



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

2018

PANORAMA DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SOLUCIONES DEL SIGLO XXI PARA ACABAR
CON LA POBREZA EN EL CAMPO

2018

**PANORAMA DE LA
POBREZA RURAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**SOLUCIONES DEL SIGLO
XXI PARA ACABAR CON LA
POBREZA EN EL CAMPO**

Cita requerida:

FAO. *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*.

Santiago. Número de páginas (112).

Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

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 este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-131085-4

© FAO, 2018



Algunos derechos reservados. Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales.; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>.

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en inglés será el texto autorizado".

Toda mediación relativa a las controversias que se deriven con respecto a la licencia se llevará a cabo de conformidad con las Reglas de Mediación de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en vigor.

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de Portada: ©FAO/Max Toranzos

ÍNDICE

Listado de gráficos, recuadros, tablas y figuras	iv
Prólogo	vii
Agradecimientos	viii
Abreviaturas, Siglas y Acrónimos	ix
Introducción	1
Capítulo I: La evolución de la pobreza rural en América Latina y el Caribe	4
1. La pobreza monetaria rural en la región desde 1980 a la actualidad	11
2. La pobreza multidimensional y el sector rural en América Latina y el Caribe	14
3. Territorios rurales y pobreza	19
4. El nuevo contexto y la nueva tendencia de la pobreza rural	25
Capítulo II: Las razones para actuar	28
1. Para cerrar las brechas de pobreza y desigualdad	31
2. Para acabar con la reproducción de la pobreza	35
3. Para acabar con la discriminación étnica	36
4. Para lograr la equidad entre hombres y mujeres	38
5. Para reducir la violencia, las economías ilegales y la inseguridad ciudadana	39
6. Para mantener la paz y la cohesión social	40
7. Para la gestión sostenible de los recursos naturales y de los riesgos climáticos	43
8. Para afrontar una de las causas estructurales de la migración	43
9. Para cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural	45
Capítulo III: Cinco ejes sobre los que construir políticas para eliminar la pobreza rural	48
1. Sectores agrícolas más eficientes, incluyentes y sostenibles	53
2. Protección social ampliada	62
2.1. Sinergias públicas para una protección social ampliada	64
3. Gestión sostenible de los recursos naturales	67
3.1. Fortalecer la resiliencia de las poblaciones rurales	67
3.2 Vincular las políticas de reducción de la pobreza con la gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental	69
4. El empleo rural no agrícola	72
5. Paquetes integrados de infraestructura	75
Capítulo IV: Un llamado a la acción	78
1. Generar espacios de diálogo de políticas para situar la eliminación de la pobreza rural en la agenda prioritaria de cada Estado	83
2. Reconocer que el crecimiento económico es necesario para lograr eliminar la pobreza rural, pero que no es suficiente	86
3. Generar un nuevo ciclo de políticas públicas e intervenciones basadas en la experiencia reciente de la región para avanzar más rápido y con sostenibilidad	86
4. Una cooperación internacional a la altura del desafío de eliminar la pobreza rural	87
Bibliografía	90

LISTADO DE GRÁFICOS, RECUADROS, TABLAS Y FIGURAS

Gráfico 1. Evolución de la pobreza rural, pobreza extrema rural y PIB per cápita de América Latina y el Caribe (1980-2016)	7
Gráfico 2. Cambios en la tasa de pobreza rural en países de América Latina y el Caribe	8
Gráfico 3. Desequilibrio rural-urbano en pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en América Latina y el Caribe	9
Gráfico 4. Evolución de la brecha de la pobreza rural y de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe (1997-2014)	13
Gráfico 5. Evolución de la severidad de la pobreza rural y de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe (1997-2014)	13
Gráfico 6. Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional (H) rural en los países de América Latina y el Caribe (alrededor de 2005 y 2012)	15
Gráfico 7. Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional (HA) rural en los países de América Latina y el Caribe (alrededor de 2005 y 2012)	17
Gráfico 8. Hogares rurales en situación de pobreza e indigencia, por pertenencia a pueblos indígenas en nueve países de América Latina y el Caribe (alrededor del año 2014)	25
Gráfico 9. Distribución del gasto público en agricultura según bienes privados y bienes públicos (promedio anual por país, período 2006-2012)	57
Recuadro 1. Ruralidad y “desruralización” de América Latina y el Caribe	10
Recuadro 2. Trampas territoriales de pobreza y desigualdad	20
Recuadro 3. Los productores rurales y la seguridad alimentaria de las naciones	34
Recuadro 4. Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre CELAC 2025	34
Recuadro 5. Economías rurales ilegales: El caso de los productores rurales y el tráfico ilícito de drogas	41
Recuadro 6. La informalidad del empleo rural en América Latina y el Caribe	47
Recuadro 7. Coaliciones territoriales y la dimensión política de la reducción de la pobreza rural	52
Recuadro 8. 100 Territorios Libres de Hambre y Pobreza en América Latina y el Caribe	53
Recuadro 9. Gasto público: transitar de bienes privados a públicos	57
Recuadro 10. Seguridad en la tenencia de la tierra	58
Recuadro 11. Servicios rurales inclusivos y pluralistas	59

LISTADO DE GRÁFICOS, RECUADROS, TABLAS Y FIGURAS

Recuadro 12. Más y mejor información para el desarrollo incluyente de la agricultura	60
Recuadro 13. La gestión de riesgos en la agricultura	61
Recuadro 14. Instrumentos de protección social y acciones vinculadas	63
Recuadro 15. Programas de alimentación escolar y compras públicas a la agricultura familiar	64
Recuadro 16. La Previdência Rural en el Brasil	66
Recuadro 17. El caso del cantón de Hojancha de Costa Rica	67
Recuadro 18. Conciliando política ambiental, seguridad alimentaria y desarrollo: Programa Nacional de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar de Cuba	71
Recuadro 19. El caso del proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA) de Paraguay	72
Recuadro 20. Mamás del Río: mejorando la salud materna e infantil en áreas rurales de la Amazonía del Perú	76
Recuadro 21. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el desarrollo rural: el caso exitoso de Yo agricultor, en Chile	77
Recuadro 22. REAF-MERCOSUR	82
Recuadro 23. La Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe	85
Recuadro 24. El marco estratégico de la FAO para abordar la pobreza extrema	88
Tabla 1. Criterios de operacionalización de los ámbitos geográficos en América Latina y el Caribe	10
Tabla 2. Evolución de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (1980-2016)	11
Tabla 3. Avances en la reducción de la pobreza monetaria, la pobreza monetaria extrema y la pobreza multidimensional en los países de América Latina y el Caribe (alrededor de 2005-2012)	18
Tabla 4. Mapas de territorios rurales con mayor rezago en hambre y pobreza en 5 países de América Latina	21
Tabla 5. Avances en la región en cumplimiento de los ODS relacionados directamente a la pobreza rural	32
Tabla 6. Niveles de pobreza monetaria de la población indígena, no indígena, afrodescendiente y no afrodescendiente	37

**LISTADO DE GRÁFICOS, RECUADROS,
TABLAS Y FIGURAS**

Tabla 7. Peso de las remesas y el valor agregado de la agricultura en las economías de El Salvador, Guatemala y Honduras al año 2017, como porcentaje del PIB	44
Tabla 8. Porcentaje de afiliados (urbano y rural) a un sistema de pensiones en América Latina y el Caribe	46
Tabla 9. América Latina y el Caribe: Índices de ingreso laboral medio relativo, promedio simple, alrededor del 2002 y alrededor del 2012	54
Tabla 10. Crecimiento anual del empleo agropecuario y total en América Latina y el Caribe ..	55
Tabla 11. Decisiones, resoluciones y recomendaciones relativas a la REAF aprobadas por el Grupo Mercado Común y Consejo Mercado Común entre 2004 y 2014	82
Tabla 12. Actores a incluir en las coaliciones contra la pobreza rural y su nivel de poder	83
Figura 1. Razones para apostar por la erradicación de la pobreza rural	31
Figura 2. Metas de los ODS y la relevancia del mundo rural en su consecución	33
Figura 3. Cinco ejes sobre los que renovar el ciclo de políticas para eliminar la pobreza rural en América Latina y el Caribe	51
Figura 4. Pilares del sistema de protección social	63
Figura 5. Nivel de cumplimiento de los ODS en los países de América Latina y el Caribe al 2018	84

PRÓLOGO

El Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe 2018 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) informa sobre los importantes desafíos que mantiene la región con el desarrollo de sus territorios rurales para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, particularmente el ODS 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Tras muchos años de progresos importantes, la pobreza y la pobreza extrema rural en la región han vuelto a aumentar. Para los países de la región y la comunidad internacional estas son noticias de cuidado. Si no se recupera la senda de eliminación de la pobreza y la pobreza extrema rurales, millones de personas quedarán excluidas de la oportunidad de contribuir al desarrollo de sus familias, comunidades y países. Los 33 estados miembros de Naciones Unidas de nuestra región han suscrito el compromiso de erradicar esta condición, y lo han hecho porque es perfectamente posible lograr esa meta a más tardar en el 2030.

Este informe también constata la persistencia de importantes brechas entre los territorios rurales y los urbanos, lo que es incompatible con el desarrollo sostenible y equitativo. De las 169 metas específicas de los objetivos de desarrollo sostenible, 132 requieren acciones que se deben llevar a cabo en zonas rurales.

El mundo necesita de sociedades rurales sin pobreza. Por ejemplo, la migración irregular e insegura desde el campo, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la pérdida de bio-

diversidad, la vulnerabilidad ambiental y la violencia e inseguridad son asuntos sociales prioritarios para los países de la región que se pueden resolver mucho más fácilmente con territorios rurales prósperos y socialmente cohesionados.

Este panorama preocupante en América Latina y el Caribe debe ser complementado con un relato igualmente alentador: a nivel global, los países de América Latina y el Caribe han sido pioneros en muchas de las innovaciones de política que hicieron posible reducir fuertemente la pobreza rural durante las últimas dos décadas. Es decir, sabemos lo que hay que hacer y cómo hacerlo. No comenzamos desde cero. Por ello, junto con rescatar las principales lecciones aprendidas de las décadas pasadas, la FAO en esta primera edición del Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe propone cinco ejes de acción de un renovado ciclo de políticas públicas para erradicar la pobreza rural en la región y transformar las realidades y el destino de millones de habitantes rurales.

La eliminación de la pobreza rural requiere del compromiso y la acción de un conjunto amplio de actores locales, nacionales e internacionales. La obtención de resultados positivos será el reflejo de mecanismos adecuados e incluyentes de gobernanza local y nacional, la puesta en marcha de una nueva narrativa en torno a la pobreza, y la acción eficaz y coordinada de todos los actores. La FAO pone a disposición de los países de la región toda su experiencia técnica y su capacidad de diálogo para contribuir en este gran esfuerzo.

Julio A. Berdegú

Subdirector General

Representante Regional para América Latina y el Caribe

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

AGRADECIMIENTOS

El Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe 2018 ha sido preparado por la Oficina Regional de la FAO.

Con la orientación general de Julio Berdegué, Sub Director General y Representante de la FAO para América Latina y el Caribe, la presente edición fue elaborada bajo la coordinación de Luiz Carlos Beduschi, Oficial de Políticas de Desarrollo Rural de la FAO, y la dirección técnica de Carolina Trivelli, Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). La redacción del texto fue realizada por David Rivera, consultor del IEP; Carolina Trivelli y Pablo Faret, Consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Walter Moscoso y Carlos Urrutia, Asistente de Investigación del IEP, prestaron valiosa asistencia en la recopilación y sistematización de información.

Se recibieron valiosas aportaciones técnicas por parte de Martine Dirven, Álvaro Ramos y Juan Alberto Fuentes Knight, y los funcionarios de FAO Maya Takagi, Natalia Winder Rossi, Ana Paula de la O Campos, Sandra Capri-
le, Francisca Nahmias y Giovanna Zamorano. Claudia Brito y Catalina Ivanovic realizaron aportes en la redacción sobre género y mujeres rurales; Raúl Contreras contribuyó con la revisión y redacción sobre servicios rurales.

La edición del documento fue realizada por Tal Pinto y la diagramación y diseño gráfico por Fernando Cesari. Se agradece el apoyo en la edición, diseño, diagramación y difusión del documento a los funcionarios de FAO Stefano Anibaldi, Cecilia Valdés, Mariana Young y Benjamín Labatut.

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe	IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos, República Dominicana
ATER	Asistencia Técnica y Extensión Rural	JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Chile
BADEHOOG	Banco de Datos de Encuestas de Hogares, CEPAL	MERCOSUR	Mercado Común del Sur
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú
BSM	Brasil Sem Miséria	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CARICOM	Comunidad del Caribe	OEA	Organización de los Estados Americanos
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CFD	Centros de Financiamiento para el Desarrollo	PAA	Programa de Aquisição de Alimentos, Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares	PEA	Población Económicamente Activa
DTR	Desarrollo Territorial Rural	PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
ERNA	Empleo Rural No Agrícola	PIB	Producto Interno Bruto
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	PMA	Programa Mundial de Alimentos
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
FIES	Escala de Experiencias de Inseguridad Alimentaria	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	PROEZA	Proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático del Fondo Verde para el Clima, Paraguay
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Brasil	PRONAE4x4	Programa Nacional de Empleo, Costa Rica
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario, Chile	PROSOLI	Programa Progresando con Solidaridad, República Dominicana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional	PSA	Pago por Servicios Ambientales

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

PTC	Programas de transferencias monetarias condicionadas		Sistema de Focalización, Perú
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas	SISFO	Sistema Único de Beneficiarios, República Dominicana
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur	SIUBEN	Servicio Nacional de Reforma Agraria, Estado Plurinacional de Bolivia
REDPA	Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias, Consejo Agropecuario del Sur	SNRA	Secretaria de Patrimônio da União, Brasil
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural	SPU	Tecnologías de la Información y la Comunicación
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional	TIC	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SEAF	Seguro de la Agricultura Familiar, Brasil	UNICEF	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia	UNIFEM	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
SETTA	Servicios de Extensión y Transferencia Tecnológica	UNODC	
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana		
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Colombia		

INTRODUCCIÓN

Desde 1990 a la fecha, América Latina y el Caribe ha experimentado una tendencia positiva en la reducción de la pobreza monetaria, exhibiendo una disminución en la proporción de ciudadanos cuya limitada capacidad de consumo les impide adquirir una canasta básica de alimentos y de servicios esenciales para un nivel mínimo de subsistencia.

Asimismo, tanto la pobreza rural como la pobreza urbana han disminuido sustancialmente en los últimos 25 años.

Pese a estos avances, la pobreza en los sectores rurales sigue siendo alarmantemente elevada. Según estimaciones de la CEPAL (2018), en el 2016 los porcentajes de población en situación de pobreza rural y de pobreza extrema rural en la región alcanzaron el 48,6% y 22,5%, respectivamente¹. Dichos niveles, si bien dan cuenta de los sustantivos avances que ha experimentado la región desde los años 90 —década cuando la pobreza rural superaba el 65% y la pobreza extrema el 40%—, siguen siendo inaceptablemente elevados.

Por otra parte, desde 2012 las tasas de pobreza rural y pobreza rural extrema han tendido a estancarse, e incluso han comenzado a crecer en algunos países. En cualquier caso, siguen siendo muy superiores a las tasas de pobreza y pobreza extrema urbanas, donde estos mismos indicadores totalizaron 26,8% y 7,2%, respectivamente.

En el 2016, aunque las zonas rurales representaban demográficamente a solo el 18% de la población regional, contribuían con el 29% del total de las personas viviendo en situación de pobreza y al 41% de las personas en pobreza extrema de América Latina y el Caribe (CEPAL,

1 En el estudio citado, se emplea una aproximación monetaria de la pobreza. En este documento se emplean, entre otros, los estimados de pobreza utilizados por CEPAL, los que recogen los estimados oficiales de cada país. No obstante, es importante indicar que en el presente documento también se hará uso de otros enfoques de medición de la pobreza, como el Índice de Pobreza Multidimensional, para el diagnóstico de la situación de pobreza en la región.

2018). La cifra anterior es ilustrativa de que en la región, no obstante la población rural no supera un quinto de la población total, en las zonas rurales habita un desproporcionado número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, y que por tanto hay una sobrerrepresentación de la población rural en la pobreza.

El desequilibrio entre los sectores urbanos y rurales no es un fenómeno reciente². De hecho, solo en 2006 la pobreza rural y la urbana retornaron a niveles similares a los alcanzados en 1980. Es decir, a la región le demoró quince años recuperarse de la “década perdida”. A la postre, en el período 1990-2014, luego de 25 años de un inesperado ciclo de altas tasas de crecimiento y abundantes recursos fiscales propiciado por el *boom de los commodities*, la brecha entre ambos sectores apenas se redujo. Se trata de un patrón presente no solo en la medición de la pobreza total, sino también de la pobreza extrema³.

Se trata de una desigualdad reconocible no solo en períodos de crisis, sino también en auges económicos. Un ejemplo reciente es el *boom de los commodities* de inicios del siglo XXI, que permitió a las economías de América Latina y el Caribe incrementar sus exportaciones hacia potencias emergentes como China. Así, destacaron las exportaciones de minerales, hidrocarburos y productos agrícolas⁴, recursos extraídos y producidos, en gran medida, en zonas rurales. Fue un contexto propicio y

2 El concepto de desequilibrio urbano-rural alude a la diferencia entre los porcentajes de pobreza urbana y pobreza rural.

3 A nivel internacional, la pobreza total se define como la situación en la cual los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, agrícolas y no agrícolas. Por su parte, la pobreza extrema, o indigencia, es aquella condición de precariedad más intensa, en la que no se disponen de recursos para satisfacer demandas básicas de alimentación (ONU, 2010).

4 En este documento, el uso de los términos “agricultura” o “agrícola” incluye indistintamente a las actividades de la agricultura, pesca, ganadería y forestería. El uso del término “agropecuario” se refiere a fuentes o informaciones que consideran exclusivamente la producción de cultivos en la agricultura y la actividad ganadera.

INTRODUCCIÓN

ventajoso en términos territoriales —dado el origen de los bienes que incidieron en el crecimiento económico— pero que no fue lo suficientemente aprovechado para cerrar las brechas persistentes en las zonas rurales de los países de América Latina y el Caribe.

En esta línea, además de la constatación de que la pobreza rural sigue siendo muy alta y mucho mayor a la rural, hay dos hechos del contexto actual que deberían activar las alarmas de los Estados en lo que respecta a la necesidad de renovar su atención hacia la pobreza rural.

El primero guarda relación con las perspectivas —más modestas— de crecimiento para la región. Se sabe que los indicadores sociales de la región mantienen un alto grado de dependencia con el ciclo económico; de hecho, en los últimos años, de contracción y desaceleración de la economía, la pobreza no solo aumentó, sino que se precarizó, en tanto una porción de los pobres no indigentes pasaron a formar parte de la indigencia.

Un segundo hecho tiene que ver con el contexto de mayores restricciones fiscales que enfrenta la región a raíz del menor crecimiento. Si la meta es que el crecimiento económico beneficie a los sectores tradicionalmente excluidos, como las poblaciones rurales, es fundamental que las políticas redistributivas complementarias no dependan únicamente de la disponibilidad de recursos fiscales y políticas cíclicas, sino de la reducción acelerada de la pobreza rural y sus núcleos duros en el territorio con perspectiva de largo plazo y al más alto nivel político.

Así, pues, en este escenario de menores tasas de crecimiento económico y de mayor estrechez de las finanzas públicas resulta relevante analizar cuáles han sido los factores que históricamente favorecieron la reducción de la pobreza rural y darle un nuevo impulso a las políticas que contribuyeron a dicho logro. Por estas razones la FAO considera de máxima importancia que los Estados de América Latina y el Caribe le presten la mayor atención a este problema público y retomen el camino hacia la eliminación de la pobreza rural.

De no tomar medidas, de no implementar acciones, la región enfrenta severos riesgos. Un primer riesgo es que el estancamiento y la reducción de la pobreza se convierta en un retroceso generalizado y más grave en los países de América Latina y el Caribe.

En este sentido, conviene resaltar que incluso las poblaciones que han logrado superar los umbrales de pobreza en los últimos años, no necesariamente han consolidado su seguridad económica y social. Actualmente se contabilizan en la región aproximadamente unos 200 millones de personas que, viviendo fuera de la pobreza, aún son altamente vulnerables a ella (Birdsall, Lustig y Meyer, 2014). No se puede pasar por alto que dicha cifra representa casi un tercio de la población total. Por lo tanto, es previsible que, sin medidas efectivas de protección social, o ante una crisis económica o un desastre natural, este sector de la población caiga en situación de pobreza.

Un segundo riesgo es que las brechas urbano-rurales permanezcan inalteradas o que incluso crezcan. Es un escenario posible, sobre todo si se toma en cuenta la tendencia de los últimos años, la mayor estrechez fiscal de los países de la región y la incapacidad de los periodos de mayor crecimiento económico de generar desarrollo entre todos los hogares y unidades productivas de los territorios rurales. En cualquier caso, no por ello debería resultar admisible que nacer en una zona rural de cualquier país de la región sea sinónimo de mayores dificultades de desarrollo. De no buscar decididamente corregir las inequidades estructurales entre campo y ciudad, la igualdad de oportunidades corre peligro de transformarse en un relato vacío.

Finalmente, un tercer riesgo es seguir perpetuando las inequidades entre los mismos territorios rurales. Prácticamente en todos los países de la región existen territorios que han sido permanentemente rezagados y excluidos de las dinámicas de crecimiento económico, en los que la pobreza rural se reproduce intergeneracional e intraterritorialmente, debido a la enorme cantidad de necesidades básicas insatisfechas, hambre y vulnerabilidad ambiental.

Por ello la FAO hace un llamado a todos los actores involucrados en el desarrollo rural y la eliminación de la pobreza a retomar y renovar la agenda de políticas públicas dedicadas a reducir la pobreza rural. Sin la participación mancomunada de agencias públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil, sin la constitución y consolidación de coaliciones abocadas a ampliar y potenciar el rango de las medidas acordadas, la eliminación de la pobreza se verá cada vez más distante en el horizonte y se hará imposible alcanzar

al año 2030 las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas, tanto en zonas rurales como a nivel nacional.

Es indispensable, entonces, redoblar los esfuerzos e innovar en todos aquellos aspectos que contribuyan decisivamente a retomar la senda de reducción de la pobreza rural. No cabe duda de que las razones son ante todo morales y humanitarias: hoy, millones de personas en los territorios rurales de la región viven en situaciones de precariedad extrema. La pobreza, sin embargo, también es un problema público interdependiente de otros problemas (Dunn, 2004). En el caso específico de la pobreza rural, su reducción mediante un enfoque de Desarrollo Territorial Rural puede propiciar menor inseguridad alimentaria a nivel regional, menor presión migratoria sobre zonas urbanas, menor conflictividad social y menor degradación de los ecosistemas; además de potenciar la capacidad productiva y la contribución económica de los pobres rurales.

La buena noticia es que existen experiencias de políticas públicas implementadas en la región que han sido efectivas en ayudar a la superación de la pobreza de las poblaciones asentadas en estos territorios. Por esta razón, además de llamar la atención sobre la imperiosa necesidad de que los Estados actúen frente a la pobreza rural y las brechas existentes respecto de las zonas urbanas, este documento presenta también un conjunto de políticas que han contribuido a la reducción de la pobreza a través de cinco ejes prioritarios de acción: sectores agrícolas más eficientes, sostenibles e incluyentes, políticas de protección social ampliada, recursos naturales y medio ambiente, el empleo rural no agrícola y los paquetes de infraestructura.

Con este documento la FAO espera dar inicio a una nueva etapa de políticas públicas que permitan superar la condición de pobreza y vulnerabilidad en la que aún viven millones de personas de las zonas rurales de América Latina y el Caribe y contribuir a su erradicación definitiva.



Agricultor junto
a sus dos hijas
©FAO



CAPÍTULO 1
LA EVOLUCIÓN
DE LA
POBREZA
RURAL EN
AMÉRICA
LATINA Y EL
CARIBE

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

IDEAS FUERZA

- Entre 1990 y el 2014 América Latina y el Caribe (ALC) tuvo un ciclo exitoso en la reducción de la pobreza. La pobreza monetaria rural descendió en casi 20 puntos porcentuales, de un 65,2% a un 46,2%, y la pobreza extrema rural de 40,1% a 27,5%. Sin embargo, a partir de 2012 se inicia un período de estancamiento en la erradicación de la pobreza monetaria, y, en años recientes, la región retrocede.
- Entre el 2014 y el 2016, la pobreza rural se volvió a incrementar en la región. La pobreza rural aumentó de 46,7% a 48,6%, mientras que la pobreza extrema rural lo hizo de 20% a 22,5%. Con ello, al año 2017, considerando el tamaño y distribución de la población regional, hay 59 millones de pobres y 27 millones de pobres extremos en las zonas rurales de América Latina.
- De los 16 países de la región para los que existe información, nueve no alcanzarán el ODS 1 en sus zonas rurales si no aceleran significativamente su velocidad de reducción de la pobreza⁵.
- La brecha entre zonas urbanas y rurales apenas se redujo en dicho período, de 23,8% a 22,4%, evidencia de que el solo hecho de nacer en un territorio rural en la región implica muchas menores posibilidades de desarrollo.
- En la mayoría de los países de la región la población rural es predominantemente pobre multidimensional, lo cual es indicativo de la deficiente cobertura de servicios sociales básicos. Asimismo, a partir del 2012 se observa un estancamiento en la brecha y severidad de la pobreza rural y un ligero incremento de la brecha y severidad de la pobreza extrema rural.

En este capítulo se resume, en primer lugar, la evolución de la pobreza y la pobreza extrema monetaria en los sectores rurales de América Latina y el Caribe entre 1980 y la actualidad. La evidencia es contundente: luego de un extenso período de reducción sostenida de la tasa de pobreza rural, la región hoy registra una situación de estancamiento, y en algunos países incluso ha comenzado a incrementarse.

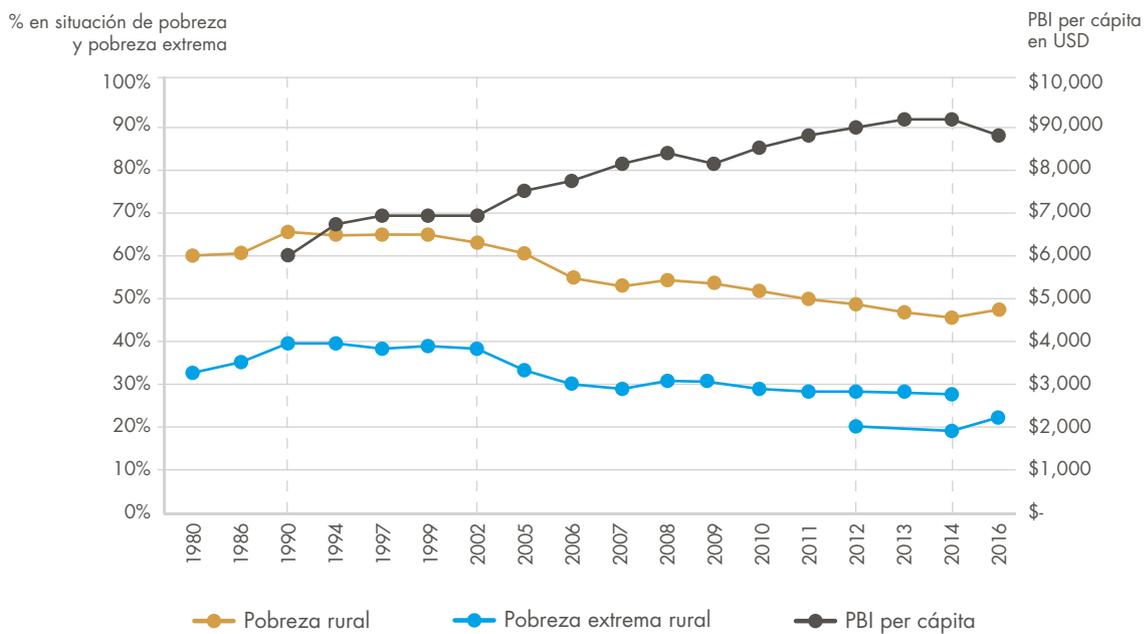
Entre 1990 y el 2014 la región tuvo un ciclo exitoso en la reducción de la pobreza, reduciendo la pobreza monetaria rural en cerca de 20 puntos porcentuales, de un 65,2% a un 46,2%, y la pobreza extrema rural de 40,1% a 27,5%. Sin embargo, a partir de 2012 se inicia un período de estancamiento que luego devino en el incremento de la pobreza y la pobreza extrema desde el año 2014 (ver Gráfico 1).

Conviene también destacar que el nivel de estancamiento es inaceptablemente alto: 48,6% (al 2016). En otras palabras, uno de cada dos pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, y uno de cada cinco pobladores rurales pasa hambre (pobreza monetaria extrema) (CEPAL 2018).

Como se verá más adelante, la situación es incluso menos auspiciosa cuando se incorporan al análisis medidas de pobreza más amplias —como las multidimensionales— o cuando se estudian los territorios rurales rezagados, en los que las tasas de pobreza son incluso mayores.

⁵ Considerando la meta 2 del ODS 1: “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, y tomando en cuenta el ritmo de reducción de los últimos cinco años, los países que sí alcanzarían la meta en sus zonas rurales al 2030 serían: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y la República Oriental del Uruguay. Por su parte los países que no alcanzarían la meta serían el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL, POBREZA EXTREMA RURAL Y PIB PER CÁPITA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1980-2016)*

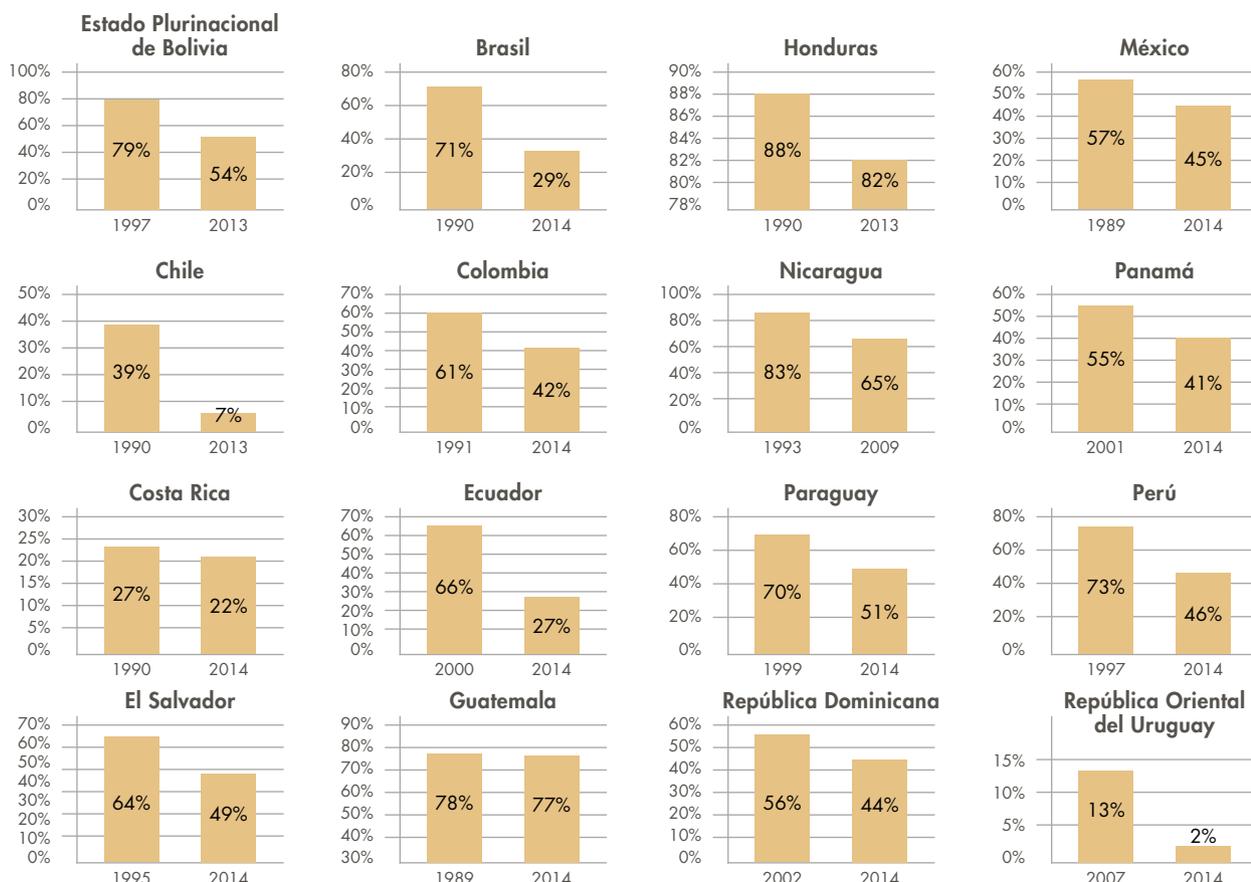


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los países y estimaciones propias. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y *Panorama Social de América Latina 2017* (CEPAL, 2018).

Nota: Estimación basada en 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

* Las series de pobreza rural y pobreza extrema de la CEPAL van de 1980 a 2014. Posteriormente se han realizado algunos ajustes metodológicos en la estimación de la pobreza rural y se han recalculado los resultados para 2014 con la nueva metodología. Por ello las series presentan dos estimados para el 2012 y 2014 y una discontinuidad en las series que refleja el cambio metodológico. Más información al respecto puede hallarse en CEPAL (2018).

GRÁFICO 2. CAMBIOS EN LA TASA DE POBREZA RURAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (DISTINTOS PERÍODOS)



Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de encuestas de hogares de los países y estimaciones propias. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las tasas agregadas a nivel regional esconden, además, diferencias significativas en la evolución de la pobreza rural en los últimos años. En el Gráfico 2 se observa la medición más antigua disponible y la más cercana al 2014 (antes del cambio de metodología implementado por la CEPAL). Si bien prácticamente todos los países ostentan mejoras sustantivas, la magnitud del cambio y los niveles de pobreza finales continúan siendo disímiles entre los países. Al menos cinco países (Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay registran, hacia el final del período analizado, tasas de pobreza monetaria rural que superan el 50% y 11 países superan el 40%.

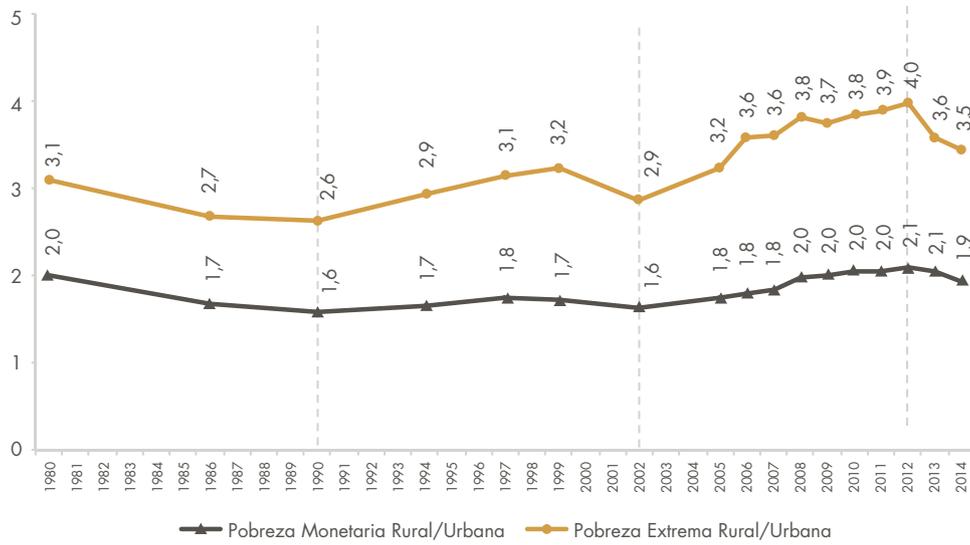
A lo largo de esta sección se presenta, además, la evolución

de la pobreza rural respecto a la pobreza urbana¹⁶. La persistencia de la brecha entre la tasa de pobreza urbana y rural es otro de los temas destacados en este capítulo, y resumida en el Gráfico 3. El objetivo de llamar la atención a este desequilibrio es consignar el carácter histórico de los desequilibrios entre los dos ámbitos geográficos.

Si bien hay una discusión recurrente en la región sobre la pertinencia de la definición de lo “rural” (ver Recuadro 1 y Tabla 1), en este documento se emplean las definiciones existentes y formalmente utilizadas por los países.

6 Para entender la dualidad espacio rural-espacio urbano y su respectiva conceptualización, ver Recuadro 1.

GRÁFICO 3. DESEQUILIBRIO RURAL-URBANO EN POBREZA MONETARIA Y POBREZA MONETARIA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE^a (1980-2014)



Fuente: Angulo, Solano y Tamayo (2018) a partir de CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a. Estimación basada en 19 países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay).

RECUADRO 1. RURALIDAD Y “DESURRALIZACIÓN” DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el 2002, la población rural representaba el 23% de la población total de América Latina y el Caribe. En el 2016, el porcentaje había disminuido a 18% (CEPAL, 2018). A este proceso por el cual la población se concentra progresivamente en zonas urbanas se le denomina “urbanización” o “desruralización”.

¿Qué se entiende por “rural” y por “urbano”?

No existe una única respuesta, pues los Institutos Nacionales de Estadística de cada país desarrollan su propia operacionalización de acuerdo a criterios demográficos, geográficos y administrativos. Dicha heterogeneidad en la conceptualización genera problemas para realizar estudios comparados entre países, e incluso hay naciones que no incorporan la tradicional diferenciación urbano-rural en sus estadísticas oficiales. Sin embargo, la definición de lo “rural” suele incorporar variables relacionadas a la cantidad de personas, la localización espacial y la disponibilidad de servicios.

Debido a esta diversidad de criterios, Dirven (2011a) argumenta que, antes que una dicotomía, conviene plantear la relación entre lo “urbano” y lo “rural” como un espacio continuo en el cual se pueden observar cambios progresivos y no propiamente una relación dicotómica.

Lo urbano suele ser definido como aquellos territorios donde residen más de 2.000 habitantes (tamaño de

la población), o fungen de centros administrativos de municipios o distritos (área administrativa), o presentan mayor acceso a servicios e infraestructura básica. En contraposición, lo rural es conceptualizado, en la mayoría de los casos, como todo territorio que no cumple con las condiciones de una zona “urbana”¹; vale decir, una definición por omisión.

De otro lado, el proceso de “urbanización” de la región se explica, parcialmente, porque la emigración a las ciudades aún constituye una alternativa de desarrollo para quienes nacen en las zonas rurales. Por consiguiente, el desarrollo de los territorios rurales debe ser concebido como un objetivo de interés nacional, pues el éxito o fracaso de esta meta incidirá, inexorablemente, en las dinámicas de las ciudades latinoamericanas. En la siguiente tabla, se presentan los criterios empleados por los países de la región para operacionalizar lo urbano y lo rural en sus territorios. Hay Estados que emplean exclusivamente un único criterio, mientras que otros proponen una combinación de variables.

¹ Los países que se presentan como excepciones al patrón de definir lo rural como lo no-urbano son Chile, Colombia y Perú.

TABLA 1. CRITERIOS DE OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ÁMBITOS GEOGRÁFICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tipo de criterio	Países
Tamaño de la población, utilizando distintos umbrales	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), México, Venezuela (República Bolivariana de)
Área administrativa	Brasil, Haití, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (República Oriental del)
Tamaño de la población, acceso a infraestructura y servicios	Honduras y Panamá
Tamaño de la población, predominancia y no predominancia de actividades agrícolas	Chile
Área administrativa, acceso a infraestructura y servicios	Colombia y Costa Rica
Área administrativa, tamaño de la población y número de viviendas	Perú
Área administrativa, tamaño de la población y acceso a infraestructura y servicios	Cuba, Honduras y Guatemala

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirven (2011a).

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1980-2016)

Evolución de la pobreza rural en ALC		Período 1980-1990	Período 1990-2002	Período 2002-2012	Período 2012-2014	Período 2014-2016
Tendencias	Pobreza rural	De 59,8% a 65,2%	De 65,2% a 62,4%	De 62,4% a 48,7%	De 48,7% a 46,2% De 49,4% a 46,7% [NM]*	De 46,7% a 48,6% [NM]
	Pobreza extrema rural	De 32,7% a 40,1%	De 40,1% a 38,4%	De 38,4% a 28,2%	De 28,2% a 27,6% De 21,3% a 20,1% [NM]	De 20,1% a 22,5% [NM]
	Brecha de pobreza rural-urbano	De 30,0pp a 23,8pp	De 23,8pp a 24,1pp	De 24,1pp a 25,6pp	De 25,6pp a 22,4pp De 24,9pp a 22,4p [NM]	De 22,4pp a 21,8p [NM]

Contextos regional e internacional

Desgaste del “modelo de desarrollo hacia dentro”

Migración del campo a la ciudad por la precarización de la agricultura y la deficiente cobertura de servicios públicos.

Elevados desequilibrios fiscales, excesiva burocratización y un abierto proteccionismo de la industria local.

Implementación de reformas estructurales promercado

Consenso de Washington.
Especialización en determinados productos del sector agrícola.

Crisis financiera en Asia y en Brasil, Argentina y México afectan negativamente a la región, pero hay incremento en el gasto social.

Boom de precios de principales commodities exportados.

La crisis financiera en 2008-2009 genera crecimiento nulo o negativo ese año.

La promoción del crecimiento económico e implementación y expansión de políticas públicas focalizadas.

“Giro a la izquierda” de algunos países de la región.

Menores tasas de crecimiento de China y de economías desarrolladas.

Después de la Gran Recesión (2008-2009), la desaceleración de la economía china y el fin del boom de commodities, el gasto social se incrementa ligeramente en la región.

El contexto económico internacional ha conllevado menores tasas de crecimiento del PIB, menor generación de empleo y menores ingresos para familias.

Políticas sociales consolidadas, pero sin innovaciones (zona de confort).

Escándalos de gran corrupción afectan a varios gobiernos de la región.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de CEPAL y CEPAL (2018).

Nota: pp.: puntos porcentuales; [NM]: Nueva Metodología de cálculo de la pobreza.

* Los datos con la indicación [NM] han sido obtenidos con la nueva metodología de CEPAL y solo son comparables entre sí.

1. LA POBREZA MONETARIA RURAL EN LA REGIÓN DESDE 1980 A LA ACTUALIDAD

En las últimas décadas la reducción de la pobreza rural ha experimentado resultados positivos —y sostenidos— en América Latina y el Caribe. Entre 1990 y el 2014 se produjo una reducción sostenida de la pobreza monetaria

rural⁷ de 65,2% a 46,2% (ver Tabla 2). Entre 2014 y 2016 la pobreza rural dejó de reducirse e incluso es posible que se haya incrementado en distintos órdenes de magnitud en

7 Con excepción del año 1999, cuando se registró un ligero incremento de 0,4 puntos porcentuales con relación a 1997, producto de crisis económicas internas e internacionales. Fuente: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

los países de la región⁸ países debido al aumento de los promedios regionales (ver columna final del Cuadro 3). Este nuevo contexto obliga a reflexionar sobre las posibilidades de retomar la senda de sostenida reducción de la pobreza rural.

La reducción de la pobreza rural registrada hasta el 2014 se logró gracias a dos variables que jugaron un rol fundamental: el crecimiento económico y la implementación de políticas sectoriales y sociales focalizadas en los territorios, actividades y poblaciones más vulnerables y menos articuladas con las dinámicas del mercado⁹.

De acuerdo con la CEPAL (2018), en el período 2002-2016 el efecto de mayor predominancia sobre la reducción de la pobreza la tuvo el aumento de los ingresos medios a través del efecto crecimiento. Esta variable tuvo una participación mayoritaria en todos los países donde la pobreza se redujo 1 punto porcentual o más por año, explicando así el 71% de la variación de la pobreza observada en este período, y superando este umbral en Argentina, Chile, Colombia, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Por su parte, el efecto distribución para este período explicó aproximadamente el 30% de la reducción de la pobreza, alcanzando en algunos países porcentajes mayores, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (cerca al 40%) y Uruguay (alrededor del 50%).

No obstante, en el subperíodo 2008-2016, marcado por la desaceleración del crecimiento económico en la región, el efecto distributivo aumentó su participación en la reducción de la pobreza y ello coincidió con los países en donde más se redujo la pobreza, como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador y la República Oriental del Uruguay (CEPAL, 2018).

De esta manera, se hace patente el hecho de que, si bien en los períodos de gran crecimiento económico el motor principal de la reducción general de la pobreza puede ser el “efecto crecimiento”, las políticas que favorecen el aumento focalizado de los ingresos de los más pobres son esenciales para dar continuidad y escala relevante a la reducción de la pobreza, así como también para evitar retrocesos en los períodos de menor crecimiento.

En el nuevo milenio los indicadores de pobreza no recuperaron los altos niveles vistos en el siglo XX, posibilitado por el considerable aumento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de la región, la magnitud de la

8 De acuerdo con la estimación regional en CEPAL (2018). La serie nueva de pobreza con la desagregación de esta información para cada país estará disponible en el Portal de Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT) próximamente en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

9 El nivel y la evolución de la pobreza puede expresarse como el resultado de dos grandes factores: (1) los cambios en el ingreso que afectan de manera generalizada a todos los hogares (“efecto crecimiento”) y (2) los cambios en el ingreso que inciden de manera diferenciada en los hogares según su ubicación en la distribución del ingreso a través de políticas focalizadas en la población pobre (“efecto distribución”) (CEPAL, 2018).

inversión social total y las políticas sociales orientadas a fortalecer el capital humano y los activos rurales.

Al respecto, en 1990, el gasto destinado a educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, entre otros, representaba, en promedio, el 9% del total del PIB. En el 2013, la cifra registrada era de aproximadamente 15% del PIB y con economías mucho más desarrolladas que 25 años atrás (Tromben, 2016).

En esta línea, en el siglo XXI destacó el incremento del gasto público en programas protección social, en particular los hoy ampliamente difundidos programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC), sobre todo durante la primera década del milenio. En el 2015, este tipo de programas tenía una cobertura que alcanzaba aproximadamente a un quinto de la población regional, vale decir, alrededor de 132 millones de personas (Cecchini y Atuesta, 2017). El financiamiento de los PTC representaba el 0,33% del PIB de América Latina y el Caribe, cifra que, como se observará en el siguiente capítulo, es menor al máximo alcanzado en 2013.

En este punto es importante recordar que los mayores recursos destinados a las políticas sociales tampoco hubiesen sido posibles sin altas tasas de crecimiento económico y los consecuentes mayores recursos fiscales con los que contaron los Estados de la región. Una señal adicional de que las políticas que promueven el crecimiento económico son fundamentales para la superación de la pobreza por ambas fuentes.

