleo e ingresos a toda la población.

Un programa integrado de superación de la pobreza, que considera a esta como un fenómeno de múltiples dimensiones, valora a las personas como actores de su propio desarrollo y por lo tanto postula maximizar su independencia, generando capacidades para aprovechar los activos y oportunidades para el acceso y control de nuevos activos. En esta dirección las transferencias y ayudas sociales son un complemento, dirigido a grupos específicos con menor potencial autónomo (por ejemplo, hogares con jefas mujeres de la tercera edad, discapacitados, sin activos).

Los programas dirigidos a la creación de empleos en períodos de crisis económica (recurrentes), al igual que la generación de empleos rurales producto de las inversiones públicas y de las políticas de descentralización de los servicios hacia los municipios, han conseguido crear oportunidades de ocupación muy valiosas, en especial para mujeres y jóvenes rurales. El crecimiento del empleo rural no agrícola se debe en parte importante a estas inversiones.

Las políticas laborales impulsadas por los gobiernos democráticos, tales como las de salario mínimo, condiciones de trabajo y control de cumplimiento de la legislación, han contribuido a formalizar los contratos y mejorar los niveles de ingreso de los asalariados.

A lo anterior se une el crecimiento económico global y sectorial que ha favorecido a Chile durante un prolongado período, impulsando ciertos desarrollos territoriales y polos de atracción laboral, como los vinculados a la fruticultura, vitivinicultura y producción de semillas, los que han aportado nuevos empleos y mejoramiento de los ingresos. Las políticas de acuerdos comerciales con la mayoría de los países del mundo, las políticas macroeconómicas y de apoyo sectorial a la inversión e innovación tecnológica, entre otras, han sustentado indiscutiblemente este crecimiento económico y sus positivas externalidades.

Las políticas sectoriales de apoyo productivo a la agricultura familiar han concentrado un cuantioso volumen de recursos fiscales, en forma poco coordinada y por múltiples vías institucionales. La carencia de una perspectiva integradora de lo rural y de las demandas de una población progresivamente más pluriactiva, ha dominado al sector público, prevaleciendo en este un sesgo claramente agrícola y cierta visión voluntarista acerca del potencial del apoyo público para integrar a la agricultura familiar (indígena y no indígena) al proceso modernizador.

En la práctica, las evaluaciones indican que estos programas en favor de agricultura familiar, principalmente los de INDAP, al margen de ciertos logros como la mayor participación laboral de la mujer o el incremento del patrimonio familiar (riego, ganado), no han tenido mayor repercusión en el incremento de los ingresos, ni han logrado interrumpir el proceso de deterioro de la AF, afectada por restricciones estructurales para resistir la competitividad de los mercados.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. En diferentes puntos del documento se ha reiterado la afirmación que la significativa y persistente reducción de la pobreza urbana y rural en Chile, durante los dos últimos decenios, ha sido el resultado de una manifiesta voluntad política, expresada principalmente en una amplia estrategia de protección social y de transferencia de recursos públicos hacia los sectores sociales más desposeídos.

Complementando lo anterior, han incidido también las políticas anticíclicas pro empleo en períodos críticos, las inversiones públicas en zonas rurales y la descentralización de servicios hacia los municipios. Estas contribuciones de políticas públicas a la creación de empleos, han reforzado la generación de nuevas fuentes de trabajo provocada por el crecimiento no agrícola en zonas rurales y por las positivas externalidades, inducidas por el dinamismo de los sectores agrícolas más evolucionados.

- 4.2. No ha existido en el país la continuidad de estrategias ni de políticas consistentes de desarrollo rural, durante la década pasada. Sí se ha incrementado sustantivamente presupuestos de inversiones y servicios dirigidos a zonas rurales, debido a cierto reconocimiento tácito de la gran brecha creada por las políticas discriminatorias para la población rural del pasado.

Ha prevalecido un sesgo hacia lo agrícola y en particular hacia el desarrollo productivo de la agricultura familiar, desconociendo la progresiva complejidad de un mundo rural dominado por la pluriactividad de su población. Estas políticas de apoyo a la AF no han conseguido impedir su evidente pérdida de significación en el PIB sectorial y revertir sus restricciones para integrarse al proceso modernizador que caracteriza al resto de la agricultura nacional.

- 4.3. La gran dependencia de las transferencias y apoyos públicos que afecta a los tres deciles de menores ingresos de la población rural, tanto pobres como no pobres, además de los peligros de inducir comportamientos pasivos en los beneficiados y de mantener una condición de vulnerabilidad, exige la continuidad de estos apoyos hasta que no se generen nuevas capacidades de desarrollo autónomo de estos sectores. Esta es una razón de peso para mantener los programas que tan positivos resultados han tenido en el enfrentamiento a la pobreza, pero también para poner mayor énfasis en nuevas políticas con incidencia a más largo plazo en el desarrollo autosostenido e independiente de los sectores pobres.

- 4.4. La baja incidencia del nivel de educación formal en la superación de la pobreza, hasta la educación media completa que es el umbral a partir del cual se empieza a manifestar la diferencia entre pobres y no pobres, es un indicador potente para colocar la educación media completa como meta mínima para la juventud, asegurando su cobertura en todas las zonas rurales.

La calidad de esta educación es otro requisito básico, que solo puede ser logrado con un esfuerzo de discriminación positiva en favor de la educación media rural. Ello implica creación y concentración de locales escolares, becas masivas, perfeccionamiento de profesores y vínculos reales con las demandas laborales actualizadas. Las becas para nivel técnico y universitario de los egresados rurales de educación media deben ser masificadas.

Una profunda reestructuración de los accesos a niveles superiores de educación y de la calidad de la misma es la **fórmula esencial** para terminar a largo plazo con la dependencia actual.

- 4.5. La ampliación de la inserción laboral de la mujer rural es otra estrategia básica para superar pobreza y enfrentar la supuesta escasez de mano de obra rural reclamada por el empresariado. La creación de incentivos específicos con este fin y la implementación de los acuerdos empresarios-trabajadores (Estatuto del Temporero) permitirían avanzar a mayor ritmo en este sentido.

La promoción de inversiones no agrícolas en zonas rurales, junto a la continuidad de la inversión pública en vialidad, telecomunicaciones, mejoramiento de espacios públicos y vivienda rural, además de favorecer el empleo y bienestar de la población rural, tendría alcances positivos en la retención de los jóvenes con mayor nivel educativo.

Los incentivos a los emprendedores rurales jóvenes, por ejemplo para la instalación de talleres de servicios especializados (mecánicos, eléctricos, labores agrícolas y forestales, instalaciones de gas y agua potable, etc.) responderían a demandas hoy insatisfechas y abrirían espacios ocupacionales interesantes.

- 4.6. La carencia de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural en forma integrada y la incapacidad funcional e instrumental de un organismo sectorial agropecuario como el INDAP, para asumir esta tarea, tiene gran implicancia en los programas futuros orientados a la superación de la pobreza rural.

Es por ello que se propone el traspaso de los programas de índole rural que en la actualidad aborda el INDAP, como el PRODESAL y el Bono de Producción Familiar (entre otros), a una institución como el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) que sería pronto transformado en Ministerio del Desarrollo Social. MIDEPLAN ya tiene a su cargo programas como los de FOSIS y CONADI, Chile Solidario, etc., que facilitarían la implementación de una estrategia de desarrollo rural más integradora. Por su parte, el INDAP podría continuar aportando el componente de apoyo técnico agropecuario a PRODESAL, CONADI y otros proyectos rurales que lo requieran.

- 4.7. El mecanismo con el cual se mide pobreza rural en Chile aplica dos conceptos que deben ser revisados: uno es el umbral de indigencia y pobreza rural, o valor de la canasta básica rural, que se asume con un valor inferior en casi un 30% al de la canasta urbana, lo que en la actualidad no tiene justificación alguna; el otro es el alquiler que se imputa como ingreso de las familias rurales y que tampoco obedece a condiciones reales. Por estos dos conceptos se está reduciendo en términos muy significativos la magnitud efectiva de la pobreza rural en Chile.

El argumento de que estos son criterios que aplica y ha aplicado CEPAL históricamente en América Latina, no invalida en absoluto la necesidad de revisarlos y corregirlos, existiendo metodológicamente la posibilidad de mantener la comparabilidad estadística con cifras del pasado que utilizaron umbrales diferentes.

- 4.8. La instauración de un ingreso familiar ético que figura en el Programa de Gobierno del Presidente Piñera podría poner fin a la pobreza rural o reducirla profundamente, pero esto depende de cómo se implemente este subsidio y qué tratamiento se dará a las transferencias públicas hoy día vigentes.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BERDEGUÉ, Julio, SCHEJTMAN Alexander; CHIRIBOGA Manuel *et al.* Agricultura para el Desarrollo hacia una Agenda para América Latina. RIMISP, Santiago de Chile, 2008.
- BERDEGUÉ, Julio. Análisis del Desempeño de Instrumentos de Combate a la Pobreza Rural en Chile: Comuna de Portezuelo. FAO, Santiago de Chile, noviembre, 1999.
- CEPAL, FAO, IICA. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, 2009.
- CEPAL, OIT, FAO. Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina. Santiago de Chile, 2010.
- CEPAL, RIMISP, IDB, FAO. Empleo e Ingresos Rurales no Agrícolas en América Latina. Santiago de Chile, abril, 2004. Consultorías Profesionales AGRARIA Ltda.
- COMISIÓN NACIONAL DE RIEGO. Evaluación de proyectos. Santiago de Chile, 2005.
- DAVIS, Benjamín. Instrumentos y Políticas Innovadoras y Evaluación en el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina (Capítulo 3, en Curemi II, Volumen A. Latina y Caribe) FAO, Roma, 2004.

- DIRVEN, Martine. Notas para la Reflexión sobre Desarrollo Rural y Pobreza CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
- DIRVEN, Martine. Pobreza Rural y Agrícola entre los activos, las Oportunidades y las Políticas - una mirada hacia Chile CEPAL, Santiago de Chile, enero, 2004.
- ECHENIQUE, Jorge. Efecto de las Políticas Compensatorias sobre las Familias Rurales en América Latina LATN-FLACSO, Argentina, 2010.
- ESCOBAL, Javier. Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina (Capítulo 1, en Curemi II, Volumen A. Latina y Caribe) FAO, Roma, 2004.
- ESCOBAL, Javier; PONCE, Carmen. Innovaciones en la Lucha contra la Pobreza Rural en América Latina CEPAL, Santiago de Chile, enero, 2000.
- EVALUACIONES DIPRES Fondo de Tierras CONADI Microemprendimiento INDAP.
- Riego INDAP.
- Suelos Degradados INDAP.
- Orígenes INDAP-CONADI.
- Evaluación Programas Sociales-DIPRES.
- Opiniones *El Mercurio* y *La Tercera*, 2010.
- FAO- CEPAL- OIT. Políticas para el Mercado del Trabajo y Pobreza Rural en Chile. Jorge Echenique. Santiago de Chile, 2010.
- FAO. Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997-2007 Santiago de Chile, 2009.
- FAO. Transferencias Condicionadas. Erradicación del Hambre y la Desnutrición Crónica. Vol. 1. Santiago de Chile, 2006-2008.
- FAO. Transferencias Condicionadas. Erradicación del Hambre y la Desnutrición Crónica. Vol. 2. Santiago de Chile, 2006-2008.
- FAO. Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público. Santiago de Chile, 2006.
- FAO. Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2007.
- FOSTER, W; CORREA C. Caracterización de la diversificación del ingreso rural: Caso en Chile, basado en encuesta Casen 2006. PUC, Santiago de Chile, 2009.
- GANUZA, Enrique. Prólogo a Políticas de Protección Social en Chile (PNUD). Santiago de Chile, agosto 2010.
- HUEPE, Mariana, Larrañaga, Osvaldo. El Sistema de Pensiones Solidarias. Santiago de Chile, agosto 2010.
- LARRAÑAGA, Osvaldo (Editores), Contreras, Dante. Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile. PNUD. Santiago de Chile, agosto, 2010.
- LÓPEZ, Ramón. Determinantes de la pobreza Rural en Chile: Programas Públicos de Extensión y Crédito y Otros Factores. Diciembre, 1996 y 2000.
- LÓPEZ DE LERIDA, Ximena, MELO, Óscar. Políticas para la Agricultura Familiar en Chile. FAO, 2007.
- LÓPEZ, Ramón, VALDÉS, Alberto. Determination of Rural Poverty in Latin América New Evidence and Policy Word Bank Washinton, septiembre, 1997.
- MERINO, Mauricio. Los Programas de Subsidios al Campo. CIDE, México, 2009.
- MIDEPLAN. Más y Mejor Protección Social para Chile. Memoria 2006-2010.
- OCDE- MINAGRI. Examen de Políticas Agrícolas Chile. Santiago, 2008.
- PRETTYL, Jules *et al.* The Top 100 Questions of Importance to the Future of Global Agriculture. International Journal of Agricultural Sustainability. London, 2010.
- PNUD. Resumen Ejecutivo Desarrollo Humano 2010.
- RACSYNSKI, Dagmar. El Sistema Chile Solidario en la Trayectoria de la Política Social de Alivio y Superación de la Pobreza de Chile en las dos últimas Décadas. Seminario MIDEPLAN, abril, 2009.
- RIMISP. Seminario Pobreza y Desigualdad en Chile (alcaldes de comunas pobres). CIEPLAN, Santiago, diciembre, 2010.

- SOLIMANO, Andrés. Desigualdad Económica y Contrato Social. La Experiencia Chilena. Capítulo 3. Santiago de Chile, marzo 2010.
- SKOKNIC, Francisca. CASEN: Errores y aciertos para no seguir contando pobres. CIPER, Chile, 2011.
- VALDÉS, Alberto, FOSTER, William. Externalidades de la Agricultura Chilena. Universidad Católica de Chile, FAO. Santiago de Chile, julio, 2005.
- VALDÉS, Alberto, FOSTER William, PÉREZ Rodrigo, RIVERA Rodrigo. Evolución y Distribución del Ingreso Agrícola en América Latina. CEPAL, FAO, GTZ. Santiago de Chile, septiembre 2010.
- WORLD BANK. Chile Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy Washington D.C. EE.UU. Agosto, 2001.
- YÚÑEZ Naude, Antonio. Políticas Compensatorias para la Agricultura Familiar, frente a los Impactos del TLC Colegio de México, D.F. 2006.

Capítulo IX

Caso Costa Rica

JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO^(*)

^(*) Economista, Subdirector del Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN

Costa Rica se caracteriza por mantener aún una población rural significativa (40% en el 2009) pero con una transformación significativa de las zonas rurales tanto en su estructura productiva, como en las características del mercado de trabajo y en la institucionalidad pública presente. Su estructura productiva muestra un menor peso del sector agrícola, sector que ha ido cambiando su composición interna hacia la producción de productos no tradicionales de exportación. En esta zona emergen entonces actividades no agrícolas como el turismo y las actividades de servicio asociadas con esta actividad.

Esta producción, agrícola y no agrícola tiene un carácter más comercial de modo que predomina el empleo asalariado en el mercado de trabajo rural. El 70% del empleo rural es asalariado, incluso en la agricultura, actividad que genera el 29% del empleo rural (sumando el empleo agrícola urbano). La presencia de un mercado de trabajo más moderno permite que le llegue a la zona el impacto de políticas activas del mercado de trabajo.

También las zonas rurales se caracterizan por una presencia importante del sector público en la dotación de infraestructura social (educación, salud y protección social) e infraestructura física (red vial, servicios financieros, electricidad y suministro de agua potable). Ello no solo ha permitido mejorar sus condiciones de vida, sino que también aporta una porción significativa del empleo rural (16% del empleo rural total es empleo público). Esta presencia del Estado permite ejecutar programas de la red de protección social con cierta facilidad, pero también permite el desarrollo de actividades no agrícolas y, en general, mejoras en la rentabilidad de todas las actividades productivas. Ello se acompaña con programas de apoyo productivo que buscan mejorar la productividad y rentabilidad de las actividades existentes y la incorporación de otras más rentables.

Pese a estos avances, la pobreza sigue siendo más extensa e intensa en el ámbito rural, y la agricultura sigue siendo un importante reservorio de pobreza. Ahí se ubica uno de cada dos personas pobres con empleo y el 42% de los hogares pobres rurales se encuentran vinculados directamente con la agricultura. No obstante, las diferencias zonales en la extensión de la pobreza tienden a desaparecer hacia el final de la década del 2000, lo que refleja una evolución más favorable en las zonas rurales en el combate a la pobreza. En esta dirección resulta del mayor interés analizar el efecto que las políticas públicas pueden haber tenido en esta reducción de la pobreza rural, e identificar los desafíos pendientes.

El objetivo del estudio entonces consiste en conocer y analizar en qué medida las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural en la última década consideraron en su diseño o ejecución las características de los hogares rurales pobres, desde el punto de vista socioeconómico y de sus diversas modalidades de obtención de sus ingresos. En otras palabras, se busca determinar si la población meta definida por las distintas políticas se corresponde con el perfil de la población pobre rural.

Para lograr este objetivo, el estudio se estructura en cuatro secciones adicionales a esta introducción. La sección segunda presenta la evolución de la economía costarricense en general y de las zonas rurales en particular durante la última década (2000 a 2009). Aquí lo que interesa es destacar el vínculo entre crecimiento y sus efectos distributivos (absolutos y relativos). La sección tercera pone la atención en la evolución y perfil de la pobreza rural con miras a determinar cuál sería la población meta de las políticas antipobreza rural. La cuarta sección analiza programas o políticas desarrolladas durante el decenio pasado en las áreas de apoyo productivo, del mercado de trabajo y de protección social. Las políticas o programas que se estudian son aquellas que han estado vigente durante la última década, sean de una escala suficiente para tener impacto, lleguen a las zonas rurales aunque no se estén definidas exclusivamente para estas áreas,

hayan sido o no exitosas. La sección quinta y última resume los hallazgos y propone acciones para potenciar los impactos de las políticas públicas.

II. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DURANTE EL DECENIO DEL 2000

La década del 2000 fue un período exitoso en términos de crecimiento económico. Como en la mayoría de los países de la región, la economía costarricense creció durante nueve de los diez años considerados, para una tasa media anual del 4% y ajustado por población, la expansión estuvo presente en siete de los diez años, para una tasa media anual del 2,4%.

Desde la lógica del crecimiento de la producción, el decenio puede separarse en tres períodos. Los tres primeros años (2000 al 2002), se caracterizan por un crecimiento limitado que no permite compensar el aumento poblacional de modo que la producción por habitante se reduce en dos de los tres años y en el período en su conjunto. El quinquenio siguiente (2003 a 2007) se caracteriza por una expansión sostenida y elevada, particularmente en los dos últimos años. En promedio, la economía creció a un ritmo anual del 6,6% y en términos per cápita lo hizo a una tasa media anual del 5,1%. No obstante, como se verá más adelante, los principales efectos positivos en el mercado de trabajo, en la pobreza y la desigualdad se observan solo al final del quinquenio, mostrando claramente los rezagos en que los beneficios del crecimiento llegan a las personas.

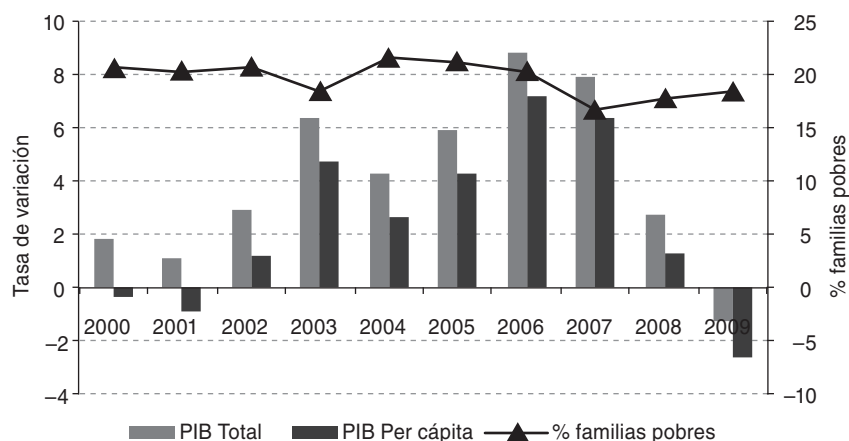
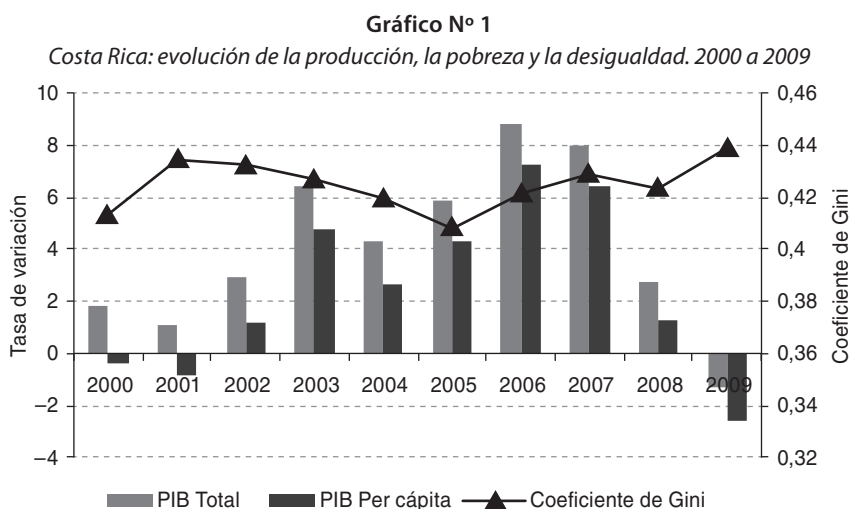
Los dos últimos años se caracterizan por una desaceleración significativa primero (2008) originada en políticas crediticias contractivas que buscaban *enfriar* la economía, previo al colapso de *Wall Street* y una contracción después (2009) de la actividad económica que muestra los efectos, en el sector real, de la crisis financiera originada en los Estados Unidos de América. Visto los dos años en conjunto, el crecimiento promedio no alcanzó la unidad de modo que se produce una contracción en términos per cápita. En este contexto, los efectos sobre el mercado de trabajo son más inmediatos y así sobre la pobreza y la desigualdad

2.1. La evolución del país en su conjunto

Pese a esta evolución económica global que se traduce en un crecimiento neto de la producción durante la década, la desigualdad empeora y la pobreza apenas se reduce marginalmente. El gráfico 1 confronta esta evolución económica con la trayectoria de la desigualdad, aproximada por el coeficiente de Gini, y de la pobreza, a partir de la incidencia entre los hogares, aunque los resultados en cuanto a la tendencia son similares si se utilizan otros indicadores de intensidad o profundidad o si la referencia es la población. Esta evolución tiene particularidades dentro de cada período que muestra dinámicas disímiles.

Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)

En el primer período de crecimiento limitado (2000 a 2002), la desigualdad aumenta, como parte de una tendencia que venía desde 1997, y la pobreza se mantiene en torno al 20% de la población. Es un período de restricciones fiscales crecientes, lo que limita la expansión del gasto social y genera una contracción del gasto social dirigido a los pobres como parte de políticas sociales selectivas. No obstante, el empleo crece, centrado en el empleo independiente, aunque por debajo de lo que lo hace la fuerza de trabajo por lo que el desempleo se expande. Las remuneraciones reales aumentan, centradas en los salarios, probablemente entre los más calificados, lo que puede explicar el deterioro de la desigualdad, menor crecimiento de los ingresos del 20% de las familias más pobre, y el estancamiento de la pobreza.



Coeficiente de Gini del ingreso familiar total calculado a partir de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita.

Incidencia de la pobreza por ingresos insuficientes estimada a partir de líneas de pobreza diferenciadas por zona y metodología nacional.

Fuente: elaboración propia con base a información del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido (2003 a 2007)

En el segundo período de alto crecimiento, los resultados son mixtos. La desigualdad desciende primero hasta el 2005 y luego repunta para revertir las ganancias logradas. Por su parte la incidencia de la pobreza se mantiene en torno al 20% de los hogares, pese a la reducción coyuntural del 2003 y solo en el último año experimenta una reducción estadísticamente significativa para ubicarse en torno al 17%. Esto muestra una evolución de la pobreza y la desigualdad que no se complementan, primero desciende la desigualdad sin cambios en la pobreza y posteriormente desciende la pobreza pese al aumento de la desigualdad.

En este período, el crecimiento del empleo se acelera y supera la expansión de la fuerza de trabajo, de modo que el desempleo desciende. No obstante, el descenso del desempleo al 4,6% en el 2007 solo se

produce en el último año, pues en los cuatro años previos se mantuvo alrededor o por encima del 6%. Al contrario del período previo, el aumento del empleo se concentra en el trabajo asalariado, pero sin ganancias en los salarios reales, producto de niveles inflacionarios elevados. Este estancamiento de los salarios reales, junto al aumento de los ingresos laborales reales de los trabajadores independientes (cuenta propia y empleadores), ayuda a explicar las mejoras en equidad. De hecho, a partir del 2005, cuando los salarios empiezan a recuperarse, la desigualdad reinicia su ampliación.

Las dificultades fiscales se mantienen hasta el 2006, donde el crecimiento económico acumulado y un mayor esfuerzo por recaudar impuestos empiezan a generar cierta holgura fiscal. Ello permite expandir el gasto social real total y el selectivo en particular a partir del 2006 apoyando la reducción de la pobreza reflejada en el 2007. Se ha estimado que de los tres puntos porcentuales en que se redujo la pobreza en el 2007, cerca de la mitad se debió al crecimiento económico y la otra mitad a la expansión de las transferencias en dinero asociadas con las políticas sociales selectivas (Trejos, 2008).

Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)

Los dos últimos años de desaceleración y contracción económica, muestran primero una reducción temporal de la desigualdad que no logran revertir el aumento acumulado y más bien la apoyan durante el 2009, de modo que al final de período se mantienen niveles de desigualdad mayores a los alcanzados al inicio de la década. Por el contrario, la expansión del gasto social selectivo sí lograron aminorar la expansión de la pobreza, de tal forma que se termina el decenio con niveles de pobreza por debajo del 20% que caracterizó buena parte del período. Parte del deterioro distributivo se sustenta en la recuperación de los salarios reales, producto de la desaceleración de la inflación acompañada de ajustes con base en la inflación pasada, pues el empleo casi no cambió, lo que originó un sensible aumento de la tasa de desempleo. Este alcanzó en el 2009 el 7,8%, el más alto de la década.

2.2. La evolución en el ámbito rural¹

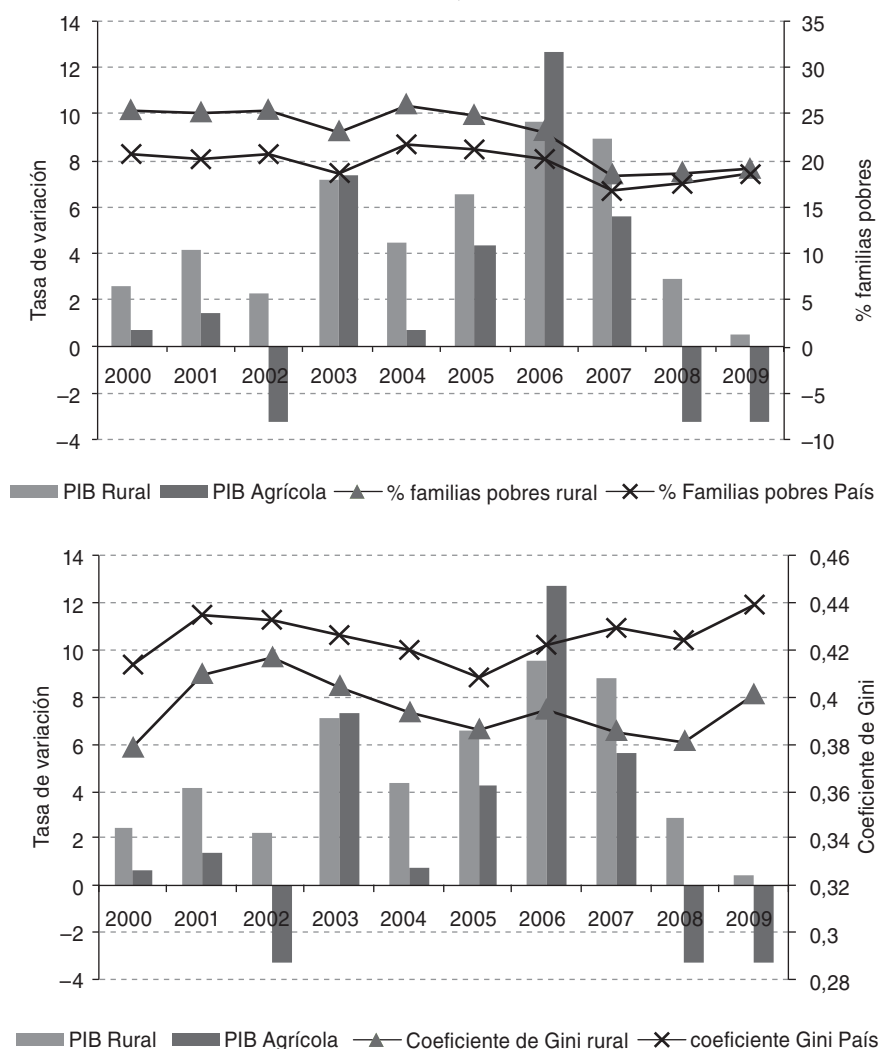
Dentro de esta evolución global donde, pese al crecimiento económico durante la década, la desigualdad empeora y la pobreza apenas se reduce marginalmente, las zonas rurales tienen sus particularidades, pues la reducción de la pobreza es más clara y la desigualdad se reduce durante buena parte del decenio, aunque se termina con niveles de desigualdad mayores a los presentes al inicio de la década (ver gráfico 2).

La composición gráfica 2 muestra la evolución de la desigualdad y la pobreza, tanto del país como la de las zonas rurales y las compara con la evolución del PIB agrícola y del PIB rural. Este último se ha estimado a partir de la estructura de la producción real por rama y del empleo por rama y zona. Si se supone que el producto medio por ocupado de cada zona y en cada año para cada rama es igual, se puede distribuir el producto real de cada rama, zonalmente en función del peso relativo del empleo en cada zona. Es una estimación de la producción asociada con el empleo residente en las zonas rurales. Fuera de la precisión de esta estimación, su importancia radica en que en un país como Costa Rica, donde el empleo rural no agrícola es significativo, las zonas rurales se tornan menos dependientes de los ciclos agrícolas. El empleo rural no agrícola de las zonas rurales pasó del 61% en el año 2000 al 74% diez años más tarde. La producción rural no agrícola de las zonas rurales, así estimada, equivalía al 70% de la producción total rural en el año 2000 y sube al 77% en el 2009.

¹ En Costa Rica, la ruralidad se define por oposición a lo urbano, donde no privan consideraciones de tamaño poblacional sino de existencia de infraestructura y de servicios públicos.

Gráfico N° 2

Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales. 2000 a 2009



Coeficiente de Gini del ingreso familiar total calculado a partir de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita.

Incidencia de la pobreza por ingresos insuficientes estimada a partir de líneas de pobreza diferenciadas por zona y metodología nacional.

Fuente: elaboración propia con base a información del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)

Globalmente, la producción rural muestra una evolución similar al total nacional ya comentado, pero muestra en general un dinamismo mayor que la media nacional. Durante los primeros tres años de limitado crecimiento, 2000 a 2002, la producción rural crece poco pero por encima de la media nacional pese a la contracción de la producción agrícola. Esta contracción agrícola, que se traduce en estancamiento del empleo y deterioro de las remuneraciones agrícolas, podría apoyar el aumento de la desigualdad que se

sustenta en el deterioro de los ingresos de las familias más pobres. No obstante, el aumento del empleo no agrícola y del empleo femenino pudo contrarrestar este efecto y explicar el porqué la pobreza no aumentó en este lapso.

Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido (2003 a 2007)

El quinquenio siguiente de alto crecimiento pero mayor volatilidad que la media nacional, particularmente por la agricultura, muestra una expansión media por encima de la nacional, acompañada de reducciones en la desigualdad y la pobreza. En este período el empleo agrícola se reduce pero las remuneraciones reales aumentan, mientras que el empleo no agrícola y el femenino, siguen expandiéndose a tasas elevadas, pero acompañadas ahora de menores ganancias en los ingresos reales. Mientras que a nivel nacional la reducción de la desigualdad se revierte en el año 2005, las zonas rurales no solo muestran niveles de concentración menores sino que la tendencia hacia la reducción continúa hasta el 2008, mostrando una separación con la evolución nacional a partir del 2006 y un reforzamiento a la reducción de la pobreza.

Algo similar sucede con la pobreza, donde se observa una fuerte reducción de casi ocho puntos porcentuales (30%) entre el 2004 y el 2007, pasando la incidencia de la pobreza del 26% en el 2004 al 18,3% en el 2007. Con ello se produce una convergencia hacia los niveles de pobreza nacional, tendiendo a desaparecer las diferencias zonales para el 2009.

Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)

Esta convergencia es posible, pues en los dos últimos años de contracción económica, y particularmente de contracción de la producción agrícola, si bien tiende a repuntar la pobreza, en las zonas rurales ello es marginal. De este modo, la década del 2000 termina con niveles de pobreza rural que resultan seis puntos menores a los existentes al inicio del decenio.

Cabe señalar que el gobierno logró mantener y aumentar el gasto social en estos dos años, en particular el de las transferencias en dinero como parte de las políticas sociales selectivas y como parte de las medidas diseñadas para enfrentar la crisis, con lo cual se logró aminorar su impacto en la pobreza. Entre el 2006 y el 2009, el gasto social real per cápita creció un 13%, el referido a los programas sociales selectivos se expandió un 42% real y dentro de este, el asociado con transferencias corrientes en dinero (pensiones, becas, etc.), aumentó un 125% real. En estos dos últimos años, la desaceleración de la inflación también permitió mejoras reales en los ingresos de los trabajadores, pero tendieron a concentrarse en los estratos menos pobres, con lo que la desigualdad repunta en el 2009 y se mantiene por encima de los niveles mostrados a inicios de la década.

En resumen, la década del 2000 puede considerarse como de crecimiento pro pobre en un sentido más laxo, donde solo interesa la reducción de la pobreza y ello es particularmente evidente en las zonas rurales. No obstante, no es un crecimiento pro pobre en un sentido más estricto donde se pretende que se acompañe de mejoras distributivas. Los deterioros en la distribución del ingreso en los primeros años del decenio no pudieron revertirse con las mejoras subsiguientes, pese al mayor dinamismo económico, mejoras que se revierten en la segunda mitad de la década. En las zonas rurales, si bien las mejoras distributivas duraron más tiempo, fueron también insuficientes y se revirtieron al final de la década producto de la recesión vivida en el 2009, aunque no lograron neutralizar la reducción de la pobreza rural, de manera que se termina la década con niveles de pobreza más bajos y similares a los de su contraparte urbana.

III. PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN EL DECENIO DEL 2000

En un estudio previo coordinado por la FAO con el apoyo de la OIT y la CEPAL (Trejos, 2010) se elaboró un detallado perfil de la pobreza rural para el final del período bajo estudio (2009), pero poco se avanzó en conocer su evolución y cambios en el perfil. Pese a ello, el análisis mostró que si bien las zonas rurales son menos dependientes del empleo agrícola y que el empleo asalariado está muy extendido, aún en la agricultura, esta actividad sigue siendo un reservorio importante de pobreza y por ende un foco de atención prioritaria, particularmente entre sus productores por cuenta propia (campesinos). No obstante por su peso dentro del mercado de trabajo, los hogares con asalariados son también un grupo que concentra importantes contingentes de hogares en situación de pobreza.

3.1. ¿Quiénes son los pobres rurales en Costa Rica?

Con el fin de identificar de manera más precisa los hogares pobres, la FAO elaboró dos tipologías de hogares, una según la forma de inserción de sus miembros al mercado de trabajo y la otra según la importancia de las distintas fuentes de ingreso en el ingreso familiar. Esta información está disponible para los años 2004 y 2008, años que enmarcan adecuadamente el período de reducción de la pobreza rural y en esa medida, permiten avanzar en conocer qué tipo de hogares fueron los favorecidos con la reducción de la pobreza y cuáles son los hogares que deben ser objeto de las políticas contra la pobreza².

Los hogares prioritarios de una política contra la pobreza deben ser aquellos que presenten un alto riesgo de pobreza (incidencia de la pobreza) y que además constituyan un importante contingente entre los hogares pobres (distribución). El gráfico 3 muestra ambos indicadores para los hogares según la tipología de ingreso (fuente principal de ingreso). En forma de barras se muestra la distribución de los hogares pobres y como líneas se indica la incidencia o porcentaje de hogares de cada tipo que se encuentra bajo los umbrales de pobreza.

Dentro de los hogares rurales, aquellos que dependen de transferencias son sin duda el primer grupo prioritario. Son hogares cuyos miembros tienen dificultades para insertarse al mercado de trabajo, por edad o necesidad de cuidado de niños, o porque estando insertos en el mercado de trabajo, sufren de desempleo. Representan cerca del 40% de los hogares rurales pobres y su riesgo de pobreza es el más elevado. No obstante, este riesgo de pobreza (incidencia) muestra una importante reducción entre el 2004 y el 2008 (del 74% al aún significativos 49%) producto de las políticas sociales selectivas que trasladaron ingresos corrientes bajo la forma de pensiones no contributivas y ayudas para estudiar, lo que se analizará más adelante. Ellos se corresponden muy de cerca a los hogares sin ocupados según la tipología del empleo.

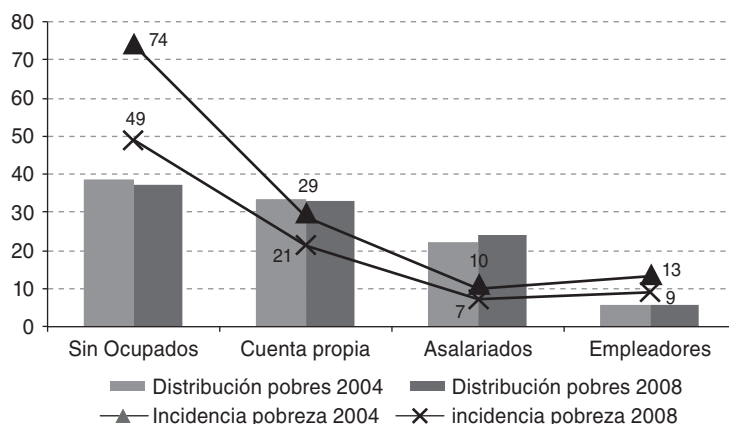
El segundo grupo en importancia entre los pobres rurales corresponde a los hogares cuyos ingresos provienen principalmente del trabajo por cuenta propia. Aquí se incluiría al campesinado tradicional y al autoempleo rural no agrícola. Para el 2008 representan una quinta parte de los hogares rurales pobres y su riesgo de pobreza (31%) es el doble de la media zonal en ese año (16%). Cabe señalar que desde la tipología de empleo, los hogares que cuentan con al menos un trabajador por cuenta propia, y ningún empleador, representan un tercio de los hogares pobres y dentro de ellos, los que están vinculados

² Las estimaciones de pobreza que se presentarán a continuación surgen de las estimaciones de la CEPAL, que utilizan unas líneas de pobreza ligeramente diferentes y métodos de ajustes de ingresos también distintos. No obstante, los resultados, si bien ligeramente por debajo de las estimaciones nacionales en cuanto a incidencia (22,8% en el 2004 y 15,8% en el 2008), muestran la misma tendencia.

Gráfico N° 3

Costa Rica: distribución de los hogares pobres e incidencia de la pobreza por tipo de hogar. 2004 y 2008

(Cifras relativas)



Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.

exclusivamente a la agricultura sufren de mayor privación (el 45% son pobres en el 2008) aunque su número absoluto se reduce en el período bajo análisis. Al igual que el grupo de hogares dependientes de transferencias, muestra una reducción en la incidencia de la pobreza entre el 2004 y el 2008 y ambos tienen una presencia limitada entre el total de hogares rurales (cerca del 12%) aunque claramente no entre los hogares rurales pobres.

Dos grupos de hogares rurales tendrían una prioridad intermedia entre las políticas contra la pobreza: los hogares con ingresos diversificados y los hogares dependientes de ingresos salariales. Ambos muestran riesgos de pobreza por debajo de la media zonal, aunque por su peso en el ámbito rural aportan cada uno cerca de un quinto de los hogares pobres. Los hogares con fuentes de ingreso diversificadas evidencian un aumento relativo, y absoluto, entre los pobres rurales no así en el riesgo de pobreza. Ello sugiere que la reducción relativa de los hogares pobres dependientes de transferencias y de ingresos del autoempleo se traduce en un aumento de estos a través de una diversificación de los ingresos que de paso reduce su riesgo de pobreza. Por su parte, los hogares que dependen mayormente de ingresos salariales son los que muestran un menor riesgo de pobreza (7% en el 2008), lo que muestra que este tipo de inserción favorece la salida de la pobreza. No obstante, como estos hogares representan el 46% del total de los hogares rurales, aportan un 20% de los hogares pobres. Dentro de ellos, la vinculación a la agricultura no parece representar una clara desventaja mientras que la inserción múltiple o pluriempleo claramente sí ofrece una salida de la pobreza (tipología de empleo).

Finalmente, el grupo de hogares con menor prioridad dentro de una política de combate a la pobreza es el que depende de los ingresos de empleadores. Ellos representan menos del 5% de los hogares rurales totales y de los hogares rurales en situación de pobreza y su riesgo de pobreza se mantiene por debajo de la media zonal y con mejoras significativas entre el 2004 y el 2008. Según la tipología de empleo, dentro de ellos, los que están vinculados exclusivamente a las actividades agrícolas, probablemente pequeños agricultores con mano de obra asalariada, son los más propensos a sufrir privación material.

En resumen, el perfil de los hogares pobres, tanto por el lado del empleo como de los ingresos, permite identificar tres grupos de atención prioritaria de las políticas públicas contra la pobreza rural. En orden

de su tamaño relativo entre los pobres e incidencia de la pobreza estarían los hogares dependientes de transferencias y normalmente sin ocupados que son los clientes de políticas de protección social que buscan apoyar sus posibilidades de consumo. Le siguen los hogares de trabajadores por cuenta propia y dependientes de estos ingresos, que demandan políticas de apoyo productivo y no solo vinculadas con la producción agrícola. Finalmente, estarían los hogares con trabajadores asalariados y de ingresos diversificados, que sin padecer de altos niveles de pobreza si forman un contingente importante entre ellos. Aquí las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo serían el ámbito de acción y, al igual que en el caso previo, sin una concentración específica en el campo agrícola.

3.2. Algunas características de los hogares rurales en situación de pobreza

La información disponible permite identificar algunas características de los hogares pobres según cada tipología y confrontarla con los hogares no pobres del ámbito rural. El cuadro 1 incorpora algunas de estas características de los hogares para el 2008 y siguiendo la tipología del ingreso.

Los hogares con una mujer al frente sufren en el país un mayor riesgo de pobreza y las zonas rurales no son la excepción. Su presencia es bastante extendida en el país y su peso crece en el tiempo (Gindling y Oviedo, 2008). El cuadro corrobora una mayor presencia de estos hogares entre los pobres rurales de modo que ya representan un tercio de los hogares pobres rurales en el 2008 (29% en el 2004). Estos son más frecuentes entre los hogares pobres no dependientes del ingreso independiente, de modo que la jefatura femenina es mayor entre los hogares dependientes de ingreso asalariado y los hogares diversificados. No obstante, la principal concentración se observa entre los hogares dependientes de transferencias, donde cerca de la mitad de ellos tienen una mujer como jefe.

Cuadro 1

Costa Rica: algunas características de los hogares rurales según condición de pobreza y tipo de hogar. 2008

Tipología de ingreso	% mujeres Jefes	Años Educación	Personas por hogar	De 60 o más años	Dependientes por perceptor
Hogares rurales	24,4	6,5	3,7	0,3	1,6
Hogares no Pobres	22,5	6,8	3,7	0,3	1,3
Hogares pobres	34,3	4,9	4,1	0,4	4,5
Empleador	10,1	6,2	4,7	0,3	3,2
Cuenta Propia	12,7	4,9	4,2	0,2	2,8
Asalariado	25,8	5,0	5,1	0,1	3,5
Diversificado	38,3	4,6	5,0	0,4	2,8
Dep. de Transferencias	51,4	4,9	3,0	0,7	–

Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.

En estos últimos hogares, los jefes muestran una mayor edad relativa y bajos niveles educativos, conformando un cuadro de exclusión importante: mujeres con la responsabilidad del hogar y con barreras de entrada al mercado de trabajo por su edad y baja educación. Para este tipo de hogares dependientes de

transferencias, la presencia de adultos mayores también está por encima del promedio mostrando la concentración de perceptores de pensiones.

Algo que resulta muy generalizado entre los pobres, es el bajo perfil educativo de los jefes. En promedio no han logrado completar la educación primaria y los hogares vinculados con la agricultura son los que ostentan los menores niveles educativos, aun entre los empleadores y cuenta propia que tienden a estar por encima de la media. Los datos también corroboran, el bajo perfil de los jefes de hogares de asalariados, sugiriendo que se trata en general de trabajadores asalariados no calificados³.

Los hogares pobres son más grandes, cuatro miembros en promedio, aunque ya las diferencias con los hogares no pobres se han ido reduciendo al disminuir el ritmo de crecimiento poblacional a su tasa de reemplazo. Los hogares dependientes de ingresos de empleadores, diversificados y de asalariados tienen un miembro adicional, particularmente jóvenes de 15 a 29 años, mientras que los hogares dependientes de transferencias son los más pequeños pues cuentan con un miembro menos. En estos últimos hogares hay menos personas jóvenes o adultas jóvenes (de 15 a 29 años), de manera que disponen de menos activos para movilizar en el mercado de trabajo. Son a su vez, los que cuentan con una mayor proporción de adultos mayores, ya que una cuarta parte de sus miembros lo son, cuando en promedio solo un décimo de los miembros de los hogares pobres corresponde a ese grupo etario.

Finalmente, el cuadro 1 incorpora una variable resumen de la inserción laboral, como lo es el número de dependientes por perceptor (ocupados con ingreso). La gran gravitación de los hogares pobres sin ocupados y dependientes de transferencias hace que en promedio, los hogares pobres cuenten con menos de un perceptor ocupado por hogar, aunque lo más generalizado sea que se disponga de solo un perceptor por hogar. Esto significa que mientras los hogares rurales no pobres cada ocupado perceptor debe generar ingreso para un miembro adicional, entre los hogares pobres cada ocupado perceptor debe generar ingreso para cubrir las necesidades de tres miembros dependientes, si se excluyen los hogares sin ocupados, o de cuatro dependientes si se agregan los no ocupados perceptores de los hogares dependientes de transferencias.

En general, los distintos indicadores señalan una mejor situación relativa de los hogares de dependientes de sus ingresos de los empleadores, lo que unido a su pequeño peso relativo entre los pobres y los menores riesgos de pobreza, reafirman la conclusión de que no parecerían ser un grupo prioritario de las políticas de ataque a la pobreza.

3.3. La estructura de los ingresos de los hogares

Los procesamientos preparados por la FAO para el proyecto permiten incursionar en la estructura del ingreso familiar por fuente de ingreso. El cuadro 2 muestra la estructura del ingreso familiar para los dos años y tanto para los hogares pobres rurales como para los que no lo son. Entre los hogares pobres se observa una fuerte dependencia de los ingresos del trabajo que aportan el 69% del ingreso familiar en el 2008 (72% en el 2004) y que cede ligeramente participación hacia los ingresos no laborales. Dentro de los ingresos laborales, menos de la mitad provienen de la agricultura y su participación se reduce en ese lapso. También los salarios aportan por debajo de la mitad del ingreso laboral pero su participación aumenta en el tiempo. Entonces, los hogares pobres se vuelven menos dependientes de los ingresos generados en el agro y por los trabajadores independientes, particularmente los que trabajan por su cuenta.

³ Aunque la tipología de los hogares no se refiere exclusivamente al jefe, para la mayoría de los hogares pobres es el jefe el único ocupado o perceptor presente.

