

Las complementarias vías para superar la pobreza rural

Por Álvaro Quijada B.
 Periodista

Analizando tanto el debate conceptual como la situación actual de las distintas estrategias de las familias rurales para salir de la pobreza, investigadores latinoamericanos contribuyen a sistematizar conocimiento existente en este campo, que servirá para informar políticas públicas.

En los últimos 30 años, Latinoamérica ha pasado de ser una sociedad mayoritariamente rural a una marcada por lo urbano, con desapego a lo campesino. En tanto, el sector rural se ha mantenido con una alta tasa de población rural sumida en la pobreza, existiendo diversas estrategias para superar esta condición.

Estas estrategias incluyen la producción agrícola, ya sea predial (por cuenta propia) o extrapredial (trabajo asalariado o temporero); la actividad rural no agrícola, a través de la participación en los mercados de trabajo, de servicios o de productos no agrícola (turismo, artesanía, microempresas, comercio, transporte, servicios, etc.); la pluriactividad, que representa una combinación de actividades agrícolas y no agrícolas; la dependencia del asistencialismo en la forma de transferencias desde el Estado (o de privados, familiares por lo general); y la emigración a otras áreas urbanas o rurales en busca de mayores oportunidades.



Foto: © IFAD / Pablo Corral Vega

Si bien la agricultura pierde peso en relación a otras alternativas, sigue siendo un ingreso importante para los hogares rurales pobres.



Foto: Colmex

El mayor empleo rural no agrícola demanda principalmente la participación de adultos de edad media y, crecientemente, de mujeres.

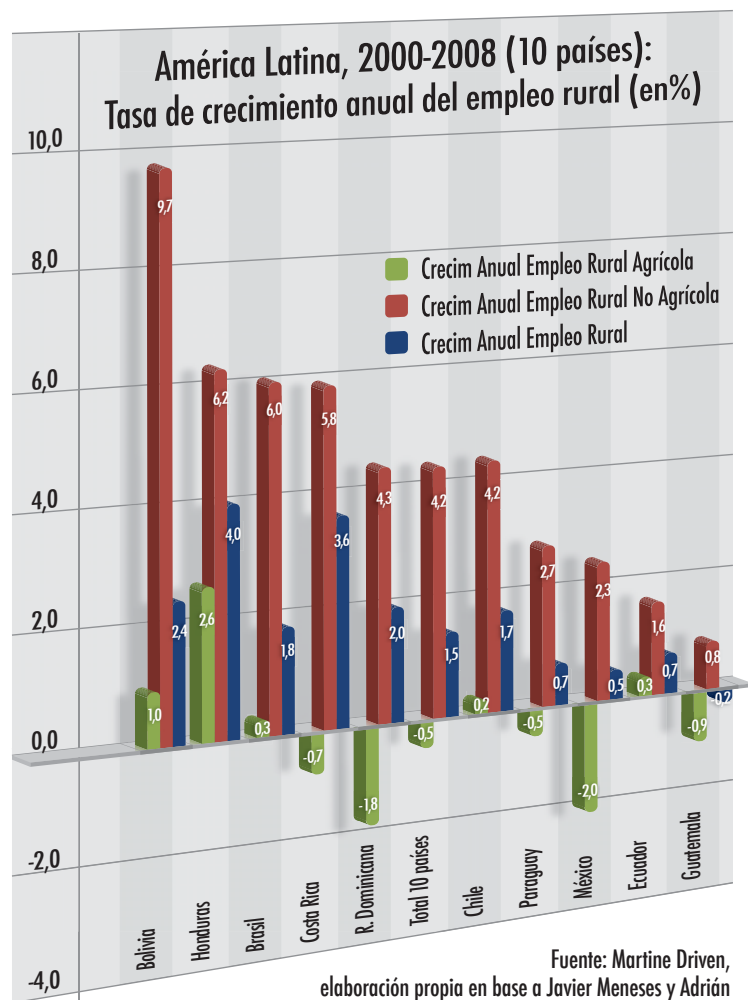
Con el fin de contribuir a mejorar las estrategias de políticas para la superación de la pobreza rural, cobra relevancia preguntarse qué tipo de políticas parecen tener mayor impacto. En ello pone su atención el proyecto “Conocimiento para el Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo”, que ejecuta desde junio de 2010 Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá). El proyecto busca promover procesos de diálogo de políticas públicas sobre pobreza rural y desarrollo, analizando los casos de México, El Salvador, Colombia y Ecuador. Avanzando en el marco conceptual, se ha realizado una serie de trabajos que revisan las distintas estrategias de generación de ingresos de las familias rurales en situación de pobreza, tomando en cuenta la discusión conceptual reciente en América Latina sobre cada una de estas estrategias, así como las principales políticas y programas implementados en dicha dirección, sus aciertos y dificultades.