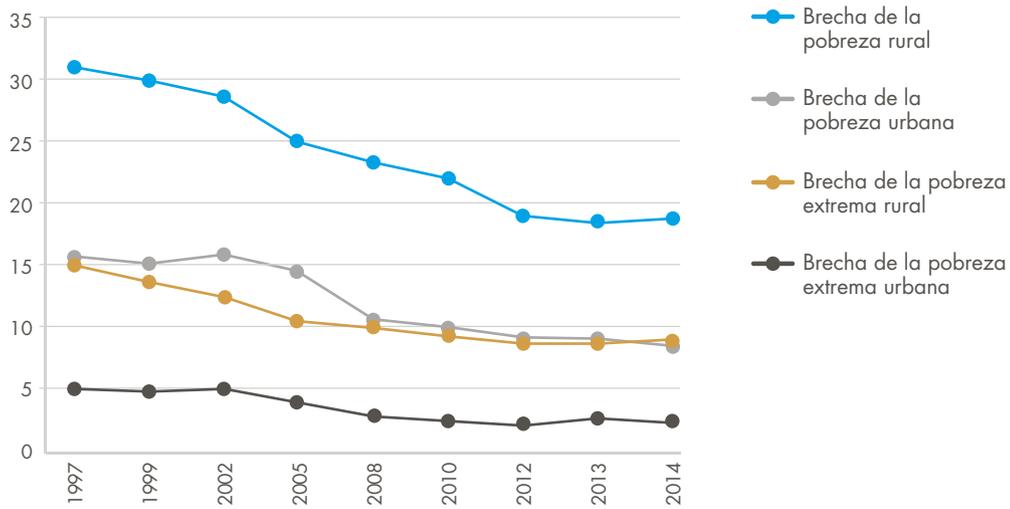
Otro aspecto positivo es que la reducción de la pobreza monetaria rural fue más pronunciada que la disminución de la pobreza urbana. En este sentido, entre 1990 y el 2014, la pobreza rural en la región se redujo aproximadamente 19 puntos porcentuales, mientras que la pobreza urbana lo hizo en 17,6 puntos porcentuales. Asimismo, en lo que respecta a la pobreza extrema, en el mismo período en el sector rural se redujo en 12,5 puntos porcentuales, mientras que en el urbano en 7 puntos porcentuales. A pesar de ello, como se puede apreciar en el Gráfico 3, la brecha entre la incidencia de la pobreza urbana y rural sigue siendo inaceptable y sin visos de cerrarse.

Un análisis más exhaustivo de la evolución de la pobreza monetaria en América Latina y el Caribe permite reconocer elementos que deberían encender las alarmas de los Estados de la región. En ese sentido, brecha y severidad de la pobreza monetaria son indicadores útiles para profundizar en el fenómeno.

La noción de brecha alude a la intensidad o profundidad de la pobreza, es decir, indica el porcentaje del valor de una canasta de consumo que el ingreso promedio de la población pobre no logra cubrir. Por su parte, el concepto de severidad concierne a la desigualdad de ingresos de la población rural. Mientras más elevada sea esta cifra, los ingresos de los más pobres entre los pobres se encuentran más alejados del ingreso medio de la población pobre.

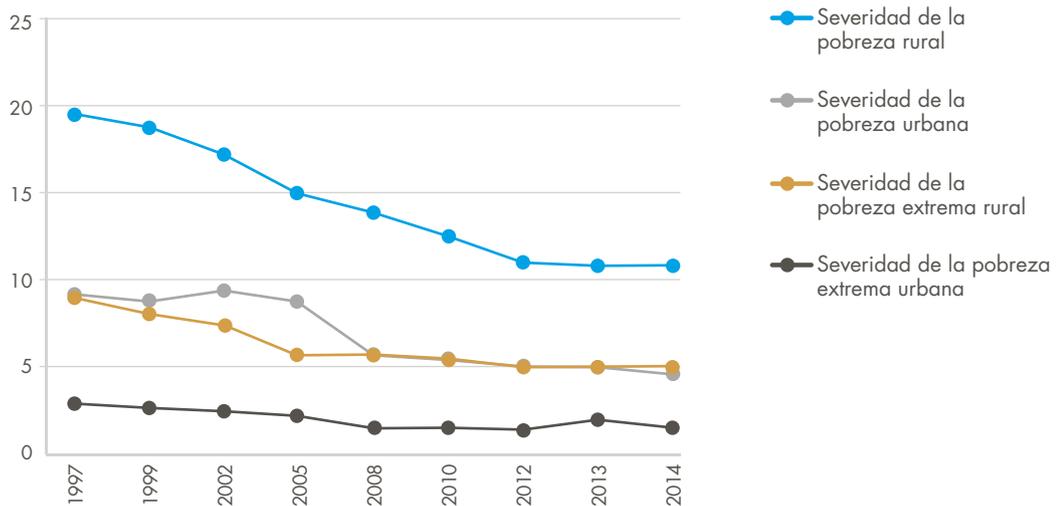
Según el Banco de Datos de Encuestas de Hogares de la CEPAL, entre 1997 y el 2014 la brecha y la severi-

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DE LA POBREZA RURAL Y DE LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1997-2014)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA SEVERIDAD DE LA POBREZA RURAL Y DE LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1997-2014)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

dad de la pobreza en los países de la región siempre fue mayor en el ámbito rural que en el urbano. Vale decir, históricamente se registró una mayor profundidad de la pobreza rural y una mayor desigualdad entre los pobres rurales y urbanos (ver gráficos 4 y 5). Asimismo, aunque desde una perspectiva de largo plazo se advierte una tendencia a la reducción de ambos indicadores, entre

el 2012 y el 2014 hubo un estancamiento en la brecha y severidad de la pobreza rural y un ligero incremento de la brecha y severidad de la pobreza extrema rural.

De lo anterior se desprende que las condiciones de vida de los más pobres entre los pobres, de aquellos bolsones de población con mayores dificultades para insertarse en las

dinámicas del mercado o para acceder a políticas sociales implementadas por los Estados, empeoraron. Así, aun cuando hubo una reducción de la pobreza y pobreza monetaria rural en ese lapso, sus efectos no fueron homogéneos.

Si además de los indicadores de pobreza monetaria se incluyen los criterios de medición de la pobreza multidimensional, es decir aquellos relativos al acceso a servicios públicos básicos, se evidencia que, por un lado, en 2012, la pobreza alcanzaba a la mayor parte de las poblaciones rurales de la región; y, por otro, que las brechas con los sectores urbanos son mucho más alarmantes si se toma en consideración este enfoque

De otro lado, aun cuando en el presente siglo la pobreza rural se redujo considerablemente, la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe evidencia que casi el 40% de la población se encuentra en una posición vulnerable (Calvo-González et al. 2017). Son los no pobres vulnerables, una fase intermedia entre la condición de pobreza y la de clase media, y que, en contextos de crisis, puede acabar en una situación de precariedad.

Finalmente, la desaceleración en las tasas de disminución de la pobreza observadas desde el 2014 y la reversión registrada a partir del 2015, tanto para la pobreza rural como para la urbana, pone en la agenda la necesidad de discutir las acciones específicas que los gobiernos de la región tomarán para continuar con la reducción de la pobreza para cerrar los desequilibrios rural-urbanos y para evitar que la población más vulnerable regrese a la pobreza.

2. LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y EL SECTOR RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se ha reconocido en numerosas ocasiones a nivel internacional, es necesario complementar los indicadores de pobreza monetaria con otros que logren dar cuenta de lo compleja y diversa que es la realidad que enfrentan las personas que viven en situación de pobreza (Banco Mundial, 2018). Para ello, una aproximación útil es el uso de enfoques multidimensionales (Alkire, 2011; Alkire y Foster, 2011; Alkire et al. 2015). Como lo mencionan Bourguignon et al. (2010) y Alkire et al. (2015), el ingreso y las privaciones no-monetarias no siguen el mismo patrón de disminución aún con aumentos en indicadores macroeconómicos como el PIB per cápita. La evidencia y la literatura revisada por estos autores da cuenta que las medidas de privación no-monetaria (salud, educación, mortalidad, empleo, etc.) son complementarias al ingreso, y que ellas reflejan otras dimensiones de la pobreza que no se pueden captar solamente por indicadores monetarios.

A nivel global, estos enfoques han adquirido notoriedad

en los debates tanto por su capacidad de incorporar en la medición de la pobreza agregada diversos aspectos de la vida de las personas en situación de pobreza, como también por su capacidad de generar indicadores sintéticos.

La utilización de indicadores multidimensionales para evaluar la situación de la pobreza rural muestra una realidad aún más preocupante para América Latina y el Caribe. En el 2012, la mayor parte de la población rural de las naciones de la región era considerada pobre multidimensional (Santos et al. 2015). Las excepciones eran Brasil, Chile, Costa Rica y la República Oriental del Uruguay.

La mirada multidimensional reafirma lo presentado a partir de los indicadores monetarios: la pobreza rural se ha reducido, pero continúa siendo inaceptablemente alta. Además, los indicadores multidimensionales dan cuenta de niveles más alarmantes de población rural en situación de pobreza que los indicadores de pobreza monetaria.

El índice de pobreza multidimensional propuesto por Santos et al. (2015) incorpora diferentes indicadores sobre acceso a servicios de vivienda, educación, electricidad y saneamiento, así como variables de protección social. Sirve como evidencia de las capacidades de los Estados de la región para proporcionar servicios básicos a la sociedad, de modo tal que sus habitantes puedan desarrollarse plenamente.

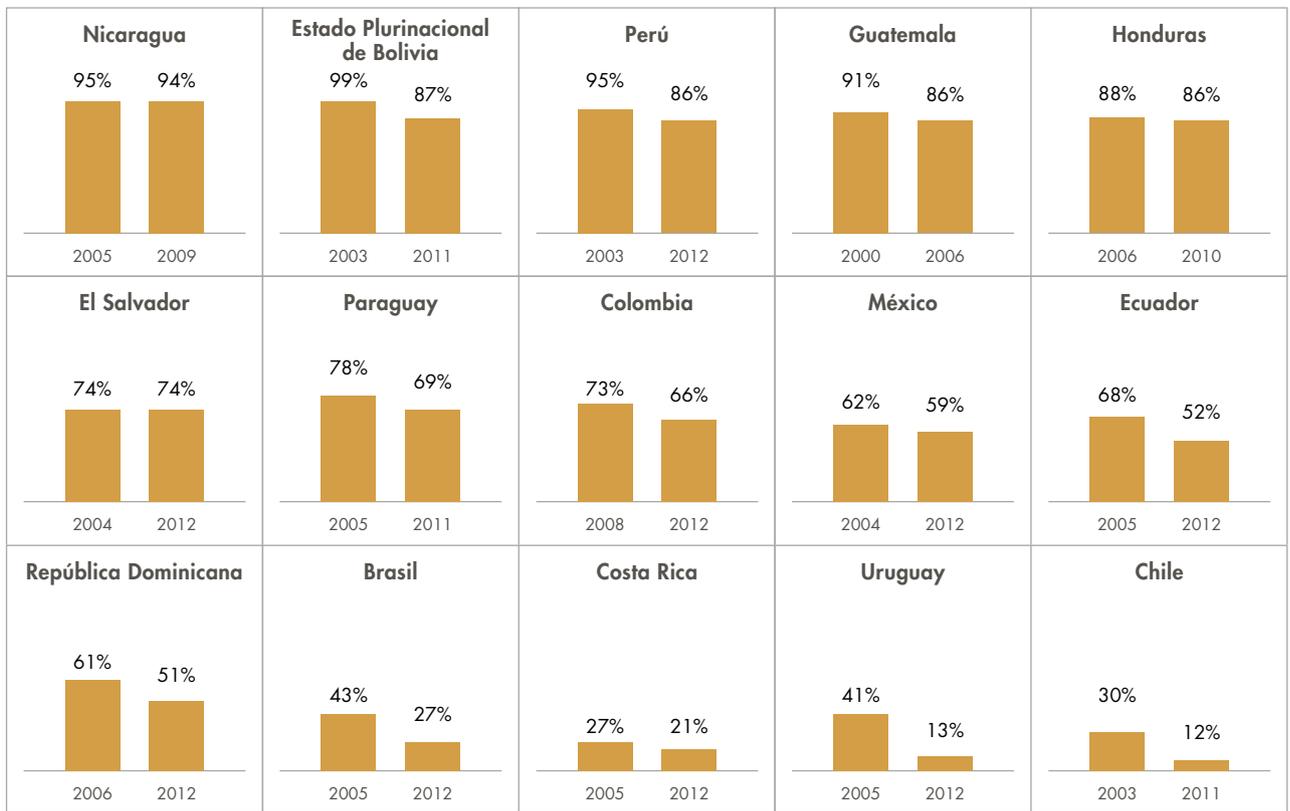
A continuación, se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional en dos versiones, una simple (H) y otra ajustada (HA), ambas tomadas de Angulo, Solano y Tamayo (2018) a partir de las estimaciones de Santos et al. (2015). La pobreza multidimensional (H), es decir el porcentaje de la población que tiene privación de al menos el 25% de las privaciones ponderadas del índice, tiene un rango amplio de variación entre países.

La pobreza rural multidimensional del país con mayor nivel de pobreza multidimensional es casi ocho veces la del país menos pobre. Esta diferencia, aunque alta, es inferior a la existente entre el más pobre y el menos pobre del índice de pobreza monetaria rural (12 veces) y de pobreza extrema en zonas rurales (22 veces).

Por su parte, la incidencia de la pobreza multidimensional ajustada (HA), que se define como el producto entre el porcentaje de pobres o incidencia (H) y el promedio ponderado de las privaciones de las personas en situación de pobreza o intensidad de la pobreza (A), proporciona una medida de la pobreza multidimensional que incluye tanto la incidencia como la intensidad de la misma. Un ejemplo puede ilustrar este punto: no es lo mismo un pobre multidimensional con el 25% de las privaciones ponderadas a otro con el 50% de ellas. El índice de incidencia no distingue entre ambos individuos y los cuenta como pobres, mientras el de incidencia ajustada sí captura esta diferencia. Como concluyen Angulo, Solano y Tamayo (2018), las diferencias entre las medidas de pobreza varían entre los países al incorporar la intensidad de la pobreza.

Por ejemplo, al final del período de análisis, la razón entre el país con mayor tasa de pobreza rural multidimensional

GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (H) RURAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALREDEDOR DE 2005 Y 2012)



Fuente: Santos et al. (2015) con base en encuestas de hogares de cada país.

mensional (Nicaragua) y el con la menor (Chile) es de 14,5 al utilizar el indicador ajustado para incluir la intensidad de la pobreza multidimensional, mientras que la razón entre la incidencia de la pobreza rural multidimensional sin realizar el ajuste, es solo de 8 veces.

Como se muestra en el Gráfico 6 los niveles de pobreza rural multidimensional tienden a ser superiores a los reportados con indicadores monetarios (ver Gráfico 2). Por ejemplo, países como Bolivia o Perú, que han mostrado avances sustantivos en la reducción de la pobreza monetaria rural (de más de 79% a 54% y 73% a 46% respectivamente) dan cuenta que, a pesar de ello, los pobladores rurales aun enfrentan limitaciones para traducir su mayor consumo en bienestar, pues sus niveles de pobreza multidimensional en zonas rurales se mantienen sobre el 85%. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 7, cuando el indicador multidimensional se ajusta para capturar no solo su nivel sino su intensidad, éste baja a niveles cercanos al de los de la pobreza monetaria, o incluso a niveles menores en algunos países como Uruguay, Chile y Brasil.

La evolución del indicador de pobreza multidimensional rural en América Latina y el Caribe entre el 2005 y el 2012 es favorable para todos los países, con excepción de El Salvador. Conviene señalar que los hogares en situación de pobreza multidimensional no solo predominaban en las zonas rurales de la mayoría de los países, sino que el desequilibrio entre los sectores rurales y urbanos, como en el caso de la pobreza monetaria, también se registra para la pobreza multidimensional.

En todos los países de la región la pobreza multidimensional rural fue superior a la urbana. En los países andinos —Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— se pueden apreciar las mayores diferencias entre ambos sectores (Santos et al., 2015).

Desde luego, la gravedad de la pobreza multidimensional rural en América Latina y el Caribe varía país a país. Por ejemplo, en Nicaragua, la nación con mayor nivel de pobreza multidimensional rural de la región, los pobres rurales presentaron, en promedio, el 62% de privaciones incluidas en el indicador. En el caso de Colombia, situado en un rango medio, esta cifra es del 45,1%. En Chile, por dar otro ejemplo, la intensidad de la pobreza rural multidimensional fue de 32,1%.

De manera desagregada, no todas las dimensiones de la pobreza multidimensional rural contribuyen de igual manera¹⁰. En ese sentido, los indicadores de protección social, logros en educación de adultos, acceso a energía, recursos monetarios y bienes durables, son los más determinantes.

10 El indicador de pobreza multidimensional utilizado por Santos et al. (2015) está compuesto por cinco dimensiones: vivienda (22,2%); servicios básicos (22,2%), calidad de vida (22,2%), educación (22,2%) y empleo y protección social (11,1%). Cada dimensión se compone de dos o tres indicadores objetivos. Por ejemplo, calidad de vida recoge información de la tenencia de recursos monetarios y de un conjunto de bienes durables; y servicios básicos se construye a partir de indicadores de acceso a fuentes de agua mejorada, saneamiento y energía.

Por lo mismo, abordarlos debe ser parte de cualquier acción de política pública que busque revertir los altos porcentajes de pobreza multidimensional en territorios rurales¹¹.

Por su parte, las variables que inciden de manera más significativa en el desequilibrio entre sectores rurales y urbanos son: acceso a energía, materiales de vivienda, fuentes de agua mejorada y bienes durables (Santos et al., 2015), lo cual denota, claramente, una deficiente cobertura de lo que se denomina “infraestructura social” (CEPAL 2014).

Así como la severidad de la incidencia de la pobreza multidimensional rural varía según país, la contribución de cada indicador presenta una incidencia distinta en cada país de la región. Por ejemplo, en la República Oriental del Uruguay la dimensión de educación contribuye con un 28%, mientras que en Perú con solo el 12%. Lo anterior no implica que la cobertura y la calidad de los servicios educativos en el país andino sean superiores a los de la República Oriental del Uruguay, sino, más bien, un nivel de incidencia disímil en el índice de pobreza multidimensional. Por otro lado, en Nicaragua, las variables de empleo y protección social tienen un nivel de incidencia del 8%, mientras que en Brasil la cifra llega al 20%.

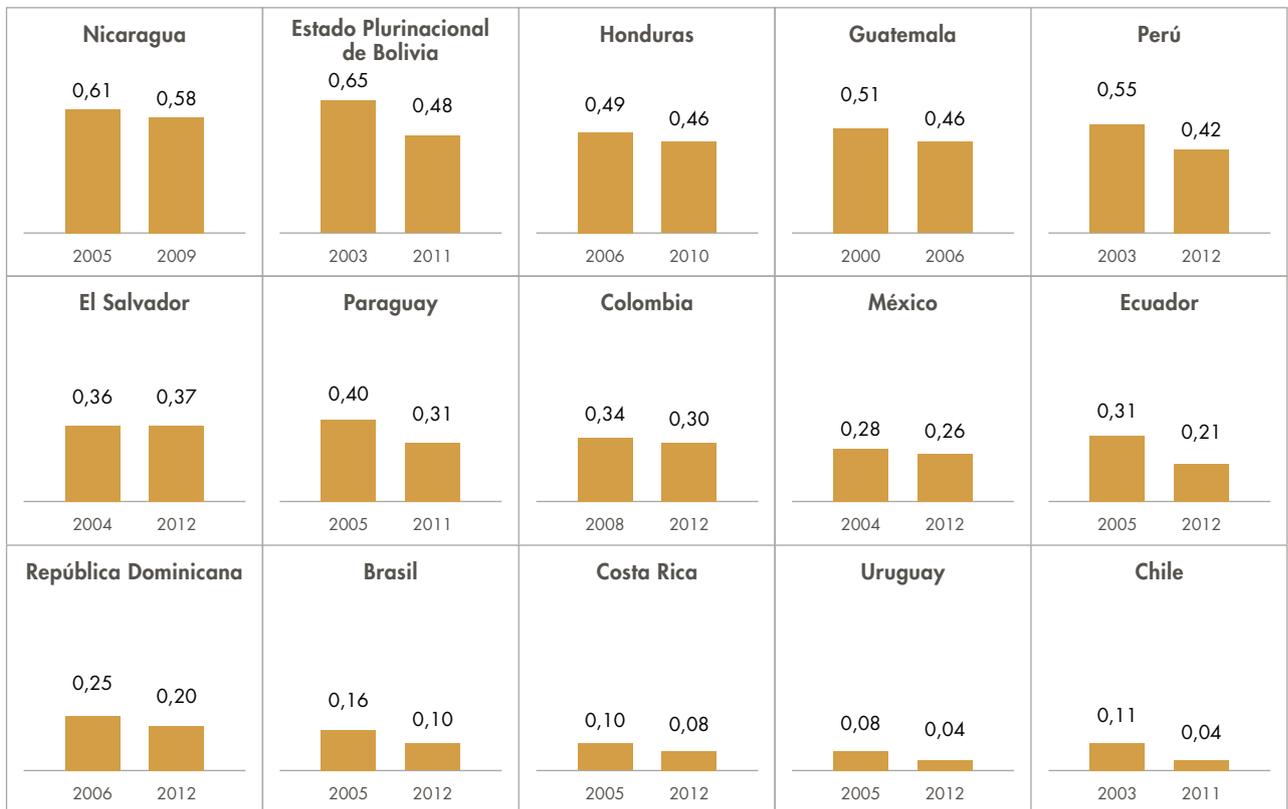
Los indicadores presentados dan cuenta de que, si bien se puede elaborar una narrativa regional en la que la pobreza multidimensional rural exhibe niveles altos y desequilibrios significativos respecto del sector urbano, no se puede hacer la vista gorda a las particularidades nacionales. De lo que se sigue que las estrategias para eliminar la pobreza rural deben tomar en consideración esta diversidad de realidades y generar respuestas específicas a ellas.

En segundo lugar, los datos muestran los diferentes niveles de incidencia en la privación de servicios básicos para las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe, y en todos los casos dan cuenta de una realidad más dura que aquella comunicada por los indicadores de pobreza monetaria. Si se tiene en cuenta que los beneficios del crecimiento económico fueron menores para las poblaciones más distantes territorialmente y también para las más alejadas de la línea de pobreza monetaria, la pobreza multidimensional permite dimensionar con mayor precisión la magnitud de las carencias con las que conviven las poblaciones más vulnerables de la región.

No obstante, esta realidad no pone en entredicho los contundentes avances conseguidos durante el período 2000-2012 por los países de la región, con excepción de El Salvador, aún hay margen de mejora, toda vez que la magnitud y centralidad del problema público de la pobreza debiera movilizar a los Estados regionales a acelerar el proceso de su erradicación.

11 Existe una discusión en marcha sobre medidas de pobreza multidimensional alternativas que se adapten a los variados contextos rurales de la región y el mundo, la que probablemente concluirá en propuestas innovadoras y alternativas de dimensiones, pesos y umbrales para este tipo de mediciones. La FAO, en conjunto con especialistas de la región, está comprometido en avanzar dichas discusiones para generar cada vez mejores, y más útiles, medidas de pobreza rural.

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (HA) RURAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALREDEDOR DE 2005 Y 2012)



Fuente: Santos et al. (2015) con base en encuestas de hogares de cada país.

TABLA 3. AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA, LA POBREZA MONETARIA EXTREMA Y LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALREDEDOR DE 2005^{a,b}-2012^{c,d})

País	Pobreza Monetaria Total (%) 2012	Variación promedio anual (%) 2005-2012																	
		Total			Urbano			Rural											
		Monetaria	Externa	Multidimensional	Monetaria	Externa	Multidimensional	Monetaria	Externa	Multidimensional									
ALC	28,2	-4,1	-3,8		-4,6	-4,4		-2,7	-2,2										
Argentina				-10,4	-12,3	-12,2	-10,4												
Uruguay				-7,1	-9,7	-10,1	-6,5												
Chile	10,9	-5,2	-4,3	-6,1	-4,9	-4,0	-5,5	-7,1	-4,8	-7,4	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	17,8	-2,2	0,6	-2,8	-2,1	0,3	-2,1	-2,1	1,3	-3,1	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	18,6	-7,0	-7,1	-7,0	-7,3	-7,4	-7,4	-5,7	-5,8	-5,2	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nicaragua	24,0	-1,5	-1,9	-1,5	-0,7	0,1	-2,6	-2,1	-2,8	-0,2	●	●	●	●	●	●	●	●	●
República Bolivariana de Venezuela	25,4	-4,5	-7,9	-6,0			-6,0				●	●	●		●				
Perú	25,8	-6,7	-9,4	4,5	-7,8	-11,1	-5,2	-3,6	-6,9	-1,0	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	32,9	-3,9	-3,6	-4,0	-4,5	-4,0	-4,9	-2,4	-2,7	-2,4	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	35,3	-4,5	-5,8	-4,7	-4,7	-6,8	-6,5	-4,1	-4,5	-3,4	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bolivia	36,3	-6,2	-6,6	-3,8	-7,1	-7,8	-5,0	-4,5	-5,0	-1,5	●	●	●	●	●	●	●	●	●
México	37,1	0,6	3,1	-0,8	2,4	9,9	-0,9	-1,2	-0,1	-0,6	●	●	●	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	41,1	-1,9	-2,7	-3,3	-2,0	-2,9	-3,4	-1,7	-2,0	-2,7	●	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	45,3	-0,6	-3,6	0,0	-0,1	-3,4	-1,1	-0,9	-3,4	0,0	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	47,3	-2,4	-2,1	-3,7	-4,4	-6,0	-5,5	0,1	1,7	-1,9	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	67,7			-1,7			-1,4			-0,9			●			●			●
Honduras	69,5	-1,0	-2,1	-0,8	-1,2	-3,3	-1,1	-0,9	-1,6	-0,6	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Fuente: Angulo, Solano y Tamayo (2018) sobre la base de CEPAL, encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Santos et al. (2015), con base en encuestas de hogares de cada país.
Nota: en verde se muestran los avances en reducción de pobreza superiores al 3% promedio anual. En amarillo se muestran los avances positivos en reducción de pobreza inferiores al 3% promedio anual. El rojo denota un aumento de pobreza. El tamaño de las esferas representa la contribución por país a la pobreza de América Latina.

- a. En Pobreza Monetaria y Extrema: Los datos de Honduras y Chile corresponden a 2003; y los de El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia a 2004.
- b. En pobreza Multidimensional: El dato de Guatemala corresponde a 2000; los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y Chile corresponden al 2003; los de El Salvador y México a 2004; los de Honduras y República Dominicana a 2006; y el de Colombia a 2008.
- c. En pobreza Monetaria y Extrema: El dato de Honduras corresponde a 2010. Los datos de Ecuador, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2011.
- d. En pobreza Multidimensional: El dato de Honduras a 2010; y los de el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Chile a 2011.

En tercer lugar, las mediciones multidimensionales dan cuenta de una mirada complementaria y consistente con la evolución de la pobreza monetaria. La Tabla 3, tomada de Angulo, Solano y Tamayo (2018), compara los resultados de ambas mediciones para el período en el que se cuenta con información, reafirmando la consistencia y complementariedad de estas medidas.

Por último, los indicadores de pobreza multidimensional reflejan la insuficiente cobertura de determinados servicios básicos, aunque la calidad de los mismos constituye otra dimensión del problema. En ese sentido, los sectores rurales también se caracterizan por presentar servicios educativos y de salud más deficientes, así como burocracias públicas con menores capacidades de gestión a causa de las dinámicas del centralismo (FAO, 2017a).

Corresponde, entonces, abrir la siguiente interrogante: si estos fueron los resultados en los tiempos de mayor crecimiento económico, ¿qué pueden esperar las poblaciones más vulnerables de un período que será a todas luces menos auspicioso en materia económica para los países de la región?

3. TERRITORIOS RURALES Y POBREZA

Diversas investigaciones dan cuenta del carácter territorial de la distribución de la pobreza y de la sobrerrepresentación de territorios con alta pobreza en el ámbito rural. Los territorios donde se concentran las mayores tasas de incidencia de la pobreza cuentan con características comunes que limitan las posibilidades de que estos se transformen y que sus poblaciones logren superar la condición de pobreza.

En este sentido, una variable de la mayor relevancia para el diseño e implementación de políticas que busquen la superación de la pobreza es el territorio, en tanto que, si bien las estadísticas presentadas previamente son funcio-

nales para configurar un panorama general de la pobreza en América Latina y el Caribe, estas pueden ocultar que al interior de cada país existen diferencias importantes entre unidades administrativas subnacionales (Bebbington et al., 2016). Así, por ejemplo, durante el período 1990-2000, menos del 10% de los espacios subnacionales presentaron dinámicas virtuosas de crecimiento económico y reducción de la pobreza y desigualdad, mientras que uno de cada tres territorios de la región experimentó estancamiento económico y social (Modrego y Berdegué, 2015).

Como se afirma en el *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2017* (RIMISP, 2018) el territorio importa. Si bien se registran avances en la reducción de pobreza en toda la región, también se encuentran grandes diferenciales en dichos procesos a escala territorial, mostrando incluso incrementos en la incidencia de la pobreza en algunos territorios de los países.

Los datos indican que la incidencia de pobreza se concentra en zonas con mayores indicadores de ruralidad. En ese sentido, el permanente rezago de ciertos espacios subnacionales en los indicadores de desarrollo verifica las desigualdades territoriales; son la manifestación de trampas de pobreza, vulnerabilidad y falta de oportunidades (ver Recuadro 2). Según Bebbington et al. (2016), estas trampas son de corte institucional, es decir, se configuran por factores sociales, políticos y culturales; son producto de un proceso histórico. Las trampas pueden ser específicas a cada territorio o transversales en el país. Así, reducir solo a la mitad estas brechas tomaría entre 22 y 40 años en el Perú, entre 19 y 29 años en México y entre 17 y 41 años en Chile (Bebbington et al., 2016, 37).

Asimismo, la pobreza rural suele concentrarse en áreas ecológicamente frágiles y remotas de los principales centros económicos de cada país. En América Latina y el Caribe, la población asentada en estos territorios remotos y medioambientalmente frágiles representa aproximadamente el 13,1% del total de la población. A inicios del presente siglo, este porcentaje hacía referencia a 68 millones de personas (Barbier, 2010 y 2012), y son estas poblaciones las que suelen enfrentar las mayores tasas de pobreza.

RECUADRO 2. TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD

A nivel internacional, en las discusiones técnicas y políticas sobre desarrollo rural se emplea con frecuencia la noción de “trampas territoriales de pobreza”. Este concepto alude a la situación de un territorio cuando presenta rezago permanente en indicadores de bienestar frente al resto de las localidades (Bebbington et al., 2016). Se trata de una desigualdad a nivel subnacional que no es exclusivamente de carácter económico, sino también social y político.

Estos territorios “entrampados” presentan los siguientes rasgos demográficos: poblaciones reducidas, menor participación de lo urbano y niveles más altos de analfabetismo en comparación a los promedios nacionales. Asimismo, el *enforcement* —o la aplicación del Imperio de la Ley— es de un nivel bajo, por lo cual la ilegalidad e informalidad forman parte del panorama social y económico. En dichos territorios también existe un marcado deterioro del capital humano y social, lo cual deriva en limitaciones que impiden que sea posible revertir el rezago en indicadores económicos, sociales y medioambientales.

Los países de América Latina y el Caribe presentan estas “trampas territoriales” (Bebbington et al., 2016). Por ejemplo, en el Perú, las zonas altoandinas y de la selva muestran un atraso histórico que no ha sido revertido pese a la bonanza económica de inicios del siglo XXI. En el caso de Chile, uno de los países más prósperos, las

regiones del centro-sur, con alta participación demográfica de población indígena, son las más rezagadas. En México, los Estados del sur son la manifestación de esta inequidad territorial, cuya reversión se tornó más complicada con el reciente estancamiento económico del país, al disponerse de menores recursos para implementar políticas focalizadas. En los países mencionados, las poblaciones ubicadas en estos territorios representan entre el 8% y el 10% del total de cada país, porcentaje relativamente bajo pero que representa millones de personas en situación de vulnerabilidad.

Por consiguiente, las “trampas territoriales” no se identifican exclusivamente en países con menor nivel de desarrollo o que afrontan crisis económicas, sino también en contextos de auge y en naciones con mayor nivel de ingresos. Se trata de una constante presente en todos los países de la región.

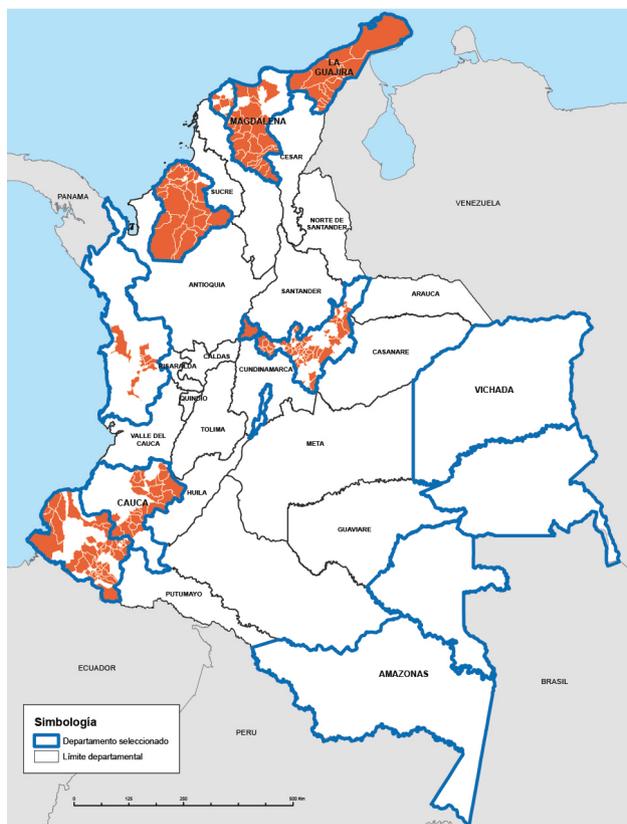
Los orígenes de estas “trampas” son de carácter histórico y político, producto de un largo proceso en el que confluyen diferentes tipos de factores y actores. Entre ellos se encuentran los político-institucionales vinculados a las élites subnacionales de naturaleza clientelar, rentista y con escasas capacidades de gestión de recursos administrativos y financieros (Bebbington et al., 2016).

En la región, los territorios rezagados de las dinámicas de desarrollo se caracterizan por presentar poblaciones reducidas, así como un importante porcentaje de pueblos originarios y afrodescendientes en su composición demográfica. Estos grupos étnicos presentan mayores niveles de pobreza y pobreza extrema en diferentes países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016).

Una forma alternativa de identificar estos territorios rezagados se logra combinando la información disponible sobre aspectos como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la desnutrición crónica infantil —ambos relacionados con la condición de pobreza— junto con las medidas de densidad poblacional, que capturan la ruralidad a nivel de circunscripciones administrativas.

Para ilustrar lo anterior, a continuación, en la Tabla 4 se presentan mapas que identifican los territorios rurales de mayor rezago en países seleccionados de la región. Estos mapas combinan tres criterios de manera secuencial: (i) territorios rurales con necesidades básicas insatisfechas (NBI) superiores al promedio; (ii) dentro de este grupo, territorios con niveles de desnutrición crónica superiores al promedio del país; y (iii) los territorios con mayor NBI rural y desnutrición crónica que presentan una mayor densidad poblacional, logrando así identificar a los territorios rurales rezagados que concentran a la mayor población y que, por ende, representan los espacios territorios en que se acumulan los bolsones y núcleos duros de pobreza rural que deben ser sujetos de políticas estructuradas de alcance y financiamiento amplio.

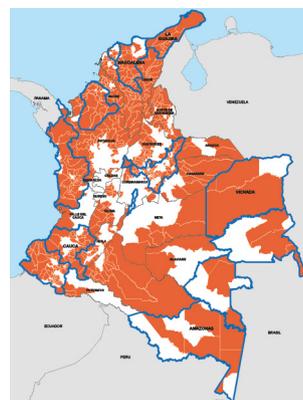
TABLA 4. MAPAS DE TERRITORIOS RURALES CON MAYOR REZAGO EN HAMBRE Y POBREZA EN 5 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



(3)



(2)



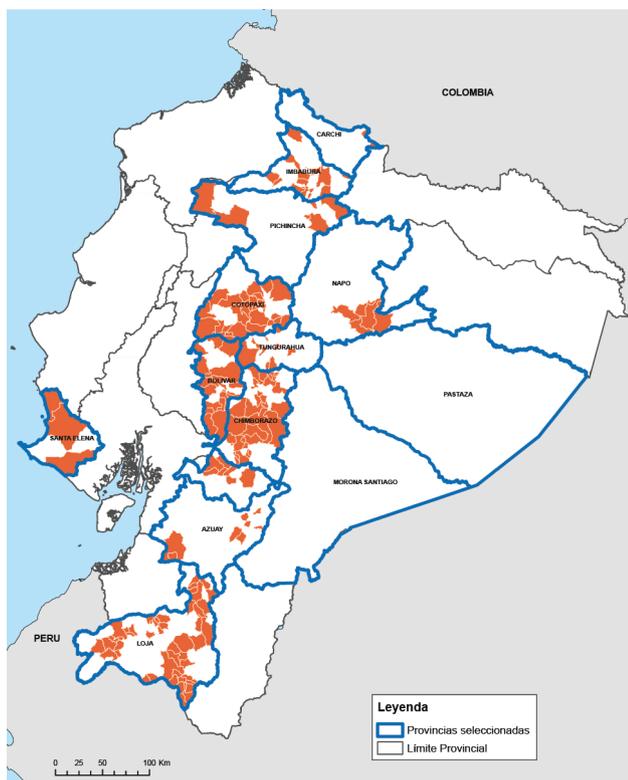
(1)

Colombia

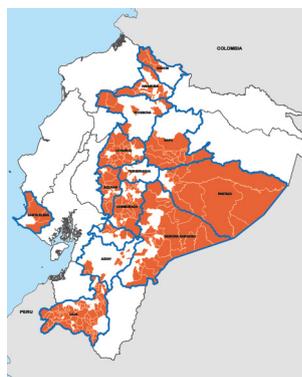
(1) **Criterio 1.** Territorios con NBI rural superior a promedio NBI rural país.

(2) **Criterio 2.** Territorios 1 en regiones con desnutrición crónica mayor a promedio país.

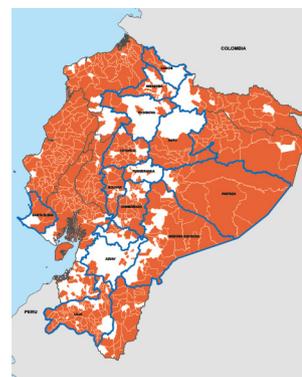
(3) **Criterio 3.** Territorios 2 con densidad mayor a promedio de total territorios de criterio 2.



(3)



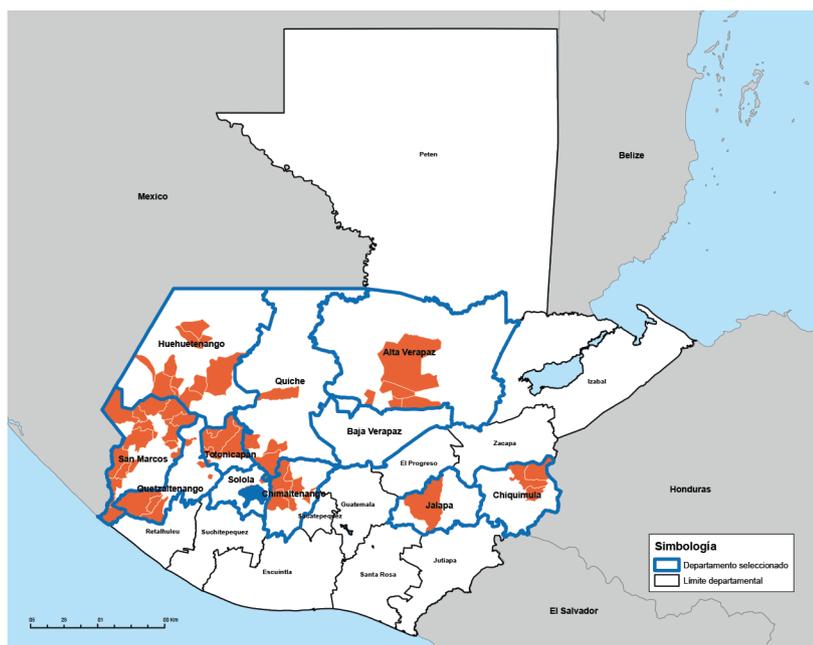
(2)



(1)

Ecuador

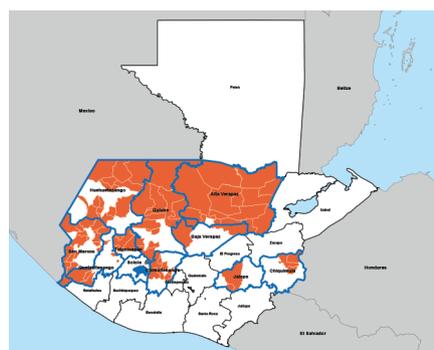
- (1) **Criterio 1.** Territorios con NBI rural superior a promedio NBI rural país.
- (2) **Criterio 2.** Territorios 1 en regiones con desnutrición crónica mayor a promedio país.
- (3) **Criterio 3.** Territorios 2 con densidad mayor a promedio de total territorios de criterio 2.



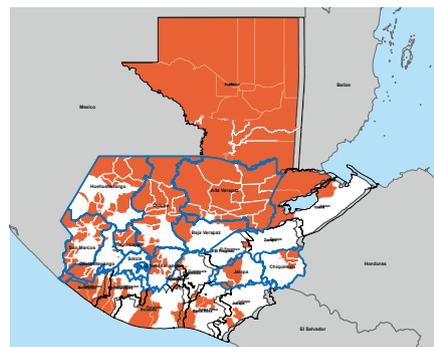
(3)

Guatemala

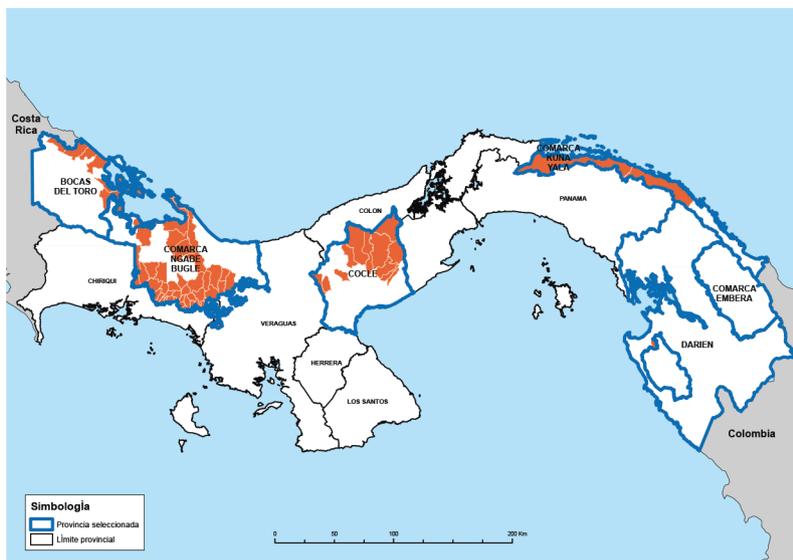
- (1) **Criterio 1.** Territorios con NBI rural superior a promedio NBI rural país.
- (2) **Criterio 2.** Territorios 1 en regiones con desnutrición crónica mayor a promedio país.
- (3) **Criterio 3.** Territorios 2 con densidad mayor a promedio de total territorios de criterio 2.



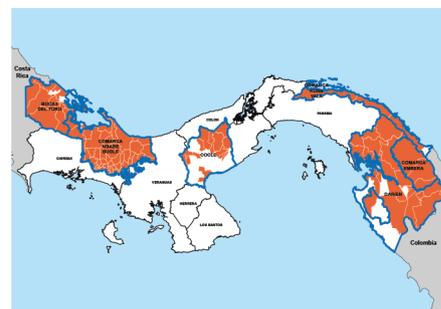
(2)



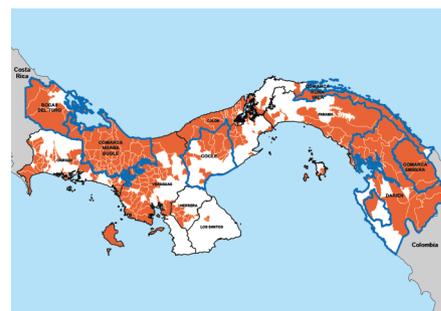
(1)



(3)



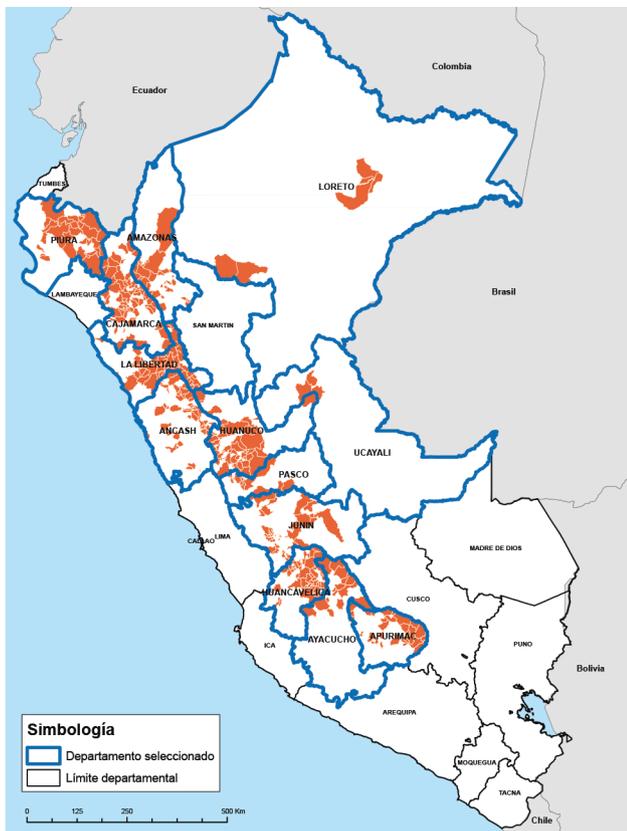
(2)



(1)

Panamá

- (1) **Criterio 1.** Territorios con NBI rural superior a promedio NBI rural país.
- (2) **Criterio 2.** Territorios 1 en regiones con desnutrición crónica mayor a promedio país.
- (3) **Criterio 3.** Territorios 2 con densidad mayor a promedio de total territorios de criterio 2.



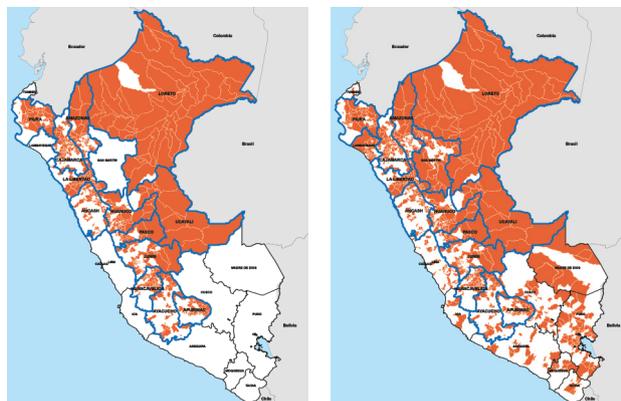
(3)

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países de la región.