Cuadro N° 2*Costa Rica: estructura del ingreso familiar de las zonas rurales por fuente y estrato de pobreza. 2004 - 2008*

Fuente de ingreso	Hogares Pobres		Hogares No Pobres		Cambio % ingreso real	
	2004	2008	2004	2008	Pobre	No Pobre
Ingreso familiar total 1	112,7	165,7	551,6	734,3	47,0	33,1
Estructura Ingreso familiar	100,0	100,0	100,0	100,0		
Ingreso Laboral	72,4	69,1	91,3	90,4	40,4	31,8
Según rama						
Agrícola	33,8	25,0	19,8	16,8	8,9	13,1
No agrícola	38,6	44,1	71,5	73,6	68,0	37,0
Según fuente						
Salarios	29,1	32,0	65,5	63,8	61,4	29,8
No salarios	43,3	37,1	25,8	26,6	26,2	36,9
Ingreso No laboral	27,6	30,9	8,7	9,6	64,2	46,8
Pensión o jubilación	7,9	10,3	3,9	4,7	92,5	59,1
Transferencias públicas	9,2	14,0	0,7	1,9	123,2	239,5
Otros ingresos	10,5	6,5	4,0	3,0	-9,1	-0,7

*1/ En \$ US reales por mes con base en el 2005.**Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.*

Entre los pobres, los ingresos no laborales aumentan su participación producto de las transferencias estatales que aumentan significativamente en ese período y cuyo monto absoluto más que se duplica en ese lapso, pese a que lo exitoso para sacarlos de la pobreza hace que el mayor aumento relativo se presente entre los hogares no pobres.

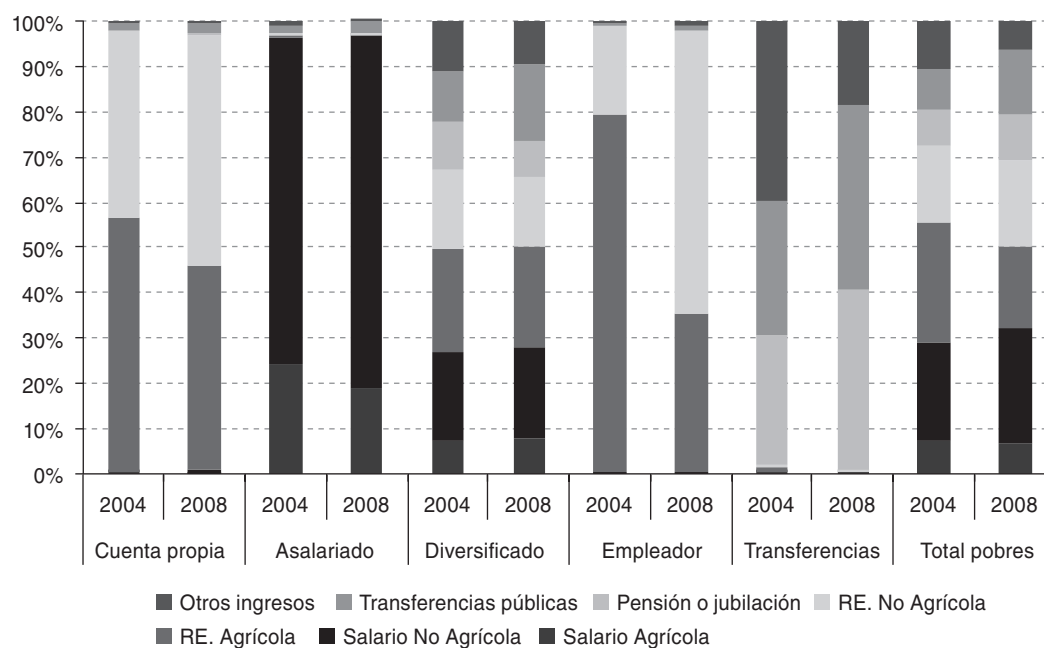
Por su parte, los hogares no pobres muestran una mayor dependencia de los ingresos del trabajo, de donde proviene el 90% del ingreso familiar. Este ingreso laboral surge mayoritariamente de actividades no agrícolas y de fuentes salariales, quienes aportan entre el 70% y el 80% de este ingreso laboral. Dentro de los ingresos no laborales, las pensiones contributivas son el rubro más importante aunque no el más dinámico pues como se indicó, este corresponde a las transferencias estatales. En términos reales, los ingresos de los pobres aumentan por encima de los no pobres en este lapso, que se caracteriza por una reducción de la pobreza y de la desigualdad y por ende, de una reducción en la intensidad y profundidad de la pobreza.

Una especificación de la estructura de ingresos entre los hogares pobres según la tipología del ingreso se presenta en el gráfico 4. Si se parte de que los hogares pobres son cada vez más dependientes de los ingresos salariales, de los ingresos no agrícolas y de las transferencias, este gráfico permite ver los cambios en cada tipo de hogar, aunque la composición del ingreso está fuertemente determinada por la construcción de la tipología. Al contrario del cuadro previo, aquí se separan los salarios y los ingresos laborales no salariales, que denominamos renta empresarial, en agrícolas y no agrícolas. Es claro que al poner la mirada solo en los hogares pobres y ante la ausencia de un panel, no es posible indagar cuáles ingresos han logrado sacar de la pobreza a ese 7% de los hogares rurales según las estimaciones de la CEPAL.

Los hogares dependientes de transferencias, obtienen casi la totalidad de sus ingresos de esas fuentes y el peso de las transferencias estatales, incluidas las pensiones contributivas, aumenta a costa de los otros ingresos no laborales (transferencias privadas e ingresos del capital). Llama la atención cómo las pensiones contributivas están llegando a este grupo lo que señala una creciente cobertura de la seguridad social tradicional. El otro grupo prioritario, los hogares dependientes de ingresos del autoempleo muestra un cambio en su origen. Mientras que para el 2004 más de la mitad del ingreso familiar lo aportaba la renta empresarial surgida de actividades agrícolas, cuatro años más tarde los ingresos provenientes de la renta empresarial no agrícola se tornan mayoritarios. En ambos años se observa un acceso limitado a transferencias estatales (2% del ingreso) y para el 2008 aparecen ingresos salariales marginales.

Los hogares con fuentes diversificadas obtienen sus ingresos de todas las fuentes. Un 28% de su ingreso son salarios, mayoritariamente no agrícolas (20%) y sin mayores cambios en el período. Un 37% del ingreso familiar lo aporta la renta empresarial, que provienen en mayor medida de las actividades agrícolas, aunque su peso se reduce entre el 2004 y el 2008 y en el componente no agrícola. Los ingresos no laborales aportan en el 2008 el 35% restante del ingreso, participación que aumenta gracias al mayor peso de las transferencias estatales. Los hogares con fuentes salariales, obtienen el 97% del ingreso familiar de esta fuente, donde las actividades no agrícolas son las dominantes y con un peso creciente en el tiempo. Ello resalta la importancia del empleo asalariado no agrícola entre los pobres rurales. El resto del ingreso familiar proviene de transferencias estatales, cuyo peso relativo (2%) es similar al de los hogares dependientes del autoempleo.

Gráfico N° 4
Costa Rica: estructura de los ingresos familiares de los hogares pobres por fuente de ingreso y tipo de hogar. 2004 y 2008
(Cifras relativas)



Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.

Finalmente, los pocos hogares pobres que dependen de la renta empresarial de los empleadores muestran el predominio esperado de este ingreso (98%) pero con un fuerte cambio en su origen. Mientras que para el 2004, el 79% de todo el ingreso familiar provenía de la renta empresarial agrícola, esta fuente se reduce al 35% en el 2008 y el 63% del ingreso familiar ahora lo aporta la renta empresarial en actividades no agrícolas. Lo que no se sabe es si este resultado es producto de que los productores agrícolas dejan de ser pobres o si por el contrario, se está en presencia de una desaparición de productores agrícolas.

3.4. ¿Quiénes se beneficiaron de la reducción de la pobreza rural?

Como punto final del diagnóstico y dado que la incidencia de la pobreza rural muestra en este período una significativa reducción, conviene indagar en qué tipo de familias se concentró las mejoras en su bienestar relativo. El cuadro 3 presenta la descomposición de Ravallion y Huppi (1991) que descompone el cambio en la pobreza entre las mejoras dentro de cada grupo y las mejoras debidas a cambios en la composición de la población (ver anexo para detalles).

Según las estimaciones de la pobreza realizadas por la CEPAL, la incidencia de la pobreza rural se redujo entre el año 2004 y el 2008 en siete puntos porcentuales al pasar 22,8% al 15,8% (31%). Todos los grupos familiares experimentaron reducciones en la incidencia excepto los empleadores no agrícolas. Ello explica porqué cerca del 90% de la reducción sucedió dentro de cada grupo. Los cambios poblacionales en el caso de los hogares de cuenta propia agrícola, y menor medida los hogares dependientes de transferencias, contribuyeron a la disminución de la pobreza pues redujeron su peso poblacional. Ello contribuye a que los hogares de cuenta propia agrícola sean uno de los grupos que más contribuye a la reducción de la pobreza, aportando el 27% de dicha reducción, porcentaje que sube al 35% cuando se considera el conjunto de hogares con trabajadores por cuenta propia (tipología de empleo) o al 32% en la tipología de ingreso. No obstante, son los hogares de no ocupados o de dependientes de transferencias quienes más aportaron a su caída, explicando casi la mitad de la reducción total de la pobreza rural (46%), reflejando el papel de las políticas de protección social desarrolladas en ese período como se verá más adelante. Esto significa que los grupos más pobres o prioritarios son los que explican la mayor parte de la reducción de la pobreza rural.

El tercer grupo que más aporta a la reducción de la pobreza rural son los hogares de los asalariados (18%) vistos en su conjunto, particularmente los insertos en actividades agrícolas (11%) tanto por reducciones internas de la incidencia como por reducciones en su peso poblacional. Ello también se corrobora cuando la atención se pone en los hogares dependientes mayoritariamente de esos ingresos salariales según la tipología de ingreso (16%). En resumen, la reducción de la pobreza rural observada a partir del 2004 se concentró en aquellos grupos de hogares que se habían identificado como prioritarios de las políticas públicas, con la excepción de los hogares diversificados, donde su mayor peso poblacional compensa la limitada reducción en la incidencia de la pobreza.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA RURAL EN EL DECENIO DEL 2000

Las administraciones gubernamentales en Costa Rica tienen una duración de cuatro años, de modo que en el decenio del 2000 se contó con tres períodos gubernamentales: la administración Rodríguez (1998-2000), la administración Pacheco (2002-2006) y la administración Arias (2006-2010). Las elecciones presidenciales se realizan el primer domingo de febrero y la nueva administración asume funciones a partir del 8 de mayo de ese año. Cada gobierno prepara un Plan Nacional de Desarrollo, que recoge en principio las propuestas de gobierno ofrecidos durante la campaña y que guiarán el acontecer institucional durante el cuatrienio. Estos planes nacionales pueden contener o ir acompañados de programas específicos de lucha contra la pobreza. A continuación se revisarán las estrategias globales para pasar luego a examinar algunos programas particulares.

Cuadro N° 3

Costa Rica: descomposición del cambio en la incidencia de la pobreza rural entre el 2004 y el 2008 según tipología de los hogares

Tipología	Contribución relativa al cambio			
	Total	Dentro	Entre	Cruzado
Tipología de empleo	100,0	89,6	15,3	-4,9
Empleador Agrícola	4,6	4,2	0,7	-0,3
Empleador Pluriactivo	3,2	2,9	0,8	-0,5
Empleador No Agrícola	-2,1	-1,4	-0,5	-0,2
Cuenta Propia Agrícola	27,2	13,9	17,5	-4,3
Cuenta Propia Pluriactivo	5,5	2,7	3,5	-0,6
Cuenta Propia No Agrícola	1,9	5,6	-4,4	0,7
Asalariado Agrícola	11,3	8,5	4,1	-1,3
Asalariado Pluriactivo	0,0	0,3	-0,3	0,0
Asalariado No Agrícola	6,4	10,0	-4,5	1,0
No Ocupado	41,8	42,9	-1,6	0,6
Tipología de ingreso	100,0	92,4	11,9	-4,3
Empleador	5,0	5,0	-0,1	0,0
Cuenta Propia	31,6	22,4	12,7	-3,6
Asalariado	16,0	16,2	-0,2	0,1
Diversificado	1,2	5,0	-4,3	0,5
Dep. de Transferencias	46,2	43,7	3,8	-1,3

Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.

4.1. Las estrategias nacionales

El poco lapso de vigencia de los planes de desarrollo, donde cada administración gasta su primer año de gobierno en su elaboración, impide que estos trasciendan en novedosas políticas de Estado y se limita en la mayoría de su contenido a ordenar la oferta estatal disponible y a continuar con los programas existentes bajo una inercia institucional, apoyada por la creciente vinculación de los presupuestos públicos a los objetivos de los planes. Rara vez aparecen políticas o programas nuevos que tiendan a consolidarse, aunque cada administración promueve algún programa que busque darle su sello pero que en general no sobreviven a la siguiente administración. Estos planes nacionales de desarrollo se acompañan o integran con programas específicos de combate a la pobreza, programas que aparecen por primera vez explícitamente en la administración Figueres (1994-1998) y que han tendido a concentrarse en las políticas sociales

selectivas (CCS, 1996; Montero y Barahona, 2003), cuyo financiamiento proviene principalmente de un fondo social denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)⁴.

La Administración Rodríguez (1998-2002)

La década del 2000 arranca a mediados de la Administración Rodríguez. En el ámbito rural se planteaba como objetivos el mejorar la competitividad del sector agrícola y el desarrollo del medio rural. Lo primero se buscaba con el apoyo de la reconversión productiva del agro y lo segundo con la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en un Instituto de Desarrollo Rural (INDER), elementos estratégicos que venían de la administración previa. Como novedad se plantea la meta de reducir la pobreza del 20% al 16% en el cuatrienio y vinculó esa reducción a metas de política económica en cuanto a crecimiento, inflación y reducción del desempleo (MIDEPLAN; 1999). El plan de pobreza, denominado Solidaridad, es un componente del plan de desarrollo y se acompaña de un programa “*estrella*” llamado el Triángulo de Solidaridad como mecanismo de ejecución.

El plan de pobreza comparte con el plan de administración anterior la organización de los programas en torno a las poblaciones metas, con cambios de nombres a las áreas y a los programas pero sin incorporar programa alguno nuevo sustantivo. El énfasis se puso en la mejor gestión de los recursos, buscando como en el plan previo mejorar los mecanismos de coordinación, eliminar duplicaciones y, en este caso, en mejorar los sistema de selección de beneficiarios a través del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) que veía desarrollando el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad pública encargada de la lucha contra la pobreza extrema y que se basaba en el modelo desarrollado en Chile. También intentó, sin lograrlo, reformas legales al FODESAF para facilitar la asignación de sus recursos.

El Plan de Solidaridad planteó que el Triángulo de Solidaridad fuese el mecanismo estratégico para promover la integración y la participación de las comunidades en la identificación y solución de los problemas locales y permitir el abordaje de la pobreza mediante la integración de las comunidades en la toma de decisiones y una mayor transparencia. Se le denominó “triángulo” porque integraba a tres actores: las comunidades, el gobierno local (municipalidades) y las instituciones del gobierno central. Se pretendió también allegar recursos de la cooperación internacional sin mucho éxito. La coordinación del plan y de la estrategia de implementación estuvo a cargo de la Primera Vicepresidenta de la República, pero al igual que en el gobierno previo, sin una base institucional, legal y financiera que le diera soporte y continuidad. Ello afectó el desarrollo de las actividades y con el cambio de gobierno, pese a corresponder al mismo partido político, el programa desapareció en medio de cuestionamientos diversos a su gestión y resultados (Montero y Barahona, 2003).

Siguiendo con la tradición del país, las políticas sociales universales (educación y salud) se consideran un complemento indispensable para la creación del capital humano y en este caso se perfila la necesidad de considerar también el aporte de la política económica. No obstante, no se encuentra una estrategia concreta para enfrentar la pobreza rural. Las políticas sociales universales y selectivas, se diseñan en general sin

⁴ El FODESAF es un fondo de desarrollo social que nace en 1974, casi una década antes de los primeros fondos creados en la región para paliar los efectos del ajuste estructural y se diferencia de estos en que nace en un contexto de crecimiento económico y de políticas inclusivas; que se constituye dentro de la estructura del sector público, no al margen de este y de su normativa; se financia con recursos internos surgidos de impuestos de afectación específica que buscan limitar su vulnerabilidad y que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB y no de la cooperación externa; y se destina a financiar programas dirigidos a la población pobre a partir de las instituciones públicas como unidades ejecutoras y no a financiar solo inversión en infraestructura.

considerar las especificidades rurales ni para dirigirlas exclusivamente a esas zonas. Se sigue descansando en las actividades del Instituto de Desarrollo Agrario, entidad encargada de creación de asentamientos campesinos, y se apuesta al papel que pueda jugar el programa de reconversión productiva del sector agrícola, esto es, se observa una asimilación entre lo rural y lo agrícola, elemento que está presente en los planteamientos de las administraciones previas. Como las zonas rurales no son una entidad administrativa, las acciones del Triángulo de Solidaridad, si bien contemplaba municipalidades (gobiernos locales) y distritos, sus unidades administrativas menores, estas en general son una mezcla de zonas rurales y urbanas.

La Administración Pacheco (2002-2006)

En esta administración, el Plan Nacional de Desarrollo declara la lucha contra la pobreza como marco principal de la gestión (MIDEPLAN 2002). Se plantean dos ejes temáticos que se complementan y potencian entre sí: el desarrollo de capacidades humanas, dirigido al combate a la pobreza y al cierre de brechas, y el crecimiento económico, que generará empleo. Pese a que el gobierno previo había fallado en lograr la meta propuesta de reducir la pobreza al 16% y que por el contrario se mantuvo en torno al 20%, en este plan se vuelve a establecer la meta de reducir la incidencia de la pobreza al 16% de los hogares al final del cuatrienio. El primer eje contempla acciones de políticas sociales universales que fortalezcan la red de servicios públicos; políticas de inclusión para atender a grupos especiales (discapacitados, adultos mayores, indígenas) y políticas dirigidas específicamente a las personas que están en condición de pobreza, mediante el Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza (IMAS, 2003).

Como novedad del plan contra la pobreza, se avanza en la focalización geográfica de las acciones, al menos en el discurso. Se cuenta por primera vez de un mapa de pobreza construido a partir del censo del 2000 (Méndez y Trejos, 2006) y se utiliza para escoger 32 cantones (municipios) y 20 distritos, muchos de ellos predominantemente rurales, y se crean consejos sociales regionales (COSORE). El Consejo Social coordinado por la Primera Vicepresidenta tenía a su cargo la coordinación del Plan Vida Nueva. Al igual que en los gobiernos previos, sin una base institucional, legal y financiera que le diera soporte y continuidad. Con el cambio de gobierno, lo poco de esta estructura regional que se había logrado conformar fue desmantelado.

El plan Vida Nueva contempla dos componentes: uno dirigido a la generación de empleo vía el apoyo a la producción y otro destinado a integración social. El primer componente incluye los programas de apoyo productivo y hace referencia al apoyo de actividades productivas no agrícolas en las zonas rurales pero sin mayores instrumentos para ejecutarlos. Se refiere a la Banca de Desarrollo, que como se verá más adelante se aprueba en la administración siguiente. Por ello el programa enfatizó el segundo componente (CGR, 2005; García, 2010). En el eje de integración y movilidad social, la idea era concentrarse en las familias en pobreza extrema, estimada en alrededor de 50 mil, y redirigirles la oferta estatal de políticas sociales selectivas hacia ellas, así como garantizar el acceso efectivo a los programas sociales universales. Esto implicaba el cambio de operación del IMAS al pasar de un conjunto de ayudas puntuales bajo distintos conceptos, a una ayuda global de manera más permanente.

Esta institución enfrentó dificultades de gestión y en los cuatro años de gobierno, contó con cinco jefes y cada uno introdujo cambios al plan propuesto inicialmente (Trejos, 2006). En esta administración además, los problemas fiscales se agravaron y sin lograr el referendo legislativo a una propuesta de reforma fiscal, los recursos reales asignados al FODESAF y por esta vía al plan de pobreza, se vieron disminuidos considerablemente, tendencia que venía desde la administración anterior. Entre el 2000 y el 2005, el gasto real asignado a los programas sociales selectivos cayó un 18% y la parte correspondiente a transferencias en dinero se redujo un 27% real en ese lapso. En este período, las instituciones encargadas de la pobreza rural como el IDA entran también en crisis como se reseñará más adelante y la pobreza se mantuvo en torno al 20% como se mostró en la sección segunda, con la reducción coyuntural del 2003.

La Administración Arias (2006-2010)

El gobierno siguiente no se aboca a la redacción de un plan de lucha contra la pobreza, sino que el enfoque lo confina al plan nacional de desarrollo, donde uno de sus objetivos es reducir la pobreza y la desigualdad (MIDEPLAN, 2006). Aquí identifica un área de política social y lucha contra la pobreza, nombre que genera confusión pues se refiere solo a las políticas sociales selectivas, y se vuelve a comprometer con una meta de reducir la pobreza por ingresos en cuatro puntos porcentuales, esto es, llegar al 16% al final del período. Esta meta finalmente no se logra aunque la subida de los precios de los alimentos en el 2008 y la recesión del 2009 pueden justificar su no cumplimiento. Lo novedoso de este cuatrienio es que recoge algunas de las enseñanzas surgidas de las evaluaciones de los esfuerzos previos.

En primer lugar, se busca crear una coordinación permanente con una base institucional estable, creando un viceministerio encargado del tema, con recursos propios y personal permanente y promueve la consolidación de un sistema de información y evaluación que le dé apoyo. En segundo lugar, concentra el énfasis en pocos programas como prioritarios de gran escala e impacto. Dos de transferencias de dinero, las pensiones no contributivas y un programa nuevo de transferencia condicionada a la asistencia a la educación secundaria denominado Avancemos, y dos de atención infantil y alimentación complementaria: centros infantiles y comedores escolares. En tercer lugar, la propuesta es acompañada con recursos nuevos y significativos. Como continuidad se sigue administrando la oferta estatal restante de programas sociales selectivos, caracterizada por su atomización y limitada escala, se complementa con las políticas sociales universales, que se refuerzan y se mantiene ausente el sector rural como eje central de la estrategia.

La consolidación institucional se asigna al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, ministerio donde se asienta un viceministerio de lucha contra la pobreza, con el idea de avanzar hacia un ministerio de desarrollo social y asentamientos humanos. El ministro asume la función de coordinador del sector de políticas sociales selectivas, ya no como autoridad del sector social general. Sin embargo, a mitad del período, por cambios en las autoridades del ministerio, la coordinación y el viceministerio, se pasaron al Ministerio de Salud, donde lo avanzado se desvaneció por cambios de enfoque y prioridades (CGR, 2009; García, 2011).

Lo que se mantuvo durante toda la administración fue la prioridad en los cuatro programas señalados y la decisión política de asignarles recursos. Ello se vio favorecido por una coyuntura de holgura fiscal producto del quinquenio de alto crecimiento, aunque se debe destacar que al desacelerarse la economía y entrar en crisis, se mantuvieron las asignaciones como parte del plan Escudo diseñado para enfrentar la crisis.

Pese a corresponder a un período donde la pobreza rural logra las mayores reducciones y la convergencia con los niveles urbanos, no hay una estrategia específica para esa zona y más bien se observa un abandono del enfoque territorial. Como se señaló, al inicio de la administración se desmanteló el sistema de consejos sociales regionales. Tampoco se percibe un claro vínculo entre las políticas económicas y el combate a la pobreza, aunque el crecimiento económico logrado es uno de los elementos explicativos de la reducción de la pobreza nacional y rural.

En resumen, el enfrentamiento de la pobreza rural se ha buscado a través de políticas sociales universales y selectivas, que no tienen una orientación específica para el ámbito rural, aunque sí un sesgo de recursos hacia ellas, y que impactan efectivamente en sus condiciones de vida. Las políticas universales han buscado crear y proteger el capital humano o las capacidades de las personas, en tanto que las políticas selectivas buscan la integración de los pobres a las políticas universales y la protección contra situaciones de vulnerabilidades permanentes o coyunturales. Las políticas económicas siguen una lógica macro o sectorial y por ende no zonal aunque el enfoque en algunos sectores, como el agrícola o el turístico, impacta

diferencialmente en las zonas rurales. Estas políticas en general no han sido parte de las estrategias y programas contra la pobreza. A continuación se pondrá la atención en tres áreas de intervención que afectan directamente los ingresos de las personas residentes en las zonas rurales y en esa dirección pueden impactar en las condiciones de pobreza por insuficiencia de ingresos.

4.2. Programas de apoyo productivo

Costa Rica, al igual que el resto de la región, se caracteriza porque una parte significativa del empleo se concentra en micronegocios, ya sea que contraten trabajadores asalariados (microempresas) o que se trabaje por cuenta propia contando como máximo con ayudantes familiares no remunerados (autoempleo). La mayoría de estos micronegocios responden a una lógica de subsistencia (maximizar consumo) y se desenvuelven de manera informal. En estos casos funcionan como una opción ante el desempleo abierto, sobre todo cuando este resulta un lujo no financiable pues no existe un seguro contra el desempleo.

Si bien los primeros micronegocios se vinculaban con las actividades agrícolas tradicionales, donde el campesino era la figura clave, el proceso de urbanización y el cambio en la estructura productiva con la industrialización primero y la tercerización después, hicieron emerger un contingente de micronegocios no agrícolas, primero en el ámbito urbano pero luego también en las zonas rurales. Para el 2008 según la información proveniente de las encuestas de hogares utilizadas en este trabajo, el 35% de los hogares rurales contaban con un empleador o un trabajador por cuenta propia y el 16% de los hogares rurales dependen mayoritariamente de estas fuentes. También se ha mostrado que los trabajadores por cuenta propia son los mayoritarios (71% de los hogares con trabajadores independientes) y los más propensos a sufrir cuadros de privación material (85% de los hogares rurales con trabajadores independientes en situación de pobreza). También se ha señalado, que la mayoría de estos hogares están ahora asociados con actividades no agrícolas (81% de los hogares rurales con trabajadores independientes), incluso los que están bajo los umbrales de la pobreza (59%).

Dada la extensión de estas unidades productivas, del empleo vinculado con estas actividades y las características de los puestos creados de menor calidad, menor acceso a la seguridad social y con menores probabilidades de superar cuadros de privación material, se han establecido en el país programas de apoyo productivo a este sector. Estos programas van dirigidos tanto a los que buscan emprender una actividad productiva, estando en una situación de desempleo o subempleo, como a los que ya tienen una actividad productiva y buscan apoyo para mejorarla o incluso cambiar de actividad. A continuación se analizarán los más representativos.

El Instituto de Desarrollo Agrario

El más antiguo de estos programas y en manos del actual Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) busca otorgar tierras, ofrecer crédito y construir infraestructura física de apoyo (caminos, etc.). Nace con la institución a inicios de los años sesenta, como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) creando asentamientos campesinos con el fin de enfrentar la tenencia no legal de las tierras, las invasiones a fincas privadas o a terrenos del Estado y promover la reforma agraria. Con la aprobación del FODESAF en 1974, se incluye como institución beneficiaria del fondo para la compra de tierras. En 1982 se agrega el componente crediticio (Caja Agraria), con apoyo financiero externo.

En la década bajo análisis, la institución ha dejado de crear asentamientos y los asentamientos existentes han tendido a desaparecer pues los beneficiarios de estos, pasado el plazo de restricción establecido, han procedido a vender la tierras dado el aumento de los precios que ha originado el desarrollo de las actividades turísticas e inmobiliarias en zonas rurales. En la década del 2000 se ha dedicado a apoyar los

asentamientos existentes y a comprar y entregar tierras a beneficiarios específicos, incluyendo familiares de funcionarios u otras personas que no califican como su población meta: campesinos sin tierra. Ello llevó a la Contraloría General de la República, a partir de un estudio sobre su accionar y las irregularidades en la compra y entrega de tierras, a proponer su cierre definitivo (CGR, 2007). Este estudio concluye que en cuanto a la compra de tierras, no ha garantizado los mejores predios para sus adjudicatarios, ya que, se han comprado terrenos cuyos estudios técnicos presentan recomendaciones negativas con el consecuente fracaso en los asentamientos. Se han usado recursos del FODESAF para beneficiar a personas que no tenían la condición de escasos recursos. Con el agravante, de que se ha venido dando una inadecuada concentración de decisiones de compra de tierras en el Presidente Ejecutivo.

La CGR como parte de la evaluación realizó un análisis sobre los asentamientos desarrollados a partir de una muestra y encontró que un 67% de ellos presentaban un incipiente desarrollo, un 23% tenían potencial para el desarrollo y apenas un 10% mostraron un desarrollo satisfactorio. También encontraron terrenos de esos asentamientos que se han utilizado en actividades distintas al fin previsto en las Leyes, unos están en abandono, sin vivienda aun cuando es obligatorio, en arrendamiento o con un trabajo mínimo a la espera que transcurra el tiempo y ganen plusvalía para venderlos. Del mismo modo identificó que se han realizado inversiones de recursos en asentamientos con predios abandonados y que el financiamiento interno denominado “Caja Agraria” muestra una morosidad del 63% y con un nulo potencial de mejora y apoyo al campesino. Superposición de competencias con otras instituciones y el descuido de algunas obligaciones en áreas como la protección de las reservas nacionales, las zonas fronterizas y los territorios indígenas, entre otros, son otras fallas asociadas con la gestión de la institución.

Si bien el gobierno no acogió esta iniciativa y ha optado por reestructurar la institución para convertirla en un instituto de desarrollo rural, y ha apuntalado sus recursos en los últimos años. Con la subida de los precios de los alimentos y su posible escasez en el territorio nacional, el gobierno ha emprendido un programa de producción de alimentos, donde se le transfieren recursos adicionales a partir del 2008 y se reactiva en esa medida la institución (ver cuadro 4). Este programa pasa a ser parte también de las medidas diseñadas para enfrentar la crisis del 2009. Entonces, si bien la institución se diseñó para atender al núcleo principal de población pobre rural, las mejoras logradas por estos grupos en la presente década, particularmente a partir del 2004, no parecen asociarse con el aporte de esta institución y sus programas. Su transformación en un instituto de desarrollo rural es aún un tema pendiente que se encuentra en la corriente legislativa.

El programa de reconversión productiva del sector agropecuario

Parte de esta evolución hacia la contracción de los programas de apoyo al microproductor agrícola, responde a las reformas económicas emprendidas a mediados de los años ochenta, donde con el primer préstamo de ajuste estructural se buscó reducir el apoyo estatal al sector agrícola y abrirlo a la competencia internacional. No obstante, a partir de 1996 se inician esfuerzos por apoyar la competitividad del sector agrícola, cuando se crea la Junta de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario, esfuerzos que se consolidan en 1998 cuando se aprueba por ley (N° 7742) la creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario con el fin de mejorar la competitividad del sector agropecuario para la defensa del mercado local y la inserción eficiente en los mercados internacionales.

El programa va dirigido al pequeño y mediano agricultor organizado incluyendo la agroindustria y para lo cual la ley establece que un 5% del FODESAF se debe destinar anualmente y por espacio de 10 años a este fin, pese a que por el origen del fondo debería dirigirse exclusivamente al agricultor pobre. Este programa también define como beneficiarios a los profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. Es administrado por el Consejo Nacional de Producción (CNP) y contempla apoyo financiero (reembolsable

y no reembolsable), capacitación, servicios de apoyo, consultorías especializadas y sistema de información (CNP, 1999)⁵.

Cuadro N° 4
*Costa Rica: evolución del gasto del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
y del Consejo Nacional de Producción (CNP). 2000-2009*

Año	2000	2004	2008	2009
Porcentaje PIB	0,27	0,26	0,24	0,42
IDA	0,09	0,08	0,10	0,12
CNP	0,18	0,17	0,14	0,29
Gasto Real (2000=100)				
IDA	100,0	90,2	112,2	128,4
CNP	100,0	96,7	85,1	159,6
Gastos del IDA	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto corriente	70,4	69,9	68,4	66,2
Compra de terrenos	9,5	9,6	9,7	8,2
Otro gasto de capital	20,6	20,1	23,2	24,8
Concesión neta	-0,6	0,3	-1,2	0,8
Gastos del CNP	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto corriente	80,5	69,8	86,2	57,3
Gasto de capital	1,1	0,2	0,9	41,6
Concesión neta	18,4	30,0	12,9	1,1

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y del Banco Central.

Como aspectos positivos del programa se le atribuye su origen concertado, su carácter selectivo (pequeños y medianos productores), la revalorización de lo agrícola y su vinculación con la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, la apuesta por la organización de los productores y en basar la competitividad del trabajo agrícola en el capital humano de la gente (Ureña y Russo, 2005). Estos autores también identifican una serie de limitaciones como: la limitada capacidad organizativa y gerencial de las organizaciones, el uso y poco control de las garantías prendarias y fiduciarias, débil apoyo institucional, énfasis en estudio de factibilidad con poco acompañamiento posterior, programas de capacitación inadecuados tanto en

⁵ El Consejo Nacional de Producción fue creado en 1956 con el fin de promover la producción y comercialización de la producción agropecuaria. Antes de las reformas económicas, se ocupaba de la fijación de precios de sustentación para los productores de granos básicos y a la comercialización de estos productos.

temática como en metodología y sin diferenciación según el tipo de usuario, sistemas de producción inadecuados junto a problemas de mercadeo y comercialización.

Como los recursos asignados por el FODESAF, principal sino única fuente de financiamiento, finalizaron en el 2008, el programa se cierra y los recursos sobrantes se han canalizado a financiar la primera etapa de la banca de desarrollo como se mencionará más adelante (gasto de capital en 2009 en cuadro 4). La contracción real de recursos que sufrió el FODESAF durante buena parte del período, así como problemas de gestión del CNP (CGR, 2008), hicieron que este fondo tuviera pocos resultados.

En una evaluación realizada en el 2006 se encontró que se habían realizado 158 operaciones entre 1996 y el 2006 con un gasto del 23.948 millones de colones. De este monto el 51% se asignó en la modalidad no reembolsable, en tanto que el resto (49%) bajo condiciones de crédito. De las operaciones crediticias, solo cerca de la mitad se pueden considerar exitosas y la ausencia de garantías reales hace que la otra mitad de los recursos prestados no se pueda recuperar (*La Nación*, 26 agosto 2006). Tampoco existe evidencia que las donaciones hayan tenido un impacto favorable en todos los casos para apoyar la producción de los micro productores agrícolas y una de las críticas es que parte significativa de los recursos se destinaron a actividades de comercialización en lugar de promoción de la producción.

En los 10 años que contó con recursos del FODESAF, le fueron transferidos 32.116 millones de colones (aproximadamente US\$ 64 millones al tipo de cambio actual). Es un programa que desde sus inicios, la población meta no coincidió con los productores agrícolas pobres que son básicamente trabajadores por cuenta propia, tanto por estar dirigido al pequeño y mediano productor como por exigir la pertenencia a alguna organización⁶. Con el cierre del programa y el paso de la cartera al Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) se tramitó y aprobó en el 2010 la ley de Apoyo y Fortalecimiento al Sector Agrícola (No. 8835) que estableció el mecanismo para la condonación de las deudas contraídas, hasta por un monto máximo de diez millones por persona y que incluye los recursos no reembolsables, los reembolsables y los intereses moratorios. En la discusión del proyecto, aparecieron grandes empresarios agrícolas como beneficiarios del programa.

Ideas productivas

En un ámbito más vinculado con los grupos más pobres, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución creada en 1971 con el encargo de atacar la pobreza ha venido desarrollando programas en este campo de apoyo productivo. En sus inicios participó apoyando los asentamientos campesinos del IDA y a otros microproductores agropecuarios (granos básicos, hortalizas y frutas), luego fue incursionando en el financiamiento de unidades productivas no agrícolas y con programas con distintos componentes y denominaciones, aunque sin dejar de atender a los microproductores agrícolas (Solís y castro, 2001).

En la década bajo análisis el apoyo productivo continúa bajo el nombre de Ideas Productivas, que integra algunas modalidades pasadas, y se ha agregado un fideicomiso para financiar avales. El programa Ideas Productivas busca apoyar el inicio de una actividad productiva o consolidar una actividad ya en ejecución

⁶ Se puede decir que la coincidencia es parcial, al menos en el papel pues se define al pequeño productor agropecuario como aquellos que explotan unidades económicas, en las cuales la participación de la familia es del setenta y cinco por ciento (75%), a su finca o actividad productiva y que la mayor parte de la producción está destinada a la subsistencia y solo los excedentes se colocan en el mercado nacional, y los ingresos anuales brutos son inferiores a los veinticinco mil dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$25.000) anuales, o su equivalente en moneda nacional (Ley 8835).

como alternativa viable para contar con empleo y generar ingresos. Está dirigido a la población pobre, principalmente jefes de hogar o grupos organizados. Consiste en una donación (transferencia no reembolsable) que puede utilizarse para capital de trabajo, inversión, capacitación o comercialización. La ayuda máxima no supera el millón de colones (aproximadamente US\$ 2.000), aunque para capacitación el monto es cercano a la mitad (450 mil colones) y para participar en actividades de comercialización es variable y mucho menor a los anteriores. En este último caso se cubren costos de transporte y estadía si es necesario. Se puede financiar cualquier actividad económica legal, aunque no existe un requisito de formalización, y se observa un énfasis hacia las actividades agrícolas, hacia las actividades en zonas más rurales y al trabajo con mujeres⁷.

El programa Ideas Productivas contempla también transferencias a grupos organizados, esto es, organizaciones sin fines de lucro debidamente constituidas (con personería jurídica y obligaciones fiscales al día) como cooperativas o asociaciones de base. Recientemente se están incorporando Instituciones de Bienestar Social (IBS), que son organizaciones no gubernamentales que administran centros de atención de huérfanos, ancianos, discapacitados, etc., con el fin de que desarrollen alguna actividad productiva que complemente sus ingresos. Para atender a grupos organizados, la donación máxima es de 25 millones de colones (aproximadamente US\$ 50.000) y puede destinarse a financiar obras de infraestructura (como centros de acopio) o compra de maquinaria.

Dentro de Ideas productivas se ha agregado un híbrido conocido como Fondos Locales de Solidaridad (FLS), que consisten en una donación que se realiza a una organización reconocida legalmente para que lo administre como un fondo rotatorio que se destina a préstamos para personas pobres con necesidades de crédito, es decir, como una especie de banco comunal. La organización debe cumplir con una serie de requisitos legales, incluyendo auditorías externas, y contar con un convenio con el IMAS, convenio que se puede ir renovando si no surgen inconvenientes. Una vez terminado el convenio, la organización debe devolver los recursos asignados por el IMAS. Al 2008, operaban ocho FLS y cuentan con un capital semilla de 216 millones de colones (aproximadamente US\$ 432 mil).

El programa ideas productivas es administrado por el IMAS de forma descentralizada a través de sus 10 direcciones regionales y se nutre de recursos propios de la institución así como de los aportes del FODESAF. Aunque este financiamiento ha mostrado cierta volatilidad en el pasado, solo en los últimos años muestra un crecimiento sostenido (al menos en términos corrientes). En todo caso su escala es muy limitada, entre mil o dos mil beneficiarios al año como para impactar.

A partir del 2002, el IMAS estableció un fideicomiso con un banco comercial estatal, el Banco Nacional de Costa Rica (inicialmente con su subsidiaria internacional BICSA) y ahora en conjunto con el Banco Crédito Agrícola de Cartago, otro banco estatal comercial. Este fideicomiso busca facilitar el acceso de los microproductores al mercado crediticio bancario y se utiliza para aportar las garantías que demanda el BNCR para otorgar el crédito, cubrir el diferencial de la tasa de interés que cobra el banco y la que paga el beneficiario (3 puntos porcentuales) y financiar servicios de apoyo como asesoría, asistencia técnica y capacitación. El IMAS cuenta con una unidad ejecutora (5 personas) y existe un comité director con representación del BNCR. El IMAS aportó 300 millones en el 2002 y 800 millones en el 2003 y tiene el compromiso de aportar 300 millones adicionales cada año al fideicomiso y proveniente de sus recursos propios. Para finales del 2007, el fideicomiso contaba con recursos por un monto cercano a los 2.000 millones de

⁷ El énfasis en el sector agrícola surge de la ley de reconversión productiva del sector agrícola que estableció que el 10% del presupuesto del IMAS debería dedicarse como mínimo a programas de apoyo al sector agropecuario.

colones (aproximadamente US\$ 4,3 millones). Los créditos individuales tienen un tope máximo de US\$ 5.000 y los grupales de US\$ 10.000. El fideicomiso nace dentro de una ley dirigida a mujeres jefas de hogar en situación de pobreza, lo cual produjo limitaciones al inicio de las operaciones. No obstante, ahora se pueden financiar a cualquier familia en situación de pobreza, de modo que el programa ha ido mejorando su ejecución (número de operaciones aprobadas) y ha mostrado una mora de tan solo el 3%.

El IMAS concibe el apoyo productivo a los grupos más pobres en etapas. Con ideas productivas se otorga una donación inicial para el arranque y puede empezar por capacitación, luego recursos para la operación del negocio y finalmente el apoyo en la comercialización. Una vez consolidada la unidad productiva, los beneficiarios pueden acudir al fideicomiso para acceder a un crédito de la banca comercial, aunque aún con subsidio y luego de despegar, podrían seguir siendo clientes de la banca comercial sin tratamiento especial. No obstante, si bien los beneficiarios podrían acudir cada año a solicitar los apoyos, la escala de los programas y las posibilidades de seguimiento y acompañamiento son limitadas y las evaluaciones de impacto prácticamente inexistentes.

Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa

Dentro de los esfuerzos por centralizar el apoyo a los micronegocios, aunque ha terminado como un programa más, se encuentra el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aunque en algún momento estuvo bajo el alero del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Su origen se remonta a mediados de los años ochenta, cuando se crea como fondo rotatorio dentro del Programa Nacional para la Generación de Empleo y a partir del 1992 se constituye en un programa independiente.

PRONAMYPE consiste en un programa de financiamiento y apoyo a micro y pequeños productores. Se administra bajo un fideicomiso que se alimentó en sus inicios con recursos del FODESAF y una donación de Holanda. Posteriormente, se cuestionó el financiamiento de ese fondo que tiene como destino a los pobres, en tanto que el programa no se dirigía exclusivamente a ellos. Por ello el programa tuvo un perfil limitado durante su vida, con varios años sin operar. Actualmente se está alimentando nuevamente con recursos del FODESAF y se está reactivando. Para recibir recursos del FODESAF se establece la limitación de que ellos no se pueden utilizar para gastos administrativos.

A inicios de la década del 2000 se formula, sin mayor éxito, una Estrategia Nacional de apoyo a la Micro y Pequeña empresa, cuya novedad era la introducción de la perspectiva de género, que contempla un Fondo (FONAMYPE que no es otro que PRONAMYPE) y un Sistema Integral de Apoyo (SIAMYPE) donde participan el MTSS como rector, el MEIC, un representante del Presidente de la República, el Ministerio de la Condición de la Mujer y el INA (Donato, 2003). Según Arroyo y Nebelung (2002), el consejo directivo del sistema dejó de funcionar desde el 2000 por desavenencias sobre el papel que debía jugar el apoyo a las MYMES. El MTSS concebía su apoyo como parte de una política de empleo (generación fuentes de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas), en tanto que el MEIC concebía la promoción de las PYMES como parte de una política productiva.

La aprobación de la ley de fomento a la pequeña y mediana empresa (conocida como ley PYME), en el año 2002, puede explicar también su no consolidación. A partir de la aprobación de esa ley, PRONAMYPE busca especializarse en la microempresa informal o de baja productividad, dejando por fuera la atención de la pequeña empresa y vinculándose con la red creada por esa legislación, aunque manteniendo su autonomía. En la actualidad está en otro proceso de reestructuración donde se busca redirigir el programa a grupos que sufren exclusión, discapacidad o riesgo social, dando énfasis al tema de movilidad social. También se planea acceder al fideicomiso del IMAS, vía convenio, con el fin de incorporar la modalidad de los avales,

hasta ahora ausente en el programa, aunque también se contempla que del FODESAF se destinen hasta mil millones en cinco años para crear un fondo de avales y garantías. La reestructuración plantea también la desvinculación de la red de la ley PYME.

El programa mantiene un perfil bajo hasta el presente, producto de los limitados recursos que administra, y cuenta con cuatro áreas de acción, aunque actualmente se trabaja solo en crédito y capacitación. La primera consiste en el financiamiento directo a microempresarios (hasta cinco trabajadores), establecidos o potenciales, de escasos recursos (pobres o vulnerables) y donde la actividad sea la fuente principal de los ingresos familiares. Se presta hasta US\$ 5 mil a 48 meses, a una tasa de interés variable y requiere de garantía real. Se puede financiar cualquier actividad productiva excepto café y palmito y el crédito lo administra una operadora asociada al programa. Las otras áreas consisten en el suministro de servicios de capacitación y asistencia técnica a grupos de microempresarios o sus organizaciones, el apoyo en servicios de comercialización y líneas de crédito a organizaciones financieras intermedias. En la actualidad solo mantiene además de los créditos, programas de capacitación que subcontrata con ONG especializadas, aunque estos han sido cuestionados por su costo y pertinencia. Al igual que el programa de Ideas productivas, su escala es muy limitada y si bien pueden llegar al sector rural, este no es su énfasis de acción.

Los pocos estudios existentes sobre la base muestras pequeñas de beneficiarios y con metodologías tipo antes/después (Donato, 2002; Chaves, *et al.*, 2007 y Castro, 2005), coinciden en que los programas de Ideas productivas y de PRONAMYPE, producen mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y en las condiciones de las unidades productivas, especialmente en el corto plazo, aunque no son generalizadas ni sostenibles a largo plazo. Su efecto limitado se atribuye a lo reducido del crédito (monto y por una sola vez), la casi ausencia de servicios de apoyo y acompañamiento en un contexto donde los beneficiarios tienen fuertes deficiencias en la educación formal, y en formación empresarial y técnica, junto a limitaciones de mercado asociados con políticas como la apertura comercial o la falta de encadenamientos productivos. Por otra parte, es de esperar que a estos programas accedan al sector menos pobre de los clientes del IMAS del MTSS y sean ellos entonces los que más se benefician de estos programas⁸.

Otras iniciativas de apoyo productivo

A inicios del 2002 se aprueba la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, con el fin de ofrecer un marco de atención integrado y coordinado a las PYMES. Aunque la microempresa no está explícitamente señalada como objeto de la ley y ello ha generado interpretaciones diversas y contradictorias, el reglamento de la ley (2006) explícitamente aclara que forma parte de los beneficiarios de la ley. Para ello introduce una definición de micro, pequeña y mediana empresa a partir del número de trabajadores, valor de ventas y valor del capital y diferenciando entre manufactura y servicios, aunque ninguno de los instrumentos incorporados en la ley establece un tratamiento diferencial según tamaño. No obstante, sí están excluidas de los ámbitos de cobertura de esta ley el sector informal pues se exige requisitos de formalización para acceder a sus beneficios y las nuevas empresas pues se requiere contar por lo menos dos años de existencia⁹.

⁸ El IMAS selecciona a sus beneficiarios a través de un índice de bienestar material conocido como puntaje (índice SIPO). A partir de este índice la población se separa en cuatro estratos. Los dos primeros son los grupos prioritarios de atención y representan cerca del 30% de la población. El tercer estrato agrega otro 30% siguiente, para cubrir el 60% de la población. En el caso de estos programas se aceptan beneficiarios del estrato 3 e incluso en algunos casos del estrato 4 (Trejos y Sáenz, 2007).

⁹ Para formalizarse deben cumplir al menos dos de tres requisitos: pago de cargas sociales, cumplimiento obligaciones tributarias y cumplimiento obligaciones laborales (seguro de riesgos del trabajo). En teoría el MEIC podría darle la declaratoria de formal sin cumplir con el pago de las cargas sociales.

También están fuera del alcance de la ley los establecimientos productivos de pequeña escala del sector agropecuario, excepto, por reformas recientes, los dedicados a la producción orgánica. Si bien por su ubicación en el MEIC y orientación, se podría pensar que el programa en su conjunto, tengan un sesgo hacia la pequeña y mediana empresa industrial, funcionarios han señalado que sus principales clientes han sido los microempresarios. En todo caso, es claro que por su ubicación institucional y requisitos establecidos, no parece dirigirse hacia los microproductores rurales pobres.

En el año 2008 se aprobó, luego de una larga discusión y varios proyectos alternativos, la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, con el fin de completar el cuadro de apoyo a las MIPYMES. Esta ley complementa y se superpone a la ley PYME y trata de agilizar el funcionamiento de los fondos existentes de manera que los avales puedan utilizarse en otros bancos. También integra las MIPYMES agrícolas y arranca con los fondos sobrantes del programa de reconversión productiva del sector agrícola ya señalado y otros fondos menores productos de fideicomisos de instituciones del sector agrícola e intenta promover otros esfuerzos de programas de financiamiento a las MIPYNES realizados por la banca comercial, donde el más amplio es el BN-Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica. No obstante, ha enfrentado problemas desde sus inicios para operar y para conseguir recursos adicionales y se discuten reformas legales para posibilitar su mejor desempeño. En todo caso, es claro que los cuenta propias rurales, agrícolas y no agrícolas, uno de los principales bolsones de pobreza rural no son parte de su población meta.