Los avances del proyecto fueron analizados en un taller del **Encuentro Territorios Rurales en Movimiento 2011**, realizado en San Salvador en marzo por el Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), que lidera Rimisp.

Empleo agrícola y no agrícola

Uno de los principales cambios que se identifican en el mundo rural latinoamericano es la marcada disminución de la participación relativa del trabajo agrícola en el conjunto de la actividad económica, aun cuando en distintos países existe una economía agraria. Por el contrario, hay más empleo rural no agrícola (ERNA), como se ilustra en el gráfico del recuadro 1, presentado en el encuentro por Martine Dirven (**ver presentación**).

Recuadro 1



Fuente: Martine Driven, elaboración propia en base a Javier Meneses y Adrián Rodríguez, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares por la División de Estadísticas de CEPAL

El mayor empleo rural no agrícola –representado por actividades de comercio, manufacturas (incluida la agroindustria), construcción, transporte, y servicios ligados a la educación, salud y administración local, entre otros–, demanda principalmente la participación de adultos de edad media y, crecientemente, de mujeres, contribuyendo a la superación de la pobreza. No obstante, se advierte que si bien la agricultura pierde peso, sigue siendo un ingreso importante para los hogares rurales pobres, además de ser fuente de resiliencia.

Por su parte, la agricultura familiar es también una estrategia de los hogares rurales para enfrentar carencias, pero según el trabajo realizado por Hector Maletta ([ver presentación](#)) las probabilidades de pasar de una agricultura de subsistencia a una comercial son bajas, dado el carácter selectivo de las fuerzas del mercado. En este caso, se estima que lo central es la diversificación.

Martine Dirven, reconoce que aunque existe un importante marco conceptual teórico así como empírico, “falta conocimiento sobre los procesos de decisión, los umbrales que gatillan la decisión y los incentivos que mueven a los hogares o a alguno de sus integrantes a cambiarse de lugar de residencia, de empleo agrícola a no agrícola o de irse a una zona urbana”. Agrega que tampoco existe un conocimiento sólido de por qué se aceptan empleos de mala calidad o que atentan contra su integridad o derechos.

La investigadora considera que, como no hay un conocimiento cabal de los procesos en el mundo agrícola, es difícil diseñar políticas para incidir en las decisiones. “Por otra parte, mi percepción es que hay muy pocos países en la región –Brasil y Colombia tal vez sean excepciones– que tienen una idea relativamente clara del papel que pueden jugar o que les quieren conferir

a las áreas rurales y la agricultura en el desarrollo del país. De ese modo, es difícil diseñar políticas que no sean muy parciales en su alcance o incluso contradictorias o erráticas, según los ‘vientos’ ideológicos y modas, así como presiones políticas del momento”, añade.

Retener a los jóvenes

Otro aspecto destacado por los expertos es que en la mayoría de los países se observa un desapego de los jóvenes con la tierra, aunque también en este caso Brasil y Colombia serían la excepción. Martine Dirven indica que no existen políticas gubernamentales que retengan a los jóvenes en la zona agrícola. Destaca que hay más años de escolaridad, pero sin pertinencia al trabajo de la tierra, lo que gatilla buscar nuevas oportunidades, con la consiguiente migración del lugar o hacia empleos no agrícolas.

En muchos países no existe remordimiento en dejar la tierra para buscar otras posibilidades. Pero cuando los jóvenes muestran apego a sus localidades, la investigadora sostiene que las “autoridades de gobierno y de otras instituciones deberían hacer el esfuerzo de identificar a estos jóvenes entusiastas por el desarrollo de sus localidades respectivas y apoyarlos en sus diversas actividades (productivas, lúdicas, organizativas, políticas)”.

“Actualmente abogo por darles mucho mayor espacio a los jóvenes, porque no lo han tenido –han sido cuasi invisibles en sus familias, en sus posibilidades de acceso a activos productivos, en asumir papeles relevantes en las organizaciones

productivas, gremiales y sociales– y porque hoy en día tienen mayores herramientas para el desarrollo local”, agrega Dirven.

Transferencias condicionadas: oportunidades de superación

Marta Rangel, consultora de CELADE/CEPAL, revisó otra de las estrategias de ingresos en contextos de pobreza: los programas de transferencias condicionadas (PTC), consistentes en transferencias de dinero o especies a familias pobres, con un compromiso de la familia de que los hijos asistan a la escuela y cumplan con los controles de salud, entre otros. Estos programas han tenido una creciente expansión en poco tiempo e involucran gran volumen de recursos. Según expuso Rangel (**ver presentación**), en América Latina hay iniciativas de este tipo en 18 países, beneficiando a 113 millones de personas, que corresponde al 19% de la población regional y al 59% de quienes viven bajo la línea de la pobreza.