Finalmente, hay una capa de análisis adicional a la mirada multidimensional y a la territorial: la sobrerrepresentación de población con ascendencia indígena y afrodescendiente entre las personas en situación de pobreza en las zonas rurales de los países de América Latina, en particular en los países con alta presencia de población indígena (Estado Plurinacional de Bolivia, México y Perú) o afrodescendiente en las zonas rurales (Brasil).

De acuerdo con la información publicada por la CEPAL (2014), la tasa de pobreza y de pobreza extrema en los nueve países que cuentan con información, fue siempre mayor para los grupos con ascendencia indígena o afrodescendiente (Ver Gráfico 8).

Como se muestra en el Gráfico 8, para el agregado de estos 9 países se contabilizan alrededor de 83 millones de po-



(2)

(1)

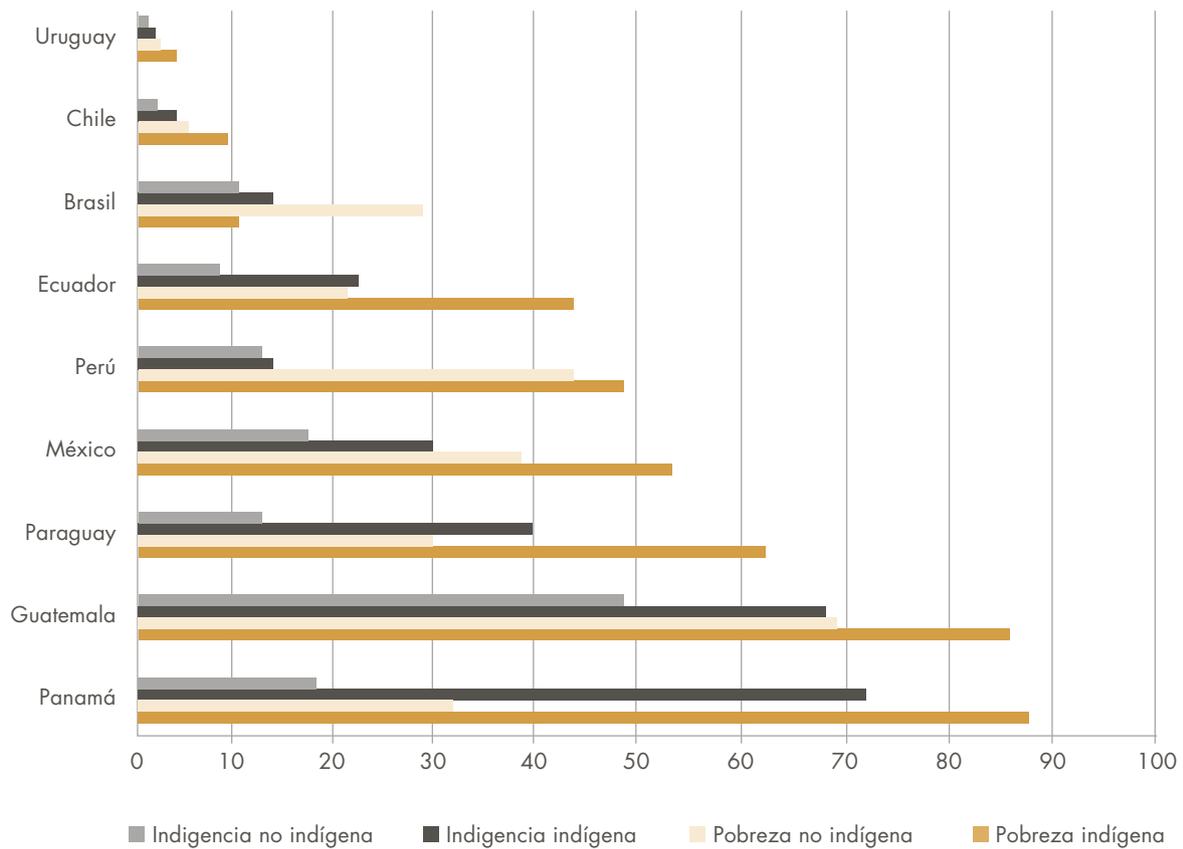
Perú

- (1) **Criterio 1.** Territorios con NBI rural superior a promedio NBI rural país.
- (2) **Criterio 2.** Territorios 1 en regiones con desnutrición crónica mayor a promedio país.
- (3) **Criterio 3.** Territorios 2 con densidad mayor a promedio de total territorios de criterio 2.

bladores rurales, de los cuales 33 millones (40% estarían en situación de pobreza monetaria). De estos 33 millones, 11,4 millones tendrían ascendencia indígena o afro. Esto quiere decir que el 34% de las personas en situación de pobreza rural en estos 9 países tiene ascendencia indígena o afro. No obstante, este resultado agregado esconde diferencias importantes. Por ejemplo, el porcentaje de personas con ascendencia indígena dentro del grupo de personas en situación de pobreza rural llega a un 64% en el caso de Paraguay; mientras que en países como Chile, Panamá, Ecuador y Brasil, este porcentaje representa menos del 20%.

Visto de otro modo, se puede afirmar que para los grupos con ascendencia indígena o afro, la pobreza es mayor. La incidencia de la pobreza rural para las personas con ascendencia indígena o afro en estos países es de 47%, mientras que para los pobladores sin ascendencia indígena o afro, es

GRÁFICO 8. HOGARES RURALES EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, POR PERTENENCIA A PUEBLOS INDÍGENAS EN NUEVE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALREDEDOR DEL AÑO 2014)



Fuente: CEPAL (datos al 2014), Base de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Chile y Panamá tienen datos del 2013.

de 37%. Es decir, hay en estos nueve países una brecha de 10 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza rural entre la población con y sin ascendencia indígena y afro.

Por ello, se hace necesario ampliar las capacidades de análisis de la pobreza rural con una mirada amplia, capaz de integrar en su perspectiva a todos los individuos y hogares en situación de pobreza, identificando a los colectivos con mayor presencia en la situación de pobreza rural, pero también las particularidades de cada colectivo poblacional y territorio.

4. EL NUEVO CONTEXTO Y LA NUEVA TENDENCIA DE LA POBREZA RURAL

¿Cuáles han sido los factores detrás de la evolución de la pobreza monetaria y de la pobreza multidimensional para las poblaciones zonas rurales de América Latina y el Caribe?

De acuerdo con la CEPAL (2018), la evolución de la pobreza monetaria se puede explicar por la conjunción de dos factores: el incremento de los ingresos medios, el así llamado “efecto crecimiento”; y los cambios de carácter distributivo, también llamados “efectos de la variación de la distribución”.

Estos dos factores, cuando menos en lo que refiere a la reducción de la pobreza rural, están asociados con tres variables adicionales: la fase del ciclo económico en la que se encuentre un país o región (recesión o crecimiento); el nivel de articulación de las zonas rurales con los mercados nacionales e internacionales, y sus dinámicas; y, por último, el grado de participación o integración de la población rural en las políticas sociales enfocadas en superar sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión.

De acuerdo con la evidencia disponible, los contextos de auge económico, de dinamismo de los mercados con generación de empleo y de mejores remuneraciones, así como el incremento de los ingresos fiscales que pueden ser destinados a implementar políticas sociales, son altamente preponderantes en la reducción de la pobreza. En contraposición, en los períodos marcados por bajas tasas de crecimiento, o incluso de contracción económica, la falta de dinamismo redundará en menores tasas de reducción de la pobreza. En dichos contextos, el impacto de las políticas públicas focalizadas en poblaciones más vulnerables cobra mayor relevancia. Por ejemplo, de lo que va de transcurrido el siglo XXI, entre el 2002 y el 2016 el promedio de la participación del efecto crecimiento sobre la reducción de la pobreza en los países de la región fue del orden del 70% (CEPAL, 2018)¹².

Incluso entre el 2002 y el 2008, período en el que las economías de América Latina y el Caribe crecieron a mayor velocidad, la predominancia del factor crecimiento fue más acentuada. En países como Argentina, Colombia y Perú, este promedio bordeó el 80%. Las únicas excepciones fueron Panamá y la República Oriental del Uruguay, donde la incidencia del crecimiento fue del orden del 45%.

Entre 2008 y el 2016, si bien el factor crecimiento continuó cumpliendo un papel relevante, el menor dinamismo produjo que el efecto distribución incrementara su peso en la variación de las cifras de pobreza. La incidencia de este último factor fue determinante en países como Argentina, donde el promedio de la participación del efecto distribución en la reducción de la pobreza fue cercano al 80%.

En general, para el período 2002-2016, se identificó una correspondencia entre los países cuyos ingresos promedios por hogar exhibieron las mayores alzas y los países que lograron reducir de manera más veloz la pobreza, como Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú (CEPAL, 2018). De modo desagregado, los incrementos en los ingresos de los hogares se explican fundamentalmente por los mayores ingresos laborales y, en un segundo lugar, por las transferencias gubernamentales.

La participación del incremento de los ingresos de los hogares en la reducción de la pobreza no fue exclusivamente relevante para el ámbito urbano, sino también para las zonas rurales.

Los ingresos de la población rural pueden incrementarse, entre otras causas, a raíz de un alza de los ingresos laborales, sin importar si proceden de un trabajo independiente o remunerado (originado mediante acuerdos con empresas formales e informales).

En el caso del sector agrícola, por ejemplo, el mayor dinamismo de los mercados locales, nacionales e internacionales puede propiciar un incremento de la demanda por bienes generados por productores rurales y, de esta manera, de los salarios.

El aprovechamiento de estas ventanas de oportunidad depende de que se cumplan una serie de precondiciones necesarias (de Janvry, Araujo y Sadoulet, 2002) relacionadas al capital humano (niveles adecuados de educación, salud y nutrición) y a la infraestructura comercial y vial. La existencia de redes asociativas (capital social), entre productores, por solo dar un ejemplo, también puede servir de utilidad, toda vez que contribuye a mejores condiciones de negociación en el mercado.

Asimismo, en el caso del Empleo Rural No Agrícola (ERNA), la expansión de las industrias del turismo o del comercio pueden propiciar su articulación con otras actividades anexas, como los servicios de entretenimiento, produciendo *clusters* en los que se articulan organismos públicos y privados y que dinamizan las economías locales (Dirven, 2011b).

Vale la pena reiterar que el desequilibrio de ingresos entre la población rural y la población urbana explica las diferencias entre los niveles de pobreza monetaria consignadas en este capítulo, conforme se trata de un desequilibrio relacionado directamente con los rendimientos productivos disímiles entre los diversos sectores y actividades económicas. A este fenómeno la CEPAL, desde hace varias décadas, lo llama “heterogeneidad productiva latinoamericana”.

Según esta propuesta, en América Latina y el Caribe existe una convivencia entre “sectores pujantes, dinámicos y de alta productividad, concentrados en unas pocas empresas dedicadas a los bienes transables y a los servicios, pero que genera una baja proporción del empleo”, y “sectores tecnológicamente más atrasados, sin acceso al capital y que se caracterizan por elevados niveles de endeudamiento, y por estar dedicados a los bienes no transables donde se concentran la mayoría de empresas” (Assael et al., 2009, 24).

Por ejemplo, en el 2012, comparando la evolución en índices de los ingresos laborales entre el sector agrícola de la región —uno de los principales sostenes de la economía rural— y los sectores de servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, principalmente de origen urbano, diferían sustancialmente, en una magnitud del 60,2 y 162,7, respectivamente, según el índice de ingreso laboral medio (Weller, 2016).

Incluso a nivel exclusivamente rural, es posible reconocer diferencias entre los ingresos de la población abocada a actividades agropecuarias y los asalariados de ERNA (Ro-

12 CEPAL (2018) no presenta un análisis desagregado según ámbito geográfico; por lo cual las estadísticas presentadas incluyen tanto zonas urbanas como rurales.

dríguez y Meneses, 2010). Este desequilibrio explica los mayores niveles de pobreza de la población agropecuaria rural en comparación a quienes se dedican a la manufactura, servicios ambientales, construcción y comercio¹³.

En consecuencia, es posible afirmar que la persistencia de los desequilibrios antes señalados no es únicamente el resultado de un agotamiento de las políticas sociales en la región, sino también de los impactos asimétricos del crecimiento económico debido a limitantes estructurales.

Por ejemplo, el contexto económico internacional favorable registrado a inicios del siglo XXI promovió un *boom* agrícola en América Latina y el Caribe. Sin embargo, sus efectos fueron diferenciados. Según da Silva, Gómez y Castañeda (2010), el crecimiento económico del sector agrícola se concentró principalmente en algunas zonas geográficas con mayores aptitudes de producción de los bienes demandados y en determinados productos vinculados a productores con acceso a mercados externos. En Argentina, los medianos y grandes productores de soya de la región pampeana fueron los principales beneficiados. En Perú, por otra parte, los grandes beneficiarios fueron los medianos y grandes productores de ciertas frutas, hortalizas y espárragos, situados básicamente en la costa de ese país. En otras palabras, los efectos del mayor dinamismo económico se sintieron en zonas que presentaban ventajas competitivas, fundamentalmente por sus condiciones naturales, y a un conjunto de inversiones estratégicas que permitieron aprovechar las dinámicas del modelo de desarrollo vigente que propugna la “especialización” de las economías.

Por otro lado, los ingresos de la población rural también pueden incrementarse mediante las transferencias de protección social. Estas no solo impactan de manera positiva la economía familiar, sino también tienen efectos a nivel local, en tanto, mediante la adquisición de bienes y servicios, posibilitan el flujo de capital en los territorios más relegados y apartados de las dinámicas de desarrollo. Las transferencias de protección social incluyen aquellas monetarias a hogares vulnerables y en situación de pobreza, así como las pensiones no contributivas (CEPAL, 2018). En las zonas rurales, esta fuente de ingresos es fundamental para los sectores que presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral y aprovechar las ventanas de oportunidad que brindan, ya sea por un reducido capital humano o por falta de activos duros, como los bienes inmobiliarios.

Sobre los diferentes niveles de participación de los factores que inciden en la reducción de la pobreza, como ejemplo de análisis puede citarse el caso de Perú. Entre el 2004 y el 2008, período en el que el PIB del país andino experimentó tasas históricas de crecimiento, el 96% de la reducción de la pobreza monetaria rural fue atribuible a la importante expansión de su economía. En cambio, entre 2008 y 2012, la incidencia de este factor bajó al 60% (Herrera, 2017).

13 En el Capítulo 3 se presentará un panorama más detallado sobre la situación del sector agrícola y de los ERNA en América Latina y el Caribe.

Posteriormente, entre el 2012 y el 2016, el peso del “efecto crecimiento” fue de tan solo 40%, período que coincide con un contexto económico internacional menos favorable a causa de la desaceleración de la economía china.

Por consiguiente, el porcentaje restante se explica, principalmente, por políticas públicas específicas, localizadas en territorios con alta pobreza y focalizadas en poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Entre este tipo de políticas destacan las inversiones para ampliar y mejorar la infraestructura, la mayor cobertura de servicios básicos, los programas de transferencias y la implementación de programas de protección social en general.

Es por esta razón que ambos efectos no deben ser concebidos como excluyentes. El “efecto crecimiento” tiene un impacto innegable en la disminución de la pobreza cuando se crece a tasas altas. Pero el “efecto redistribución” adquiere mayor relevancia en épocas de bajas o nulas tasas de crecimiento. Es en estos últimos contextos cuando las transferencias condicionadas cumplen un rol importante.

Ahora bien, los indicadores de pobreza multidimensional señalan una realidad más dramática y preocupante para el futuro de la pobreza rural en la región. Revelan que los Estados de América Latina y el Caribe no han tenido la capacidad de llevar servicios básicos esenciales a las poblaciones más vulnerables e históricamente postergadas. Aunque suene reiterativo, es necesario tomar conciencia de que ello no ha sido posible a pesar de haber experimentado un escenario de recursos fiscales excepcionalmente altos.

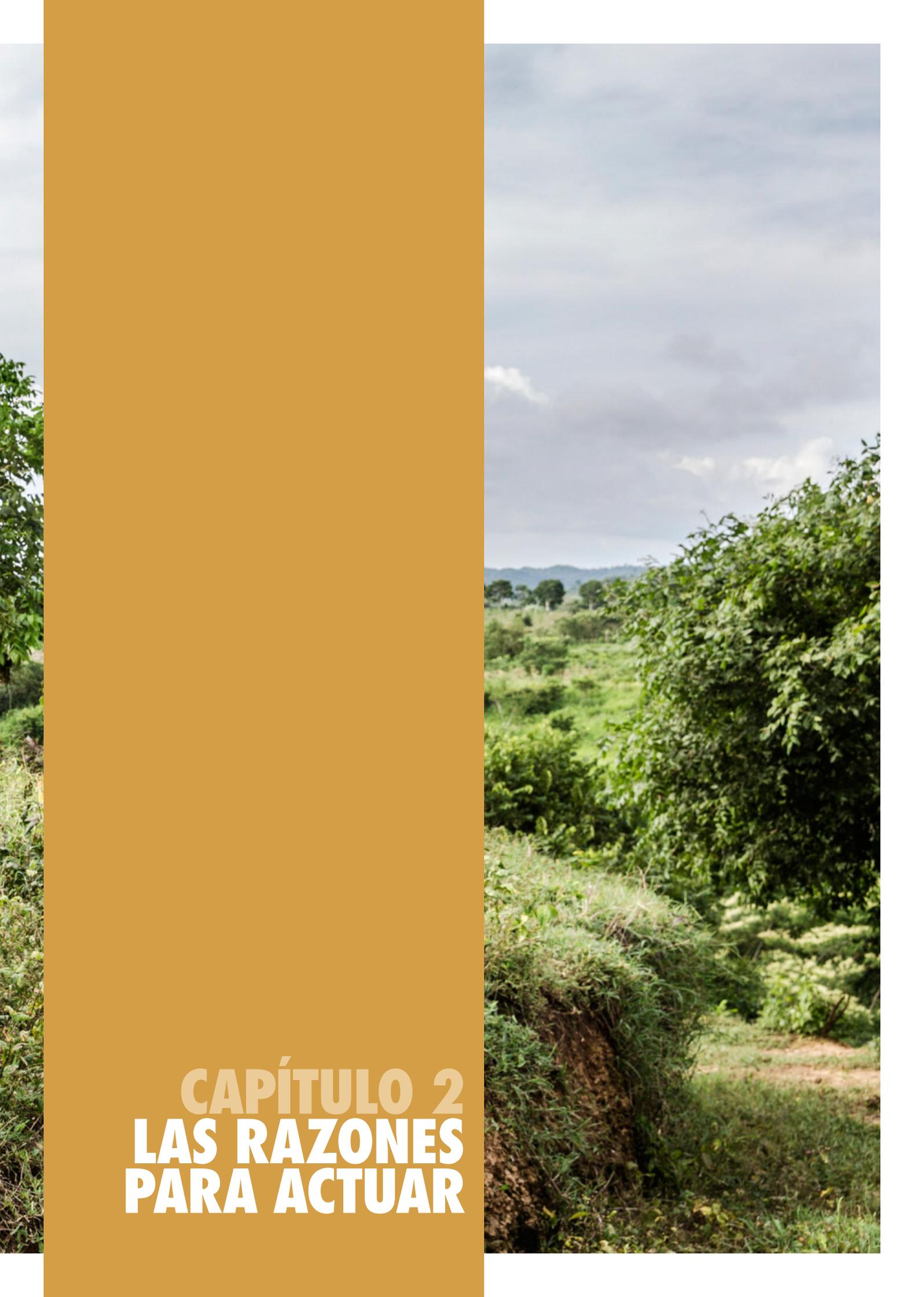
En este sentido, las razones del nuevo contexto no solo tienen relación con el fin del período de elevadas tasas de crecimiento económico, generación de empleo y mayores ingresos para las familias que se registraron en la región, sino con que, después de un período en que los Estados de los países de América Latina y el Caribe fueron proactivos en el desarrollo de políticas sociales focalizadas en las poblaciones más desconectadas de las dinámicas del crecimiento, la mayor parte de ellos cayeron en la inacción.

Una muestra de ello la da el tercer elemento que también ayuda a explicar las razones del nuevo contexto: los indicadores de pobreza multidimensional se han mantenido en niveles excepcionalmente altos en la mayor parte de los países de la región. Dicha situación abre la posibilidad de especular que el mayor crecimiento económico y la reducción de la pobreza monetaria tuvieron un efecto inesperado: condujeron a los Estados de la región a entrar en una zona de confort y no aprovechar los ingresos fiscales registrados para cerrar las brechas de servicios públicos esenciales de modo más efectivo.

Hoy, en un escenario económico menos auspicioso, los gobiernos tienen el reto de redoblar esfuerzos para lograr aquello que no ha sido posible hasta hoy: garantizar condiciones mínimas de vida para las poblaciones más vulnerables de la región.



**VILLA CAMBIMBA,
COLOMBIA**
Rugero Ruiz junto a su
esposa Olis Aguas
©FAO



CAPÍTULO 2
LAS RAZONES
PARA ACTUAR

LAS RAZONES PARA ACTUAR

IDEAS FUERZA

- El cumplimiento cabal de los compromisos internacionales asumidos por los países de la región en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, depende en gran medida de la reducción sostenida y acelerada de la pobreza rural. Un 78% de las metas de los ODS (132 de 169) dependen exclusiva o principalmente de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo.
- La pobreza rural es un problema público de origen multivariado e interdependiente de otros problemas sociales. Por ello, promover políticas que aseguren su reducción sostenida no solo exige valorar la eliminación de la pobreza rural como objetivo, sino también destacar las múltiples dimensiones del desarrollo de los países que se ven afectadas por las tasas inaceptables de pobreza en estos ámbitos.
- Mientras el hambre, la pobreza, la inseguridad y la vulnerabilidad ambiental impidan que los habitantes rurales encuentren las condiciones necesarias para su desarrollo en sus territorios, los países de la región seguirán mostrando signos de fatiga social y económica, los que se manifiestan a través de la migración internacional irregular e insegura, el agotamiento de la biodiversidad y el aumento del conflicto social, poniendo en riesgo la eficacia y el valor de las democracias de la región en el mediano y largo plazo.
- La reivindicación y puesta en valor de las capacidades y potencialidades de poblaciones tradicionalmente relegadas del desarrollo económico y de la participación política, como los pueblos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes que radican en territorios rurales son fundamentales en cualquier política que persiga reducir la pobreza rural.

¿Por qué el foco debe estar puesto hoy en la pobreza rural?

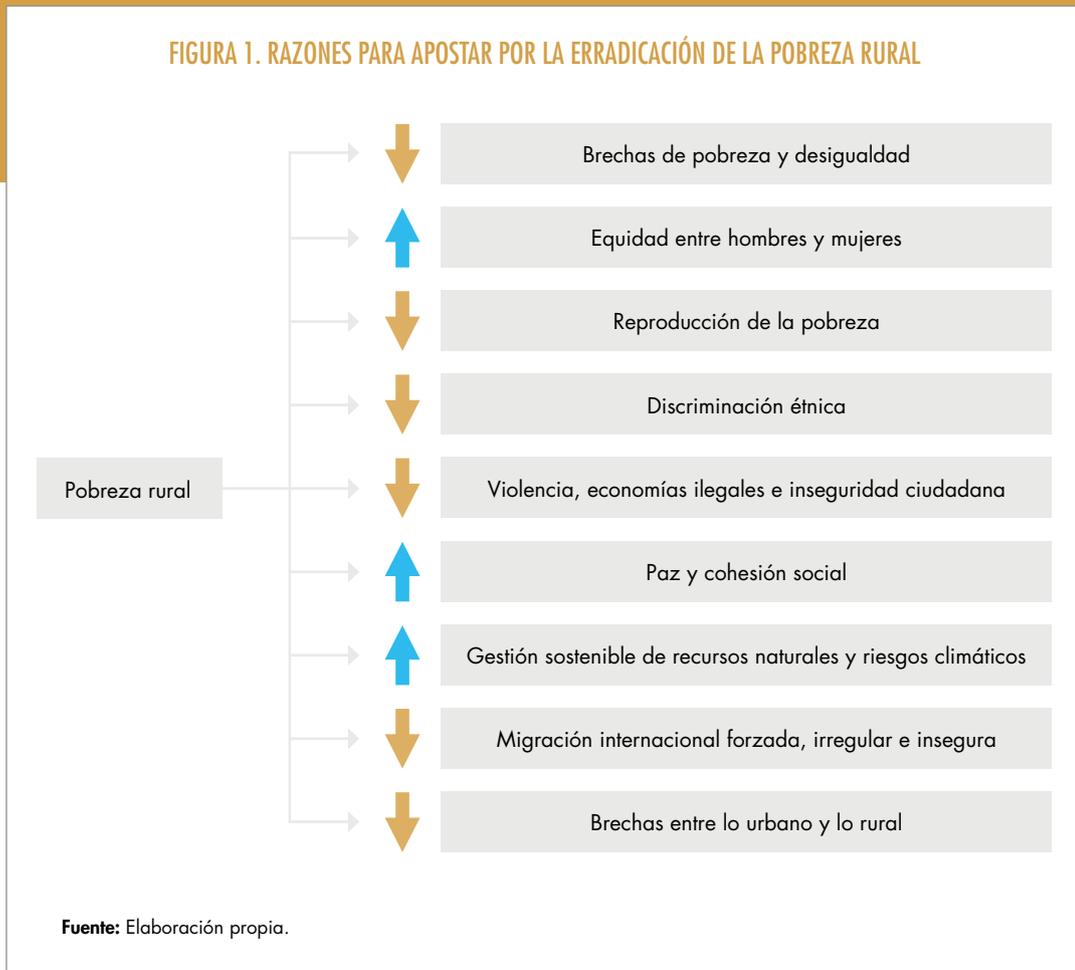
Sucede que, tras dos décadas de sostenidos avances en su reducción, hoy las poblaciones más vulnerables de América Latina y el Caribe están nuevamente en riesgo. El nuevo contexto económico de menores tasas de crecimiento económico y menores recursos fiscales está llevando al aumento de la pobreza monetaria rural.

Hoy, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2018), habitan en la región cerca de 59 millones de personas pobres y pobres extremas en zonas urbanas y rurales que no cuentan con la capacidad para solventar el consumo de una canasta básica de subsistencia. Se trata de personas en constante estado de sobrevivencia y a las que se les está negando la oportunidad de una vida mejor, de contar con más capacidades y con mayores posibilidades de ponerlas en valor.

La pobreza rural es un problema público con rostro humano y tiene sus propias particularidades, las cuales dependen de cada contexto geográfico y social. Como todo problema público, presenta un origen multivariado e interdependencia con otros problemas, en tanto comparte un sistema de acción (Dunn, 2004).

Por ello, en esta sección se desarrollarán un conjunto de razones que deberían impulsar a los Estados de América Latina y el Caribe a priorizar la eliminación de la pobreza rural en tanto se interrelaciona también con otros objetivos, los cuales se vinculan a la reducción de la desigualdad, la lucha contra la inseguridad, la gestión sostenible de los recursos naturales, la seguridad alimentaria de las naciones, entre otros.

FIGURA 1. RAZONES PARA APOSTAR POR LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA RURAL



1. PARA CERRAR LAS BRECHAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD

El principio de la agenda de desarrollo sostenible de “no dejar a nadie atrás” incentiva a los Estados de América Latina y el Caribe a orientar sus esfuerzos para superar la condición de precariedad en la que viven decenas de millones de personas en la región. Para ello se requiere garantizar un ingreso monetario mínimo, el acceso a servicios públicos y privados de calidad y el ejercicio pleno de la ciudadanía para las familias asentadas en los territorios rurales (como para cualquier otro ciudadano de la región).

En este sentido, si se considera que los indicadores de desarrollo económico y social de las zonas rurales son y han sido sistemáticamente inferiores a las medias nacionales, se requiere inexorablemente de políticas públicas específicas para atacar la pobreza y el hambre en estos territorios que generen oportunidades de desarrollo en esos espacios y contribuyan a mejorar los indicadores de desigualdad.

Siendo así, ¿cómo saber en qué punto se encuentra la región y cuáles deberían ser las metas a alcanzar? Una aproximación posible son los Objetivos de Desarrollo Sostenible que asumieron los Estados de la región en el 2015 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Son 17 objetivos y 169 metas en materia social, económica y medioambiental acordadas con los Estados Miembro y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Según los compromisos pactados, los objetivos deben cumplirse a más tardar en 2030 (de ahí que reciba la denominación de “Agenda 2030”). Existen al menos cuatro objetivos directamente vinculados con el estado y la reducción de la pobreza rural: Poner fin a la pobreza en todas sus formas; poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y reducir la desigualdad en y entre países. En la Tabla 5 se consigna el grado de avance o retroceso en la región de los ODS 2030. Los resultados presentados son con datos al 2016.

TABLA 5. AVANCES EN LA REGIÓN EN CUMPLIMIENTO DE LOS ODS RELACIONADOS DIRECTAMENTE A LA POBREZA RURAL

Objetivo	Meta	Subregión			
		América Latina	Centroamérica	El Caribe	Sudamérica
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas	Erradicar la pobreza extrema	B	B	B	B
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Erradicar el hambre ¹	E	E	D	E
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	Crecimiento económico en los Países Menos Adelantados ²	NA	NA	D	NA
10. Reducir la desigualdad en y entre países	Reducir la desigualdad ³	A	A	D	A

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Nicolai, Bhatkal y Aedy (2016).

1 Para este objetivo, los productores agrícolas cumplen y pueden seguir cumpliendo un rol vital en garantizar la seguridad alimentaria de las naciones, mediante la producción requerida de alimentos y el uso de sistemas resilientes y respetuosos del medio ambiente. Para mayor detalle, ver Recuadro 3 y Figura 2.

2 Crecimiento económico en Países Menos Adelantados. Se trata de un ODS que busca “promover el crecimiento económico sostenido,

inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, con especial énfasis en las mujeres, jóvenes y discapacitados. Para ello, en los países menos desarrollados se precisa de, al menos, tasas de crecimiento de 7% anual del PIB. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

3 Para el 2030, se requiere que los ingresos del 40% más pobre de la población se incrementen a tasas superiores a las medias nacionales.

Como se observa en la tabla anterior, es posible elaborar una narrativa regional a partir de las diferentes subregiones que conforman América Latina y el Caribe, ya que presentan evoluciones similares. Los avances no son alentadores. Solo se avizora el cumplimiento del objetivo referente a la desigualdad (ODS 10), el cual podría significar un importante avance, pues la región es de las más desiguales del planeta. Sin embargo, sin el desarrollo pleno de todos los sectores sociales, la disminución de la desigualdad podría no tener el efecto deseado sobre millones de personas, entre las que se destacan las mujeres, los jóvenes rurales y los pueblos originarios.

En los objetivos restantes, de mantenerse el ritmo actual, los avances serán solo parciales. Más aún cuando, como

se ha indicado antes, estas estimaciones son globales y no necesariamente representan las dinámicas de los ámbitos rurales. Así, pues, lo más probable es que en este ámbito geográfico los pronósticos sean aún más desalentadores.

Tal como se detalla en la Figura 2, de las 169 metas de los ODS, 132 (un 78%) mantienen una fuerte relación con el mundo rural. Las mismas se dividen entre metas altamente relevantes en el entorno rural (96) o metas que se deben cumplir exclusivamente desde el entorno rural (36). De este último grupo, las metas se concentran en los ODS 2, 13, 14 y 15 y también consideran metas específicas en los ODS 5, 6 y 7. Es decir, corresponden directamente a logros que se pueden alcanzar mediante políticas y estrategias vinculadas a la producción agropecuaria sostenible,

FIGURA 2. METAS DE LOS ODS Y LA RELEVANCIA DEL MUNDO RURAL EN SU CONSECUCCIÓN^a

ODS 1: Fin de la pobreza	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.a	1.b						
ODS 2: Hambre cero	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c					
ODS 3: Salud y bienestar	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.a	3.b	3.c	3.d
ODS 4: Educación de calidad	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.a	4.b	4.c			
ODS 5: Igualdad de género	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.a	5.b	5.c				
ODS 6: Agua limpia y saneamiento	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.a	6.b					
ODS 7: Energía	7.1	7.2	7.3	7.a	7.b								
ODS 8: Trabajo decente y crecimiento	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7	8.8	8.9	8.10	8.a	8.b	
ODS 9: industria, innovación e infraestructura	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.a	9.b	9.c					
ODS 10: Reducir la desigualdad	10.1	10.2	10.3	10.4	10.5	10.6	10.7	10.a	10.b	10.c			
ODS 11: Ciudades sostenibles	11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.a	11.b	11.c			
ODS 12: Consumo y producción sostenible	12.1	12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.7	12.8	12.a	12.b	12.c		
ODS 13: Acción por el clima	13.1	13.2	13.3	13.a	13.b								
ODS 14: Vida submarina	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.a	14.b	14.c			
ODS 15: Ecosistemas terrestres	15.1	15.2	15.3	15.4	15.5	15.6	15.7	15.8	15.9	15.a	15.b	15.c	
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9	16.10	16.a	16.b	
ODS 17: Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	17.6	17.7	17.8	17.9	17.1	17.11	17.12	17.3
	17.14	17.15	17.16	17.17	17.18	17.19							

La meta es exclusivamente rural (se alcanza en o desde lo rural)

La meta es altamente relevante en el entorno rural

La meta tiene relevancia media o baja en el entorno rural

Fuente: FAO

a. La lista de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentran disponibles en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

el cambio climático, los sistemas marinos y terrestres, así como al manejo de sistemas hídricos y fuentes de energías renovables. Por ello, sin avances sustantivos en la eliminación de la pobreza rural y en procesos de desarrollo rural inclusivos, sostenidos y sostenibles, los avances en los ODS serán, en el mejor de los casos, parciales, acen- tuando además las brechas entre lo rural y lo urbano.

Por consiguiente, para que los Estados de América La- tina y el Caribe logren cumplir los acuerdos que han suscrito en el marco de las Naciones Unidas y, más im- portante aún, logren cumplir con la responsabilidad que tienen con las poblaciones que aún viven en condiciones extremas, resulta imperativo que implementen accio- nes orientadas a acelerar dichos procesos y a cerrar las

brechas que históricamente han afectado a las poblacio- nes asentadas en las zonas rurales de la región. En ese sentido, organismos multilaterales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) pueden constituirse como espacios de aprendizaje en- tre países con objetivos comunes (ver Recuadro 4).

RECUADRO 3. LOS PRODUCTORES RURALES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LAS NACIONES

Para la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011a, 2). Esta definición presenta dos dimensiones clave: nivel de cobertura y condición de los alimentos, las cuales pueden configurar diferentes estados del hambre. Por ejemplo, la subalimentación es la situación en la cual no se consume la cantidad de energía alimentaria requerida para un desarrollo activo y saludable. La desnutrición es el producto de la subalimentación y la absorción deficiente de los nutrientes, mientras que la malnutrición alude a un estado anormal en el organismo causado por excesos o deficiencias de energía.

¿Cómo se relacionan estas variables con la población rural y la pobreza? En primer lugar, la pobreza constituye uno de los principales factores explicativos de los elevados niveles de hambre en el mundo, debido a la falta de capacidad adquisitiva de las poblaciones que se ven afectadas. Cuando no se padece de hambre, la falta de disponibilidad de una amplia gama de recursos alimentarios en los

territorios rurales, en lo fundamental a causa de problemas de conectividad con los mercados, obstaculiza una nutrición saludable, lo cual acaba repercutiendo negativamente sobre el capital humano de las localidades que presentan este problema. Por ello, los esfuerzos de los Estados de la región deben estar orientados a garantizar que estas poblaciones logren nutrirse de manera saludable y efectiva.

Para lograrlo, las poblaciones rurales no deben ser concebidas únicamente como beneficiarias, sino también como aliadas en la erradicación del hambre. Las unidades familiares agropecuarias representan una de las principales fuentes de alimentos en la región. Del desarrollo de estas familias depende no solo la posibilidad de erradicar hoy el hambre en América Latina y el Caribe, sino también la alimentación del futuro, pues el uso responsable de los recursos naturales será el factor clave para la viabilidad de la seguridad alimentaria regional. Por ello, urge tomar medidas que permitan incrementar la productividad y el uso racional de la tierra y de los recursos hídricos de las poblaciones asentadas en los territorios rurales, mediante la innovación y su articulación con los mercados. Es decir, promover sectores agrícolas más eficientes, incluyentes y sostenibles (FAO, 2018a).

RECUADRO 4. PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, NUTRICIÓN Y ERRADICACIÓN DEL HAMBRE CELAC 2025

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una institución intergubernamental compuesta por los 33 países de la región. Desde su fundación en 2011, este organismo ha buscado promover el diálogo y el intercambio de experiencias entre sus miembros en múltiples materias: desarrollo social, educación, cultura de paz, agricultura familiar y conservación del medio ambiente. Se trata de un ejemplo exitoso de cooperación Sur-Sur que promueve medidas concretas de políticas públicas y que son acordes al contexto de cada país.

En lo concerniente a la reducción de la pobreza rural, destaca el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre CELAC 2025, pues constituye una de las principales guías de acción que tienen los países de América Latina y el Caribe. Este Plan está conformado por los siguientes cuatro ejes:

1. Promover estrategias coordinadas de seguridad alimentaria a través de políticas públicas nacionales y regionales.

2. Garantizar el acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas.
3. Garantizar el bienestar nutricional para todos los grupos vulnerables.
4. Garantizar la estabilidad de la producción y la atención oportuna frente a desastres de origen socio-naturales.

Se trata de objetivos afines a la reducción de la pobreza rural y a la consolidación del desarrollo territorial rural. Por consiguiente, espacios multilaterales como la CELAC dan cuenta de que la lucha contra la pobreza no es una tarea aislada de cada nación, ni excluyente de cada Estado de la región, sino más bien una meta conjunta que puede ser alcanzada de modo más efectivo si se consolidan sinergias y aprendizajes entre países.

2. PARA ACABAR CON LA REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA

La pobreza se caracteriza por la concurrencia de círculos viciosos en los que las familias no logran revertir tendencias intergeneracionales de exclusión y pobreza. Por este motivo, sus descendientes permanecen en la misma situación de vulnerabilidad. Los niños y niñas nacidos en situaciones de pobreza afrontan problemas propios de contextos desfavorables, los cuales inciden en altas probabilidades de bajo rendimiento y fracaso educativo, así como en bajas probabilidades de acceder a empleos dinámicos de alta productividad (Labat, 2018). La reproducción intergeneracional de la pobreza se constata también en el ámbito rural, y tal vez con mayor agudeza. Si se tiene en cuenta que en los contextos rurales se reconocen familias enteras dedicadas a una determinada actividad económica, como la agropecuaria. En ese sentido, las economías familiares rurales presentan dinámicas disímiles a las urbanas debido a la especialización del trabajo (FAO, 2017).

El trabajo infantil en la agricultura puede constituir un medio eficaz para perpetuar la pobreza. En América Latina y el Caribe, aproximadamente 12,5 millones de niños trabajan, de los cuales el 47,6% —alrededor de 6 millones (OIT y FAO, 2013)— lo hace en el sector agrícola¹⁴, una proporción significativamente superior al 23,8% que hace lo mismo en el sector comercial.

Asimismo, según la misma fuente, debido a sistemas de género, en la población masculina infantil este porcentaje puede alcanzar al 61,9% en la franja etaria de 5 y 14 años. En el caso de las niñas —basalmente sobrecargadas por el trabajo familiar no remunerado y labores de cuidado—, el nivel de participación en actividades agrícolas también es elevado, alcanzando el 46,3% de las mujeres entre los 5 y 14 años, y con una participación también relevante en el rubro del comercio (30,3%).

El problema del trabajo infantil es problemático en muchos aspectos. En primer lugar, la población infantil constituye casi siempre mano de obra no remunerada (pues ayudan a familiares), o en el mejor de los casos, mano de obra muy barata, debido su vulnerabilidad y a su incipiente conocimiento en diversos rubros. Trabajar implica disponer de menos tiempo para la educación y la recreación, actividades que deberían representar su única prioridad en ese tramo de su vida. Y su impacto se torna más negativo cuando entra en conjunción con prácticas de maltrato y explotación. Ciertamente, los programas de transferencias monetarias condicionadas han pretendido evitar que la población infantil se inserte tempranamente a la oferta laboral, con el fin de priorizar su acceso a servicios educa-

tivos y de salud, y fortalecer así el capital humano local. Sin embargo, siguen habiendo excluidos de esta política social en la región por razones presupuestales y de eficacia en la gestión de recursos económicos y burocráticos.

En segundo lugar, la agricultura —principal fuente de trabajo de la población infantil rural en América Latina y el Caribe— representa, por distintas razones, una de las actividades laborales más peligrosas para niños y niñas. Destacan “las jornadas muy largas, condiciones climáticas extremas, lugares insalubres, utilizando sustancias químicas, herramientas o equipos peligrosos, sin contar con la capacitación ni protección para hacerlo y aquellos en que se cargan herramientas o cajones muy pesados” (OIT y FAO, 2013, 3). De ahí que gran parte de accidentes o muertes de menores de edad en contextos laborales se den en el trabajo agrícola.

Por estas razones, la erradicación del trabajo infantil debe representar una prioridad para los países de la región. En el caso específico del trabajo agrícola, principalmente en los países andinos —Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú—, - en los que el porcentaje de participación del trabajo infantil en este sector alcanza el 62% en promedio (OIT y FAO, 2013). En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sugiere que la acción política se enfoque en tres ejes: fortalecer y ampliar la cobertura de un sistema educativo consciente de las potencialidades económicas locales, sensibilizar a la opinión pública sobre los impactos negativos del trabajo infantil a nivel individual y social, y consolidar mecanismos de fiscalización que prevengan y sancionen el trabajo infantil riesgoso.

Aunque no es el único requisito, el fortalecimiento del capital humano —mediante el acceso a un sistema educativo y de salud de calidad— es una condición indispensable para que, en el largo plazo, los territorios rurales cuenten con una masa crítica capaz de insertarse en actividades económicas de mayor productividad. Los jóvenes tienen el potencial de transformarse en actores clave para revertir tendencias y ciclos de baja productividad y de exclusión, siempre y cuando se les brinden las oportunidades educativas y laborales propicias para generar nuevas dinámicas.

En el caso de los jóvenes asentados en los territorios rurales de América Latina y el Caribe, en el 2012 era posible reconocer 17,8 millones de jóvenes rurales —personas de entre 15 y 29 años de edad— que se encontraban laboralmente activas en trabajos agrícolas y en empleos rurales no agrícolas¹⁵ (FAO, 2016a). De modo más desagregado, alrededor del 2013, el 51,4% de estos jóvenes rurales se desempeñaba en empleos agrícolas, mientras que el porcentaje restante en comercio (13,2%), minería (12,7%), manufactura (10%), construcción (6,7%) y transporte (3,1%), según estimaciones del Observatorio Latinoamericano de Juventud de la CEPAL (Espejo, 2017).

En términos generales, aun cuando es posible reconocer porcentajes más elevados de pobreza en los hogares abocados a trabajos agrícolas en comparación a los que subsisten a partir de otras actividades, el empleo juvenil rural, sea

¹⁴ En ese caso, “agrícola” se emplea como sinónimo de “agropecuario”, por lo cual, las siguientes estadísticas también incluyen actividades como la ganadería, silvicultura, acuicultura, etc.

¹⁵ Investigación realizada en 11 países de la región.

agrícola o no agrícola, presenta una serie de problemas. Para empezar, los jóvenes rurales suelen insertarse al mercado laboral de manera más temprana que sus pares urbanos y en puestos de trabajo informales caracterizados por bajas remuneraciones, precariedad laboral, discriminación por género en desmedro de las mujeres, carentes de contratos y protección social (Espejo, 2017). Se trata de condiciones que los Estados de la región deben abordar si pretenden promover un desarrollo territorial rural inclusivo.

La situación, empero, podría ser aún más precaria para los jóvenes rurales de América Latina y el Caribe. Según FAO (2016a), para el 2013 había casi 10 puntos porcentuales más de inactivos en la población juvenil rural, en comparación con las poblaciones ubicadas en franjas etarias mayores. Muchos de ellos explicaban su inactividad en que preferían priorizar sus estudios. Pero cuando no existen oportunidades laborales ni educativas, proliferan los “ni-ni”, es decir, jóvenes que no estudian ni trabajan. En América Latina y el Caribe, los “ni-ni” representan aproximadamente el 58,1% de jóvenes inactivos rurales, es decir, al menos unos 6,7 millones de personas si se realizara un estimado para los 20 países que conforman la región (FAO, 2016a). La situación de precariedad de esta población implica la pérdida de capital humano y el riesgo potencial de que incursionen en actividades delictivas debido a la situación de exclusión en la que se desenvuelven.

Aunque necesaria, la ampliación de la cobertura de servicios educativos y el acceso a un empleo no son garantía de dinámicas virtuosas e inclusivas hacia el desarrollo. Tener empleo no es siempre sinónimo de trabajo decente y bien remunerado. Asimismo, los servicios educativos rurales no siempre presentan la misma calidad que los de las zonas urbanas, y la ampliación de su cobertura puede estar marcada por las desigualdades de género. Por ejemplo, en el 2012, de la población joven de entre 20 y 24 años inactiva por motivo de quehaceres domésticos, el 80,5% correspondía a mujeres, es decir, una población aproximada de 1,06 millones (FAO, 2016a).

Gracias a intervenciones complementarias, como las transferencias monetarias condicionadas, se han logrado reducir algunos desequilibrios de acceso a la educación entre hombres y mujeres. Sin embargo, el desafío consiste en que las jóvenes rurales logren finalizar la escuela secundaria, al menos al mismo nivel que sus pares masculinos (Asensio, 2012). Por consiguiente, los Estados deben tomar en consideración estas realidades para implementar medidas focalizadas en revertir estos patrones de exclusión de las poblaciones jóvenes y de las mujeres, debido a su mayor grado de vulnerabilidad. El objetivo debe ser acabar con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

3. PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICA

¿Qué otras razones existen para que los Estados de América Latina y el Caribe pongan el foco en la pobreza rural? Ser indígena o afrodescendiente en la región puede incidir negativamente en las posibilidades de desarrollo de un individuo. Estos grupos étnicos están sobrerrepresentados en los colectivos de pobreza. Este patrón de desequilibrio entre indígenas y no-indígenas, así como entre afrodescendientes y no afrodescendientes, se constata desde una perspectiva monetaria de la pobreza (CEPAL, 2016).

Como se observa en la Tabla 6, la población autoidentificada como indígena presenta mayores tasas de pobreza que los sectores no indígenas en al menos ocho países de la región. Lo mismo acontece en el caso de la pobreza extrema, con excepción de Chile. Un patrón similar se da para el caso de la población afrodescendiente.

Desde una perspectiva multidimensional, la exclusión se incrementa cuando esta variable de autoidentificación étnica entra en conjunción con la del ámbito geográfico. Por ejemplo, la población indígena asentada en zonas urbanas en la región tiene 1,5 veces más acceso a electricidad y 1,7 más acceso a servicios de agua corriente en comparación con los que habitan en zonas rurales (Banco Mundial, 2015). Según la misma fuente, los mismos desequilibrios se identifican en el acceso a educación primaria, secundaria y terciaria, siendo este último nivel de instrucción el de mayor brecha (relación de siete a uno).