En síntesis, esta evolución en las políticas de apoyo a los micronegocios agrícolas y no agrícolas sigue la ruta encontrada en otros países (Arroyo y Nebelung, 2002), a saber: se parte de una lógica predominantemente social, con recursos de fondos de desarrollo social (IMAS-FODESAF), centrada en las microempresas sin potencial de desarrollo, como parte de una política contra la pobreza y bajo la rectoría del ministerio de trabajo o de otra institución especializada. Esta concepción evoluciona hacia una lógica más económica en cuanto al desarrollo de la producción en pequeña escala, que se sustituye por la pequeña y mediana empresa con potencial de crecimiento y de la política contra la pobreza se pasa a una política competitividad y productividad, ahora bajo el marco de los ministerios de economía. En esta evolución el papel de Estado pasa de una situación de ejecutor de programas a una de promotor, facilitador y regulador.

Es claro que una política de apoyo productivo para el enfrentamiento de la pobreza, se asocia más con la visión inicial, pero se requiere una visión inicial mejorada y más integral de manera que se evite reforzar la incorporación de sectores empobrecidos por el desempleo a una producción marginal y de subsistencia que finalmente no los logra sacar de su situación de privación y en condiciones de empleo incluso inferiores a las obtenidas previamente. En esa dirección hay varias lecciones aprendidas sobre las características que deben tener los programas de apoyo productivos a los emprendimientos de pequeña escala.

En primer lugar es claro que estos programas son necesarios, tanto por el volumen de empleo vinculado a este sector de micronegocios de baja productividad, por las condiciones precarias en que se desenvuelven la mayoría de las unidades productivas y que determina puestos de trabajo inestables y de muy baja calidad, por las limitaciones formativas (técnicas y administrativas) que muestran la mayoría de los emprendedores, así como por la ausencia de acceso a las fuentes de financiamiento tradicionales y por la casi inexistencia de otros programas de apoyo (servicios de desarrollo empresarial).

En segundo lugar, las intervenciones deben diseñarse tomando en cuenta el tamaño y la heterogeneidad del sector y las metas que pueden establecerse para cada segmento. Esto implica que los programas deben tener escalas acordes con el tamaño del sector si se quiere lograr impacto, lo cual no parece ser el caso en Costa Rica, y deben tener una intervención coordinada, abandonando la dispersión, la desarticulación y la duplicación existente. En particular es necesario dejar de pensar en lo rural como lo agrícola y establecer claramente programas de apoyo productivo en las zonas rurales con un espectro productivo

más amplio. No obstante, dentro de las políticas contra la pobreza, el apoyo productivo debería dirigirse principalmente al autoempleo.

En tercer lugar es claro que el crédito es una condición necesaria pero insuficiente de apoyo. Mientras que la experiencia internacional señala que el crédito debe ser a precios de mercado y continuo (Diez de Medina, 2004), el país se mueve entre programas de donaciones (IMAS-reconversión productiva agrícola), de créditos a tasas de interés subsidiadas (Fideicomiso IMAS-BNCR) o por encima de las de mercado (PRONAMYPE) y con apoyos puntuales (créditos por solo una vez). Mientras que el subsidio genera riesgo moral, el crédito "caro" y los apoyos puntuales limitan las posibilidades de crecimiento. Además, los servicios de apoyo no financieros como servicios empresariales (procesos administrativos) y los servicios de desarrollo empresarial (capacitación, asistencia técnica, apoyo en comercialización y en información especializada) son escasos e inadecuados. Como señalan Arroyo y Nebelung (2002) en general no responden a las necesidades de la demanda, operan fuera del mercado y con limitada capacidad para responder a sus exigencias. A la ausencia de una atención integral, acorde a las necesidades de cada segmento, se le suma la limitada capacidad de ofrecer un seguimiento y un acompañamiento de las unidades productivas atendidas, menos aún pensar en evaluaciones de impacto de los programas.

En cuarto lugar, se debe redefinir el papel del Estado. La tendencia señala que los programas estatales deben evolucionar hacia apoyos de tercer y cuarto piso, esto es, a un papel normativo, promotor y facilitador y en menor medida de segundo piso (financiador). Esto implica el uso de ejecutores privados y un fuerte involucramiento de los agentes de la sociedad civil a través de instancias efectivas de coordinación y concertación. Pero también implica una capacidad de seguimiento y evaluación, actividades que han estado ausentes en la práctica de los programas. No obstante, en el caso de Costa Rica, la fuerte presencia de una banca comercial estatal y la existencia de instituciones como el IMAS y FODESAF, sugieren que el papel del estado puede seguir siendo más activo, pero a su vez más efectivo, en particular para apoyar no tanto a las MYPES existentes, sino la creación de ellas entre los desempleados.

La creación de MYPES entre los desempleados requiere de un apoyo previo al financiamiento muy amplio y una escala de operación del programa mucho menor. Esta escala menor se debe al hecho que está dirigido a un grupo limitado de los desempleados, particularmente aquellos que sufren de desempleo de larga duración o de alguna otra forma de exclusión por su edad, sexo, etnia, discapacidad, nacionalidad, etc. Esto significa también una primera etapa de selección de los beneficiarios muy estricta pero que no genere exclusión ni el efecto peso muerto, así como parámetros muy claros sobre la población meta a atender. También demanda de apoyos directos iniciales más amplios como servicios de asesoramiento sobre la instalación del negocio, incluyendo estudios de factibilidad y diseño de planes de negocios buscando entre otras cosas minimizar el efecto desplazamiento; así como la identificación de necesidades de capacitación y coordinar su suministro. También demanda que el programa tenga capacidad de acompañamiento y evaluación.

4.3. Políticas de mercado de trabajo

Las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo en general no han sido consideradas como parte central de las estrategias de lucha contra la pobreza como se mencionó previamente. Si bien dentro de la oferta estatal de políticas sociales selectivas existen algunos programas de generación de empleo, de capacitación o de subsidios para los desempleados como parte de las políticas compensatorias de la red de protección social, estas son marginales en escala, cobertura, recursos movilizados, intermitentes en el tiempo y sin capacidad de reaccionar con el ciclo económico. Estas representan cerca del 1% de gasto social selectivo, cuando el gasto social selectivo a su vez equivale al 10% del gasto social total o al 1,8% del PIB (Trejos, 2009). Es difícil entonces que estos programas tengan algún impacto visible en la evolución de la pobreza, sin considerar su posible sesgo urbano.

Los *programas de capacitación* dentro de la institución de formación profesional, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), tampoco han sido parte de la oferta de los programas contra la pobreza, más que un componente pequeño de capacitación producción dirigido a los sectores urbanos pobres, que si bien fue exitoso en los años setenta, ha venido a menos y se encuentra estancado. Los programas de formación de técnicos medios tiene en el INA una limitada cobertura y hasta hace poco estuvo dirigido a estudiantes con secundaria completa lo que limitaba el acceso a los jóvenes de hogares pobres, mientras que el resto de los programas son de actualización y están dirigidos principalmente a personas ocupadas y por ende con menor riesgo de pobreza. Los clientes del INA tienden a concentrarse en los estratos intermedios de la distribución del ingreso (Trejos, 2009).

Aunque el INA tiene una oferta desconcentrada regionalmente, incluso con programas móviles, su presencia en las zonas rurales no es clara, pese a tener cursos para la agricultura, pesca, artesanía y turismo, ni se tienen evaluaciones sobre su impacto en los ingresos de los egresados en general ni de las zonas rurales en particular. Los esfuerzos por acercar la oferta del INA a las demandas de los pobladores de zonas rurales específicas han mostrado una gran inflexibilidad para adaptarse a las demandas y llama la atención que los programas estatales de apoyo a los microproductores, como Ideas Productivas y PRONAMYPE, si necesitan capacitación, prefieren contratarla con ONG. Estos programas sin embargo deberían ser centrales en una estrategia de combate a la pobreza rural tanto por el bajo perfil educativo que muestra la población activa rural como por las oportunidades que brinda la expansión del empleo en actividades no agrícolas y las necesidades de aumentar la rentabilidad de las actividades y empleos agrícolas.

La *intermediación del empleo* es otra área de las políticas activas del mercado de trabajo que ha tenido un limitado desarrollo en el país. El Ministerio de Trabajo (MTSS) tiene un sistema limitado y tradicional, concentrado en la capital y solo recientemente se ha logrado asociar con el INA y el Ministerio de Educación para implementar un sistema electrónico de intermediación. La acción del MTSS se ha circunscrito también a manejar los permisos de trabajo para inmigrantes temporeros que vienen de Nicaragua y Panamá a participar en la recolección del café y la zafra de la caña. La búsqueda de empleo en las zonas rurales se concentra en formas más informales ya que el desarrollo de la intermediación por parte del sector privado se ha concentrado en actividades más urbanas y para personal más calificado. En todo caso, este tipo de política activa tampoco ha estado presente en los programas de combate a la pobreza aplicados en la última década.

Las *políticas de salarios*, y en particular, las políticas de salarios mínimos tampoco han sido consideradas como parte de las estrategias de pobreza. Solo en el Plan de Vida Nueva (2002-2006) se planteó como parte del eje de empleo y producción, pero no se tomó medida alguna al respecto. En general, las políticas de salarios mínimos se consideran como parte de las políticas de protección social y no de las políticas activas o pasivas del mercado de trabajo, pero se analizarán aquí porque se constituye casi en el único instrumento en manos del gobierno para influir en los ingresos de los trabajadores asalariados. Esta es una política importante para el combate de la pobreza pues se ha señalado que el empleo asalariado es muy extendido en las zonas rurales (70%) y que cerca de la mitad de los trabajadores pobres son asalariados. Ello hace que los hogares de asalariados sea un grupo muy extendido en las zonas rurales (53%) y uno de los que aportan más pobres (24%), sin tener riesgos de pobreza superiores a los de los trabajadores por cuenta propia o a los hogares sin ocupados. Además entre los hogares pobres, los ingresos del trabajo proveniente de salarios no solo son significativos sino que vienen aumentando en el tiempo y ya para el 2008 representan un tercio del ingreso familiar.

La política de salarios mínimos es de larga data en el país, arrancando en 1932 y consolidándose en 1950 cuando se crea el Consejo Nacional de Salarios, órgano tripartito adscrito al Ministerio de Trabajo, encargado de hacer las fijaciones de los salarios mínimos con carácter vinculante para las autoridades públicas

(potestades legislativas). Durante el período bajo análisis, se realiza una fijación anual que entra a regir en primero de enero del año siguiente y una revisión a mediados de año que empieza a regir el primero de julio.

El objetivo general de una política de fijación de salarios mínimos es el de proteger a los trabajadores de más bajos salarios estableciendo un piso a la escala salarial. No obstante, no debe olvidarse que representa un costo para las empresas y en esa dirección debe evitar que se ponga en peligro la rentabilidad de las empresas. Se aplica a los asalariados del sector privado que representan el 57% de la fuerza de trabajo nacional y de las zonas rurales, ya que el trabajo asalariado en el sector público no lo cubre la legislación.

Aunque el salario mínimo como piso de la escala salarial alude a un solo valor con cobertura nacional, que en Costa Rica este se denomina salario mínimo de protección o salario mínimo *minimorum*, la práctica ha sido el establecimiento de una gama de salarios mínimos diferenciados. Pese a que desde el año 1988 se inició un proceso de simplificación, el sistema aún contempla 23 salarios mínimos diferentes. Para las ocupaciones específicas o trabajadores de proceso de las distintas actividades económicas se fijan cuatro salarios mínimos según grado de calificación: no calificados, semicalificados, calificados y especializados. Estos se fijan por jornada diaria. Para las ocupaciones que son genéricas a todas las actividades, se fijan salarios mínimos por mes tanto por calificación como por educación formal y corresponde a nueve grupos salariales. También contempla fijaciones para grupos específicos como la empleada doméstica y los periodistas, cuyo salario se establece por mes, así como salarios a destajo para los cogedores de café, entre otros. Cabe señalar que en las empresas privadas, casi tres de cada cuatro trabajadores se ubican en ocupaciones de proceso, de modo que los cubren los cuatro salarios mínimos establecidos para este grupo.

Entonces, fuera de los salarios mínimos a destajo para los cogedores de café y recolectores de coyol (palma africana), no existen salarios mínimos diferenciados para la agricultura ni para las zonas rurales. Cada trabajador tiene un el salario mínimo asignado dependiendo de la calificación de su puesto que es el mismo ya sea que trabaje en la industria o la agricultura o en las zonas rurales o en la ciudad capital. Como la mayor parte de los trabajadores asalariados del sector privado en las zonas rurales, especialmente los pobres, son no calificados, el salario mínimo *minimorum* es el más relevante.

Para realizar los ajustes semestrales de los salarios mínimos, un acuerdo de concertación pactado en 1998, ligó el ajuste de los salarios mínimos con exclusividad al aumento de la inflación pasada. Un ajuste con base en la inflación acumulada del semestre anterior genera deterioros en los salarios mínimos reales cuando la inflación se acelera (2004 o 2008) y aumentos reales cuando la inflación se desacelera (2007 o 2009). Como los ajustes complementan en el semestre siguiente, las diferencias existentes entre la inflación y el ajuste de los salarios mínimos, en el mediano plazo estos se mantienen sin cambio en términos reales¹⁰.

En efecto, los salarios mínimos reales se mantuvieron congelados en la última década (1999-2008) pese a que el producto por ocupado creció cerca de un 10% y el PIB per cápita en casi un 30% (ver gráfico 5). Al mismo tiempo, durante el 2009, al estarse ante una crisis atípica con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron actuando, sin buscarlo, como una política contracíclica. La otra consecuencia de la política de ajustes por inflación pasada fue que los ajustes relativos fueron los mismos para todos los niveles de salarios mínimos, de modo que la estructura de los salarios mínimos no se modificó.

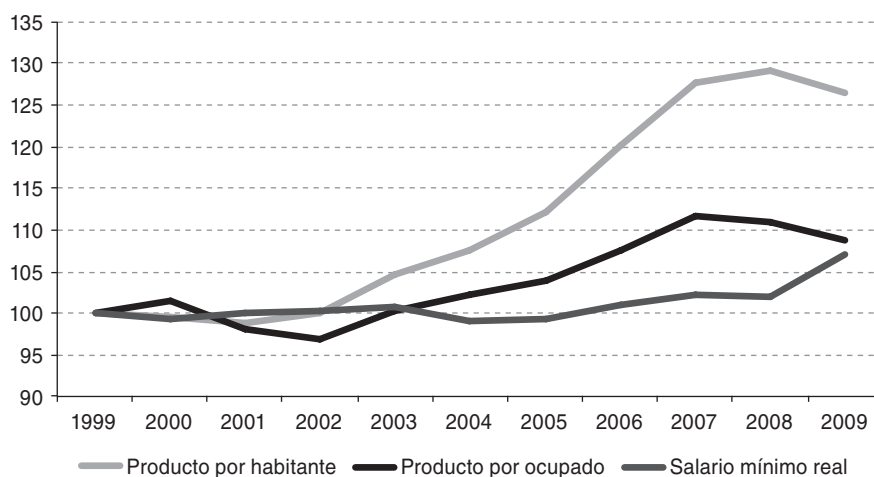
¹⁰ Como los ajustes hay que aprobarlos antes de terminar el semestre, se trabaja con inflaciones proyectadas para los meses faltantes, donde el Acuerdo de Concertación estableció como procedimiento, el uso del promedio de los últimos 10 años. Ello es lo que genera pequeñas diferencias que luego hay que ajustar.

Solo para el ajuste del segundo semestre del 2008, se aprobó un aumento ligeramente mayor para las categorías con salarios más bajos: servicio doméstico, trabajador no calificado y trabajador semicalificado.¹¹ El estancamiento real y la estructura salarial fija no apoyan ni la reducción de la pobreza ni las mejoras en la equidad.

Gráfico N° 5

Costa Rica: evolución de la producción por habitante y por trabajador y el salario mínimo de protección. 1999-2009.

(Índices 1999 = 100)



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Banco Central, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y los decretos de salarios mínimos.

Al mantenerse los salarios mínimos congelados en una década de expansión económica, ello significó que las mejoras en el clima de los negocios, sus ganancias y los aumentos de la productividad del trabajo no se trasladaron a los salarios mínimos. Ello podría ser irrelevante si los salarios de mercado evolucionaran de acuerdo con la expansión económica, esto es, si los salarios de mercado se movieran con independencia de cómo lo hacen los salarios mínimos. No obstante, para los trabajadores menos calificados, que son la mayoría, los salarios mínimos son prácticamente los salarios de mercado de modo que ellos se mueven al mismo ritmo.

Si bien el repunte del salario real en las zonas rurales y en el sector rural a partir del 2004 ayuda a explicar la reducción de la pobreza, no así el estancamiento a partir del 2008. Tampoco la caída de los salarios en el primer quinquenio ayuda a explicar las reducciones en la desigualdad. Cambios en la desigualdad y la pobreza están asociados también con cambios en el empleo, pues el número de perceptores más los ingresos percibidos, son los que determinan los ingresos familiares, pero es claro que los salarios mínimos no ayudaron en estos procesos.

El gráfico 6 muestra la evolución de los salarios rurales con el salario mínimo del trabajador no calificado y en general se mueven bastante cerca. El salario mínimo minimorum se mantuvo estancado hasta el 2008

¹¹ Cabe señalar que el servicio doméstico tiene un salario mínimo inferior al del trabajador no calificado que se considera el piso salarial (mínimo minimorum). En parte ello se explica porque al salario del servicio

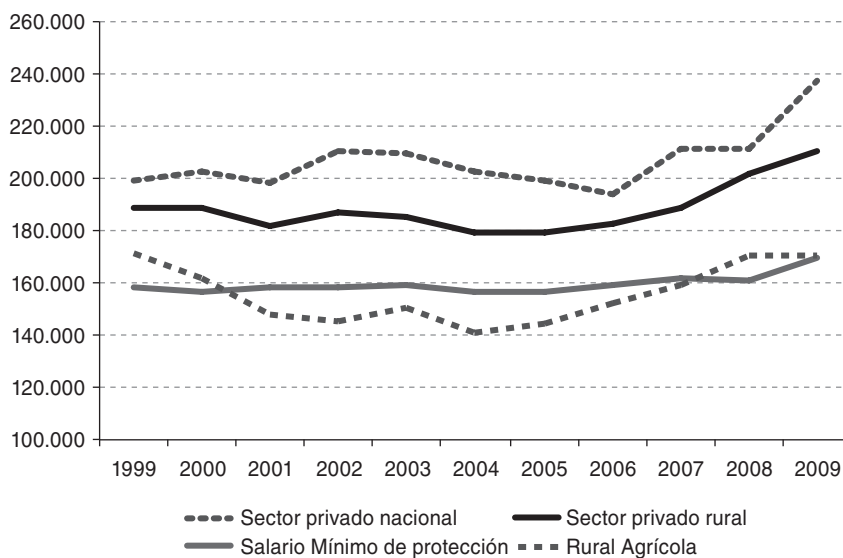
y los salarios de mercado del sector privado, particularmente el promedio nacional, también mostraron pocas variaciones. Solo cuando la economía logró acumular un fuerte crecimiento (2006 y 2007) los salarios reales de mercado repuntan y siguen aumentando cuando la economía se estanca y contrae pues se acompaña de una fuerte desaceleración inflacionaria.

Se ha argumentado que el estancamiento de los salarios de mercado de los trabajadores menos calificados no responde a esta política de ajustes sino al hecho de que la inmigración internacional, principalmente la nicaragüense, vuelve su oferta muy elástica de modo que lo que generan los aumentos en la demanda de trabajadores (crecimiento económico) son aumentos en el empleo y no en los salarios. Si ello fuera el caso, aunque aumentaran los salarios mínimos reales, los de mercado se mantendrían estancados y se ampliaría el incumplimiento.

Hay sin embargo tres elementos que cuestionan esta hipótesis. Por un lado, el estancamiento en los salarios reales de mercado, durante la década de expansión se produjo en todas las categorías de trabajadores asalariados de las empresas privadas con independencia de su calificación. Por otra parte, durante la contracción del 2009, los salarios reales de mercado aumentaron al igual que lo hicieron los salarios mínimos reales. Finalmente, el grado de incumplimiento se mantuvo sin mayores cambios pese a que el costo salarial se redujo para las empresas. Estos tres elementos sugieren que los ajustes de los salarios mínimos son una señal importante para las empresas para ajustar los salarios de sus trabajadores, con independencia de su nivel relativo. Si este efecto, conocido como efecto faro, de los salarios mínimos está operando, los ajustes de los salarios mínimos dejan de ser irrelevantes pues son los responsables de que las ganancias en la productividad obtenidas durante el decenio del 2000, es decir los frutos del crecimiento económico, no llegaran a los trabajadores y en esa dirección tampoco colaboraron para reducir la pobreza ni para aminorar la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Gráfico 6

Costa Rica: evolución del salario mínimo de protección y los salarios reales de los trabajadores del sector privado en las zonas rurales. 1999-2009.
(Colones del 2009 por mes)



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Banco Central, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y los decretos de salarios mínimos.

Otro tema con la política de salarios mínimos tiene que ver con el grado de cumplimiento de la legislación. Poco se gana aumentando los salarios mínimos reales si las empresas no los respetan. Pese a que la discusión sobre el incumplimiento es reciente y se ha traducido en políticas activas de control por parte del Ministerio de Trabajo, su documentación es bastante antigua. Ya Gindling y Terrell (1995) habían mostrado que entre 1976 y 1991 cerca de un tercio de los trabajadores recibían menos del salario mínimo específico y que este incumplimiento era mayor en la microempresa. Este incumplimiento con respecto al salario mínimo específico a la ocupación desempeñada y ajustando la jornada a tiempo completo equivalente, se mantiene en la presente década en torno al 30% para los asalariados de las empresas privadas y es mayor en la agricultura, la microempresa, los trabajadores menos calificados y en establecimientos con menor organización y formalidad. También el incumplimiento es mayor entre las empleadas domésticas y por ende, entre las mujeres; entre los residentes de las zonas rurales y regiones periféricas; así como entre los trabajadores más jóvenes y los de mayor edad (Gindling y Trejos, 2010).

Por otra parte, cuando se compara el salario mínimo de protección con el salario requerido por una familia, según su tamaño y participación laboral, se encuentra que este resulta insuficiente para que las familias de los grupos de menores recursos (40% más pobres del país) logren superar los umbrales oficiales de pobreza y ello no muestra mayores cambios en la última década (Trejos, 2009). Esta insuficiencia sugiere que los salarios mínimos deben ajustarse hacia arriba o que su nivel es insuficiente.

Si el nivel del salario mínimo es insuficiente para garantizar un nivel de vida aceptable a una parte importante de los trabajadores y sus familias, su incumplimiento reduce aún más estas posibilidades. No obstante, como el incumplimiento está presente, con distintos grados, en todas las empresas y afecta, también en distintos grados, a todo tipo de trabajadores, una mejora en el cumplimiento tendrá efectos positivos en la reducción de la pobreza. Distintos estudios han mostrado el impacto de un mayor cumplimiento en la reducción de la pobreza (PEN, 2009; Trejos, 2010; Gindling y Trejos, 2010). El tema aquí es entonces cómo mejorar el nivel y el cumplimiento de los salarios mínimos, mitigando sus potenciales efectos negativos en el empleo, para lograr mejoras sustentables en el nivel de vida material de los trabajadores y sus familias.

No obstante, este ajuste por encima de la inflación debe realizarse sin poner en peligro la rentabilidad de las empresas, por lo que el nivel del salario mínimo debe también confrontarse con los salarios que se están pagando efectivamente en el mercado. Es frecuente que el salario mínimo ronde entre el tercio y el 40% del salario medio de mercado. En el caso de Costa Rica, el salario mínimo de protección ha rondado el 63% del salario promedio pagado por las empresas privadas, si se considera el pago mensual, o el 54% cuando el pago es por semana, lo cual es un valor relativamente alto. Si se compara con el salario promedio pagado en el sector rural, en la última década ha rondado el 85%, corroborando la gran proporción de trabajadores no calificados que laboran en el ámbito rural privado, así como el mayor incumplimiento. La comparación del salario mínimo de protección con el PIB per cápita anda por el 60% que es un límite superior en la experiencia internacional.

Al ser un valor relativamente alto, significa que los salarios mínimos tienden a transformarse en los salarios de mercado, particularmente para los trabajadores menos calificados. Si se toma el promedio de los años 2001 a 2007 para los trabajadores asalariados con jornada completa, se obtiene que el salario mínimo para las empleadas domésticas y para los trabajadores no calificados de las empresas privadas, equivalen al salario mediano y se acercan al salario promedio que se paga en el mercado. Los salarios mínimos también se encuentran muy cerca de los de mercado para el resto de trabajadores con menos calificación y solo se rezagan para los trabajadores con estudios universitarios.

Esto sugiere que existe un problema de productividad que debe resolverse para permitir mejoras en los salarios de mercado por la vía de los salarios mínimos. No obstante, la insuficiencia del salario mínimo para garantizar los niveles mínimos de bienestar y su estancamiento real en la última década sugiere la necesidad de una política de salarios mínimos más activa para que apoye efectivamente la reducción de la pobreza entre los hogares dependientes de ingresos salariales.

4.4. Transferencias monetarias a las familias

Del diagnóstico realizado, sección tercera, surgió que una proporción importante de las familias rurales en situación de pobreza o no contaban con ocupados (37% en el 2008), según la tipología del empleo, o dependían de transferencias (38% en el 2008), siguiendo el enfoque del ingreso, tornándose en grupos prioritarios para atender. También el análisis mostró que estos grupos evidenciaron reducciones significativas en la incidencia de la pobreza entre el 2004 y el 2008, pese a mantener aún los niveles más altos en el último año. Ello explica su importante presencia entre los pobres rurales pese a que no superan al 12% de los hogares rurales. Las magnitudes, composición de los ingresos y evolución de ambos grupos sugieren que se tratan en su gran mayoría de los mismos hogares. También el análisis previo mostró que estos hogares son los que presentan una mayor proporción de mujeres jefes, los menores tamaños y que los adultos mayores estaban sobre representados, no así los jóvenes en edades activas.

Por lo tanto son hogares dependientes de las políticas sociales selectivas del Estado, en particular aquellas que implican transferencias en dinero. Dentro de estas políticas que transfieren dinero a los hogares, dos son particularmente importantes por el giro que sufrió la política a partir del 2006, donde se pasó de una situación de contracción real de recursos a una situación donde se apuntalan financieramente de manera significativa. Entre el año 2000 y el 2005, los recursos asignados a los programas sociales selectivos que transfieren recursos en efectivo a los hogares se contrajeron un 27% en términos reales. Por el contrario, entre el 2006 y el 2009 se expandieron en términos reales un 123%. Estos programas son las pensiones no contributivas por monto básico y las ayudas monetarias para estudiar, como becas y transferencias condicionadas.

Pensiones no contributivas

La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y financiadas por el FODESAF. Este programa surge en 1975 con la creación del FODESAF y les da a los beneficiarios adicionalmente el acceso a los servicios de salud que brinda también la CCSS. Con la aprobación de la ley de protección del trabajador en el 2001 se le adicionan recursos buscando su universalidad, aunque estos no han llegado a ser significativos para tal fin. No es sino con la administración Arias (2006-2010) que se le transfieren recursos significativos adicionales a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Estos recursos adicionales se han dirigido no tanto para ampliar la cobertura, como para mejorar el subsidio mensual otorgado. De este modo, la pensión real entre julio del 2006 y julio del 2009 se ha más que duplicado (ver cuadro 5)¹². Este es un aumento sin precedentes en la historia del programa pues lo común en el pasado fue el priorizar la cobertura en el marco de recursos relativamente estables, a costa incluso de reducciones reales en la pensión transferida.

¹² El monto mensual nominal de las pensiones se duplicaron entre julio de 2006 y 2007, al pasar de ₡ 7.500 a ₡35.000. En marzo del año 2008 se incrementó a un monto de ₡57.500 y para febrero del 2009 llega ₡66.125 (US\$ 132 aproximadamente).

Este aumento tiene un techo asociado con la pensión mínima del seguro contributivo de invalidez, vejez y muerte (RIVM) que administra la Caja, pues se debe evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes de pensiones, sobre todo para los trabajadores no calificados (asalariados o independientes). Este techo ya se alcanzó, de modo que a partir del 2010 solo puede aumentar la pensión media si aumenta la pensión mínima del RIVM. Esto significa también de parte del gobierno de la adquisición de una deuda de largo plazo (gasto no discrecional), cuyo incumplimiento en períodos recesivos pondría en aprietos a la CCSS. No obstante, el gobierno se comprometió como parte del Plan Escudo, y al igual que el programa AVANCEMOS que se mencionará más adelante, a mantener y ampliar esos recursos para el 2009 y mantenerlos para el 2010 como efectivamente hizo.

El cuadro 5 muestra que tanto los beneficiarios como la pensión media real decrecieron antes del 2006. A partir de ahí se observa un repunte en el número de beneficiarios y sobre todo en la pensión media como se ha señalado. Si bien el programa tiene como su población meta a los adultos mayores de 64 años en situación de pobreza y sin cobertura contributiva por parte de la seguridad social, también contempla beneficiar a viudas, indigentes, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa. No obstante, la proporción de los adultos mayores de 64 años entre los beneficiarios se ha mantenido en torno al 70%. Otra característica del programa es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas han tenido una inserción menor y más precaria en su vida activa. También el programa muestra un sesgo rural y hacia regiones periféricas, donde la proporción de beneficiarios en esas áreas supera a la proporción de población residente en ellas, aunque pierde penetración en las zonas rurales en el 2009.

Es un programa selectivo con buen enfoque y este enfoque no se deteriora en los últimos años pese a las mejoras en los montos transferidos. Casi dos de cada tres beneficiarios pertenece a los hogares pobres (pre-transferencia) y un 83% se ubica entre los hogares pobres y vulnerables. Pese a que se observan beneficiarios entre los grupos medios y algunos entre los acomodados, el índice de focalización es elevado (-0,589 en el 2009). El amplio acceso entre los pobres y su llegada a las zonas rurales hacen suponer que explican parte de la reducción de la pobreza lograda después del 2004, particularmente entre los hogares sin ocupados o dependientes de transferencias, donde los adultos mayores están sobrerrepresentados.

Becas y Avancemos

Un problema central que enfrenta el país es el relativo a la reducida permanencia y logro de los jóvenes en el sistema educativo, particularmente en la educación media. Para enfrentar el costo de oportunidad que enfrentan los jóvenes y sus familias, al sacrificar ingreso potencial por asistir al colegio, se creó en 1998 el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y se le dotó de recursos provenientes del FODESAF. FONABE surge como un ente financiero adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP) y manejó recursos crecientes año a año a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006 FONABE empieza a recibir recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP (dentro del Programa Equidad Social) y ya para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la Contraloría General de la República, el personal del FONABE se integra al MEP y los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional.

Cabe señalar que FONABE no otorga becas solo a los estudiantes de secundaria, sino que incluye primaria, universitaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. También los estudiantes de secundaria tienen acceso, aunque más selectivamente, al comedor escolar y a un programa de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del servicio de transporte), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

Cuadro N° 5
Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas

Indicador	2003	2006	2009
Beneficiarios¹	80.079	72.714	84.260
Variación media anual		-3,2	5,0
Monto mensual recibido (colones 2006)	21.380	20.141	49.937
Variación media anual		-2,0	35,3
Perfil de los beneficiarios			
% mujeres	60,0	58,6	60,5
% de 65 o más años	67,8	69,7	71,8
% residen en zonas rurales	51,5	58,7	48,9
Distribución por estrato del hogar ²	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	66,1	64,0	62,7
Grupos vulnerables	15,1	19,0	20,2
Grupos medios	17,5	16,0	14,9
Grupos acomodados	1,3	1,0	2,2
Cobertura efectiva			
Personas de 60 o más años	34,0	29,5	29,7
Índice de focalización³	-0,603	-0,603	-0,589

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹ Personas que reciben pensión no contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

² Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero.

Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

³ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

En este contexto, la administración Arias impulsa el establecimiento de un programa de transferencias condicionadas, a partir de la segunda mitad del 2006, dirigido a jóvenes para que se mantengan en el colegio. Conocido como AVANCEMOS, aunque esta transferencia no se conceptualiza como una beca, se traslapa con las becas de FONABE, por lo que su administración se le asigna esta institución junto al IMAS que tenía experiencia en un programa de ayudas monetarias a las familias para que sus hijos estudien. Con la introducción de AVANCEMOS, tanto FONABE como el IMAS reciben directamente del Ministerio de Hacienda recursos adicionales y sin pasar por el FODESAF hasta su reforma en el 2009.

Este programa se busca transformarlo en masivo en un plazo reducido, lo que le ha acarreado no pocos problemas, agudizado por el cambio de autoridades coordinadoras. La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas, el FONABE pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias, ha generado algunas duplicaciones iniciales. No obstante, la solución adoptada de trasladar el programa en su totalidad al IMAS a partir del 2009 no parece la mejor opción no solo por su capacidad operativa sino por la desvinculación con el sistema educativo. En esta dirección, el control de la condicionalidad y el desarrollo de las otras modalidades propuestas pueden tener mayores dificultades de implementación, aunque como consecuencia positiva obligarán al IMAS a concentrarse en solo unos pocos programas.

Como las encuestas de hogares no permiten aislar a los beneficiarios del programa Avancemos y lo que se puede hacer es analizar la percepción de becas o ayudas condicionadas por nivel educativo, en el entendido que los estudiantes de secundaria reciben principalmente, pero no exclusivamente ayuda de Avancemos (pueden recibir becas de las municipalidades y otras entidades, aunque estas son marginales en número). Con esas limitaciones en mente, el cuadro 6 presenta alguna información sobre las ayudas monetarias para estudiar y es claro el impulso dado a este tipo de programas.

Mientras que el número de becarios, de todos los niveles y fuentes, se reduce ligeramente entre el 2003 y el 2006, de ese último año al 2009 más que se triplican y el mayor aumento se da en los dos últimos años (2008/09). Pese a que el crecimiento en el número de beneficiarios se desacelera en el 2009, sigue mostrando un aumento significativo (53% promedio anual). Antes de la aparición del programa Avancemos, esto es, en el 2003 y el 2006, FONABE era el proveedor principal de becas y el IMAS tenía una presencia marginal.

Ya para el 2009 Avancemos aporta casi la mitad de las ayudas monetarias para estudiar y la mitad de los beneficiarios se siguen concentrando en la educación secundaria. La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública ya alcanza a un tercio de ellos en el 2009, cuando cubría solo al 9% en el 2006.

Cuadro N° 6
Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS

Indicador	2003	2006	2009
Beneficiarios¹	75.878	69.650	251.542
Variación media anual		-2,8	53,4
Distribución			
% Secundaria	46,0	50,8	51,2
% AVANCEMOS (o IMAS antes 2006)	4,3	8,3	46,3
Perfil de los beneficiarios			
% mujeres	52,5	56,0	50,6
% de 12 a 17 años	47,0	45,1	51,6
% residen en zonas rurales	40,1	50,4	58,3
Distribución por estrato del hogar²	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	35,2	39,5	48,6
Grupos vulnerables	28,0	31,2	31,2
Grupos medios	29,0	25,7	19,4
Grupos acomodados	7,8	3,5	0,9
Cobertura efectiva			
Entre asistentes a la secundaria pública	10,1	9,4	32,9
Índice de focalización³			
Secundaria	-0,432	-0,415	-0,485

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹ personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (AVANCEMOS) para estudiar.

² Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero.

³ Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

⁴ Índice de concentración calculado sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Pese a que la cobertura es aún limitada, cerca de un tercio, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. El índice de concentración pasa del -0,415 en el 2006 al -0,485 en el 2009. Casi la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares pobres y el 80% corresponde a hogares pobres y vulnerables. Entre las características de los becarios, las mujeres aparecen con cierto favorecimiento y se observa un sesgo hacia las zonas rurales, áreas que reciben una proporción de beneficiarios superior a su peso poblacional.

Una visión de conjunto

Es de esperar, entonces, que ambos programas hayan tenido efectos sobre la pobreza rural en la segunda mitad del decenio, tanto por el monto de recursos movilizados como porque efectivamente ha estado llegando a los hogares rurales. La forma de evaluar su impacto, que escapa a este informe, es cuantificando la pobreza antes y después de incluir los cambios en ambos programas. Ello se hizo para el 2007, donde la pobreza a nivel nacional se redujo tres puntos porcentuales, luego de más de una década estancada en torno al 20% y se encontró que la mitad de esa reducción se podía atribuir a estos programas (Trejos, 2008; Sauma, 2009). Lo que se hará aquí es mostrar los cambios en la composición del ingreso familiar, antes y después de la expansión de estas transferencias monetarias. El cuadro 7 recoge estos resultados.

Para el conjunto de hogares rurales, entre el 2000 y el 2005, los ingresos familiares medios estuvieron estancados, producto de la contracción de los ingresos del trabajo que no fueron compensados por el aumento de las transferencias, públicas o privadas. En cuanto a las transferencias públicas distintas a las pensiones contributivas, estas, si bien aumentan, no modifican su limitada participación entre los hogares rurales ya que representaron alrededor del 1% de los ingresos familiares. La segunda mitad de decenio muestra por el contrario una fuerte expansión de los ingresos familiares (24% en cuatro años), expansión que se sustenta tanto en los aumentos de los ingresos del trabajo, como de los otros ingresos, particularmente las ayudas estatales que más que duplican su limitado peso relativo al llegar al 2,3% del ingreso familiar en el 2009.

Si las transferencias estatales tienen éxito en sacar a las familias de la pobreza, los perceptores de estas deberían concentrarse entre los grupos familiares por encima de la línea de pobreza. Por ello, en el cuadro se incorpora la información para los dos primeros quintiles de los hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin computarles las transferencias estatales como parte del ingreso. Entre el 2000 y el 2005 en el primer quintil, las ayudas estatales aumentaron del 4% al 7% del ingreso familiar, producto de una mejor focalización y para el 2009 ya representaron el 15% con un aumento real del 176%. En el segundo quintil, las transferencias o ayudas estatales se mantuvieron en torno al 2% en la primera mitad del 2000 y luego suben al 6% en la segunda parte de la década, para un aumento real del 230%. Ello muestra también que un grupo de hogares logra superar los umbrales de la pobreza por medio de las transferencias o ayudas estatales.

Cabe destacar que al igual que para el total de los hogares rurales, los pertenecientes a los estratos de menores ingresos, en la segunda mitad de la década, los ingresos familiares aumentaron tanto por un mayor volumen de transferencias estatales como por aumentos en los ingresos laborales reales, ingresos que se mantienen como la principal fuente de recursos. Esto significa que las reducciones en la incidencia de la pobreza rural después del 2004 se sustentan tanto en las transferencias estatales como en mejoras reales en los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las zonas rurales en Costa Rica aglutinan a cerca de un 40% de la población del país y se caracterizan por una amplia diversificación productiva y un mercado de trabajo donde predominan las relaciones

Cuadro N° 7
*Costa Rica: estructura y evolución de los ingresos promedio reales
 de los hogares rurales por fuente. 2000, 2005 y 2009*

Fuente de ingresos y quintiles de ingreso familiar autónomo per cápita	Estructura del ingreso			Cambio relativo ingreso	
	2000	2005	2009	2000/05	2005/09
Familias rurales					
Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	0,0	23,7
Ingreso Laboral	91,6	88,6	87,5	-3,2	22,1
Ingresos de Capital	1,6	1,6	2,1	1,3	67,5
Pensiones Contributivas	3,3	4,4	5,0	33,7	38,1
Transferencias Estatales	0,8	1,0	2,3	23,3	190,4
Transferencias Privadas	2,7	4,4	3,1	60,7	-12,7
20% más pobre					
Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	2,1	32,4
Ingreso Laboral	85,2	78,9	72,1	-5,4	20,9
Ingresos de Capital	0,7	0,9	0,6	25,3	-16,4
Pensiones Contributivas	4,5	3,9	3,7	-11,0	23,0
Transferencias Estatales	4,1	7,3	15,2	80,8	176,0
Transferencias Privadas	5,5	9,0	8,6	68,0	26,4
20% siguiente					
Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	-2,6	19,0
Ingreso Laboral	90,5	87,5	84,6	-5,8	15,0
Ingresos de Capital	0,4	0,7	0,9	44,0	65,1
Pensiones Contributivas	4,0	4,8	5,4	18,6	31,9
Transferencias Estatales	2,1	2,0	5,6	-6,2	230,2
Transferencias Privadas	3,0	5,0	3,5	61,4	-15,3

Fuente: elaboración propia con base en información de la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

salariales y los empleos no agrícolas. Esta diversificación productiva hace que la producción agrícola pese cada vez menos y que el empleo no agrícola sea el más dinámico, incluyendo el empleo público. Este último indica la presencia de una inversión física y social importante en el ámbito rural, lo que explica la baja extensión de la pobreza por ingresos insuficientes ya que esta se encuentra por debajo del 20% hacia el 2009.

El decenio del 2000 mostró una reducción de la pobreza rural, y su convergencia hacia los niveles mostrados por las zonas urbanas, particularmente durante su segunda mitad, reducción que descansó tanto en mejoras en el empleo y los ingresos del trabajo, como en la ampliación de las transferencias monetarias

fruto de políticas sociales selectivas. Pese a esta reducción en la incidencia de la pobreza, y en su intensidad, no se observan mejoras en el perfil distributivo de las zonas rurales, donde las reducciones en la desigualdad durante buena parte de la década no pudieron revertir los aumentos experimentados al inicio y al final del decenio, lapsos caracterizados por una contracción de la actividad económica por habitante. En esa dirección, el crecimiento fue pro pobre en sentido laxo pero no así desde un punto de vista más estricto.

El perfil de la pobreza rural refleja la presencia de tres grupos prioritarios en cuanto a su peso relativo como a su riesgo a enfrentar cuadros de privación. El primero corresponde a los hogares sin ocupados y que entonces dependen de transferencias como ingresos básicos. Representan casi el 40% de los hogares pobres y la incidencia de la pobreza, pese a mostrar fuertes descensos, se ubica aún en torno al 50%. El segundo grupo son los hogares con trabajadores por cuenta propia. Ellos representan un tercio de los hogares pobres y un riesgo de pobreza por encima de la media zonal. Dentro de ellos, los vinculados a la agricultura (campesinos) son los más vulnerables pero no los más numerosos entre los pobres. Este grupo, al igual que el anterior, se mantiene también como prioritario si se considera la fuente de ingreso. El tercer grupo son los hogares con asalariados y sin trabajadores independientes. Si bien entre ellos la pobreza no es tan extendida, por su gran gravitación entre los hogares de las zonas rurales, también se constituyen en un grupo importante entre los pobres, aportando casi una cuarta parte de ellos y aumentando en el tiempo. Esto significa que entre los pobres rurales, las transferencias, los ingresos laborales no salariales y los salarios, son las principales fuentes y la reducción de la pobreza pasa por la mejora de estos ingresos.

Estos tres grupos son a su vez los que explican la reducción de la pobreza, principalmente por reducciones de la incidencia a su interior más que por desplazamientos poblacionales hacia grupos menos pobres. Ello justifica examinar con mayor detalle las políticas dirigidas a estos grupos para determinar su posible impacto en los resultados encontrados. Para ello, primero se analizaron las estrategias globales y los planes contra la pobreza. Con variantes entre cada gobierno, tienen en común en hacer descansar los esfuerzos en la reducción de la pobreza en políticas sociales universales, que crean o protegen capacidades, con políticas sociales selectivas que buscan garantizar el acceso a esas políticas universales o enfrentar otros cuadros de privación o exclusión. Ambos tipos de políticas sociales se definen a escala nacional sin ninguna especificación particular para las zonas rurales, pese a que ellas se ven beneficiadas en general por encima de su peso poblacional, tanto por el perfil de los hogares como por la infraestructura social existente en el ámbito rural. Estos planes han adolecido de su clara vinculación con las políticas económicas, las cuales siguen un enfoque macro y sectorial. En esta dirección, la vinculación con las zonas rurales se circunscribe a la política dirigida al sector agrícola, homologando la agricultura con las zonas rurales.

En el campo de las políticas de apoyo productivo, estas se concentran en el otorgamiento de crédito y suministro de tierras, aunque la frontera agrícola está agotada desde hace buen tiempo. Los dirigidos con particularidad al sector agrícola, nacen en el ámbito económico y dentro de instituciones del sector agrícola, aunque tienden a alimentarse financieramente del fondo destinado a financiar programas contra los pobres (FODESAF). Estos se acompañan de otros programas de apoyo productivo de limitada escala e impacto y no necesariamente dirigidos al sector más pobre: los campesinos. Más aún, cuando estos programas e instituciones entraron en crisis, a mediados de la década, fue cuando la pobreza rural empezó a disminuir.

Al ser los salarios un componente crecientemente importante de los ingresos entre los pobres rurales, la política de salarios, en particular la política de salarios mínimos, puede jugar un papel importante. En el período bajo estudio, esta política jugó un papel pasivo al concentrarse en proteger el salario real existente en el año 1999. Ello impidió que presionara para que el crecimiento económico y los aumentos de productividad se transfirieran a ganancias en los salarios reales. No obstante, los ajustes pactados contra la

inflación pasada, permitieron que jugara un papel contracíclico en los últimos años, donde la contracción económica se acompañó de una fuerte desaceleración inflacionaria. Pese al estancamiento del salario mínimo durante la mayor parte de la década, su incumplimiento se mantuvo a niveles elevados y solo recientemente se ha iniciado una campaña para enfrentarlo, aunque hacen falta reformas legales para que realmente el incumplimiento se transforme en un costo para las empresas y en esa medida genere un incentivo su atención. Aunque los ajustes en los salarios mínimos parecen explicar poco el aumento del salario real evidenciado en los últimos años, ello se amplificó a nivel de los ingresos familiares por la vía del fuerte aumento del empleo rural, particularmente el no agrícola. Dado el bajo perfil educativo de los trabajadores rurales, el desafío para aprovechar plenamente la expansión de las actividades no agrícolas y mejorar la rentabilidad de las agrícolas, pasa por programas de capacitación adecuados y en gran escala.