La experta explica que los estudios demuestran que en los casos de Brasil y México, donde estos programas tienen una gran dimensión en términos de recursos y cobertura, han logrado reducir la pobreza de manera significativa a nivel nacional. “En el caso específico de México, por ejemplo, como el programa Oportunidades ha sido esencialmente rural, la reducción de la pobreza ha sido mayormente rural”, señala.

Los resultados son mejores en los sectores rurales que en los urbanos. Para Marta Rangel la explicación responde a que

“los niveles de participación de la población rural son muy inferiores a la urbana, lo que permite un rendimiento marginal superior”. El recuadro 2 contiene algunos ejemplos de PTC en los países incluidos en el estudio de Rimisp, presentados por Rangel en el encuentro de El Salvador.

Hay quienes opinan que se podrían hacer más efectivos los PTC agregando apoyo psicosocial (que está poco presente), junto con aumentar la coordinación con otros componentes de la oferta pública, distintos de salud y educación, y articular a los usuarios con la oferta laboral.

Recuadro 2: Programas de transferencias condicionadas: población meta y coberturas en cuatro países

País	PTC	Meta	Cobertura nacional	Cobertura rural
Colombia	Familias en Acción.	Familias en situación de extrema pobreza (Nivel 1 de SISBÉN), en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/as menores de 18 años.	32 departamentos y 1093 de los 1098 municipios colombianos (99,54% de la cobertura geográfica). 2.387.671 familias (2010) de municipios con más de 100 mil habitantes.	
	Red Juntos (Red para superación de la pobreza extrema).	Familias en situación de extrema pobreza y/o en condiciones de desplazamiento.	1.500.000 familias.	
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano.	Familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años, discapacitados.	1.662.215 personas (2009).	El 36% de las personas viven en las zonas rurales. Programa con énfasis en lo rural.
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex Red Solidaria).	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 15 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta.	35.000 familias (2007) 23,8% de la población del país (2006); 7,8% personas en extrema pobreza (2006); 5,8 millones de familias (2010).	Programa de carácter rural desde su creación hasta el 2001, cuando empieza su expansión a las zonas semiurbanas y urbanas.
México	Oportunidades (Ex Progresa).	Hogares en condiciones de pobreza alimentaria.		

Fuente: Marta Rangel, elaboración propia en base a CEPAL (2010) OEA/CEPAL/OIT (2010) y a las páginas web de los respectivos gobiernos y programas.

Los PTC son relativamente nuevos como para evaluar su efecto en la disminución de la pobreza entre una generación y otra, a la vez que tendrían algunas inequidades de género y pocos incentivos para la oferta de servicios básicos, entre otros problemas que habría que subsanar. Por ello, existe consenso en que se deben complementar con otras estrategias, como la calidad de la educación y el tipo de capacitación recibida, la inserción laboral lograda y la dinámica del mercado de trabajo, entre otras. “Todos estos elementos influyen de manera importante en la superación de la pobreza”, concluye la investigadora.

Remesas: el aporte de los migrantes

Otra estrategia que comienza a ser estudiada como factor de reducción de la pobreza rural es la recepción de remesas, dinero que envían quienes migran a sus familiares, y cuyo volumen varía de país en país. Como señaló Carolina Stefoni en la reunión de San Salvador ([ver presentación](#)), se distinguen por una parte los grandes receptores –como México, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala o República Dominicana– que perciben entre mil y cuatro mil millones de dólares al año por este concepto; los receptores medios –como Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú–, donde alcanzan cerca de mil millones de dólares; y los de baja recepción (menos de US\$ 500 millones), como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

“Hay países que han tenido procesos masivos de migración, porque la gente no encuentra trabajo; en otros es más cíclico.

En Argentina, hace unos años mucha gente emigró por este motivo; ahora están volviendo. En otros países, la migración es permanente, como en México, aunque también tiene que ver con el contexto de violencia”, señala Ignacia Fernández, investigadora de Rimisp, coordinadora adjunta del proyecto “Conocimiento para el Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo”.