Como lo señalan los indicadores de la tabla anterior, es fundamental que las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe cuenten también con una aproximación desde criterios de autoidentificación étnica, con el objetivo de reducir y eventualmente eliminar las brechas mencionadas. La región debe evitar sostener el patrón presente desde inicios del presente siglo, en el cual las poblaciones indígenas y afrodescendientes lograron generar mayores espacios de participación política, pero la incidencia de la pobreza, así como la disparidad con otras poblaciones—en particular en las zonas rurales— siguió siendo elevada (Banco Mundial 2015).

En esta línea, uno de los principales retos para los Estados de la región consiste en garantizar que las políticas no conciben a las poblaciones indígenas y afrodescendientes rurales como meras beneficiarias, sino también como socias activas en la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran (FAO, 2011b). Tomar en cuenta los saberes y conocimientos tradicionales de estas poblaciones ayudaría a garantizar dinámicas de desarrollo sostenibles, inclusivas y respetuosas de la diversidad étnica.

No obstante, no se trata solo de un problema de acceso a servicios de salud, educación y protección social, sino también acerca de la pertinencia de los mismos, por ejemplo, a través de la inclusión de la medicina tradicional, la educación intercultural bilingüe y la implementación de modalidades específicas de pro-

TABLA 6. NIVELES DE POBREZA MONETARIA (%) DE LA POBLACIÓN INDÍGENA, NO INDÍGENA, AFRODESCENDIENTE Y NO AFRODESCENDIENTE

País	Pobreza				Pobreza extrema			
	I	NI	A	NA	I	NI	A	NA
Bolivia (Estado Plurinacional de)	41	34	-	-	23	17	-	-
Brasil	35	10	22	10	18	3	6	3
Chile	10	8	-	-	3	3	-	-
Ecuador	42	27	42	27	21	9	17	9
Guatemala	72	59	-	-	51	36	-	-
México	50	37	-	-	24	13	-	-
Paraguay	51	31	-	-	36	11	-	-
Perú	26	16	21	3	5	2	3	2
Uruguay (República Oriental del)	-	-	11	4	-	-	2	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2016).

Nota: I = Indígena; NI = No indígena; A= Afrodescendiente; y NA = No afrodescendiente

tección social cuya unidad de intervención sea la comunidad, y no individuos u hogares específicos.

En ese sentido, una mención especial merece el respeto a los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, rasgo propio de los pueblos indígenas. La gobernanza de los recursos naturales, noción que se abordará más adelante, requiere de acciones específicas en el tratamiento de estos grupos étnicos. Al respecto, la FAO (2011b) propone múltiples directrices, entre las cuales destacan:

- Los Estados deben, en el caso de los pueblos indígenas, cumplir con las obligaciones y compromisos voluntarios pertinentes, con el fin de proteger, promover y aplicar los derechos humanos, incluidos, cuando sea pertinente, los derivados del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Los pueblos y comunidades indígenas que presentan sistemas de tenencia consuetudinarios deben proponer y brindar derechos equitativos, seguros y sostenibles sobre estos recursos naturales, especialmente en el caso de las mujeres y los jóvenes, sectores tradicionalmente vulnerables. Un mecanismo para lograr ese objetivo puede ser la participación efectiva de toda la comunidad en las discusiones concernientes a este tema.
- Los Estados deben reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas relacionados a los sistemas tradicionales de la tenencia de la tierra, evitando que puedan sufrir desalojos forzosos de sus tierras ancestrales.
- Los Estados deben reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas de dar su consentimiento previo, libre e informado en relación a todos los proyectos e iniciativas que les afecte a ellos o a sus territorios.

4. PARA LOGRAR LA EQUIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

La situación de pobreza no se presenta de manera equitativa en la población rural, y el ser mujer aumenta las probabilidades de sufrirla. De hecho, la noción de feminización de la pobreza ha puesto en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren de manera diferente, y que el género es un factor —como la edad, la etnia y la ubicación geográfica— que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla (CEPAL, UNIFEM y República de Italia, 2004).

El género impone el desafío de favorecer un cambio cultural que permita desarrollar un orden social basado en la igualdad, superando la cultura del privilegio que tiende a reproducir formas de discriminación y exclusión:

“Desarrollo social no solo trata de erradicar la pobreza, sino también de potenciar un desarrollo inclusivo y con mayor igualdad que permita aumentar las capacidades de las personas y expandir sus libertades, dignidad y autonomía y que fomente el crecimiento, la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad intertemporal, asumiendo su responsabilidad hacia las futuras generaciones.” (CEPAL, 2016, 86).

La situación de las mujeres se complejiza si se cruza con variables generacionales. Si bien las jóvenes rurales son distintas a sus madres y abuelas (tienen mayor dotación de capital humano, están más comunicadas, informadas y tienen mayores aspiraciones) su entorno es similar al que enfrentaron sus madres y abuelas (Hernández, Asensio y Trivelli, 2014).

Intervenir de forma efectiva las desigualdades supone reconocer la diversidad de situaciones que experimenta la mujer, tomando en cuenta cómo las brechas de género pueden interactuar con otras desigualdades y formas de discriminación. Tal como señala CEPAL (2016, 27): “Una de las formas de desarrollar esta perspectiva es a través del análisis interseccional, que ha puesto de relieve las interrelaciones entre raza/etnia, género, sexualidad, clase social y otros ejes de diferenciación que interactúan en forma simultánea o combinada en los procesos o estructuras de dominación social y exclusión, y busca revelar las discriminaciones resultantes de la combinación y confluencia de diversos factores”.

Existe evidencia de que la situación de pobreza intensifica la persistencia de inseguridad alimentaria y nutricional de las personas (FAO, 2017b), lo que es clave para comprender por qué las mujeres, en todo el mundo (aunque de forma leve), según las mediciones de la Escala de Experiencias de Inseguridad Alimentaria (FIES), tienen una mayor probabilidad de experimentar inseguridad alimentaria grave. En

América Latina y el Caribe, un 5% de las mujeres enfrenta dicha probabilidad, proporción que en el caso de los hombres alcanza es del 4,3%. Además, las mujeres tienen una prevalencia de obesidad mayor que los hombres en todos los países de la región. En el año 2014 la obesidad alcanzó en América Latina un promedio de 27% entre las mujeres y un 17% entre los hombres. En el Caribe, por su parte, la prevalencia de la obesidad entre las mujeres alcanzó el 32%, y entre los hombres el 18%. Los extremos se registraron en Bahamas, donde el 37% de las mujeres y el 25% de los hombres son obesos, y en Belice, donde el índice fue del 28% y el 15%, respectivamente (FAO, 2017b).

Entre los años 2007 y 2014 el índice de feminidad de la pobreza rural en la región aumentó de 108,7 a 114,7, a su vez que el índice de feminidad de la pobreza extrema creció de 113 a 114,9 en el mismo período. Asimismo, los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva, entre 25 y 59 años de edad respecto de los hombres, específicamente en los primeros dos o tres quintiles de ingreso (FAO, 2017b).

De acuerdo con los datos, durante los últimos quinquenios la participación de las mujeres en la actividad económica ha aumentado levemente en los sectores rurales, pasando del 41,7% de las mujeres en edad de trabajar en el 2012, al 45,1% en el 2014, cifra muy inferior en comparación con la tasa de participación económica de los hombres, que ascendía a 83,7% en el año 2014 (CEPAL, en línea).

Con independencia de si la mujer se dedica a actividades agrícolas o no agrícolas, una cantidad importante de ellas todavía no cuenta con ingresos propios. En el 2002, un 54% de las mujeres rurales mayores de 15 años no tenían ingresos propios, proporción que disminuyó al 39% el 2014. En cambio, solo el 17% de los hombres rurales no disponía de ingresos propios en el 2002, proporción que se redujo a un 12,7% el año 2014. Esta situación es especialmente preocupante si consideramos que alrededor del 67% de las mujeres ocupadas percibe un ingreso menor al salario mínimo (CEPAL, en línea).

La mayor parte de las mujeres rurales ocupadas de la región lo hace como trabajadora por cuenta propia (37%) y, en un segundo lugar cercano, como asalariadas (33%). Entre estas últimas, la mayor parte de las ocupadas en la agricultura lo hacen como jornaleras o temporeras, cuyas condiciones laborales se caracterizan por la informalidad (CEPAL, en línea), mientras una proporción importante desarrolla sus actividades como trabajadoras familiares no remuneradas, siendo la situación en los países heterogénea. Mientras en Chile el 67% de las mujeres rurales son asalariadas y solo el 1,5% son trabajadoras familiares no remuneradas, en Perú estas proporciones son de un 14% de mujeres asalariadas y un 43% de trabajadoras familiares no remuneradas. No obstante estas diferencias, las mujeres ru-

rales en su conjunto dedican 10 horas más que las mujeres urbanas al trabajo no remunerado y casi tres veces la jornada de trabajo no remunerado de los hombres (FAO, 2017b).

De acuerdo a Saa, Namdar-Irani y Aracena (2014), en la región las mujeres “no remuneradas” no se encuentran correctamente representadas en los censos agrícolas ni en los registros para la agricultura familiar y la pesca, quedando así excluidas de las estadísticas, en parte la falta de estudios sobre la materia y al gran número de mujeres que se califican a sí mismas como inactivas, a pesar de contribuir considerablemente a la productividad agrícola.

Por su parte, la FAO (2011c) concluyó que las estadísticas subestiman la contribución de la mano de obra femenina al trabajo en los cultivos, porque generalmente las mujeres ven los campos alrededor de su hogar como una extensión del mismo y no separan el trabajo que hacen en los dos espacios, lo que favorece que declaren y clasifiquen las actividades que realizan como trabajo doméstico.

A su vez, estas brechas laborales afectan el acceso de las mujeres a la protección social. En general dichos programas sólo han logrado cubrir a una pequeña parte de la fuerza de trabajo, especialmente aquella urbana y con empleo formal, de la cual han sido sistemáticamente excluidas las mujeres. Esta situación tiene su génesis en los sesgos de género de los programas de protección social, los cuales establecen el trabajo remunerado como condición para el reconocimiento de derechos sociales.

Aunado a lo anterior, la ausencia efectiva de políticas de apoyo a la infancia hace que las labores de cuidado de los hijos estén a cargo casi exclusivamente de las mujeres, lo que implica una sobrecarga de trabajo no reconocido ni remunerado.

Otra importante brecha de género en la región corresponde al acceso desigual a los recursos productivos. En el caso de las mujeres, la titularidad de la tierra en la región oscila entre un 7,8% en Guatemala y un 30,8% en Perú (FAO, 2018b). Además, la mayoría de las veces las tierras manejadas por mujeres son áreas menores y de baja calidad para la producción agro pastoril en comparación a las manejadas por hombres (FAO, 2017b). Las experiencias exitosas relativas a la incorporación de prácticas de promoción de género para el acceso a la tierra se han registrado a través de cambios normativos e institucionales, con un impacto más eficaz, tal como ocurrió en el Estado Plurinacional de Bolivia con los cambios en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y la Ley de Reforma Agraria.

En la región existe un bajo acceso de las personas productoras a los servicios de asistencia técnica y extensión rural, situación que se ve agravada por la presencia de brechas de género. Por ejemplo, en Nicaragua, Ecuador y Chile, la brecha entre mujeres y hombres presentan valores inferiores a 3 puntos, mientras que en Perú y Brasil la brecha es más

amplia, alcanzando 10 y 11 puntos porcentuales, respectivamente (Saa, Namdar-Irani y Aracena, 2014).

A lo anterior deben sumarse sesgos de orden estructural, asociados a que tradicionalmente los programas y servicios de asistencia técnica y extensión rural (ATER) han presentado una marcada orientación androcéntrica, ignorando el aporte de las mujeres en la producción y en la preservación de la naturaleza, poniéndose de manifiesto la desigualdad derivada de la división sexual del trabajo.

Este panorama plantea importantes desafíos a las políticas públicas y al modelo de desarrollo en la región, en que no logrará concretarse y afianzarse sin un esfuerzo mancomunado por cerrar las brechas de género y étnicas que aún persisten en las sociedades rurales.

Consecuentemente, la Agenda 2030 demanda a los países y organizaciones repensar las estrategias de desarrollo para las sociedades rurales y sus territorios, de tal modo de favorecer la integración de grupos excluidos, entre los que se destacan las mujeres (FAO, 2018a).

5. PARA REDUCIR LA VIOLENCIA, LAS ECONOMÍAS ILEGALES Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA

En América Latina y el Caribe, factores como sistemas agrarios altamente desiguales, relaciones sociales caracterizadas muchas veces por la explotación, la desigual tenencia de la tierra y procesos de modernización excluyentes, han sido fundamentales para explicar procesos de violencia surgidos en las zonas rurales a lo largo del siglo XX (Kay, 2000). Aun cuando cada contexto presentó sus propias particularidades, en países como Colombia, Nicaragua y Perú surgieron organizaciones y movimientos políticos que presentaron idearios de reivindicación de los sectores más explotados y excluidos de las dinámicas sociales y económicas. Sin embargo, lejos de mejorar su situación, en diversos contextos la población rural fue de las más devastadas por la violencia política.

En la mayoría de los países de la región, las reformas agrarias implementadas no revertieron el patrón histórico de exclusión, aunque ciertamente su ánimo era favorecer la igualdad, mediante la formalización de la propiedad de la tierra, la que favoreció a campesinos que vivían subordinados al accionar de terratenientes. El saldo negativo fue que la inevitable e intensa fragmentación en la tenencia de la tierra no

fue acompañada por un fortalecimiento de las capacidades productivas y financieras de los productores agrícolas.

Las reformas agrarias involucraron, de manera simultánea, dinámicas de incorporación y represión de sectores rurales, lo cual permitió construir condiciones de estabilidad política con rasgos autoritarios. O, dicho de otro modo, mayor estabilidad en desmedro de la democracia. México puede ser el caso más representativo. Allí, como parte de la revolución, se implementó una ambiciosa reforma agraria que incorporó elementos de reivindicación cultural de lo indígena. La estabilidad lograda se vio alterada recién en la década de los 90, con una rebelión de los sectores rurales de Chiapas, una de las zonas donde las reformas tuvieron menor alcance (Kay, 2000).

No existe propiamente un nexo o causalidad directa entre pobreza y violencia, pues entre ambas variables inciden también factores organizacionales y de control político. Ambos son problemas públicos de origen multivariado. Sin embargo, la historia reciente de América Latina y el Caribe sugiere que la exclusión social, económica y política de los sectores rurales fue uno de los condicionantes para el inicio de episodios caracterizados por la violencia extrema. Como se expuso previamente, en los sistemas políticos y sociales existe una interdependencia de los problemas públicos.

Si bien en lo que va del siglo XXI la región no ha experimentado el surgimiento de nuevas organizaciones con estrategias de violencia política, así como tampoco conflictos armados entre países vecinos, la inseguridad ciudadana representa uno de los principales problemas que hoy deben afrontar los Estados. Según el Informe 2017 de Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2017), el 20% de encuestados declaró que la delincuencia y la inseguridad eran el principal problema de la región. Al respecto, en América Latina y el Caribe se estaría desarrollando la paradoja del “crecimiento con inseguridad” (Muñoz, 2013), lo cual es un recordatorio de que el crecimiento económico no deviene inexorablemente en dinámicas inclusivas de desarrollo.

El hecho de que las ciudades más violentas del mundo se ubiquen en la región¹⁶, y que los indicadores de delitos aspiracionales¹⁷ se hayan disparado, son evidencia de patrones de desigualdad.

La inseguridad no es un fenómeno exclusivo de los emplazamientos urbanos, también afecta a los territorios rurales. El pago de “peajes” y “rentas” para acceder o mantenerse en determinadas zonas rurales y la presencia de agentes

ilegales y violentos son factores que inciden negativamente en la implementación de políticas sociales y productivas. El costo de ingresar a esos territorios se incrementa, tanto para actores públicos como privados, lo cual juega en contra de la inclusión de estos sectores en proyectos nacionales de desarrollo.

A su vez, la falta de oportunidades educativas y económicas ha llevado al crecimiento explosivo de actividades ilícitas, como la minería ilegal y la tala ilegal. Estas actividades se han sumado a la violencia generada por el tráfico ilícito de drogas, cadena de valor en la cual las poblaciones rurales también participan (ver Recuadro 5).

Si la violencia e inseguridad son fenómenos de origen multivariado, las medidas orientadas a abordar sus causas y efectos deben ser integrales. En caso contrario, podrían generarse efectos inesperados. Por ejemplo, en El Salvador las políticas de infraestructura vial implementadas con el objetivo de integrar y desarrollar territorios relegados trajeron consigo un incremento en los indicadores de violencia e inseguridad, pues bandas conformadas principalmente por jóvenes extendieron su influencia hasta esas zonas (Baires y Dinarte, 2018). Por consiguiente, el crecimiento económico y la ampliación de la infraestructura, sin una presencia territorial del Estado que garantice desarrollo y seguridad, resultan insuficientes.

6. PARA MANTENER LA PAZ Y LA COHESIÓN SOCIAL

Para apoyar la paz sostenible en el marco de la Agenda 2030 de la FAO (FAO, 2018c), se reconoce que la agricultura, los recursos naturales, y la seguridad alimentaria y la nutrición pueden ser una fuente de paz o conflicto, de crisis o recuperación, de tragedia o de cohesión. En este marco, es fundamental que los países de la región reconozcan que el desarrollo rural y la reducción de la pobreza no son neutros desde el punto de vista de la paz, la violencia y la cohesión social. Como mínimo, se debe proteger la seguridad alimentaria, la producción de alimentos y el uso sostenible de los recursos naturales en las poblaciones y territorios afectados por conflictos y violencia, mientras se trabaja en las variables intervinientes de cada conflicto y en la recuperación y consolidación de la paz después de ellos.

En América Latina y el Caribe, la conflictividad social encuentra sus orígenes en dinámicas de exclusión y desigualdad asentadas en patrones históricos. En ese sentido, en la región existen tres campos de conflicto: reproducción social, institucionales y de gestión del Estado y culturales (Calderón, 2012).

16 Principalmente en Brasil, México, Honduras y la República Bolivariana de Venezuela.

17 Son aquellos delitos cometidos con el fin de alcanzar capacidades de consumo similares a las de los grupos socialmente más privilegiados.

RECUADRO 5. ECONOMÍAS RURALES ILEGALES: EL CASO DE LOS PRODUCTORES RURALES Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

América Latina y el Caribe es uno de los principales focos de producción de drogas ilícitas a nivel mundial. En la región se cultivan extensivamente las materias primas empleadas para la fabricación de drogas ilegales de alta demanda internacional. Destacan dos cultivos: la coca y la amapola.

La coca, cultivada principalmente en Colombia, Perú y Bolivia, es empleada en la producción de cocaína. Mientras que la amapola, usada para la fabricación de heroína, es producida sobre todo en México y, en menor grado, Colombia.

El tráfico ilícito de drogas presenta la dinámica de una cadena de valor descentralizada, sin jerarquías ni arraigo territorial determinado. En esos rasgos radica su capacidad de adaptación y lo complejo que resulta abordar este problema. Dentro de esa cadena, los productores agrícolas rurales cumplen el rol de ser proveedores de la materia prima insustituible. También fungen de acopiadores de este producto. En muchos casos también es posible reconocer su incursión en eslabones más complejos. Menos frecuente es su participación en eslabones que involucran valor agregado, pues implican mayor inversión económica.

Dado el carácter ilícito de la mayor parte de la producción de estos cultivos (no en todos los casos se trata de una actividad ilegal, en el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú la producción de coca es lícita bajo ciertas condiciones), resulta complejo calcular cuántas personas se encuentran involucradas en esta actividad. Sin embargo, si se considera que en el 2015 en los países andinos se registraron 213 000 hectáreas de cultivos de coca, extensión considerablemente mayor a las 153 000 registradas el 2003 (UNODC, 2017), y que en México los cultivos de amapola bordean las 28 000 hectáreas (UNODC, 2016), es posible argumentar que estas economías ilícitas forman parte del sustento económico de miles de familias rurales, dado el minifundismo predominante.

En la comunidad internacional no existe consenso sobre cómo abordar este problema público. Por ejemplo,

la cooperación norteamericana es favorable a condicionar los proyectos de desarrollo rural a la erradicación de cultivos ilícitos, mientras que la alemana sostiene que la reducción de la economía ilícita debe ser consecuencia del desarrollo económico y social de las comunidades. Desde esta segunda perspectiva, afin a la reducción de daños en políticas de drogas, la erradicación forzosa y el condicionamiento a los proyectos de desarrollo puede fomentar espacios de conflictividad social, en tanto el cultivo de coca y de amapola representan la “caja chica” de un sector económica y socialmente vulnerable. Vale decir, se trata de una fuente de ingresos permanente en un contexto de precariedad, aun cuando se reconoce que los productores rurales de estos cultivos son los menos beneficiados por el tráfico ilícito de drogas (UNODC, 2016).

No obstante, existe consenso respecto a que las poblaciones rurales que incursionan en cultivos ilegales suelen vivir en condiciones de precariedad económica y de falta de acceso a servicios públicos. Por consiguiente, se parte de la premisa de que resulta imperativo abordar estos factores estructurales e incluir a esta población en los proyectos nacionales de desarrollo.

Hasta el momento, la implementación de Programa de desarrollo alternativo no ha logrado revertir los factores que obstaculizan la inserción del agricultor en las economías lícitas, como el minifundismo, la informalidad en la tenencia de la tierra y en el comercio, y el reducido interés en la asociatividad. Por ello, una renovada y efectiva estrategia de desarrollo rural acorde con las potencialidades de cada contexto geográfico y social, puede incidir en la calidad de vida de estos agricultores y reducir los incentivos que los impele a participar en estas economías ilícitas. De hecho, el objetivo de dinamizar económicamente los territorios rurales donde el tráfico ilícito de drogas ejerce influencia, forma parte del Acuerdo de Paz recientemente celebrado en Colombia, a fin de evitar que la exclusión social constituya un contexto propicio para las actividades ilegales.

Los conflictos de reproducción social aluden a demandas por mayor bienestar y condiciones de desarrollo. Son de carácter esencialmente socioeconómico. Los institucionales y de gestión refieren a demandas que pretenden mayor legitimidad y eficacia de las instituciones públicas. Por último, las demandas culturales persiguen tanto la preservación como la modificación de las costumbres de una población. En todos los países de la región predominan los dos primeros tipos de conflictos, mediante los cuales diversos sectores sociales reivindican mejores condiciones de vida. El desequilibrio rural-urbano expuesto previamente es una manifestación de este tipo de desigualdades.

Estas desigualdades, en general, son percibidas negativamente por las sociedades. Al respecto, según el Latinobarómetro del 2013, solo un cuarto de la población consideraba “justa” o “muy justa” la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe, donde el quintil más rico concentra el 56% de los ingresos (Calderón, 2012). Son estas percepciones que afectan la configuración de proyectos nacionales de desarrollo y la cohesión social. Sin embargo, las situaciones adversas, como la pobreza y la ausencia de servicios sociales, pueden incentivar a actuar colectivamente con el fin de garantizar objetivos en común. En ese sentido, “en el marco de la construcción participativa de políticas, el empodera-

miento de la sociedad civil como un interlocutor válido e informado es particularmente relevante" (FAO, 2018a, 5). Fortalecer la capacidad de las organizaciones permite contar con aliados con los cuales dialogar y articular políticas de desarrollo más ambiciosas.

Desde un plano político, es importante destacar movimientos sociales y organizaciones políticas de origen rural que han promovido una serie de transformaciones y demandas en la región (Abramovay et al., 2006). Por ejemplo, en los países andinos, los movimientos indígenas han promovido la reivindicación de su cultura, de los derechos medioambientales y del autogobierno. También se reconoce el aporte de los movimientos conformados por comunidades locales y regionales que promueven la preservación de la selva tropical en el Brasil y Perú. Así también los movimientos de agricultura familiar críticos a los efectos de la globalización y el libre mercado en el Brasil.

Si bien no existe plena certeza sobre la incidencia directa de los movimientos sociales en la reducción de la pobreza (Bebbington, Scurrah y Bielich, 2011), su participación en las discusiones políticas sí permite posicionar en la agenda pública demandas históricamente relegadas a causa del centralismo vigente en América Latina y el Caribe. Es decir, una presión política y movilización que permite compensar la desventaja estructural en términos demográficos que presenta la población rural en comparación a los sectores urbanos. De acuerdo con CEPAL (2018), solo el 18% de la población regional vive en territorios rurales, lo que implica inevitablemente un bajo peso relativo en el padrón electoral y menores condiciones de participación política, considerando que esta pequeña proporción de la población contribuye a cerca del 41% del total de la población en pobreza extrema de la región. Este factor puede representar un desincentivo para que políticos y gobernantes de instancias nacionales asuman el desarrollo rural como una causa propia. En este sentido, las organizaciones políticas locales representan aliados en la promoción y consolidación de un desarrollo territorial rural inclusivo y consciente de las potencialidades locales.

Asimismo, también es importante reconocer el rol de las asociaciones y cooperativas de productores que se unen con el objetivo de garantizar economías de escala, así como la generación de créditos que permitan aumentar las capacidades productivas de sus comunidades. Representan plataformas para que los pequeños y medianos productores se inserten, de modo más efectivo, en mercados locales, nacionales e internacionales. De ahí que estas organizaciones sean consideradas elementos claves en el desarrollo rural, en tanto la acción colectiva permite afrontar los desequilibrios del mercado que inciden en crecimientos económicos con impactos diferenciados. Dicho desarrollo no solo repercute positivamente en el bienestar de estos productores, sino también en una mayor seguridad alimentaria de las naciones, pues a nivel mundial, la producción de diversos alimentos —como el café, la leche, azúcar (FAO, 2018d)— suele recaer en estas organizaciones.

A inicios del presente siglo, en la región se identificaron tres niveles de desarrollo del cooperativismo (Coque, 2002): cooperativismo consolidado, pero con baja expansión

(Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Honduras), cooperativismo latente (Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela) y cooperativismo involucionado (Chile y Perú). Aun cuando en cada país, o incluso en cada espacio subnacional, existen diferentes niveles de éxito y de consolidación institucional, en términos generales en la región predominan las organizaciones de productores que no han fomentado un sentido de lealtad en sus integrantes (Mora, 2017). En este sentido, la dación de servicios de crédito y de capacitación por parte de estas organizaciones a los productores rurales es más una excepción que una regla. Por consiguiente, las asociaciones y cooperativas no suelen diferenciarse de los acopiadores, los cuales en muchos casos son informales que, al no pagar impuestos, pueden ofrecer precios más atractivos.

Las cooperativas y asociaciones son solo efectivas cuando los beneficios de participar en estas organizaciones son mayores que los costos (Berdegué, 2000). Cuando no, ser un *free rider* se presenta como una alternativa altamente probable. En ese sentido, el fortalecimiento de las capacidades productivas, institucionales y de gestión de estas organizaciones debe ser un elemento fundamental en las políticas de desarrollo rural. Empero, ello no implica que, inexorablemente, la creación de estas organizaciones sea el medio más eficaz de desarrollo. Otro factor a considerar es que las cooperativas y las organizaciones rurales en general aun enfrentan el reto de incluir a los pobres rurales. De hecho, usualmente las cooperativas de productores tienden a ser formadas por los agricultores más consolidados productivamente, con menos brechas de información, menor aislamiento territorial y capacidad económica de pago. El desafío, por tanto, es generar también innovaciones específicas junto a reglamentos, procedimientos e incentivos para propiciar la participación de los más pobres.

Por ejemplo, las cooperativas suelen ser más funcionales en la producción de productos que precisan de certificaciones, como los cultivos orgánicos. En el caso de productos de amplia difusión, como la papa, las cooperativas especializadas no son la opción más viable (Berdegué, 2000). La promoción de estas organizaciones debe estar en concordancia con las señales del mercado. Sin organizaciones de productores consolidadas, la sostenibilidad del desarrollo rural se presenta incierta, sobre todo en contextos de crisis y desaceleración económica.

Finalmente, si bien las organizaciones de productores suelen tener un origen económico orientado a garantizar mayor y mejor producción, lo cierto es que no solo presentan una dimensión productiva. Las cooperativas y asociaciones también constituyen aliadas en garantizar un uso sostenible de los recursos naturales. En el caso de la certificación de determinados productos altamente demandados a nivel internacional y que presentan precios más elevados que la media, muchas organizaciones solicitan que la producción sea realizada mediante empresas de productores organizados que emplean prácticas amigables con el medio ambiente, como un uso racional de los recursos hídricos y la no aplicación de insumos contaminantes en el proceso de producción, por citar solo algunas prácticas.

Por estas razones, la importancia de las organizaciones de

productores trasciende su rol en la reducción de la pobreza rural, pues cumplen una función vital en materia de conservación medioambiental y, como se expuso previamente, en garantizar la seguridad alimentaria en la región.

7. PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS RIESGOS CLIMÁTICOS

Hay más razones para atender la pobreza rural. Los pobres rurales se concentran en territorios remotos y caracterizados por su fragilidad ecológica (Barbier, 2010 y 2012). Se trata de un patrón existente en gran parte del mundo en desarrollo: en el norte y el este del África, en el África Subsahariana, en el sudeste del Asia, y en América Latina y el Caribe. De hecho, a inicios del siglo XXI, más de cinco mil millones de habitantes residían en estas áreas vulnerables. En América Latina y el Caribe, hacia el 2000, aproximadamente el 13% del total de la población vivía en estos territorios, vale decir, 68 millones de personas.

Si se parte de la premisa de que dos tercios de la población pobre y pobre extrema rural de América Latina y el Caribe se encuentra establecida en zonas frágiles (Barbier, 2010), en contraposición al tercio restante que radica en zonas favorables, se puede estimar que alrededor de 47 millones de personas pobres y pobres extremas habitan en territorios de estas características. En este sentido, resulta indispensable que la gestión sostenible de recursos naturales sea uno de los ejes principales de las políticas de desarrollo rural, así como también la integración de un enfoque de pobreza rural en las estrategias de manejo de desastres.

De no ser así, se corre el riesgo de que las “trampas de la pobreza” permanezcan inalteradas y que, con ello, se trunquen las posibilidades de superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran millones de personas en la región.

Además, los pobres rurales presentan un mayor grado de dependencia del uso de recursos naturales. El uso insostenible de los mismos y/o la falta de estrategias de manejo de riesgos, incluyendo la protección social (transferencias, seguros y otros) devienen, inevitablemente, en la pérdida de uno de los principales activos económicos de estos territorios. Un proceso de ese tipo consolidaría, o intensificaría, los círculos viciosos de pobreza y exclusión ya existentes en la región y, por cierto, la incertidumbre sobre su futuro.

Por consiguiente, la protección y la gestión sostenible de los recursos naturales en zonas rurales deben convertirse en una prioridad para los gobiernos y la sociedad civil en América Latina y el Caribe. El desafío estriba en que la política ambiental sea también consciente de las necesidades económicas de la población rural en situación de pobreza. Sin inclusión social y productiva

sostenible, cualquier iniciativa ambientalista carecerá de viabilidad en el mediano y largo plazo. Es necesario conciliar las necesidades económicas de la población con una agenda de conservación de los ecosistemas.

La conciliación es un requisito indispensable, particularmente en las poblaciones más pobres, ya que “la erradicación del hambre y la pobreza y el uso sostenible del medio ambiente dependen en gran medida de la forma en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques” (FAO, 2012, iv). Y es que estos recursos son una fuente de alimentos y protección, así como elementos insustituibles de prácticas religiosas, culturales y sociales.

Por ello resulta inevitable mencionar la noción de “gobernanza de la tierra”, la cual alude a un conjunto de “normas, procesos y estructuras a través de los cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra” (Palmer, Fricska y Wehrmann, 2009, 6). Vale decir, se trata de un concepto compuesto por dimensiones políticas, sociales y culturales, el cual resulta de utilidad y de especial consideración si se pretende promover un desarrollo económico exento de conflictos de alta intensidad que puedan afectar su viabilidad en el mediano y largo plazo¹⁸.

La aplicación de esquemas a favor de la gobernanza de la tierra reconoce que las desigualdades provienen de procesos históricos de larga data, los que han fomentado la existencia de poblaciones especialmente vulnerables, como los pueblos originarios y las mujeres. En un potencial proceso de negociación sobre la tenencia y el uso de un determinado territorio, las capacidades de influencia de estos sectores tradicionalmente relegados y los de una gran empresa serán disímiles, abriendo la posibilidad de una decisión final injusta. Por ello, la no discriminación, la igualdad de género, el respeto al Estado de Derecho y la consulta y participación son principios esenciales de su aplicación (FAO, 2012).

8. PARA AFRONTAR UNA DE LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA MIGRACIÓN

18 Como se verá en el siguiente capítulo, la FAO (2012) ha propuesto las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, un conjunto de principios generales para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, que incluyen: otorgar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia; promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia y proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia, entre otros.

TABLA 7. PESO DE LAS REMESAS Y EL VALOR AGREGADO DE LA AGRICULTURA EN LAS ECONOMÍAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS AL AÑO 2017, COMO PORCENTAJE DEL PIB

País	Remesas	Valor agregado de la agricultura
El Salvador	16,6%	5,9%
Guatemala	10,3%	10,1%
Honduras	18,2%	12,9%

Fuente: Elaboración en base a Canales y Rojas (2018) y Banco Mundial (en línea).

En los últimos años, los debates sobre el desarrollo territorial han venido incluyendo en la más alta prioridad política de las plataformas globales ofrecidas por Naciones Unidas, los organismos de integración regional y distintos países de América Latina y el Caribe a la migración internacional.

Dicho debate ha estado centrado en la urgencia por resolver conflictos humanitarios a raíz de movimientos migratorios masivos, el aumento del orden y seguridad de la migración, el uso de las remesas internacionales, y el fortalecimiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales en los lugares de origen migratorio.

En la región, estos debates han tomado formas particulares, especialmente en lo que respecta al explosivo aumento del flujo migratorio desde la República Bolivariana de Venezuela hacia países de Sudamérica y zonas fronterizas, y la discusión en torno a la regulación migratoria, la seguridad y los derechos elementales de movilidad humana desde Centroamérica y México hacia los Estados Unidos.

En este contexto, un nuevo ciclo de políticas para la reducción efectiva de la pobreza rural en la región contribuirá a afrontar una de las causas estructurales de la migración, como lo es la falta de oportunidades en los territorios de origen debido a la pobreza y, asociadas a ella, los crecientes niveles de inseguridad ciudadana y vulnerabilidad ambiental que azotan a los territorios rurales de América Latina y el Caribe; así como también a aprovechar el potencial mismo de procesos migratorios seguros y ordenados para la reducción de la pobreza rural (FAO, 2016b y 2018e).

Como se ha adelantado en secciones precedentes de este documento, la transformación rural de la región durante las últimas décadas ha generado procesos y resultados sobre la pobreza rural que pueden ser parte de las causas subyacentes de la migración desde los territorios rurales. Entre ellos, es posible mencionar a la baja competitividad de los salarios del sector agrícola con respecto a otras ramas de actividad, la baja cobertura de la protección social, la escasa provisión de infraestructura local, el aumento de los riesgos de desastres agroclimáticos y eventos catastróficos, la degra-

dación de la biodiversidad y nuevas formas de inseguridad ciudadana, las que han llevado a la migración de la población rural tanto hacia otros territorios dentro de cada país, como hacia el extranjero, especialmente los jóvenes rurales.

La relación entre pobreza rural y migración se desarrolla a través de distintos tipos de dinámicas de carácter bidireccional, cuya magnitud y dirección depende de las condiciones locales del entorno espacial, económico y político, y pueden afectar a los territorios rurales ya sea a nivel de hogar, comunidades o nivel nacional.

A nivel de hogar, la migración puede significar la pérdida de parte importante de la fuerza de trabajo en labores agrícolas y no agrícolas (dado que quienes migran son usualmente los jóvenes, con mayor capacidad física y nivel educativo relativo). En hogares agrícolas esto puede implicar la adaptación hacia estrategias de producción y comercialización menos demandantes en fuerza laboral, pero menos rentables. En el otro lado de este análisis, la migración sí podría afectar positivamente los ingresos y medios de subsistencia de los hogares rurales a través de las remesas en efectivo, aliviando las restricciones de liquidez y contribuyendo eventualmente a adoptar estrategias económicas más riesgosas y rentables. No obstante, el impacto neto en el hogar de la migración depende de una gran cantidad de factores, debiéndose sopesar al mismo tiempo la pérdida de la fuerza laboral con los posibles beneficios a través de las remesas, junto a otros elementos como los riesgos medioambientales, la inseguridad y el acceso a mercados y políticas sectoriales complementarias.

A nivel comunitario, la migración y el uso de las remesas en los territorios rurales podrían eventualmente tener efectos multiplicadores en la economía local y, en caso de los miembros retornados de la comunidad, el uso de un nuevo set de habilidades y dinámicas de involucramiento en las comunidades de origen. Sin embargo, todo ello depende de los montos, frecuencia y factores económicos y sociales intervinientes, como la presencia de mercados y los niveles de inseguridad y conflicto. Por parte de los efectos negativos,

la migración forzada en el caso de las crisis prolongadas¹⁹ perturba los medios de subsistencia rurales y amenaza a la seguridad alimentaria y la nutrición tanto en las áreas de origen como de destino. Los desplazamientos masivos de personas y la pérdida asociada de activos pueden afectar el desarrollo económico, incluido el desarrollo de las zonas rurales, no solo en el país o lugar de donde huyen las personas, sino también en los países receptores, la mayoría de los cuales son también países y lugares en desarrollo, con un mapa amplio de problemas públicos y recursos limitados.

A nivel nacional, la migración internacional puede jugar un rol importante en la balanza de pagos nacional y las estrategias macroeconómicas. Por ejemplo, en el caso de los tres países del triángulo norte de Centroamérica, las remesas desde el extranjero supera, en algunos casos largamente, el aporte del valor agregado de la agricultura al producto interno bruto (ver Tabla 7), lo que representa simultáneamente una oportunidad y un riesgo para la pobreza rural, pues si bien puede haber impactos inmediatos de las remesas en los ingresos de los hogares rurales, posibles interrupciones en el flujo de remesas o choques de naturaleza financiera podrían exponer a los hogares rurales predominantemente dependientes de remesas a mayores riesgos de caer en pobreza de no mediar estrategias de diversificación de ingresos o de inclusión productiva agrícola.

Finalmente, más allá del análisis de los costos y beneficios de la migración sobre los hogares, comunidades y países en el corto y mediano plazo, la erradicación de la pobreza rural con un enfoque territorial plantea el desafío de integrar en el largo plazo consideraciones estrechamente vinculadas con su sostenibilidad:

En primer lugar, se debe considerar que para aquellos segmentos de la población rural que sí pueden costear los procesos de migración nacional e internacional, ésta no se constituye necesariamente como una opción construida voluntariamente para su desarrollo, sino como una estrategia de supervivencia y gestión de riesgos ante la ausencia de opciones en sus propios territorios. De hecho, existen en la región territorios rurales que son expulsos netos de población, debido a la falta de oportunidades socioeconómicas, la inseguridad y la vulnerabilidad medioambiental (FAO, 2018f).

En segundo lugar, para muchos hogares en situación de pobreza e indigencia rural la migración internacional sigue siendo un proceso que presenta barreras económicas de entrada inalcanzables, lo que implica, por un lado, la permanencia de segmentos de la población en trampas de pobreza presentes en territorios altamente degradados en términos demográficos, productivos, sociales y ambientales; y por otro, el surgimiento de economías ilegales, precariedad y explotación laboral, y crimen organizado para cubrir a un menor coste que los canales formales los procesos de migración nacional e internacional desde los territorios rurales, perpetuando trampas de pobreza y victimizando por partida doble a las poblaciones rurales en situación de pobreza.

¹⁹ Provocadas ya sea por la permanencia en el tiempo de la falta de oportunidades sociales y económicas, crisis ambientales y humanitarias o el conflicto y la inseguridad.

En tercer lugar, los territorios rurales con mayor tasa de emigración hacia la ciudad o el extranjero (especialmente por parte de jóvenes y mujeres rurales) pueden presentar problemas de “relevo generacional”, dando pie a procesos más acelerado de envejecimiento demográfico en comparación a otros territorios urbanos y rurales. Este capital humano envejecido y menos calificado podría eventualmente ser un factor que pudiese afectar negativamente el nivel de las inversiones en los territorios, y con ello, sus posibilidades de revitalización económica.

En un escenario en que se contienen mediante estrategias adecuadas e integrales los riesgos propios de la pobreza, la vulnerabilidad ambiental y la inseguridad, la migración desde el campo puede constituirse en una verdadera opción voluntaria para los habitantes rurales en la medida en que ésta logre realizarse a través de canales seguros y de forma ordenada.

La apertura de mayores vínculos económicos, sociales y culturales entre el campo y la ciudad, y entre el campo y el extranjero, habilitarían a los países de la región para incluir a la migración como uno más de los factores del desarrollo incluyente y sostenible de sus territorios rurales. La migración segura y ordenada debiese ser tanto causa como consecuencia de la reducción de la pobreza rural en los países de América Latina y el Caribe.

En este sentido, es fundamental integrar a las políticas vinculadas a todas las etapas de la migración en el circuito de decisiones relacionadas a las estrategias nacionales para la eliminación de la pobreza rural. Para ello, se debe lograr una mayor coherencia entre las políticas migratorias y las políticas desarrolladas en el capítulo III de este Panorama para el logro de: sistemas agrícolas incluyentes y sostenibles, protección social ampliada, gestión sostenible de recursos naturales, la implementación de paquetes de infraestructura y estrategias integrales en favor del empleo rural no agrícola.

9. PARA CERRAR LAS BRECHAS ENTRE LO URBANO Y LO RURAL

Como se expuso previamente, los desequilibrios urbano-rurales pueden ser abordados desde diferentes ópticas.

Desde un enfoque de bienestar, los niveles de pobreza monetaria se explican por el mayor o menor nivel de ingresos de la población. Por ello, es importante reconocer que en América Latina y el Caribe existe una amplia diferencia entre los salarios de los trabajadores rurales y de los trabajadores urbanos. Por ejemplo, en el 2015, el ingreso laboral a nivel rural fue de 363 USD dólares estadounidenses (de aquí en adelante dólares), mientras que, a nivel urbano, de 804 dólares (CEPAL, 2018). Esta diferencia se manifiesta en el desequilibrio urbano-rural en la evolución de la pobreza monetaria presentado en la sección anterior.

TABLA 8. PORCENTAJE DE AFILIADOS (URBANO Y RURAL) A UN SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (DISTINTOS PERÍODOS)

Año	Urbano	Rural
2002	43,9	13,5
2018	49,1	18,1
2015	54,7	22,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2018).

Sin embargo, esta no es la única brecha monetaria relevante. La pobreza también se manifiesta en mayores niveles de incertidumbre en lo que respecta a previsión social. En la región, el porcentaje de población rural afiliada al sistema de pensiones es, e históricamente ha sido, considerablemente menor en comparación a la población de zonas urbanas (CEPAL, 2018).

No obstante, desde el 2002 al 2015 en América Latina y el Caribe se registró un incremento importante del número de afiliados al sistema de pensiones en el sector rural. Según la misma fuente, en el decurso de ese período, el porcentaje de personas de 65 años y más que recibían pensiones aumentó de 33,9% a 67%, gracias a la implementación de programas de pensiones no contributivas. A nivel urbano, el incremento fue de 58,4% a 70,1%. Pese a eso, en el 2015 se registró una disparidad urbano-rural en los montos de las pensiones medias mensuales recibidas por personas de 65 años y más del 47% en favor de los pensionistas del sector urbano. Ciertamente, la muy baja cobertura de mecanismos de protección social en la población rural genera incertidumbre en relación al futuro de este sector, cuando el envejecimiento limite sus capacidades laborales.

Desde una perspectiva de bienestar, el desequilibrio también persistía. En 2012, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las poblaciones rurales eran predominantemente pobres multidimensionales (Santos et al., 2015). La reducción del desequilibrio, siempre y cuando sea por el desarrollo social y económico de los territorios urbanos y rurales, no solo beneficia a la población rural. En caso de consolidarse un desarrollo territorial rural en

diversas locaciones de la región, los incentivos para migrar del campo a la ciudad se reducen; y, en consecuencia, lo mismo sucede con las probabilidades de competencia laboral y de acceso a servicios en las zonas urbanas también.

De manera paralela, los territorios rurales evitan perder capital humano, en lo medular población joven más proclive a iniciar cambios en los métodos de producción, con lo que se previene el envejecimiento del campo, cuestión que puede limitar las posibilidades de desarrollo de un territorio en el mediano y largo plazo.

Arrancando de la premisa de que la emigración no siempre es una solución para la pobreza rural, sino a lo mucho un desplazamiento de la precariedad a las zonas urbanas (de Janvry, Araujo y Sadoulet, 2002), más aún en el caso de las primeras generaciones de migrantes, por lo general el desplazamiento de la pobreza se vincula con la marginalización, hacinamiento y discriminación de un sector de la población, así como con el colapso de los servicios en la ciudad. Por lo tanto, “se debe fortalecer la capacidad de los países para elaborar e implementar políticas públicas que busquen revitalizar dichos territorios, reduciendo la presión migratoria y generando, a la vez, oportunidades de reinserción económica” (FAO, 2018a, 6) para los sectores más vulnerables.

Finalmente, es importante reiterar que la importante reducción de la pobreza acaecida desde inicios del siglo XXI fue producto de la combinación del crecimiento económico y de políticas sociales focalizadas. Si bien las acciones de redistribución de la renta —como los programas de transfe-

RECUADRO 6. LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los territorios rurales de América Latina y el Caribe se caracterizan por presentar, en mayor grado que las estadísticas nacionales y urbanas, miles de microempresas y pequeñas empresas con baja productividad, empleos precarios, salarios insuficientes para cubrir las necesidades básicas y menor cobertura de beneficios relacionados a la protección social (FAO, 2015a). Alrededor del 2015, en América Latina y el Caribe el ingreso laboral anual promedio de un trabajador del sector rural era de 363 dólares, considerablemente menor que los 804 de los ámbitos urbanos (CEPAL, 2018). El trabajo precario e informal y sus bajos salarios propician que, por ejemplo, la incidencia de la pobreza monetaria en la población económicamente ocupada de los territorios rurales de la región sea considerablemente mayor que en contextos urbanos (CEPAL, FAO e IICA, 2013).

Así, para el 2010 el porcentaje de población rural pobre en el sector informal osciló entre 55% y 98% en los países de la región, aunque es posible identificar niveles heterogéneos según el país de la región. En adición, el porcentaje de la población rural que laboraba en el sector informal, es decir, asalariados sin contrato

formal, era abrumadoramente mayoritario en países como Paraguay (entre 80% y 85%), Guatemala (84%) y El Salvador (84%). Sin embargo, en Chile (25%) y en la República Oriental del Uruguay (29%), eran notablemente menores (CEPAL, FAO e IICA, 2013).

Existe, pues, una asociación clara y contundente entre pobreza rural e informalidad laboral. Tener empleo no es necesariamente sinónimo de trabajo digno ni de ingresos que permitan solventar condiciones mínimas de desarrollo. La alta incidencia de la informalidad de las economías rurales en América Latina y el Caribe, sobre todo en el empleo, se explican por servicios estatales deficientes, falta de capacidades para regular y hacer efectiva la normativa, así como procedimientos legales excesivamente engorrosos que generan desincentivos.