Finalmente, las transferencias monetarias producto de políticas sociales selectivas, se pudieron y quisieron aumentar durante la segunda mitad de la década, luego de años de contracción y ello apuntó a mejorar la situación de privación que sufre el mayor grupo pobre de las zonas rurales, los dependientes de transferencias pues no disponen de ocupados. Estas transferencias son de dos tipos, una de tipo asistencial que busca apuntalar las posibilidades de consuno de los adultos mayores sin posibilidades de insertarse al mercado de trabajo y sin la protección de la seguridad social tradicional, a través de pensiones no contributivas. La otra, más promocional, apuesta a generar incentivos para la creación de capacidades humanas, apuntalando los ingresos familiares en el corto plazo. Ambas están llegando a los hogares rurales y explican parte de la reducción de la pobreza en la segunda mitad del decenio. La descomposición de los cambios en la pobreza indica que algo más del 40% de la reducción observada entre el 2004 y el 2008, se concentró en este tipo de hogares. Como el monto de las pensiones no contributivas ha alcanzado techo, en el futuro su impacto adicional dependerá de mejoras en la focalización y en la cobertura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Jorge y Michael NEBELUNG (editores). 2002. *La Micro y Pequeña Empresa en América Central: realidad, mitos y retos*. San José, Costa Rica: PROMOCAP/GTZ y PROMICRO/OIT.
- BANCO MUNDIAL. 2007. *Costa Rica. Estudio sobre la pobreza. Recuperando el impulso en la lucha contra la pobreza*. Reporte N° 35910-CR. Washington, D. C.: Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica y Departamento de Desarrollo Humano, América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BM y BID), 2009. *Costa Rica. Informe sobre gasto público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Galleries Review para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- CASTRO, Víctor. 2005. *Evaluación de efectos del Programa Ideas Productivas en las familias financiadas por el IMAS en la Gerencia Regional de Cartago, Costa Rica, año 2000*. Trabajo final presentado en la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al título de Magíster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Mimeografiado.
- CHAVES, Manuel; Karla MENESES y Martín PARADA. 2007. "Efectos del crédito en el bienestar socioeconómico de los microempresarios y las microempresarias". En *Economía y Sociedad*, N° 31 y 32, pp.: 117-133. Enero-diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.
- CONSEJO DEL SECTOR SOCIAL (CSS). 1996. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza: hacia una sociedad integrada por las oportunidades*. San José, Costa Rica: Master Litho S.A.
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP). 1999. *Programa de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense*. San José, Costa Rica: Consejo Nacional de Producción. Mimeografiado.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). 2008. *Memoria Anual 2007*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). 2007. *Informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al Instituto de Desarrollo Agrario*. Informe No. DFOE-ED-7-2007, del Área de Servicios

- Económicos para el Desarrollo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). 2005. *Resultados del plan social vida nueva durante el período 2002-2004*. INFORME No. DFOE-SO-37-2005. San José, Costa Rica: versión electrónica.
 - DIEZ DE MEDINA, Rafael. 2004. "La caja de herramientas del evaluador de las políticas del mercado de trabajo: aspectos conceptuales". En Jürgen Weller (compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
 - DONATO, Elisa. 2003. *Sector informal, pobreza y política social: los programas de apoyo a la microempresa en el Área Metropolitana de San José*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
 - GARCÍA, Ana Isabel. 2011. "Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica". En CEDAL: Desigualdad y Pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
 - GINDLING, T. H. y Juan Diego Trejos. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador, El Salvador: FUSADES.
 - GINDLING, T. H. and Katherine TERRELL. 1995. "The nature of minimum wages and their effectiveness as a floor in Costa Rica, 1976-1991", in *World Development* (Oxford), Vol. 23, Nº 8 (Aug.), pp. 1439-1458.
 - GINDLING, T. H. y Luis A. OVIEDO. 2008. Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica. *Revista de la CEPAL*, Nº 94, abril, pp. 121-132.
 - INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS). 2003. *Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas 2002-2006*. San José, Costa Rica: versión digital.
 - MÉNDEZ, Floribel y Juan Diego TREJOS. 2004. "Un mapa de carencias críticas para el año 2000". En Luis Rosero (editor): *Costa Rica a la luz del censo del 2000*. San José, Costa Rica: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
 - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). 2006. Plan Nacional de Desarrollo, "Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010". San José, Costa Rica: versión digital.
 - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). 2002. Plan Nacional de Desarrollo, "Víctor Manuel Sanabria 2002-2006". San José, Costa Rica: versión digital.
 - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN) 1999. "Plan de solidaridad", en Plan Nacional de Desarrollo Humano, soluciones para el siglo XXI: 1998-2002. José, Costa Rica: versión digital.
 - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). 1998. *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
 - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). 1994. Plan Nacional de Desarrollo, Francisco J. Orlich, 1994-1998. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
 - MITCHELL Seligson, Juliana MARTÍNEZ y Juan Diego TREJOS. 1997. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas" En José Vicente Zevallos (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: PNUD.
 - MONTERO, Sary y Manuel BARAHONA. 2003. *Estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: institucionalidad, financiamiento, políticas y programas*. Serie Políticas Sociales, Nº 77. División de Desarrollo Social. Santiago, Chile: Naciones Unidas (CEPAL).
 - RAVALLION. Martin. 1994. *Poverty comparisons*. Fundamentals of Pure and Applied Economics. Nº 56. Switzerland: Harwood Academic Publishers.
 - RAVALLION, Martin and MINIKA Huppi. 1991. "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period". *World Bank Economic Review*. Nº 5, Pp. 57-84.
 - Programa Estado de la Nación (PEN). 2009. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

- SAUMA, Pablo. 2009. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- SOLÍS, Pedro y Víctor CASTRO. 2001. *Apuntes Básicos sobre la Historia del IMAS*. San José, Costa Rica: IMAS. Documento mimeografiado.
- TREJOS, Juan Diego y María I. SÁENZ. 2007. "La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS". En *Economía y Sociedad*, Nº 31 y 32, pp.: 79-100. Enero-diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.
- TREJOS, Juan Diego. 2010. "Caso de Costa Rica". En Emilio Klein (coordinador): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL.
- TREJOS, Juan Diego. 2010. *La inversión social durante la recesión del 2009*. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- TREJOS, Juan Diego. 2009. *Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente*. San José, Costa Rica: informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.
- TREJOS, Juan Diego. 2008. *Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza*. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- TREJOS, Juan Diego. 2006. *Pobreza y protección social en Costa Rica*. Informe preparado para el Banco Mundial como insumo para el estudio sobre pobreza en Costa Rica, publicado en el 2007.
- TREJOS, Juan Diego. 1995 "Costa Rica: La Respuesta Estatal Frente a la Pobreza. Programas, Instituciones y Recursos". En Dagmar Raczyński (editora), *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y CIEPLAN.

ANEXO: LA DESCOMPOSICIÓN POR GRUPOS DE LOS CAMBIOS EN LA POBREZA

Como la incidencia, extensión o porcentaje de pobres es un índice, de la clase de medidas FGT, que es aditivamente separable, se puede identificar la importancia relativa de los cambios producto de lo que sucede con la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo considerado y de lo que es producto de los cambios poblacionales entre los grupos. Por ejemplo, la pobreza puede reducirse porque se reduce la incidencia al interior de los distintos grupos o porque la población se mueve de grupos de alta incidencia de pobreza a grupos con menor riesgo de ella. Así, la agricultura puede contribuir a la reducción de la pobreza si se reduce el porcentaje de sus trabajadores en situación de pobreza o si se trasladan parte de sus trabajadores a actividades con menor incidencia de pobreza. La descomposición utilizada es la propuesta por Ravallion y Huppi (1991) y su detalle es el siguiente.

Si P_{it} es, en este caso, la proporción de pobres en el grupo i y en el año t y n_i es la proporción de la población en el grupo i en el año t , donde puede haber m grupos y $t = 1, 2$, entonces el cambio en la incidencia global de la pobreza entre el año 1 y el año 2 ($P_2 - P_1$) puede descomponerse en tres componentes:

$$\begin{aligned}
 P_2 - P_1 &= \sum (P_{i2} - P_{i1}) * n_{i1} \text{ Efecto dentro} \\
 &+ \sum (n_{i2} - n_{i1}) * P_{i1} \text{ Efecto entre} \\
 &+ \sum (P_{i2} - P_{i1}) * (n_{i2} - n_{i1}) \text{ Efecto interacción}
 \end{aligned}$$

Donde todas las sumatorias van de $i = 1 \dots a$ m grupos. El efecto dentro dice cuál es la contribución a los cambios en la pobreza de los cambios en la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo, manteniendo

constante su participación poblacional inicial. El efecto entre, nos dice como la pobreza inicial cambió por traslados poblacionales entre los grupos entre el año 1 y el 2. El efecto interacción surge de la posible correlación entre los cambios dentro de los grupos y los movimientos poblacionales. El signo de este efecto indica si la población se está moviendo hacia los grupos donde la población está reduciéndose o no. En los cuadros, los cambios se muestran relativizados con relación al cambio global, esto es, $P_2 - P_1 = 100$.

REFERENCIA

- Ravallion, Martin. 1994. *Poverty comparisons*. Fundamentals of Pure and Applied Economics. Nº 56. Switzerland: Harwood Academic Publishers.
- Ravallion, Martin and Minika Huppi. 1991. "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period". *World Bank Economic Review*. Nº 5, Pp. 57-84.

Capítulo X

Caso Honduras

ROBERTO CÁCERES^(*)

^(*) Sociólogo, Graduado en el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ), trabaja como consultor en Políticas Públicas en Honduras.

SIGLAS

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo (EEUU)
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Bono Materno Infantil (PRAF)
BTP	Bono Tecnológico Productivo
CC	Consejo Consultivo (de la ERP)
CARE	Comité Americano de Remesas al Exterior (ONG)
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
DINADERS	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
DIGIP	Dirección General de Inversión Pública (SEFIN)
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAMIH	Foro nacional para las Migraciones de Honduras
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadística
Lps. o L.	Lempiras o Lempira. (Moneda Nacional)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organismos No Gubernamentales
PDR	Proyectos de Desarrollo Rural
PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
RNP	Registro Nacional de las Personas. (Identidad)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SDP	Secretaría del Despacho Presidencial
SECMCA	Secretaría Consejo Monetario Centroamericano
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
UE	Unión Europea
US\$	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica
UATP	Unidad de Apoyo Técnico Presidencial
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico

A. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

1. Breve panorama político histórico

Honduras puede caracterizarse como un país de reciente y frágil institucionalidad pública con una incorporación tardía a procesos de modernización económica y principalmente política. Esta característica ayuda a comprender las profundas dificultades de la nación para organizar y dirigir sus esfuerzos y recursos hacia rutas de desarrollo sostenible y bienestar para su población, especialmente rural. Desde su constitución como República independiente pasando por cien años de anarquía continua, logra iniciar la construcción de una institucionalidad relativamente moderna hasta los años 50 del siglo pasado.

Un primer esfuerzo de articulación al mercado mundial vino de la mano de la reforma liberal de fines del siglo XIX, pero que no logró lo que Guatemala y El Salvador habían realizado con éxito mediante el café, bajo el liderazgo de una clase nacional. La articulación al mercado mundial no vendría para Honduras sino hasta la primera década del siglo XX, con la organización de la producción bananera en manos extranjeras. En todo ese largo periodo la gestión de la economía del país estuvo cimentada en “la confianza dada al sistema concesionario como motor del desarrollo del país” (André-Marcel d’Ans 1997), no existiendo políticas dedicadas a la búsqueda de bienestar social como en otros países de América Latina en la misma época.

La búsqueda de un desarrollo endógeno, de orden industrial, se dio a partir de 1951 articulado a la constitución del Mercado Común Centroamericano (con apoyo de CEPAL) y en el marco de un proceso de reciprocidad, para constituir lo que se llamó industrias de integración (G. Noriega Norales, 1998). Desde 1962 a 1972, con la asistencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) y Alianza para el Progreso, como alternativa a la revolución cubana, y de 1974 hasta 1979, con base en el modelo llamado “populista”, con gobierno militar, se ensayan procesos de reforma agraria como parte de un modelo de sustitución de importaciones, en los cuales la reforma agraria tenía el papel macroeconómico de ampliar el mercado interno. De 1974 a 1978 se ejecuta el primer Plan Nacional de Desarrollo de corte nacionalista bajo un gobierno militar, con un modelo semejante al de Velasco Alvarado en el Perú. Este periodo deja al país importantes sectores sociales organizados, especialmente agrarios (sector reformado) y significa el segundo esfuerzo por constituir una institucionalidad pública para el desarrollo.

En la década de los ochenta, el impulso desarrollista de corte nacionalista, se pierde en lo que se ha llamado la guerra de baja intensidad en Centroamérica, instalándose la doctrina de “seguridad nacional” que condujo a un proceso de desmovilización social aparejado con el comienzo de gobiernos civiles pero dependientes de la dinámica de la “guerra fría”. Es una época de formulación de planes de desarrollo abortados en su ejecución (1979-83, 1984-1988). En el plano económico y social, lo más importante en esta década es el papel preponderante de la deuda externa como fuerte obstáculo para el desarrollo y el desplazamiento a Honduras de importantes contingentes de población de Nicaragua y El Salvador producto de los conflictos. A nivel interno, la organización social para la participación en procesos de desarrollo fue desvalorizada y de alguna manera considerada peligrosa por cuestiones de la guerra fría.

La década de los noventa es marcada por el ajuste estructural de la economía, que en otras latitudes había iniciado en la década de los ochenta, en el cual se modifica la legislación y la organización institucional que definía al Estado como agente directo del desarrollo. Para Honduras el final de la década del ajuste, lo marca el desastre provocado por el huracán Mitch (1998) y es el comienzo de las políticas que articulan condonación de la deuda con reducción de pobreza. Algunos de los programas sociales que funcionan actualmente, que se crearon en el marco del ajuste, se han reacondicionado para ejecutar las nuevas políticas de reducción de pobreza y protección social (FHIS y PRAF). En lo que va del nuevo milenio hay un importante cambio en la valoración de los actores sociales del desarrollo, pasando de los sectores obreros

y campesinos organizados, hacia los pobres como objetivo declarado de las políticas públicas y como mediadores de los procesos, los gobiernos locales (corporaciones municipales).

2. Economía y empleo

2.1. Características generales y dinámica de la economía

La economía de Honduras se clasifica como una economía de ingresos medio-bajos, con un ingreso per cápita de 1.914 US\$ a 2010, que exhibe un récord de crecimiento económico deficiente. La economía hondureña es pequeña (PIB nominal de 15.400 millones de US\$ en 2010), muy vulnerable a impactos externos adversos y una de las más abiertas de América Latina (concentración de pocos productos y mercados, principalmente EE.UU.).

El país por su ubicación geográfica y condiciones climáticas está frecuentemente expuesto a eventos catastróficos que vulneran la economía y afectan principalmente a los pobres urbanos y rurales. Además tiene una dependencia muy fuerte y creciente de los derivados del petróleo tanto para el transporte de personas y mercancías, funcionamiento urbano, como para su parque industrial, lo que aumenta su vulnerabilidad a factores externos en cuanto a disponibilidad y precios.

Visto retrospectivamente el promedio de crecimiento para el período 1990-2007 fue de 3,73%, y para el período 2001-2007, 5,25%, en todo caso menor que el del período 1970-1979 (5,33%), que ha sido el de mayor dinamismo.

Específicamente respecto al comportamiento de la economía durante la década de los 2000, la tasa de crecimiento del PIB en 2001 fue de apenas 2.7%; presentó mayor vitalidad en el período 2004-2007, con un promedio de 6%, se redujo a 4% en el 2008, y tuvo una caída manera vertiginosa en 2009 de -2.1%, directamente producto de la crisis política e institucional generalizada que vive el país, que se sumó a la crisis financiera internacional, la que impactó directamente en la actividad productiva y detuvo los flujos de la cooperación internacional.

Ya en 2010, el curso de la actividad económica retomó una trayectoria de recuperación, lo que se reflejó una expansión en términos reales del PIB de 2.8%, después de la contracción de 2.1% de 2009. Un efecto contradictorio y perverso es que el sistema que genera la pobreza y la desigualdad, por un *efecto boomerang*, se ve sostenido, reforzado y reproducido por sus propias víctimas, ya que la expulsión de hondureños al exterior por el desempleo y falta de oportunidades, crea un flujo de remesas que tiene importancia creciente en la estabilidad de ese mismo sistema.

Cuadro N° 1
Evolución del PIB 1980-2007 (tasas por periodos)¹

	1980-89	2001-07	2001-2007	1980-2007	1990-2007*
PIB	2,48	2,72	5,20	3,27	3,73
PIB per cápita	-0,57	0,21	3,10	0,66	1,39

*No incluye año 2000 por constituir un cambio de base. Fuente: PIB hasta 1999: SECMCA, PIB a partir del 2001: BCH.

¹ Esquema tomado de "Honduras: Escenarios Macroeconómicos Desafíos 2008-2010", Sebastián Katz Proyecto PAPEP PNUD 2008

En efecto, a partir del huracán Mitch, punto de referencia del aumento de migrantes hacia EE.UU. y en menor grado a Europa, las remesas representaban un 16.8% del PIB en 2010, después de haber alcanzado el 25.4% en 2006. A pesar del descenso de las remesas por cuestiones de la crisis económico-financiera de los EE.UU., todavía son el mayor aportante de divisas de la economía nacional, por encima del café y de la maquila otros dos rubros importantes.

2.2. Población Económicamente Activa (PEA)

En Honduras según el INE, para el año 2010 la PEA total se calculó en 3,4 millones, de los cuales 1,6 millones (47,1%) eran urbanos y 1,8 millones (52,9%) rurales, mientras que la población joven (de 10 a 29 años) representaba 1,46 millones (42,1%). El sector agrícola da empleo al 45% de la PEA, entre los cuales en términos totales hay, según la ENHPM/2010, 3,25 millones de ocupados y contabiliza apenas 134 mil desocupados², sin embargo, muestra 1.06 millones bajo condiciones de desempleo invisible (tasa de 36%) mostrando problemas de remuneración al trabajo y productividad.

La población inactiva para el mismo año 2010 por su parte fue calculada en un total de 2,9 millones de personas, de las cuales cerca de 1,4 millones (46,9%) son urbanas y más de 1,5 millones (53,1%) son del área rural, a lo cual debe agregarse que las tasas de subempleo son bastante elevadas, tanto en la zona urbana como principalmente en la zona rural. Los datos recientes muestran que más del 44% de la PEA está en condición de sub empleo visible e invisible. Estos problemas se vieron agravados con la crisis financiera internacional, aunado a la crisis político institucional del país de 2009, ya que la variación relativa de las tasas de desocupación paso de 2,4 en 2008 a 13,2 en 2009 y alcanzo 32,0 en 2010.

2.3. Empleo a nivel global

Es importante señalar que la mayoría de los empleos que genera la economía hondureña son de mala calidad, lo que se hace notar en el hecho de que son empleos no asalariados (57%) y con tasas informalidad del 78%, e incluso los formales son precarios. Esto significa que la mayor parte de los trabajadores en el área urbana carecen de acceso a la seguridad social, lo cual es prácticamente total en el área rural. Aun cuando la tasa de desempleo (abierto) en el país haya caído en el periodo de 2004 a 2006 (de 5.9% a 3.1%), coincidiendo con la bonanza financiera internacional y nacional, el trabajo generado fue principalmente en el sector informal.

De modo tal que, a pesar de que el crecimiento promedio en el periodo 2001 a 2007 fue relativamente alto, la tasa de desempleo apenas cayó de 4,2% a 3,1% mientras que la tasa de subempleo invisible aumentó de 23% a 32%, mostrando que el puro crecimiento de la economía no se traduce en un mejoramiento de las tasas de ocupación, y por el contrario, una parte importante de actividad económica se tornó aún más precaria. Sin contar que, por efecto de la crisis internacional de 2008 y la crisis política nacional de 2009, que obstaculizaron de manera general la actividad económica y la inversión, la tasa de desocupación creció de manera importante entre 2007 y 2010. Según los datos existentes se puede calcular una tasa de subempleo visible de 7% para 2010 contra una tasa de 3% para 2001.

² Las ENHPM contabilizan ocupados si el entrevistado una semana antes de la encuesta trabajo, a cualquier título (remunerado o no) por lo menos una (1) hora. Contabiliza como ocupados trabajadores no remunerados y trabajo familiar no remunerado.

Cuadro N° 2
PEA 2001 al 2010, totales (miles de personas) y tasas subempleo visible e invisible

Años		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PEA		2.438	2.498	2.381	2.592	2.759	2.792	2.861	2.991	3.237	3.388
Población Ocupada	Asalariados	1.063	1.088	1.107	1.172	1.222	1.255	1.322	1.385	1.430	1.403
	No Asalariados	1.272	1.309	1.146	1.267	1.406	1.441	1.451	1.516	1.705	1.851
	Total	2.335	2.397	2.253	2.439	2.627	2.696	2.773	2.901	3.136	3.254
Población Desocupada		103	101	128	153	132	96	87	89	101	134
Subempleo Visible		79	101	127	179	240	136	143	110	139	250
Tasa Subempleo Visible		3	4	5	7	9	5	5,0	4	4	7
Subempleo Invisible		564	746	663	765	845	799	921	837	1.165	1.062
Tasa subempleo Invisible		23	30	28	30	31	29	32	28	36	31

Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares del INE 2001 a 2010.

2.4. Salarios

El salario mínimo tiene aplicación especialmente en la zona urbana, en los casos que existen contratos de trabajo formales; en las zonas rurales tiene una escasa aplicación, por la prevalencia tanto de trabajo por cuenta propia como informal. Los asalariados que reportan ingresos por trabajo al 2010 totalizaron 1.396.867, de los cuales un 62% devenga menos de un salario mínimo y un 38% recibe más que el mínimo.

Cabe consignar finalmente que el crecimiento promedio del salario mínimo nominal durante el período 1990 a 2010 fue de 20.4%.

2.5. Trabajo de la mujer

La participación femenina en el empleo ha tendido a disminuir durante la última década, pasando de un promedio de 71.0% entre 1995 y 1999, a 59% entre 2000-2004, para volver a caer, a 53%, entre 2005 y 2009³. Esta caída se explica principalmente por la menor demanda de personal en la industria de confección de prendas de vestir (maquila), la más importante en absorción de mano de obra femenina (54.6% del total de personal ocupado en esta actividad). Aunque esta situación se presenta en las zonas urbanas, repercute directamente en la situación económica y bienestar de los hogares rurales en la medida en que el trabajo manufacturero absorbe también mano de obra femenina de las zonas rurales o suburbanas.

3. Dinámica del sector agropecuario. Relación con empleo y mercado laboral

3.1. Evolución del PIB Agropecuario

Para enfatizar la importancia del sector agrícola en la economía de Honduras, un estudio de CEPAL de 2007 resaltaba la importancia del sector agropecuario presentando datos en relación al PIB con 23%, el empleo, 51%, y las exportaciones con 45%.

³ Secretaría del Trabajo y previsión Social. Informe 2011.

A lo largo de la década pasada la contribución de la PIB agropecuario al PIB total ha sido en promedio alrededor de 14%. Si se toman en cuenta la producción agroindustrial y los servicios vinculados, con una visión ampliada de la agricultura, la contribución al PIB llega a 23%. El sector tiene también una incidencia directa en la reproducción total de la fuerza de trabajo nacional, vía producción de los alimentos de consumo básico, lo que es a la vez un talón de Aquiles en el dinamismo del sector y en la vida de los productores agrícolas porque, vía menores precios reales, se efectúa una transferencia de valor importante a otros sectores de la economía. Según el referido estudio de la CEPAL, “en 2004 estos precios eran 66% menores que en el año 1995”⁴.

La evolución del producto agropecuario durante la década fue irregular. Por ejemplo, el año 2005 presentó una fuerte caída (-2.3) respecto a 2004 (tasa de 7.2) debido a situaciones de carácter meteorológico que afectaron la producción sectorial. Las tasas de 2008 y 2009 que representan también caídas tienen que ver fundamentalmente con los problemas de orden internacional en las finanzas y la economía y la grave crisis política interna en el país.

Cabe considerar que la producción para consumo interno resulta deficitaria lo que ha exigido incrementar las importaciones alimentarias en magnitudes que alcanzan 127% para maíz, 340% para frijol y 22% para arroz, todo ello durante el período 1999 a 2006, lo que repercute en los ingresos de los hogares.

Respecto a cultivos para el mercado externo, cabe destacar el importante crecimiento de la Palma Africana, en particular el valle del Río Aguan, zona que en su momento era considerada la gran frontera agrícola. Su forma de plantación, sin embargo, con esquemas de concentración de la propiedad rural, ha significado también el incremento de la exclusión para los campesinos y la creación de situaciones de grave confrontación social.

3.2. Empleo Agrícola, Pobreza y Productividad

Como se señaló anteriormente, una de las características de la economía hondureña es que los empleos que genera son en general de baja productividad y muy mala calidad, lo que es aún más evidente en el sector agropecuario. De acuerdo a un estudio del PNUD (2006) y del Informe sobre Desarrollo Mundial 1999-2000 del Banco Mundial, la productividad agrícola por trabajador en Honduras (0.48) es la más baja de la región centroamericana, en comparación a la del trabajador costarricense estimada en 2.8 y la de Nicaragua en 0.66, que ya son bajas y menores al promedio regional y mundial. Según Pagés *et al.* (2010) si productividad del trabajo hubiese sido equivalente al promedio mundial desde 1960, “el ingreso per cápita de Bolivia, Honduras, Jamaica, Perú y El Salvador sería más del doble del que declararon en 2006”⁵.

Al analizar las tendencias en la distribución de la ocupación laboral entre sectores en el período 1990 a 2004, con base en los datos de la ENHPM, se observa que las actividades no agropecuarias han aumentado importancia de respecto a las agropecuarias, tanto en términos relativos cuanto absolutos, una tendencia que parece irreversible. Las actividades propiamente agropecuarias tipificadas como “modernas” bajan en cuanto a ocupados, pasando de 6.2% en 1990 a 4.1% en 2004, y las consideradas tradicionales (economía campesina) de 36.8% a 30.6, lo que implica que este descenso se produce en todos los estratos.

⁴ Honduras: tendencias, desafíos y temas estratégicos del desarrollo agropecuario. Estudio de la Unidad Agrícola CEPAL México 2007.

⁵ “La era de la productividad”, Carmen Pagés *et al.* BID 2010.

Cuadro N° 3
Tasas de ocupación Agropecuaria y No agropecuaria 1990 y 2004⁶

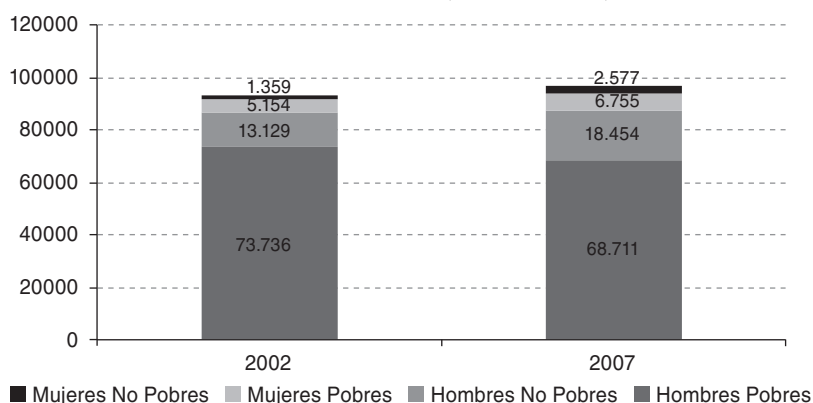
Descripción	ENHPM (mayo 1990)	ENHPM (mayo 2004)
Ocupados (miles)	1,525.1	2,424.4
Distribución %	100.0	100.0
1.0 Actividades no agropecuarias	57.0	65.3
1.1 Formales	23.9	28.9
1.2 Informales	33.0	36.4
2.0 Actividades agropecuarias	43.0	34.7
2.1 Modernas	6.2	4.1
2.2 Tradicionales	36.8	30.6
Cuenta Propia y familiares no remuneradas	28.5	24.0
Patrones y asalariados 5 empleados o menos	8.3	6.7

Fuente: Adaptación del cuadro No 13 del Estudio de PNUD: Escenarios Macroeconómicos Desafíos 2008-2010 por Sebastián KATZ.

3.3. Población Urbana en Agricultura

Aunque la población urbana dedicada a la agricultura entre 2002 y 2007 haya permanecido relativamente estable en términos absolutos (93.378 y 96.497 respectivamente), hay sin embargo variantes en su composición, como puede verse en la Figura 1, en el cual se aprecia que para 2007 se ha incrementado el número de mujeres dedicadas a ocupación agrícola, en ambos estratos sociales. La reducción de hombres en esos 5 años es a su vez proporcional al aumento de mujeres, lo que puede indicar razones migratorias.

Figura N° 1
Población Urbana Ocupada en Agricultura Silvicultura, Caza y Pesca por Sexo y Nivel Socioeconómico 2002 y 2007



Fuente: Elaboración propia ENHPM, cifras 2002 y 2007 ajustadas por CEPAL. a/ Datos de ENHPM/INE a sept 2010 no ajustados.

⁶ Cuadro construido a partir de datos de estudio de PNUD/HN sobre de Perspectivas Macroeconómicas 2008.

4. Demografía

4.1. *Tamaño de la población y estructura*

La población en el 2010, según cifras del INE, alcanzó un poco más de 8 millones habitantes, distribuidos 3,9 millones en el área urbana (49%) y 4,1 millones en el área rural (51%). Por sexo la población se distribuye en un 49% de mujeres y un 51% hombres, siendo la población joven la que presenta mayor porcentaje dentro de la población total. Los estudios del INE sitúan al país en una etapa intermedia de transición demográfica, con una tasa de crecimiento poblacional de 2.1% al 2010.

4.2. *Distribución territorial*

La población se asienta territorialmente de manera muy dispersa y difícil de administrar por su fragmentación: el país tiene 18 departamentos divididos en cerca de 300 municipios que políticamente equivalen a 300 centros de demanda por servicios públicos e infraestructura social. Este grado de atomización de los asentamientos humanos, unido al hecho de que el 88% del país es montañoso, constituye una de las variables que incide directamente en la complejidad de la pobreza en el país. Vivir en un caserío rural significa casi por definición enfrentar varias carencias en necesidades básicas y por tanto considerarse en situación de pobreza. Las zonas de mayor pobreza se sitúan en el Occidente del país y algunos municipios del sur y centro sur.

5. Pobreza y desigualdad en Honduras

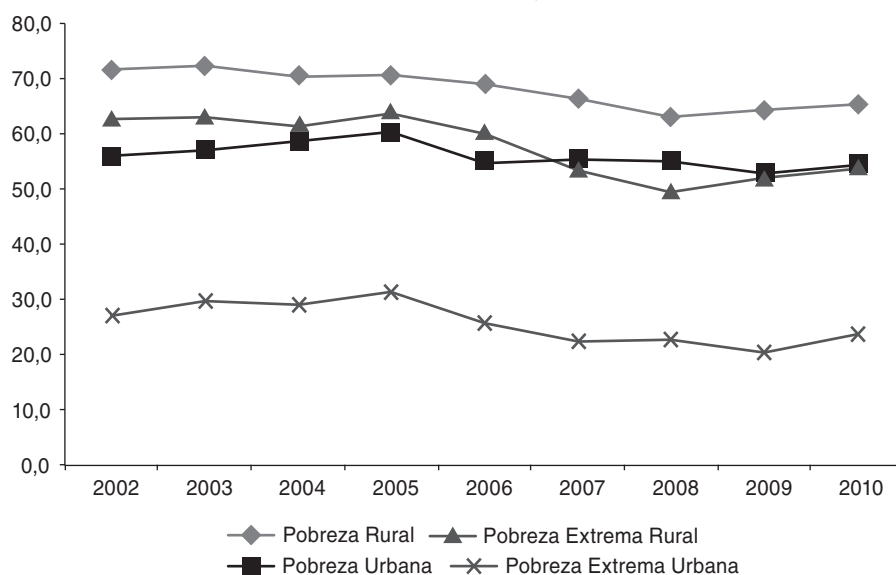
Honduras, con un Coeficiente Gini 55,38 (2007) tiene la mayor tasa de desigualdad en Centroamérica y una de las más altas del mundo. El 10% más pobre de la población recibe apenas 0,7% de la renta nacional, mientras que el 10% más rico recibe un 42,2%, es decir 60 veces mayor. Según expresa el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano 2009, “no parece haber una tendencia a la disminución de esta desigualdad”.

Aunque el porcentaje de pobreza ha disminuido tanto en el área urbana como la rural desde los años 90, en el 2010 aún afecta al 60% de los hogares de Honduras, siendo un fenómeno que se aloja fundamentalmente en los hogares rurales. Los niveles de pobreza urbana son coincidentes con los de la pobreza extrema a nivel rural. La tasa de pobreza total se mantuvo estable a lo largo del segundo quinquenio de los años 2000, de alguna forma indicativo de las condiciones estructurales del sistema social en su conjunto.

En efecto, los escasos avances en materia de desigualdad (Gini) y pobreza a lo largo de la década son indicativos de una sociedad que como la hondureña está estructurada política y socialmente para producir desigualdad, la que a su vez bloquea el desarrollo. La brecha entre la pobreza de los hogares rurales y urbanos es una de las causas de la migración rural urbana, pero a su vez esta ha decrecido a favor de la migración internacional. Las menores tasas de pobreza a nivel urbano permiten pensar que posiblemente los programas de reducción de pobreza se orientan mayoritariamente a las áreas tipificadas como urbanas, lo que sumado a la mayor presencia de servicios básicos –salud y educación– en estas áreas contribuye a que los pobres de estas áreas no presenten indicadores tan altos de extrema pobreza.

Cabe destacar además el papel de las transferencias desde el exterior (EE.UU. y Europa), que ha ido creciendo en importancia tanto a nivel macroeconómico como de hogares. Entre el año 2000 y 2008 la relación PIB/remesas aumentó y, tras una caída en 2009, alcanzó en 2010 aproximadamente el 16,4% del Producto

Figura N° 2
Tasas de Pobreza de Hogares Urbanos y Rurales 2002 a 2010



INE, SEFIN y BCH.

Interno Bruto (PIB) en dólares corrientes (más de 2,525 millones de US\$). Son receptores de este tipo de transferencias tanto los hogares urbanos como los rurales, y tanto los pobres como los no pobres.

En cierta medida la desigualdad también se refleja en cuanto a montos y regularidad de las remesas. Los hogares urbanos y los no pobres rurales reciben más remesas en cantidad y regularidad. Esto tiene que ver directamente con las posibilidades de comunicación (necesidades/presión afectiva) y facilidades para recepción. Se estima que existe una correspondencia entre expansión y mejoramiento de facilidades de comunicación telefónica y mejoramiento de precios en llamadas internacionales, con el crecimiento de las remesas a partir de 2000.

B. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS HOGARES RURALES POBRES

1. Composición de los ingresos de los hogares

Al desagregar los ingresos de los hogares rurales pobres (HRP) en sus distintas fuentes, y observar su evolución durante el período 2002-07 (Cuadros), impresiona el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes de fuentes **no laborales**, que pasaron de 19 a 36%, es decir prácticamente se duplicaron, igualando la proporción que estos ingresos representan para los hogares rurales no pobres (HRNP).

Al desagregar este tipo de ingresos en el caso de los HRP, tanto el componente **remesas** como **transferencias públicas** vieron aumentadas sus proporciones, con la salvedad de que estas últimas por primera vez aparecen entre los ingresos percibidos por los hogares rurales pobres de Honduras. Es probable que estas transferencias, otorgadas a través de programas sociales, haya incidido de modo fundamental en la caída de la pobreza rural –de 86 a 79% durante el período– logro importante pero muy lejos de satisfactorio, dados los todavía muy altos y persistentes niveles de pobreza. Las remesas por su parte, si bien en una

Cuadro N° 4
Composición de Ingresos de Hogares Rurales según condición socioeconómica
en Honduras durante años dos mil
 (% de ingresos totales)

Tipo Ingresos	Fuente ingresos		Hogares rurales pobres		Hogares rurales no pobres	
			2002	2007	2002	2007
Ingresos Laborales	Cuenta Propia	Agrícola	29	3	14	1
		No Agrícola	11	17	16	21
	Salario	Agrícola	30	32	7	6
		No Agrícola	11	12	32	37
	Total Ingresos Laborales		81	64	69	65
Ingresos no laborales	Pensiones/jubilaciones		0	0	1	1
	Transferencias públicas		0	7	0	1
	Remesas		2	8	7	19
	Otros ingresos no laborales		17	21	19	11
	Total Ingresos no laborales		19	36	31	35

Fuente: FAO-RLC con base en Encuestas de Hogares.

proporción menor que para los hogares no pobres, tuvieron un crecimiento de 4 veces en el período de 5 años estudiado (de 2 a 8%).

Este explosivo aumento de los ingresos por transferencias en la estructura porcentual del ingreso de los HRP entre 2002 a 2007, tiene como contrapartida una importante caída de los ingresos por **cuenta propia agrícola**, que pasó de representar un 29% de los ingresos totales en 2002, a tan solo un 3% en 2007, un fenómeno que también se registra en el caso de los hogares no pobres, lo que expresa un deterioro de los ingresos obtenidos a través de la agricultura en general, y de la pequeña y familiar, la más vulnerable, en particular. Por su parte, los ingresos por **cuenta propia no agrícola**, asociado a actividades artesanales y de pequeño comercio, aumentaron su importancia relativa para los HRP de modo notorio, desde un 11 a un 17%.

Los **ingresos por salarios**, por su parte, particularmente los salarios agrícolas, son muy importantes en la composición de los ingresos de los hogares pobres, y se mantuvieron en una proporción relativamente estable durante el período (alrededor de un tercio de los ingresos totales), mientras que los salarios provenientes de sectores no agrícolas mantienen una proporción menor, algo superior al 10%; proporciones que se invierten en el caso de los HRNP, donde adquieren mayor preponderancia los ingresos salariales no agrícolas.

2. Caracterización de los hogares rurales pobres según tipología de ingreso

Desde el punto de vista de la caracterización de los hogares rurales pobres según la tipología de ingresos utilizada en este estudio⁷, se constata que la mayor proporción en el periodo corresponde a hogares tipo **Diversificados**, que pasaron de 34 a 38% del total. Se aprecia en segundo lugar una creciente importancia de los hogares **Asalariados (+75%)** que al 2007 llegaron a representar un tercio del total de hogares.

Cuadro N° 5
Distribución de los Hogares Rurales Pobres por tipos, 2002 y 2007

Año	Cuenta Propia	Asalariado	Empleador	Dependiente Transferencias	Diversificados	Total hogares rurales pobres
2002	25	28	0	11	34	100
2007	15	34	0	13	38	100

Fuente: FAO-RLC con base en Encuestas de Hogares.

Los hogares de la categoría **Cuenta Propia (+75%)**, por su parte, han tenido una disminución absoluta y relativa significativa en el periodo, coincidente como se vio con la caída de este componente de ingresos. Considerando que bajo esta categoría se identifica la economía campesina, son esos hogares los que en mayor medida se han visto presionados a transformar sus estrategias de supervivencia, diversificando sus fuentes de ingresos y en particular aumentando su ocupación asalariada.

En síntesis, en Honduras se verifica un proceso de transformaciones de gran profundidad en la vida y las formas de supervivencia de los hogares rurales pobres, con un claro predominio de las estrategias de diversificación de ingresos, y una creciente importancia de los salarios, mientras que la actividad que caracteriza la economía familiar campesina, la producción agrícola, tiende a caer dramáticamente. A la vez se verifica un aumento de la importancia de las transferencias, tanto remesas como públicas, lo que desde el punto de vista de las políticas públicas merece ser considerado con atención.

3. Caracterización sociodemográfica de los hogares rurales pobres

3.1. Situación general de la mujer jefe de hogar rural pobre

Algunos análisis concluyen que la pobreza tiende a afectar más a las mujeres que a los hombres, hecho que se torna más dramático cuando la mujer tiene a cargo el sostenimiento del hogar. Según un estudio patrocinado por PNUD⁸ refiriéndose al periodo 1998-2003 en las zonas rurales: "...todos los indicadores de acceso al mercado de trabajo indican que las mujeres están peores que los hombres. Mientras que el 80% de los hombres con edad para trabajar efectivamente trabajan, en el caso de las mujeres apenas lo hace el 26%. En otros, como el de la prevalencia del desempleo de larga duración, de la tasa de desempleo oculto y del acceso a múltiples trabajos, las diferencias por género son gigantescas".

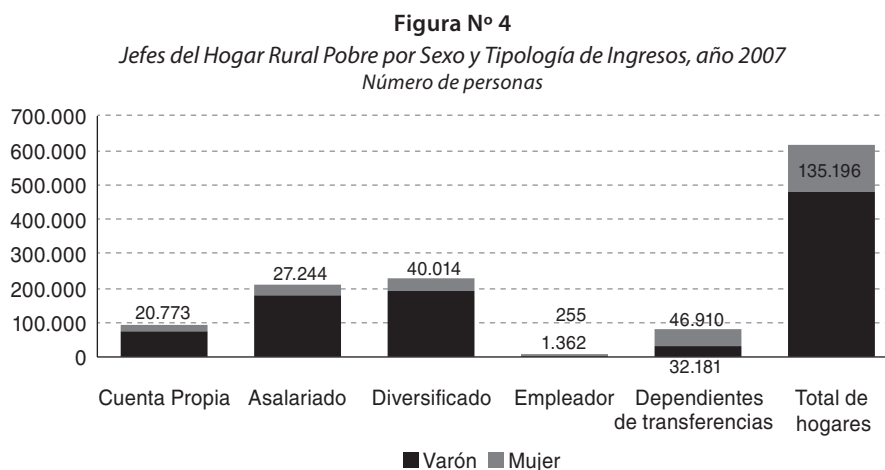
⁷ De acuerdo a la tipología propuesta (Faiguenbaum, 2012), los hogares pueden clasificarse de acuerdo a la fuente de ingresos que genera 75% o más sus ingresos totales, en Cuenta Propia, Asalariado, Empleador y Dependiente de Transferencias, y en el caso de que ninguna fuente alcance el 75%, el hogar se define como Diversificado.

⁸ Ricardo Páez de Barros, Mirela de Carvalho y Samuel Franco "Pobreza Rural en Honduras Magnitud y Determinantes", noviembre de 2006. Alin Editores.

La existencia de jefaturas a cargo de la mujer rural, es una condición que aumenta fuertemente las dificultades en el hogar rural, ya que conlleva una merma de capital social en segmentos socioculturales donde la mujer sola tiene serias desventajas. Esta condición incrementa la vulnerabilidad de la familia en su conjunto y en cada uno de sus miembros, especialmente los niños.

Figura No. 3 de Jefes del Hogar Rural Pobre por Sexo y Tipología de Ingreso, año 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHPM/INE, revisados y ajustados por CEPAL.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHPM/INE, ajustados por CEPAL.

La proporción de jefaturas de mujeres en hogares rurales pobres ha aumentado un 37.2% en 2007 respecto de 2002, lo que representa otro indicador del proceso de desestructuración del mundo rural por las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión. Este aumento en el periodo puede señalar asimismo procesos migratorios que han afectado en mayor proporción a los varones.

Cabe destacar además el aumento del número de mujeres jefas de hogar de las categorías Dependientes de Transferencias y Hogares Asalariados, indicativo de la importancia que han adquirido para ellas estas fuentes –transferencias y salarios– en los ingresos totales de los que ellas disponen para la mantención de sus hogares

3.2. Grupos étnicos y pobreza rural

Existen en Honduras unas nueve etnias⁹ con magnitudes variadas e historias no homogéneas, aunque todas forman parte de la problemática rural del país. Su situación es mucho más compleja que la problemática de pobreza o exclusión social que tienen los campesinos no indígenas, los pequeños agricultores u otros habitantes rurales, ya que comporta una relación con el Estado-Nación desde una complejidad cultural muchas veces contradictoria.

El estudio de los grupos étnicos según su ubicación territorial, su cultura y lengua, su relación con el entorno natural y su historia respecto al Estado moderno, desbordan el marco de este estudio. Los censos

⁹ Un informe institucional público presenta a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura unas cifras a todas luces calculadas sin base estadística y sin concepto sociológico o antropológico y refiere: Lencas 140.000, Tolupanes o Jicaques 20,000, Pech o Payas 2,600, Tawahkas o Sumos 704, Garífunas o Morenos 30,000, Misquitos o Mosquitos 35,000, Chortis 3,500, Negros Ingleses 30,000,

nacionales y encuestas de distinto tipo (ENHPM, ENCOVI, ENDESA, etc.) no recogen datos sobre los grupos étnicos, lo que es hoy un factor discriminatorio aunque en su origen la medida fue precisamente para no utilizar “discriminación por raza o color”.

En Honduras la situación social y económica de los diversos grupos étnicos es diversa. Los más pobres son los que se sitúan en los territorios ecológicamente más degradados y que se encuentran sometidos de manera más intensa a una dinámica de mercado, que se mueve de manera inversa a su dinámica sociocultural (no orientada al mercado y si a la estabilidad del grupo social).

La realidad de los grupos étnicos permaneció invisible en Honduras hasta finales de los años setenta e inicios de los ochenta, a pesar de existir importantes grupos en varias zonas del país. En los ochenta al incrementarse las luchas por la tierra en medio de la crisis político militar centroamericana, se incrementan las luchas de los grupos étnicos autóctonos y de los afrodescendientes en un contexto de luchas agrarias (defensa de territorios con títulos antiguos, sujetos a invasiones y expropiaciones). El cambio de orientación de las luchas por la tierra se explica por un aumento de conciencia respecto a su condición de grupos culturalmente diferenciados, que contó con apoyos internacionales en particular de la UE, tanto a nivel comunitario como de países específicos, como el caso de Holanda, y también por parte de ONG.

Honduras ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1995 y ha recibido apoyo por la vía de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo de las comunidades indígenas. Un elemento importante para los efectos de este estudio, que trata de examinar la relación de las políticas públicas con las características de los hogares rurales pobres, es que las etnias en desventaja social, tienen una estructura organizativa, social, económica y cultural muy diversa entre sí, lo que requeriría una respuesta diferenciada para cada una de ellas. La situación de pobreza no solamente envuelve un factor de ingresos y empleo, que es importante, sino también aspectos políticos relacionados con su identidad cultural y ubicación territorial, en tensión –cuando no en conflicto– con la sociedad nacional.

Otro aspecto a considerar, para la mayor parte de estas etnias, es que las políticas públicas no pueden enfocarse en unidades familiares o individuos pobres (por ej.: Tolupanes de la Montaña de la Flor en Orica, Francisco Morazán), ya que algunas están organizadas y funcionan todavía con estructuras precapitalistas de organización societaria. En ciertos casos poseen incluso una especie de gobierno propio, aunque no están bajo la jurisdicción de una reserva. Otros como los afrodescendientes (Garífunas) de la costa atlántica, aunque viven en aldeas de pescadores y horticultores, tienen vínculos familiares y comerciales con grupos de su etnia que viven en EE.UU. y les facilitan la inmigración a ese país.

El problema de pobreza de varios de estos grupos está asociado a desajustes de sus modos de producción y cultura con la dinámica de mercado. Esta dinámica tiende a desalojarlos de su hábitat y especialmente de sus tierras, lo que se ha traducido en tensiones y conflictos en el pasado con ganaderos y terratenientes, y más recientemente con inversionistas modernos. Los que viven en zonas de potencial turístico, por ejemplo, como zonas playeras y de atractivo ambiental, son presionados por estos inversionistas para el desarrollo de proyectos turísticos, algunos de gran envergadura. El Estado de Honduras ha tenido una posición ambigua respecto a este tipo de situaciones.

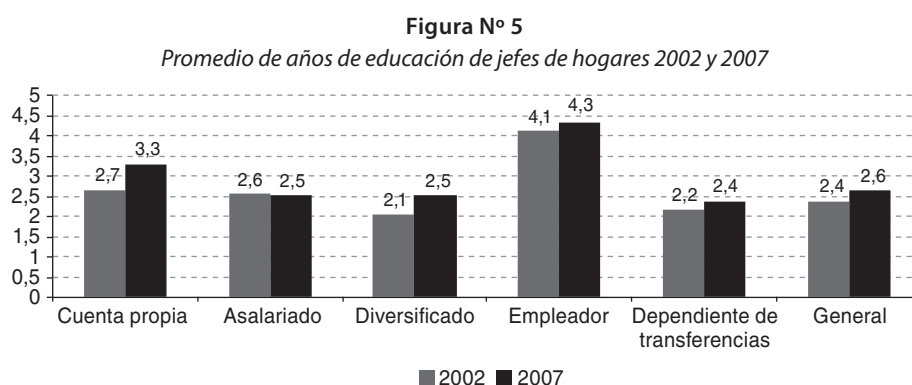
3.3. Educación y edad de los Jefes de Hogares Rurales Pobres

Los niveles de escolaridad se vinculan tanto con la mejoría en los ingresos como de otras esferas de la vida del hogar rural pobre, tales como la capacidad de emprendimiento o aprovechamiento de oportunidades, sea en los ámbitos políticos, sociales o naturales.

En este acápite se presenta la relación entre niveles de escolaridad promedio de los jefes de hogares rurales pobres, los ingresos medios y las características de cada tipología de hogar. Los datos disponibles y elaborados permiten realizar las siguientes consideraciones:

Hay una relación constante entre niveles de ingreso promedio y niveles de escolaridad en los hogares rurales, sean pobres o no pobres.

- Los hogares rurales de Empleadores presentan el promedio más alto de ingresos y de escolaridad de los jefes de hogar, si bien lógicamente representan un pequeño porcentaje del total de hogares. En el caso de los Hogares Dependientes de Transferencias, sus niveles de escolaridad son los más bajos, coincidentes con sus mayores niveles de desocupación.
- Los hogares más vulnerables, como son los Dependientes de Transferencias, presentan también jefaturas de hogar mayoritariamente mujeres. En Honduras las últimas generaciones de mujeres presentan a nivel nacional mejores índices de alfabetismo que los hombres, aun cuando se trata de personas con más de 41 años, que por lo tanto no alcanzaron a beneficiarse de la extensión de cobertura del sistema de educación pública nacional.
- En el periodo 2002-2007 hay una mejoría en los niveles de escolaridad promedio de los jefes de hogar rural pobre en todas las categorías, menos en la categoría de Hogares Asalariados, que disminuye levemente. A esto debe contribuir el que en 2007 aumentó el número de mujeres jefes de hogar en esa categoría.