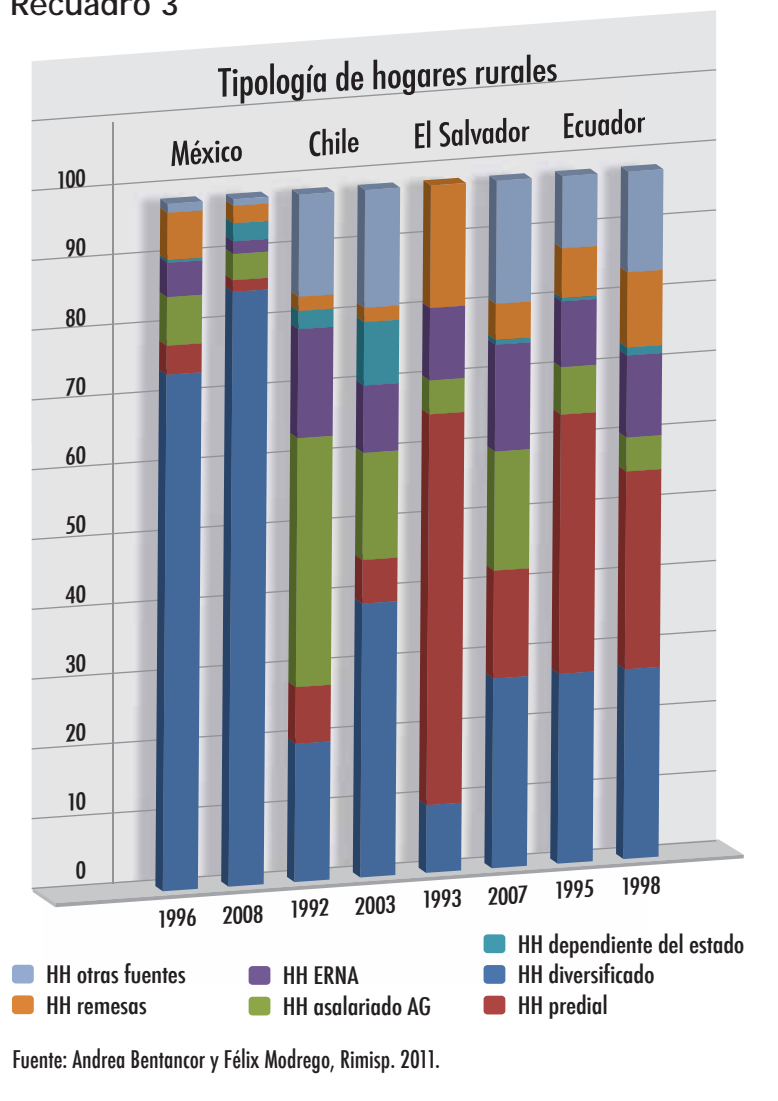
En algunos países existen programas para que parte de las remesas se inviertan en la nación, para el beneficio de la población. En este contexto existen programas 2x1 y 3x1, en donde el primer tipo implica colaboración entre particulares y el Estado, en tanto que en el segundo modelo se agregan las asociaciones de quienes migraron, que aportan recursos en un tercio de la cadena. El programa que mejor funciona, al menos por la experiencia mexicana, es el 3x1, ya que cuenta con incentivos para enviar recursos.

El peso de cada estrategia

Según Ignacia Fernández, no hay un consenso de cuál es el mejor medio para sacar a la gente del mundo rural de la pobreza. Por ejemplo, una opción que ha dado muy buenos resultados, como es el empleo rural no agrícola, que utiliza mayoritariamente a las mujeres para aportar recursos adicionales a la familia, es para algunos investigadores un empleo de refugio o una manera de escapar parcialmente de la pobreza, pero sin un fin de largo plazo.

Cuando se está en situación de pobreza, aun cuando se opte por emplearse en el campo o en una actividad no agrícola, se está

Recuadro 3



combatiendo activamente la amenaza latente. Para algunos, esto es solo un acto de subsistencia y, para otros, un camino para salir definitivamente de la pobreza. “Yo no tengo un juicio muy acabado, porque ambos argumentos son fundados en evidencia. Nosotros estamos indagando sobre el aporte relativo de cada estrategia al combate de la pobreza rural”.

En el encuentro de El Salvador, los investigadores Andrea Betancor y Félix Modrego distinguieron los tipos de ingreso de los hogares rurales totales en México, Chile, El Salvador y Ecuador, observando el peso de ellos, que en orden decreciente sería: ingreso predial (autoempleo agrícola), el ingreso asalariado agrícola, el ingreso por empleo rural no agrícola, las remesas (transferencias privadas), las transferencia condicionadas (públicas) y otros ingresos (**ver presentación**). También graficaron en estos países la tipología de los hogares según sus fuentes de ingreso, lo que muestra cómo estas varían en el tiempo. (Ver recuadro 3)

Según Ignacia Fernández, desde el lado de las políticas públicas, “lo mejor es poder ver integradamente cuánto pesan las distintas estrategias en la composición de los ingresos de la familia y potenciar o apoyar la que más requieren. Por ejemplo, la transferencia de ingresos públicos es una buena herramienta en determinados contextos... El problema es cuando se convierte en una política permanente”.

Un área donde se percibe un vacío es en la de transferencia de recursos para el emprendimiento rural de los más pobres. Los programas que existen implican que los emprendedores deben tener una cierta estabilidad. En Colombia existe un programa llamado Oportunidades Rurales, que trabaja en habilitación o emprendimiento, pero que exige tener un cierto capital. Queda un tramo entremedio de población que nadie lo está cubriendo. Una buena política pública es capaz de mirar esto. Completar la cadena.