Por ello, las iniciativas emprendidas desde los Estados no deberían estar orientadas solo a garantizar mayores niveles de empleabilidad, sino también a asegurar la calidad y las condiciones elementales de empleo. Como parte de esta problemática y su solución, el sector agricultura merece una especial atención de parte de los Estados, pues en él la oferta laboral es mayoritariamente informal.

rencias monetarias condicionadas— fueron de gran ayuda para que los sectores con más dificultades se insertaran en los mercados, lo cierto es que el crecimiento económico es una condición ineludible para erradicar la pobreza.

En vista de aquello, resulta conveniente reflexionar nuevamente sobre la naturaleza del crecimiento económico en la región. Es cierto que un importante porcentaje del sector rural consiguió incrementar sus ingresos debido a contextos nacionales e internacionales favorables, lo cual se manifestó en la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, también es cierto que los grandes beneficiarios de, por ejemplo, el reciente boom agrícola, fueron los medianos y grandes productores, ubicados en determinados territorios con ventajas comparativas productivas, y con mayores nexos con los

mercados externos (da Silva, Gómez y Castañeda, 2010).

Para evitar un crecimiento económico con efectos asimétricos es preciso comprometer el apoyo a una agenda de políticas vinculadas al perfeccionamiento de los programas existentes de transferencias condicionadas y los programas focalizados en la pequeña agricultura y a mejoras en las condiciones de los empleos rurales (tanto agrícolas como no agrícolas), los que se caracterizan por sus altos índices de informalidad (ver Recuadro 6).



Cosecha de algodón
©FAO / Max Toranzos



CAPÍTULO 3
CINCO EJES
SOBRE LOS
QUE
CONSTRUIR
POLITICAS
PARA
ELIMINAR LA
POBREZA
RURAL

CINCO EJES SOBRE LOS QUE CONSTRUIR POLÍTICAS PARA ELIMINAR LA POBREZA RURAL

IDEAS FUERZA

- La reducción de la pobreza rural en la región durante las últimas tres décadas demuestra que es posible erradicar la pobreza y el hambre.
- En este capítulo se proponen cinco ejes de acción efectivos/claves para reducir la pobreza rural, a saber: sectores agrícolas más sostenibles, incluyentes y eficientes; protección social ampliada; gestión de recursos naturales y sostenibilidad ambiental; empleo rural no agrícola y paquetes integrados de infraestructura.
- Los cinco ejes están orientados a promover tanto el efecto crecimiento y el efecto distribución, es decir, las variables que incidieron en la importante reducción de la pobreza rural desde inicios del siglo XXI.
- La buena noticia es que existen experiencias de políticas públicas en estos cinco ejes que han demostrado eficiencia en la reducción de la pobreza en la región. La evidencia también demuestra que su implementación articulada con una mirada multisectorial, en un mismo territorio y en una misma población, incrementa sustantivamente la efectividad de las acciones.
- El desafío de las acciones de política con efectos positivos sobre la reducción de la pobreza rural también tiene una dimensión institucional. Por ello, el éxito de las políticas públicas radica también en las capacidades técnicas y políticas de los diferentes niveles de gobierno, de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil con presencia en cada uno de los territorios rurales.

El estancamiento de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, así como las persistentes brechas con las zonas urbanas, deberían ser razón suficiente para que éstas sean una prioridad en la agenda de discusión sobre qué políticas públicas deben priorizar los Estados de la región. Si a eso se añade que en los últimos años se han registrado las primeras señales de que la pobreza rural ha dejado de reducirse e incluso haya comenzado a aumentar, debería dejar fuera de toda duda de que es un imperativo hacerse cargo de la pobreza rural con la mayor de las urgencias.

¿Cómo abordar el problema? En América Latina y el Caribe se han implementado políticas que han permitido reducir parcialmente la pobreza rural. Como se ha puesto en evidencia en el primer capítulo de este documento, el éxito relativo de dichas políticas obedeció a la conjunción de importantes tasas de crecimiento económico con políticas sectoriales, sociales e inversiones enfocadas en aquellas territorios y poblaciones rurales menos conectados con las dinámicas productivas y de mercado (CEPAL, 2018).

En este sentido, en este capítulo se pasa revista a las acciones que han contribuido a —y que aun tienen potencial para continuar contribuyendo al proceso de— la reducción de la pobreza rural sobre la base de cinco ejes: sectores agrícolas más sostenibles, incluyentes y eficientes; protección social ampliada; gestión sostenible de recursos naturales; el empleo rural no agrícola y, por último, paquetes integrados de infraestructura. Múltiples ejes de acción que contribuyen a abordar el problema público complejo que representa la pobreza rural (ver Figura 3).

FIGURA 3. CINCO EJES SOBRE LOS QUE RENOVAR EL CICLO DE POLÍTICAS PARA ELIMINAR LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sectores Agrícolas eficientes, incluyentes y sostenibles	Protección Social Ampliada	Gestión Sostenible de los Recursos Naturales	Empleo Rural No Agrícola	Paquetes Integrados de Infraestructura
Desde la inversión en bienes privados a la inversión en bienes públicos agrícolas	Proteger y aumentar la cobertura de la protección social para la población rural a lo largo de su ciclo de vida	Fortalecer la resiliencia de las poblaciones rurales	Fomentar los vínculos urbano-rurales, y junto a ello, la inversión privada y la provisión de infraestructura básica	Aumentar e intensificar la inversión pública en activos territoriales
Acceso seguro a la tierra	Fomentar las sinergias públicas entre las políticas de protección social y los sectores productivos para lograr trayectorias integradas de protección y promoción	Vincular las políticas de reducción de la pobreza con la gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental	Fomentar el encadenamiento del agro con mercados de bienes y servicios anexos	Fomentar el desarrollo integrado de activos territoriales asociados al capital humano, la producción y los servicios de información y telecomunicaciones
Servicios rurales inclusivos y pluralistas			Promover programas y proyectos públicos con presupuesto y normativas propias	
Más y mejor información para los sectores agrícolas			Promover programas y proyectos en rubros insuficientemente explorados, más allá de las experiencias en turismo rural, artesanías y empleo en obras públicas	Fomentar el vínculo de los paquetes de infraestructura con servicios públicos asociados
Gestión de riesgos en los sectores agrícolas				

Fuente: Elaboración propia.

El éxito de estas acciones radica en el diálogo que puedan establecer las mismas, a través de mecanismos de coordinación y articulación interministerial, con el fin de evitar una “atomización” o “compartimentalización” de las políticas públicas (FAO, 2018a). Estas sinergias deben estar focalizadas en los territorios más relegados, sin que aquello implique descuidar el potencial de los vínculos entre zonas rurales y urbanas, toda vez que el rezago histórico de determinadas zonas impone considerar la dimensión territorial como un elemento imprescindible en el diseño e implementación de estas políticas.

Como puede apreciarse en el Recuadro 7, para enfrentar los desafíos a los que se ven sometidos los territorios rurales, se requiere que en la construcción de políticas públicas participen agentes sociales, económicos y políticos, pudiendo incluso consolidarse coaliciones territoriales. Coaliciones de ese tipo contribuirían a minimizar la posibilidad de que, en su implementación, aparezcan “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas” (Dussauge, 2012, 51) que afecten la viabilidad y eficacia de las acciones.

RECUADRO 7. COALICIONES TERRITORIALES Y LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

Para reducir la pobreza rural se deben implementar una serie de políticas públicas. Al momento de diseñar políticas encaminadas a la mitigación de cualquier de las variables determinantes de la pobreza rural, con frecuencia los planificadores buscan referentes exitosos en distintos países o regiones. No obstante, las experiencias exitosas ajenas pueden ser fuente de optimismo, considerarlas fuera de su contexto de realización conduce a desentenderse o ignorar la dimensión política de las políticas públicas, es decir, la confluencia o divergencia de posiciones sobre una cuestión particular.

Cualquier esfuerzo orientado al desarrollo territorial dista de ser un proceso lineal y carente de tensiones. Por ello, resulta fundamental considerar en el análisis los discursos, intereses y estrategias desplegadas por los agentes asentados en los territorios, y cómo estos logran articularseen la búsqueda de un fin común. Cuando esa articulación sucede, nacen las coliaaciones.

Una coalición es un conjunto de “actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversa manera” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 30). En América Latina y el Caribe es posible reconocer coaliciones territoriales de diverso tipo, las cuales han logrado

resultados positivos, aunque diferenciados, en la reducción de la pobreza rural (Fernández et al., 2014).

Hay coaliciones territoriales que buscaron principalmente el crecimiento económico, como la que promovió la industria salmonera en la isla de Chiloé, al sur de Chile, y que estuvo conformada inicialmente (en los años 70) por el gobierno central y los empresarios salmoneros.

También hay coaliciones que promueven la mayor participación de la población rural en las decisiones políticas del territorio, como conformada por sindicatos de pequeños productores rurales del valle de Jiquiricá, ubicado en el estado brasileño de Bahía.

Asimismo, existen coaliciones que combinan metas de crecimiento económico y de inclusión social y política, como la coalición de pequeñas y medianas empresas rurales de Tungurahua, en Ecuador.

Estas experiencias en la región, así como otras que han sido evaluadas, muestran que la confluencia de actores es vital pero también que la existencia de coaliciones no implica inevitablemente un crecimiento económico inclusivo y sostenible medioambientalmente. Por ello, la dimensión política es clave en cualquier diseño e implementación de políticas públicas, pues permite reconocer las desigualdades sociales en cada contexto.

Finalmente, vale la pena destacar, una vez más, que sin crecimiento económico cualquier otra medida paliativa de la pobreza rural podría tener efectos marginales, e incluso correr el muy alto riesgo de no ser sostenibles en el tiempo por causa de insuficientes recursos fiscales. De ahí que las políticas que promuevan el crecimiento económico deberían ser una prioridad absoluta para cualquier Estado que pretenda reducir la pobreza monetaria y multidimensional.

Ahora bien, conviene señalar que, tal como el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) ha manifestado, las sociedades con menores niveles de desigualdad aumentan sus posibilidades de crecimiento (Dabla-Norris et al., 2015). Dicho de otro modo, los altos niveles de desigualdad pueden inhibir el crecimiento potencial. Reducir las desigualdades, entonces, no solo es un tema de justicia social, sino también una variable clave para el sistema económico. Así, las políticas económicas y sociales no deben concebirse como rivales o contrapuestas, sino como dos caras de una misma moneda.

La FAO ha identificado cinco ejes de trabajo, bajo los cuales se han desarrollado acciones que ya han demostrado su efectividad en la reducción de la pobreza rural en diferentes países de América Latina y el Caribe. Si bien los Estados de la región tienen la gran oportunidad de adaptarlos al contexto de sus zonas rurales e implementarlos articulada-

mente para maximizar el impacto positivo de las medidas que se sugieren a continuación, el desafío pendiente es el diseñar acciones que combinen estos cinco ejes para potenciar sus resultados a favor de la eliminación de la pobreza.

Algunas de las políticas y acciones implementadas que se reseñan en este capítulo constiuyen insumos y ejemplos para dar cuenta de que sí es posible tomar acción y ser efectivos. Su diseño y los resultados ya probados las convierten en experiencias que pueden ser replicadas por los Estados de América Latina y el Caribe.

Independientemente del impacto que el crecimiento económico puede tener en la reducción de la pobreza en las poblaciones rurales, conviene explicitar que no basta con invertir recursos financieros y organizacionales en los pobres y sus hogares, sino también en los territorios donde mora esta población. Es decir, se requiere también “ofrecer los incentivos y la estabilidad necesaria para estimular las inversiones en los territorios que contribuyan a fortalecer el tejido económico y a generar oportunidades de negocio e inserción económica para las poblaciones rurales” (FAO, 2018a, 6). De ahí que se resalte continuamente la importancia de aplicar políticas integrales con un enfoque territorial. De hecho, iniciativas como *100 Territorios Libres de Hambre y Pobreza en América Latina y el Caribe* presentan esa visión (ver Recuadro 8).

RECUADRO 8. 100 TERRITORIOS LIBRES DE HAMBRE Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Erradicar la pobreza y el hambre es una labor ardua, pero no imposible. A inicios del presente siglo, la región mostró tasas importantes de reducción de la pobreza y pobreza extrema, pero conforme el paso de los años, se hicieron visibles territorios donde el crecimiento económico tuvo un impacto más limitado. Vale decir, zonas donde se concentran los “núcleos duros” de pobreza.

Tomando en consideración ese diagnóstico, el cual involucra la precariedad en las condiciones de vida de millones de personas, desde la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se ha iniciado

el proyecto 100 Territorios Libres de Hambre y Pobreza en América Latina y el Caribe. El objetivo es mejorar las principales políticas, programas e instrumentos que se han utilizado en los últimos años y concentrar los recursos y esfuerzos en 100 territorios que destacan por el elevado número de personas que padecen hambre y desnutrición con el fin de acelerar el cumplimiento de las metas asociadas a los ODS 1 y 2, lo cual denotaría el compromiso de los gobiernos de América Latina y el Caribe para con su población y sus compromisos a nivel internacional.

1. SECTORES AGRÍCOLAS MÁS EFICIENTES, INCLUYENTES Y SOSTENIBLES

El mundo rural latinoamericano ha cambiado en las últimas décadas, y seguirá cambiando en los años venideros aceleradamente. Dentro de lo rural, el rol y la importancia del agro también se han ido modificando, y el peso de las actividades no agropecuarias en la economía de la región ha crecido. En la actualidad, de un total de 16 países de la región analizados en el *Reporte de Desarrollo Rural del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 2016* (FIDA, 2016), 10 presentan estructuras productivas donde los sectores no agrícolas representan más del 90% del PIB; cuatro entre 80% y 90%; y dos entre 70% y 80%. Entre 1990 y 2014, el aporte del agro a las economías de la región se redujo²⁰. Por ejemplo, en ese lapso de tiempo en México el aporte del agro al PIB pasó de 7,8% a 3,5%; en República Dominicana, registró una disminución de 14,5% a 6,2%; y en Ecuador, el agro pasó de aportar 21,4% a 9,4% en dicho período (FIDA, 2016). Esto último se explica porque los otros sectores crecieron a tasas mayores que las del agro.

De acuerdo con el documento *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas* publicado por CEPAL, FAO e IICA en 2015, en el período 2006- 2011 se registró un crecimiento del sector agrícola significativo, explicado en buena medida por la mayor productividad alcanzada. El Valor Bruto de la Producción Agrícola (VBP) total de la región creció a una tasa anual de 3,2% entre 2006 y 2011, fundamentalmente a raíz

de incrementos en la productividad (con diferencias significativas entre países)²¹ (CEPAL, FAO, IICA, 2015).

En este escenario, entre el 2002 y el 2012 el incremento de la productividad agropecuaria y los buenos precios de los productos agrícolas redundaron en mejores ingresos para los trabajadores de este sector en varios países de la región. No obstante, al analizar estos incrementos junto a los ingresos laborales relativos a otras ramas de actividad económica, las alzas de los ingresos vinculados al sector agrícola son relativamente pequeños e insuficientes para cerrar las brechas existentes con otras ramas de actividad (ver Tabla 9). Además, parte del incremento de la productividad se explica por la menor cantidad de trabajadores dedicados a la actividad agrícola en las áreas rurales y por el crecimiento de la agricultura agroexportadora de gran escala.

En este sentido, resulta importante resaltar el efecto diferenciado según categoría ocupacional del sector agropecuario. Hay indicios que sugieren que esta mejora no fue homogénea, tanto a nivel intrasectorial como por país.

Por ejemplo, en Brasil, entre 1990 y 2005, el crecimiento de los ingresos fue de 31% para el sector asalariado agropecuario, pero se registró un descenso de 9% en el caso de los agricultores por cuenta propia). En el caso de Chile, entre 1990 y 2006, los asalariados incrementaron sus ingresos en 49%, y los agricultores por cuenta propia en 34%. Asimismo, en Paraguay, entre el 2000 y 2005 los trabajadores agropecuarios asalariados aumentaron sus ingresos en 16%, mientras que los trabajadores por cuenta propia en un 52% (Valdés et al., 2010).

²⁰ De los 16 países reportados en FIDA (2016), solo Paraguay registró una mayor participación del agro en el PIB en el 2014 (respecto a 1990).

²¹ El texto enfatiza que si bien no hay información para todos los países, se debe destacar el incremento de productividad en al menos tres países en dicho período: Jamaica, Brasil y Perú, en los que la tasa de crecimiento de la productividad más que duplica el crecimiento promedio anual de la región.

TABLA 9. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE INGRESO LABORAL MEDIO RELATIVO, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DEL 2002 Y ALREDEDOR DEL 2012

Sector	2002	2012
Agropecuario	59	60,2
Minería	146,7	142,8
Comercio, restaurantes y hoteles	100,7	99,4
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	171,4	162,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Weller (2016).

Lo anterior ilustra por qué no es posible establecer una narrativa única para la región en torno a la productividad y los ingresos de la población empleada en el sector agrícola. Diferentes realidades ameritan diferentes políticas (FAO, 2018a). Ahora bien, hay un denominador común en los países de la región: el bajo promedio de la productividad al incluir en el análisis al amplio estrato laboral socioproductivo de la agricultura. Cuestión que, evidentemente, tiene una incidencia directa en las posibilidades de reducir la pobreza monetaria.

La transformación que ha experimentado el agro de la región también ha supuesto cambios sustantivos en el peso de lo agrícola en los ingresos de los pobladores rurales. Los ingresos rurales se han diversificado y los ingresos no agrícolas han ganado terreno en el portafolio de los pobladores rurales.

En América Latina y el Caribe, entre 1990 y 2002 la tasa promedio de crecimiento anual del empleo agropecuario fue de 1,3%, menor al 3,1% de incremento del empleo total (ver Tabla 8). Posteriormente, entre el 2002 y 2012, la tasa promedio regional de crecimiento del empleo agrícola disminuyó a 0,7 %, también mucho menor al 2,6 % de variación del empleo total (Weller, 2016).

Comparando 1990 (cuando finalizó lo que se conoce como la “década perdida” y se inició la “década de la transformación”) y el 2012 (fin del *boom* de los *commodities*), la participación de los puestos laborales agropecuarios en el empleo total decreció de 21,7% a 17,5% (Weller, 2016).

Un análisis desagregado permite constatar que, en el 2012, el 14,9% de los empleos del sector agropecuario correspondió a trabajadores familiares no remunerados, el 43,1% a trabajadores por cuenta propia y el 34,8% a asalariados (Weller, 2016). En comparación con otros sectores, destaca la mayor participación relativa de los trabajadores familiares no remunerados —la gran mayoría mujeres y jóvenes— y de los trabajadores por cuenta propia. De hecho,

según la misma fuente, para el caso del empleo total, estos indicadores fueron mucho menores para el mismo año: 6% y 30%, respectivamente.

En los 10 años en los que se registró el *boom* de los *commodities*, entre ellos el agrícola, la estructura productiva del sector cambió relativamente poco. Así, la agricultura empresarial (trabajadores asalariados) aumentó su participación en la estructura de empleo, mientras que las microempresas de productores, asociaciones y cooperativas, agrícolas disminuyeron su incidencia. Por su parte, “los trabajadores por cuenta propia se beneficiaron de los buenos precios del agro y mejoraron sus ingresos respecto del ingreso laboral medio en el sector agropecuario. No obstante, sus ingresos no aumentaron tanto como los de los trabajadores por cuenta propia en otros sectores económicos” (Weller, 2016, 99).

En consecuencia, hoy el agro es más productivo en términos agregados, con tasas de crecimiento positivas, con ligeramente mejores ingresos, pero con menos peso en la economía de los países y en los ingresos de los pobladores rurales. Por supuesto, esto es cierto en el promedio y en la región. Al interior de los países hay diferencias sustantivas y realidades que dicha situación promedio esconde.

Sin embargo, a pesar de la relativa menor importancia del agro en las economías nacionales, la agricultura sigue siendo central para las economías rurales por el empleo que genera, por lo que produce y sus cadenas de valor, por su peso en la organización del calendario anual de actividades económicas, sociales y culturales, y por los medios de vida que define para la población rural.

La agricultura familiar, en tanto unidad central de la producción de alimentos en muchos territorios y países, sigue siendo relevante y no está en riesgo de desaparecer. Una muestra de su importancia que tiene en el sector es que, a inicios de la segunda década del presente siglo, se estimaron

TABLA 10. CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO AGROPECUARIO Y TOTAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo
Bolivia	-1.2	3.9
Brasil	2	1.6
Chile	0.2	2.8
Colombia	1.2	2.8
Costa Rica	0.7	2.5
Ecuador	0.1	1.2
El Salvador	2.1	1.5
Guatemala	2	1.9
Honduras	2.9	3.1
México	-0.7	2
Nicaragua	5.2	4.4
Panamá	1.4	3
Paraguay	0.5	3.8
Perú	-0.9	2.5
República Dominicana	1.4	2.5
Uruguay	-1.9	1.6
Venezuela	0.1	2.5
Promedio	0.7	2.6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Weller (2016).

alrededor de 15 millones unidades productivas de la agricultura familiar²². Vale decir que, en términos demográficos, la subsistencia de aproximadamente 60 millones de personas dependía por extensión de esta actividad económica, de los cuales la gran mayoría vivía en zonas rurales²³.

La agricultura familiar representa algo más del 80% de las unidades productivas agropecuarias de América Latina y el Caribe (Schneider, 2016), y representa la principal fuente laboral del sector agrícola y rural. Vale también destacar que, entre 1980 y los primeros años del siglo XXI, el crecimiento económico del sector agrícola en diversas regiones del mundo devino en mejores ingresos para las familias más

pobres (Ligon y Sadoulet, 2008). Schneider y Cassol (2014), a partir del estudio de ocho países de la región, sostienen que los ingresos derivados de la agricultura familiar son de variada importancia América Latina y el Caribe, pero siempre relevantes; por ejemplo, en países como Chile, se estimó que el 27% de los ingresos provienen del agro familiar; 38% en Colombia, 47% en México y 75% en Nicaragua.

El sector agrícola —el que incluye actividades como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca— pese a ser uno de los pilares de las economías rurales, suele registrar menores niveles de productividad y de ingresos laborales en comparación con otras actividades económicas. Berdegué y Fuentealba (2014) estiman que dos tercios de los agricultores familiares de la región, más de 10 millones de unidades productivas, enfrentan limitaciones severas que les impiden incrementar su productividad y rentabilidad. La falta de servicios de educación de calidad, la falta de articulación con los mercados, los déficits de infraestructura, los altos niveles de informalidad, la

22 Berdegué y Fuentealba (2014) estiman que alrededor del año 2000 había 15 millones de agricultores familiares en la región y Leporati et al. (2014) estiman para el final de la primera década de este siglo que estos eran 16,6 millones de explotaciones.

23 Considerando el tamaño promedio de los hogares.

baja cobertura en el acceso al crédito, la limitada cobertura y adecuación de los sistemas de protección social, las brechas de información y las barreras económicas que enfrentan a diario los pobres rurales, son algunos de los factores que explican esta situación de precariedad.

Por ello, en el marco de cualquier estrategia orientada a eliminar la pobreza el objetivo debe radicar en promover medidas multisectoriales que garanticen sectores agrícolas más eficientes, incluyentes y sostenibles (FAO, 2018a). Ese proceso, por naturaleza de largo aliento, permitirá obtener beneficios ambientales, económicos y nutricionales no solo para las unidades agrícolas familiares o las pequeñas y medianas empresas (PYME) rurales, sino para la sociedad en su conjunto. La erradicación de la pobreza y pobreza extrema no depende exclusivamente del desarrollo del sector agrícola, pero sin una mejora sustancial de este sector, sobre todo de las capacidades de los pequeños productores, se torna un objetivo muy poco factible.

A pesar de las razones expuestas sobre la importancia de la agricultura, la tendencia al descenso de la participación relativa del agro puede generar la idea, equivocada, de que se trata de una actividad productiva cada vez menos relevante. Un diagnóstico de ese tipo podría tener implicancias altamente negativas a nivel económico y social, y no solo por el número de unidades familiares que dependen de esta actividad económica, sino también por su relevancia en garantizar la seguridad alimentaria de las naciones mediante la provisión de bienes agrícolas tanto para las zonas rurales como para las urbanas (Soto, Rodríguez y Falconi, 2007).

En este sentido, el fracaso del agro puede significar potencialmente el incremento de los costos de alimentación (FAO, 2016c), con lo cual se reduciría la capacidad adquisitiva de las familias asentadas en los territorios urbanos y también la de las familias de las zonas rurales, porque contra lo que se puede intuir, los pequeños productores son en su mayoría compradores netos de alimentos. La crisis, entonces, no solo se manifestaría a nivel individual, sino también al nivel de las economías locales, ante un menor flujo de capitales en el territorio.

No es la única razón por la que las políticas públicas deben tener entre sus prioridades al agro. Otro argumento a favor de su promoción radica en el efecto positivo de las actividades agrarias sobre otras actividades y los ingresos nacionales. La lógica es la siguiente: el incremento de los ingresos de los agricultores puede expandirse a las actividades no agrícolas mediante el consumo; los réditos provenientes de las actividades agrícolas contribuyen al presupuesto de los Estados que, posteriormente, pueden derivar en otros sectores o en la provisión de más y mejores servicios públicos; y la agroexportación puede ser funcional para evitar la reducción de divisas (Johnston y Mellor, 1961). De esta forma se consolida una dinámica de complementariedad intersectorial, tanto directa como indirecta.

En consecuencia, la promoción del agro no debe ser concebida únicamente como un objetivo que redundará en beneficios para un único sector de la población, sino como un factor que puede incidir positivamente en la reactivación de las economías locales y nacionales y, ciertamente,

en un mayor bienestar general. Considerando las premisas presentadas, parece claro que el bienestar de las familias rurales mantiene relaciones directas e indirectas con la evolución de este sector de la economía. Finalmente, parte de la reducción de la pobreza rural también recae en el desarrollo del agro y de los servicios que complementan a este sector, como el de transportes y la venta de insumos. Vale decir, de la promoción de las múltiples cadenas de valor inmersas en el proceso de producción agropecuaria.

Las razones antes expuestas deberían ser suficientes para que los Estados implementen políticas orientadas a abordar las variables que inciden en el desarrollo de la agricultura de los territorios rurales. Estas deben enfocarse principalmente en la agricultura familiar, en la que se concentran la pobreza y los ingresos más bajos del sector. A pesar de ello, y algunas experiencias altamente valiosas en algunos países en la década del 2000 y 2010, en la región no se identifican políticas completamente sistemáticas y de gran alcance para los pequeños productores, ni reformas importantes que busquen reducir la desigualdad en la administración y tenencia de la tierra (Vergara-Camus y Kay, 2017). Este último tema, concerniente a la gobernanza de los recursos naturales, sigue siendo tarea pendiente en la región, en especial si no se desea que la acumulación de tierras signifique un aumento en la desigualdad y/o de los riesgos de crisis alimentarias. En lo que va del siglo XXI, el patrón de los gobiernos de la región ha sido ampliar la protección social para la población campesina y fortalecer en alguna medida sus capacidades productivas y de inserción en mercados nacionales e internacionales, pero sin que ello llegue a representar transformaciones sustantivas en los factores de producción del sector agrícola rural.

Muchas familias rurales lograron salir de la pobreza debido a contextos económicos nacionales e internacionales favorables. Sin embargo, también es necesario recordar la dinámica asimétrica del reciente crecimiento relacionado al boom agrícola. Por ejemplo, la disminución de la pobreza rural en la zona central de Chile se debió principalmente a los subsidios monetarios brindados por el Estado enfocados en los más pobres; en Brasil, por otra parte, las políticas de seguridad social que se implementaron en el campo y las transferencias monetarias condicionadas, principalmente Bolsa Familia, explican la reducción de la pobreza (da Silva, Gómez y Castañeda, 2010).

Los medianos y grandes productores de determinados cultivos —como por ejemplo la soja, los espárragos y algunos tipos de hortalizas y frutas— fueron los principales beneficiarios de ese contexto, fundamentalmente debido a sus nexos con el mercado internacional. Esto marca una lógica desigual de crecimiento, pues no todos los territorios rurales cuentan con las condiciones geográficas para producir productos altamente demandados en el exterior, ni todos los productores cuentan con los activos rurales o con el capital social suficiente para aprovechar las oportunidades que brinda la globalización. En suma, el crecimiento económico es altamente necesario si se pretende erradicar la pobreza, pero también es necesario promover acciones que garanticen que “nadie se quede atrás” de las dinámicas del desarrollo.

RECUADRO 9. GASTO PÚBLICO: TRANSITAR DE BIENES PRIVADOS A PÚBLICOS

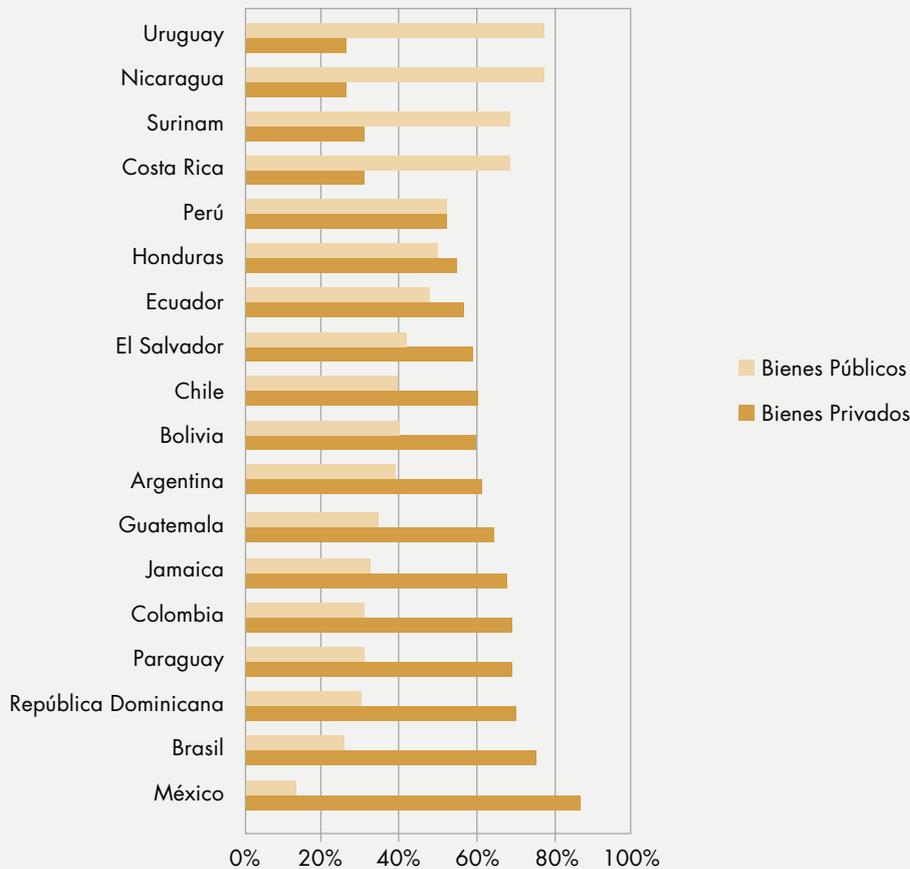
Contra todos los lugares comunes y las ideas preconcebidas, en la mayor parte de países de América Latina y el Caribe el apoyo público al sector agrícola alcanza niveles similares o superiores al de Estados Unidos o la Unión Europea, totalizando aproximadamente el 0,7% del PIB (CEPAL, FAO e IICA, 2017). Incluso países como Jamaica (4%), el Estado Plurinacional de Bolivia (3,3%) y Nicaragua (2,9%) superan ampliamente ese porcentaje. En ese sentido, el gasto público agrícola en la región representa gran parte del gasto público rural en la mayoría de los países.

Abundante evidencia respalda que el gasto público agrícola enfocado a la provisión de bienes públicos (por ejemplo, salud agrícola, innovación, infraestructura) tiene retornos económicos significativamente mayores a los

generados por el gasto público en bienes privados, como subsidios para la compra de fertilizantes e insumos en general (Fan, Jitsuchon y Methakunnavut, 2004; Fan, 2008; Acosta-Ormaechea y Morozumi, 2013; Mogues y Benin, 2014). De igual modo, el apoyo directo al productor en base a transferencias no ha propiciado incentivos para una mayor productividad o fomento del comercio intrarregional (CEPAL, FAO e IICA, 2017).

No obstante, y a pesar de que la evidencia demuestra que los bienes públicos son más efectivos para mejorar la productividad y los ingresos de los agricultores, una gran proporción del presupuesto público agrícola de la región entre 2006 y 2012 se gastaba en bienes privados (ver Gráfico 9).

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA SEGÚN BIENES PRIVADOS Y BIENES PÚBLICOS (PROMEDIO ANUAL POR PAÍS, PERÍODO 2006-2012)



Fuente: Anríquez et al. (2016)

Un estudio realizado en 19 países de la región para el período 1985-2014 (Anríquez et al., 2016), afirma que una redistribución de 10 puntos porcentuales de los gastos en agricultura destinados a subsidios privados hacia bienes públicos podría conllevar un incremento a largo plazo de alrededor del 5% en el ingreso agrícola per cápita (ceteris paribus). De ahí que los autores concluyan que, si bien el nivel de gasto público agrícola es importante, son los

cambios en su composición, de bienes privados a bienes públicos, los que explican la variación en la productividad.

Finalmente, cabe señalar que los subsidios privados no solo son menos eficientes, sino que también desplazan a los bienes públicos (López y Galinato, 2007), lo que resulta en una subinversión crucial en bienes y servicios relacionados a la agricultura necesarios para el crecimiento y la productividad agrícola sostenibles.

Entonces, ¿qué hacer para revertir los factores que obstaculizan el desarrollo inclusivo de los sectores agrícolas? ¿En qué componentes enfocar el gasto público? Desde las políticas públicas, ¿qué tipo de acciones permiten que el desarrollo agrícola se traduzca en reducciones sostenidas de pobreza rural?

La FAO, y otros organismos internacionales especializados como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), así como varios organismos multilaterales que cuentan con áreas especializadas en desarrollo agrícola, propuesto estrategias para lograr el desarrollo del sector, y dentro de él, de la agricultura familiar²⁴. Estas deben ser discutidas por los Estados y evaluadas a la luz de su aporte a procesos no solo de desarrollo sectorial o territorial, sino sobre todo a procesos que se traduzcan en menores tasas de pobreza rural.

24 En FAO (2014a) se hacen recomendaciones específicas para distintos subsectores de la agricultura familiar, contemplando estrategias para la intensificación sostenible de la producción, el acceso a mercados y el desarrollo de una institucionalidad apropiada; Sabourin, Samper y Sotomayor (2015), por su parte, realizan desde el IICA un análisis para las políticas de agricultura familiar en las décadas del 2000 y 2010 y establecen recomendaciones específicas en base a la experiencia regional; mientras que FIDA y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2014) realizan un análisis comparativo de la agricultura familiar en distintos países de la región y ofrecen recomendaciones de política en base a sus características.

Este documento no es el espacio para repasar la totalidad de las propuestas existentes o hacer un análisis comprehensivo de las mismas. Basta con hacer un llamado de atención sobre la necesidad de reconsiderarlas con miras a identificar su rol en procesos de reducción de la pobreza rural y su grado de llegada e incidencia en los segmentos rurales en situación de pobreza. Por ello, se discuten a continuación cinco áreas de intervención, usualmente incluidas en las propuestas de políticas agropecuarias, y que, dentro de ellas, resultan centrales para asegurar su relevancia en políticas amplias para la eliminación de la pobreza rural entre quienes dependen de la agricultura. Las cinco áreas de intervención tienen como objetivos: asegurar que el destino principal del gasto público en el agro se destine a proveer bienes públicos, garantizar un acceso seguro a la tierra, una provisión de servicios rurales diversos y plurales, el acceso a más y mejor información para los productores y la provisión de instrumentos innovadores para el manejo de riesgos.

Para la implementación de estas áreas de intervención el actor institucional clave en el sector público son los ministerios de agricultura y las distintas unidades ejecutoras de iniciativas y provisión de servicios rurales (nacionales o subnacionales). Se trata entonces a renovar las misiones y visiones de estas instituciones e incorporar en sus objetivos sectoriales su contribución a la reducción de la pobreza rural desde el desarrollo agrícola. En los recuadros siguientes (9 a 13) se presentan los argumentos para priorizar estas cinco líneas de acción.

Como se ha podido consignar, las políticas públicas en pro de sectores agrícolas más eficientes, sostenibles e inclu-

RECUADRO 10. SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

La propiedad de la tierra constituye un pilar fundamental en la modernización de la estructura agraria (FAO, 2014a), en especial para los latifundios tradicionales.

En un informe elaborado por López, Salazar y de Salvo (2017), especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo, se analiza el impacto de múltiples políticas públicas que ya han sido implementadas en diferentes países de la región orientadas a incrementar la productividad del sector agrario. Su conclusión es que la promoción de la formalización de la propiedad de la tierra debe constituir un eje fundamental de las políticas agrarias. La informalidad genera incertidumbre, la cual limita las posibilidades de que los productores puedan acceder a créditos destinados a fortalecer sus capacidades productivas. Así, el escaso capital financiero de las zonas rurales constituye uno de los principales factores que incide negativamente en la consolidación de activos locales.

En ese mismo sentido, investigaciones realizadas en el Perú (Nakasone, 2011; Torero y Field, 2005) y Nicaragua (Bandiera, 2007) sugieren que la inversión gubernamental en programas de formalización de la tierra puede repercutir en un incremento de los valores de las propiedades

rurales. Así, el fortalecimiento de los activos puede dotar a sus propietarios de un mayor margen de acción y de seguridad social, aun cuando otras restricciones sigan vigentes, lo que podría incidir en un mayor número de horas laborales y, por lo tanto, en un potencial incremento de la productividad rural.

Además, estas políticas orientadas a desarrollar el agro pueden tener efectos positivos en otros sectores. De lo que se sigue que una definición clara sobre la tenencia de la tierra también puede devenir en mejores prácticas de conservación del territorio. Al respecto, según Bandiera (2007), existen más posibilidades de que los propietarios siembren árboles en sus terrenos en comparación con los no propietarios. Es decir, tendría un efecto complementario en variables medioambientales y productivas.

Finalmente, una dimensión importante en lo que respecta a la tenencia de la tierra radica en prestar atención a los procesos de extranjerización y concentración de la tierra que se reconocen en algunos países de la región (FAO, 2014b). Es urgente abordar ambos temas si se pretende garantizar una gobernanza responsable de la tierra (FAO, 2012).

yentes pueden ser múltiples. De acuerdo con los estudios citados, los efectos también pueden ser heterogéneos. Su nivel de impacto ciertamente depende de la capacidad de los Estados para que los servicios y prestaciones que se pretenden promover tengan el alcance y la calidad requeridos para cada contexto. En ese sentido, parte del éxito

radicará en las capacidades de gestión de las agencias públicas, nacionales y locales de desarrollo, el establecimiento de nuevos y mejores pactos fiscales, y la calidad de los esquemas de gobernanza del sector agrícola.

RECUADRO 11. SERVICIOS RURALES INCLUSIVOS Y PLURALISTAS

En la actualidad, las políticas agrarias, y sus correspondientes instrumentos y servicios para el sector rural, son en gran medida herencia de las políticas de desarrollo agrícola de las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado. Estas reformas surgieron en un contexto de mayores niveles de apertura económica para el desarrollo de mercados agrícolas globales, promoviendo principalmente estrategias centradas en la obtención del capital y se guiaron por principios fundantes, como el desarrollo de servicios rurales “orientados al cliente”, la descentralización institucional, la incorporación del sector privado en la provisión de servicios e instrumentos, y la participación activa de los usuarios en el financiamiento (FAO, 2014a).

Transcurridas cerca de tres décadas de estas reformas a la institucionalidad, racionalidad y operatividad de los servicios rurales en la región, es necesario hablar de una demanda aún insatisfecha de servicios rurales por parte de una alta variedad de actores territoriales rurales, quienes al haber también transitado por procesos de transformación rural tienen nuevas necesidades.

Ni los servicios clásicos —como los de asistencia técnica y crédito— están cubiertos, y en la actualidad las demandas por servicios son mayores, diversificadas y más específicas. Hoy, parte de la canasta mínima de servicios abarcan la innovación, la digitalización junto a más y mejores servicios de capacitación y asistencia técnica, así como el acceso a múltiples servicios financieros.

Dentro de las causas de las brechas en cobertura y adecuación de los servicios rurales —especialmente entre la población rural en situación de pobreza, sobre quienes se tiene la idea errada de que no son lo suficientemente productivos e innovadores—, están las reformas de las políticas del agro en décadas pasadas (FAO, 2014a; Beduschi, 2007) y, especialmente, el debilitamiento de los servicios de extensión y transferencia tecnológica (SETTA).

En lo que respecta al sector financiero, los territorios rurales históricamente han presentado una baja cobertura de servicios —altos costos de transacción, riesgos elevados y limitada información—, generando el desarrollo de estrategias económicas poco arriesgadas y rentables, sin mayores niveles de inversión e innovación. A pesar de los avances en inclusión financiera a nivel global y la existencia de tecnologías financieras que permiten reducir costos, acortar distancias y obtener información, las zonas rurales siguen rezagadas. Los servicios financieros siguen siendo limitados y, cuando están disponibles —generalmente provistos por bancos de desarrollo— se limitan al crédito, dejando en un segundo y tercer plano el acceso a instru-

mentos de ahorro y seguros, tan o más importantes para los grupos en mayor pobreza, que el crédito (Villarreal, 2017).

Los pobladores rurales en situación de pobreza requieren servicios financieros para cubrir una gama amplia de actividades productivas y de consumo, para aprovechar la vocación social, productiva y ambiental de cada territorio rural, alejándose así de la uniformidad, estandarización y centralización en la provisión de estos servicios que existe actualmente en la región (FAO, 2014a).

Las limitaciones en la provisión de servicios financieros y no financieros —extensión y transferencia tecnológica— deben ser superadas desde una nueva aproximación, más amplia y que lleve los diversos servicios que los pobladores rurales dedicados al agro requieren a sus localidades, desde alfabetización digital y asesoría empresarial hasta los clásicos de innovación, extensión y servicios financieros. Urge repensar la oferta de servicios mínima que requieren los agricultores familiares en sus territorios, así como la institucionalidad o los arreglos institucionales que pueden viabilizar dicha oferta de servicios.

Para subsanar en parte estas limitaciones, es fundamental desarrollar políticas públicas de servicios rurales que tengan como objetivo explícito mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Una nueva generación de servicios rurales debe centrarse en la promoción de la diversificación económica, la creación de capacidades, innovación, fomento productivo y la diversificación de servicios, con el objeto de lograr cobertura y adecuación sobre los grupos y colectivos históricamente excluidos, como lo son jóvenes, mujeres y pueblos indígenas (Rodríguez, 2016). Los SETTA, por ejemplo, deben transitar desde la transferencia jerárquica de conocimientos hacia una nueva concepción de servicios orientados a las demandas de los productores.

En suma, no se trata de procesos unidireccionales, sino que más bien de procesos multidireccionales de aprendizaje, reproducción y perfeccionamiento de técnicas y saberes para ampliar las capacidades del productor hacia la creación y mantención de sistemas de transferencia, extensión y asistencia técnica (FAO, 2014a).

La innovación es un elemento que debe estar presente en los mecanismos institucionales referentes a los nuevos servicios rurales, de una forma que permita desbloquear el acceso de la agricultura familiar a procesos incluyentes de expansión y desarrollo (FAO, 2016d). Esta se ha presentado de forma incipiente en diversas experiencias de países de la región. Destacan unos pocos casos donde sectores →

productivos y sociales han liderado procesos conjuntos para lograr la reducción de la pobreza rural, como, por ejemplo la articulación entre los sistemas de protección social y los mecanismos de fomento productivo (que se discuten en el siguiente eje).

Estas innovaciones socioproductivas han tomado formas concretas en algunos países de la región. Por ejemplo, Perú implementa el programa Haku Wiñay/Noa Jayatai, en el que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) promueve el aprendizaje y asistencia técnica de actores comunitarios, la adopción de tecnologías sencillas y el desarrollo de planes de negocios para muchas familias rurales. Por su parte, desde 2016 Chile integró en el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social a los usuarios y prestaciones del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura, lo que ha permitido la utilización de los informes de clasificación socioeconómica¹ para facilitar el

¹ Esto permite verificar que la persona no posea activos superiores a 3 500 Unidades de Fomento (UF) y se encuentre en el grupo socioeconómico sujeto de atención (0% al 70% más vulnerable).

acceso a 39 programas y proyectos del INDAP a personas de hogares rurales pertenecientes al 70% más vulnerable (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018).

Junto a lo anterior, Echeverri y Sotomayor (2010) destacan, como política que ha promovido el desarrollo de economías sectoriales para el medio rural, la estrategia de desarrollo agrícola “verde” y agroexportador de Costa Rica y el enfoque de agronegocios impulsado por países como México y Brasil, en los que la mirada exportadora se combinó con programas específicos hacia la agricultura familiar. El énfasis destacado en ambas es el “empuje” que tuvo el sector de la agricultura, aunque apoyado por otras actividades económicas y sociales que conjuntamente buscan un mayor impacto sobre las dinámicas de los territorios rurales.

Un último ejemplo en esta línea, son los Centros de financiamiento para el desarrollo (CFD) liderados por la Secretaría de Desarrollo Económico de Honduras, programa en el que estos centros se establecen como una instancia de financiamiento y actividades del comercio local dirigida de forma especial a aquellas familias no elegibles por la banca tradicional.

RECUADRO 12. MÁS Y MEJOR INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA

Otro eje relevante para potenciar el sector agrícola rural es el fomento al acceso a la información para los productores (López, Salazar y de Salvo, 2017). A diferencia de los mercados ideales, los mercados reales son evidencia de que las dinámicas económicas distan de ser espacios en los que todos los agentes participan y compiten bajo las mismas condiciones. Por consiguiente, el acceso a la información puede constituirse como un medio importante para reducir las desigualdades de participación en los mercados.

La falta de información sobre la oferta, la demanda, la calidad y los precios de un producto puede propiciar que los ingresos de un productor se vean seriamente afectados. Por lo mismo, es deseable ampliar el foco de las estrategias para fomentar el acceso a la información, la que debe centrarse únicamente en información para la comercialización y el desarrollo de estrategias de negocios, sino que abarcar una gama más amplia de información para los pobres rurales, como sobre la calidad de los suelos, la variabilidad y los riesgos climáticos, entre otros. Estudios en Perú y Colombia (Nakasone 2014; Camacho y Conover, 2011) dan cuenta de que el mayor acceso a informa-

ción sobre las dinámicas de un mercado y mejores capacidades de asimilación pueden propiciar un mayor nivel de ingresos. En el caso analizado en Perú, el incremento constatado fue de aproximadamente 15% (Nakasone, 2014).

Sin embargo, en contextos rurales, la promoción de este eje se enfrenta a una serie de dificultades. En primer lugar, el deficiente acceso a servicios de tecnologías de la información y comunicación, lo cual está vinculado al menor grado de desarrollo de infraestructura. Si bien como se consignó en la primera parte del presente documento, el nivel de cobertura puede variar de acuerdo a cada país, lo cierto es que aún existe una amplia brecha entre territorios rurales y urbanos.