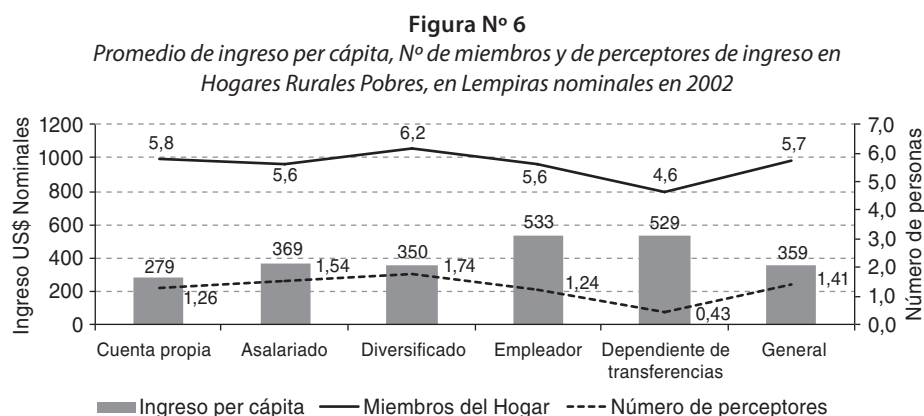
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENHPM/INE, ajustados por CEPAL.

Cabe destacar, por último, que los hogares rurales pobres del tipo Por Cuenta Propia han subido su promedio de escolaridad, coincidiendo con un mejoramiento de sus ingresos medios en el 2007. Dicho promedio pasó de 2,4 a 2,6 años durante el período, lo que es coherente con el esfuerzo nacional por mejorar la educación primaria.

Respecto a las edades de los jefes de hogares rurales, no se aprecian diferencias importantes entre las jefaturas de hogares rurales pobres y no pobres, las que fueron de 45,6 años en 2002 y 47,9 en 2007. La excepción está dada por los jefes de hogares del tipo Dependientes de Transferencias, cuyas edades fueron de 53,5 y 56,4 años para los mismos años. Cabe considerar que esos hogares son en buena parte dirigidos por mujeres las que, dada la completa ausencia de seguridad social, enfrentan una vejez muy vulnerable, que debiera ser objeto de atención de las políticas públicas.

4. Número de perceptores de ingreso, miembros del hogar y nivel de ingreso per cápita en 2002 y 2007

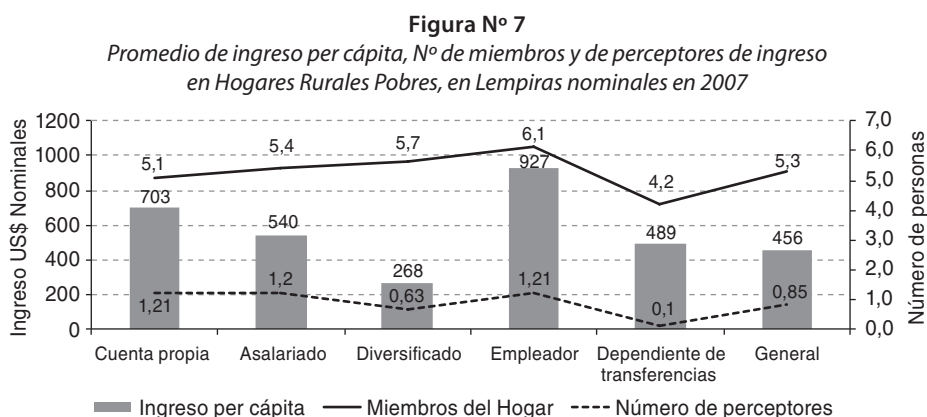
Según algunos estudios¹⁰, el número de perceptores de ingreso en el hogar es un factor importante en la determinación del nivel de ingreso y por tanto de la pobreza, y está relacionado a su vez con el número de miembros del hogar y sus edades. A fin de acercar el análisis a la composición demográfica del hogar rural pobre, se grafican estas relaciones para 2002 y 2007 y se proporciona como referente, el costo en lempiras de la canasta básica en Honduras que incluye el sector rural para ese mismo periodo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ENHPM/INE revisados y ajustados por CEPAL.

Para ilustrar la brecha de ingresos que sufre cada uno de los tipos de hogares rurales, se ha contrastado el número medio de perceptores de ingreso de los hogares rurales pobres con el ingreso per cápita (IPC), verificando si esa relación alcanza el costo de la canasta de alimentos que calcula oficialmente el Gobierno de Honduras para el sector rural en el año respectivo.

En este sentido la brecha más alta y la vulnerabilidad más pronunciada se encuentra en los hogares Dependiente de Transferencias, tanto en 2002 como en 2007. La vulnerabilidad se aprecia especialmente en el descenso a casi cero (0,1) en el número promedio de perceptores de ingreso para 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ENHPM/INE revisados y ajustados por CEPAL.

¹⁰ CEPAL, Características de los hogares y su principal perceptor de ingresos en C.A., México y RD, 2006.

Cuadro N° 6
Costo de Canasta Básica de Honduras

Costo Canasta básica					
Año	Lps. por US\$ **	Urbana		Rural	
		LPS	US\$	LPS	US\$
2002	16.61	1398.0	84.1	747.7	45.00
2003*	17.54	1400.0	79.8	750.7	42.79
2004*	18.41	1516.9	82.3	766.8	41.65
2005*	19.00	1644.3	86.5	836.2	44.00
2006*	19.03	1775.1	93.27	895.1	47.00
2007*	19.03	1971.9	103.6	1005.9	52.85

*Solo incluye los hogares que declaran ingreso.

** Promedio anual del precio del US\$ en el sistema interbancario nacional.

Fuente: Relaboración sobre cuadro del INE y datos del BCH sobre tasa de cambio.

Los puntos principales a relevar respecto a esta situación son los siguientes:

- El Hogar Empleador, cuyos ingresos per cápita son los más altos en 2002, y que evoluciona hasta casi duplicarse en 2007, no llega a cubrir el costo de la canasta básica precisamente por su bajo número de perceptores de ingreso. El aumento de ingreso per cápita en 2007 lleva un aumento del número de miembros del hogar.
- De igual manera, los hogares Dependientes de Transferencias reducen tanto su ingreso medio per cápita como el número de miembros. La reducción de número de perceptores de ingreso en este tipo de hogares es crítica: de 0,4 pasan a 0,1 lo que significa una dependencia total de las transferencias.
- La situación más fuerte y amplia, por ser los más numerosos en términos absolutos, se encuentra en los Hogares Diversificados, que ven reducir fuertemente su ingreso promedio y también una caída en el número de miembros, de modo que pasan de 1,7 a 0,8 perceptores de ingresos.
- En términos generales el descenso en el número de perceptores de ingreso en el quinquenio es fuerte, pasando de 1,4 en 2002 a 0,9 en 2007. Esta situación también es digna de ser tomada en cuenta para el diseño de políticas y programas de atención a la pobreza rural, ya que establece una correlación entre pobreza y número perceptores de ingreso.
- Los Hogares por Cuenta Propia aumentan durante período su ingreso per cápita en 52%, al mismo tiempo que disminuyeron tanto el número de perceptores de ingreso como el número de miembros; cabe notar sin embargo que se aumento corresponde al componente de ingresos no agrícolas, como actividades comerciales y conexas que probablemente mostraron resultados económicos bastante más positivos

5. Conclusiones generales sobre la situación y evolución de los hogares rurales pobres en función de las políticas

La caracterización por tipologías de ingreso de los hogares rurales pobres permite afirmar que los hogares rurales Diversificados constituyen el sector mayoritario de los hogares en condición de pobreza rural,

seguidos de los hogares por Cuenta Propia y finalmente los Asalariados. Es necesario considerar que estos tipos de hogares son parte de una unidad compleja que se articula al interior de todo el mundo rural.

En efecto, la mayoría de los hogares rurales buscan su sobrevivencia entre las opciones disponibles, como venta de fuerza de trabajo, en la actividad agrícola o no agrícola, o emigración fuera del país, la cual entre tanto, a partir de la crisis financiera que inicio el 2008 se tornó una salida bastante compleja por las políticas antiinmigrantes que varios estados de los EE.UU. han establecido y aplicado desde entonces.

En el caso de Honduras, la opción de actividad no agrícola por cuenta propia no parece haber tomado la fuerza que presenta en otros países de América Latina. Al parecer las condiciones de partida de los hogares rurales pobres no favorecen la opción de las actividades no agrícolas por cuenta propia. La necesidad de diversificar las actividades que generen ingresos, que se expresa en el tipo de hogar Diversificado, aparece como una situación muy precaria e inestable, que se mueve entre asalariamiento temporal y la dependencia de transferencias.

La complejidad en la composición del ingreso de los hogares rurales expresa un conjunto de decisiones y movimientos al interior de cada hogar, destinados a enfrentar la supervivencia de sus miembros aun cuando las opciones no parecen ser muchas. Esta dinámica de búsqueda de la sobrevivencia o de mejoría de condiciones de vida, enfrenta obstáculos (o barreras) provenientes del interior de los hogares, tales como su nivel educativo y tecnológico, la disponibilidad de fuerza de trabajo joven y otras limitaciones de orden contextual.

Por su parte, los hogares rurales pobres Por Cuenta Propia cuya principal fuente de ingresos era la actividad agrícola, se ha ido desplazando hacia la generación de ingresos no agrícolas, manteniendo su enraizamiento con la tierra, forma secular de vida del campesino.

La persistencia de estructuras latifundistas en la agricultura nacional ha incidido en la condición precaria del trabajo asalariado, en el que se emplea una parte importante de los pobres rurales. Aunque la inversión agrícola ligada a la exportación ha aumentado, especialmente en los valles más rentables, esta no ha generado un empleo de calidad con mejores niveles salariales.

Los Hogares Empleadores son muy pocos, pero el hecho de que una proporción importante de los mismos se mantenga en condición de pobreza es indicativo de escasas oportunidades y/o bajos niveles de iniciativa para el desarrollo de actividades económicas que generen un nivel adecuado de ingresos.

El pronunciado aumento de las jefaturas femeninas en los hogares rurales en el periodo, es otro de los rasgos característicos de la evolución de la pobreza rural en Honduras. Dichas jefaturas de mujeres se verifican en los hogares, tipo Diversificados, y Cuenta Propia, si bien el mayor aumento en el periodo ha sido en los hogares rurales pobres Dependientes de Transferencias.

C. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA POBREZA RURAL EN HONDURAS EN LA DÉCADA 2000

1. El contexto político de las políticas públicas en Honduras

Aunque en todas las sociedades modernas están presentes las determinaciones de la “real politick”, sobre las llamadas políticas públicas, en el caso de Honduras estos determinismos son mucho más amplios y profundos. Las políticas públicas no duran más de cuatro años, que es el periodo de gobierno señalado

por mandato constitucional y aun en este marco de tiempo, las políticas públicas están generalmente diseñadas con escaso sentido realista.

Esta constante de la gestión de gobierno es uno de los obstáculos más fuertes para superar problemas estructurales como la pobreza, dado que para su tratamiento se requieren decisiones sostenidas y consistentes en un marco de largo plazo. Asimismo, es el factor determinante en las características que ha asumido la formulación, en la definición de líneas de acción y en el alcance y desempeño de los programas y proyectos contra la pobreza, especialmente la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), que es objeto del presente capítulo como principal política pública de Honduras en el decenio.

Si se traza un paralelismo entre los diferentes periodos de gobierno en la década y sus correspondientes propuestas de desarrollo, veremos como todas, aunque tienen declarados objetivos y metas de largo plazo y ser denominadas como *Políticas de Estado*, en la práctica no ha sido posible sostenerlas como tales.

Figura N° 8

Periodos de gobierno y correspondencia con vigencia de propuestas nacionales/globales de desarrollo



Esta imposibilidad de sostener políticas de largo plazo¹¹ se ha hecho manifiesta en la trayectoria y destino final de las iniciativas mostradas en el gráfico anterior, muy particularmente de la ERP en Honduras. La misma tuvo interés hasta el momento en que se logró el ansiado *punto de culminación* para la condonación de la deuda. Una vez lograda la condonación (2005) al final de un periodo de gobierno, el siguiente gobierno no actualizó la ERP como era el compromiso y se inició la elaboración de un nuevo Plan de Nación como instrumento supuestamente mejor, en lo que se refiere no solo a enfocar la pobreza si no el desarrollo en todas sus dimensiones. Este proceso de sustituir la ERP por un Plan de Nación, estuvo vinculado a la crisis política e institucional que se dio en el 2009 y que coincidió también con otro nuevo proceso electoral (para el periodo de gobierno 2010-2014).

El gobierno actual ha elaborado y aprobado por el Congreso Nacional como Ley de Nación otro nuevo instrumento para encauzar el desarrollo nacional y servir, supuestamente, para la gestión pública a varios gobiernos. Cabe hacer notar que la ERP también tenía un soporte jurídico importante¹² y sin embargo no sirvió para darle continuidad real y ya no tiene la preponderancia política a nivel de gobierno. Formalmente la ERP todavía tiene vigentes sus instrumentos legales, además la Secretaría de Finanzas, SEFIN, lleva aun

¹¹ Como parte de la cultura político-partidista, en cada periodo de gobierno (4 años) se cambian o se desactivan las políticas declaradas en el periodo anterior, y se cambia, además, todo el aparato administrativo y técnico del Poder Ejecutivo.

¹² Aún tiene vigencia (no ha sido derogada) la "Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza" (Decreto Legislativo 70-2002, publicado en el diario oficial La Gaceta el 30 de abril de 2002).

cuentas de la ERP y tiene funciones de reporte frente a la cooperación internacional y a los bancos de crédito internacional por los compromisos adquiridos con la Iniciativa de los Países Pobres muy Endeudados (HIPC su sigla en inglés) y la ERP.

2. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza

2.1. Antecedentes

La ERP comienza a gestarse en Honduras a finales de la década de los noventa, como parte de las discusiones y decisiones que se hicieron de cara a los problemas ambientales, sociales y económicos magnificados por el huracán Mitch, que golpeó a Honduras y otros países de Centroamérica en octubre de 1998. El lanzamiento (1996) por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), destinada a reducir la carga de deuda hasta niveles considerados como sostenibles en países muy pobres, viene a servir como base de financiamiento de la ERP cuya formulación se ha incluido como meta en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN).

La Iniciativa HIPC condiciona una ayuda de 934 millones de dólares hasta el 2015 en forma de alivio a la deuda y a la adopción de medidas macroeconómicas; por primera vez, sin embargo, estas medidas se planean en un marco que orienta la asignación de recursos financieros internos y externos a los sectores sociales, y exige también una participación de la sociedad civil como base de la Estrategia. Los fondos asignados a la Estrategia de Reducción de la Pobreza procedían de la Iniciativa HIPC, así como de programas y proyectos con financiamiento de las diversas agencias de la cooperación internacional ya en ejecución, o de financiamientos adicionales por identificar, todo lo cual totalizaba aproximadamente 2,7 mil millones de dólares.

Se definió además como “un compromiso de largo plazo, que se inicia con la actual administración, desde el momento en que se contempla como una de las principales metas del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), y que será continuado como política de Estado por los próximos gobiernos, con el involucramiento de la sociedad civil y la asistencia de la cooperación internacional (Documento de la ERP 2001)”.

En síntesis, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza como proceso de política pública, representa en términos positivos:

- El primer esfuerzo explícito y de amplio alcance para enfrentar la pobreza como problema nacional.
- Incorporó una visión general multicausal de la pobreza y presentó propuestas multisectoriales de largo alcance, por lo cual la ERP presenta casi las características de un plan nacional de desarrollo, y
- Establece una plataforma de trabajo entre organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación bilateral y multilateral (producto de los Acuerdos de Estocolmo) para el seguimiento y evaluación del mencionado PMRTN.

Sin embargo, la ERP en Honduras, tiene un “pecado de origen”: ser una política emprendida con la motivación principal de obtener los beneficios de la condonación de la deuda internacional del país, lo que condicionó su diseño y su ejecución y además deformó y/o neutralizó el propósito y objetivos declarados de reducir la pobreza. Este factor condicionó también la organización y la implementación de la ERP, en sus bondades y en sus limitaciones.

Remarcar esta motivación original es analíticamente importante porque la naturaleza de la lucha contra la pobreza exige un compromiso y una voluntad política que incorpore los intereses de los grupos más

excluidos económica y socialmente y no la captura de fondos externos como interés primario. El impacto que el Huracán Mitch causó en la conciencia nacional, hizo pensar que se había producido una auténtica motivación para realizar cambios en la conducción económica del país, así como en el manejo de recursos naturales y que por consiguiente, estaban dadas las condiciones para llevar adelante una lucha contra la pobreza; desafortunadamente las acciones gubernamentales no fueron consistentes con los objetivos y metas planteadas y los recursos fueron cooptados por sectores medios, con mayor fuerza organizativa y capacidad de presión, de lo cual carecen sustancialmente los más pobres.

2.2. *Proceso de diseño, consulta y participación social de la ERP*

La ERP formal y oficialmente se formuló acompañada de un proceso participativo y de consulta¹³ a distintos sectores de la realidad nacional. Proceso que se llevó a cabo entre los meses de enero y diciembre de 2000 y culminó con la aprobación y posterior publicación del documento final en abril de 2001. Los aportes de la sociedad civil en los llamados procesos de consulta que se registraron por el propio gobierno, corroboran estas afirmaciones¹⁴.

Al analizar el tipo de agenda, el tiempo disponible, las metodologías y el tipo de eventos, se puede concluir que el proceso de consulta se caracterizó por ser muy controlado y con un concepto formal de participación, con escasa posibilidad de introducir elementos de diagnóstico y propuestas desde la perspectiva de los sectores pobres y menos favorecidos, especialmente los sectores rurales pobres¹⁵. La principal motivación gubernamental era cumplir con el requisito que la ERP tuviese un consenso nacional para presentar al Banco Mundial y de esta manera, llegar al *punto de inicio* para el proceso de la condonación de la deuda (HIPC). Los sectores sociales que participaron en los talleres de consulta no tuvieron suficiente margen de acción y tampoco contaban con los insumos, instrumentos de diagnóstico y capacidades técnico propositivas para incidir de manera sustantiva en la propuesta de ERP, más allá de los espacios que proporcionaba la administración.

Respecto a los fundamentos para el diseño, aunque las oficinas técnicas gubernamentales usaron los datos de las encuestas de hogares como elemento de diagnóstico, la conceptualización y metodologías de medición de la pobreza utilizadas se concentraron en la dimensión nacional de la misma, en las diferencias urbanas y rurales generales y en cuanto a su significación territorial, se quedó en los indicadores a nivel departamental, utilizando el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos indicadores, aunque muy importantes para identificar zonas o territorios con pobreza, no llegan a percibir las características específicas que adquiere la pobreza en los hogares a nivel de empleo y fuentes de ingreso, ni mucho menos toman en cuenta *los medios de vida* específicos de las diversas poblaciones, de modo que las líneas programáticas de la ERP se vieron condicionadas por el alcance y limitaciones de estas metodologías.

¹³ El llamado "Proceso de Consulta", fue planificado, organizado, financiado y ejecutado bajo el liderazgo del Despacho Presidencial (SDP/UNAT) con representantes de una Comisión de Participación de la Sociedad Civil, mediante 12 reuniones de trabajo en Tegucigalpa, y 19 a nivel de 13 de los 18 departamentos en que políticamente está dividido el país y se contabiliza que participaron unas 2,500 personas. (Documento de la ERP, Abril de 2001, página 3)

¹⁴ Como resultado de las consultas, la sociedad civil expresó, respecto a la visión global de la ERP, que esta debería: "Garantizar la continuidad de la ERP en los diversos períodos de Gobierno, Considerar la ERP como una política de Estado, con una visión de largo plazo y Enfocar las intervenciones en sectores y zonas más postergadas." (Resumen de las evidencias Documento Principal versión de ERP agosto 2001)

¹⁵ Esta afirmación se sustenta tanto en el documento oficial llamado "Evidencias del proceso participativo de formulación de la ERP" como en estimación inferida de las opiniones obtenidas en las entrevistas a personas que participaron en el proceso de la ERP.

2.3. La visión de la ERP respecto a la pobreza rural

Aunque la ERP de Honduras establece la magnitud de la pobreza rural de manera general, su foco está por una parte en el nivel sectorial y por otra, en las grupos poblacionales vulnerables (etnias, mujeres, niñez, adultos mayores, discapacitados). Aunque estas poblaciones vulnerables, declaradas como prioritarias son importantes para la reducción de la pobreza rural, en la práctica no se han estructurado programas específicos de amplio alcance y de largo plazo para su atención, fuera de algunos apoyos provenientes de fondos de la cooperación internacional.

Las características del empleo y de los ingresos a nivel macroeconómico y en su relación con la pobreza como fenómeno general, fueron tratados por la ERP como “determinantes de la pobreza” y fueron objeto de ilustración en los elementos de diagnóstico, pero la organización y la ejecución de la estrategia respondieron de hecho a otras perspectivas, que no permitieron colocar en el foco adecuado los pobres rurales.

Ninguno de los lineamientos estratégicos de la ERP¹⁶ consideró específicamente lo rural y mucho menos la pobreza rural de manera directa. Lo rural y la pobreza rural aparecen en la ERP en un *nivel más operacional*, como la segunda de las cuatro grandes áreas programáticas, denominada “Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales”. Esto es relativamente incoherente con la verdad irreductible de que la pobreza en el país es eminentemente rural. Esta inconsistencia al parecer de varias ERP ha sido señalado en un estudio de 2007 de la CEPAL¹⁷ en el cual se afirma: “En efecto, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no siempre se ha prestado la debida atención al desarrollo rural ni a las necesidades específicas de los pobres de las zonas rurales.”

El área programática Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales declara como objetivo general “reducir la pobreza en el área rural, mejorando el acceso equitativo, seguro y sostenible de los factores productivos, con particular énfasis en el recurso tierra; apoyando la generación de empleos e ingresos y el acceso a servicios básicos de la población rural, bajo mecanismos participativos de las comunidades rurales.”

Por otra parte, al hacer un análisis del contenido y alcance del área programática, se constata que las acciones quedaron circunscritas a proyectos de la cooperación internacional ya preexistentes a la ERP o en proceso de negociación, y no tenían ni la cobertura y ni el alcance para impactar de manera sustantiva en los determinantes de la pobreza rural, de acuerdo a una estrategia de alcance nacional con énfasis en pobreza rural. Aunque los proyectos se localizaban en regiones o zonas tipificadas como de pobreza rural, no están focalizadas en los pobres rurales.

3. La política de Estado para el sector agroalimentario y el medio rural de Honduras 2004-2021

En el periodo de gobierno 2002-2005 se hizo un esfuerzo considerable para dar al sector agroalimentario una visión estructurada de largo plazo. En este periodo la Política de Estado¹⁸ definía como su segundo

¹⁶ (1) Priorizar reducción de la pobreza sobre alivio de la pobreza, (2) Priorizar acciones en los grupos más vulnerables y en las zonas postergadas (3) Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa (4) Fortalecer el papel de las municipalidades, comunidades, OBG y empresa privada y (5) Proteger el ambiente y mitigar desastres.

¹⁷ Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. Martine Dirven

¹⁸ La denominación “política de Estado” lleva implícita el conocimiento/aspiración que se requiere trascender los límites de un solo periodo de gobierno para resolver problemas estructurales. El destino final de este ingente

objetivo¹⁹ estratégico: “Contribuir a reducir la pobreza en la que vive una gran parte de la población rural y proporcionar seguridad alimentaria al país. Para ello no bastan respuestas de corte asistencialista, sino que debe concebirse un enfoque de integración de las mayorías al desarrollo nacional, protegiendo así la gobernabilidad democrática del país”.

Sin embargo, esta declaración respecto a la pobreza rural estaba supeditada al primer objetivo: “Lograr la transformación del sector agroalimentario, a fin de incrementar de manera significativa su contribución al crecimiento económico, elevando su competitividad y su capacidad para insertarse de manera exitosa en la economía internacional y para abastecer competitivamente el mercado interno, mediante un uso sustentable de los recursos”. Objetivo principal coherente con el enfoque de mercado prevaleciente en esos momentos²⁰, ya que el diseño de la Estrategia se apoyaba en el concepto de *cadena de valor* para productos estratégicos. La idea era que el crecimiento del producto agropecuario reduciría la pobreza por la vía de generar empleo, como consecuencia de inversiones y modernización productiva sectorial.

Finalmente, esta política tenía dos fuertes limitaciones para apoyar la reducción de pobreza desde el fomento productivo: concebía la pobreza como una responsabilidad que trascendía la competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, SAG, pero entendía que esta competencia debía atenderse también sectorialmente, por otros organismos como la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, es decir la multicausalidad de la pobreza como objeto de una atención pluriinstitucional (sumatoria de acciones de alcance sectorial).

Al final, la política de Estado, aun declarando como su segundo objetivo estratégico la reducción de la pobreza rural, termina declinando la atención de la misma estableciendo que “será indispensable que el Estado reoriente hacia el medio rural sus recursos en el campo de la salud, la educación, la construcción de obras de saneamiento y comunicaciones para que la población rural, especialmente la más pobre, tenga acceso a estos servicios” y de manera específica delegando las acciones respecto a los agricultores de ladere en programas específicamente creados en la década para atender el desarrollo rural²¹.

4. Política para la equidad de género en el agro hondureño

Aunque la Política de Equidad de Género para el sector rural tiene sus antecedentes más antiguos en la promoción de las políticas de incorporación de la mujer al desarrollo, que se promovieron por parte del PNUD desde 1976, recién el año 2000 se inicia la formulación de una política específica para la equidad de género en el sector rural. Esta a su vez se relaciona con la creación del Instituto Nacional de la Mujer, INAM en 1999, con el mandato de difundir la Política Nacional de la Mujer en el conjunto de los organismos estatales para su puesta en marcha.

Atendiendo lo anterior se llegó a la formulación y posterior aprobación de un documento de Política de Género para el Agro (2000) y de un plan respectivo. En ese marco, los distintos proyectos dirigidos al sector rural introdujeron siempre un llamado “componente de género” bajo el auspicio del cooperante que lo financiaba, en concordancia con los acuerdos mundiales de promoción de la mujer y la política de género.

esfuerzo no hecho hasta el día de hoy por ningún otro gobierno, da la medida de las dificultades políticas para establecer políticas de largo plazo en el país.

¹⁹ Página 43 de Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2004-2021. SAG.

²⁰ El modelo de política sectorial agrícola era el “modelo chileno” agroexportador que se veía como garantía de éxito

²¹ El Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) creado en 2001.

Al analizar los informes de seguimiento y evaluación de los principales proyectos dirigidos al sector rural entre 2001 y 2007, se encuentra que los mismos se concentran en contabilizar el número de mujeres participantes en las iniciativas productivas y de capacitación, como forma de cumplir el mandato de seguir la política de género en el agro. De hecho la política ha tenido un sesgo en los aspectos de información y formación respecto al problema del empoderamiento de la mujer. En estas acciones educativas se busca superar la inequidad en el ejercicio del poder respecto al hombre y concretamente en la conducción de las organizaciones que se forman para el fomento productivo (cooperativas, empresas de reforma agraria, etc.). En los informes de los programas vinculados al mundo rural es muy escasa la información sobre los logros en materia económica y social de las mujeres que se involucran en los mismos.

5. Programas en el ámbito del fomento productivo

Para el periodo de gobierno 2006-2010, la Secretaría de Agricultura y Ganadería puso en marcha el Plan Estratégico Operativo (PEO), cuyo objetivo declarado fue “impulsar y consolidar un sector agroalimentario moderno, diversificado, eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, que impulse procesos de agregación de valor, que sea *factor fundamental en la reducción de la pobreza* y garante de la seguridad alimentaria”²². En este plan también la reducción de la pobreza aparece declarada como uno de los ejes estratégicos del mismo, aunque no se desarrollan acciones articuladas para atender este desafío. De su ejecución, lo que puede identificarse como propiamente relacionado con reducción de pobreza rural y relacionado con fomento productivo es el *Bono Tecnológico*.

5.1. El Bono Tecnológico Productivo

Este Programa fue creado con el propósito de “contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de las familias rurales pobres, particularmente de los pequeños productores que no tienen acceso al financiamiento bancario ni a la asistencia técnica, a través del incremento en la producción de granos básicos mediante el uso de tecnologías adecuadas y oportunas” (Programa BTP 2008).

El bono consistió en proveer semilla mejorada y fertilizantes para la siembra de una manzana a pequeños productores organizados, de preferencia en cajas rurales u otro tipo de organización local, de manera que el apoyo brindado en especie se convirtiera en *capital semilla* para el grupo. Este mecanismo financiero alternativo rural permitiría cubrir necesidades de insumos para los siguientes ciclos de cultivo con el objeto de buscar la sostenibilidad.

El proyecto tuvo una duración de 4 años (2006-2009) y representó una inversión gubernamental de unos L.640.0 millones (US\$ 33.6 millones) para beneficiar a 485,000 pequeños productores de 291 municipios y 17 departamentos.

Lamentablemente no hay bases de datos adecuadas que permitan conocer los resultados reales del programa y en particular hasta qué punto los recursos fueron a favorecer a los hogares rurales pobres. Solo se dispone en cambio de sistematizaciones puntuales (con el apoyo de FIDAMERICA) que pudieron establecer que ahí donde se manejó con transparencia el programa, los beneficios para la producción de granos básicos y apoyo a la generación de ingreso y empleo temporal, fueron importantes.

²² Plan Estratégico Operativo del Sector Agroforestal 2006-2010, SAG. Subrayado y cursivas nuestras.

Una de las limitaciones del alcance del programa en relación a la pobreza rural fue su focalización en los agricultores con tierra, dejando por fuera obviamente a los campesinos sin tierra, y además, al exigir que estén organizados, se privilegió a las organizaciones de campesinos, especialmente del llamado sector re-formado, que en general no está constituido por la población rural pobre.

5.2. *El Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)*

Este programa nace en 2000-2001 en el contexto de las distintas iniciativas que surgieron posteriores al huracán Mitch y por tanto con muchas expectativas en materia de desarrollo rural, especialmente de combate a la pobreza rural.

El PRONADERS asumió la coordinación de un conjunto de proyectos de distinto alcance y magnitud de recursos, que venían ejecutándose por parte de la SAG, pero que por su aislamiento no estaban logrando las metas de desarrollo esperadas. Para ello se contó desde su inicio con un fuerte apoyo financiero de la cooperación internacional, incluyendo la aprobación de nuevos proyectos, especialmente el Fondo de Inversión y Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cabe destacar que el PRONADERS, es decir este conjunto de proyectos financiados por la cooperación internacional, con sus objetivos y metas, representa en rigor la única acción real de la ERP en materia de reducción de la pobreza rural

5.3. *Elementos evaluativos sobre PRONADERS*

El PRONADERS intentó unificar las iniciativas de desarrollo rural atomizadas según las distintas fuentes financieras de cooperación, sean préstamos o donaciones, en el marco de un concepto de desarrollo rural sostenible. Además, logró perfilar cierta institucionalidad, con un alcance por lo menos a nivel formal, integrador de una amplia gama de fuerzas sociales y organizaciones públicas y de la sociedad civil relacionadas con el desarrollo rural. Es importante anotar que el PRONADERS llevó a cabo un proceso de consulta de alcance nacional (todas las regiones del país), paralelo en el tiempo y en el espacio a lo realizado para la ERP, pero sin ninguna vinculación con el mismo.

Aunque el PRONADERS se estableciera con un alcance de desarrollo rural, implícitamente su temática principal era la pobreza rural como limitante fundamental de ese desarrollo. Sin embargo, a los tres años de iniciado, sus propósitos y objetivos se vieron cooptados por la dinámica política partidaria²³ que vio en la masa de recursos disponibles una provisión para su dinámica clientelista. Por otra parte, también fue difícil desde sus inicios, según las evaluaciones realizadas, romper con los esquemas administrativos, conceptuales y metodológicos que cada fuente financiera y técnica de cooperación, establece para la ejecución de los proyectos.

Aunque el programa desde sus inicios realizó un esfuerzo de “armonización” de la diversidad de proyectos que debía gestionar, en la práctica permaneció como una sumatoria de acciones relativamente disgregada, por lo demás con costos administrativos y operacionales bastante altos.

²³ Aunque en sus orígenes el programa quiso mantenerse al margen de esta dinámica vernácula, rápidamente fue objeto de pugnas por ocupar su dirección por parte de interesados directamente en controlar su potencial político clientelista, lo que se dio por encima de su ley constitutiva.

Por otra parte, si bien el PRONADERS había establecido una tipología de beneficiarios, cada proyecto de cooperación, especialmente los proyectos/programas de préstamo con agencias como FIDA, BID y AID establecían sus propias tipologías.

En realidad el foco de atención no fueron los pobres rurales en sus características propias sino que las *localidades pobres* identificadas por indicadores tales como Índice de Desarrollo Humanos (IDH) o de Necesidades Básicas Insatisfechas.

De acuerdo al Banco Mundial²⁴ la acción del PRONADERS y otros programas son pro pobre por su focalización geográfica en zonas de pobreza, lo que sin embargo no garantiza que se trabaje con los hogares pobres.

Los informes trimestrales de ejecución de los proyectos de desarrollo rural del PRONADERS entre 2002 y 2007, teóricamente una inestimable fuente de información con fines evaluativos, no permite sin embargo cuantificar el número real de beneficiarios de la acción de todo el programa ni se diferencian entre beneficiarios de “arrastre” y nuevos beneficiarios, de tal manera que los mismos beneficiarios de un periodo posiblemente se vuelven a contabilizar en el próximo. Además cada componente de los proyectos atiende a los mismos beneficiarios desde sus propias metas y reporta su atención, la cual es también agregada con la acción de otros componentes. De esta manera no se conoce con certeza ni la cobertura ni menos el impacto de los servicios del PRONADERS en relación con los pobres rurales.

6. LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL. LAS TRANSFERENCIAS. EL PRAF

Un país con una incidencia tan pronunciada y persistente de pobreza, especialmente extrema, requiere de una política de protección social explícita y de una organización institucional adecuada para organizar su oferta y responder a la demanda. Honduras ha carecido de dicha política, entendida como un conjunto de lineamientos que articule de manera sistemática las acciones que aisladamente se ejecutan. Entre 2006 y 2008 se inició un proceso formulación de una propuesta, la que no fue sancionada. Una política aprobada obligaría a la organización de un sistema de protección social con su correspondiente estructura. A lo largo de la década, han persistido varios programas en distintos organismos que ejecutan sus acciones de protección social de manera aislada y sin un enfoque compartido.

Una de los factores que incide en esta situación, son las características clientelistas de la política partidaria. El logro de caudal político electoral es muy provechoso usando los programas de protección social, ya que los pobres son numerosos, y además, sensibles a los beneficios que dichos programas ofrecen. Ya en el documento de la 2ª revisión y actualización de la ERP se reconoce este problema al incluir la petición de la Sociedad Civil (proveniente de los procesos de consulta) que decía: “Asegurar la *transparencia, despolitización e igualdad* en la entrega de bonos...” y además “Reorientar acciones del PRAF, para que no generen dependencia y contribuyan a reducir la pobreza”²⁵.

²⁴ Informe N° 35622-HN, HONDURAS REPORTE DE POBREZA Logrando la reducción de la pobreza. (En dos volúmenes) Volumen I: Reporte Principal 30 de junio, 2006 Departamento de América Central Región de América Latina y el Caribe. Cita: “Los programas de desarrollo rural también están bien focalizados, debido a que están concentrados geográficamente en áreas de alta pobreza”, página ix del informe.

²⁵ Página 7 de la versión actualizada de la ERP de 2005. En el documento se incluye la petición de la sociedad civil pero no se incluyeron medidas específicas para atender la petición. Las cursivas y negritas de la cita son nuestras.

Aunque no se cuenta con una política explícita y específica de protección social²⁶, como parte de la ERP se definió un “área estratégica” de fortalecimiento de la protección social para grupos específicos, asignado al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y al Programa de Asignación Familiar (PRAF) como responsables, el primero teniendo como misión la infraestructura (aulas escolares, centros de salud, alcantarillados, letrinas, sistemas de agua potable, etc.) y el segundo como responsable de los bonos y transferencias directas a los hogares pobres. En este estudio se ha dado prioridad al análisis del PRAF por la naturaleza directa de su acción hacia los pobres por la vía de transferencias directas.

6.1. *La institucionalidad*

El PRAF se creó en 1990 como entidad permanente.- Su acción la ha desarrollado con recursos nacionales y de préstamo, principalmente del BID.

En sus inicios, las acciones en materia de transferencias se conceptualizaban como “compensación social” frente al impacto negativo que sufrirían los trabajadores y sectores de menores ingresos a causa de las políticas de ajuste estructural. Esa ayuda representaba un compás de espera hasta que llegara una bonanza generalizada; ello iría acompañado de la privatización de empresas y servicios públicos, desregulación del mercado, reducción del tamaño del Estado, supresión de algunos sectores de la gestión pública (vivienda por ejemplo), etc. Esa perspectiva compensatoria llegó hasta inicios de la primera década del actual milenio.

Ya en el periodo de Gobierno 2006-2010 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito declarado de organizar una plataforma unificada de acción en el campo social; sin embargo hasta el momento (fines de 2012), los distintos programas y proyectos de protección social aún se encuentran localizados en diferentes organismos, sin una visión integrada y metodologías e instrumentos unificados, que permitan dirigir de manera eficaz los recursos y esfuerzos en una estrategia de reducción de pobreza, especialmente rural.

6.2. *Las acciones del PRAF en materia de transferencias*

La acción del PRAF se encuentra dispersa en varias líneas de acción bajo la modalidad de proyectos, que tienen correspondencia histórica con políticas focalizadas (madres, niños desnutridos, mujer productiva, adulto mayor, jóvenes, etc.) y sus diversas fuentes de financiamiento, la que se mantiene en una especie de inercia institucional.

La variedad en este caso no es señal de multiplicidad en la acción sino que de dispersión y escasa posibilidad de causar impactos sustantivos en la pobreza extrema. Así coexisten en el PRAF²⁷ 13 proyectos financiados tanto por fondos nacionales (51%) como externos (49%)²⁷.

Actualmente el principal programa en vigencia, el Bono 10,000 se ejecuta por parte de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial y tiene un alcance mayor respecto a montos y número de beneficiarios. El

²⁶ En 2008 se logró formular y consensuar a nivel técnico un documento de propuesta de Política de Protección Social, el cual quedó sin ser aprobado por los niveles políticos.

²⁷ Los principales proyectos que ejecuta son: Bono Mano Amiga/ Mano Solidaria, Bono Juvenil, Bono Materno Infantil y Bono Escolar Primero a Sexto Grado (Bono 10 Mil), Bono Tercera Edad, Bolsón Escolar, el Proyecto Fomento de Empresas Autogestionarias para Mujeres de la zona Rural, Desarrollo Integral de la Mujer, los Comedores Solidarios Autogestionarios, Jóvenes Emprendedores, Fondo de Apoyo a la Micro Pequeña y Mediana Empresa, Programa Integral de Protección Social y el Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social” (Informe de avance físico y financiero del PRAF al IV trimestre de 2010 por la SEFIN).

bono 10,000 significa pasar de transferencias exiguas a un monto de cerca de 500 US\$ anuales, que si debieran tener impacto en los ingresos de los hogares.

Dado que el programa es de reciente creación y aún no se han hecho evaluaciones, no es posible emitir juicios sobre el mismo. Sin embargo las situaciones y variables que han incidido en los demás programas de bonos, y que ponen en riesgo una correcta focalización hacia los más pobres, no han cambiado, por lo que el programa requerirá de medidas especiales de cambio institucional para poder lograr sus propósitos y metas.

Como puede verse en el anexo B y C el número de beneficiarios y la inversión destinada desde 2000 a 2010 es variado e irregular en cuanto a metas y montos. Los datos totales a los que se tuvo acceso son de la oferta pero no de la demanda, lo que hace difícil valorar el resultado presentado.

El PRAF ha venido con una dinámica pro pobre en ascenso y en mejoramiento desde sus primeras experiencias en bonos hasta el 2006, año en el que se inicia un proceso de readecuación institucional para mejorar sus metodologías de focalización y de seguimiento. Dicho proceso se ha realizado teniendo como base las experiencias y requisitos desarrollados por la ejecución de los proyectos con fondos de préstamo del BID. En el 2006 se inicia una reforma institucional del PRAF.

La reorganización del PRAF planteó la transición hacia una institución especializada en transferencias condicionadas, dirigiendo un único Programa, con dos grandes líneas estratégicas: Rural y Urbana. Además se ha buscado la consolidación de la cartera de proyectos en un solo programa, conforme al ciclo de vida, así como asegurar una adecuada focalización y selección de beneficiarios con base en el Registro de Hogares (SIRBHO).

El Bono Materno Infantil, uno de los primeros bonos del PRAF, y que tiene condicionalidades en materia de educación y salud, dispone de datos que permiten estimar la atención con base en promedios anuales, como se aprecia en el Cuadro 11.

Cuadro N° 7
Total beneficiarios e Inversión Bono Materno Infantil 1990/2005 PRAF

	Total Beneficiarios	Monto Lps.	Monto U\$
Total	1,491,137	766,994,400.00	56,209,957.51
Promedio Anual	93,196	47,937,150.00	3,513,122.34

Fuente: Informes de PRAF, elaboración propia.

Cuadro N° 8
Costo Bruto por beneficiario, PRAF de 2000 a 2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Inversión	227,895.1	240,187.8	218,728.5	258,495.1	258,781.1	367,065.0	325,986.7	425,440.4	580,666.4	509,142.6	549,863.7
Total de Beneficiarios	467,074	523,352	289,870	315,746	364,503	628,476	566,977	672,619	969,744	868,051	1,002,922
Promedio por Beneficiario (L.)	487.92	458.94	754.57	818.68	709.96	584.06	574.96	632.51	598.78	586.54	548.26

Fuente: Informes de PRAF, elaboración propia.

A partir de las estadísticas del PRAF se puede concluir que se trata de una acción de cobertura bastante amplia, esto es una media de 600 mil beneficiarios entre 2000 y 2010, con un presupuesto medio de 360 millones de lempiras en ejecución (18.9 millones de US\$ a la tasa de cambio interbancaria).

Se requiere sin embargo hacer algunas distinciones de acuerdo a los distintos proyectos del PRAF. Por ejemplo, el proyecto de Bolsones Escolares no tiene el mismo alcance que la entrega de dinero en efectivo como transferencia para protección social a los hogares pobres y extremadamente pobres. Es importante en este punto señalar que los datos globales disponibles sobre beneficiarios no permiten discriminar entre rural y urbano ni por tipos de hogares, lo que limita evaluar su impacto específico en pobreza rural.

Aun cuando se han hecho inversiones y se han iniciado esfuerzos para constituir un registro seguro y confiable de beneficiarios, existen aún serias insuficiencias, que debieran ser solucionadas rápidamente, dado el alcance y la magnitud que significa el Bono 10,000 que se aplica desde 2010 como programa masivo de transferencias condicionadas.

Es importante anotar que aunque el PRAF ha tenido una acción bastante amplia sus diferentes proyectos tienen distinto alcance y cobertura tanto espacial cuanto programática. Algunas poblaciones específicas, como indígenas, mujeres y jóvenes por ejemplo, no tienen una cobertura nacional y de amplio alcance. Por su parte los proyectos de BID/PRAF si bien han sido mejor estructurados han tenido una cobertura muy localizada en los llamados municipios más pobres, lo que significa dejar sin atención a población pobre y en extrema pobreza que vive en municipios con mejores indicadores sociales.

6.3. Montos de los Bonos en relación al Ingreso

La trayectoria de los montos de los bonos desde su creación muestra, la evolución del concepto desde el cual se hacen las transferencias. Tomando como ejemplo el "Bono Materno (Cuadro 13) de 1997 a 2006, las transferencias alcanzaban un valor de US\$ 3.10 mensual (hasta un máximo de 3 por familia) lo que si bien era una ayuda estimada por los beneficiarios, no tenía un impacto sustantivo en los ingresos de las familias en extrema pobreza. A partir de 2010, cuando el monto de las transferencias aumenta de modo significativo, esas familias beneficiarias debieran mejorar significativamente su situación socioeconómica.

Cuadro N° 9
Evolución monto (L. y US\$ corrientes) de Bono Materno 1990 2010

Año	Monto mensual por beneficiario	Monto anual por beneficiario
1990-1994	L.20.00 (U\$4.57)	L.240.00 (U\$54.8)
1995	L.30.00 (U\$3.1)	L.360.00 (U\$37.2)
1996	L.40.00 (U\$3.4)	L.480.00 (U\$40.8)
1997-2006	L.50.00 (U\$3.10) x 12 meses	L.600.00 (U\$37.7) con máximo de 3 beneficiarios por familia= L. 1,800.00
2007-2009	L.95.00 (U\$ 4.99)	L.1,150.00 (US\$ 60.00)
2010 ¹		L. 5,000.00 (US\$ 262.8)

Fuente: PRAF y elaboración propia. Cálculos en US\$ a tasa interbancaria.

7. Políticas de empleo

En Honduras las políticas de empleo y salario, que se establecen anualmente en general no sea aplican al mundo rural, especialmente a los trabajadores pobres en sus distintas modalidades de empleo.

La Ley de Reforma Agraria de 1975 con las correspondientes formas de renta (pagos en trabajo, dinero o especie), y a su vez derivadas de la relación latifundio-minifundio, fue disminuida en su aplicabilidad.

Con la aprobación de la Ley de Modernización Agrícola quedaron derogadas muchas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, que regulaba algunas formas vinculadas al trabajo servil (arrendamiento, colonato, aparcería) a la vez se liberalizó el mercado laboral rural. Esto hizo renacer la vigencia de modalidades de empleo rural que podrían ser calificadas como “tradicionales” (otros enfoques sociológicos las llamarían precapitalistas, semifeudales, etc.). Hasta ahora no se ha investigado ni se conoce exactamente el impacto que tuvo ese cambio de legislación sobre el mundo rural y la realidad de la pobreza en una gran proporción de hogares rurales. Actualmente las disposiciones que establecen salarios mínimos y otras condiciones del empleo no tienen ninguna aplicación en el mundo del trabajo de los hogares rurales.

En el 2006 se elaboró una propuesta para un Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el cual carece completamente de líneas de acción objetivos y metas para el mundo rural tal como está estructurado.

En Honduras las relaciones laborales están legalmente regidas por el Código del Trabajo de 1962, el cual fue pensado en términos de regular el empleo individual de tipo urbano y las contrataciones colectivas las empresas bananeras, que en ese momento requerían de una normativa que bajara las tensiones con los obreros agrícolas. Desde ese momento no se ha hecho ninguna revisión de dicho código, el cual ya no tiene vigencia real frente a las realidades que han cambiado profundamente desde entonces. Formalmente el Código del trabajo aplica a toda relación laboral pero en el agro solamente se aplica a aquellas empresas de corte moderno que se dedican a la explotación con fines de exportación. La totalidad del trabajo que se realiza bajo otras modalidades, como las que aquí se han considerado, están completamente fuera de este marco legal.

D. COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES RURALES POBRES

La visión y la implementación de la ERP fueron fragmentadas y sesgadas a lo sectorial agrícola. Si bien se reconoció que la pobreza y especialmente la pobreza rural era un fenómeno multicausal, la estrategia consideró en la práctica una sola dimensión, la producción agropecuaria. Además de esta inconsistencia, la ERP careció de eficacia al dispersarse en múltiples acciones y sus recursos no fueron focalizados de manera prioritaria en los pobres rurales.

En efecto, la ERP terminó siendo un grupo de proyectos sin focalización ni consideración de las características específicas de los hogares rurales y sus potencialidades. Dado que no tenía una base conceptual y metodológica acerca de las características específicas que asume el empleo y el ingreso como determinantes de la pobreza rural, su acción no tuvo mayor incidencia en la pobreza rural. Los programas de fomento productivo por su parte, no han corrido mejor suerte. El programa Bono Tecnológico, por ejemplo, fue ejecutado desconectado de otras políticas de atención a los pobres rurales, con fuertes problemas de transparencia y rendición de cuentas, sin un enfoque del desarrollo rural, prevaleciendo en cambio la obtención de metas de ampliación de área sembrada y aumento de producción, sin tomar en cuenta la articulación con otras acciones dirigidas a apoyar de manera más integral el hogar rural. Prueba de ello es

que al analizar los informes de seguimiento del Bono Tecnológico solamente se encuentran referencias a insumos distribuidos, costo de los mismos, área sembrada y volúmenes de producción. El poblador rural con sus características propias y las relaciones con su medio ambiente económico, social y ambiental no están en la visión del programa.