En segundo lugar, las generaciones mayores no necesariamente son receptivas a este tipo de propuestas, debido a brechas tecnológicas y hábitos enraizados culturalmente. Pese a ello, la recomendación que surge de la evidencia es la de persistir en este tipo de políticas, pues pueden repercutir en una mejor selección de los cultivos o emprendimientos.

RECUADRO 13. LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA AGRICULTURA

Las políticas orientadas a mejorar la productividad agrícola en las áreas rurales de la región son aún más importantes cuando se considera que el cambio climático tendrá en el futuro efectos perniciosos sobre estos sectores económicamente vulnerables (FAO, 2017c). El alza de las temperaturas ya produce sequías e inundaciones más intensas, así como otros fenómenos naturales que afectan directamente a los principales activos de la población asentada en estos territorios. Más aún, todos los pronósticos apuntan a que este es solo el inicio de este proceso, y que lo más probable es que la gravedad de dichos fenómenos naturales se intensifique.

En este escenario, más allá de la tarea pendiente en lo que respecta al manejo de riesgos tradicionales en el agro, si los Estados de la región no toman medidas para paliar los impactos del cambio climático, los ciclos de rezago y de pobreza rural se agudizarán.

Una política central en la materia es el desarrollo de seguros. Su objetivo es proteger al productor ante una serie de contingencias que pueden incidir de manera negativa en sus ingresos y productividad laboral (CEPAL, FAO e IICA, 2017), y permitir que los agricultores puedan contar con una cobertura multianual y a la vez restringida a períodos cortos. A diferencia de un subsidio, este enfoque tiene la ventaja de proteger a un productor cuya competitividad se vería afectada por factores ajenos a su control y no por negligencia o falta de previsión. Los seguros agrarios son mecanismos que reducen la incertidumbre en los ingresos de los agricultores y que fortalecen la resiliencia de los productores rurales (FAO, 2017c y 2018g).

Se trata de una propuesta de política pública probada en países desarrollados y del Norte. En la región, existen algunas iniciativas del tipo: hay países que han desarrollado esquemas de seguros, sean estos públicos o privados, orientados a proteger las operaciones agropecuarias¹. México, por solo citar un ejemplo, ha hecho importantes avances, elaborando e implementando diversos esquemas de seguro agrario².

Por su parte, en Brasil existe un mercado de seguros para las actividades que componen el mercado agrícola: agricultura, ganadería, acuícola y forestal. Para los fines del presente documento, conviene mencionar dos iniciativas públicas en las que el Estado administra los programas, subsidia las primas y asume los riesgos:

Garantía Cosecha es una iniciativa dirigida a agricultores muy pobres del nordeste del Brasil, territorio frecuentemente sometido a los efectos adversos provocados por inundaciones y sequías. En este esquema de protección los productores inscritos reciben el beneficio de la garantía por parte del Gobierno Federal. Para recibir el subsidio a la prima del seguro, los potenciales

beneficiarios deben certificar que sus cultivos se ubican entre 0,4 y 6 hectáreas, y que perciben ingresos inferiores a 1,5 del salario mínimo vital (CLAC y FAIRTRADE, 2016).

El Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF), cuyos beneficiarios en el 2010 se contabilizaban en aproximadamente 450 000, es un seguro multiriesgos que permite afrontar diversas adversidades: vientos fuertes, granizo, sequía, inundaciones, variaciones agresivas del clima, entre otras. En el caso del SEAF costeo agrícola, se proporciona cobertura de ingresos para cultivos que se financiaron con fondos del Programa Nacional de Agricultura Familiar. Se trata de una adhesión automática al seguro, en la que aproximadamente el 70% de la prima es asumida por el Estado (Zukowski s/f).

Adicionalmente, hay que destacar una corriente global de propuestas innovadoras de seguros agrícolas indexados que, tomando ventajas de la tecnología e información existente (imágenes satelitales, mediciones de temperatura del mar, información pluvial, etc.), plantean nuevos esquemas de menor costo —operativo y de distribución— que hacen viable la oferta privada de seguros de siembra, cosecha y comercialización, entre otros, y pública, y masiva, la de seguros catastróficos³.

Es necesario destacar que los seguros son relevantes para reducir los riesgos de pérdidas y facilitar una mayor inversión en la actividad, pero también para abrir opciones de crédito (de corto y largo plazo) para agricultores de distintas escalas y sus asociaciones, sin los cuales es prácticamente imposible sostener procesos de inversión y capitalización. Además, los seguros juegan un papel central en la reducción de la vulnerabilidad de los hogares que dependen del agro y para evitar la ampliación de la desigualdad entre los hogares que, luego de un evento inesperado y adverso, se ven perjudicados al grado de caer en una aún mayor pobreza y ser todavía más vulnerables.

Con el objetivo de lograr que todos los servicios señalados previamente tengan una lógica inclusiva, se recomienda incorporar también un enfoque de género en su diseño e implementación, de modo tal que las mujeres logren beneficiarse (FAO, ABC, y SEAD, 2017)

Asimismo, además de una perspectiva de género, bajo la lógica que “nadie se quede atrás” de las dinámicas del desarrollo económico y social, también es necesario incluir variables étnicas en el diseño de políticas agroalimentarias, especialmente cuando estas minorías se encuentren en una situación de extrema pobreza que les impida una adecuada alimentación. Un ejemplo a seguir, para poblaciones vulnerables, es la implementación de una estrategia de recuperación de los medios de subsistencia —promovida y respaldada por el gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)— como la que se aplica en Colombia, y cuyos beneficiarios son las comunidades Wayuú afectadas por el Fenómeno del Niño.

1 Para una revisión de la experiencia en la región, ver Hatch, Núñez y Vila (2015) o el reporte del IFC del Banco Mundial al respecto (disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/eb535e00426a2b4cbba6bf0dc33b630b/Agricultural_insurance_in_LAC_2010.pdf?MOD=AJPERES)

2 Ver detalles en: <https://www.gob.mx/agroasemex>

3 Hay varias redes de seguimiento a estas experiencias, con ejemplos en marcha en la región y fuera de ella. Ver, por ejemplo: Carter et al. (2017).

2. PROTECCIÓN SOCIAL AMPLIADA

En el Capítulo 1 de este documento se expusieron los factores que propiciaron el descenso de los niveles de pobreza rural en América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas: la conjunción del “efecto crecimiento” y el “efecto distribución”. En este sentido, si bien durante el siglo XXI el “efecto crecimiento” fue el factor central en la reducción de la pobreza, toda vez que redundó en la generación de empleos y el incremento de los ingresos monetarios, el “efecto distribución” cobró mayor relevancia cuando se detuvo el impulso generado sobre la economía por el boom del precio de los *commodities*. De todos modos, aun cuando dicho efecto estuvo activo, el “efecto distribución” fue particularmente relevante para aquellas poblaciones rurales con escasa conexión con los mercados.

Por ello es posible afirmar que la historia reciente de América Latina y el Caribe demuestra que, si bien es de vital importancia promover el crecimiento económico para reducir la pobreza, no basta solo con eso. En dicho contexto, la noción de protección social adquiere mayor relevancia en la medida que alude a un “conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales de la inseguridad alimentaria y la pobreza mediante la protección y la promoción de los medios de vida” (FAO, 2017a, 6).

La protección social ha sido cuestionada por algunos sectores políticos debido a que supuestamente genera: reducción en la acumulación de capitales, dependencia del accionar del Estado y desincentivos para el emprendimiento personal (Alesina y Perotti, 1997). Críticas que, a grandes rasgos, consideran que dichos tipos de intervención estatal fomentan ciudadanos pasivos y castiga a quienes han presentado mayor capacidad de inserción en las dinámicas del mercado.

Sin embargo, la amplia evidencia disponible a nivel internacional indica que las medidas e instrumentos de protección social, pueden generar un efecto positivo no solo en la vida de los receptores, sino incluso en el crecimiento económico (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013). Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden generar un efecto dinamizador la agricultura, una de las principales fuentes de ingresos de las economías rurales, en tanto fomentan la inversión y la acumulación de activos agrícolas. La experiencia de los países de América Latina y el Caribe, así como los del África Subsahariana, confirman la validez de este círculo virtuoso (Bastagli, Hagen-Sanker, Harman, Barka, Sturge y Schmidt, 2016; FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016).

Los mecanismos de protección social son heterogéneos y su lógica de acción trasciende la mera protección contingente y reactiva. La protección social puede incrementar y fortalecer las inversiones productivas, como el uso más productivo de la tierra, la adquisición de herramientas e implementos, así como también el tiempo dedicado al trabajo productivo en la propia finca (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013). Asimismo, cuando estas políticas de protección

social están unidas a prácticas para la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales, las capacidades de resiliencia de la población se fortalecen. Por último, el flujo de capitales vinculados a estos mecanismos logra efectos dinamizadores en las economías locales.

Si bien la evidencia ha demostrado que los programas de transferencias monetarias representan un paso importante en el desarrollo rural, en tanto permiten garantizar un nivel mínimo de ingresos económicos, de desarrollo de capacidades y de acumulación de capital humano (Bastagli et al., 2016), no bastan para crear las condiciones que permitan a los pobladores de estos territorios insertarse con efectividad en las dinámicas productivas y de mercado.

En razón de lo anterior, a partir del siglo XXI la protección social en las zonas rurales de América Latina y el Caribe ha estado asociada básicamente a la presencia de programas de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas)²⁵ focalizados en hogares con población vulnerable (extremadamente pobres, con niños y, en algunos casos, con adultos mayores o desplazados)²⁶. Sin embargo, la discusión actual sobre la protección social en la región y en el mundo²⁷, sobre todo en lo que respecta a contextos rurales, ha comenzado a experimentar un cambio de paradigma: además del fortalecimiento del capital humano, la reducción de la vulnerabilidad y la protección del consumo básico, hoy se admite el rol de los programas sociales para desencadenar potenciales procesos de inclusión económica y productiva de los hogares participantes. La adhesión a un programa de protección social ampliada implica perseguir objetivos de inclusión económica.

La región cuenta con promisorias iniciativas de protección social, complementadas por programas de fomento productivo, en territorios y sectores vulnerables. En base a estas experiencias, la FAO propone la “protección social ampliada”, es decir, protección social con inclusión productiva, como uno de los ejes a profundizar en cualquier esfuerzo orientado a eliminar la pobreza rural.

Por consiguiente, el actual contexto de estrechez fiscal no

25 Hoy en día, existe un debate abierto a nivel global sobre el valor y los costes de las condicionalidades, especialmente en contextos rurales y para las mujeres, en donde la oferta de servicios de salud y educación aun pueden presentar niveles de cobertura y calidad subóptimos, y las condicionalidades pueden acrecentar las brechas de género mediante la sobrecarga de trabajo de las mujeres.

26 Entre 1996 y 2015, el gasto público de los Estados de la región (18 países) en programas de transferencias monetarias condicionadas se incrementó de manera exponencial. Así, mientras en 1996 el monto destinado fue prácticamente insignificante, en el 2015 la cifra registrada fue de aproximadamente 20 162 millones de dólares corrientes, es decir, un 0,33% del PIB regional del mismo año (Cecchini y Atuesta, 2017). Incluso, en el 2014 se alcanzó una inversión sin precedentes en programas de transferencia condicionada: 23 514 millones de dólares corrientes, que equivalieron aproximadamente al 0,38% del PIB, atendiendo a más de 130 millones de personas en la región.

27 Ver por ejemplo la propuesta de la Partnership for Economic Inclusion en el marco de la unidad de Trabajo y Protección Social del Banco Mundial (<https://www.jobsanddevelopment.org/pei/>)

RECUADRO 14. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ACCIONES VINCULADAS

La noción de protección social alude a un conjunto de acciones orientadas a aliviar la pobreza de los sectores vulnerables y proteger el crecimiento económico. A nivel rural, es posible reconocer una heterogeneidad de enfoques de protección social, así como articulaciones con otras dimensiones del desarrollo territorial. En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) promueve a nivel internacional los siguientes pilares de la protección social y sus acciones vinculadas.

Las experiencias a nivel mundial denotan que la protección social puede contribuir al desarrollo y bienestar de una población, pero que, si no está articulada con otras

medidas, no contribuyen a una reducción efectiva y sostenible de la pobreza rural. En consecuencia, las políticas implementadas en la materia deben garantizar nexos con la seguridad alimentaria, la nutrición, y actividades económicas agrícolas y no agrícolas para bridar su sostenibilidad. Vale decir, una protección social integrada.

Por consiguiente, solo la interrelación de protección social, seguridad alimentaria, nutrición, gestión de los recursos naturales y factores rurales favorables (las precondiciones del desarrollo vinculadas a la infraestructura social y productiva), garantizan el fomento de medios de vida rurales resilientes y sostenibles (FAO, 2017a y 2017d).

FIGURA 4. PILARES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Cecchini y Martínez (2011)

debería ser una invitación a reducir el interés por invertir en este eje. Todo lo contrario. Los esfuerzos deben estar enfocados en un uso más eficiente del presupuesto público y en la promoción de sinergias con los sectores productivos y ambientales. Porque si se retrae la cobertura de estos programas, se corre el riesgo de que la precariedad social

y económica en los territorios rurales se acentúe y genere trampas de pobreza imposibles de revertir. Así, aunque la protección social por sí sola no es suficiente para la erradicación sostenible de la pobreza, sí es un elemento imprescindible en cualquier estrategia que apunte a ello.

RECUADRO 15. PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR

En América Latina y el Caribe, más de 74 millones de niños y niñas cuentan con alimentación escolar (PMA, 2017). Esto ofrece una oportunidad valiosa para transitar del viejo modelo centrado en la retención escolar junto a la entrega estandarizada de alimentos hacia un modelo de escuelas vivas y sostenibles, en donde en una sola política se integre la educación nutricional, el consumo de alimentos saludables, el reconocimiento de las culturas alimentarias locales y la relación con el entorno mediante compras públicas locales a la agricultura familiar. Innovaciones de alto alcance como estas son un ejemplo concreto de como poner en práctica el concepto de “protección social ampliada”.

En la medida que se promueve la organización de la agricultura familiar y se logran crear mercados preferenciales para sus segmentos más vulnerables, estos programas de protección social no sólo impactan positivamente la seguridad alimentaria y nutrición y educación de los menores participantes en el componente de alimentación y extensión nutricional, sino también contribuyen a generar un efecto protector y promotor sobre la población rural dependiente de la agricultura, estabilizando sus ingresos, creando un horizonte de certidumbre para estrategias más rentables de producción y comercialización, y favoreciendo la cohesión social en las comunidades. Todos ellos, objetivos de máxima importancia estratégica para la reducción de la pobreza rural.

Una experiencia destacada en la región es la del Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de Brasil, cuyo referente establecido por ley marcaba un mínimo de 30%

de compras a la agricultura familiar, dando además prioridad a los agricultores familiares inscritos en CadÚnico con derecho a las transferencias Bolsa Familia. Durante los últimos años, varios países de la región han avanzado en normativas, políticas, programas y proyectos para fortalecer estos esquemas. En Paraguay se aprobó la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario en el 2014, lo que permitió pasar de un presupuesto de 69 millones de dólares en 2012 a 102 millones en 2017 (FAO, 2018h); Guatemala aprobó en el año 2017 una ley específica de alimentación escolar que contempla la promoción de la agricultura familiar (Congreso de la República de Guatemala, 2017); mientras que en Chile, desde el año 2016, la política de compras locales de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) establece que, del gasto en insumos alimenticios que realizan las concesionarias, una cuota mínima debe provenir de productores locales (15%) o de zonas rezagadas (10%), y que cuando se trate de insumos agropecuarios deberán corresponder a productores de la agricultura familiar campesina, calificados como tales por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (INDAP, 2018a).

Durante los últimos años la FAO, a través de un proyecto regional financiado por el Gobierno de Brasil ha apoyado a 17 países de la región en el fortalecimiento de un modelo de escuelas sostenibles para la alimentación escolar, incluyendo esquemas de compras públicas locales. En cada país, el proyecto implementa experiencias modelo junto a asesoría técnica al más alto nivel para consolidar estas políticas (FAO, s/f).

2.1. SINERGIAS PÚBLICAS PARA UNA PROTECCIÓN SOCIAL AMPLIADA

Una razón sustantiva para que las medidas de protección social sean complementadas con iniciativas de inclusión productiva es la de potenciar el impacto económico y productivo de la intervención social y la sostenibilidad de los resultados positivos. Por ello, para hacer posible una protección social ampliada es importante definir las sinergias relevantes para cada contexto, los medios de vida de los participantes de dichos programas y sus respectivas capacidades económicas.

En esta línea, en Perú se ha implementado Haku Wiñay, un programa cuyos objetivos son fortalecer los sistemas de producción familiar en el campo, impulsar la vivienda saludable mediante la dación de cocinas y fortalecer emprendimientos locales. Debido a que se encuentra diseñado para asistir a población rural en condiciones de pobreza, este programa emplea la base de datos del programa de transferencias monetarias condicionadas Juntos, con lo

que se consolidan los primeros espacios de sinergia entre iniciativas públicas de promoción de pequeña agricultura y de protección social. Se trata de un ejemplo de complementariedad entre diferentes políticas públicas.

Como primer impacto de esta sinergia se puede mencionar el incremento de los ingresos (Escobal y Ponce, 2016), indicador fundamental para la medición de la pobreza monetaria. Este incremento puede provenir de tres fuentes principales: las actividades agropecuarias, las transferencias condicionadas y los réditos obtenidos de los emprendimientos que impulsa Haku Wiñay. Obviamente, el impacto es más sustancial si los tres factores inciden de manera simultánea en una misma familia o comunidad.

La complementariedad también presenta efectos psicológicos positivos en la población beneficiada. La promoción de pequeños emprendimientos orientados a diversificar las capacidades productivas de la población rural repercute en actitudes y sensaciones de empoderamiento (Heredia, 2016) en un sector que ha sido relegado históricamente de las dinámicas económicas y políticas. Lejos de fomentar hábitos de pasividad y dependencia, la sinergia entre protección

social —la cual dota al beneficiado de una mayor capacidad de gasto y seguridad económica— e inclusión productiva puede propiciar proactividad y capacidad de agencia.

Sin embargo, así como las políticas pueden tener incidencia en las actitudes y comportamientos de la población, también es importante recordar que la implementación de las iniciativas públicas presenta restricciones cognitivas y organizacionales (Dussauge, 2012) según el contexto social en el que se apliquen.

En ese sentido, la promoción de emprendimientos en zonas rurales suele presentar a la asociatividad como requisito para garantizar mayor capacidad de producción y, por extensión, de negociación. Esta variable puede convertirse en una limitación a superar por los programas sociales que apuestan también por la inclusión productiva. ¿Por qué?

En el desarrollo de Haku Wiñay se han detectado ciertas resistencias a participar en asociaciones debido a la desconfianza imperante entre los pobladores participantes en dicho programa. Se trata de una desconfianza típica de los contextos con reducido capital social (Heredia, 2016), y no de un rasgo exclusivo de la población beneficiaria del programa. Es un patrón persistente en diferentes territorios y países. Por ejemplo, los programas de desarrollo alternativo implementados en ámbitos rurales y generalmente pobres de los países productores de droga —Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México, Perú— también han afrontado dichas dificultades en la promoción de la asociatividad. Superar este factor constituye uno de los retos en la aplicación de estos programas.

El éxito o fracaso del programa puede depender de la capacidad de las intervenciones de generar los incentivos y convencer a la población rural de que su participación en cooperativas y asociaciones —en determinados contextos, cadenas de valor o territorios— puede repercutir, de manera positiva, en sus ingresos económicos y capacidades productivas.

Otro caso de complementariedad entre programas de diferentes sectores se dio en Brasil. Mientras que, por un lado, el programa Bolsa Familia brindaba ayuda financiera a los sectores económicamente más vulnerables mediante transferencias condicionadas, la estrategia Brasil sem Miséria (BSM) asistía a un sector de esta población beneficiaria con el fin de fortalecer sus capacidades de producción.

En contextos rurales, el BSM promovía el acceso de población extremadamente pobre a servicios sociales fundamentales —como alcantarillado, agua y educación— además de ofrecer cursos de capacitación y semillas mejoradas para garantizar la seguridad alimentaria familiar y mayores ingresos.

La dinámica, sinergia y planteamientos de los programas expuestos concuerdan con los lineamientos generales del Marco de Protección Social de la FAO (FAO, 2017a). En estos casos, las medidas de protección social trascienden la función de protección y prevención de dichos programas, pues pretenden promover y consolidar capacidades productivas de sectores vulnerables y tradicionalmente relegados.

Las acciones de protección social, en conjunción con po-

líticas públicas orientadas a generar factores rurales favorables —como el acceso a servicios de comercialización y extensión agrícola, a la tierra, a las finanzas rurales y a los mercados—, contribuyen a propiciar medios de vida rurales resilientes y sostenibles (FAO, 2017a).

Ahora bien, a pesar de la tendencia creciente de los Estados de América Latina y el Caribe por destinar mayores fondos a estos programas, la evidencia indica que los esfuerzos aún resultan insuficientes para asistir a toda la población que debería ser beneficiaria. Los avances, y ejemplos de éxito no han impedido que, en general, la discusión y las prácticas sobre esta noción de protección social ampliada continúen siendo abordadas de forma sectorializada.

De acuerdo con Faret (2018), según la experiencia reciente de la región es posible encontrar políticas de alta “profundidad”, en cuanto a su alcance sobre la pobreza rural, que buscan implementar un paquete de acciones más o menos integral desde el sector social. No obstante, dicha profundidad, expresada en términos de cobertura, a menudo carece de “amplitud”, debido a las inercias y a la cultura del sector social, que lucha técnica y operativamente por implementar medidas de inclusión productiva relevantes a nivel del hogar (campo tradicionalmente fuera de su experticia), sin generar acciones de alto impacto a nivel de organizaciones y territorios en coordinación con otros sectores. Tal es el caso de las acciones de los ministerios o autoridades de desarrollo social, cuya fortaleza es precisamente la cobertura de la población en situación de pobreza, y su debilidad, el hecho de que la inclusión productiva no cae en su área de experticia o no esté dentro de sus competencias.

Un segundo posible escenario es el caso contrario: pueden existir políticas y estrategias de gran “amplitud” (en cuanto se predisponen de acciones en distintos sectores, con la participación de instituciones especializadas en atender a distintas unidades de intervención y sus necesidades), pero poco “profundas”, en tanto las instituciones involucradas atienden inercialmente a sus distintos públicos objetivos, sin consideraciones respecto a la pobreza rural y sus trayectorias. Ello limita la capacidad de que los hogares pobres rurales accedan a rutas de doble inclusión de forma articulada. Un ejemplo común son las tensiones experimentadas a lo largo de toda la región por los ministerios de agricultura y medioambiente cuando son interrogados por su rol frente a la pobreza rural.

En efecto, los ministerios de agricultura se ven tensionados entre la vocación agroexportadora —centrada en la producción de gran escala e intervenciones “en la industria” para los agricultores consolidados y las empresas agrícolas de gran tamaño— y las acciones sobre las unidades productivas de la agricultura familiar de transición y subsistencia. Si bien estas últimas han tomado fuerza en los últimos años, aún no logran articularse técnica y operativamente con los sistemas nacionales de protección social.

Por su parte, los ministerios de medioambiente se ven tensionados entre la visión conservacionista de la naturaleza y la visión ecosistémica, en la que se permite el manejo sostenible de los recursos naturales mediante mecanismos de gobernanza responsable e incluyente y la incorporación de

actividades sociales y económicas. Ello genera el potencial de desarrollar innovaciones específicas en el campo de la protección social y articularlas con las políticas de reducción de la pobreza rural y de desarrollo territorial.

Un tercer escenario posible es la falta de “amplitud” y “profundidad”. Esto ocurre cuando la erradicación de la pobreza rural no ha sido incorporada como un problema público para ser sujeto de decisión e inversión y, por ende, se llega a reduccionismos sobre la problemática, como la creencia de que la pobreza rural puede ser manejada solo por medio de las transferencias monetarias o el crecimiento económico general.

Por ello, para potenciar las acciones orientadas a una protección social ampliada, se hace necesario articular acciones que permitan ganancias en “profundidad” y “amplitud”, mediante intervenciones en diferentes niveles, con la participación de distintos actores, lo cual implica que, para evitar la atención disgregada, deben existir vasos comunicantes en los niveles técnico y operativo que garanticen el tránsito desde las intermitencias producto de la fragmentación hacia “trayectorias” integradas de atención.

De otro lado, una mención especial merece el fortalecimiento de registros únicos de alcance nacional que identifiquen destinatarios de políticas sociales: de individuos, hogares y unidades productivas. Dichos registros deben ser capaces de medir, registrar y seleccionar a la población rural²⁸.

28 Para lo cual es imprescindible contar con sistemas de identificación de la población consolidados y accesibles, idealmente digitales para permitir procesos de verificación de identidad en

En la mayor parte de los casos esto no implica la eliminación de otro tipo de registros y medios de selección usados para la gestión de políticas sectoriales, sino el fortalecimiento de un verdadero Sistema Nacional de Protección y Promoción, mediante la interoperabilidad técnica y operativa de distintas fuentes registrales sectoriales²⁹. En este sentido, interesa sobremanera el vínculo de los sistemas de información relacionados con la gestión de políticas para la agricultura familiar y los sistemas propios de la protección social. Este tipo de estrategias requiere de esfuerzos graduales pero sostenidos y de liderazgo político al más alto nivel.

Además de su utilidad para la focalización, el uso de una misma base de datos permitirá luego tener certeza sobre la medida en que los programas permitieron no solo mejorar los ingresos y las capacidades de las familias ubicadas en las zonas rurales —así como los beneficios derivados de ello—, sino también en qué medida se crearon las condiciones para que dichas poblaciones lograran insertarse en dinámicas productivas que les permitan autosostenerse en el mediano y largo plazo.

tiempo real. Estos sistemas son centrales para lograr transparencia, justicia y equidad. Hay un programa global promoviendo este tipo de sistemas como base fundacional para la mejor implementación de políticas públicas (<http://id4d.worldbank.org>)

29 Hay buenos ejemplos de este tipo de registros en la región: Cadastro Único de Brasil, el registro de beneficiarios de Próspera en México, el trabajo a partir del SISBEN en Colombia o el Sistema de Focalización —Sisfo— del Perú.

RECUADRO 16. LA PREVIDÊNCIA RURAL EN EL BRASIL

En América Latina y el Caribe, en 2015, solo el 22% de la población rural estaba afiliada a un sistema de pensiones (CEPAL, 2018). Porcentaje considerablemente menor que el 54,7% a nivel urbano. Otra muestra más del desequilibrio rural urbano en la región.

En ese sentido, Previdência Social Rural, implementado en Brasil, que contempla el acceso a pensiones, representa uno de los principales derechos sociales obtenidos por los trabajadores rurales en el país sudamericano, tras años de demandas y presiones por parte de la sociedad civil hacia los sucesivos gobiernos. Así fue desde 1960 hasta 1988, cuando la masa laboral rural fue incluida en el Régimen General de Seguridad Social consignado en la Constitución Federal del mismo año (CONTAG, 2016). Este hecho denota la importancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de inclusión de la población rural en las políticas nacionales (FAO, 2018a).

En el 2016 se registraron aproximadamente 9,5 millones de personas con acceso a servicios de previsión en el ámbito rural (Lima, 2016). Un incremento importante des-

de el 2002, cuando había aproximadamente 7 millones de beneficiarios.

La importancia de la Previdência Rural para las familias rurales, y en especial para la agricultura familiar, no solo radica en ser una fuente de ingresos para la subsistencia. Las pensiones obtenidas también están orientadas a actividades productivas, ya sea para el pago de servicios o para fortalecer activos (CONTAG, 2016). Elemento clave para la seguridad alimentaria del Brasil, pues estas familias son de las principales abastecedoras de alimentos (representan el 87% de la producción de mandioca, el 70% de la producción de frijoles y el 58% de la producción de la leche).

Estos mecanismos de protección social no solo brindan seguridad a las poblaciones rurales, sino que de manera indirecta las poblaciones urbanas también se ven beneficiadas. Se trata, pues, no solo de un tema de justicia social, sino que la protección pensionaria tiene también un trasfondo económico relevante.

3. GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

En las zonas remotas y frágiles de las zonas rurales de la región existe una alta incidencia de la pobreza, lo que constituye “trampas” que obstaculizan el desarrollo de la población asentada en estas zonas, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, si los activos naturales se encuentran degradados, la viabilidad económica de dichas poblaciones se ve amenazada en el mediano y largo plazo, pues la población rural es más dependiente del uso de recursos naturales. En segundo lugar, porque debido a su lejanía, se intensifican las dificultades para acceder a mercados nacionales e internacionales (Barbier, 2012). De esta forma, ambas condiciones consolidan un círculo vicioso que perpetúa la exclusión y la pobreza.

Las áreas ecológicas frágiles y remotas constituyen una realidad para un amplio grupo de pobladores rurales en situación de pobreza. Pese a ello, los esfuerzos desde los Estados para atender a las poblaciones ahí asentadas no se han caracterizado por guardar correspondencia con la dimensión del problema. Sin embargo, hay algunas lecciones que son de utilidad para diseñar políticas públicas focalizadas en estas poblaciones. Para empezar, tomar en cuenta sus características y las de su entorno, permiten generar procesos de resiliencia y adaptación, pero también identificar nuevas oportunidades de desarrollo a partir de las características ambientales de su entorno (programas de pago por conservación y/o preservación de recursos naturales, etc.).

América Latina y el Caribe es considerada una “superpotencia de la biodiversidad” (PNUD, 2013), debido a sus múltiples climas y a la abundante variedad de especies de fauna y flora asentadas en su extenso territorio. Cada vez

existe mayor grado de conciencia de que las actividades económicas rurales, como la agricultura y la ganadería, se benefician de la buena calidad de los ecosistemas para su adecuado desarrollo, y que para ello se requiere un uso adecuado de los recursos hídricos y de los suelos (FAO, 2014c).

Sin embargo, el uso de los recursos naturales ha implicado, en múltiples oportunidades, efectos nocivos que han afectado a los ecosistemas locales. Su explotación irracional ha tenido un impacto irreversible que afectará uno de los principales activos de América Latina y el Caribe: la deforestación y contaminación que afectan a las especies que habitan en estos territorios. Ahora bien, en la misma región hay casos exitosos de recuperación de la biodiversidad y promoción de la resiliencia en territorios rurales. Entre ellos, el cantón de Hojanca situado en Costa Rica puede ser considerado un caso paradigmático (Tekelenburg y Ríos González, 2009) (Ver Recuadro 17).

3.1. FORTALECER LA RESILIENCIA DE LAS POBLACIONES RURALES

Los choques y riesgos presentes en el mundo rural tienen impactos asimétricos entre la población y los territorios. Los hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema son especialmente vulnerables a sufrir impactos negativos.

Las personas en situación de pobreza en zonas rurales tienen a tener un bajo acceso a la protección social, seguros y otros instrumentos sociales, productivos y ambientales que pueden ayudar a mitigar los riesgos y desarrollar su capacidad de adaptación. La carencia de mecanismos de resiliencia aumenta la probabilidad de que los choques empujen a los hogares a la pobreza o a niveles más severos de la

RECUADRO 17. EL CASO DEL CANTÓN DE HOJANCA DE COSTA RICA

Entre las décadas de los 50 y 60 del siglo pasado, debido a la demanda internacional de bienes ganaderos y al incremento poblacional, en el cantón de Hojanca tuvo lugar un agresivo proceso de deforestación, reduciendo la extensión del bosque local y la fertilidad de las tierras, lo cual derivó inevitablemente en una merma en la productividad y una caída en los ingresos por hectárea.

Posteriormente, en la década de los 70, la demanda por productos ganaderos disminuyó, y con ella los empleos y los ingresos del territorio. Así las cosas, el Estado costarricense inició un plan de recuperación de la zona, mediante incentivos de reforestación y pago por servicios ambientales a los pobladores locales.

En 1997 se implementó el Pago por Servicios Ambientales (PSA), por el cual se transfiere dinero a los productores locales a cambio de hectáreas reforestadas, del uso responsable del suelo y del mantenimiento de la

estética del territorio (Tekelenburg y Ríos González, 2009). Asimismo, se impulsó un proceso de diversificación productiva mediante el fomento de la silvicultura responsable, la producción agraria orgánica con importantes nichos de mercado a nivel internacional, y el turismo verde, una de las principales actividades económicas del país centroamericano. Actualmente, los bosques promovidos fungen como extensión de bosques naturales, y propician el tránsito de animales en el territorio.

El caso del cantón de Hojanca demuestra que políticas integrales y de largo aliento pueden ayudar a consolidar la resiliencia y fomentar un cambio de conciencia en los hábitos locales referidos al aprovechamiento de recursos naturales. Si la mirada de preservación y sostenibilidad es acompañada de una complementaria, que implique su puesta en valor, los países de la región pueden convertir lo que hoy es un problema en una gran oportunidad.

misma, reforzando además la transmisión intergeneracional e intraterritorial de la pobreza. Por lo tanto, de no mediar políticas intersectoriales capaces de generar mayores niveles de resiliencia, los distintos tipos de choques afectarán gravemente los medios de subsistencia de la población y, con ello, la capacidad real de reducir de manera sostenida la pobreza rural de los países de la región y alcanzar las metas de los ODS.

Las personas con medios de subsistencia resilientes, por otra parte, están mejor capacitadas para evitar y reducir el impacto de desastres en sus vidas, pudiendo también soportar mejor el daño, recuperarse y adaptarse cuando los desastres no pueden ser evitados (FAO, 2016e), proveyendo a los países de condiciones más sólidas para la reducción sostenible de la pobreza. En este sentido, dado que en América Latina y el Caribe y el mundo la gran mayoría de los pobres rurales dependen de la agricultura y la estabilidad de los activos naturales, es fundamental entender el tipo de choques y riesgos que enfrenta esta rama de actividad y los efectos negativos que tiene sobre la población. Diferentes tipos de choques requieren distintos tipos de políticas.

Por un lado, las amenazas naturales y desastres vinculados al clima pueden generar pérdidas económicas en la agricultura, afectando el crecimiento económico estable en países de ingresos bajos y medios, y erosionando las ganancias económicas y los medios de subsistencia de las comunidades rurales vulnerables. En América Latina y el Caribe, en el período 2005-2015 el sector agrícola absorbió daños y pérdidas vinculadas a desastres naturales por un aproximado de 22 mil millones de dólares (FAO, 2018i), afectando los ingresos de hombres y mujeres productores y jornaleros.

En segundo lugar, las crisis en las cadenas alimentarias también pueden tener efectos devastadores sobre la pobreza rural. En efecto, existe a nivel global y regional un incremento importante del número de brotes de plagas y enfermedades transfronterizas en plantas y animales, con efectos altamente negativos sobre la salud humana, los medios de subsistencia agrícolas, las economías nacionales y los mercados mundiales. Para dar una idea de la magnitud del problema, el 70% de los pobres extremos a nivel mundial dependen del ganado y el pastoreo para sostener su consumo de alimentos, ingresos y medios de subsistencia (FAO, 2018i).

Un tercer tipo de amenaza a los medios de subsistencia de los pobres rurales está dado por las crisis prolongadas las cuales se originan a partir de una combinación compleja de factores humanos y peligros naturales, largas crisis agroalimentarias, quiebres en los medios de subsistencia, insuficiente gobernanza y capacidad institucional. En América Latina y el Caribe, el caso especial de Haití, algunos territorios del corredor seco de Centroamérica, la Guajira colombiana, y otros espacios con altos niveles de hambre, inseguridad alimentaria y/o violencia pueden ser sujetos de una atención especial desde un enfoque de resiliencia para crisis prolongadas.

De acuerdo con el enfoque de resiliencia de la FAO (2016e), se necesitan políticas diferenciadas a nivel nacional para abordar estos tres tipos de choques y riesgos. El alcance y naturaleza de las estrategias nacionales de resiliencia dependerán de la estructura de riesgos y necesidades de cada

población en pobreza rural. De todos modos, es posible establecer dos desafíos transversales a los países de la región. Por un lado, romper la división entre la asistencia humanitaria internacional y las políticas y programas de protección social y desarrollo productivo a nivel nacional, de forma de establecer rutas integradas de respuesta oportuna ante desastres, protección social y rehabilitación temprana, el fortalecimiento de los medios de subsistencia, y la dotación de activos territoriales. Lograr lo anterior también dotará de mayores niveles de efectividad y eficiencia a la asistencia oficial al desarrollo recibida en esta área.

Un segundo desafío tiene que ver con el objetivo de que los instrumentos que fortalecen la resiliencia dejen de ser un bien escaso al que solo acceden los segmentos mejor conectados con dinámicas de mercado, con menor aislamiento territorial y con mejor posicionamiento político local, e integrar efectivamente estos instrumentos en el marco de políticas integrales de reducción de la pobreza rural, fortaleciendo su vínculo con los sistemas de protección social, la gestión sostenible de los recursos naturales y la inclusión productiva.

En concreto, se proponen cuatro grandes áreas de políticas para fortalecer la resiliencia de los hogares y unidades productivas en situación de pobreza rural: gobernar los riesgos; fortalecer el monitoreo y alerta temprana de riesgos de desastres y crisis; reducir la vulnerabilidad de individuos y comunidades; y, por último, obtener una mayor preparación y respuesta ante emergencias (FAO, 2016e).

El primer eje de acción hace referencia a la gobernanza misma de los riesgos. Hace falta superar las inercias y las visiones parciales en torno a la resiliencia en todos los niveles con políticas habilitadores y adecuadas, estructuras institucionales, capacidades de coordinación y financiamiento para la reducción del riesgo de desastres y el manejo de crisis a nivel local, nacional y mundial.

En segundo lugar, el fortalecimiento del monitoreo y la alerta temprana de riesgos de desastres y crisis implica el aumento de capacidades de predicción de los eventos críticos, su probabilidad de ocurrencia y los posibles efectos de los mismos en los medios de subsistencia rurales. El logro de esto último es fundamental para que los Estados puedan generar alertas oportunas que informen decisiones precisas a nivel institucional y comunitario.

El tercer eje de intervenciones es de relevancia directa para la pobreza rural, en cuanto busca reducir las vulnerabilidades de individuos y comunidades atacando sus causas. Este campo de intervenciones incluye acciones ligadas al acceso seguro y la gestión responsable de los recursos naturales (agua, tierras, bosques, recursos pesqueros)³⁰ y otros activos de importancia, como la energía y servicios básicos; la promoción y expansión de técnicas de manejo sostenible de

30 El cambio climático, la degradación de tierras, la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales y la biodiversidad, son parte de las mayores causas de vulnerabilidad de los medios de subsistencia de las poblaciones rurales, especialmente de pueblo indígenas, pastores y comunidades forestales y pesqueras, quienes usualmente están entre los más pobres y marginados de las sociedades rurales de la región.

recursos naturales; la promoción de la agricultura sensible al clima y la agroecología; y los servicios ambientales. La implementación de estas medidas no solo reducirá la probabilidad de que algunos de estos eventos críticos ocurran (por ejemplo, un manejo sostenible de bosques y cuencas podría prevenir inundaciones y deslaves), sino que también podrían mitigar sus impactos negativos sobre la población.

Al respecto, resulta clave que en el marco de políticas amplias de reducción de la pobreza rural este eje de acción se vincule con los sistemas nacionales de protección social. A través de la disminución de las restricciones de liquidez, la entrega de insumos productivos complementarios a las transferencias y la provisión de mensajes y asistencia técnica, los programas integrales de protección social pueden contribuir a: minimizar estrategias negativas de manejo de riesgos, como la descapitalización en herramientas, insumos y activos, la implementación de estrategias productivas poco rentables y de bajo riesgo, y el trabajo infantil; responder y adaptarse a impactos negativos relacionados a los riesgos agroclimáticos; y a la disminución de las barreras económicas para acceder a otros mecanismos de gestión de riesgos, como los mecanismos de seguro y la diversificación de las fuentes de ingresos.

Por último, el cuarto eje refiere a obtener una mayor preparación y respuesta ante emergencias. Las medidas de reducción de la vulnerabilidad no siempre pueden evitar las crisis, por lo que cuando estas se manifiestan y azotan a los hogares y unidades productivas en situación de pobreza rural, es necesario tener una capacidad de respuesta rápida y efectiva para salvar vidas y medios de subsistencia, y reducir el impacto de estas crisis. En este sentido, en el contexto latinoamericano se requiere generar sistemas de protección social reactivos a emergencias, estrechamente coordinados y articulados con los sistemas nacionales de defensa civil. En el logro de la construcción de estas plataformas nacionales resulta importante desarrollar análisis y evaluaciones específicas sobre las vulnerabilidades de los pobres rurales en distintos contextos territoriales e integrarlos en los sistemas de alerta y acción temprana. Un caso altamente destacado de la región es el desarrollo del Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) por parte del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) del Gabinete Social de República Dominicana, el que cuenta con información sobre las vulnerabilidades climáticas desagregadas a nivel de hogar.

Así, en los sistemas de protección social se pueden incluir acciones como la respuesta oportuna, efectiva y eficiente a los fenómenos meteorológicos extremos; mecanismos de implementación flexible (aumento de cobertura, aumento de montos y calidad de prestaciones, articulación con el tercer sector) para dar respuesta oportuna a eventos críticos; la inclusión de planes de acción temprana y fondos de contingencia activados por sistemas de alerta temprana; y la implementación de programas de empleo temporal para aumentar los ingresos de los hogares y la diversificación de los medios de subsistencia.

Por su parte, en un enfoque de doble vía las intervenciones agrícolas pueden contribuir a la rehabilitación temprana después de cada choque, ya sea a través de programas de ayuda humanitaria o estatales que contribuyen a establecer

en los territorios las condiciones necesarias para volver a desarrollar actividades productivas, como la reconstrucción de infraestructura básica (agua y saneamiento, recuperación de la electricidad, puertos de desembarco para pescadores, mercados locales); la rehabilitación de las capacidades productivas de los hogares (por ejemplo a través de la sustitución de herramientas y equipos perdidos o la reconstrucción del capital básico predial); la distribución de insumos agrícolas, semillas y herramientas; y la “reconstrucción mejorada” de los activos territoriales con un enfoque en favor de los pobres rurales.

Finalmente, es importante destacar dos hechos (FAO, 2016e, 15): en un período de poco más de una década los requerimientos globales de financiamiento para crisis humanitarias han aumentado seis veces, desde 3,4 mil millones de dólares, en 2004, a aproximadamente 19,5 mil millones de dólares en 2015; y, en segundo lugar, pese a que distintos estudios señalan que es de cuatro a siete veces más costo-eficiente invertir en la reducción de riesgos de desastres que implementar respuestas de emergencia, sólo el 0,4% de la asistencia oficial al desarrollo a nivel global es destinada a la reducción de riesgos de desastres. Esta evidencia pone presión tanto sobre las políticas de cooperación en general como en las prioridades de política fiscal de los países de la región, especialmente en lo que respecta a la agricultura, dado que esta rama de actividad absorbe a nivel mundial un 23% de los daños y pérdidas por desastres, un 83% de las pérdidas en cultivos a causa de sequías (FAO, 2018i), y está compuesta en los países de la región por un amplio sector socioproductivo excluido de mecanismos formales de protección, inclusión productiva y desarrollo de resiliencia.

3.2 VINCULAR LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA CON LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Si el calentamiento global mantiene su actual tendencia, el incremento de la temperatura del planeta incidirá negativamente en las condiciones naturales de los diversos climas existentes, pero serán los territorios con ecosistemas más frágiles los que padecerán las mayores consecuencias.

Así las cosas, serán las poblaciones de las áreas rurales las más afectadas por los cambios que se prevén, como la escasez de agua y la degradación de los suelos. Un impacto de la mayor relevancia para poblaciones que tienen una alta dependencia del uso de los recursos naturales de su territorio. Según Carter y Janzen (2015), si el cambio climático se continúa intensificando, ni siquiera las medidas de protección social, como programas de transferencias condicionadas o los seguros, podrán amortiguar un proceso acelerado de incremento de la pobreza rural. Más aún si se considera que hasta hoy los Estados de América Latina y el Caribe no han podido siquiera solucionar problemas más esenciales para la población asentada en dichos territorios.

En ese sentido, la FAO (2012, 35), en sus *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra*, recomienda que los Estados preparen y apliquen “estrategias y acciones en consulta y con la participación de todos aquellos, mujeres y hombres, que puedan verse desplazados con motivo del cambio climático”. Estas directrices, en lo que concierne a la preservación del medio ambiente, tienen como objetivo, además de garantizar un uso racional y responsable de los recursos naturales, reconocer a estas poblaciones vulnerables.

Ciertamente, las políticas de desarrollo rural deben contribuir a evitar que el calentamiento global siga intensificándose. Pero también resulta imperativo identificar qué territorios y qué poblaciones serán los más afectados por los estragos producidos por el cambio climático.

Es necesario señalar que, actualmente, incluso las propias dinámicas económicas de las zonas rurales contribuyen a este proceso. En muchos casos, la expansión de la agricultura, uno de los principales soportes de la economía rural, ha propiciado la deforestación y el uso de suelos en áreas protegidas. Por consiguiente, el objetivo debe radicar en “conciliar las agendas de desarrollo ambiental, económico y social” (FAO, 2018a, 7).

En este sentido, en América Latina y el Caribe es posible reconocer políticas que incluyen componentes de lucha contra la pobreza y de preservación medioambiental desde una lógica complementaria. Se trata de herramientas que nacieron bajo la mirada tradicional de las políticas sociales y que se fueron adaptando a la necesidad de preservar ecosistemas ambientalmente sostenibles. Destacan las propuestas que vienen desarrollando República Dominicana, Brasil, Colombia y México.

En el país caribeño, desde el 2004 se implementa Progresando con Solidaridad, un programa de transferencias condicionadas enfocada en hogares pobres con menores de edad. Se trata de una iniciativa pública que fue evolucionando en su diseño e implementación conforme fueron surgiendo nuevos retos y demandas.

En un comienzo su objetivo principal era reducir la vulnerabilidad alimentaria de este sector de la población. Años después pasó a incluir medidas para fortalecer el capital humano, tales como requisitos de asistencia escolar y controles de salud.

Actualmente, Progresando con Solidaridad presenta un componente de preservación medioambiental. El Estado promueve la construcción de viviendas dignas —suficientes habitaciones que eviten el hacinamiento, pisos de cemento, acceso a servicios de agua y saneamiento—, a cambio de que sus beneficiarios se comprometan a cumplir metas de ahorro en energía y electricidad, reciclaje y evitar que su entorno sea contaminado con basura (PNUMA, 2017).

Hoy en día se contabilizan aproximadamente 460 000 hogares beneficiados por este programa. Su focalización, compenetrada por la incorporación del componente medioambiental, supuso una serie de retos para el Estado dominicano.

Por ello, con el apoyo de la ONU Medio Ambiente, en República Dominicana se creó la metodología del Índice de Vulnerabilidad Ambiental (IVAM), posteriormente llamado Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC), el cual incluye indicadores de carácter hidrometeorológico. Asimismo, para los fines propuestos, el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) incorporó en el cuestionario de caracterización preguntas relacionadas a los riesgos medioambientales y climatológicos, como tormentas, sequías e inundaciones (PNUMA, 2017).

El padrón del SIUBEN también es empleado en la implementación de otras políticas sociales. Por eso el caso de República Dominicana verifica la premisa de que el uso de una misma base de datos para la lista de beneficiarios puede propiciar una mejor coordinación y articulación entre diferentes sectores públicos. Si bien el IVACC aún se encuentra en proceso de evaluación, el diseño de herramientas que permitan una focalización territorial, poblacional y medioambiental más efectiva es una iniciativa que podría ser replicada en los demás países de la región con el fin de garantizar una dinámica de complementariedad de objetivos.

Por su parte, en Brasil se implementa el Programa Bolsa Verde, que forma parte de Brasil sem Miséria, una política de lucha contra la pobreza e inclusión productiva que incluye elementos de preservación medioambiental. A grandes rasgos, Bolsa Verde procura los siguientes tres objetivos específicos: incentivar la conservación de los ecosistemas; mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población beneficiaria en situación de pobreza extrema que desarrolle actividades vinculadas a los recursos naturales en el medio rural de los territorios seleccionados; e incentivar la participación de la población en capacitaciones con temática ambiental, técnica, social y productiva.

Para la selección de los territorios donde se ejecutará este programa se priorizan las siguientes áreas: unidades de conservación de uso sustentable, proyectos de asentamiento instituidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y lugares ocupados por ribereños sobre la gestión de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU).

Entre 2011 y 2014, las áreas atendidas por Bolsa Verde aumentaron de 24 a 942; y a fines de ese último año, el total de familias beneficiarias era de aproximadamente 70 000. De ese total, más del 90% habitaban en las regiones del norte de Brasil, donde se ubican los estados más pobres del país sudamericano (Ministério de Medio Ambiente de Brasil, 2014). Posteriormente, en 2016, la cifra total de familias beneficiarias alcanzó las 76 000. Entre los principales retos que presenta este programa se cuentan: la ampliación de la cobertura hacia otros territorios, y la capacitación de una burocracia lo suficientemente calificada para adaptar los lineamientos generales a las particularidades locales.

De otro lado, en México se implementa el Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en comunidades que viven en condiciones de marginación, por lo general, zonas rurales. Así como en el caso de Progresando con Solidaridad de República Dominicana, el PESA surgió como una iniciativa orientada a garantizar determinados objetivos, como el incremento de los ingresos de la pobla-

RECUADRO 18. CONCILIANDO POLÍTICA AMBIENTAL, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO: PROGRAMA NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA, SUBURBANA Y FAMILIAR DE CUBA

Este programa es implementado en el país caribeño desde 1997. El objetivo principal es la producción de alimentos en territorios considerados antiguamente como “improductivos”, mediante la promoción de prácticas orgánicas y de un uso racional de los recursos naturales (FAO, 2018j). Las acciones pueden ser divididas en cuatro ejes principales:

1. Promover el uso de controladores biológicos y prácticas de producción orgánica.
2. Tomar previsión de los insumos a emplear en la producción de cada provincia.
3. Aplicar sistemas agrícolas de bajos insumos, sin agroquímicos y con eficiente uso de los recursos hídricos del territorio.
4. Incorporar enfoques de agricultura familiar.

Las acciones involucran un enfoque participativo —a través de cooperativas— que propicia el autoaprendizaje y

empoderamiento, lo cual se traduce en ajustes periódicos propuestos por los propios beneficiarios. Actualmente el programa aborda el 14% del territorio cubano (Rodríguez 2014).

Este programa involucra estrategias de desarrollo multisectoriales, en tanto dialoga con otros programas y planes, como el Plan de Enfrentamiento a Catástrofes, el Plan Cubano de Mejoramiento y Conservación de Suelos y el Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía.

Asimismo, el componente de seguridad alimentaria promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también forma parte de la propuesta. El objetivo es lograr alimentación de alta calidad en raciones necesarias y suficientes.

Según Rodríguez (2014), desde 1997, año de su creación, hasta 2013, el consumo de vegetales se ha incrementado en la isla de manera sustancial, debido al incremento de la producción y a las articulaciones urbano-rurales que el programa contempla.

ción beneficiaria, su empleabilidad y el fortalecimiento de sus capacidades productivas en actividades agropecuarias. Pero posteriormente, en 2009, el PESA incorporó elementos de preservación del medio ambiente. Para ello, los beneficiarios fueron capacitados para un uso responsable y sostenible del agua y los suelos empleados en la producción (PNUD, 2013).

El impacto del PESA ha sido importante. En 2015 aproximadamente 300 000 familias fueron beneficiadas por el proyecto. Además, presentó un alcance territorial mucho más significativo que Bolsa Verde, en tanto el programa está presente en los 32 estados que conforman México.

Asimismo, en la región de Napo en el Ecuador, desde 2014 se aplica la estrategia Cuidando suelos, alimentando gente. Napo abarca la mayor parte de la Amazonía del país y es un paraje privilegiado en materia de biodiversidad de flora y fauna. Sin embargo, a raíz de la tala ilegal y al pastoreo, Napo presenta niveles elevados de deforestación que afectan su biodiversidad, uno de los principales activos de la localidad.

Por ello, la FAO y el gobierno ecuatoriano han implementado acciones que concilian tanto las demandas de subsistencia de la población como el objetivo de preservar el ecosistema. En ese sentido, la sociedad civil ha logrado constituirse en una importante aliada en el proceso de recuperación y preservación del territorio, con un impacto del orden de las 24 000 ha reforestadas desde que se inició la estrategia.

El apoyo de la población solo fue posible porque también se pusieron a su disposición las herramientas que aseguraban la sostenibilidad económica en el mediano plazo. Por ejemplo, se prestó asesoría técnica para fortalecer la

agricultura familiar; se promovieron sistemas agrícolas sostenibles e incluyentes que garantizaron la seguridad alimentaria de los beneficiarios, priorizando los hogares liderados por mujeres, los cuales suelen presentar mayores índices de exclusión; y se diversificó la economía local, a través de la inversión en ecoturismo. En ese sentido, la preservación medioambiental dejaba de ser un principio meramente abstracto, en tanto los ingresos de la población pasaban a depender directamente de su conservación.

Por consiguiente, las políticas implementadas en Brasil, Ecuador, México y República Dominicana (y también en otros países³¹) constituyen evidencias de la simbiosis que es posible diseñar entre componentes sociales y medioambientales; y también de que las políticas de preservación del medio ambiente y del uso responsable de los recursos naturales pueden emplear como base de su estructura el diseño previamente definido para las políticas sociales. Para una actuación más efectiva, se precisa que la base de datos contenga información e indicadores que aborden el grado de vulnerabilidad medioambiental de la población más pobre asentada en zonas rurales.

Después de todo, la vulnerabilidad económica y medioambiental suelen representar diferentes aristas de un mismo problema: la exclusión para las poblaciones de las zonas rurales más dependientes del uso de recursos naturales para su subsistencia. Por esta razón, la inacción de los Estados de la región puede terminar siendo la variable que determine la consolidación de un ciclo de exclusión ya vigente. Asimismo, también puede convertirse en una oportunidad,

31 Ver Recuadros 18 y 19.

RECUADRO 19. EL CASO DEL PROYECTO POBREZA, REFORESTACIÓN, ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO (PROEZA) DE PARAGUAY

El proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA) tiene como objetivo principal “aumentar la resiliencia y mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables y reducir la pérdida de cobertura forestal en áreas ambientalmente vulnerables de la Región Oriental del Paraguay” (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de Paraguay, 2017, 2). Se trata de una política de desarrollo agrario que presenta dimensiones económicas, de protección social y de preservación medioambiental. Los 64 distritos donde se implementa fueron seleccionados debido a su alta vulnerabilidad social y ambiental, a causa de una deforestación intensa.

La cantidad de hogares beneficiados por el proyecto se calcula en aproximadamente 30 000. Asimismo, en relación a la extensión territorial de la intervención, existe un estimado cercano a la cifra de 25 000 hectáreas. En ese sentido, PROEZA está organizado por los siguientes componentes complementarios e inextricables entre sí:

1. Primer componente: plantando el futuro

La intervención de PROEZA ofrece capacitaciones y asesoría técnica a través de la inversión en acciones de conservación agrícola y forestación con especies arbóreas

nativas. Como contraprestación, los beneficiarios reciben, además, un pago en efectivo condicional ambiental. A través de este esquema de acción, se logra conciliar una agenda de preservación del ecosistema y las demandas económicas de la población más vulnerable.

2. Segundo componente: paisajes sustentables y mercados responsables

Los propietarios de terrenos medianos, de hasta 300 hectáreas reciben incentivos económicos con el objetivo de producir biomasa forestal en términos medioambientalmente sostenibles. La idea es garantizar que estas plantaciones forestales logren unirse con los bosques naturales, de modo tal que se consolide un ecosistema que sirva de protección a una variedad de especies.

3. Tercer componente: buen gobierno y aplicación de la ley

Este componente fortalece las capacidades burocráticas de los organismos públicos responsables de la protección y regulación de los bosques, el uso de la tierra, el medio ambiente y la energía.

siempre y cuando los Estados aquilaten las posibilidades de desarrollo que representa la conservación y puesta en valor de uno de los principales activos que tendrán los países en el futuro: sus recursos naturales.

4. EL EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA

La estructura ocupacional de las zonas rurales de los países de América Latina y el Caribe se encuentra en un proceso de transformación. Mientras, a inicios de la década de los 80 del siglo pasado, el empleo rural no agrícola era del alrededor del 25% (Klein, 1992), en 2011 más del 40% de la población ocupada en estas zonas trabajaba en alguna actividad no agrícola.

El empleo rural no agrícola está constituido por las siguientes actividades económicas: comercio, servicios ambientales, manufactura, construcción, transporte, enseñanza y transferencia tecnológica (Dirven, 2011b). Se trata de una definición realizada en oposición al sector agrícola, tradicional fuente de ingresos de la población rural y que incluye principalmente la agricultura, silvicultura, pesca y ganadería, muy a menudo sin un valor agregado importante en la cadena.

En el futuro, de acuerdo con Reinecke y Faiguenbaum (2016, 3):

“la tendencia a largo plazo es a una disminución del empleo en la agricultura y a un aumento relativamente semejante en el sector servicios, mientras que el sector industrial se mantiene en una proporción relativamente estable. En este contexto, entre el 2005 y el 2014 se ha observado un importante aumento del empleo rural no agrícola en la región, de 34% a 42% del total empleo rural. Aun así, cabe considerar que una parte importante de los empleos secundarios y terciarios derivan de o están encadenados al sector primario (agricultura, pesca y silvicultura), especialmente en las zonas más dinámicas donde se ha logrado un desarrollo agroindustrial significativo”.

El crecimiento del empleo rural no agrícola también está relacionado con cambios en las dinámicas locales. Los procesos de descentralización que se dieron en la región a partir de los años 90 del siglo pasado contribuyeron a la generación de demanda laboral en municipios y gobiernos regionales, así como en los sectores sociales presentes en dichas circunscripciones (Dirven, 2011b).

Esta realidad debe complementarse con la constatación de situaciones diferenciadas en los países de la región. En un extremo se ubican países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Honduras y Perú, en los que más del 60% de la población rural económicamente activa es trabajador por cuenta propia o trabajador familiar no remunerado; en el otro extremo, hay países como Costa Rica o Mé-

xico, donde más del 60% población económicamente activa de las zonas rurales rural es asalariada (Reinecke y Faiguenbaum, 2016). Además, también se debe considerar el fenómeno de la informalidad laboral que, para el 2011, alcanzaba el 45% del empleo total en la región (CEPAL, 2013).

En términos generales, la población rural que se desempeña en empleos no agrícolas suele ser menos pobre, aunque eso no implique necesariamente que sea “rica” (Rodríguez y Meneses, 2010). Por ejemplo, en el 2008, en Honduras, uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe, la pobreza rural total era de 74,4%, mientras que la pobreza en los hogares no agrícolas alcanzaba el 48,6% y el de la población dedicada a labores agropecuarias un 90,7%. En Chile, una de las naciones más ricas de la región, la pobreza rural alcanzó el 9,9% de la población y la de los hogares agrícolas el 9,8%, cifras superiores al 6% de los hogares no agrícolas.

La mayor incidencia de la pobreza en los hogares agrícolas, en comparación con los hogares no agrícolas, es una tendencia regional que no discrimina por subcontinentes, o niveles de desarrollo. El único país donde este fenómeno no se presenta es la República Oriental del Uruguay, donde, al 2008, el nivel de pobreza de los hogares no agrícolas (7,8%) fue superior al de los hogares agrícolas (6,2%).

Debido a la heterogeneidad de las labores que componen el trabajo rural no agrícola, las políticas a implementar deben diferenciarse por sector. No obstante, si se parte de la premisa de que los territorios rurales presentan menos activos —tanto económicos como sociales— y de menor grado de consolidación, Dirven (2011b) recomienda que los Estados promuevan políticas que incrementen la cobertura de infraestructura social y el acceso a información, de forma tal que las poblaciones rurales puedan insertarse de manera efectiva en las dinámicas de los mercados. Este paso inicial puede consolidar los activos locales y el capital humano, el cual suele ser inferior al identificado en las zonas urbanas.

Según Berdegué, Reardon y Escobar (2000), el impulso de las actividades no agrícolas depende, en gran medida, de la acción de factores exógenos al ámbito rural. Además, las transformaciones importantes en las dinámicas sociales y económicas de los territorios rurales suelen ser explicadas por la intervención de aliados extraterritoriales que inciden en estas zonas mediante la promoción de nuevos mercados y prácticas (Fernández et al., 2014).

Un ejemplo es la transformación experimentada por Chiloé, provincia del sur de Chile, que en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX pasó de ser una economía autárquica y basada en el trueque, a uno de los principales focos de la industria salmonera a nivel mundial, lo que ha incluido el desarrollo de servicios complementarios. Algunos de los efectos de la constitución de este polo productivo fueron que el mercado laboral y la economía local pasaron a depender principalmente de la industria salmonera y que la pujante industria turística sufrió un retroceso. Además, aún está abierta la pregunta sobre la sostenibilidad medioambiental de este tipo de industrias (Ramírez et al., 2010).

Lo acontecido en Chiloé no solo tuvo consecuencias económicas —como un incremento sustancial de los ingresos locales—, sino también sociales. La modernización de la economía generó nuevas relaciones entre asalariados y las grandes empresas emplazadas en la zona, como el establecimiento de horarios fijos.

Como ya se ha señalado, el primer punto a tomar en cuenta en la elaboración de políticas son los criterios territoriales. De no incorporarles en un primer momento del diseño, difícil será reconocer las potencialidades del entorno geográfico y las condiciones socioeconómicas de la población de esas zonas. No es, por tanto, un asunto solo del capital humano o del tiempo disponible de los pobladores rurales, sino también de los mercados laborales relevantes para ellos (temporales o permanentes, en el territorio o extraterritoriales, etc.).

Para el caso peruano, Paredes (2016) estima que el contexto regional y los atributos locales explican cerca del 70% de la variación del empleo rural no agrícola entre 1994 y 2012. En las zonas rurales más rezagadas, aquellas con mayores carencias y pobreza, los atributos locales y la conectividad casi duplican su contribución, mientras que las variables regionales pierden relevancia.

La generación de empleo rural no agrícola puede tener impactos positivos en la erradicación de la pobreza rural. Sin embargo, si esos empleos se limitan a aquellos de naturaleza temporal y no calificados, su capacidad para revertir la pobreza quedaría en entredicho, en tanto no solo se trata de promover la empleabilidad, sino también mejores mercados y oportunidades laborales para los pobladores rurales.

Para que esas condiciones se cumplan, es fundamental definir qué acciones y servicios complementarios son los que mejor se adecúan a cada localidad, como por ejemplo, aquellos que reduzcan costos de transacción o los que faciliten la expansión de opciones territoriales y extraterritoriales.

Así, por ejemplo, en zonas rurales con mayor desarrollo económico, se deben promover medidas que reduzcan los costos de transacción de las familias que buscan incursionar en mercados no agrícolas. Para ello, resulta fundamental reducir las asimetrías de información en torno a las técnicas, beneficios y costos de los emprendimientos no agrícolas; fortalecer las carteras y mecanismos financieros no agrícolas; potenciar la capacidad del Estado y del sector privado de desarrollar estándares de empleo decente para los asalariados no agrícolas, y mejorar el acceso a la asistencia y seguridad social en zonas rurales para romper algunas de las barreras económicas y de gestión de riesgos ligadas al ingreso a estas actividades.

En cuanto a los territorios más pobres, las medidas deben estar orientadas a garantizar condiciones mínimas de infraestructura. Urge promover la construcción de vías, electrificación, telecomunicaciones y seguridad con el objetivo de reducir el déficit de infraestructura propio de estas zonas.

En el plano social, los Estados deberían fortalecer el capital social y humano existente. Una población con capital humano insuficiente muy difícilmente podrá articularse de manera efectiva con los nuevos mercados que se impulsen. Incluso si se tratase de trabajos no calificados que no precisen altos niveles de preparación.

Dirven (2011b) y Berdegué, Reardon y Escobar (2000) coinciden en que la promoción de actividades no agrícolas en el mundo rural implica, inexorablemente, la circulación de capitales extraterritoriales. En ese sentido, un territorio rural sin condiciones mínimas de infraestructura resultará poco atractivo para la inversión privada. De ahí que solo el 4,5% del empleo rural no agrícola se da en medianas y grandes empresas, en comparación al 10% del mismo en el ámbito urbano (Reinecke y Faiguenbaum, 2016).

La oportunidad que las actividades no agrícolas representan para el mundo rural no implica negar las actividades agropecuarias y/o centradas en la gestión de recursos ambientales y naturales. Buena parte del empleo rural no agrícola se lo proporcionan proveedores de servicios o de transformación y comercialización articulados con actividades agropecuarias. Por ejemplo, la asistencia técnica, la investigación orientada a garantizar mayor productividad y la transferencia de tecnología pueden activar diferentes sectores de la economía local en el campo de los insumos y servicios conexos. De esta forma, se promovería una lógica complementaria entre el sector agrícola y no agrícola, pues el desarrollo de un agro moderno requiere de mayor innovación y del fomento de otras actividades.

Es importante señalar que, incluso de cumplirse todos los planteamientos propuestos, si no existe una activa participación política intersectorial de los Estados el desarrollo de mercados sustentables e inclusivos no se materializará. La institucionalidad laboral tiene la obligación de involucrarse en este proceso de largo aliento, con el fin de asegurar mayores niveles de empleabilidad formal, digna y libre de abusos y maltratos. Sin embargo, hay otros actores clave para la generación de oportunidades laborales no agrícolas que deberían formar parte de este proceso, como los que buscan desarrollar nuevas actividades económicas y aquellos a cargo de la provisión y mantenimiento de infraestructura. Estos últimos generan empleo local y crean nuevas demandas por servicios, lo que, a la larga, mejora las condiciones de vida de la población local.

Asimismo, promover la diversificación de estos mercados no debería tener implicancias negativas sobre el ecosistema local. Sin ir más lejos, el turismo y la recreación pueden incidir positivamente en la generación de nuevos puestos de trabajo ajenos a la agricultura, así como a un incremento de los ingresos locales. Sin embargo, de no existir una regulación eficaz, podrían registrarse retrocesos en materia medioambiental, lo cual afectaría las posibilidades de desarrollo de estas zonas en el mediano y largo plazo.

Los países de la región mantienen una deuda histórica en lo que respecta al fortalecimiento y encadenamiento del empleo rural no agrícola en los territorios rurales. En su

conjunto, si bien los países de América Latina y el Caribe han avanzado e innovado en otros ejes estratégicos para la eliminación de la pobreza rural —como la protección social, el aumento de la productividad agrícola y el establecimiento de metodologías específicas de inversión pública en activos territoriales a través de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública—, las iniciativas tendientes al fortalecimiento del empleo rural no agrícola aun son puntuales y aisladas en el mapa de políticas rurales de la región. Ya sea por la menor atención que este eje recibe en las discusiones locales y nacionales, porque los decisores públicos, usualmente concentrados en el desarrollo del sector agrícola, tienden a encapsular el empleo rural no agrícola en iniciativas meramente complementarias y de menor escala; o porque la misma población rural percibe lo no agrícola como en extremo distinto de lo rural y/o ajeno a las comunidades y la acción y reivindicación de sus organizaciones (Dirven, 2011b). Estas percepciones no se condicen con el hecho de que el ERNA va en aumento en la mayor parte de los países de la región y que, por el momento, ha demostrado generar menos pobreza que la agricultura.

Pese a ello, los países de la región tienen una gran oportunidad para obtener ganancias de valor, ya sea tanto desde el marco de políticas amplias, como desde estrategias sectoriales del ámbito agrícola y social, especialmente para las mujeres y los jóvenes rurales, quienes usualmente están peor posicionados para desarrollarse en la agricultura debido a su menor acceso a activos productivos y servicios rurales clave.

Por el lado de las políticas y estrategias generales, la Política de Protección Social de Honduras (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras, 2018) contempla acciones tendientes a la capacitación y nivelación de estudios, el acceso a financiamiento comunitario, la capitalización en activos productos y el empleo en la construcción de infraestructura local. En Paraguay, por otra parte, la estrategia Sembrando Oportunidades también incorpora entre sus acciones la puesta en marcha de obras públicas pequeñas y medianas, tales como construcción de puentes, caminos y viviendas. En Guatemala, la Agenda Rural 2016-2020 (Gobierno de la República de Guatemala, 2016) contempla en su eje 3 la implementación de becas de empleo (transferencia monetaria, intermediación laboral con acuerdos con la empresa privada y capacitación) y becas de artesanos (transferencia monetaria y capacitación) para adolescentes y jóvenes rurales a través de los ministerios de Desarrollo Social y Educación.

Desde el ámbito de políticas laboral y productivo, los países de la región también muestran iniciativas interesantes. En Costa Rica, el PRONAE4x4, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pone a disposición de personas pertenecientes a organizaciones jurídicas en las comunidades una serie de subsidios económicos y prestaciones complementarias para impulsar emprendimientos en turismo rural, agroindustria y artesanía; empleos en obras comunales de interés —como la construcción de aulas en colegios, centros de salud, mantenimiento de caminos rurales, salones multiuso, entre otros—, y capacitación en áreas estra-

tégicas —como idiomas, computación y gestión turística— (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2018). En este mismo ámbito, también destacan esquemas de desarrollo de capacidades técnicas en organismos nacionales de capacitación y habilitación laboral para incrementar la empleabilidad y formalización en zonas rurales, como el Instituto Nacional de Aprendizaje costarricense, el que ofrece programas que enfatizan la empleabilidad de mujeres, o el programa *Emprende Rural* del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. Finalmente, destaca el caso de Chile, en donde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) ha establecido dos líneas programáticas específicas y permanentes de financiamiento, capacitación y formalización en turismo rural y artesanía (INDAP, 2018b).

Por su parte, también corresponde hacer mención de los programas articulados con iniciativas de protección social, específicamente con programas de transferencias monetarias condicionadas, como el ya discutido *Haku Wiñay* de Perú, el programa *Tenonderá* de Paraguay, los pilotos de “graduación” y articulación en territorio en el marco de las acciones ampliadas de *PROSPERA* en México y *Progresando con Solidaridad (PROSOLI)* de República Dominicana, el que contempla el fortalecimiento de competencias y habilidades para mejorar la empleabilidad en distintos rubros. Como ya se discutió en el segundo eje, estos programas combinan inversiones en capital humano con inversiones que favorecen el desarrollo de emprendimientos, individuales o colectivos, orientados a la generación de ingresos.

En suma, el empleo rural no agrícola sigue presentando para los países de la región una oportunidad para contribuir a eliminar la pobreza rural. Desde el punto de vista de la gobernanza ampliada y las dinámicas territoriales, resulta fundamental incentivar el involucramiento de los capitales extraterritoriales, especialmente a través de los vínculos urbano-rurales, la provisión de infraestructura básica y el encadenamiento del agro con mercados de bienes y servicios anexas.

Se debe dejar atrás la visión de la promoción del empleo rural no agrícola como un ámbito meramente complementario a la agricultura, con intervenciones únicamente basadas en la diversificación de ingresos de las personas que se desempeñan en la agricultura. Los programas que apunten a promover esta clase de empleo debiesen tener líneas propias de financiamiento y una normativa específica para no depender de su incorporación marginal en programas sectoriales sociales y productivos.

Adicionalmente, aún existen limitantes en torno a los rubros explorados. Si bien es cierto que los emprendimientos en artesanía, turismo rural y programas de empleo en obras públicas pueden tener impactos importantes, estos no agotan el ámbito de innovación en la materia. Más aun si se considera que en el futuro las zonas rurales serán involucradas con mayor intensidad en los avances de las tecnologías de la información, la mecanización y las nuevas relaciones laborales que puedan surgir en el territorio.

5. PAQUETES INTEGRADOS DE INFRAESTRUCTURA

Como se expuso en el capítulo inicial de este documento, las zonas rurales de América Latina y el Caribe no solo son más pobres que los ámbitos urbanos desde una perspectiva monetaria. Desde una concepción multidimensional de la pobreza, índice que incluye indicadores de acceso a servicios públicos educativos, de salud, agua y saneamiento y conectividad, la brecha entre los dos sectores es ostensible en la mayor parte de países de la región.

El lento avance en la reducción de la pobreza multidimensional rural en todos los países de América Latina y el Caribe deslucen los avances más contundentes en materia de pobreza monetaria. Por lo mismo, urge aplicar políticas públicas orientadas a garantizar infraestructura con capacidad de fortalecer los activos locales.

Hay países donde esa urgencia es mayor, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú, en los cuales los efectos de la ausencia o debilidad de la infraestructura existente, al 2012, eran abrumadores (Santos et al., 2015). Por otra parte, en Brasil, Chile, Costa Rica y la República Oriental del Uruguay, el porcentaje, hacia la misma fecha, era menor, aunque siempre superiores a las necesidades de infraestructura de las zonas urbanas.

Desde otra aproximación, como ha sido visible en el desarrollo de los cuatro ejes previamente expuestos, para que los Estados de América Latina y el Caribe puedan retomar la senda que conduce a la reducción de la pobreza rural, es fundamental volver sobre la infraestructura. Esta cumple una función transversal y trascendental, tanto por su relevancia para dotar de capacidades esenciales a las poblaciones rurales a través de una buena educación y eficientes servicios de salud, como por la necesidad de articularlos con los mercados a través de infraestructura física y de telecomunicaciones.

En este sentido, según Escobal y Torero (2005), en los sectores rurales es posible reconocer tres tipos de activos: los que generan capital humano, como por ejemplo el acceso a servicios de educación y de salud; acceso a servicios de información y telecomunicaciones, como la telefonía y el internet; y los denominados “activos tradicionales”, como el acceso al agua, alcantarillado, transporte y electricidad. Todos tienen en común ser servicios que generan condiciones propicias para el desarrollo individual y comunitario.

Es necesario resaltar que, si bien la ampliación de la cobertura y la calidad de estos servicios en zonas rurales debe formar parte de las prioridades de todos los Estados de América Latina y el Caribe, la narrativa regional no puede aplastar la narrativa local. Los países tienen demandas y reivindicaciones particulares. Por consiguiente, las estrategias deben ser diferenciadas y acordes a cada contexto.

En este sentido, una experiencia extrapolable a todos los países de la región siempre que se adecúe a las particulari-

dades de cada uno de ellos, es la implementación de “combos” de infraestructura integrales. Cuando estas se implementan en conjunto, como ha quedado demostrado en algunos países de la región, sus efectos pueden potenciarse. Sin embargo, se trata de exigir más, mejor y más pertinente infraestructura, sino también de asegurar que esta dotación de infraestructura traiga aparejada un paquete mínimo completo (conectividad, integración física, agua, energía, saneamiento, etc.) al que se deben sumar dotaciones de servicios públicos.

En Perú, entre el 2007 y el 2012, el acceso a activos agrícolas públicos como titulación, riego y asistencia técnica, estuvo asociado a un incremento del 10% en los ingresos de los productores rurales. Cuando se dió acceso al servicio de telecomunicaciones, los ingresos se incrementaron en

un 40%. Ahora bien, cuando ambos tipos de activos interactuaron —servicios agrícolas y telecomunicaciones— el aumento fue del 70% (Zegarra et al., 2014). De esto se desprende que la coordinación intersectorial para llevar estos paquetes de infraestructura y servicios puede generar impactos positivos muy superiores para las poblaciones asentadas en territorios rurales.

Estos paquetes de servicios e infraestructura pueden propiciar nuevas herramientas para combatir la pobreza y convertirse en plataformas de innovación en materia de políticas públicas. Un ejemplo de ello es la inserción de aplicativos móviles para garantizar más cobertura. De la decena de experiencias en el tema, se destacan aquellas que abren la posibilidad de brindar una más efectiva atención de servicios de salud, así como acceder a nuevos mercados, consumidores y oportunidades.

RECUADRO 20. MAMÁS DEL RÍO: MEJORANDO LA SALUD MATERNA E INFANTIL EN ÁREAS RURALES DE LA AMAZONÍA DEL PERÚ

La reducción de la mortalidad materna e infantil que experimentó Perú en las últimas décadas no ha beneficiado por igual a todas las regiones del país, dejando muy rezagada a las áreas rurales, sobre todo a las más alejadas del Perú. Una investigación que realizó la Universidad Peruana Cayetano Heredia en el 2011 en 40 comunidades localizadas a lo largo de seis cuencas de la Amazonía Peruana (Limaye et al. 2018), descubrió que el 80% de las mujeres dio a luz en su casa sin la ayuda de personal de salud entrenado y que el 71% de las mujeres reportó que su última gestación fue no deseada. Adicionalmente, 10% de la población no tenía documento nacional de identificación. Como respuesta, se implementó el programa Mamás del Río, una innovación social de la Universidad Peruana Cayetano Heredia financiada por Grand Challenges Canada y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec), con el objetivo de mejorar la salud materna e infantil en las comunidades rurales a lo largo de la rivera de los ríos en la Amazonía.

En el Programa Mamás del Río se entrenan a personas de la comunidad, elegidos por la misma, para que sean agentes comunitarios de salud (ACS), las que realizan visitas domiciliarias a las madres durante su gestación y después del nacimiento del bebé para promover la salud y prevenir enfermedades. Durante las visitas domiciliarias, los ACS promueven la asistencia a los centros de salud, enseñan las señales de peligro que pueden presentarse

durante el nacimiento y el parto, trabajan con la madre y su familia en un plan de parto culturalmente adaptado y les enseñan los cuidados que se debe tener durante y después del nacimiento del bebé. El aspecto innovador del programa es que los ACS usan una tableta con una aplicación que les permite mostrar a la gestante y su familia contenido educativo creado con la comunidad (Limaye et al. 2018). Además, a través de la tableta pueden enviar información de salud de las gestantes y los recién nacidos a los centros de salud. De esta manera los centros de salud saben que hay una gestante que necesita control prenatal o que pronto dará a luz o que hay un recién nacido que necesita sus vacunas, control de niño sano y documento nacional de identificación.

El programa se inició en el 2015 con un piloto en 13 comunidades del distrito de Parinari. Durante el piloto se logró duplicar el porcentaje de mujeres que tuvieron un control prenatal en el primer trimestre, así como duplicar el porcentaje de mujeres que dieron a luz en un centro de salud o barco médico. Además, se incrementó de 2% a 30% la proporción de mujeres que postularon para obtener el documento nacional de identificación de sus recién nacidos. A partir de enero del 2019 el programa será implementado en 80 comunidades en Loreto. Actualmente se están investigando modelos que puedan permitir que este programa sea auto sostenible.

En este sentido, un punto relevante que resulta transversal en la búsqueda de soluciones que permitan superar con mayor eficacia y rapidez la pobreza en general, es el rol que pueden y deben cumplir las tecnologías de la información. En lo que concierne directamente a la reducción de la pobreza rural, las tecnologías de la información pueden ayudar a suplir las limitaciones que generan las distancias geográficas de estos territorios con los mercados, así como con las zonas donde se emplazan los servicios públicos. De ahí que uno de los principales retos para los países de la región sea desarrollar políticas intersectoriales que potencien los usos de las tecnologías de la información.

Si bien ésta no parece una tarea inviable para los Estados de América Latina y el Caribe, la realidad ha demostrado que la falta de capacidad estatal para ejecutar políticas públicas que involucren a varios sectores es una de los obstáculos que los distintos gobiernos que alternan la conducción de los países de la región no consiguen superar. En este sentido, uno de los principales retos de los Estados es crear las capacidades para diseñar y ejecutar acciones con impacto intersectorial. El problema de la pobreza rural sería seguramente menos severo si los Estados tuvieran la capacidad de llegar a las localidades remotas y ayudar a sus habitantes a revertir las condiciones de precariedad y vulnerabilidad que los aquejan.

RECUADRO 21. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) Y EL DESARROLLO RURAL: EL CASO EXITOSO DE YO AGRICULTOR, EN CHILE.

Entre los combos de infraestructura, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) debe ser una prioridad. Yo agricultor representa un ejemplo de cooperación entre organismos nacionales, multilaterales y privados. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), la cooperación técnica del Gobierno de España y el Gobierno de Chile actuaron coordinadamente para garantizar “la inserción de las micro y pequeñas empresas rurales a los mercados agroalimentarios nacionales e internacionales, fortaleciendo su competitividad a través de soluciones TIC” (Ministerio de Agricultura de Chile s/f).

La FIA y el BID realizaron una inversión cercana al millón de dólares y focalizada en cuatro grupos de agricultores de zonas rurales de dicho país. Yo agricultor trabajó en los siguientes ejes principales:

1. Mejorar la oferta de información y servicios de valor que fuesen pertinentes a la realidad de las pequeñas empresas rurales. Se ejecutó a través de una plataforma web.
2. Mejorar la conectividad y el acceso material a las tecnologías.
3. Difundir y fomentar la solución de problemas de aplicación a través de capacitaciones en alianza con actores locales.

El grupo de beneficiarios (aproximadamente 1 000) fue variado: productores de miel, de bayas y de vino de la región del Libertador General Bernardo O’Higgins) y de la Región del Maule. La implementación no estuvo exenta de complicaciones, debido al bajo nivel educativo de la población (la mayor parte solo tenía estudios de primaria) y a que implicaba revertir determinadas prácticas asentadas culturalmente. Por ejemplo, más del 60% empleaba papel y cuadernos para llevar la contabilidad de su negocio, y muy pocos usaban computadoras o softwares especializados. Asimismo, solo el 29% usaba internet.

Las actividades de Yo agricultor involucraron servicios de alerta climática, asesoría técnica, cotización de insumos en línea, pagos en línea y gestión en línea. Vale decir, todas demandas solicitadas en los talleres y conversatorios en los que participaron los consultores responsables de la implementación y la población beneficiaria.

Para que la población rural hiciera uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) la implementación del proyecto consideró las siguientes medidas, las cuales se trabajaron de manera conjunta para garantizar el éxito de la propuesta: gestionar contenidos de información y de conocimientos, asegurar la conectividad y capacitar en el uso de herramientas TIC (alfabetización digital).

Para cerrar esta sección, es necesario insistir en que los ejemplos presentados en estos cinco ejes dan cuenta de que en la región hay rutas de trabajo probadas, sin duda perfectibles y escalables, sobre las que seguir innovando para potenciar su impacto en la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, la mayor urgencia es lograr que estos cinco ejes al menos se implementen de manera articulada, para las mismas personas y territorios. Vale la pena reiterar, dada su centralidad, que las políticas para la eliminación de la pobreza rural deben ser diseñadas e implementadas con una mirada territorial, integubernamental y multisectorial. Como se ha explicado y mostrado a lo largo del capítulo, hacerlo así conducirá a una mayor efectividad, potenciará sus resultados y ayudaría a construir intervenciones y procesos orientados a la eliminación de la pobreza rural y un desarrollo rural inclusivo y sostenible.

En la región, si bien las políticas mayoritariamente no dan cuenta de acciones articuladas, hay en desarrollo e implementación un conjunto de mecanismos orientados a favorecer la articulación de las acciones de distintas entidades, sectores o niveles de gobierno. Si bien solo algunos de ellas demuestran efectos concretos, el solo hecho de que se estén

probando, diseñando y evaluando es un avance³². No se puede perder de vista que, en momentos de estrechez fiscal, como los que actualmente afronta la región, la articulación cobra aún mayor relevancia.

No obstante, los países de la región han tomado medidas para mitigar los efectos de la pobreza rural y elaborar soluciones para su eventual erradicación, las zonas rurales y las poblaciones más vulnerables de la región continúan a la espera de que los Estados de América Latina y el Caribe garanticen la provisión de servicios básicos de calidad, ingresos suficientes para la cobertura de una canasta básica de alimentos y las condiciones para crear valor y nuevas oportunidades de desarrollo.

32 Por ejemplo, en 2018 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México publicó la evaluación de seis estrategias interinstitucionales implementadas a lo largo de cuarenta años en el país (CONEVAL, 2018). Este tipo de ejercicios son un valioso aporte para avanzar hacia acciones efectivas basadas en una articulación intencional.



Producción de alimento
para ganado
©FAO / Claudio Guzmán



CAPÍTULO 4 **UN LLAMADO** **A LA ACCIÓN**

UN LLAMADO A LA ACCIÓN

Durante este documento se ha establecido por qué la pobreza rural sigue siendo un tema crítico para los Estados de la región:

- Si bien durante las últimas dos décadas y media la pobreza rural se redujo considerablemente, en años recientes ésta se ha estancado y ha vuelto a incrementarse: Entre el año 2014 y el 2016, la pobreza y la pobreza extrema rural de la región aumentaron dos puntos porcentuales cada una. Al 2016, un 48,6% de la población rural sigue viviendo en pobreza. Uno de cada dos habitantes rurales.
- Al año 2016, considerando que en las zonas rurales de América Latina tan solo vive el 18% de la población de la región, la pobreza rural se mantiene en niveles inaceptablemente altos (CEPAL, 2018):
 - El 29% de todas las personas en situación de pobreza de América Latina viven en territorios rurales. 59 millones de personas si es que se considera la población regional al año 2017.
 - El 41% de todos los pobres extremos de América Latina viven en territorios rurales. 27 millones de personas si es que considera la población regional al 2017.
- La brecha rural-urbana no se cerró durante los años de crecimiento. Hoy, la tasa de pobreza rural prácticamente duplica la tasa de pobreza urbana y la de pobreza extrema rural la triplica a la urbana.

En este sentido, como se ha mencionado, la pobreza rural está a la base de un conjunto de procesos que afectan directamente el desarrollo de los países de la región:

- Si se mantiene esta elevada incidencia de la pobreza rural, los países de América Latina y Caribe estarán limitando su crecimiento económico y reproduciendo —e incluso ampliando— la desigualdad, y con ello reduciendo sus posibilidades de desarrollo.

- Si no se elimina la pobreza rural, no se podrá cumplir con el compromiso asumido por los países en el marco de las Naciones Unidas respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular el ODS 1). Es más, 132 de los 169 indicadores aprobados para dar seguimiento a los avances en los ODS dependen de mejoras en y desde los territorios rurales. Asimismo, no se podrá detener la reproducción intergeneracional de la pobreza, ni enfrentar la postergación de las personas con ascendencia étnica, ni reducir las brechas entre hombres y mujeres.
- Las zonas rurales son depositarias de buena parte de los recursos naturales y ambientales de la región, claves para la sostenibilidad no solo de lo rural y de América Latina y el Caribe, sino del mundo. A la vez, estos recursos —adecuadamente manejados— pueden ser la base del sustento de las comunidades rurales. La pobreza rural pone en riesgo el uso de estos recursos, su preservación y limita las capacidades de las poblaciones rurales de generar estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático.
- Eliminar la pobreza rural debe ser considerada como un aspecto consustancial de las estrategias para enfrentar a las economías ilegales, las cuales vienen ganando espacio y poder en la región (tráfico ilícito de drogas, trata de blancas, tala y minería ilegal, entre otras), así como de las estrategias para garantizar mayor seguridad ciudadana en los países.
- Si no se elimina la pobreza rural, tampoco será posible construir naciones con mayor cohesión social ni paz duradera.

Es por estas razones que urgen acciones que logren reducir y eliminar la pobreza rural. Los países de América Latina y el Caribe han implementado diversas acciones para ello, pero de manera parcial, con limitada coordinación de acciones y sin un enfoque holístico que logre cambios sustantivos en los territorios rurales, en particular en aquellos donde se concentra la pobreza rural.

Lo anterior no significa que no existan experiencias valiosas, experiencias que dejan lecciones, experiencias sobre las que es posible construir nuevas intervenciones.

En este sentido, para retomar la senda de reducción de la pobreza rural es necesario romper con viejos paradigmas, tanto a nivel político como técnico:

- Por sí mismo, el crecimiento económico no terminará con la pobreza rural. Debe ser acompañado de acciones que aseguren cambios en las estructuras productivas, sociales y políticas de las zonas rurales.
- Hace falta reconocer que la población rural es importante para la sostenibilidad del sistema económico, político y el desarrollo de los países de la región.
- La pobreza rural no será erradicada si las medidas implementadas son parciales, o si se buscan balas de plata que supuestamente lo resuelven todo. Eliminar la pobreza rural exige acciones multisectoriales e intergubernamentales complejas.

Para ello es imperativo, antes que cualquier otra cosa, que exista compromiso político.

Es imperativo que los países de la región logren retomar una senda de crecimiento económico que genere un buen entorno de oportunidades y recursos fiscales suficientes para implementar políticas públicas efectivas.

Es imperativo recoger las lecciones aprendidas por los países de la región para implementar medidas efectivas y articuladas de gran escala. Dichas políticas y acciones deben partir de una aproximación territorial y de una complementariedad de acciones entre el sector público y privado, articuladas además con la participación de la sociedad rural organizada. Estas políticas y acciones deben tener como meta alcanzar la escala suficiente para lograr un impacto sustantivo en la reducción de la pobreza rural de los países de la región y, además, deben ser adaptables a las peculiaridades de los territorios.

Es imperativo contar con nuevos modelos de gobernanza ampliada e inclusiva del desarrollo rural. Las experiencias recientes en la región, y en el mundo, demuestran que la eficacia y eficiencia de estas acciones dependen en gran medida de la superación de las preconcepciones e inercias que reducen lo rural a lo agrícola. Como se ha desarrollado en capítulos anteriores, la agricultura es y seguirá siendo un motor importante de la reducción de la pobreza y el desarrollo rural. No obstante, si la finalidad es lograr su erradicación, es fundamental completar un círculo virtuoso de coordinación política, técnica y operativa entre distintos actores del sector público, privado y la sociedad civil.

La relación con el sector público no se acaba con los ministerios de agricultura. Su participación es central, que duda cabe, pero dada la multidimensionalidad de la pobreza, la presencia de los ministerios de desarrollo social y ambiente, así como de las reparticiones encargadas de la provisión de infraestructura —Transportes, Agua y Saneamiento, Energía, Telecomunicaciones—, la diversificación del empleo rural —Economía, Trabajo y Seguridad Social—, los proveedores de servicios públicos clave —Salud y Educación— y los niveles subnacionales y territoriales —municipios, gobernaciones, órganos colegiados—.

En el sector privado es fundamental dialogar y articular acciones con las compañías con presencia en lo rural —agro-exportadoras, y empresas extractivas de recursos naturales, por ejemplo— y en las cadenas de valor que tienen eslabones rurales —servicios, alimentación, turismo, transporte y logística, entre otros—.

Finalmente, en lo que respecta a la sociedad civil, se deben establecer mecanismos para la participación real de los actores locales en cada territorio, así como también fortalecer todo el ciclo de políticas públicas con organizaciones de productores, organizaciones sociales y comunitarias de distinto orden —como, por dar un ejemplo, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (REAF) (ver Recuadro 22)—, y comunidades de pueblos indígenas y originarios.

RECUADRO 22. REAF-MERCOSUR

La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un órgano de discusión entre agentes de la sociedad civil —como productores y empresas de productores rurales— e instituciones públicas responsables de promover el desarrollo rural en los países que la conforman: la República Oriental del Uruguay, Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia. Fue fundada en el 2004 con el objetivo de proponer lineamientos generales de políticas públicas especializadas en agricultura familiar.

La REAF surgió como una iniciativa que buscaba trascender los enfoques institucionales donde predomina la participación e injerencia de las agencias públicas, para así incluir a una diversidad de grupos sociales y sus respectivos líderes. Es decir, fomentar un espacio de reflexión de carácter socioeconómico y regional.

Como órgano consultivo del MERCOSUR, la REAF realiza recomendaciones y definiciones técnicas, diálogo político e intercambios de experiencias entre países y con otras regiones del mundo, y capacitaciones y asistencia

técnica para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas y programas de agricultura familiar en países de Sudamérica. En este organismo se aborda la agricultura familiar mediante seis grupos temáticos: registro de productores familiares, acceso a la tierra, juventud, género, cambio climático y comercio. Durante sus catorce años de funcionamiento este valioso mecanismo de diálogo y fortalecimiento de políticas ha contado con el apoyo técnico y financiero de FIDA y FAO.

Entre los principales logros de la REAF es posible destacar el apoyo al establecimiento de registros nacionales de la agricultura familiar en países de Sudamérica, y la asistencia técnica para su diseño en países de Centroamérica, la asistencia técnica y diálogo político en el diseño de normativas y políticas para el fortalecimiento de esquemas de compras públicas a la agricultura familiar, programas de formación para funcionarios públicos en distintas materias —especialmente en relación a mujeres y jóvenes rurales—, y la la provisión de una definición consensuada políticamente y técnicamente viable de la agricultura familiar.

TABLA 11. DECISIONES, RESOLUCIONES Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA REAF APROBADAS POR EL GRUPO MERCADO COMÚN Y CONSEJO MERCADO COMÚN ENTRE 2004 Y 2014.

Año	Norma	Tema
2004	Resolución 011/2004	Creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF)
2007	Resolución 025/2007	Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el Mercosur
2008	Recomendación 006/2008	Directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la agricultura familiar
2008	Decisión 045/2008	Creación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)
2009	Recomendación 003/2009	Directrices para una política de gestión de riesgos y seguro rural para la agricultura familiar
2009	Decisión 006/2009	Reglamentación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)
2010	Recomendación 005/2010	Directrices para la elaboración de políticas diferenciadas de financiamiento para la agricultura familiar
2011	Recomendación 002/2011	Educación rural
2012	Resolución 042/2012	Acuerdo entre la FAO y el Mercosur para la administración del FAF
2012	Decisión 059/2012	Registros Nacionales Voluntarios de la Agricultura Familiar
2014	Recomendación 001/2014	Año Internacional de la Agricultura Familiar
2014	Decisión 02/2014	Sellos de Identificación de la Agricultura Familiar
2014	Decisión 20/2014	Reconocimiento Mutuo de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar

Fuente: FAO y REAF/MERCOSUR (2016).

Por ello, la FAO propone cuatro llamados a tomar acción para dar inicio al cambio que urge en la región para eliminar la pobreza rural.