En el caso del PRONADERS, aunque declaró entre sus objetivos la consideración de los pobres rurales, en la práctica su acción estuvo focalizada en pequeños y medianos agricultores no pobres, llamándoles eufemísticamente “pobres con potencial” (posiblemente pobreza relativa o hogares con riesgo de caer bajo la línea de pobreza). A esto contribuyó que los grandes proyectos de PRONADERS (por ejemplo: Reactivación de la Economía Rural con BID), en la medida que definió un menú de proyectos a financiar, como por ejemplo los Centros de Recolección y Enfriamiento de Leche (CRELES) que por su naturaleza y alcance estaban concebidos para beneficiar a medianos y pequeños ganaderos, impuso implícitamente una exclusión de los pobres rurales. Además la mayor parte de sus acciones productivas se concentraron en la actividad agrícola y no se consideraron actividades que generan ingreso no agrícolas para la población rural pobre.

- De este señalamiento crítico están fuera algunos proyectos como Lempira Sur (FAO), el Programa CARE Extensa y otros programas, localizados en zonas de ladera de la región occidental del país, que trabajaron con un enfoque integral de comunidad rural y con una perspectiva de medios de vida, aun cuando no tenían el monto de recursos que tenían los proyectos de préstamo de los entes financiero internacionales. Además sus resultados no fueron absorbidos como política pública para aplicar en situaciones similares.
- Las acciones de desarrollo rural y trabajo con pobres rurales que aquí se analizan en general tendieron a no considerar a los asalariados rurales. Y por otra parte, en el caso de los apoyos productivos, una de las mayores limitantes de la acción fue el requerimiento de acceso a la tierra, de la cual están desprovistos generalmente los asalariados.

Un fuerte factor de exclusión de los pobres rurales aun en los programas y proyectos que se han aprobado y puesto en marcha para ellos, como beneficiarios expresos, lo constituyen los criterios y normativas legales y administrativas tanto de la institución cooperante como del país. Lo antes señalado se refiere a que por razones legales o contables (transparencia /rendición de cuentas) se establecen requisitos para el apoyo al beneficiario que automáticamente segrega los más pobres que carecen de posibilidades de cumplirlos. Nos referimos a títulos de tierras, documentos de identidad, antecedentes financieros, etc.

Un claro ejemplo de lo anotado son los mecanismo de financiamiento rural, que aunque tengan exigencias mínimas, las mismas operan como factores de exclusión, ya que los pobres en general no acceden a la institucionalidad vigente (Registro Nacional de las Personas, Registro de Propiedad, uso de los recursos de su entorno por ejemplo forestales, etc.). Precisamente son pobres también por exclusión de lo que podría denominarse carencia de “capital institucional”.

Los sistemas de identificación y registro de beneficiarios rurales son cruciales para el diseño y puesta en marcha de acciones de reducción de pobreza rural, y sin embargo no han tenido a los largo de la década una prioridad efectiva. La mayor parte de programas de desarrollo rural no lograron realizar sus líneas de base e iniciaron sus acciones apoyados en criterios no necesariamente acordes con los objetivos declarados en los marcos conceptuales de los proyectos, aun cuando hayan trabajado en las zonas definidas como pobres.

En el caso de las políticas de protección social, que en su mayor parte consisten en bonos y condicionales cruzadas, han venido evolucionando lenta pero positivamente hacia mejores enfoques y metodologías de focalización de beneficiarios, lo que requiere de un avance más profundo para lograr mayor coherencia y tener impactos de fondo. El país desde 1990 ha generado experiencia, pero es necesario asumir los siguientes desafíos:

- Mejor control social de las políticas. Aunque los sistemas políticos clientelistas son redes de relaciones en las cuales los pobres están comprometidos, es necesario ampliar los mecanismos de control social para minimizar la influencia de la política partidista que genera sesgos en la identificación y selección de beneficiarios (y también áreas de trabajo) a nivel local, lo que es urgente en un país con los niveles y características de la pobreza que tiene Honduras.
- La articulación de las acciones de la política de protección social es importante porque la limitación de los recursos y la amplitud de la demanda, no permite tener un abanico demasiado amplio de transferencias en materia de protección social.

E. CONCLUSIONES

La sociedad hondureña no ha podido encontrar un camino exitoso en el combate a la pobreza y especialmente la pobreza rural durante la década. Las políticas públicas que se han aprobado y ensayado pueden ser aceptables desde un punto de vista declarativo y están en relativa consonancia con las líneas establecidas en el plano de la cooperación para el desarrollo. Existen sin embargo condicionantes históricos que son mucho más profundos y que tienen que ver con la articulación compleja entre sistema político y sistema económico, que es la clave para que estas políticas declaradas y aprobadas resulten efectivas, en la medida que no se vean subsumidas en una dinámica que no favorece realmente a los pobres y especialmente a los pobres rurales, como queda manifiesto después de contrastar los esfuerzos y recursos disponibles *versus* los índices de pobreza existentes.

Lo enunciado coloca un fuerte desafío a la generación de conocimiento que permita analizar los problemas de pobreza y políticas públicas, incorporando la dimensión política propiamente dicha, a fin de trazar estrategias más efectivas para el apoyo a la población en condiciones de pobreza. En Honduras, parece evidente que la magnitud y complejidad del problema de la pobreza rural, reclama cambios en los modelos de conducción de la sociedad global, mismos que van más allá de los alcances de la política pública nacional, considerada desde sus aspectos técnicos, que en buena medida han dependido de la cooperación internacional para el desarrollo, que en este sentido, ve mermado el logro de sus objetivos y mandatos.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza como principal política de la década, es un ejemplo perfecto y específico de lo antes expresado ya que no puede presentar resultados coherentes con sus objetivos y metas, especialmente respecto a la pobreza rural.

En términos de la relación entre las políticas públicas macroeconómicas y sociales se puede verificar que los modelos de crecimiento impulsados están totalmente disociados de las políticas sociales, por lo cual no logran, por sus características excluyentes, bajar la incidencia de la pobreza en general y la rural en particular. El papel de las políticas públicas en materia de empleo y salarios, especialmente salario mínimo para el sector rural, no juegan un papel importante, lo que se traduce en una carencia absoluta de seguridad social en el agro del país, con excepción de las zonas donde operan las empresas para la exportación, que tienen sectores obreros organizados y protegidos bajo la contratación colectiva.

En términos más específicos se puede relevar lo siguiente:

1. La mayor parte de hogares de Honduras todavía vive en la zona rural y la mayor parte de esos hogares son pobres. La pobreza en Honduras es esencialmente rural y eso significa que las políticas de reducción de la pobreza debieron estar enfocadas prioritariamente en las zonas rurales.
2. La ERP como política pública no alcanzó en el caso de Honduras sus metas propuestas en materia social, particularmente en materia de reducción sustantiva de la pobreza rural. Aunque las metas comprometidas en la ERP eran para toda la sociedad hondureña, su alcance significaba el logro de mejores indicadores sociales para la zona rural, los que en su mayor parte no se alcanzaron. El examen de su diseño y ejecución muestra sus límites como estrategia de reducción de pobreza rural.
3. La dispersión en la ejecución de los objetivos y metas de la ERP podrían haber sido enfrentados a través de una dirección institucional o instancias de coordinación que le diera la coherencia y complementariedad de la cual careció. La llamada sociedad civil, que en el caso de Honduras se ha restringido principalmente al mundo de las ONG, no logró el suficiente empoderamiento para dar un seguimiento al proceso de planificación y ejecución operativa de toda la ERP, que tal vez hubiera permitido mejores resultados en la reducción de la pobreza rural. La Estrategia ERP desde sus inicios se conformó como una sumatoria de proyectos de cooperación, algunos en ejecución y más otros nuevos, los que por sus marcos administrativos y normativas operacionales hacían muy difícil su articulación.
4. La decisión de juntar proyectos que habían tenido un origen disímil, incluso antes de la propia ERP, y denominarlos “Área Programática de Pobreza Rural”, sin un proceso de ajuste y readecuación, significó en la práctica la renuncia a establecer una estrategia de reducción de pobreza rural, ya que cada proyecto tenía metas y alcances parciales, y en cierto modo diferenciados y, aunque estaban dirigidos a regiones y área territorialmente definidas como de pobreza, en general no tenía impactos importantes para esa población objetivo.
5. Por lo general la acción del PRONADERS se orientaba a lo que explícitamente llamaron “pobres con potencial” (pobreza relativa) pero en realidad su foco fue preferentemente el de los no pobres rurales.
6. No se ha realizado una evaluación de la ERP que permita identificar de manera precisa, amplia y profunda las causas del fracaso de la misma, especialmente en materia de pobreza rural. Las evaluaciones que se han hecho (2004, 2006) por organismos internacionales han adolecido de no cuestionar las bases del diseño de la ERP, causa básica del fracaso, aunque no la única.
7. Las políticas públicas de desarrollo rural que comprenden objetivos de reducción de pobreza rural, así como las dirigidas a los hogares rurales por la vía de protección social, mediante transferencias condicionadas, no cuentan con una institucionalidad organizada al modo de un sistema, con enfoques y líneas de acción armonizada.
8. La atención de las zonas rurales por parte de las políticas respectivas se ha hecho mediante dos vías: la vía productiva y la vía social, mismas que han permanecido bifurcadas institucionalmente y programáticamente a lo largo de la pasada década y lo que va de la presente. El área programática de la ERP denominada: “Fortaleciendo la Protección Social para Grupos Específicos”, aunque trabaja en áreas rurales y declara dirigirse con preferencia a los pobres, no cuenta con una visión de conjunto sobre la pobreza rural y su dinámica, y carece de articulación con otras áreas de trabajo dirigidas al mundo rural, como por ejemplo los proyectos de desarrollo rural del PRONADERS, a fin de crear las necesarias sinergias. Esto implicó una segmentación de las políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural.
9. La unidad de trabajo “proyectos”, con organización administrativa y técnica especialmente segregada de las estructuras organizativas del aparato público, además de los altos costos, constituyen una sumatoria de acciones ineficaz para sacar de la pobreza a la mayoría de los hogares rurales en esa condición, máxime que sus procedimientos y requisitos administrativos en algunas áreas críticas tienden a generar obstáculos y en general excluir a los más pobres.
10. La mayor parte de los enfoques y metodologías de desarrollo rural que se aplican, al enfatizar en opciones productivas agropecuarias, no han podido abrir espacio a la promoción de empleo e ingreso no agrícolas.
11. El país no ha contado con una política expresa de protección social, si bien no carece de acciones en esta línea. Lo que adolece más bien es de un sistema organizativo institucional unificado, que resuelva

el problema de la dispersión y atomización de las acciones. Aunque el país ha acumulado una buena experiencia en la ejecución de este tipo de programas, todavía tiene serias limitaciones en aspectos como la identificación y selección de los beneficiarios adecuada a una focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres.

12. Las políticas públicas, tanto de desarrollo rural como de protección social, han incluido objetivos de apoyo a la mujer rural, como parte de la política de género que se encuentra vigente, pero las acciones han sido tímidas, especialmente en relación a las mujeres jefas de hogares pobres, que enfrenta situaciones especialmente difíciles.
13. Aun cuando las remesas constituyen la principal fuente de divisas del país y tienen un papel importante en el ingreso de algunos tipos de hogares, no hay una política que procure ayudar a las familias a potenciar estos recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- D'ANS A. 2007, "Honduras. Difícil emergencia de una nación, de un Estado". Renal Video Producción. Traducido del francés. Quinta edición. Tegucigalpa.
- CORNALLY, J., CROWLEY, T., O'NEILL, S. 2004, "El Impacto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Sector Rural en Honduras y Nicaragua". Trocaire y Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Tegucigalpa, Honduras.
- FORO NACIONAL PARA LAS MIGRACIONES EN HONDURAS-FONAMIH 2007, "Remesas Familiares en Honduras". Tegucigalpa, Honduras.
- GOBIERNO DE HONDURAS, 2001, "Estrategia para la Reducción de la Pobreza". UNAT/SDP. Honduras.
- GOBIERNO DE HONDURAS 2001, "Evidencias del proceso participativo de formulación de la ERP". UNAT/SDP, Tegucigalpa, Honduras.
- GOBIERNO DE HONDURAS 2003, "Marco Conceptual, Metodológico y Operativo para la implementación de la ERP". Unidad de Apoyo técnico (UNAT)/ Secretaría del Despacho Presidencial (SDP). Tegucigalpa, Honduras.
- GOBIERNO DE HONDURAS 2003, "Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza". (UNAT/SDP) Tegucigalpa, Honduras
- GOBIERNO DE HONDURAS 2006, "Migración, Mercado de Trabajo y Pobreza en Honduras". SDP /UNAT, Tegucigalpa, Honduras.
- KATZ S. 2008, "Escenarios Macroeconómicos Desafíos 2008-2010". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tegucigalpa, Honduras
- PÁEZ DE BARROS, R; De CARVALHO, M. y FRANCO S. 2006, "Pobreza Rural en Honduras: Magnitud y Determinantes", Alin Editores, Tegucigalpa, Honduras.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA 2004. "Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras". Tegucigalpa, Honduras.

ANEXOS

Anexo "A" Listado de personas entrevistadas por cargo e institución y fecha de entrevista

1. Licenciado Julio Raudales. Viceministro de SEPLAN y ex Director de UNAT/SDP. 24 de mayo de 2011.
2. Licenciado Carlos Zelaya. Ex Representante y Oficial de Programas de FAO. 25 de mayo 2011.
3. Sr. Gilberto Ríos Director de FIAN. 25 de mayo.
4. Licenciado Fernando García Rodríguez. Ex Ministro Comisionado de la ERP 29 de mayo.
5. Sr. Ian Cherret, Representante de FAO 5 de junio de 2011.
6. Ingeniera Mayra Falk. UNAH y pionera en Desarrollo Rural 11 de julio de 2011.
6. Dr. Rafael del Cid. Consultor y Experto en Desarrollo Social.

Anexo "B" Beneficiarios Totales de los proyectos de PRAF 2000-2010

PROYECTOS PRAF	BENEFICIARIOS										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bono escolar de Primero a Sexto Grado (2010 Apoyo Bono 10 MIL)	74.707	74.769	84.960	74.200	65.898	120.260	160.872	159.670	257.532	267.872	258.412
Bono escolar Ampliado	29.860	29.799									
Bono Materno Infantil (2010 Apoyo Bono 10 MIL)	70.859	58.673	65.002	48.666	50.979	142.649	241.308	239.508	386.298	401.808	387.618
Bono Nutricional	29.686	26.246									
Bono de la tercera edad	11.235	11.167	12.334	32.514	24.166	35.738	46.666	46.666	54.303	52.493	61.528
Bolsón escolar	127.358	217.294	30.304	29.850	28.576	134.032	66.666	52.500	70.000		70.000
Proyecto PRAF/BID Fase II/Nº 1026 Y 1568 (2006)	105.378	98.397	89.577	107.448	98.350	125.325		100.265	100.265	110.000	
Proyecto Apoyo Integral a la Red de Protección Social BID N° 2096 (Bono 10 MIL)											162.405
Proyecto HON/98/011	1.866	1.148									
Proyecto HON/98/029	7.800										
Desarrollo Integral de la Familia			2.118	15.489	86.174	12.017	177.26	193.16	16.000	5.131	8.959
Mano amiga/Mano Solidaria				230	600	580	5.470	5.205	5.000		2.750
Fomento de Empresas Autogestionarias para Mujeres en Zonas Rurales							269	564	3.500	3.437	3.207
Desarrollo Integral de la Mujer (DI-Mujer)	8.325	5.859	5.575	7.349	9.760	11.075	12.100	13.625	13.100	13.390	11.003
Focalización de Niños(as) adolescentes y mujeres en Áreas Urbanas.									150		
Suplidoras de Abastecimiento Popular (hasta 2005) (Comedores Solidarios)						46.800	15.900	34.800	63.096	13.920	37.040
Jóvenes Emprendedores								500	500		
Apoyo al Monitoreo y Seguimiento de la Red de Protección Social.											
Total de Beneficiarios	467.074	523.352	289.870	315.746	364.503	628.476	566.977	672.619	969.744	868.051	1.002.922

Anexo "C" Ejecución Financiera de los Proyectos PRAF años 2000-2010

PROYECTOS PRAF	Total de ejecución Financiero										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bono escolar de Primero a Sexto Grado (2010 Apoyo Bono 10 MIL)	36.602,1	37.384,5	35.300,0	38.304,6	25.618,1	23.721,6	89.954,40	88.677,7	87.037,20	146.009,2	131.335,6
Bono escolar Ampliado.	14.747,0	14.899,5									
Bono Materno Infantil (2010 Apoyo Bono 10 MIL).	40.181,4	33.799,7	33.360,0	23.576,3	21.719,6	22.829,5	82.983,60	82.969,0	130.010,00	171.072,5	151.686,5
Bono Nutricional.	15.000,0	15.000,0									
Bono de la tercera edad.	6.700,0	6.700,0	7.400,2	16.824,8	14.000,0	21.442,8	28.000,00	28.000,0	34.043,60	36.916,9	36.916,9
Bolsón escolar.	8.493,5	14.672,6	1.000,0	2.000,0	2.000,3	-	4.999,90	4.997,4	7.000,00	-	7.867,0
Proyecto PRAF/BID Fase II/Nº 1026 Y 1568 (2006).	76.550,8	100.098,7	126.161,9	134.205,4	143.743,1	220.212,9	25.770,40	101.797,4	190.253,50	70.027,4	28.805,6
Proyecto Apoyo Integral a la Red de Protección Social BID Nº 2096 (Bono 10 MIL)			-	-	-	-	-	-	-	-	119.153,7
Proyecto HON/98/011.	9.281,7	2.455,9									
Proyecto HON/98/029.	1.032,1										
Desarrollo Integral de la Familia.			2.740,0	27.695,1	18.500	27.075	39.871,9	39.654,8	38.646,9	19.232,5	37.573,9
Mano amiga/Mano Solidaria.			-	2.689,0	4.000,0	2.963,1	4.788,00	4.980,9	4.503,80	-	5.656,5
Fomento de Empresas Autogestionarias para Mujeres en Zonas Rurales.						9.773,9	1.257,50	6.724,8	26.140,90	19.463,3	3.455,0
Desarrollo Integral de la Mujer (DI-Mujer).	19.306,5	15.176,9	12.766,4	13.199,9	13.200,0	13.200,0	31.623,10	38.248,9	34.978,80	35.100,3	21.042,3
Focalización de Niños(as) adolescentes y mujeres en Areas Urbanas.						388,6	11.688,20	4.888,6	2.315,10	1.583,5	
Suplidoras de Abastecimiento Popular (Hasta 2005)/Comedores Solidarios.					16.000,0	25.457,6	5.049,70	14.791,0	14.630,60	8.055,7	6.370,7
Jóvenes Emprendedores.			-	-	-	-	-	9.249,3	9.443,60	1.093,7	-
Apoyo al Monitoreo y Seguimiento de la Red de Protección Social.								460,6	1.662,40	587,6	-
TOTAL INVERSION	227.895,1	240.187,8	218.728,5	258.495,1	258.781,1	367.065,0	325.986,7	425.440,4	580.666,4	509.142,6	549.863,7

¹ Comprende la mitad del Bono 10,000 (10,000 L. por beneficiaria) ya que los otros 5,000 corresponden a condicionalidades no maternales y si educacionales.

Capítulo XI

Caso Nicaragua^(*)

RICARDO ESTRADA^(**)

^(*) Este trabajo fue encargado al autor por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, que gentilmente autorizó a FAO-RLC su publicación en este libro. Puesto que no se realizó en el marco del proyecto “Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina”, tiene algunas diferencias parciales de metodología y formato respecto a los demás capítulos de este libro, pero en lo básico se asemeja bastante, por lo cual incluyó como un caso-país más.

^(**) Candidato a Doctor en Economía por la Paris School of Economics. Consultor internacional.

PERFIL DE LA POBREZA RURAL EN NICARAGUA

La pobreza y la desigualdad en el consumo siguen siendo fenómenos extendidos en el país, si bien en el periodo 2005-2009 se presentaron avances en ambos rubros.

Entre 2005 y 2009, la tasa de recuento de pobreza se redujo en 5.8 puntos porcentuales y la de pobreza extrema en 2.6 puntos porcentuales.

El coeficiente Gini de desigualdad en el consumo disminuyó de .41 a .37.

Aún así, el 42.5% de la población nicaragüense vive en situación de pobreza y el 14.6% en pobreza extrema.

La pobreza extrema es preponderantemente rural.

El 26.6% de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza extrema, por 5.6% de la población urbana.

El 39% de la población en pobreza extrema radica en el sector rural de la región Central (el cual contribuye con apenas el 19.4 por ciento de la población total).

La economía, y los hogares, mantienen una vocación agropecuaria, pero frecuentemente está asociada a un nivel de bienestar y productividad precario.

Una tercera parte de la población ocupada del país (32.8%) y casi el 70% de la población rural ocupada se emplea en el sector agropecuario.

La mayoría tiene una preparación formal limitada, el 85% cursó como máximo la primaria y apenas el 1.6% cuenta con estudios universitarios.

En el ámbito rural, quienes cuentan con estudios secundarios y universitarios ganan en promedio 33 y 90 por ciento más, respectivamente que personas de edad y región de residencia comparables, pero sin escolaridad alguna.

La falta de preparación formal puede limitar la productividad y los salarios de los trabajadores en el sector agropecuario, pero puede no ser el único rezago en materia de productividad.

Las personas ocupadas en los sectores comercio, industria y servicios ganan en promedio entre 35% y 50% más que trabajadores del sector agropecuario de escolaridad, edad y región de residencia comparables.

No sorprende así, que el 63% de la población ocupada en el sector agropecuario viva en condiciones de pobreza y el 27% en pobreza extrema.

Los hogares en situación de pobreza enfrentan mayores limitantes para invertir en capital humano y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza

El 62% de los jóvenes en edad de estudiar el nivel secundaria que habitan en hogares en condición de pobreza no están registrados en la escuela, por 26% de los adolescentes de hogares no pobres.

Los hogares pobres tienden a ser de mayor tamaño y a tener, proporcionalmente, una presencia más amplia de niños y adultos mayores. Los hogares en situación de pobreza extrema se componen, en promedio, por 7 integrantes, con una razón de dependencia de 1.5 niños o adultos mayores por cada persona de entre 17 y 59 años de edad.

INTRODUCCIÓN

Nicaragua es uno de los países con menor renta per cápita de América Latina (de acuerdo a cifras del Banco Mundial, su ingreso nacional bruto per cápita en 2011 fue de \$2,840 dólares PPP, mientras que el promedio para la región Latinoamérica y el Caribe ascendió a \$11,595). Como otras naciones en un estado de desarrollo similar, una parte importante de su población vive aún en el ámbito rural (43 por ciento), frecuentemente ocupada en el sector agropecuario. Desafortunadamente, la población rural ha enfrentado de manera histórica condiciones de bienestar aún menores que su contraparte urbana.

Este documento tiene el objetivo de proveer un perfil actualizado de la pobreza rural en Nicaragua, que sirva como insumo en el proceso de definición del nuevo programa de oportunidades estratégicas nacionales del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas y, de manera más amplia, para la discusión pública sobre el alcance, características y estrategias necesarias para el abatimiento de la pobreza rural en el país.

Los estimados presentados son calculados –a menos que se mencione lo contrario– a partir de las bases de datos de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) en sus ediciones 2005 y 2009, llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) del Gobierno de Nicaragua. LA EMNV 2009 es la fuente oficial de información más reciente para el análisis de la pobreza en el país. Cuando es posible, los estimados son desagregados al nivel de las siete principales regiones geográficas en que se divide el país. Las características de la metodología empleada para el análisis están disponibles en el Apéndice A, así como las definiciones de los indicadores de pobreza y desigualdad utilizados. La estructura del documento es la siguiente:

En la sección 1 se describe la prevalencia y evolución de la pobreza y la desigualdad en Nicaragua en los años 2005 y 2009, se estima el costo mínimo total para abatir la pobreza y se ofrece un esbozo de la composición demográfica de los hogares en situación de pobreza.

En la sección 2 se presenta un perfil de la distribución del empleo por sector de la economía y se analiza la variación del ingreso laboral por nivel de escolaridad y sector de ocupación. De manera complementaria, en la sección 3, se caracteriza a los hogares que llevan a cabo producción agropecuaria propia y en patio. En la sección 4 se reporta la composición del ingreso de los hogares. En todos los casos, se presta atención a las variaciones existentes por condición de pobreza y zona de residencia.

En la sección 5 se realiza un análisis de la cobertura educativa en el país, con especial interés en el grado en que el logro escolar en los hogares rurales y pobres se asemeja al de sus contrapartes urbanas y no pobres.

En la sección 6 se describe la cobertura de una serie de programas sociales públicos y su alcance entre la población rural y en estado de pobreza. Se presta atención especial al programa público de combate a la pobreza “Hambre Cero”.

Finalmente, en la sección 7 se sintetizan los principales hallazgos encontrados y se presentan consideraciones finales.

1. EXTENSIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

1.1. Pobreza

La extensión y severidad de la pobreza en Nicaragua es un fenómeno amplio, particularmente entre la población rural.

El 43 por ciento de la población nicaragüense vive por debajo de la línea de pobreza general y el 17 por ciento de la línea de pobreza extrema. Si bien el mayor avance registrado en la reducción de la pobreza en el periodo 2005-2009 se presentó en las zonas rurales, se mantiene un claro contraste en la dimensión de la pobreza rural y urbana. El 63 por ciento de la población rural vive en situación de pobreza y el 27 por ciento en pobreza extrema, por 27 por ciento y 6 por ciento, respectivamente de la población urbana (ver Figura 1.1).

En la parte rural de las regiones Atlántico y Central la pobreza alcanza a casi el 70 por ciento de la población (Figura 1.2).

La concentración geográfica de la pobreza extrema en Nicaragua es tal que el 78 por ciento de la población en situación de pobreza extrema vive en localidades rurales (ver Cuadro 1.1) y el 39 por ciento reside en el componente rural de la región Central, a pesar de que esta habita solo el 19 por ciento de la población del país (Cuadro 1.2).

Para dar a estas cifras contexto, puede ser útil recordar que la línea de pobreza extrema representa el nivel de consumo per cápita necesario para adquirir una canasta de productos alimenticios que provee las necesidades mínimas calóricas diarias de una persona. En este sentido, puede pensarse como una pobreza alimentaria. La línea de pobreza general añade a este estimado una cantidad para cubrir necesidades esenciales de vivienda, transporte, vestimenta, salud y educación.

No solo una proporción mayor de hogares rurales viven en situación de pobreza, sino también la pobreza rural es más acentuada. La tasa de brecha de pobreza (P1) en las zonas rurales es de 23.2 por ciento, por apenas 7.1 por ciento en las zonas urbanas. En el mismo sentido, la tasa de severidad de la pobreza (P2) rural es de 11.1, por 2.8 de la urbana.

La tasa de brecha de pobreza (P1) mide el grado en que el consumo promedio de los individuos de una población está por debajo de la línea de pobreza (cero para los individuos no pobres). Por su parte, es posible pensar en la tasa de severidad (P2) como una brecha de pobreza que da un peso mayor a los individuos más pobres.

La interpretación de las cifras precisas que arroja el cálculo de las tasas P1 y P2 no es necesariamente intuitiva y las comparaciones entre subpoblaciones pueden ser imprecisas cuando estas tienen tasas de recuento de pobreza diferentes (como es el caso en este análisis). Por lo tanto, de manera complementaria, es ilustrativo tener presente que, en promedio, las personas en situación de pobreza en las zonas rurales tienen un nivel de consumo per cápita equivalente al 63 por ciento de la línea de pobreza general, mientras que el consumo per cápita de sus contrapartes urbanos asciende al 73 por ciento de la línea de pobreza.

Como ya se ha dicho, entre 2005 y 2009 se registraron avances alentadores en la reducción de la pobreza en el país, y se atenuó la amplia brecha urbano-rural en materia de pobreza.

A nivel nacional, la tasa de recuento de población en situación de pobreza se redujo durante este periodo en 5.8 puntos porcentuales y la de la población viviendo en pobreza extrema en 2.6 puntos porcentuales (ver Cuadro 1.1).

En el ámbito rural, la tasa de recuento de pobreza general disminuyó en 7 puntos porcentuales y la de pobreza extrema en 4 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de recuento de pobreza general retrocedió 4.1 puntos porcentuales en las zonas urbanas, mientras que la tasa de recuento de pobreza extrema urbana se mantuvo sin un cambio estadísticamente significativo al nivel del 5 por ciento.

En la mayoría de las regiones del país se registró una reducción en la proporción de la población en situación de pobreza; siendo la excepción Managua, que no obstante sigue siendo la región con la menor tasa de recuento de pobreza general, y la región Atlántico urbano. Por el contrario, solo en las regiones Central (tanto su dominio urbano como en el rural) y en la Atlántico Rural se presentó una disminución, estadísticamente significativa al nivel del 5 por ciento, en la tasa de recuento de pobreza extrema (ver Figura 1.2).

Lo presentado hasta ahora sugiere que la disminución en la densidad de personas entre las líneas de pobreza general y extrema –aquellos que son pobres, pero no pobres extremos– tuvo un rol importante en la reducción de la pobreza registrada entre 2005 y 2009. De manera consistente con esta apreciación, en el Cuadro 1.1 se puede observar al comparar la evolución de la tasa de brecha de pobreza (P1) y la tasa de severidad de pobreza (P2) que: 1) cuando existe, el cambio en ambas tasas es más claro cuando se mide la pobreza general que cuando se mide la pobreza extrema; y, en el mismo modo, 2) la reducción en la tasa (P1) tiende a ser mayor que en la (P2).

1.2. Desigualdad

En el mismo sentido que la dinámica de la pobreza descrita, se observa una disminución en la desigualdad en el consumo durante el periodo 2005-2009, tanto en el sector rural como en el urbano, medida por el coeficiente Gini, los coeficientes de entropía generalizada GE y las razones de consumo interpercentil que comparan el consumo de los percentiles en puntos extremos de la distribución del consumo.

De manera general, la disminución en la desigualdad del consumo registrada se explica por una tasa de crecimiento mayor durante este periodo del consumo de los tres primeros quintiles del consumo per cápita.

El coeficiente de Gini a nivel nacional pasó de .41 en 2005 a .37 en 2009, con reducciones similares en los ámbitos rural y urbano (ver Cuadro 1.3). La desigualdad en el consumo sigue siendo menor en las zonas rurales (Gini .31) que en las urbanas (Gini .35).

En todas las regiones del país se observa una disminución de la desigualdad en el consumo media a través del coeficiente Gini. En el extremo, el cambio observado es menor en la región Pacífico urbano y más acentuado la región Centro: en su componente urbano el coeficiente Gini pasó de .39 a .35, mientras que en el componente rural disminuyó de .33 a .28 (ver Figura 1.4).

El coeficiente de Gini es una medida de la (des)igualdad prevaleciente en una población que varía entre 0 y 1. Un valor de 0 representa igualdad total (toda la población tiene el mismo nivel de consumo(ingreso)), mientras que un valor de 1 indica desigualdad absoluta (todo el consumo(ingreso) está concentrado en un cuantil de la población). Este es uno de los indicadores más utilizados para medir la extensión de la desigualdad económica imperante en un país.

También en el Cuadro 1.3 se reportan diversas razones de consumo interpercentil, comparaciones entre el nivel de consumo en distintos puntos de la distribución. El cambio principal se observa cuando se comparan percentiles en los extremos de la distribución del consumo. Por ejemplo, la razón entre el consumo del percentil 90 (más rico) y el percentil 10 se redujo de 5.82 en 2005 a 5.2 en 2009. En contraste, las razones que comparan percentiles que están más cerca de la mediana de la distribución presentan reducciones menores o inexistentes.

En el Cuadro 1.4 se puede notar una disminución en los tres coeficientes de entropía generalizada estimados para medir la desigualdad en 2005 y 2009. Consistentemente con la dinámica descrita, el coeficiente GE(2) tuvo un decremento mayor que los GE(0) y GE(1).

El Cuadro 1.6 y, de manera visual, las curvas de incidencia del crecimiento proveen evidencia adicional para entender la disminución en la desigualdad encontrada (Figuras 1.5 y 1.6): El consumo en los percentiles más pobres (la mitad inferior de la distribución) creció, proporcionalmente, más que el consumo en los percentiles más altos. Por ejemplo, en el Cuadro 1.5 se puede observar que el consumo medio en los tres quintiles más pobres creció en alrededor del 10-11.8 por ciento en el periodo de estudio, por 4.8 por ciento en el cuarto quintil y 0.3 por ciento en el quintil más alto.

1.3. Abatimiento de la pobreza

En el Cuadro 1.7 se presenta un ejercicio de descomposición de la reducción de la pobreza, medida por la tasa de recuento, de acuerdo a la contribución de dos factores: el crecimiento del consumo per cápita y la reducción en la desigualdad registrada. A nivel nacional, se estima que ambos factores contribuyeron, aproximadamente, en proporciones similares a la reducción de la pobreza. De manera interesante, la mayor parte de la reducción de la incidencia de pobreza en el ámbito rural se explica por el crecimiento del consumo per cápita. En las zonas urbanas, en contraste, el cambio en la distribución del consumo tuvo una importancia mayor en la disminución de la pobreza.

Como la brecha de pobreza se calcula a partir la distancia entre el consumo de la población en situación de pobreza y la línea de pobreza, se le considera un indicador informativo del costo necesario para abatir la pobreza. Es importante considerar, no obstante, que esta interpretación está sujeta a supuestos muy restrictivos. Por ejemplo, que el Estado tiene información perfecta acerca de quiénes integran la población en condición de pobreza y cuál es su nivel de consumo, y que puede realizar transferencias a la población sin incurrir en costos de transacción y sin que estas provoquen una respuesta conductual en la población. Sin embargo, dentro de estas limitantes, a partir de la brecha de pobreza se puede obtener un estimado informativo del costo mínimo necesario para abatir la pobreza.

En el Cuadro 1.8 se presentan estimados del costo mínimo anual necesario para abatir la pobreza general y extrema a partir de los supuestos mencionados. Aquí como en el resto del documento se utilizan como unidad de medida del poder de compra dólares ajustados por paridad del poder adquisitivo a precios de 2012 (dólares PPP por sus siglas en inglés). Estos se calculan usando un tipo de cambio de mercado de 22.42 córdobas por dólar estadounidense con un factor de ajuste para la paridad del poder adquisitivo de 0.39, lo cual resulta en un tipo de cambio de 8.74 córdobas por dólar PPP a precios de 2012.

A nivel nacional, se estima que la brecha de pobreza total –utilizando como referencia la línea de pobreza general– equivale a 1,300 millones de dólares PPP de 2012. Por su parte, el costo mínimo estimado para abatir la pobreza extrema es de casi 200 millones de dólares PPP. Para el ámbito rural, estas cifras equivalen a 930 y 160 millones de dólares PPP, respectivamente. En el mismo cuadro se presentan estimados desagregados para las principales regiones del país.

1.4. Características sociodemográficas de los hogares en situación de pobreza

Realizar un perfil de los hogares en situación de pobreza es un procedimiento útil para entender qué hogares están en mayor riesgo de encontrarse en situación de pobreza y qué características potencialmente observables para un planeador de políticas públicas pueden ser útiles para identificarlos.

Las Cuadros 1.9 a 1.11 incluyen estimaciones de las tasas de recuento de pobreza según el nivel de escolaridad y el género del jefe(a) del hogar, y la composición demográfica del hogar. Esta información se desagrega en las Cuadros 1.12 y 1.13 para las principales regiones del país.

En primer término, destaca una fuerte asociación entre el nivel de escolaridad del jefe(a) del hogar y la situación de pobreza del hogar. Por ejemplo, la presencia de un jefe(a) de hogar con educación superior es prácticamente sinónimo de que el hogar no se encuentre en situación de pobreza. En contraste, 67 por ciento de los hogares con un jefe(a) de hogar sin escolaridad alguna se encuentran en situación de pobreza general y 28.6 por ciento en pobreza extrema.

El 89 por ciento de los hogares en condición de pobreza general y el 96 por ciento de los que se encuentran en pobreza extrema tienen un jefe(a) de hogar con escolaridad máxima de nivel secundaria. En contexto, el peso de estos hogares en el total de la población es del 70 por ciento.

Los hogares encabezados por una mujer tienen menores tasas de recuento de pobreza. El 38 por ciento de estos tienen un nivel de consumo per cápita por debajo de la línea de pobreza general y el 13 por ciento por debajo de la línea de pobreza extrema. En comparación, en los hogares con un jefe de hogar del sexo masculino estas cifras ascienden a 45 y 16 por ciento, respectivamente. Como los resultados que se presentan más adelante sugieren, esto se explica por diferencias en la composición de los hogares encabezados por mujeres y en su perfil de escolaridad y participación laboral. Destaca, al respecto, el aumento de 3.3 puntos porcentuales, entre 2005 y 2009, en la proporción de hogares con una mujer como jefe de hogar.

Finalmente, la incidencia de la pobreza es más grande en los hogares con mayor tamaño y número de hijos. El 72 por ciento de los hogares con tres o más hijos viven en situación de pobreza y el 40 por ciento en extrema pobreza. De manera similar, la tasa de recuento de pobreza en hogares con siete o más integrantes es del 67 por ciento y la de extrema pobreza de 29 por ciento.

En la práctica, la escolaridad y el género del jefe(a) del hogar, y la composición demográfica del hogar suelen estar correlacionadas. Por lo tanto, puede ser sumamente ilustrativo entender cuál es la asociación entre estas variables en su conjunto y el nivel de consumo per cápita del hogar.

En el Cuadro 1.12 se presentan los resultados de una regresión que asocia el logaritmo natural del consumo per cápita del hogar con una serie de variables sociodemográficas y geográficas. Es importante precisar que el interés de este análisis es descriptivo y que no se debe interpretar los coeficientes asociados a cada variable de una manera causal.

En las primeras dos columnas se presentan los estimados para los hogares urbanos y rurales, respectivamente. Como se puede apreciar, incluso controlando por variables como la escolaridad y el sector de ocupación del jefe(a) del hogar, el tamaño del hogar está asociado negativamente con el consumo per cápita del hogar.

Destaca que una vez controlando por las características listadas en el Cuadro 1.12, no se encuentra una correlación estadísticamente significativa, al 10 por ciento, entre el género del jefe(a) del hogar y el consumo per cápita del hogar.

Por su parte, el nivel de escolaridad del jefe(a) del hogar sí tiene una clara asociación con el consumo per cápita. Por ejemplo, *ceteris paribus*, tomando como referencia un hogar rural con un jefe(a) de hogar sin escolaridad, un hogar encabezado por un jefe(a) con primaria tiene en promedio un consumo per cápita 19 por ciento más alto, uno con educación secundaria 40 por ciento mayor y uno con estudios universitarios 83 por ciento más alto. En todos los casos, estos estimados son estadísticamente significativos al nivel del 1 por ciento. Los coeficientes correspondientes para el caso urbano son similares.

La fuerte asociación registrada entre escolaridad y bienestar no es algo nuevo, pero para entender mejor el vínculo entre ambas variables puede ser útil voltear la mirada hacia el mercado de trabajo.

2. MERCADO DE TRABAJO

La importante vocación agropecuaria de la economía nicaragüense se refleja en la distribución del empleo por sector económico. Una tercera parte de la población económicamente activa (PEA) se emplea en el sector agropecuario (32.8 por ciento), que a la par del comercio (31.7 por ciento) es uno de los dos principales sectores económicos en términos de ocupación. Les siguen, en orden de contribución al empleo, el sector servicios (18.6 por ciento) y el industrial (16.8 por ciento), ver Cuadro 2.1.

En el ámbito rural, la importancia del empleo agropecuario es mucho mayor. El 69.3 por ciento de la población rural ocupada se desempeña en este sector (Cuadro 2.2).

La distribución sectorial del empleo a nivel nacional no presentó cambios mayores entre los años 2005 y 2009. Si bien, la proporción de la población ocupada en el sector servicios aumentó ligeramente (en 3.6 puntos porcentuales), con el decremento correspondiente concentrado en el sector industrial.

La PEA ocupada se divide aproximadamente en partes iguales entre empleo asalariado y no asalariado (empleadores, autoempleo y trabajadores familiares). Aunque existen importantes variaciones en la distribución de este tipo de empleos por sector económico (Cuadro 2.3).

El autoempleo es la forma de ocupación predominante en el sector agropecuario. Los asalariados constituyen apenas una tercera parte (el 33.8 por ciento) de la población ocupada en este sector, por el 58.7 por ciento en los sectores no agropecuarios. El sector agropecuario se caracteriza también por la extensa participación de trabajadores familiares (representan el 26.6 por ciento del empleo sectorial).

La importancia del autoempleo en la economía nacional aumentó en el periodo 2005-2009, principalmente en los sectores no agropecuarios de la economía.

La fuerza laboral nicaragüense cuenta con un limitado nivel de educación formal. El 47 por ciento de las personas ocupadas tienen una escolaridad máxima de nivel primaria. La ausencia de preparación formal es considerablemente mayor entre los trabajadores del sector agropecuario. El 85 por ciento de los ocupados en este sector tienen máximo educación primaria y apenas el 1.6 por ciento cursó estudios universitarios, por 19.7 por ciento de los ocupados en el resto de la economía (Cuadro 2.7).

La escasez de preparación formal puede limitar el nivel de productividad y los salarios de la población ocupada. En los datos se observa una fuerte asociación entre el nivel de escolaridad y el ingreso laboral. Por ejemplo, el salario mensual mediano de las personas con educación universitaria es 63 por ciento mayor que el de quienes tienen estudios secundarios (el nivel educativo anterior), ver Cuadro 2.8.

Por su parte, el salario mensual mediano de las personas ocupadas en los sectores no agropecuarios es superior en 45 por ciento al salario mediano en el sector agropecuario.

Ante un panorama de escolaridad limitada y salarios bajos, no es una sorpresa que la población que labora en el sector agropecuario se encuentre en mayor riesgo de encontrarse en situación de pobreza. El 63 por ciento de la población ocupada en este sector habita en hogares en pobreza y el 27 por ciento en pobreza extrema. Estas cifras son considerablemente más altas que las correspondientes a la población ocupada en el resto de la economía (ver Cuadro 2.4).

Durante el periodo 2005-2009 se atenuaron algunos de los rezagos del sector agropecuario. Por ejemplo, la proporción de la población ocupada en este sector que no cuenta con educación formal alguna disminuyó en 5 puntos porcentuales; el ingreso mensual mediano en el sector tuvo un aumento superior al del resto de la economía; y se registró una reducción importante (de 7.5 puntos porcentuales) en la proporción de la población ocupada en el sector agropecuario que vive en condiciones de pobreza.

No obstante, dotar a la población con mayores niveles de preparación formal se aprecia como un desafío crucial para poder lograr incrementos significativos en la productividad de la economía y los salarios de los trabajadores.

En el Cuadro 2.9 se muestran los resultados de una serie de ecuaciones de ingreso. El propósito de este ejercicio es entender cómo varía el (logaritmo) del ingreso laboral por hora de acuerdo al nivel de escolaridad y el sector de ocupación de la fuerza laboral. La muestra en la cual se realizan estas estimaciones corresponde a hombres asalariados o autoempleados entre 15 y 65 años de edad al momento del levantamiento de la EMNV 2005 o 2009.

Destaca primero que, incluso comparando personas de la misma edad y región de residencia, se observa consistentemente una fuerte correlación entre el ingreso laboral por hora y el nivel de escolaridad. Por ejemplo, dentro del ámbito rural –ver columna 2– una persona con estudios de nivel primaria gana en promedio 13 por ciento más que una persona sin escolaridad, una persona con estudios de nivel secundaria tiene un ingreso esperado superior en 33 por ciento y alguien con estudios universitarios de 90 por ciento más, que alguien sin escolaridad, de la misma edad y región de residencia. Los coeficientes correspondientes para el caso urbano son similares, ver columna 1.

La brecha salarial entre personas de diferente nivel de escolaridad –controlando por edad y región de residencia– se observa también al hacer comparaciones por separado para cada uno de los sectores de la economía, incluido el sector agropecuario, ver los coeficientes asociados a las variables de escolaridad en las columnas 4 a 7.

Si bien, las comparaciones intrasectoriales muestran una menor brecha salarial por nivel de escolaridad. Como se puede observar, en la especificación reportada en la columna 3 se introducen, con respecto a la especificación en la columna 2, un vector de indicadores para los cuatro principales sectores económicos (el sector base de comparación es el agropecuario). Como resultado, la magnitud de los coeficientes de escolaridad disminuye. De manera intuitiva, podemos pensar que uno de los beneficios que otorga la educación es el acceso a los sectores de la economía mejor remunerados.

Vale la pena destacar, también en la columna 3, que los tres coeficientes asociados a los sectores no agropecuarios de la economía tienen una alta significación económica y estadística. Los ocupados en los sectores comercio, industria y servicios ganan en promedio entre 35 y 50 por ciento más que ocupados en el sector agropecuario con edad, escolaridad y región de residencia comparables. Esta disparidad salarial

sugiere que el rezago en la productividad del sector agropecuario no se explica por completo por la composición de la fuerza laboral sectorial.

Recordemos que de acuerdo a la teoría microeconómica estándar, en la presencia de mercados laborales y de producto competitivos, y de empresas que se comportan como maximizadoras de ganancias, la tasa del salario es igual al valor del producto marginal del trabajo. Por lo tanto, la disparidad salarial entre personas que trabajan en sectores diferentes, pero que son comparables en términos de capital humano (aproximado aquí por la edad, escolaridad y región de residencia), puede ser interpretada como un indicador de disparidad en la productividad de estos sectores.

Si bien estos supuestos podrían no cumplirse de manera tal que sea adecuado interpretar los coeficientes reportados como indicadores precisos de diferenciales en la productividad por sector, la magnitud de estos permite suponer la existencia de un menor nivel de productividad en el sector agropecuario.

3. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Una proporción significativa de los hogares del país lleva a cabo producción agropecuaria propia. Como se puede observar en el Cuadro 3.1, el 30 por ciento de los hogares a nivel nacional llevan a cabo producción agropecuaria en una unidad económica destinada para este propósito, mientras que el 54 por ciento de los hogares cuentan con producción agropecuaria de patio. Por producción de patio se entiende la que se realiza en una superficie de terreno que forma parte de la vivienda en la cual habitan los miembros del hogar.

Conforme podría esperarse, la proporción de hogares con producción agropecuaria propia es considerablemente mayor en el ámbito rural. El 67 por ciento de los hogares rurales operan una unidad de producción agropecuaria propia (UPA) y una cifra similar realiza producción en patio.

Sin embargo, cabe destacar que la importancia de la producción en patio no está limitada a las zonas rurales. Casi la mitad de los hogares urbanos, el 45 por ciento, llevan a cabo producción agropecuaria en patio.

De los hogares con producción agropecuaria propia (no en patio), el 67 por ciento cuenta con una UPA en tierras propias, mientras que el 39 por ciento produce en tierras que no son de su propiedad. Casi la totalidad de estos hogares producen productos agrícolas (95 por ciento), mientras que el 58 por ciento realiza producción pecuaria. El 57 por ciento de los hogares con producción agropecuaria contrata –aunque sea de forma temporal y para tareas específicas– fuerza laboral.

También en la producción en patio se registra una mayor preponderancia de hogares con producción agrícola que pecuaria. El 85 por ciento de los hogares que producen en patio produce productos agrícolas, mientras que el 51 por ciento tiene producción pecuaria. Esta tendencia se reforzó durante el periodo 2005-2009, durante el cual aumentaron en siete puntos porcentuales los hogares con producción agrícola en patio y disminuyeron en 12 puntos porcentuales los que tienen producción pecuaria en patio (ver Cuadro 3.3).

A nivel nacional se observa una ligera disminución en los hogares con producción agropecuaria propia y producción en patio entre 2005 y 2009, aunque con dinámicas diferenciadas a nivel regional. Por ejemplo, la proporción de hogares con producción en patio aumentó de 68 por ciento a 77 por ciento en este periodo en la región Pacífico rural.

De los hogares con producción agropecuaria propia, se observa un aumento entre 2005 y 2009 en la proporción que producen en tierras propias y que llevan a cabo producción pecuaria.

Mayores niveles de escolaridad del jefe del hogar, de consumo per cápita y ausencia de pobreza en el hogar se encuentran asociadas a una menor probabilidad de que el hogar cuente con producción agropecuaria propia y producción en patio. Estas diferencias son más claras para la producción en UPA que en patio.

Por ejemplo, la producción en patio sigue siendo un fenómeno extendido incluso en hogares con un jefe de hogar con educación universitaria (31 por ciento) y que se encuentran en el quintil más alto del consumo per cápita (42 por ciento).

Los hogares con una mujer como jefe de hogar tienden a participar menos en producción agropecuaria propia, pero una proporción similar a los hogares encabezados por hombres llevan a cabo producción en patio.

El 89 por ciento de los hogares con producción agropecuaria propia han sido beneficiarios del programa público de combate a la pobreza “Hambre Cero” y el 77 por ciento de quienes realizan producción en patio.

Como ya se ha dicho, la producción en patio tiene una amplia presencia en los hogares del país, incluyendo a los urbanos. Este tipo de producción parece estar más relacionada con la obtención de productos complementarios para el consumo del hogar, que con una forma de subsistencia principal.

Desafortunadamente, no es posible estimar con precisión el valor de la producción en patio y su contribución al ingreso(consumo) total de los hogares. La ENMV 2009 no recopila exhaustivamente información sobre el valor de la producción en patio destinada al mercado –a la venta– y no distingue en qué medida los productos agropecuarios provenientes del autoconsumo son producidos en patio o en una unidad de producción agropecuaria propia, cuando el hogar cuenta con ambos. Sin embargo, de manera ilustrativa, en el Cuadro 3.4 se ofrece una estimación del valor de la producción en patio destinada para autoconsumo de hogares con producción agropecuaria exclusiva en patio.

En promedio, un hogar rural estima que hubiera tenido que pagar aproximadamente \$310 dólares PPP (del 2012) para obtener su producción de patio dedicada al autoconsumo en el último año, mientras que la cifra correspondiente para el ámbito urbano es de \$175 dólares PPP. En términos per cápita, estos estimados equivalen al 8 por ciento de la línea de extrema pobreza en el caso de los hogares rurales y 5 por ciento en los hogares urbanos.

4. COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

Como se muestra en el Cuadro 4.1, el ingreso laboral no agropecuario (salarial y por autoempleo) representa alrededor de la mitad de los ingresos de los hogares a nivel nacional (48.3 por ciento). El ingreso agropecuario contribuye aproximadamente con una cuarta parte, mientras que el resto proviene de transferencias e ingresos provenientes de los activos de los hogares.

En línea con lo esperado, la importancia del ingreso agropecuario es mucho mayor en el ámbito rural que en las zonas urbanas. Cerca de la mitad del ingreso agregado de los hogares rurales proviene del sector agropecuario y una tercera parte del ingreso laboral no agropecuario.

Es importante precisar que el ingreso por autoempleo reportado (agropecuario y no agropecuario) no distingue entre el ingreso resultado del trabajo y el retorno al capital utilizado en la actividad de autoempleo. Por lo tanto, es viable que el ingreso reportado como autoempleo sobreestime el ingreso propiamente laboral asociado a esta actividad.

Del mismo modo, es de esperar que el ingreso reportado en el rubro Activos subestime el verdadero ingreso obtenido por los hogares en este rubro (que idealmente debería incluir los activos dedicados a las actividades productivas). El rubro Activos se compone exclusivamente del valor imputado por el uso de una vivienda propia, de intereses obtenidos por ahorros en instrumentos financieros, por pensiones y otras fuentes menores.

En el Cuadro 4.2 se puede observar que el ingreso imputado a la vivienda propia aporta el grueso de los ingresos registrados por activos. Destaca la menor importancia de este tipo de ingresos en los hogares rurales con respecto a los urbanos.

Tanto a nivel nacional como para las zonas rurales, se registró entre 2005 y 2009 un aumento en la importancia del ingreso estimado para el uso de la vivienda y por pensiones (ver Cuadro 3.3). No obstante, el ingreso por pensiones es sumamente reducido entre los hogares rurales (1.2 por ciento del total del ingreso de los hogares rurales). La menor prevalencia del trabajo asalariado y, probablemente, del trabajo formal puede estar detrás de este fenómeno.

Las ayudas de familiares y amigos son la principal fuente registrada de ingresos por transferencias, seguidas de alimentos recibidos en donación y regalo, y de transferencias en la educación.

Los hogares encabezados por mujeres tienden a depender menos del ingreso agropecuario y a recibir mayores transferencias e ingresos por activos que los hogares con un jefe de hogar hombre.

En conformidad con los resultados presentados en las secciones anteriores, la principal diferencia en la estructura del ingreso de los hogares en condición de pobreza y fuera de esta es la dependencia en el ingreso agropecuario. Asimismo, el peso del ingreso agropecuario es menor en los hogares con un jefe de hogar con mayor nivel de escolaridad y con un mayor nivel de consumo.

Los hogares que no están en condiciones de pobreza reciben proporcionalmente –al tamaño del ingreso per cápita– menos transferencias por educación que los hogares en situación de pobreza, pero más transferencias de familiares y amigos. Esto sugiere la existencia de un papel importante de las redes de apoyo familiar y social en el consumo familiar.

5. EDUCACIÓN

En esta sección se reportan tres indicadores de cobertura para los niveles preescolar, primaria y secundaria del sistema educativo nicaragüense: la tasa neta de cobertura, la tasa neta de población fuera de la escuela y la tasa de población escolar en rezago. Los dos primeros miden, respectivamente, la proporción de la población infantil que cursa el nivel educativo que le corresponde a su edad y la que se encuentra en situación de abandono escolar. La tasa de población escolar en rezago es informativa de la proporción de la población escolar que cursa el grado reglamentario para su edad.

Si bien solo el tercer, y último, grado de educación preescolar es obligatorio, la legislación educativo considera una prioridad extender la cobertura en los dos primeros grados de este nivel, por lo que se presentan tasas de cobertura correspondientes a tres años de educación preescolar y se omite la estimación de la tasa de rezago. Se pueden consultar más detalles sobre los indicadores de cobertura utilizados en el Apéndice A.

La extensión de la cobertura por nivel educativo en el país presenta variaciones notorias. Como se puede observar en el Cuadro 5.1, los niveles preescolar y secundaria atienden a casi la mitad de la población en su

grupo de edad objetivo. Esta proporción aumenta considerablemente en la educación primaria, que tiene una cobertura del 81 por ciento de quienes están en edad de cursar este nivel educativo.

En correspondencia, la proporción de la población en edad de cursar educación preescolar y secundaria que está fuera del sistema educativo (44 por ciento para el primero y 39 por ciento para el segundo) es considerablemente mayor que para el nivel primaria (nueve por ciento).

De manera preocupante, a pesar de la expansión económica y la disminución de la pobreza acaecida entre los años 2005 y 2009, no se registró un aumento en las tasas netas de cobertura de los niveles primaria y secundaria durante este periodo.

En cambio, la tasa neta de cobertura del nivel preescolar aumentó de 41 por ciento en 2005 a 47 por ciento en 2009, y, del mismo modo, la tasa de población en edad preescolar que está fuera de la escuela disminuyó de 50 por ciento a 44 por ciento en el mismo periodo. Este avance es alentador considerando que solamente el tercer grado de educación preescolar es obligatorio en el país y que la edad de inicio de este nivel cambió en 2005.

Un cúmulo de investigaciones coincide en el importante efecto de la educación pre-escolar –y en general de la inversión a edad temprana– en el aprendizaje y el desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas en el largo plazo (ver más en Cunha, Heckman y Lochner, 2006).

Como ya se mencionó, la tasa de población en rezago educativo mide la proporción de niños(as) inscritos(as) en primaria y secundaria que acuden a un grado inferior al que por su edad deberían de cursar. Este rezago puede ser resultado de la repetición de un grado escolar, el inicio a edad tardía de la educación primaria o el abandono escolar temporal. En todo caso, es indicador de un proceso educativo con elementos inadecuados.

En este sentido, es preocupante que el 45 por ciento de la población estudiantil de nivel primaria y el 38 por ciento de nivel secundaria cursen un grado inferior al que por su edad deberían. Incluso, entre 2005 y 2009 aumentó en 8 puntos porcentuales la proporción de estudiantes en edad de cursar primaria en rezago escolar.

En contexto, es necesario tener presente que en el 2005 se puso en marcha una reforma educativa que modificó la edad de inicio de la educación primaria en el país, reduciéndola de siete a seis años cumplidos. Por lo tanto, la edad oficial de inicio de la educación primaria (la base para el cálculo de las tasas netas de cobertura) es diferente para aquellos nacidos antes y después del inicio del año escolar en 1998. Las tasas reportadas en este documento toman en cuenta el efecto de esta reforma en el cálculo de la población de referencia de cada nivel educativo (ver detalles en Apéndice A).

Más allá de los aspectos puramente de medición, si implementación de la reforma de 2005 fue gradual, es posible que en el corto plazo el nivel observado de las tasas netas de cobertura sea menor al que hubiera sido en ausencia de la reforma. Este fenómeno puede persistir mientras los hogares –y las escuelas– se adaptan a una edad de inicio más temprana para la educación primaria.

No obstante, es importante notar que la reforma de 2005 no tuvo un impacto sobre la composición de la población en edad de cursar educación secundaria en 2005 y 2009, dado que el año reglamentario de inicio del nivel primaria de estas cohortes es anterior al 2005. Por lo tanto, no se puede esperar que el cambio en la edad de inicio de la educación primaria explique de manera directa la falta de crecimiento observada en los indicadores de cobertura del nivel secundaria durante el periodo 2005-2009.

Vale la pena puntualizar que la tasa neta de cobertura calculada para el nivel primaria es inferior a la estimada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MINED) en su informe “Estado de la Educación Básica y Media 2005”. En ese informe se reporta una tasa neta de escolarización de primaria de 92.9 por ciento para el año 2005. Esta discrepancia puede deberse a diferencias en: 1) el cálculo de la población de referencia y) el uso de estadísticas administrativas (en el caso del informe del MINED) en lugar de la declaración de los hogares sobre el estado actual de escolarización de sus integrantes.

Por otra parte, se observa una amplia brecha urbano-rural en la cobertura educativa, particularmente en los niveles preescolar y secundaria. La educación preescolar tiene una tasa neta de cobertura de 39 por ciento en zonas rurales, por 54 por ciento en zonas urbanas. La tasa neta de cobertura de educación secundaria es de 32 por ciento en el ámbito rural, por 57 por ciento en el ámbito urbano.

La brecha urbano-rural también es patente en las tasas de rezago de la población escolar, tanto en el nivel primaria (56 por ciento por 33 por ciento, respectivamente) como en el nivel secundaria (44 por ciento y 33 por ciento, respectivamente).

Dentro del ámbito rural, las regiones Central y Atlántico enfrentan un rezago mayor. En esta última región, la tasa de cobertura neta del nivel preescolar es de 31 por ciento, la de nivel primaria de 71 por ciento y la de secundaria 23 por ciento, con tasas de rezago para los niveles primaria y secundaria de 68 y 65 por ciento, respectivamente (ver Cuadro 5.2).

Características socioeconómicas como la escolaridad del jefe del hogar, la situación de pobreza y el nivel de consumo del hogar tienen una fuerte asociación con la probabilidad de que un niño(a) acuda a la escuela y no se encuentre en rezago educativo. Por ejemplo, el 62 por ciento de los jóvenes en edad de estudiar el nivel secundaria que habitan en hogares en condición de pobreza no están registrados en la escuela, por 26 por ciento de los adolescentes de hogares no pobres.

En general, las niñas muestran mejores indicadores educativos que los niños. Es más probable que una niña esté inscrita en la escuela y que no se encuentre en rezago educativo (cursando un grado escolar inferior al esperado para su edad).

En el Cuadro 5.4 se reportan los resultados de un modelo de probabilidad lineal utilizado para analizar el abandono y el rezago escolar. El principal objetivo de este ejercicio es estimar si incluso controlando por región de residencia y características socioeconómicas del hogar, como el nivel de consumo per cápita y la escolaridad del jefe de familia, se mantiene una diferencia significativa entre los indicadores de cobertura de las zonas rurales y urbanas.

Los resultados indican que, incluso controlando por las características listadas en el Cuadro 5.4, sigue siendo menos probable que los niños en edad de estudiar los niveles primaria y secundaria que habitan en zonas rurales se encuentran inscritos en la escuela que sus contrapartes urbanos. El “efecto rural” en la probabilidad de abandono escolar entre la población en edad de cursar primaria es de 2.58 puntos porcentuales, estadísticamente significativo al nivel 5 –ver columna (2)– y de 9.39 puntos porcentuales entre la población en edad de cursar secundaria, con significancia estadística al nivel 1, ver columna (3).

En contrapartida, una vez controlando por las variables citadas, no se encuentran diferencias estadísticamente significativas al nivel 10 entre la población rural y urbana en la tasa abandono escolar en la edad preescolar (columna 1), ni en las tasas de rezago en los niveles primaria (columna 4) y secundaria (columna 5).

En su conjunto, estos resultados sugieren que la mayor parte de la brecha urbano-rural en materia de escolaridad, antes descrita, se explica por la diferente composición de los hogares en cada ámbito. En otras palabras, los niños de hogares rurales tienen a tener mayor abandono y rezago escolar porque provienen de hogares menos favorecidos, en términos por ejemplo de nivel de bienestar y educación del jefe(a) del hogar.

Los estimados presentados en el Cuadro 4.4 ratifican la importancia de las características del hogar para explicar los indicadores de logro escolar utilizados. Por ejemplo, los niños en hogares en el quintil más pobre del consumo están en mayor riesgo de abandono y rezago escolar en el nivel primaria y secundaria que los niños de hogares con un mayor nivel de consumo. Todos los coeficientes de consumo per cápita tienen signo negativo y la mayoría tienen también una alta significancia económica y estadística.

Asimismo, se observa una fuerte correlación (negativa) entre abandono y rezago escolar, por una parte, y el nivel de escolaridad del jefe de familia, por la otra, incluso cuando se controla por el nivel de consumo per cápita del hogar.

6. PROGRAMAS SOCIALES

En el Cuadro 6.1 se reporta la cobertura a nivel nacional y por zonas rurales y urbanas de todos los programas sociales investigados en la encuesta EMNV 2009. Es importante precisar que la EMNV 2009 no permite distinguir si los hogares eran beneficiarios del programa en cuestión en el momento del levantamiento de la información, salvo para los casos de los programas "Merienda Escolar" y "Mochila Escolar". Por lo tanto, a menos que se precise lo contrario, la información aquí debe presentada debe ser interpretada como referente a hogares que han sido alguna vez beneficiarios.

A nivel nacional, los programas con mayor nivel de cobertura –superior al 10 por ciento de los hogares– son "Merienda Escolar" (24.1%), "Venta de Granos Básicos" (14.6%) y "Mochila Escolar" (10.2%).

La mayoría de los programas analizados tienen un sesgo rural o urbano en su cobertura. Los programas con mayor presencia en zonas rurales son: "Merienda Escolar" (+15.1 puntos porcentuales con respecto a la cobertura en zonas urbanas), "Mochila Escolar" (+9.6 puntos porcentuales), "Hambre cero" (+7 puntos porcentuales) y "Campaña de Alfabetización" (+3.4 puntos porcentuales). Por su parte, "Venta de granos básicos" (-5.9 puntos porcentuales), "Usura Cero" (-3.9 puntos porcentuales) y "Calles para el pueblo" (-3.4 puntos porcentuales) tienen una mayor penetración en las zonas urbanas. No se observa una cobertura diferenciada en el alcance de los programas de salud y productivos analizados.

Destacan dos tendencias en la proporción de hogares urbanos y rurales, respectivamente, por estatus de pobreza que han sido beneficiarios de los tres programas con mayor cobertura a nivel nacional ("Merienda Escolar", "Venta de Granos Básicos" y "Mochila Escolar") más el programa "Hambre Cero".

Tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas, los programas Merienda Escolar y Mochila Escolar benefician a una menor proporción de los hogares no pobres que a hogares en situación de pobreza. El sesgo pro pobre es más notable cuando se considera que los niños(as) que habitan en hogares pobres tienen una probabilidad menor de acudir a la escuela, y por lo tanto de formar parte de la población objetivo de estos programas.

Por su parte, la proporción de hogares beneficiarios de los programas "Venta de Granos Básicos" y "Hambre Cero" no varía según la situación de pobreza.

En el Cuadro 6.3 se presenta la distribución de los beneficiarios de “Hambre Cero” de acuerdo a una serie de características. De manera consistente con su objetivo de promover la producción agropecuaria, el programa tiene, como ya se había mencionado, un fuerte sesgo rural en su cobertura. El 92 por ciento de los hogares que han sido beneficiarios de este programa radican en localidades rurales.

Asimismo, 90 por ciento de los beneficiarios lleva a cabo producción agropecuaria en un terreno dedicado para este propósito y 70 por ciento realiza producción de patio.

Los hogares beneficiarios de “Hambre Cero” tienden a estar encabezados por un jefe(a) de hogar con un bajo nivel de escolaridad. Aproximadamente el 87 por ciento de los hogares beneficiados tienen un jefe(a) de hogar con escolaridad máxima de nivel primaria. Y apenas en el uno por ciento de los hogares que han sido beneficiados por el programa hay un jefe(a) de hogar con estudios universitarios (por nueve por ciento entre el total de la población).

Sin embargo, llama la atención que el 38 por ciento de los hogares beneficiados por “Hambre cero” no se encuentran en situación de pobreza. Si bien no se puede descartar que la participación en el programa haya permitido que algunos de estos hogares abandonen la pobreza, es viable también que un grupo de beneficiarios no forme parte de la población objetivo del programa. En el Cuadro 6.3 se puede observar que el 60 por ciento de los beneficiarios del programa se encuentra en los dos deciles más pobres de consumo per cápita, mientras que el 21 por ciento de los beneficiarios pertenecen a los dos quintiles más altos de consumo.

En contexto, más del 90 por ciento de los hogares en situación de pobreza en zonas rurales no han sido partícipes del programa “Hambre cero”.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La extensión y severidad de la pobreza en Nicaragua sigue siendo un fenómeno amplio, particularmente entre la población rural. El 63 por ciento de la población rural vive en situación de pobreza y el 27 por ciento en pobreza extrema, por 27 por ciento y 6 por ciento, respectivamente de la población urbana.

La pobreza extrema es un fenómeno preponderantemente rural. El 78 por ciento de la población que vive por debajo de la línea de pobreza extrema habita en localidades rurales.

De manera alentadora, durante el periodo 2005-2009 se presentaron avances en la reducción de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales. En estas, la tasa de recuento de pobreza general disminuyó en 7 puntos porcentuales y la de pobreza extrema en 4 puntos porcentuales.

Del mismo modo, la desigualdad en el consumo disminuyó en el país, medida a través de diversos indicadores. Por ejemplo, el coeficiente Gini pasó de .41 a .37 en el mismo periodo.

El crecimiento del nivel de consumo per cápita y el descenso de la desigualdad en el consumo contribuyeron de manera similar a la reducción de la pobreza experimentada a nivel nacional. En el ámbito rural, la expansión del consumo per cápita tuvo un rol más importante.

La vocación agropecuaria de la economía –y de los hogares– sigue siendo clara. El sector agropecuario emplea a una tercera parte de la población ocupada del país (33 por ciento). En el ámbito rural, casi el 70 por ciento de la población ocupada labora en el sector agropecuario, y una proporción similar de los hogares rurales cuenta con una unidad de producción agropecuaria propia.

Desafortunadamente, la actividad agropecuaria está fuertemente vinculada a niveles de bienestar y productividad precarios.

El grueso de las personas ocupadas en el sector agropecuario tienen un nivel de preparación formal limitado. El 85 por ciento cuenta con escolaridad máxima de nivel primaria y apenas el 2 por ciento cursó estudios universitarios, por 39 y 20 por ciento, respectivamente, de los ocupados en el resto de la economía.

La falta de preparación formal se puede traducir en ingresos bajos vía una menor productividad laboral. En el ámbito rural, quienes cuentan con estudios secundarios y universitarios ganan en promedio 33 y 90 por ciento más, respectivamente, que personas de edad y región de residencia comparables, pero sin escolaridad alguna.

La brecha salarial entre personas de distinto nivel de escolaridad –controlando por edad y región de residencia– se observa también al hacer comparaciones intrasectoriales, si bien es menor que cuando el análisis se extiende a toda la economía. De manera intuitiva, podemos pensar que uno de los beneficios que otorga la educación es el acceso a sectores mejor remunerados.

No obstante, la disparidad salarial observada sugiere que el sector agropecuario puede tener un rezago productivo que va más allá de la composición de su fuerza laboral. Los ocupados en los sectores comercio, industria y servicios ganan en promedio entre 35 y 50 por ciento más que ocupados en el sector agropecuario con escolaridad, edad y región de residencia comparables.

Así, no sorprende que el 63 por ciento de la población ocupada en el sector agropecuario viva en condiciones de pobreza y el 27 por ciento en pobreza extrema.

Durante el periodo 2005-2009 se presentaron indicios de que el rezago del sector agropecuario no tiene por qué ser permanente. La escolaridad promedio de la población ocupada, el ingreso mensual mediano y la reducción en la tasa de pobreza avanzaron a un ritmo igual o mayor que en el resto de la economía. Sin embargo, queda mucho aún por hacer.

A largo plazo, aumentar el acceso a educación de calidad y disminuir la disparidad en el acceso a las oportunidades educativas representa uno de los mayores desafíos para elevar la productividad de la población y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El 62 por ciento de los jóvenes en edad de estudiar el nivel secundaria que habitan en hogares en condición de pobreza no están registrados en la escuela, por 26 por ciento de los adolescentes de hogares no pobres.

REFERENCIAS

- CUNHA, F., HECKMAN, J., y LOCHNER, L. *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, volume 1 of Handbook of Economics of Education*, chapter 12, pages 697-812. Elsevier 2006.
- DEATON, A. y ZAIDI, S., 1999. "Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis," Papers 192, Princeton, Woodrow Wilson School - Development Studies.
- FIELDS, G. 2001. *Distribution and Development*. Russel Sage Foundation.
- GUTIÉRREZ, C., PACI, P., RANZANI, M. 2008. *Making Work Pay in Nicaragua*. The World Bank.
- INIDE, 2011. "Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2009. Aspectos Metodológicos". Mayo, 2011. Instituto Nacional de Información de Desarrollo.

- INIDE, 2006. "Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2005. Informe de Metodología y Operaciones". Diciembre de 2006. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- MINED, 2006. "Estado de la Educación Básica y Media 2005". 19 de diciembre, 2006. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Dirección General de Desarrollo Educativo. Managua, Nicaragua.
- PRITCHETT, LANT, SURYAHADI, ASEP, SUMARTO, SUDARNO, SUHARSO, YUSUF, 2000. "The evolution of poverty during the crisis in Indonesia, 1996-99", Policy Research Working Paper Series 2435, The World Bank.
- RAVALLION, M., 1992. "Poverty Comparisons - A Guide to Concepts and Methods", Papers 88, World Bank - Living Standards Measurement.
- WORLD BANK. 2008. "Nicaragua Poverty Assessment, Report N° 39736-NI, Volume I: Main Report, Documents of the World Bank.

APÉNDICE A. MÉTODOS

Los estimados presentados en este documento son calculados –a menos que se mencione lo contrario– a partir de las bases de datos de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) en sus ediciones 2005 y 2009, llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) del Gobierno de Nicaragua.

Líneas de pobreza y agregados de consumo e ingresos de los hogares

Las líneas de pobreza, el nivel de consumo per cápita de los hogares, y los agregados de consumo e ingreso de los hogares por categoría utilizados en este análisis provienen de los estimados oficiales realizados por el INIDE y están disponibles en las bases de datos de la EMNV 2005 y 2009.

La metodología seguida por el INIDE para la definición de estas variables –estándar en la literatura de análisis de pobreza a partir de encuestas de ingresos y gastos de los hogares– se encuentra detallada en los informes metodológicos de la EMNV (INIDE 2006 y 2010). Se puede encontrar más acerca de la teoría detrás y de los mecanismos del análisis de la pobreza basado en el consumo como un indicador de bienestar en Ravallion (1992), Deaton y Zaidi (1999) y Fields (2001).

Inferir cambios en el bienestar de la población a partir de la comparación de la distribución del nivel de consumo (gasto) per cápita de los hogares en dos momentos en el tiempo requiere de ajustar por la variación en el poder de compra debida a cambios en los precios ocurridos entre ambas mediciones. En términos de teoría del consumidor, esto implica encontrar el nivel de gasto que con el nuevo vector de precios permite lograr el mismo nivel de utilidad asociado al gasto y los precios iniciales.

En la práctica, lo anterior se traslada de manera frecuente en deflactar la distribución de gasto inicial utilizando el Índice de Precios al Consumidor u otra medida representativa de la evolución de los precios de la canasta de bienes y servicios consumida por un hogar típico. Sin embargo, este procedimiento es endeble, en términos de análisis del bienestar, cuando se presentan cambios importantes en los precios relativos en la economía (Pritchett, *et al.*, 2000). Este es el caso en Nicaragua durante el periodo de análisis. Como se puede apreciar en el Cuadro A1, la inflación en los precios de los alimentos en el periodo 2005-2009 fue considerablemente mayor que la del resto de los bienes y servicios incluidos en la canasta de consumo utilizada por el INIDE para definir la línea de pobreza.

A grandes rasgos, cuando hay cambios importantes en los precios relativos, utilizar un solo índice para deflactar el gasto de todos los hogares tiene dos grandes inconvenientes. Primero, ignora la capacidad de los

hogares para sustituir el consumo de bienes con una apreciación mayor por otras alternativas, lo cual sobreestima el efecto de la inflación en el bienestar. Segundo, omite la heterogeneidad del impacto del cambio en los precios relativos en el bienestar de hogares con preferencias de consumo diferentes. De manera intuitiva, es de esperar que el aumento en el precio de los alimentos afecte de manera distinta el bienestar de los hogares pobres y ricos, considerando que los primeros tienden a dedicar una mayor proporción de su gasto a este rubro.

Con este marco en mente, se construye el siguiente índice de precios para cada hogar en la muestra de la EMNV 2005:

$$\pi_i = \left[s_i^{alim.} \times \pi^{no-alim.} \right] + \left[\left(1 - s_i^{alim.} \right) \times \pi^{no-alim.} \right]$$

Donde es el deflactor de precios para el hogar i , $s_i^{alim.}$ es la proporción del consumo del hogar destinada a alimentos, $\pi^{alim.}$ y $\pi^{no-alim.}$ son, respectivamente, la inflación registrada en el periodo 2005-2009 para alimentos y el resto de bienes y servicios incluidos en la canasta de pobreza.

Los parámetros $\pi^{alim.}$ y $\pi^{no-alim.}$ se obtienen de la inflación observada en la actualización de las líneas de pobreza general y extrema realizada por el INIDE a partir de las EMNV 2005 y 2009 (ver Cuadro A2). Se prefiere utilizar estos deflatores al IPC del Banco Central de Nicaragua debido a que conceptualmente los primeros buscan reflejar la evolución de los precios de la canasta de un hogar en el margen de la línea de pobreza.

De manera más general, se asume que las líneas de pobreza establecidas por el INIDE en 2005 y 2009 en Córdobas nominales son equivalentes en el nivel de bienestar.

Como se puede observar en el Cuadro B2, en el año 2009 el INIDE ajustó ligeramente al alza (en 1.2 por ciento) la ingesta mínima de calóricas diarias promedio de la población en Nicaragua, como resultado de cambios en la estructura de la población del país. El estimado ingesta calórica mínima diaria constituye la base para la definición de las líneas oficiales de pobreza, como se puede ver en las siguientes definiciones de INIDE (2010):

La línea de pobreza extrema se define como el nivel de consumo total anual en alimentación por persona necesario para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias.

La línea de pobreza general se define como el nivel de consumo anual por persona necesario para satisfacer los requerimientos mínimos calóricos diarios, más un monto adicional para cubrir el consumo de servicios y bienes no alimenticios esenciales, como: vivienda, transporte, salud, vestuario y los de uso cotidiano del hogar.

Actualizar la ingesta calórica utilizada para definir la línea de pobreza ante la evolución de la estructura de la población es consistente con la idea de comprar niveles de gasto asociados a un mismo nivel de bienestar, si bien es una práctica común en muchos países mantener constante el número de calorías utilizado para definir el componente alimenticio de la línea de pobreza.

Por otra parte, el nivel de consumo per cápita de los hogares está ajustado por un ponderador provisto por el INIDE que toma en cuenta el diferencial en el poder de compra existente entre los siete dominios geográficos de cada encuesta.

El ingreso laboral registrado en la medición de 2005 se actualiza a precios de junio de 2009 utilizando el deflactor general del Índice de Precios al Consumidor del Banco Central de Nicaragua. Esta decisión,

diferente a la tomada para deflactar el nivel de consumo, se debe a que esta variable se utiliza en un análisis dedicado a entender variaciones en el ingreso laboral y la productividad del trabajo por sector de la economía, y no como un indicador de bienestar.

Cuadro A1
Líneas de pobreza EMNV 2005 y 2009
(en precios corrientes)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Año	Calorías mínimas diarias (por persona)	Línea de pobreza extrema (costo de Kcal/día mínimas)	Precio por caloría	Línea de pobreza general (costo de Kcal/día mínimas más monto adicional para cubrir consumo de servicios y bienes no alimenticios esenciales)	Monto adicional [(5)-(3)] (servicios y bienes no alimenticios)
2005	2,241	C\$3 927	C\$1,75	C\$7 154	C\$3 227
2009	2,268	C\$6 903,08	C\$3,04	C\$11 725,09	C\$4 822
Cambio:	1,2%	Inflación alimentos:	73,69%	Inflación no alimentos:	49,43%

En el documento se convierten las cifras a dolares PPP de 2012, utilizando un tipo de cambio de 22.4 Córdobas de 2012 por dólar con un factor de ajuste PPP de 0.39 (Banco Mundial, WDI).

Indicadores de pobreza y desigualdad

A continuación se enlistan las definiciones de los principales indicadores de pobreza y desigualdad utilizados en este documento (se puede ver más sobre las propiedades de estos indicadores en Ravallion, 1993, y Fields, 2001).

Los indicadores de pobreza utilizados forman parte de la familia de índices perimétricos Foster-Green-Thorbecke (1984) definidos a partir de la expresión:

$$Pa = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I[y_i < z] \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$$

Donde N representa el tamaño de la (sub)población de interés, y_i es un indicador de bienestar de la persona i , $I[y_i < z]$ es una línea de pobreza, es una función que toma el valor de 1 cuando la expresión dentro de los corchetes es verdadera y α es un parámetro de aversión a la pobreza. Cuando esta expresión da lugar a tres indicadores de uso frecuente en el análisis de la pobreza:

Tasa de Recuento de Pobreza (P0, $\alpha=0$). – Definida por $P0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I[y_i < z]$ mide la proporción de una población que vive bajo la línea de pobreza.

Tasa de Brecha de Pobreza (P1, $\alpha=1$). – Definida por $P1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I[y_i < z] \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$ mide el grado, expresado como una proporción de la línea de pobreza, en que el consumo de los individuos está por debajo de la línea de pobreza (cero para los individuos no pobres).

Tasa de Severidad de Pobreza (P2, $\alpha=2$). – Definida por $P2 \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I[y_i < z] \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$ es posible pensar en

esta medida como una tasa de brecha de pobreza en el cual tienen un mayor peso los individuos cuyo consumo está más por debajo de la línea de pobreza.

Los indicadores de desigualdad utilizados se pueden agrupar en:

Coefficiente Gini. – Definido por $1 - \frac{1}{Q} \sum_{i=1}^Q (y_i + y_{i-1})$ donde hay Q número de cuantiles que dividen a

la población en segmentos iguales y y_i es el consumo (ingreso) por los primeros q cuantiles. Esta es una medida de la (des)igualdad prevaleciente en una población que varía entre 0 y 1. Un valor de 0 representa igualdad total (toda la población tiene el mismo nivel de consumo (ingreso)), mientras que un valor de 1 indica desigualdad absoluta (todo el consumo (ingreso) está concentrado en un cuantil de la población).

Medidas de entropía generalizada GE(α). – Definidas por la fórmula general:

$GE(\infty) = \frac{1}{\infty(\infty-1)} \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^{\infty} \right] - 1$, donde $\bar{y}$ es el consumo medio y α es un parámetro de aversión a la desigualdad.

Razones de dispersión por percentiles. – Son medidas de dispersión del consumo que representan el consumo (ingreso) del percentil r como una proporción del consumo de un percentil menor p .

$d_r = \frac{\bar{y}_{q=r}}{\bar{y}_{q=p}}$. De manera intuitiva se puede interpretar como el consumo de los ricos medido como un

múltiplo del consumo de los pobres.

Tasas de cobertura por nivel de escolaridad

Las tasas de cobertura presentadas en la *Sección 5. Escolaridad* se estiman de la manera siguiente:

Tasa neta de cobertura (TNC).– Proporción de la población en edad escolar que cursa el nivel educativo que corresponde a su edad.

$TNC_s = \frac{M_s}{P_s} \times 100$, donde es el número de personas en edad de cursar el nivel educativo s que están matriculados en este nivel educativo y P_s es la población en edad de cursar el nivel educativo s .

Tasa de población fuera de la escuela (TFE).– Proporción de la población en edad de cursar un nivel educativo que se encuentra fuera del sistema escolar.

$TFE_s = \frac{F_s}{P_s} \times 100$, donde F_s es el total de personas en edad de cursar el nivel educativo s que no están matriculados en el sistema escolar y P_s es la población en edad de cursar el nivel educativo.

Tasa de rezago (TR).– Proporción de la población escolar de un nivel educativo que cursa el grado adecuado para su edad.

$TR_s = \left(1 - \frac{G_s}{A_s}\right) \times 100$, donde G_s es el número de personas que están matriculadas en el nivel educativo s registradas en el grado reglamentario para su edad y A_s es el número de alumnos que cursan el nivel educativo s .

Donde los niveles educativos (s) son preescolar, primaria y secundaria. La población en edad de cursar un nivel educativo (grado) específico se define a partir de la edad oficial de inicio de la educación primaria (6 años cumplidos para los nacidos a partir de febrero de 1998, considerando al 1ero de febrero como la fecha de inicio del año escolar).

La Ley General de Educación de Nicaragua establece que la educación inicial se debe brindar en una modalidad formal a la población infantil 5 a 6 años de edad (nivel III preescolar) y en modalidad formal y no formal (preescolar comunitario) al grupo de edad de 3 a 5 años. Sólo el nivel III de preescolar es catalogado como obligatorio, aunque la propia considera una prioridad ampliar la cobertura en los niveles I y II. Con este espíritu, en este documento se reportan tasas de cobertura correspondientes a tres años de educación preescolar (para una población objetivo de 3 a 6 años edad, a partir del año 2005) y no se estiman tasas de rezago.

Es importante notar que en el año 2005 se puso en marcha una reforma educativa que redujo de siete a seis años cumplidos la edad oficial para el inicio de la educación primaria en el país. Por lo tanto, la edad oficial de inicio de la educación primaria es diferente para aquellos nacidos antes y después de febrero de 1998.

Las tasas reportadas en este documento toman en cuenta el efecto de esta reforma en el cálculo de la población de referencia de cada nivel educativo, como se muestra en el Cuadro A.1. Esto es posible en tanto las EMNV 2005 y 2009 registran tanto la condición de asistencia a la escuela como la fecha de nacimiento de los habitantes de un hogar.

Para evaluar la evolución de las tasas de cobertura entre 2005 y 2009, es importante notar que la reforma de 2005 no tuvo un efecto directo sobre la composición de la población en edad reglamentaria de cursar el nivel secundaria en 2005 y 2009. Mientras que, por el contrario, aplica a la totalidad de la población en edad de cursar el nivel preescolar en ambos años. Finalmente, en la definición de la población en edad de cursar educación primaria en 2005 y 2009 hay cohortes nacidas tanto antes como a partir de febrero de 1998 (para las cuales la reforma sujeta de aplicación).

En todo caso, si la reforma de 2005 no tuvo una aplicación inmediata a lo largo del país, es viable esperar que las tasas de cobertura estimadas que toman como referencia a cohortes nacidas a partir de febrero de 1998 sean menores a las que hubieran sido en ausencia de una modificación de la edad de inicio de la educación primaria. Un análisis del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua, sugiere que este podría ser el caso, particularmente por la más lenta adopción de la nueva edad de inicio en las zonas rurales (MECD, 2006).

Cuadro A2
Población de referencia por nivel educativo

Nivel (s)	Grados	Edad (nacidos antes de feb. 1998)	Edad (nacidos a partir de feb.1998)	EMNV 2005 <i>Población en edad de cursar nivel s por fecha de nacimiento</i>	EMNV 2009 <i>Población en edad de cursar nivel s por fecha de nacimiento</i>
Preescolar	3	4-7	3-6	1/2/1999 - 31/1/2002*	1/2/2003 - 31/1/2006*
Primaria	6	7-13	6-12	1/2/1992 - 31/1/1999**	1/2/1996 - 31/1/2003**
Secundaria	5	13-18	13-17	1/2/1987 - 31/1/1992***	1/2/1991 - 31/1/1996***

* Cohortes nacidas a partir de febrero de 1998.

** Cohortes nacidas antes y después de febrero de 1998.

*** Cohortes nacidas antes de febrero de 1998.

APÉNDICE B. CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1.1
Pobreza General y Extrema (2005-2009)

Tasa de recuento de pobreza (P0)			Brecha de pobreza (P1)		Brecha de pobreza cuadrada (P2)			
2005	2009	Cambio	2005	2009	2005	2009	Cambio	
Línea de pobreza = Pobreza General								
Urbana	30,9	26,8	-4,1	8,8	7,1	3,5	2,8	-0,8
Rural	70,3	63,3	-7,0	28,1	23,2	14,1	11,1	-3,0
Total	48,3	42,5	-5,8	17,3	14,1	8,2	6,3	-1,9
Línea de pobreza = Pobreza Extrema								
Urbana	6,7	5,6	-1,1	1,3	1,2	0,4	0,4	-0,1
Rural	30,5	26,6	-4,0	7,7	6,8	2,8	2,6	-0,1
Total	17,2	14,6	-2,6	4,2	3,6	1,5	1,3	-0,1

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 1.2
Pobreza por regiones (2005-2009)

	Tasa de recuento de pobreza			Distribución de la pobreza			Distribución de la población		
	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio
Línea de pobreza = General									
Región									
Managua	21,2	22,5	1,3	10,8	12,8	2,0	24,5	24,2	-0,3
Pacífico Urbano	37,7	28,7	-9,0	13,2	11,8	-1,4	16,9	17,5	0,5
Pacífico Rural	61,5	54,8	-6,8	15,8	15,0	-0,7	12,4	11,7	-0,7
Central Urbano	39,3	29,8	-9,5	10,0	8,7	-1,2	12,3	12,5	0,2
Central Rural	76,8	68,8	-8,0	31,6	31,4	-0,1	19,8	19,4	-0,4
Atlántico Urbano	37,8	36,3	-1,5	3,4	4,2	0,7	4,4	4,9	0,5
Atlántico Rural	76,6	68,8	-7,8	15,3	16,0	0,7	9,6	9,9	0,2
Total	48,3	42,5	-5,8	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Línea de pobreza = Extrema									
Región									
Managua	3,6	3,7	0,0	5,2	6,1	0,9	24,5	24,2	-0,3
Pacífico Urbano	6,4	6,8	0,4	6,3	8,1	1,8	16,9	17,5	0,5
Pacífico Rural	20,8	21,8	0,9	15,0	17,4	2,4	12,4	11,7	-0,7
Central Urbano	12,8	7,0	-5,9	9,2	5,9	-3,2	12,3	12,5	0,2
Central Rural	37,1	29,3	-7,8	42,8	39,0	-3,8	19,8	19,4	-0,4
Atlántico Urbano	9,8	8,6	-1,2	2,5	2,9	0,4	4,4	4,9	0,5
Atlántico Rural	34,2	30,7	-3,5	19,1	20,7	1,6	9,6	9,9	0,2
Total	17,2	14,6	-2,6	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 1.3*Desigualdad de distribución de gasto per cápita de áreas urbanas y rurales (2005-2009)*

	La mitad inferior de la distribución		La mitad superior de la distribución		Serie intercuartil	Colas	
	p25/p10	p50/p25	p75/p50	p90/p75	p75/p25	p90/p10	Gini
Total							
2005	1,46	1,56	1,64	1,56	2,56	5,82	40,49
2009	1,42	1,53	1,54	1,56	2,35	5,19	37,11
Urbana							
2005	1,41	1,54	1,54	1,59	2,37	5,29	38,03
2009	1,43	1,45	1,55	1,48	2,25	4,74	35,09
Rural							
2005	1,34	1,48	1,47	1,50	2,17	4,34	33,71
2009	1,37	1,44	1,43	1,38	2,05	3,89	30,98

*Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.***Cuadro 1.4***Descomposición de desigualdad por áreas urbanas y rurales (2005-2009)*

	2005			2009		
	GE (0)	GE (1)	GE (2)	GE (0)	GE (1)	GE (2)
Total	27,2	30,0	47,5	22,9	24,6	35,0
Urbana	23,9	25,7	35,6	20,3	21,8	30,0
Rural	18,8	22,5	53,6	16,0	16,9	22,4
Desigualdad del mismo grupo	21,6	24,8	42,5	18,4	20,3	30,9
Desigualdad entre grupos	5,6	5,2	5,0	4,5	4,2	4,0
Desigualdad como porcentaje del total	20,6	17,5	10,6	19,5	17,2	11,6

Cuadro 1.5
Descomposición de desigualdad por región (2005-2009)

	2005			2009		
	GE (0)	GE (1)	GE (2)	GE (0)	GE (1)	GE (2)
Managua	23,0	25,0	34,2	20,2	21,9	30,1
Pacífico Urbano	20,6	23,0	33,2	20,4	21,8	30,1
Pacífico Rural	19,2	27,9	97,6	16,3	16,7	20,9
Central Urbano	25,4	25,8	33,8	20,0	21,3	29,4
Central Rural	18,0	19,8	27,4	13,1	13,1	15,0
Atlántico Urbano	22,4	24,1	33,5	19,2	20,1	25,6
Atlántico Rural	14,9	15,3	18,5	13,5	13,2	14,6
Desigualdad del mismo grupo	20,6	23,8	41,5	17,6	19,7	30,3
Desigualdad entre grupos	6,6	6,2	6,0	5,3	4,9	4,7
Desigualdad como porcentaje del total	24,2	20,7	12,7	23,0	19,9	13,3

Cuadro 1.6
Media de gastos para diferentes grupos (2005-2009)

	2005*	2009	Variación porcentual
Urbana	2 844,2	2 915,4	2,5
Rural	1 461,7	1 572,7	7,6
Región			
Managua	3 260,5	3 154,2	-3,3
Pacífico Urbano	2 481,8	2 781,3	12,1
Pacífico Rural	1 696,4	1 761,1	3,8
Central Urbano	2 505,1	2 766,8	10,4
Central Rural	1 317,6	1 422,7	8,0
Atlántico Urbano	2 506,5	2 515,7	0,4
Atlántico Rural	1 287,2	1 400,2	8,8
Quintiles de bien estar			
Quintil mínimo	714,5	798,9	11,8
2	1 174,6	1 307,0	11,3
3	1 659,8	1 825,9	10,0
4	2 437,2	2 553,4	4,8
Quintil máximo	5 180,0	5 195,4	0,3
Total	2 233,6	2 337,6	4,7

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009. Cifras en dólares PPP de 2012. A un tipo de cambio de 22.4 Córdobas de 2012 por dólar con un factor de ajuste PPP de 0.39 (Banco Mundial, WDI).

* Ver nota en apéndice metodológico sobre índice de inflación utilizado.

Cuadro 1.7
Componente de crecimiento y distributivo de la evolución de la pobreza (2005-2009)

Cambio de incidencia de pobreza						
	2005*	2009	Cambio actual	Crecimiento	Redistribución	Interacción
Línea de pobreza = General						
Total	48,51	42,50	-6,01	-3,06	-3,30	0,35
Urbana	31,17	26,77	-4,40	-1,56	-3,08	0,24
Rural	70,42	63,32	-7,10	-5,32	-0,45	-1,33

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

* Ver nota en apéndice metodológico sobre índice de inflación utilizado para deflactar precios.

Cuadro 1.8
Valor monetario de la brecha de pobreza (2009)

Situación de Pobreza	Población (N)	Población en pobreza (Np)	Brecha de pobreza (PPP USD 2012)	Total brecha de pobreza (PPP USD 2012)
En Pobreza Extrema	5763468	843053	\$235	\$197 817 601
En Pobreza General	5763468	2449479	\$536	\$1 313 928 171

Pobreza General				
Zona de residencia	N	Np	Brecha de pobreza (PPP USD 2012)	Total brecha de pobreza (PPP USD 2012)
Urbana	3283251	879065	\$432	\$380076025
Rural	2480217	1570414	\$595	\$933868157
Managua	1396603	313936	\$396	\$124385810
Pacífico Urbano	1005871	288902	\$447	\$129248836
Pacífico Rural	672724	368540	\$563	\$207608929
Central Urbano	718226	214061	\$456	\$97639417
Central Rural	1119344	770179	\$600	\$461957240
Atlántico Urbano	281843	102191	\$465	\$47536498
Atlántico Rural	568857	391670	\$627	\$245518594

Pobreza Extrema				
Zona de residencia	N	Np	Brecha de pobreza (PPP USD 2012)	Total brecha de pobreza (PPP USD 2012)
Urbana	3283251	184186	\$198	\$36455224
Rural	2480217	658867	\$245	\$161365690
Managua	1396603	51325	\$182	\$9321452
Pacífico Urbano	1005871	68289	\$221	\$15082777
Pacífico Rural	672724	146347	\$242	\$35412409
Central Urbano	718226	49980	\$199	\$9927266
Central Rural	1119344	328435	\$238	\$78161557
Atlántico Urbano	281843	24258	\$175	\$4247080
Atlántico Rural	568857	174419	\$262	\$45651790

A un tipo de cambio de 22.4 Córdobas de 2012 por dólar con un factor de ajuste PPP de 0.39 (Banco Mundial, WDI).

Cuadro 1.9
Pobreza por nivel de educación del jefe del hogar (2005-2009)

	Tasa de recuento de pobreza			Distribución de la pobreza			Distribución de la población		
	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio
Línea de pobreza = General									
Educación formal del jefe del hogar									
Ninguna	69,1	67,0	-2,0	47,4	46,8	-0,6	33,1	29,6	-3,5
Primaria	49,9	44,4	-5,5	43,8	41,9	-1,9	42,4	40,0	-2,4
Secundaria	22,7	20,8	-1,9	8,3	10,6	2,3	17,6	21,6	4,1
Universitaria	4,0	3,8	-0,1	0,6	0,8	0,2	6,9	8,7	1,8
Total	48,3	42,5	-5,8	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Línea de pobreza = Extrema									
Educación formal del jefe del hogar									
Ninguna	31,0	28,6	-2,3	59,6	58,0	-1,6	33,1	29,6	-3,5
Primaria	15,1	13,9	-1,2	37,1	38,0	1,0	42,4	40,0	-2,4
Secundaria	3,1	2,7	-0,4	3,1	3,9	0,8	17,6	21,6	4,1
Universitaria	0,5	0,0	-0,5	0,2			6,9	8,7	1,8
Total	17,2	14,6	-2,6	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 1.10
Pobreza por género del jefe del hogar (2005-2009)

	Tasa de recuento de pobreza			Distribución de la pobreza			Distribución de la población		
	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio
Línea de pobreza = General									
Género del jefe del hogar									
Hombre	50,9	44,6	-6,2	73,9	70,4	-3,5	70,4	67,1	-3,3
Mujer	42,6	38,1	-4,4	26,1	29,6	3,5	29,6	32,9	3,3
Total	48,3	42,5	-5,8	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Línea de pobreza = Extrema									
Género del jefe del hogar									
Hombre	19,0	15,6	-3,4	77,7	71,5	-6,2	70,4	67,1	-3,3
Mujer	13,0	12,7	-0,3	22,3	28,5	6,2	29,6	32,9	3,3
Total	17,2	14,6	-2,6	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 1.11
Pobreza por composición demográfica (2005-2009)

	Tasa de recuento de pobreza			Distribución de la pobreza			Distribución de la población		
	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio	2005	2009	Cambio
Línea de pobreza = General									
Número de hijos 0 a 6 años de edad									
Sin hijos	34,0	29,8	-4,2	27,2	29,7	2,5	38,6	42,3	3,7
1	47,2	43,0	-4,1	32,4	33,7	1,3	33,2	33,3	0,1
2	63,7	60,1	-3,6	23,0	24,2	1,2	17,5	17,1	-0,3
Tres o más hijos	77,8	72,0	-5,9	17,4	12,4	-5,0	10,8	7,3	-3,5
Tamaño del hogar									
1	8,3	1,6	-6,7	0,1	0,0	-0,1	0,8	0,9	0,1
2	15,3	7,8	-7,6	1,1	0,7	-0,3	3,3	3,9	0,6
3	19,7	16,6	-3,1	3,3	4,3	1,0	8,1	11,1	3,0
4	29,6	25,8	-3,8	8,1	10,9	2,8	13,2	18,0	4,8
5	40,6	39,0	-1,6	13,6	16,5	2,9	16,2	18,0	1,8
6	47,9	44,4	-3,5	15,0	16,3	1,2	15,2	15,5	0,4
7 o más	65,7	66,9	1,2	58,8	51,2	-7,6	43,2	32,5	-10,7
Total	48,3	42,5	-5,8	100,0	100,0		100,0	100,0	
Línea de pobreza = Extrema									
Número de hijos 0 a 6 años de edad									
Sin hijos	8,9	8,8	-0,1	20,0	25,4	5,5	38,6	42,3	3,7
1	15,5	12,6	-3,0	29,9	28,6	-1,3	33,2	33,3	0,1
2	26,0	22,0	-4,0	26,4	25,8	-0,5	17,5	17,1	-0,3
Tres o más hijos	37,9	40,3	2,5	23,8	20,2	-3,6	10,8	7,3	-3,5
Tamaño del hogar									
1	0,9	0,0	-0,9	0,0			0,8	0,9	0,1
2	1,8	1,8	0,0	0,3	0,5	0,1	3,3	3,9	0,6
3	3,1	2,6	-0,5	1,5	2,0	0,5	8,1	11,1	3,0
4	6,4	3,7	-2,7	4,9	4,6	-0,4	13,2	18,0	4,8
5	9,0	11,8	2,7	8,5	14,5	6,0	16,2	18,0	1,8
6	15,8	12,6	-3,3	14,0	13,4	-0,6	15,2	15,5	0,4
7 o más	28,2	29,3	1,1	70,7	65,1	-5,6	43,2	32,5	-10,7
Total	17,2	14,6	-2,6	100,0	100,0		100,0	100,0	

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 1.12
Pobreza por características del hogar (2009)
Tasa de Recuento de Pobreza. Línea General

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural	Total
Educación formal del jefe de hogar								
Ninguna	42	55	68	57	77	64	81	67
	[36,47]	[43,66]	[60,77]	[43,70]	[71,84]	[48,80]	[75,87]	[64,71]
Primaria	30	31	54	31	67	24	59	44
	[27,33]	[23,40]	[47,61]	[19,43]	[60,74]	[12,36]	[51,68]	[41,48]
Secundaria	17	21	25	19	29	20	49	21
	[15,19]	[13,28]	[13,36]	[10,28]	[12,45]	[6,33]	[30,68]	[18,24]
Universitaria	2	0	17	11	0	0	0	4
	[1,4]	[0,0]	[-1,36]	[-1,24]	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[1,6]
Total	22	29	55	30	69	36	69	42
	[21,24]	[24,33]	[50,60]	[23,36]	[64,74]	[27,45]	[64,74]	[40,44]
Género del jefe de hogar								
Mujer	23	30	56	29	70	42	70	38
	[20,25]	[23,37]	[46,66]	[19,39]	[60,80]	[26,58]	[59,81]	[35,41]
Hombre	22	28	54	30	69	33	69	45
	[20,25]	[21,34]	[49,60]	[22,39]	[63,74]	[22,44]	[63,74]	[42,47]
Total	22	29	55	30	69	36	69	42
	[21,24]	[24,33]	[50,60]	[23,36]	[64,74]	[27,45]	[64,74]	[41,44]
Tamaño del hogar								
1 - 3	4	6	18	9	37	11	38	14
	[3,6]	[3,9]	[11,25]	[4,15]	[26,49]	[2,20]	[27,49]	[11,16]
4	12	16	37	20	45	30	49	26
	[10,14]	[9,24]	[28,46]	[10,30]	[34,55]	[15,46]	[36,61]	[22,29]
5	17	28	47	31	74	38	60	39
	[14,20]	[19,37]	[36,58]	[19,43]	[63,84]	[20,57]	[47,72]	[35,43]
6	26	34	60	27	66	50	60	44
	[22,30]	[22,46]	[47,73]	[12,42]	[54,78]	[29,71]	[47,74]	[39,49]

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural	Total
7	37	40	70	31	83	30	70	55
	[30,44]	[24,55]	[56,84]	[10,52]	[71,95]	[4,56]	[53,87]	[49,61]
8 -	48	65	81	71	89	52	88	73
	[43,53]	[50,81]	[71,92]	[51,92]	[81,97]	[25,80]	[81,95]	[69,78]
Total	22	29	55	30	69	36	69	42
	[21,24]	[24,33]	[50,60]	[23,36]	[64,74]	[27,45]	[64,74]	[41,44]

Hijos de 0 a 6 años de edad

Sin hijos	13	22	39	20	56	29	54	30
	[11,15]	[16,27]	[32,46]	[13,28]	[48,64]	[18,40]	[45,63]	[27,32]
1	27	33	63	39	76	41	69	49
	[24,29]	[26,39]	[56,70]	[29,48]	[70,82]	[27,54]	[62,76]	[46,52]
2	74	100	72	73	100		93	84
	[59,89]	[100,100]	[36,107]	[19,128]	[100,100]		[79,106]	[73,96]
3 -	51	23	85	16	88	54	90	64
	[42,60]	[-17,63]	[69,102]	[-13,45]	[67,110]	[12,96]	[77,102]	[55,74]
Total	22	29	55	30	69	36	69	42
	[21,24]	[24,33]	[50,60]	[23,36]	[64,74]	[27,45]	[64,74]	[41,44]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 1.13
Pobreza extrema por características del hogar (2009)
Tasa de Recuento de Pobreza. Línea Extrema

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural	Total
Educación formal del jefe de hogar								
Ninguna	12	10	37	18	38	18	44	30
	[8,16]	[3,18]	[26,47]	[6,30]	[30,47]	[-0,35]	[35,53]	[26,34]
Primaria	4	9	18	8	25	2	23	14
	[3,5]	[3,16]	[13,24]	[-2,18]	[18,33]	[-2,5]	[14,33]	[11,17]
Secundaria	2	5	3	1	7	2	0	3
	[1,3]	[1,8]	[-1,8]	[-1,3]	[-2,16]	[-2,7]	[0,0]	[1,4]
Universitaria	0	0	0	0	0	0	0	0
	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[0,0]	[0,0]
Total	4	7	22	7	29	9	31	15
	[3,4]	[4,10]	[17,27]	[2,12]	[24,35]	[1,16]	[25,37]	[13,16]
Género del jefe de hogar								
Mujer	5	7	19	5	31	13	40	13
	[3,6]	[3,11]	[10,28]	[0,10]	[20,43]	[-3,29]	[26,54]	[10,15]
Hombre	3	6	23	8	29	6	28	16
	[2,4]	[2,11]	[17,28]	[1,15]	[23,35]	[-1,13]	[22,35]	[13,18]
Total	4	7	22	7	29	9	31	15
	[3,4]	[4,10]	[17,27]	[2,12]	[24,35]	[1,16]	[25,37]	[13,16]
Tamaño del hogar								
1 - 3	0	0	5	1	8	0	5	2
	[-0,0]	[-0,1]	[2,9]	[-1,4]	[1,16]	[0,0]	[-1,11]	[1,3]
4	1	2	8	3	6	0	10	4
	[0,1]	[-0,5]	[3,12]	[-3,9]	[1,11]	[0,0]	[1,19]	[2,5]

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural	Total
5	2	4	15	2	37	3	18	12
	[1,4]	[1,8]	[7,23]	[-1,6]	[26,48]	[-3,9]	[7,28]	[9,15]
6	4	8	13	6	27	7	19	13
	[2,6]	[1,15]	[4,21]	[-1,13]	[16,38]	[-6,19]	[9,29]	[9,16]
7	6	9	30	16	40	5	23	20
	[3,8]	[1,17]	[16,44]	[-1,33]	[26,55]	[-5,15]	[8,38]	[15,26]
8 -	11	22	46	21	44	31	53	34
	[7,14]	[6,39]	[32,59]	[-3,45]	[30,59]	[4,59]	[42,64]	[29,39]
Total	4	7	22	7	29	9	31	15
	[3,4]	[4,10]	[17,27]	[2,12]	[24,35]	[1,16]	[25,37]	[13,16]

Hijos de 0 a 6 años de edad

Sin hijos	1	5	12	4	24	2	18	9
	[1,2]	[2,7]	[7,17]	[0,7]	[17,32]	[-2,7]	[10,26]	[7,11]
1	5	7	24	7	30	13	28	16
	[3,6]	[3,11]	[17,31]	[2,12]	[23,37]	[1,25]	[20,35]	[13,18]
2	19	59	48	73			59	52
	[5,32]	[0,118]	[8,88]	[19,128]			[34,84]	[35,69]
3 -	11	0	47	0	70	13	58	33
	[4,17]	[0,0]	[22,71]	[0,0]	[41,100]	[-12,38]	[38,79]	[23,43]
Total	4	7	22	7	29	9	31	15
	[3,4]	[4,10]	[17,27]	[2,12]	[24,35]	[1,16]	[25,37]	[13,16]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 1.14 Correlaciones de Consumo*Variable dependiente: Logaritmo natural del consumo per cápita del hogar*

Variables	(1) Urbano	(2) Rural	(3) Pacífico Rural	(4) Centra Rural	(5) Atlántico Rural
Características del hogar					
Tamaño del hogar	-0.181***	-0.158***	-0.153***	-0.158***	-0.181***
	(0.0153)	(0.0200)	(0.0250)	(0.0322)	(0.0314)
Tamaño del hogar al cuadrado	0.00555***	0.00568***	0.00487***	0.00657***	0.00659***
	(0.00113)	(0.00127)	(0.00155)	(0.00173)	(0.00186)
Pcje. de adoles- centes (7 - 14)	0.126*	0.392***	0.570***	0.336*	0.224
	(0.0744)	(0.0926)	(0.139)	(0.186)	(0.167)
Pcje. de adultos	0.520***	0.617***	0.892***	0.518**	0.320*
	(0.0817)	(0.112)	(0.178)	(0.208)	(0.193)
Pcje. de adultos mayores (60 -)	0.442***	0.785***	0.761***	1.026***	0.134
	(0.120)	(0.146)	(0.222)	(0.256)	(0.286)
Características del jefe del hogar					
Edad	0.0157***	0.00974**	0.00484	0.0120	0.0124
	(0.00410)	(0.00472)	(0.00693)	(0.00867)	(0.0117)
Edad al cuadrado	-9.37e-05**	-9.46e-05**	-3.13e-05	-0.000141*	-9.86e-05
	(4.07e-05)	(4.55e-05)	(6.69e-05)	(8.04e-05)	(0.000127)
Mujer	-0.00157	-0.0259	-0.0235	-0.0174	-0.0698
	(0.0209)	(0.0287)	(0.0441)	(0.0534)	(0.0583)
Escolaridad					
Primaria	0.250***	0.194***	0.178***	0.174***	0.252***
	(0.0313)	(0.0289)	(0.0507)	(0.0479)	(0.0535)
Secundaria	0.456***	0.405***	0.349***	0.466***	0.382***
	(0.0346)	(0.0460)	(0.0721)	(0.0895)	(0.0849)

Variables	(1) Urbano	(2) Rural	(3) Pacífico Rural	(4) Centra Rural	(5) Atlántico Rural
Universitaria	0.875*** (0.0411)	0.829*** (0.105)	0.724*** (0.157)	0.653** (0.296)	0.795*** (0.171)
Sector de ocupación					
Industria	-0.00240 (0.0341)	0.104** (0.0507)	0.106 (0.0737)	0.194** (0.0970)	-0.190* (0.105)
Comercio	0.0961*** (0.0288)	0.220*** (0.0484)	0.173** (0.0675)	0.219** (0.0978)	0.267** (0.115)
Servicios	0.0508* (0.0286)	0.150*** (0.0478)	0.177*** (0.0589)	0.189 (0.142)	-0.00213 (0.0934)
Regiones					
Pacífico	-0.109*** (0.0238)	-0.218*** (0.0350)			
Central	-0.0581* (0.0307)	-0.305*** (0.0382)			
Atlántico	-0.0368 (0.0355)	-0.222*** (0.0396)			
Constant	9.334*** (0.112)	9.294*** (0.131)	8.979*** (0.187)	9.003*** (0.228)	9.288*** (0.260)
Observations	4,794	1,721	499	401	405
R-squared	0.482	0.425	0.419	0.382	0.357

Nota: Errores estándar robustos en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Cuadro 2.1*Distribución del empleo por sector económico (2005-2009)*

	Porcentaje del empleo total		
	2005	2009	Cambio
Sector			
Agropecuario	32,8	32,8	0,0
Industria	20,0	16,8	-3,3
Comercio	19,0	18,6	-0,4
Servicios	28,1	31,7	3,6
Total	100,0	100,0	0,0

*Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.***Cuadro 2.2***Distribución del empleo por sector económico (2005-2009)*

	Distribución del empleo		
	Urbano	Rural	Total
Sector			
Agropecuario	7.9	69.3	32.8
Industria	23.3	7.5	16.9
Comercio	25.2	9.1	18.7
Servicios	43.7	14.0	31.6
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro 2.3*Categorías de empleo, Porcentajes de empleo total (2005-2009)*

	2005	2009	Cambio
Total			
Asalariado	52,1	50,6	-1,5
Autoempleo	34,3	37,8	3,5
Trabajador familiar	13,4	11,7	-1,8
No agricultura			
Asalariado	61,3	58,7	-2,6
Autoempleo	32,3	36,9	4,6
Trabajador familiar	6,4	4,4	-2,0
Agricultura			
Asalariado	33,5	33,8	0,3
Autoempleo	38,6	39,6	1,0
Trabajador familiar	27,9	26,6	-1,3

*Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.***Cuadro 2.4***Tasas de recuento de pobreza de la población en edad de trabajo por sector individual de empleo (2005-2009)*

	2005	2009	Cambio
Pobreza General			
Sector			
Agropecuario	70,7	63,2	-7,5
Industria	33,8	31,1	-2,7
Comercio	23,6	22,8	-0,8
Servicios	28,9	22,4	-6,5
Pobreza Extrema			
Sector			
Agropecuario	30,3	27,0	-3,3
Industria	6,5	4,2	-2,3
Comercio	4,0	5,3	1,3
Servicios	7,0	4,8	-2,2

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 2.5

Tasa de recuento de pobreza en la población en edad de trabajar por categoría ocupacional y urbano/rural (2005-2009)

	2005	2009	Cambio
Ocupación			
Asalariado			
Urbana	27,3	21,8	-5,5
Rural	61,7	55,7	-6,0
Total	38,2	32,3	-5,9
Autoempleo			
Urbana	25,4	22,9	-2,5
Rural	61,3	55,7	-5,6
Total	41,9	36,8	-5,0
Trabajador familiar			
Urbana	30,3	29,4	-0,9
Rural	75,2	70,7	-4,5
Total	61,4	60,5	-0,9

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 2.7

Distribución de la población ocupada por nivel de educación formal

	Porcentaje del empleo total		
	2005	2009	Cambio
EDTotal			
Ninguna	14,7	-2,2	16,9
Primaria	40,1	38,2	-2,0
Secundaria	31,0	33,4	2,4
Universitaria	11,9	13,7	1,8
Total	100,0	100,0	0,0
No Agropecuario			
Ninguna	8,8	7,9	-0,8
Primaria	34,8	31,2	-3,7
Secundaria	39,5	41,2	1,7
Universitaria	16,9	19,7	2,8
Total	100,0	100,0	0,0
Agropecuario			
Ninguna	34,0	28,7	-5,2
Primaria	51,2	52,8	1,5
Secundaria	13,2	17,1	3,9
Universitaria	1,6	1,4	-0,2
Total	100,0	100,0	0,0

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009.

Cuadro 2.8
Ingresos por grupos seleccionados (2005-2009)

	Ingresos medianos por grupos		
	2005	2009	Variación porcentual
Total	2 562,8	2 880,0	12,4
Género			
Hombre	2 582,7	2 938,3	13,8
Mujer	2 400,8	2 820,7	17,5
Edad			
15-24	1 996,6	2 505,0	25,5
25-54	2 806,2	3 120,0	11,2
55-64	2 468,1	2 708,3	9,7
Quintiles de consumo Residencia			
Urbana	407,5	451,5	10,8
Rural	267,8	318,0	18,7
Región			
Managua	433,7	479,8	10,6
Pacífico Urbano	370,9	416,2	12,2
Pacífico Rural	286,4	337,2	17,7
Central Urbano	354,4	448,5	26,6
Central Rural	239,0	286,8	20,0
Atlántico Urbano	443,0	421,7	-4,8
Atlántico Rural	309,0	359,5	16,3
Escolaridad			
Ninguna	257,1	293,8	14,3
Primaria	309,0	355,8	15,1
Secundaria	400,0	425,9	6,5
Universitaria	618,1	705,8	14,2

Se muestra el cambio entre los años 2005 y 2009. Cifras en dólares PPP de 2012. A un tipo de cambio de 22.4 Córdobas de 2012 por dólar con un factor de ajuste PPP de 0.39 (Banco Mundial, (WDI)).

Cuadro 2.9
Ecuaciones de Ingreso
Variable dependiente: logaritmo natural del ingreso por hora

VARIABLES	Residencia			Sector			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Urbano	Rural	Rural	Agropecuario	Industria	Comercio	Servicios
Edad	0.0599*** (0.00535)	0.0233*** (0.00559)	0.0178*** (0.00555)	0.0159*** (0.00578)	0.0582*** (0.00796)	0.0609*** (0.00936)	0.0510*** (0.00952)
Edad al cuadrado	-0.000666*** (7.21e-05)	-0.000223*** (7.42e-05)	-0.000149** (7.35e-05)	-0.000130* (7.60e-05)	-0.000651*** (0.000110)	-0.000653*** (0.000125)	-0.000557*** (0.000126)
Escolaridad (base=ninguna)							
Primaria	0.146*** (0.0417)	0.134*** (0.0297)	0.0923*** (0.0295)	0.0769** (0.0306)	0.128** (0.0533)	-0.00835 (0.0883)	0.276*** (0.0648)
Secundaria	0.372*** (0.0417)	0.331*** (0.0421)	0.213*** (0.0432)	0.233*** (0.0476)	0.280*** (0.0540)	0.225** (0.0888)	0.497*** (0.0637)
Universitaria	0.862*** (0.0477)	0.905*** (0.0889)	0.696*** (0.0946)	0.783*** (0.201)	0.793*** (0.0762)	0.653*** (0.109)	0.970*** (0.0650)
Región (base=Managua)							
Pacífico	-0.158*** (0.0244)	-0.0815 (0.0511)	-0.0100 (0.0484)	5.55e-05 (0.0645)	-0.152*** (0.0330)	-0.0670 (0.0473)	-0.147*** (0.0370)
Central	-0.133*** (0.0309)	-0.133** (0.0528)	0.0227 (0.0510)	0.0295 (0.0647)	-0.132*** (0.0397)	0.0235 (0.0618)	-0.120** (0.0520)
Atlántico	0.0461 (0.0368)	0.202*** (0.0548)	0.369*** (0.0539)	0.370*** (0.0657)	0.00485 (0.0527)	0.276*** (0.0859)	0.0584 (0.0562)
Sector (base=Agropecuario)							
Industria			0.413*** (0.0404)				
Comercio			0.498*** (0.0484)				
Servicios			0.352*** (0.0418)				
Año (base=2005)							
2009	0.0444** (0.0207)	0.142*** (0.0254)	0.146*** (0.0248)	0.136*** (0.0273)	0.0741*** (0.0282)	0.0597 (0.0414)	0.0428 (0.0329)
Constante	1.331*** (0.0982)	1.703*** (0.111)	1.613*** (0.107)	1.677*** (0.121)	1.436*** (0.140)	1.355*** (0.185)	1.406*** (0.180)
Observaciones	7,695	5,310	5,310	4,986	2,814	2,115	3,090
R-cuadrada	0.198	0.091	0.137	0.075	0.172	0.145	0.213

*Errores estándar robustos en paréntesis *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.*

Nota: Incluye hombres asalariados o auto empleados de 15-65 años de edad. Todas las variables independientes, con la excepción de edad y edad al cuadrado, son dicotómicas.

Cuadro 3.1*Producción agropecuaria propia según características de los hogares (2009)**Proporción de hogares con producción agropecuaria propia*

	Productor agropecuario	UPA en tierras propias	UPA en tierras no propias	Producción agropecuario	Producción pecuaria	Contrata fuerza laboral	Producción en patio	Producción agropecuario	Producción pecuaria
Residencia									
Rural	67	68	39	97	59	38	67	79	73
Urbana	6	60	42	84	49	47	45	92	30
Género del jefe(a) de hogar									
Mujer	15	71	32	95	54	37	52	90	42
Hombre	39	66	41	95	59	40	55	83	55
Escolaridad del jefe(a) del hogar									
Ninguna	48	66	38	97	59	30	63	82	62
Primaria	35	65	42	96	55	41	59	84	55
Secundaria	12	68	35	88	67	59	45	89	32
Universitaria	8	88	20	80	51	78	31	95	22
Situación de Pobreza									
Pobreza Extrema	65	64	47	98	49	23	65	75	78
Pobreza General	46	63	41	96	57	31	62	81	63
No pobre	20	71	33	93	63	54	50	89	40
Quintiles de consumo									
Quintil mínimo	63	63	47	98	52	26	63	77	76
2	44	63	41	96	57	31	63	81	62
3	33	67	37	96	58	46	58	83	54
4	23	71	35	94	68	47	53	91	42
Quintil máximo	10	82	21	85	63	78	42	91	27
Total	30	67	39	95	58	39	54	85	51
	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural		Nacional

Cuadro 3.2

Producción agropecuaria propia por región (2009)
Proporción de hogares con producción agropecuaria propia

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural
Productor agropecuario	4	4	52	11	75	22	82
	[4;5]	[3;6]	[48;57]	[8;15]	[71;79]	[16;28]	[78;86]
UPA en tierras propias	49	56	56	57	71	68	74
	[42;56]	[36;76]	[50;62]	[39;76]	[66;76]	[51;84]	[69;78]
UPA en tierras no propias	56	47	47	43	38	35	29
	[49;63]	[27;68]	[41;53]	[24;61]	[33;44]	[19;52]	[25;34]
Producción agrícola	87	90	91	78	98	89	99
	[82;92]	[78;102]	[87;94]	[62;93]	[97;100]	[78;100]	[97;100]
Producción pecuaria	41	31	50	57	59	54	69
	[34;48]	[12;50]	[44;56]	[39;76]	[54;65]	[37;72]	[64;74]
Contrata fuerza laboral	34	41	30	62	47	33	29
	[28;41]	[21;61]	[24;35]	[44;80]	[42;53]	[16;49]	[24;34]
Producción en patio	39	48	77	56	64	51	59
	[37;40]	[44;52]	[73;81]	[51;62]	[59;68]	[44;59]	[54;64]
Producción agrícola	91	94	86	90	71	87	81
	[90;92]	[91;96]	[83;90]	[85;94]	[66;77]	[80;94]	[76;86]
Producción pecuaria	29	32	72	32	79	41	60
	[27;31]	[26;37]	[68;77]	[25;39]	[74;84]	[30;51]	[54;67]

Intervalos de confianza 95%

Cuadro 3.3*Producción agropecuaria propia (2005-2009)**Proporción de hogares con producción agropecuaria propia*

	Nacional		Rural		Pacífico Rural		Central Rural		Atlántico Rural	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Productor agropecuario	33	30	69	67	53	52	77	75	84	82
	[32;34]	[29;32]	[67;70]	[65;70]	[49;56]	[48;57]	[75;80]	[71;79]	[82;86]	[78;86]
UPA en tierras propias	63	67	64	68	57	56	62	71	76	74
	[62;65]	[64;69]	[62;66]	[65;70]	[52;62]	[50;62]	[59;65]	[66;76]	[73;78]	[69;78]
UPA en tierras no propias	42	39	42	39	52	47	45	38	27	29
	[40;44]	[36;42]	[40;44]	[36;42]	[47;57]	[41;53]	[42;48]	[33;44]	[25;30]	[25;34]
Producción agrícola	96	95	96	97	95	91	97	98	96	99
	[95;96]	[94;96]	[96;97]	[95;98]	[93;97]	[87;94]	[96;98]	[97;100]	[95;97]	[97;100]
Producción pecuaria	48	58	50	59	44	50	46	59	61	69
	[46;50]	[55;61]	[48;52]	[56;62]	[39;49]	[44;56]	[44;49]	[54;65]	[58;64]	[64;74]
Contrata fuerza laboral	44	39	42	38	39	30	45	47	38	29
	[42;45]	[37;42]	[40;44]	[35;41]	[34;44]	[24;35]	[42;48]	[42;53]	[35;41]	[24;34]
Producción en patio	58	54	67	67	68	77	66	64	62	59
	[57;59]	[53;55]	[65;68]	[64;69]	[64;71]	[73;81]	[64;69]	[59;68]	[59;65]	[54;64]
Producción agrícola	78	85	68	79	73	86	68	71	60	81
	[77;80]	[84;86]	[66;70]	[76;81]	[69;77]	[83;90]	[65;71]	[66;77]	[56;63]	[76;86]
Producción pecuaria	63	51	84	73	82	72	86	79	84	60
	[62;64]	[49;53]	[82;85]	[70;75]	[79;85]	[68;77]	[84;89]	[74;84]	[81;86]	[54;67]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 3.4

Valor anual de la producción en patio para autoconsumo (2009)

	Total por hogar	Per cápita por hogar	Per cápita como % de la línea de pobreza extrema	Línea de pobreza extrema
Residencia				
Rural	\$ 308	\$ 80	8	\$ 955
Urbana	\$ 175	\$ 44	5	
Total	\$ 217	\$ 55	6	

Incluye solo hogares con producción agropecuaria exclusiva en patio. Cifras en dólares PPP de 2012.

A un tipo de cambio de 22.4 Córdobas de 2012 por dólar con un factor de ajuste PPP de 0.39 (Banco Mundial, WDI).

Cuadro 4.1

Composición del ingreso del hogar por características del hogar (2009)

(como % del ingreso del hogar per cápita)

	Salarial agropecuario	Autoemp. agropecuario	Salarial no agropecuario	Autoemp. no agropecuario	Transferencias	Por activos
Residencia						
Rural	17.1	32.6	15.1	9.0	10.6	15.6
Urbana	2.9	2.4	39.1	25.1	9.5	21.0
Género del jefe(a) del hogar						
Mujer	5.9	6.2	32.7	18.2	15.2	21.8
Hombre	9.9	18.6	28.0	19.0	7.2	17.3
Escolaridad del jefe(a) del hogar						
Ninguna	16.5	24.1	16.4	13.8	11.4	17.8
Primaria	9.0	16.2	25.5	20.6	10.5	18.2
Secundaria	2.2	6.1	39.9	22.6	8.8	20.4
Universitaria	0.8	2.3	53.6	14.8	7.3	21.1
Situación de Pobreza						
Pobreza Extrema	24.6	29.8	11.0	9.1	9.9	15.5
Pobreza General	13.2	21.6	25.1	15.7	9.6	14.8
No pobre	4.5	9.6	33.9	21.2	10.1	20.8
Quintiles de consumo						
1	21.8	29.6	13.2	10.8	9.4	15.2
2	13.0	20.7	25.6	15.3	10.2	15.2
3	8.6	15.8	31.8	19.0	8.6	16.2
4	4.7	11.2	34.3	21.0	10.1	18.7
5	2.0	4.2	35.1	22.9	10.8	25.0
Nacional	8.5	14.4	29.6	18.7	9.9	18.9

Cuadro 4.2
Composición detallada del ingreso del hogar por situación de pobreza (2009)
(como % del ingreso del hogar per cápita)

	Pobreza Extrema	Pobreza General	No pobre
Salarial agropecuario	24.6	13.2	4.5
	[21.6;27.7]	[11.8;14.6]	[4.0;4.9]
Autoempleo agropecuario	29.8	21.6	9.6
	[26.7;32.9]	[20.0;23.3]	[8.9;10.2]
Salarial no agropecuario	11.0	25.1	33.9
Quintiles de consumo	[8.7;13.3]	[23.2;26.9]	[32.9;34.9]
Autoempleo no agropecuario	9.1	15.7	21.2
	[7.1;11.1]	[14.2;17.2]	[20.4;22.1]
Activos			
Imputado vivienda propia	12.9	12.5	15.9
	[12.0;13.9]	[12.0;13.1]	[15.5;16.3]
Retornos a capital	0.6	0.1	0.7
	[0.1;1.2]	[0.0;0.1]	[0.6;0.8]
Pensiones	1.6	1.5	3.4
	[0.8;2.4]	[1.0;1.9]	[3.1;3.7]
Otras fuentes	0.3	0.7	0.7
	[0.1;0.6]	[0.5;1.0]	[0.6;0.8]
Transferencias			
Transferencias en educación	2.9	2.2	0.9
	[2.3;3.6]	[1.8;2.5]	[0.8;0.9]
Alimentos por donación o regalo	2.8	3.3	2.5
	[2.2;3.4]	[2.9;3.8]	[2.3;2.7]
Ayuda de familiares o amigos	3.7	4.1	6.7
	[2.5;5.0]	[3.4;4.8]	[6.3;7.2]
Donaciones institucionales	0.4	0.0	0.0
	[0.1;0.7]	[0.0;0.0]	[0.0;0.1]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 4.3
Composición detallada del ingreso del hogar (2005-2009)
 (como % del ingreso del hogar per cápita)

	Nacional		Rural		Pacífico Rural		Central Rural		Atlántico Rural	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Salarial agropecuario	10.2	8.5	19.7	17.1	19.4	17.4	23.2	19.3	15.1	13.8
	[9.6;10.7]	[8.0;9.0]	[18.7;20.7]	[15.8;18.4]	[17.3;21.5]	[14.9;19.9]	[21.6;24.8]	[16.4;22.1]	[13.6;16.7]	[11.3;16.4]
Autoempleo agropecuario	13.9	14.4	30.4	32.6	15.8	18.5	36.3	36.8	45.9	49.3
	[13.3;14.6]	[13.7;15.0]	[29.3;31.5]	[31.1;34.1]	[14.1;17.6]	[16.3;20.7]	[34.6;38.1]	[33.6;40.0]	[44.0;47.8]	[46.1;52.5]
Salarial no agropecuario	30.8	29.6	14.9	15.1	23.4	23.7	9.7	10.9	5.5	6.8
	[29.9;31.6]	[28.8;30.4]	[14.0;15.8]	[13.8;16.4]	[21.0;25.8]	[20.9;26.5]	[8.6;10.9]	[8.5;13.3]	[4.5;6.4]	[4.9;8.6]
Autoempleo no agropecuario	17.4	18.7	9.7	9.0	14.8	13.4	7.6	7.1	7.6	4.6
	[16.7;18.0]	[18.0;19.4]	[9.0;10.4]	[8.0;10.0]	[12.9;16.6]	[11.2;15.6]	[6.6;8.6]	[5.2;9.0]	[6.4;8.7]	[3.2;5.9]
Activos										
Imputado vivienda propia	13.3	14.9	11.2	13.3	11.8	14.6	10.1	12.7	11.8	12.0
	[13.0;13.6]	[14.5;15.2]	[10.8;11.6]	[12.7;13.9]	[10.9;12.7]	[13.4;15.8]	[9.6;10.7]	[11.7;13.8]	[11.1;12.6]	[10.9;13.1]
Retornos a capital	0.5	0.6	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.5	0.2	0.2
	[0.4;0.6]	[0.5;0.7]	[0.1;0.3]	[0.2;0.5]	[0.1;0.6]	[0.0;0.4]	[0.0;0.3]	[0.0;0.9]	[0.1;0.3]	[-0.0;0.4]
Pensiones	1.7	2.8	0.6	1.2	1.2	2.1	0.4	0.7	0.2	0.7
	[1.5;1.9]	[2.5;3.0]	[0.4;0.7]	[0.9;1.5]	[0.6;1.7]	[1.3;2.9]	[0.2;0.6]	[0.2;1.3]	[0.1;0.4]	[0.2;1.2]
Otras fuentes	0.5	0.7	0.7	0.8	0.3	0.7	0.4	0.4	1.6	1.5
	[0.4;0.6]	[0.6;0.8]	[0.6;0.9]	[0.5;1.0]	[0.1;0.5]	[0.3;1.1]	[0.2;0.6]	[0.0;0.7]	[1.2;2.1]	[1.1;2.0]
Transferencias										
Transferencias en educación	2.6	1.4	4.4	2.4	3.9	1.0	4.5	2.9	5.8	3.3
	[2.4;2.7]	[1.3;1.5]	[4.2;4.7]	[2.1;2.7]	[3.4;4.4]	[0.7;1.2]	[4.2;4.9]	[2.2;3.6]	[5.2;6.3]	[2.6;3.9]
Alimentos por donación o regalo	2.2	2.7	3.3	4.1	3.0	3.0	3.5	4.4	3.0	5.1
	[2.0;2.3]	[2.5;2.9]	[3.0;3.5]	[3.6;4.5]	[2.4;3.6]	[2.4;3.6]	[3.0;3.9]	[3.3;5.5]	[2.5;3.4]	[4.0;6.2]
Ayuda de familiares o amigos	6.9	5.8	4.7	4.0	6.0	5.3	3.8	4.1	3.3	2.8
	[6.5;7.3]	[5.4;6.2]	[4.3;5.2]	[3.4;4.6]	[4.9;7.1]	[4.0;6.6]	[3.2;4.5]	[2.8;5.3]	[2.7;3.9]	[1.8;3.7]
Donaciones institucionales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.1
	[0.0;0.1]	[0.0;0.1]	[0.1;0.2]	[0.1;0.2]	[-0.0;0.0]	[-0.0;0.0]	[0.2;0.3]	[0.0;0.5]	[-0.0;0.0]	[-0.0;0.2]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 5.1*Cobertura de educación preescolar, primaria y secundaria por características del hogar (2009)*

	Preescolar		Primaria			Secundaria		
	Tasa neta	Fuera de la escuela	Tasa neta	Fuera de la escuela	En rezago	Tasa neta	Fuera de la escuela	En rezago
Género								
Mujer	49	42	82	8	40	49	36	34
Hombre	44	46	80	11	48	43	42	42
Residencia								
Rural	39	52	79	14	56	32	52	44
Urbana	54	37	83	5	33	57	28	35
Jefa de hogar mujer								
No	43	48	81	10	45	44	41	38
Sí	54	36	81	8	44	49	36	38
Escolaridad del jefe(a) del hogar								
Ninguna	36	55	76	18	63	27	56	49
Primaria	44	47	83	8	45	45	41	41
Secundaria	56	34	84	3	27	66	21	31
Universitaria	70	15	80	1	12	73	8	22
Situación de Pobreza								
Pobreza Extrema	34	57	74	23	70	22	62	53
Pobreza General	41	50	83	10	48	37	47	49
No pobre	56	34	83	4	32	59	26	32
Quintiles de consumo								
1	36	56	76	19	66	25	58	51
2	40	50	83	10	46	39	47	50
3	49	42	86	4	43	48	38	38
4	53	38	81	7	35	59	27	34
5	70	20	81	1	16	67	14	26
Total	47	44	81	9	45	46	39	38

Cuadro 5.2
Cobertura de educación por región (2009)

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural	Total
Preescolar								
Tasa neta	54	55	47	51	37	57	31	47
	[51;57]	[47;64]	[39;55]	[39;62]	[29;46]	[44;71]	[24;37]	[45;49]
Fuera de la escuela	34	39	40	41	53	35	62	44
	[32;37]	[30;47]	[33;48]	[30;52]	[45;62]	[22;48]	[55;69]	[42;46]
Primaria								
Tasa neta	83	84	88	80	80	84	71	81
	[82;85]	[80;88]	[85;91]	[75;86]	[76;84]	[78;90]	[67;75]	[80;82]
Fuera de la escuela	4	4	6	6	13	7	25	9
	[3;5]	[2;6]	[4;8]	[3;10]	[10;16]	[3;11]	[21;29]	[9;10]
En rezago	33	29	44	31	58	47	68	45
	[31;35]	[24;34]	[40;49]	[25;38]	[53;63]	[39;55]	[63;72]	[43;46]
Secundaria								
Tasa neta	60	58	40	54	31	50	23	46
	[57;62]	[52;64]	[35;45]	[47;61]	[26;37]	[40;59]	[19;28]	[44;47]
Fuera de la escuela	26	29	47	33	55	26	56	39
	[24;27]	[23;34]	[42;52]	[26;39]	[49;61]	[18;34]	[50;61]	[38;40]
En rezago	33	36	42	33	39	44	65	38
	[31;36]	[30;42]	[35;49]	[25;41]	[31;47]	[34;55]	[56;75]	[37;40]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 5.3
Cobertura de educación por región (2005-2009)

	Nacional		Rural		Pacífico Rural		Central Rural		Atlántico Rural	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Preescolar										
Tasa neta	41	47	36	39	38	47	38	37	27	31
	[39;43]	[44;49]	[34;38]	[35;43]	[32;44]	[39;55]	[34;42]	[29;46]	[24;30]	[24;37]
Fuera de la escuela	50	44	57	52	49	40	57	53	66	62
	[48;52]	[42;46]	[54;59]	[48;56]	[43;56]	[33;48]	[53;61]	[45;62]	[63;70]	[55;69]
Primaria										
Tasa neta	80	81	80	79	83	88	81	80	76	71
	[79;81]	[80;82]	[79;81]	[77;81]	[80;86]	[85;91]	[79;83]	[76;84]	[74;78]	[67;75]
Fuera de la escuela	10	9	14	14	8	6	15	13	22	25
	[10;11]	[9;10]	[13;15]	[12;16]	[6;9]	[4;8]	[13;16]	[10;16]	[20;24]	[21;29]
En rezago	37	45	48	56	35	44	50	58	59	68
	[35;38]	[43;46]	[46;49]	[54;59]	[31;38]	[40;49]	[47;52]	[53;63]	[57;61]	[63;72]
Secundaria										
Tasa neta	45	46	28	32	43	40	23	31	15	23
	[44;46]	[44;47]	[27;30]	[29;35]	[39;48]	[35;45]	[21;26]	[26;37]	[13;18]	[19;28]
Fuera de la escuela	35	39	46	52	39	47	50	55	52	56
	[34;36]	[37;41]	[44;48]	[49;55]	[34;43]	[42;52]	[47;53]	[49;61]	[48;55]	[50;61]
En rezago	41	38	47	44	36	42	47	39	68	65
	[39;43]	[36;40]	[44;50]	[40;48]	[31;42]	[35;49]	[41;52]	[31;47]	[62;75]	[56;75]

Intervalos de confianza 95%.

Cuadro 5.4
Factores asociados al abandono y el rezago escolar
Modelo de Probabilidad Linear

VARIABLES	Abandono escolar			Rezago	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	En edad Preescolar	En edad Primaria	En edad Secundaria	Rezago Primaria	Rezago Secundaria
Rural	-0.00580	0.0258**	0.0939***	0.00852	0.0181
	(0.0341)	(0.0111)	(0.0232)	(0.0213)	(0.0293)
Región (base=Managua)					
Pacífico	-0.000624	-0.0374***	0.00914	-0.0493**	-0.00562
	(0.0341)	(0.00940)	(0.0220)	(0.0208)	(0.0282)
Central	0.0631	0.00470	0.0344	-0.0125	-0.0505
	(0.0410)	(0.0140)	(0.0258)	(0.0243)	(0.0331)
Atlántico	0.0906**	0.101***	0.0211	0.0672**	0.0977**
	(0.0427)	(0.0168)	(0.0287)	(0.0263)	(0.0404)
Género					
Mujer	-0.0231	-0.0180**	-0.0596***	-0.0802***	-0.0769***
	(0.0221)	(0.00747)	(0.0147)	(0.0138)	(0.0183)
Parentesco con jefe de hogar (base=hijo(a))					
Nieto(a) del jefe(a) del hogar	-0.0635**	0.00427	-0.0834***	-0.184***	-0.172***
	(0.0296)	(0.0110)	(0.0232)	(0.0189)	(0.0284)
Otro parentesco con jefe(a) del hogar	0.0592	0.0304	0.347***	0.0167	0.216***
	(0.0552)	(0.0194)	(0.0247)	(0.0371)	(0.0383)
Estructura del hogar					
Tamaño del hogar	0.00912	-0.00132	-0.0114	0.0360***	-0.00654
	(0.0109)	(0.00344)	(0.00753)	(0.00683)	(0.00967)
Tamaño del hogar al cuadrado	-0.000391	-0.000100	0.000448	-0.000786***	0.000826*
	(0.000437)	(0.000127)	(0.000361)	(0.000289)	(0.000459)

VARIABLES	Abandono escolar			Rezago	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	En edad Preescolar	En edad Primaria	En edad Secundaria	Rezago Primaria	Rezago Secundaria
Quintiles de consumo (base=1)					
Quintil 2	-0.0252	-0.0647***	-0.0717**	-0.0755***	0.0465
	(0.0385)	(0.0163)	(0.0284)	(0.0245)	(0.0434)
Quintil 3	-0.0319	-0.101***	-0.145***	-0.0751***	-0.0594
	(0.0409)	(0.0158)	(0.0289)	(0.0253)	(0.0426)
Quintil 4	-0.0696*	-0.0912***	-0.230***	-0.0941***	-0.0389
	(0.0420)	(0.0162)	(0.0292)	(0.0268)	(0.0432)
Quintil 5	-0.179***	-0.108***	-0.281***	-0.191***	-0.137***
	(0.0465)	(0.0163)	(0.0308)	(0.0291)	(0.0450)
Jefa de hogar mujer	-0.0472*	-0.00726	-0.0210	0.0722***	0.0374*
	(0.0261)	(0.00830)	(0.0165)	(0.0160)	(0.0203)
Jefe(a) de hogar con ocupación agropecuaria	0.00701	0.00772	-0.00919	0.117***	0.0116
	(0.0395)	(0.0142)	(0.0270)	(0.0249)	(0.0367)
Escolaridad del jefe(a) del hogar (base=ninguna)					
Primaria	-0.0476	-0.0645***	-0.0715***	-0.116***	-0.0787**
	(0.0321)	(0.0132)	(0.0219)	(0.0200)	(0.0318)
Secundaria	-0.122***	-0.0699***	-0.155***	-0.202***	-0.149***
	(0.0377)	(0.0137)	(0.0258)	(0.0238)	(0.0346)
Superior	-0.228***	-0.0838***	-0.241***	-0.292***	-0.253***
	(0.0465)	(0.0139)	(0.0297)	(0.0295)	(0.0400)
Constante	0.524***	0.206***	0.615***	0.454***	0.563***
	(0.0707)	(0.0256)	(0.0484)	(0.0458)	(0.0680)
Observaciones	1,855	4,506	3,536	4,246	2,545
R-cuadrada	0.072	0.095	0.181	0.158	0.086

Errores estándar robustos en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Cuadro 6.1
Cobertura de Programas Sociales (2009)
Proporción de hogares que han sido beneficiarios

	Urbana	Rural	Nacional
Hambre cero	0.4	7.4	3.2
	[0.2;0.6]	[6.1;8.6]	[2.8;3.5]
Usura cero	4.6	0.7	3.1
	[4.0;5.2]	[0.3;1.1]	[2.7;3.4]
Calles para el pueblo	4.3	0.9	2.9
	[3.7;4.8]	[0.4;1.3]	[2.6;3.3]
Venta de granos básicos	16.9	11.0	14.6
	[15.8;18.0]	[9.5;12.5]	[13.8;15.3]
Campaña de Alfabetización	3.7	7.1	5.0
	[3.2;4.2]	[5.9;8.3]	[4.6;5.5]
Programas de Salud*	4.2	4.3	4.3
	[3.7;4.8]	[3.4;5.3]	[3.9;4.7]
Proyectos productivos**	2.4	1.9	2.2
	[1.9;2.8]	[1.3;2.6]	[1.9;2.5]
Merienda escolar	18.2	33.3	24.1
	[17.1;19.3]	[31.0;35.5]	[23.3;25.0]
Merienda escolar (actual)	11.6	23.6	16.3
	[10.7;12.5]	[21.6;25.6]	[15.6;17.1]
Mochila escolar	6.4	16.0	10.2
	[5.7;7.1]	[14.2;17.7]	[9.6;10.8]
Mochila escolar (actual)	5.9	15.0	9.5
	[5.2;6.6]	[13.3;16.7]	[8.9;10.1]

* Incluye: Operación Milagro, Operación Sonrisa, Brigada Médica Cubana, Jornada Antiepidémica y Brigada de Médicos Sandinistas.

** Incluye: Titulación de propiedad, Crédito rural y Apoyo a PYMEs.
Intervalos de confianza 95% .

Cuadro 6.2
Cobertura de Programas Sociales por región (2009)
Proporción de hogares que han sido beneficiarios

	Managua	Pacífico Urbano	Pacífico Rural	Central Urbano	Central Rural	Atlántico Urbano	Atlántico Rural
Hambre cero	0.8 [0.6;1.1]	0.3 [-0.1;0.8]	5.8 [3.7;7.8]	0.0 [0.0;0.0]	9.0 [6.2;11.8]	1.6 [-0.2;3.5]	6.6 [4.2;9.1]
Usura cero	4.3 [3.7;4.9]	6.4 [4.3;8.4]	1.7 [0.6;2.9]	3.4 [1.3;5.4]	0.0 [0.0;0.0]	1.8 [-0.1;3.8]	0.2 [-0.2;0.7]
Calles para el pueblo	4.7 [4.1;5.4]	4.3 [2.6;6.0]	1.9 [0.7;3.1]	3.3 [1.3;5.3]	0.2 [-0.2;0.6]	3.7 [0.9;6.4]	0.4 [-0.2;1.0]
Venta de granos básicos	22.3 [21.1;23.6]	9.3 [6.9;11.7]	12.1 [9.2;14.9]	15.7 [11.6;19.8]	11.5 [8.4;14.7]	22.0 [15.9;28.1]	6.0 [3.7;8.4]
Campaña de Alfabetización	3.2 [2.7;3.7]	2.5 [1.2;3.8]	5.6 [3.6;7.6]	3.9 [1.7;6.1]	6.3 [3.9;8.7]	11.8 [7.0;16.5]	10.7 [7.7;13.7]
Programas de Salud	4.2 [3.6;4.9]	3.0 [1.6;4.4]	4.2 [2.4;5.9]	4.0 [1.8;6.2]	4.4 [2.4;6.5]	9.0 [4.8;13.2]	4.6 [2.6;6.7]
Proyectos productivos**	3.1 [2.6;3.6]	2.3 [1.1;3.6]	0.8 [0.0;1.6]	0.8 [-0.2;1.8]	3.1 [1.4;4.7]	2.6 [0.2;4.9]	1.3 [0.2;2.5]
Merienda escolar	14.6 [13.5;15.7]	18.1 [14.9;21.3]	26.9 [23.0;30.8]	20.7 [16.1;25.2]	36.1 [31.4;40.9]	32.7 [25.8;39.6]	38.4 [33.6;43.1]
Merienda escolar (actual)	11.1 [10.2;12.1]	10.1 [7.6;12.6]	17.1 [13.8;20.5]	10.6 [7.2;14.1]	24.3 [20.1;28.5]	25.7 [19.3;32.2]	32.1 [27.5;36.7]
Mochila escolar	6.2 [5.4;6.9]	3.5 [2.0;5.0]	14.5 [11.4;17.6]	6.9 [4.1;9.8]	15.6 [12.0;19.1]	20.7 [14.7;26.7]	19.4 [15.6;23.3]
Mochila escolar (actual)	5.9 [5.2;6.6]	3.2 [1.7;4.6]	14.0 [10.9;17.1]	6.4 [3.7;9.2]	14.1 [10.6;17.5]	18.1 [12.4;23.8]	19.0 [15.1;22.8]

** Incluye: Titulación de propiedad, Crédito rural y Apoyo a PYMEs.

* Incluye: Operación Milagro, Operación Sonrisa, Brigada Médica Cubana, Jornada Antiepidémica y Brigada de Médicos Sandinistas Intervalos de confianza 95%

Cuadro 6.3
Características de la población beneficiaria del programa Hambre Cero (2009)

	Proporción	
	Beneficiarios	Población
Residencia		
Rural	93	43
Urbana	7	57
Género del jefe(a) de hogar		
Mujer	28	33
Hombre	72	67
Escolaridad del jefe(a) del hogar		
Ninguna	37	28
Primaria	50	41
Secundaria	13	22
Universitaria	0	9
Situación de Pobreza		
Pobreza Extrema	25	15
Pobreza General	37	28
No pobre	38	58
Quintiles de consumo		
1	35	20
2	25	20
3	20	20
4	17	20
5	4	20
Productor agropecuario		
No	10	65
Sí	90	35
Producción en patio		
No	24	45
Sí	76	55
Total	100	100



Alfabeta Artes Gráficas
Carmen 1985 - Fono: 2364 9242
Santiago - Chile

ISBN 978-92-5-307359-7



9 789253 073597

I3070S/1/10.12