1. GENERAR ESPACIOS DE DIÁLOGO DE POLÍTICAS PARA SITUAR LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA RURAL EN LA AGENDA PRIORITARIA DE CADA ESTADO

Urge que cada país reconozca la urgencia y necesidad de redoblar los esfuerzos para eliminar la pobreza rural, en particular en este nuevo ciclo de menores, pero aun positivas tasas de crecimiento. A su vez, a fin de honrar los compromisos asumidos para el cumplimiento de los ODS, se debe reforzar el diálogo político en torno a la pobreza rural.

Asoma como una tarea de primera necesidad crear los consensos públicos para que las políticas de reducción de la pobreza rural ocupen un lugar prioritario en las agendas de los países de América Latina y el Caribe. Para ello, se deben construir, ampliar y/o consolidar coaliciones que promuevan las políticas de lucha contra la pobreza, con la finalidad de que participen instituciones y actores que trasciendan el valioso aporte de los movimientos sociales rurales que ya fomentan esta agenda de discusiones políticas.

Para generar un diálogo de políticas orientado a posicionar la urgencia de retomar esfuerzos para eliminar la pobreza rural se requiere un diagnóstico profundo sobre la situación de la pobreza rural en cada país y liderazgo al más alto nivel.

Las razones por las que cada país decida priorizar la atención a la pobreza rural pueden ser distintas. Sin embargo, en todos urge retomar el debate sobre cómo hacerlo, quién debe tomar el liderazgo y con qué recursos se cuenta. El Capítulo 2 de este documento es un insumo para que cada Estado defina desde donde iniciar este proceso de diálogo. Razones para priorizar la eliminación de la pobreza rural hay de sobra.

Pero se requiere de más y más acciones.

Hay que sumar voluntades más allá de los hacedores de políticas. Se necesitan más compromisos políticos y ciudadanos, para lo cual actores adicionales, como los medios de comunicación, deben jugar un papel activo. Para poner el tema de la pobreza rural en la agenda pública es fundamental lograr un diálogo efectivo.

También es necesario construir una narrativa para cada país que soporte y genere apoyo respecto a las acciones orientadas a eliminar la pobreza rural. Se requiere del talento académico, técnico y práctico para asegurar que el proceso de diálogo es informado y basado en conocimiento y en evidencia.

Es necesario reconocer este proceso de diálogo como un proceso político. El diálogo exige propuestas, pero también la confrontación de ideas, la generación de acuerdos y la

TABLA 12. ACTORES A INCLUIR EN LAS COALICIONES CONTRA LA POBREZA RURAL Y SU NIVEL DE PODER

Actor	Nivel de poder
Organismos internacionales: FAO, PNUD, CEPAL, OEA, Banco Mundial, entre otras)	Alto
Entidades públicas: ministerios, secretarías, unidades regionales, entre otras	Alto
Sociedad civil: organizaciones de investigación, agremiaciones, fundaciones, organizaciones sindicales	Alto
Empresas privadas y sus fundaciones	Medio alto
Universidades y académicos que influyen en las decisiones públicas	Medio
Asesores internos y externos de los gobiernos	Bajo

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fernández y Rugel (2018).

FIGURA 5. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL 2018



Fuente: Sachs et al., 2018

adopción de acciones que den seguimiento a lo acordado. Todo ello requiere un mínimo de institucionalidad para asegurar su continuidad. No basta un diálogo puntual, acotado en el tiempo. La eliminación de la pobreza rural exige un esfuerzo de acompañamiento y retroalimentación permanente.

Hay un conjunto de actores clave que deben participar en cualquier esfuerzo de diálogo a favor de la eliminación de la pobreza rural. Fernández y Rugel (2018) presentan un mapeo de los actores centrales que trabajan el tema en la región, y destacan algunos que deben priorizarse en cualquier esfuerzo a nivel nacional.

Cualquier proceso de diálogo debe ser convocante, e idealmente debe estar acompañado por organizaciones de base de las poblaciones rurales, no solo para incorporar sus

voces de manera directa, sino para darle sostenibilidad al proceso de diálogo. Si bien hay honrosas excepciones, como la REAF (ver Recuadro 22), en muchos Estados las organizaciones rurales son débiles y con limitado reconocimiento en las esferas nacionales y públicas, en particular aquellas que justamente viven en situación de pobreza.

El diálogo debe permitir generar coaliciones discursivas, tecnocráticas y políticas para impulsar acciones a favor de la eliminación de la pobreza rural, pero también generar espacios de aprendizaje, intercambio e innovación. Por ejemplo, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) han promovido la creación de la Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural para reunir a expertos en el tema y poner sus conocimientos a disposición de los decisores de política de la región (ver Recuadro 23).

RECUADRO 23. LA ALIANZA PARA LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el 2017, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) crearon la Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural. El objetivo es apoyar la implementación de un conjunto renovado de propuestas políticamente viables y técnicamente factibles de implementar en América Latina y el Caribe (Berdegué y Saravia 2017). Se trata de un mecanismo de cooperación que pretende garantizar que, para el 2030, los países de la región logren cumplir el ODS 1, correspondiente a la erradicación de la pobreza extrema.

Actualmente la Alianza la conforman 30 especialistas en materia de desarrollo rural y de políticas contra la pobreza, con una amplia trayectoria laboral en sectores públicos y académicos. De acuerdo con Berdegué y Saravia (2017), la Alianza presenta tres ejes principales de acción:

1. *Construir una narrativa que permita reposicionar la eliminación de la pobreza rural en la agenda pública de América Latina y el Caribe:* La Alianza reconoce la dimensión política de las políticas públicas y por ello trabaja para generar conocimiento y acciones de incidencia que convoquen y articulen a los actores que han sumar mayores recursos políticos, burocráticos y financieros a dicha causa.
Asimismo, una narrativa efectiva, compuesta por argumentos multisectoriales y holísticos, puede contribuir a posicionar en la agenda política este tema de suma urgencia, así como a combatir creencias erróneas que se han convertido en sentidos comunes en las discusiones sobre la materia. Sentidos comunes que pueden estar incluso presentes en gerentes públicos. Por ejemplo, que “la pobreza rural es más llevadera que la urbana por la capacidad de los habitantes rurales de producir alimentos y de satisfacer una parte importante de sus necesidades básicas mediante la autoproducción” (Fernández y Rugel, s/f, 35).
2. *Diseñar propuestas para ampliar las oportunidades económicas de los pobladores rurales en situación de pobreza e indigencia, articulando los programas de protección social con iniciativas de protección social con inclusión económica:* Si bien resulta indispensable posicionar el tema de la pobreza rural en la agenda política y convencer a los hacedores de políticas y a la sociedad civil de que se deben tomar medidas específicas, no basta con eso. También se requiere establecer propuestas de políticas específicas para revertir la actual situación de precariedad que enfrentan millones de familias rurales en América Latina y el Caribe.
En ese sentido, apostar por la eliminación de la pobreza rural en la región implica aprovechar los diferentes mercados laborales con potencial en el ámbito rural. Sin lugar a dudas, la agricultura debería ser uno de los ejes principales. Sin embargo, no todos los territorios rurales de la región presentan esa potencialidad. Por ello, el Empleo Rural No Agrícola (ERNA) constituye una alternativa importante. Asimismo, las medidas de protección social y de promoción de infraestructura vial y social que fungen de “precondición” para el desarrollo forman también parte del paquete de acciones que se deben implementar para una lucha efectiva contra la pobreza rural.
3. *Apoyar procesos que ayuden a fortalecer la institucionalidad requerida para eliminar la pobreza rural:* El éxito de las políticas para eliminar la pobreza rural radicarán, en gran medida, en las capacidades institucionales nacionales y subnacionales de los actores responsables de ejecutar los diversos proyectos. Por lo tanto, contribuir a la consolidación de entidades públicas modernas, eficientes, inclusivas y transparentes en los territorios rurales es una prioridad del trabajo de la Alianza.

2. RECONOCER QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ES NECESARIO PARA LOGRAR ELIMINAR LA POBREZA RURAL, PERO QUE NO ES SUFICIENTE

Si bien está en la agenda de todos los países retomar una senda de crecimiento sostenido, debemos asegurarnos de que el crecimiento de las economías de la región sea uno inclusivo. Para ello, se requiere acompañarlo de políticas públicas eficaces que lleguen a toda la población y de generar oportunidades para las poblaciones rurales, incluso para aquellas en situación más desventajosa o para quienes viven en los territorios más rezagados.

Los estudios reseñados en la sección inicial del Capítulo 3 de este documento indican que dos tercios de la reducción de la pobreza en la región pueden atribuirse directamente al crecimiento económico registrado en años recientes, pero también que en los períodos de desaceleración su contribución ha sido complementada de manera significativa con políticas focalizadas en las personas y en los territorios más vulnerables.

La historia de la región durante la década del 2000 permite un aprendizaje clave: no se pueden desaprovechar las eventuales dinámicas de crecimiento sin maximizar su potencial para erradicar la pobreza rural. En el pasado, incluso en etapas de crecimiento de la agricultura, eso ocurrió con la exclusión de gran parte del sector socioproductivo rural del proceso.

Por ello se requieren políticas de crecimiento económico que generen más oportunidades para los pobladores en situación de pobreza, así como recursos fiscales que permitan cerrar las brechas de infraestructura y servicios que afectan a los más pobres.

El debate sobre la magnitud de la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza rural es aún limitado. Sin embargo, la evidencia sobre las complejidades de sostener procesos de reducción de pobreza rural, incluso en tiempos de crecimiento, o de generar procesos acelerados de reducción de la misma, hacen suponer que el crecimiento, siendo muy importante, requiere estar acompañado de políticas públicas específicas. Por ejemplo, para generar reducciones sustantivas de las barreras económicas, sociales y ambientales que no permiten a un amplio sector socioproductivo rural participar del crecimiento.

En efecto, las personas en situación de pobreza en el medio rural y en los territorios más rezagados suelen enfrentar un conjunto de restricciones que les impiden aprovechar en toda su extensión las oportunidades que el crecimiento puede ofrecer en contextos más favorables, como los urbanos o en ámbitos de con baja incidencia de la pobreza. En consecuencia, para lograr un alto impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza rural, es necesario realizar acciones adicionales que rompan las restricciones existen-

tes en los territorios y hogares con mayor incidencia de pobreza.

En conclusión, en el medio rural, la baja densidad poblacional, el rezago de los territorios con altas tasas de pobreza y la alta incidencia de la pobreza y pobreza extrema, exigen mucho más que mero crecimiento.

3. GENERAR UN NUEVO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIONES BASADAS EN LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA REGIÓN PARA AVANZAR MÁS RÁPIDO Y CON SOSTENIBILIDAD

Como se expuso previamente, la variable clave para la reducción de la pobreza es el crecimiento económico inclusivo, sobre todo si está basado en mejoras de productividad, oportunidades de participación en los procesos económicos mediante el acceso a mercados, tecnologías, capacitación y financiamiento, empleos de calidad e ingresos decentes que permitan satisfacer las necesidades básicas de las personas. Pero, tal como se indicó anteriormente, el crecimiento económico, siendo necesario e indispensable, por sí solo no es suficiente. Se requiere un crecimiento pro pobre que se vea complementado con políticas focalizadas en las zonas rurales y acordes con la realidad de estos territorios.

En el Capítulo 3 de este documento se han repasado cinco ejes de acción identificados como necesarios para reducir la pobreza rural. Estos cinco ejes recogen experiencias llevadas a la práctica en la región. En cada eje se presentan intervenciones prometedoras y probadas que han generado evidencia y conocimiento de su potencial, pero también las restricciones que enfrentan durante su implementación.

Los cinco ejes identificados, los elementos mínimos de cualquier estrategia orientada a reducir la pobreza rural, refieren a dimensiones distintas y complementarias de los medios de vida de la población rural en situación de pobreza. Se trata de acciones implementadas para lograr sectores agrícolas competitivos, con énfasis en el desarrollo de la agricultura familiar; a esquemas de protección social ampliados —que incorporen la inclusión económica como parte de su oferta—; a la adaptación al cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales sobre los cuales los pobladores rurales tienen control; a mercados laborales no agrícolas dinámicos; y a la dotación de paquetes de infraestructura básica, en oposición a las prácticas tradicionales de ir dotando de infraestructura de manera gradual y progresiva.

Mucho se ha avanzado en la región en cuanto a acciones en el marco de estos cinco ejes, con éxitos y resultados di-

ferentes en distintos países y contextos. Hay aprendizajes que deben ser la base para construir e implementar nuevas y mejores propuestas.

Para ello, estos cinco ejes deben actuar de manera conjunta, coordinada y simultánea en el mismo territorio, abandonando los paradigmas e inercias de la “duplicación” y la “compartimentalización”, y adoptando en su lugar el de la articulación —y la maximización de las “sinergias”— dentro del sector público, con el sector privado y la sociedad civil.

Estas intervenciones deben combinar intervenciones orientadas a las personas y a sus hogares con aquellas destinadas a modificar las condiciones del entorno de su territorio en las que se desarrollan. Se trata de conseguir intervenciones complejas, con miradas multidimensionales, que exigen no solo concurrencia en el territorio, sino sinergias institucionales que produzcan acciones articuladas, muy complejas. De ahí que existan pocas experiencias realmente exitosas.

Muchas de las acciones revisadas en este documento han sido implementadas de manera aislada o en una escala acotada. Las políticas integradas pueden tener un impacto sustantivamente mayor a las intervenciones sectoriales aisladas, sin importar la calidad de las últimas. Además, la articulación de las acciones de política pública —intersectoriales e intergubernamentales— pueden generar mayores niveles de eficiencia de los recursos invertidos, lo cual se vuelve doblemente relevante en tiempos de estrechez fiscal.

Asimismo, parte del desafío que debe enfrentar este nuevo ciclo de políticas orientadas a eliminar la pobreza rural es fijar como meta ineludible alcanzar la escala suficiente que permita un impacto significativo en la pobreza rural de los países.

Es fundamental construir un nuevo ciclo de políticas y de alianzas entre el sector público y el privado y social en la región. Para aprovechar al máximo este nuevo ciclo de políticas a favor de la eliminación de la pobreza rural, estas deben estar acompañadas de esquemas adecuados de seguimiento, una agenda renovada de evaluación y nuevas y mejores aproximaciones al fenómeno de la pobreza rural (como el Índice de Pobreza Multidimensional rural)³³. Solo así se tendrá el conocimiento que permita ir mejorando las acciones emprendidas y socializar las lecciones aprendidas con el resto de los países de la región.

4. UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA ALTURA DEL DESAFÍO DE ELIMINAR LA POBREZA RURAL

La Agenda de Desarrollo Sostenible marca la pauta maestra de todos los esfuerzos nacionales, regionales y globales en materia de cooperación internacional. En su esencia, la

agenda de los ODS apuesta tanto por la confluencia de la agenda ambiental, social y productiva, como por la implementación del principio de vocación universal de “no dejar a nadie atrás”. La agenda de pobreza rural debe ser un componente especializado del desarrollo sostenible, contribuyendo a la consecución del ODS 1 y a otros objetivos y metas de la Agenda 2030.

En este contexto, los grandes esfuerzos del desarrollo internacional deben estar alineados a las condiciones específicas de la pobreza rural. El financiamiento multilateral debe plegarse a los esfuerzos por desarrollar experiencias escalables de coordinación e innovación intersectorial, al desarrollo de la infraestructura en zonas rurales, al financiamiento de programas de inclusión productiva y a una agenda pertinente de evaluación. En este sentido, muchos de los países de América Latina y el Caribe enfrentan la dificultad dada por el tránsito hacia un estatus de países de ingresos medios y altos, y el acceso a mecanismos de financiamiento internacional que esto conlleva. Sin embargo, tal como se ha desarrollado en este documento, los indicadores globales esconden duras realidades territoriales en las zonas rurales, motivo por el cual se hace necesario encontrar criterios y políticas más flexibles y avanzadas de financiamiento multilateral, incluyendo aportes propios, de acuerdo a las capacidades de cada país.

Del mismo modo, muchos países de la región, como México, Brasil y Chile, ya cuentan con políticas y estrategias de cooperación internacional para proyectos de desarrollo. Estos instrumentos también pueden ser fortalecidos de forma alineada a la agenda regional de reducción de la pobreza rural, y expandido por medio de nuevos países.

Por su parte, las estrategias de asistencia técnica y Cooperación Sur-Sur también deben actualizarse conforme a estas prioridades. Los organismos de integración regional de América Latina y el Caribe han desarrollado un conjunto de estrategias y políticas directivas cuya aplicación a nivel nacional y territorial puede marcar la diferencia para los habitantes rurales de la región. La implementación de las mismas necesita ser financiada adecuadamente y, a su vez, ordenar estratégicamente la acción de los diversos actores de la cooperación internacional. Asimismo, como se ha mencionado en el Capítulo 3 de este documento, la región no comienza desde cero el camino de la erradicación de la pobreza rural. De hecho, en cada uno de los cinco ejes de acción propuestos, como piso mínimo existen experiencias valiosas a nivel nacional y local que pueden alimentar procesos de Cooperación Sur-Sur entre los países de América Latina y el Caribe durante los próximos años, incluyendo diálogos políticos al más alto nivel nacional y regional.

En este marco, la FAO está decidida a colaborar con los gobiernos de la región y sus distintos ministerios, con la sociedad civil, el sector privado, las agencias y fondos especializados y los organismos de integración regional, en el desarrollo de estrategias nacionales efectivas para la reducción de la pobreza rural. Parte de este esfuerzo se refleja en el marco estratégico de FAO para abordar la pobreza extrema (ver Recuadro 24).

33 Ver, por ejemplo Banco Mundial (2018).

RECUADRO 24. EL MARCO ESTRATÉGICO DE LA FAO PARA ABORDAR LA POBREZA EXTREMA.

La pobreza extrema es un fenómeno social caracterizado por los niveles más intensos de precariedad económica y de exclusión que impiden el desarrollo de una vida digna. La población que afronta estas vulnerabilidades presenta mayores restricciones de acceso a los mercados, un gran obstáculo para beneficiarse del crecimiento económico. Pero también presenta un capital humano especialmente subdesarrollado o deteriorado, por causa de años de subalimentación y de falta de acceso a servicios básicos, como salud, vivienda y educación en un sentido amplio, incluyendo capacitación e información. Por consiguiente, se precisan de acciones específicas para abordar este problema público.

Pero ¿quiénes conforman la población de pobres extremos? No existe una sola definición de pobreza extrema. Por ejemplo, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acuerdo global suscrito por todos los países de la región, la pobreza extrema incluye a aquella población cuya capacidad de gasto por día es menor a 1,9 dólares de paridad de poder adquisitivo (PPP). Es un criterio establecido por el Banco Mundial que permite comparar a países de diversos contextos geográficos y culturales, aunque ciertamente, los institutos nacionales de estadísticas de cada país pueden presentar su propia operacionalización.

Como sea que se la defina, se puede establecer como perfil general que los pobres extremos viven en su mayoría en territorios rurales, que presentan familias más extensas con un gran número de niños y que tienen niveles educativos más bajos en comparación a los no pobres y a los pobres moderados (Castañeda et al., 2016). Asimismo, dependen en gran parte de la agricultura de subsistencia y la agricultura asalariada, lo que vincula sus ingresos directamente con la explotación de los recursos naturales y la sostenibilidad de los mismos a través de mecanismos adecuados de gobernanza.

Por ello, debido a que es posible reconocer una relación entre pobreza extrema, territorios rurales y activi-

dades agropecuarias, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) propone establecer medidas específicas para esta población especialmente vulnerable. El imperativo es que “nadie quede atrás” de las dinámicas del desarrollo.

En este sentido, además de estimular un crecimiento económico equitativo, las inversiones estratégicas en servicios públicos básicos y las intervenciones integradas y multisectoriales que permitan llegar a los más pobres, la FAO impulsa las siguientes acciones focalizadas (FAO, 2018k):

1. La FAO incorporará la pobreza extrema de modo más explícito en sus reportes oficiales, a fin de reconocer sus dimensiones y proponer medidas más específicas de erradicación de este problema público. Este objetivo implica perfeccionar las herramientas metodológicas de análisis.
2. La FAO participará de modo más activo en los esfuerzos, a nivel global y a nivel de cada país, por erradicar la pobreza extrema. Este objetivo implica fortalecer las capacidades técnicas y burocráticas de esta organización para brindar soporte los Estados miembros.
3. La FAO recopilará las experiencias exitosas de erradicación de la pobreza extrema alrededor del mundo, con el fin de difundir conocimiento especializado que permita diseñar e implementar políticas públicas mejor sustentadas.
4. La FAO se asegurará de que todas sus acciones que pretendan abordar la pobreza extrema no generen efectos no deseados, como el incremento del costo de vida de la población o la afectación de las dinámicas sociales y culturales de la población.

Como agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas, con un mandato centrado en el fin del hambre y de toda forma de malnutrición, la erradicación de la pobreza rural y la gestión sostenible de los recursos naturales para erradicar la vulnerabilidad ambiental, la FAO puede ser un socio de alto valor estratégico para los procesos de asistencia técnica, Cooperación Sur-Sur, diálogo político y grandes proyectos de desarrollo con financiamiento multilateral para erradicar la pobreza en los territorios rurales de la región.

En este sentido, en lo que respecta a pobreza rural, el trabajo de la FAO se concentra en cuatro áreas de política pública:

- Inclusión productiva de los pequeños productores pobres a través del fomento de la asociatividad, acceso a recursos naturales (tierras, agua), insumos y mercados, y el empoderamiento de la población rural.
- Inclusión laboral a través de la generación de empleo digno en zonas rurales, fomentando la inclusión de la población rural a las cadenas de valor agroalimentarias, pero también en otros sectores de la economía rural fuera de la agricultura.
- Apoyo a los países en la expansión de los sistemas de protección social en zonas rurales, incluyendo el fortalecimiento del manejo de riesgos de los hogares rurales,

de la seguridad alimentaria y la nutrición y las sinergias con la agricultura y otras actividades productivas.

- Fortalecimiento de la intersectorialidad para la reducción de la pobreza rural a través de mecanismos de coordinación y herramientas (padrones unificados, seguimiento y evaluación) entre diferentes ministerios y sus programas, con un enfoque territorial, de género y étnico.

Otra de las áreas importantes de la FAO para apoyar a los países es la generación de estadísticas sobre los medios de vida rurales, así como la realización de análisis social y económico en temas como la migración, la pequeña agricultura, la pobreza y los medios de vida en zonas rurales.

Además, la FAO apoya a los países en la evaluación de sus programas sociales y productivos, incluyendo metodologías como la evaluación de impacto cuantitativa y métodos cualitativos o mixtos. Asimismo, la FAO, junto con el FIDA, coordina una Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural, trabajando con más de 20 investigadores, expertos y tomadores de decisiones vinculados con estrategias exitosas de desarrollo rural. La Alianza busca articular un conjunto de experiencias, conocimientos y visiones compartidas sobre los desafíos para superar la pobreza en el medio rural, así como nuevas formas de enfrentarla. Como resultado, las experiencias positivas de los países que renueven el impulso del tema en su agenda de desarrollo constituirán un bien público para toda la región.

La asistencia técnica de la FAO ha cumplido un rol importante en el desarrollo de instrumentos de alcance regional, como la Agenda de Protección Social e Inclusión Productiva del SICA, el Plan SAN y la Estrategia 100 Territorios Libres de Hambre y Pobreza de CELAC. También el acompañamiento permanente a la REAF-MERCOSUR y las acciones en torno a innovación en los Sistemas Agroalimentarios de la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En materia de inclusión productiva, bajo el marco de “doble inclusión” (económica y social), la FAO trabaja desde dos perspectivas: sectorial agrícola y programas sociales.

Desde una perspectiva sectorial agrícola, la FAO tiene la capacidad y experiencia técnica para acompañar el diseño y la implementación de los componentes productivos y de fortalecimiento de medios de vida (incluyendo actividades forestales y de pesca), sistemas agrícolas, manejo sostenible de recursos naturales y también cadenas de valor.

Desde la perspectiva de los programas sociales, la FAO se enfoca en enmarcar las modalidades integrales de los programas dentro de estrategias más amplias de reducción de la pobreza, de desarrollo rural y agrícola, y en varios niveles (nacional y territorial), para así poder asegurar su sostenibilidad y un enlace efectivo con programas de inversión de largo plazo.

La FAO tiene una larga experiencia y relación con el sector agrícola y productivo, especialmente con los ministerios de agricultura, cooperativas, empresas, gobiernos locales, ministerios de medioambiente y otros. Así, la FAO trabaja para que los programas de inversión productiva puedan llegar de ma-

nera efectiva a la población más vulnerable y/o para fomentar sinergias en la definición de agendas sociales y ambientales.

La FAO, como agencia acreditada ante el Fondo Verde del Clima y como organismo asociado del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), tiene una sólida experiencia internacional en la gestión de proyectos de gran escala para integrar y fortalecer las sinergias entre medioambiente, producción y desarrollo social.

Por otro lado, la FAO tiene una larga trayectoria en el trabajo con pueblos indígenas y afrodescendientes de la región. Ha generado conocimiento sobre sus medios de vida y sus aspiraciones, lo cual le ha permitido mejorar el diseño de programas productivos. De forma similar, la FAO enfatiza la importancia del empoderamiento de la mujer y los jóvenes rurales.

Finalmente, la FAO forma parte, junto al FIDA y el PMA, del grupo de agencias del Sistema de Naciones Unidas basada en Roma, que comparte directrices y principios básicos de su mandato en torno al desarrollo integral de las zonas rurales, la transformación inclusiva de la agricultura, y la seguridad alimentaria y nutricional. Con el fin de erradicar duplicaciones e ineficiencias, y maximizar procesos sinérgicos, las Agencias de Roma han establecido acciones para su colaboración a nivel político, técnico y operativo en todo el mundo, en las áreas de análisis y fortalecimiento de datos y sistemas de información nacionales, la rendición conjunta de cuentas, y la presupuestación conjunta de metas compartidas a nivel nacional, ofreciendo así a los países de la región una plataforma más amplia de cooperación para el nuevo ciclo de políticas para erradicar la pobreza rural en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R., Bengoa, J., Berdegué, J., Escobal, J., Ranaboldo, C., Munk Ravngorg, H. y Schejtman, A. 2006. Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. En J. Bengoa (coord.) *Territorios rurales: movimientos sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Santiago de Chile, Catalonia.
- Acosta Ormaechea, M., y Morozumi, A. 2013. Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure?. *IMF Working Papers 13 (162)*.
- Alesina, A. y Perotti, R. 1994. The welfare state and competitiveness. *Working Paper 4810*. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. (disponible en <https://doi.org/10.3386/w4810>).
- Alkire, S. 2011. Multidimensional poverty and its discontents. *Working Paper 46*. Oxford, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (disponible en <http://www.ssrn.com/abstract=2118543>).
- Alkire, S., Roche, J.M., Ballon, P., Foster, J., Santos, M.E. y Seth, S. 2015. Multidimensional poverty measurement and analysis. Reino Unido, Oxford University Press.
- Angulo, R., Solano, A. y Tamayo, A. 2018. *La pobreza rural en América Latina: qué dicen los indicadores sobre la población indígena y afrodescendiente de la región*. Lima, IEP y FAO. (disponible en http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1135/1/Roberto-Angulo_Ang%C3%A9lica-Solano_Ana-Tamayo_Pobreza-rural-America-Latina-indicadores-poblacion-indigena-afrodescendiente.pdf)
- Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C. De Salvo, C. 2016. Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo IDP-WP-722*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7839/Gasto-publico-y-el-desempeno-de-la-agricultura-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=4&isAllowed=y>).
- Asensio, R. 2012. Nuevas (y viejas) historias sobre las mujeres rurales jóvenes de América Latina: resultados preliminares del programa Nuevas Trenzas. *Documento de Trabajo del programa Nuevas Trenzas 1*. Lima, IEP.
- Guardia Basso, A., Infante, B., Molina Silva, S., Sunkel, O., Assael, H. y Muñoz Gomá, O. 2009. Una nueva estrategia para Chile en el siglo XXI. En CEPAL, *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Chile 21 y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1384/lcl3126.pdf;jsessionid=84206BB684B55DA1341502BCOCAEE57A?sequence=5>).
- Baires, W., y Dinarte, L. 2018. Unintended effects of public infrastructure: labor, education and crime outcomes in El Salvador. Working Paper. Santiago. [Citado el 7 de junio de 2018]. (disponible en https://docs.wixstatic.com/ugd/8ca387_faf5d013659d496eb41059e0edf1df40.pdf).

- Banco Mundial. En línea. Indicadores del desarrollo mundial. (disponible en línea en <http://databank.bancomundial.org/data/home>).
- Banco Mundial. 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI: primera década*. Washington D.C. (disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/54165146799959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf>).
- Banco Mundial. 2018. *Piecing together the poverty puzzle*. Washington D. C. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>. Acceso: 30 de octubre de 2018.
- Bandiera, O. 2007. Land tenure, investment incentives, and the choice of techniques: evidence from Nicaragua. *The World Bank Economic Review*, 21 (3): 487–508. (disponible en <https://doi.org/10.1093/wber/lhm005>).
- Barbier, E. 2010. Poverty, development, and environment. *Environment and Development Economics*, 15 (06): 635–60. (disponible en <https://doi.org/10.1017/S1355770X1000032X>).
- Barbier, E. 2012. Natural capital, ecological scarcity and rural poverty. *World Bank Policy Research Working Paper 6232*. (disponible en <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6232>).
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. 2016. *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. London, Overseas Development Institute (ODI). (disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>).
- Bebbington, A., Scurrah, M., y Bielich, C. 2011. *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. (disponible en <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qdvxg>).
- Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I., y Tomaselli, A. 2016. *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*. Ciudad de México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, RIMISP y Universidad Iberoamericana. (disponible en <https://rimisp.org/TRAMPASTERRITORIALES.final.pdf>).
- Beduschi, L.C. 2007. *Análisis del estado del arte sobre gestión de servicios técnicos en las organizaciones de productores*. São Paulo. RIMISP. (disponible en http://www.each.usp.br/beduschi/Outros/beduschi_fidamerica_esp.pdf).
- Berdegú, J. 2000. *Cooperando para competir: factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción. (disponible en https://www.researchgate.net/publication/265206231_COOPERANDO_PARA_COMPETIR_FACTORES_DE_EXITO_DE_LAS_EMPRESAS_ASOCIATIVAS_CAMPESINAS).

- Berdegué, J., y Fuentealba, R. 2014. The State of smallholders in agriculture in Latin America. En P. Hazell y A. Rahman (cords.), *New directions for smallholder agriculture*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press. (disponible en <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199689347.003.0005>).
- Berdegué, J., y Saravia, S. 2017. Una alianza para erradicar la pobreza rural [en línea]. [Citado el 16 de julio de 2018]. <http://www.fao.org/cuba/noticias/detail-events/es/c/1068397>.
- Berdegué, J., Reardon, T., y Escobar, G. 2000. Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina y el Caribe. Paper presentado en la Conferencia *Development of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. New Orleans, Louisiana, 24 de Marzo, en conjunto con la Junta Annual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Inversiones. (disponible en <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/empleoEIngresoRuralesNoAgricolas.pdf>).
- Birdsall, N., Lustig, N., y Meyer, C. 2014. The Strugglers: the new poor in Latin America?. *World Development* 60: 132–46. (disponible en <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.03.019>).
- Bourguignon, F., Bénassy-Quéré, A., Dercon, S., Estache, A., Gunning, J.W., Kanbur, R., Klasen, S., Maxwell, S., Platteau, J.P. y Spadaro, A. 2010. The Millennium Development Goals: An assessment. En R. Kanbur y M. Spence (cords.), *Equity and growth in a globalizing world*. Washington D. C., The World Bank Group. (disponible en <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8180-9>).
- Calderón, F. 2012. Diez tesis de conflicto social en América Latina. *Revista de la CEPAL* 107. Pp: 7-30. (disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11546>).
- Calvo-González, O., Castañeda, A., Farfán, M.G., Reyes, G. y Sousa, L. 2017. How is the slowdown affecting households in Latin America and the Caribbean?. *World Bank Policy Research Working Paper* 7948. (disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25957/WPS7948.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- Camacho, A. y Conover, E. 2011. The impact of receiving price and climate information in the agricultural sector. *IADB Working Paper N° IDB-WP-220*. Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Canales, A.I. y Rojas, M.L. 2018. *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf).
- Carter, M. y Janzen, S. 2015. Social protection in the face of climate change. Principles and financing mechanisms. Background Paper. *World Bank Policy Research Working Paper* 7476.
- Carter, M., De Janvry, A., Sadoulet, E. y Sarris, A. 2017. Index insurance for developing country agriculture: a reassessment. *Annual Review of Resource Economics*, 9 (1): 421-438.
- Castañeda, A., Doan, D., Newhouse, D., Nguyen, M., Uematsu, H. y Azevedo, J. 2016. Who are the poor in the developing world? Background Paper. Poverty and Shared Prosperity Report 2016: Taking on Inequality. *World Bank Policy Research Working Paper* 7844. (disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/187011475416542282/pdf/WPS7844.pdf>).
- Cecchini, S. y Atuesta B. 2017. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de Cobertura e inversión. *Serie Políticas Sociales N° 224*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>).

- Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CELAC. 2016. *Sistemas de innovación para el desarrollo rural sostenible*. Santiago de Chile: FAO.
- CEPAL. 2013. *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile. (disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf).
- CEPAL. 2018. *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf. Acceso: 14 de abril de 2018.
- CEPAL (en línea). Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, CEPALSTAT. (disponible en línea en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp).
- CEPAL, FAO e IICA, 2013. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3702s.pdf>).
- CEPAL, FAO e IICA. 2015. *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*. San José de Costa Rica. (disponible en <https://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2015/b3695e.pdf>).
- CEPAL, FAO e IICA. 2017. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018*. San José de Costa Rica. (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42281-perspectivas-la-agricultura-desarrollo-rural-americas-mirada-america-latina>).
- CEPAL, UNIFEM y República de Italia. 2004. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CLAC y FAIRTRADE. 2016. *Situación de los seguros agrícolas en América Latina y el Caribe*. El Salvador. (disponible en <http://clac-comerciojusto.org/wp-content/uploads/2015/04/Libro-Situaci%C3%B3n-de-los-Seguros-Agr%C3%ADcolas-en-Latino-Am%C3%A9rica-y-el-Caribe-ok.pdf>).
- Congreso de la República de Guatemala. 2017. Decreto Número 17-2017. Ley de Alimentación Escolar. Publicada en el Diario de Centroamérica el jueves 19 de octubre de 2017. (disponible en: <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/decretos/includes/uploads/docs/2017/16-2017.pdf>). Acceso: 27 de octubre de 2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL). 2018. *40 años de Estrategias de Coordinación Interinstitucional para la Política de Desarrollo en México*. Ciudad de México (disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>).
- CONTAG. 2016. Previdência social rural: potencialidades e desafios. Brasília, CONTAG, FETAGs e STTRs. (disponible en http://www.contag.org.br/arquivos/relatorio_previdencia%202.pdf).
- Coque, J. 2002. Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentarios de algunos países tipo. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 43: 145-172.

- Crenshaw, K. 1995. Mapping the margings: intersectionality, identity politics and violence against women of color. In K. Crenshaw, N. Gotanda, G. Peller, y K. Thomas, *Critical race fury*. New York, The New Press.
- Da Silva, J., Gómez, S. y Castañeda, R. 2010. Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina. Algunas reflexiones. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 18: 5-20.
- Dabla-Norris, E., Kalpana, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. y Tsounta, E. 2015. *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*. Washington D.C., International Monetary Fund. (disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>).
- De Janvry, A., Araujo, C., Sadoulet, E. 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural”, SAGARPA-IICA. Boca del Río, Veracruz, México, octubre de 2002.
- Dirven, M. 2011a. *Corta reseña de la necesidad de redefinir “rural”*. *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Cepal_hacia%20una%20nueva%20definici%C3%B3n%20de%20lo%20rural_0.pdf)
- Dirven, M. 2011b. El empleo rural no agrícola y la discriminación de la pobreza rural ¿Qué sabemos en América Latina en 2010?. *Documento de Trabajo 91 - Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile, RIMISP.
- Dunn, W. 2004. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Dussauge, M. 2012. La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: Promesas y riesgos. *Revista Chilena de Administración Pública* 19: 51-79.
- Echeverri, R. y Sotomayor, O. 2010. *Estrategias de gestión territorial en las políticas públicas de Iberoamérica*. Santiago de Chile, Grupo Interagencial de desarrollo rural.
- Escobal, J. y Ponce, C. 2016. Impactos del proyecto desde una aproximación cuantitativa. En J. Escobal. y C. Ponce (coords.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima, Ford Foundation y GRADE. (disponible en http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/GRADE/168/LIBROGRADE_FORDHakuWinay_CAP4.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Escobal, J. y Torero, M. 2005. Measuring the impact of asset complementarities: the Case of rural Peru. *Cuadernos de Economía* 42: 37-164.
- Espejo, A. 2017. Inserción laboral de los jóvenes rurales en américa latina: un breve análisis descriptivo. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. *Serie documento N° 225*. Santiago de Chile, RIMISP. (disponible en https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1502548172Inserci%C3%B3nlaboraldelosj%C3%B3venesruralesenAm%C3%A9ricaLatina.pdf).
- Fan, S. (ed.). 2008. Public expenditures, growth and poverty: lessons from developing countries. Washington D. C., International Food Policy Research Institute.
- Fan, S., Jitsuchon, S. y Methakunnavut, N. 2004. The importance of public investment for reducing rural poverty in middle-income countries: the case of Thailand. *DSGD Discussion Paper No. 7*, Development Strategy and Governance Division. Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- FAO, ABC y SEAD. 2017. *Recomendaciones político-técnicas para el mejoramiento de los sistemas ATER, con perspectivas de inclusión de género, en los países de la región*. Santiago de Chile, FAO. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7935s.pdf>).

- FAO, UNICEF y Oxford University Press. 2016. *From evidence to action: The story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa*. Oxford, Oxford University Press.
- FAO. 2011a. *Seguridad Alimentaria y Nutricional Conceptos Básicos*. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA Centroamérica. Panamá, FAO. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>).
- FAO. 2011b. *Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s.pdf>).
- FAO. 2011c. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i2050s.pdf>).
- FAO. 2012. *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>).
- FAO. 2013. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe. Tomo 1*. Santiago de Chile. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3069s.pdf>).
- FAO. 2014a. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile. (disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>).
- FAO. 2014b. *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3075s.pdf>).
- FAO. 2014c. *Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3523s.pdf>).
- FAO. 2015a. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4910s.pdf>).
- FAO. 2015b. *The impact of natural hazards and disasters on agriculture and food security and nutrition: A call for action to build resilient livelihoods*. Rome. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4434e.pdf>).
- FAO. 2016a. *Juventud rural y empleo decente en América Latina*. Santiago de Chile. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5570s.pdf>).
- FAO. 2016b. *Migración, agricultura y desarrollo rural: Abordar las causas subyacentes de la migración y aprovechar su potencial para el desarrollo*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i6064s.pdf>).
- FAO. 2016c. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>).
- FAO. 2016d. *Guía para la creación de Centros Financieros para el Desarrollo*. Honduras.
- FAO. 2016e. *Incrementando la resiliencia de los medios de vida agrícolas*. Roma.
- FAO. 2017a. *Marco de Protección Social de la FAO. Promoviendo el Desarrollo Rural para Todos*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7016s.pdf>).
- FAO. 2017b. *Atlas de las Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7916s.pdf>).

- FAO. 2017c. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Aprovechar los sistemas agroalimentarios para lograr una transformación rural inclusiva*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-I7658s.pdf>).
- FAO. 2017d. *Trabajo estratégico de la FAO para reducir la pobreza rural*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i6835s.pdf>).
- FAO. 2018a. Hacia una agenda transformadora del desarrollo rural sostenible. Documento presentado en la 35° Período de Sesiones de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Montego Bay, Jamaica, 5-8 de marzo de 2018. (disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/LARC_35/MV746_3/MV746_LARC_18_3_es.pdf).
- FAO. 2018b. Base de datos Género y derecho a la tierra. (disponible en línea en <http://www.fao.org/gender-landrights-database/es/>).
- FAO. 2018c. *Corporate Framework to support sustainable peace in the context of Agenda 2030*. Rome. (disponible en <http://www.fao.org/3/I9311EN/i9311en.pdf>).
- FAO. 2018d. Fortalecer las instituciones rurales [en línea]. [Citado el 17 de octubre de 2018]. <http://www.fao.org/rural-institutions/es>
- FAO. 2018e. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: migración, agricultura y desarrollo rural*. Roma. (disponible en <http://www.fao.org/3/I9549ES/i9549es.pdf>).
- FAO. 2018f. *Identificación y caracterización de los principales polos de origen de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. Santiago de Chile.
- FAO. 2018g. *Seguros agrícolas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Lineamientos para su diseño e implementación*. Santiago de Chile.
- FAO. 2018h. Países cosechan buenos resultados de sus programas de alimentación escolar. [en línea]. [Citado el 27 de octubre de 2018]. <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1137816/>
- FAO. 2018i. *The impact of disasters and crises on agriculture and food security 2017*. Roma.
- FAO. 2018j. La agroecología y la agricultura urbana, suburbana y familiar en Cuba. [en línea]. [Citado el 28 de octubre de 2018]. <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/342533/>
- FAO. 2018k. *FAO Extreme Poverty Framework and Strategy Plan*. Draft of August 1, 2018.
- FAO. Sin fecha. Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO: Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. [en línea]. [Citado el 27 de octubre de 2018]. <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>
- FAO y REAF/MERCOSUR. 2016. *REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil*. Porto Alegre. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>).
- Faret, P. 2018. Recomendaciones para fortalecer la inclusión social y productiva de las poblaciones en situación de pobreza rural en Colombia. En FAO, *Notas de Política Pública: Claves para el desarrollo del campo colombiano*, págs. 153-187. Bogotá D.C., FAO. (disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Colombia/docs/Octubre_2018/Notas_de_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica._Claves_para_el_desarrollo_del_campo_colombiano_2018.zip).

- Fernández, M.I. y Rugel, M.E. 2018. *¿Con quienes dialogar sobre pobreza rural en América Latina? Un mapa de actores y redes trabajando por la superación de la pobreza*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (disponible en http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1131/1/M.-Ignacia-Fernandez_Maria-Rugel_Con-quienes-dialogar-pobreza-rural-America-Latina.pdf).
- Fernández, M.I., Asensio, R., Trivelli, C. y Schejtman, A. 2014. Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En Fernández, M.I. y Asensio, R. 2014. *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, RIMISP e IEP.
- Fernández, M.I. y Asensio, R. 2014. *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, RIMISP e IEP.
- FIDA y RIMISP. 2014. *La agricultura familiar en América Latina: Un nuevo análisis comparativo. Informe síntesis*. Roma. (disponible en https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/Family+farming+in+Latin+America+-+A+new+comparative+analysis_s.pdf/9330a6c4-c897-4e1c-9c05-1144ebec0457).
- FIDA. 2016. *Informe sobre el desarrollo rural. Fomentar la transformación rural inclusiva*. Roma.
- Gobierno de la República de Guatemala. 2016. *Agenda Rural 2016-2020*. Ciudad de Guatemala. (disponible en <http://web.maga.gob.gt/download/agendarural-1620.pdf>).
- Hatch, D., Núñez, M. y Vila, F. 2015. Desempeño del mercado de los seguros agropecuarios en las Américas: periodo 2008-2013. San José de Costa Rica, IICA.
- Heredia, J. 2016. Una mirada a los procesos locales. En J. Escobal y C. Ponce (coords.). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima, Ford Foundation y GRADE. (disponible en http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/GRADE/168/LIBROGRADE_FORDHakuWinay_CAP4.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Hernandez Asensio, R. y Trivelli, C. (coords.). 2014. *La revolución silenciosa: mujeres rurales jóvenes y sistemas de género en América Latina*. Lima, IEP y FIDA.
- Herrera, J. 2017. Poverty and economic inequalities in Peru during the boom in growth: 2004-2014. En G. Carbonnier, H. Campodónico, y S. Tezanos (coords.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. Geneva, Graduate Institute of International and Development Studies.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP). 2018a. Productores de INDAP participan en rueda de negocios del Programa de Alimentación Escolar [en línea]. [Citado el 27 de octubre de 2018]. <https://www.indap.gob.cl/noticias/detalle/2018/08/28/productores-de-indap-participan-en-rueda-de-negocios-del-programa-de-alimentaci%C3%B3n-escolar>
- INDAP. 2018b. Turismo rural y artesanías [en línea]. [Citado el 18 de octubre de 2018]. <https://www.indap.gob.cl/turismo-rural-y-artesan%C3%ADa>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2010. *Políticas Públicas de Gestión del Riesgo Agropecuario en los países del CAS*. Santiago de Chile.
- Johnston, B. y Mellor, J. 1961. The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review* 51 (4): 566-593.
- Kay, C. 2000. Conflictos y violencia en la Latinoamérica rural. *Nueva Sociedad* 174: 107-120.
- Klein, E. 1992. *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Informe No. 364. PREALC. Santiago de Chile.

- Labat, J.P. 2018. *Repensando la pobreza desde las trayectorias de la desigualdad*. Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay. Ponencia presentada en la Reunión Interregional del Grupo de Expertos “Priorizando la igualdad en la Agenda 2030”, Santiago de Chile, 27 y 28 de junio de 2018, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/s3_1.jplabat.pdf).
- Latinobarómetro. 2017. *Informe 2017*. Buenos Aires, Corporación Latinobarómetro.
- Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V. y Muñoz, M. 2014. La agricultura familiar en cifras. En FAO. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de política*. Santiago de Chile.
- Leyton, C. 2018. *Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural*. Lima, IEP y FAO. (disponible en <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1138>).
- Ligon, E. y Sadoulet, E. 2008. *Estimating the effects of aggregate agriculture growth on distribution of expenditures*. Background Paper for the World Development Report 2008. (disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/8394679-1327599874257/LigonE&SadouletE_EstimatingEffectsOfAggAgGr.pdf). Acceso: 25 de julio de 2018.
- Lima, A. 2016. *PEC 287/16 e a Previdência Rural*. Brasília, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Governo Federal do Brasil.
- Limaye N.P., Rivas-Nieto A., Cárcamo C.P., Blas M. 2018. *Nuestras Historias – Designing a novel digital story intervention through participatory methods to improve maternal and child health in the Peruvian Amazon*. Lima, PLoS One. (disponible en <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/UZIEWG>).
- Limaye N.P., Blas, M.M., Alva, I.E., Cárcamo, C.P., García, P.J. 2018. *The Amazon Hope: A qualitative and quantitative assessment of a mobile clinic ship in the Peruvian Amazon*. PLoS ONE 13(6): e0196988. (disponible en <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0196988>).
- López, C., Salazar, L. y De Salvo, C. 2017. *Gasto público, evaluaciones de impacto y productividad agrícola: resumen de evidencias de América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. (disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8156/Gasto-Publico-Evaluaciones-de-Impacto-y-Productividad-Agricola-en-ALC.PDF?sequence=9&isAllowed=y>).
- López, R. y Galinato, G.I. 2007. Structural change, poverty and natural resource degradation. En G. Atkinson, S. Dietz, E. Neumayer, y M. Agarwala (eds). *Handbook of sustainable development*. North Hampton (USA), Edward Elgar Publishing.
- Ministerio de Agricultura de Chile. Sin fecha. Proyecto FIA-BID: Yo agricultor (diapositivas). Elaborado por Brossard, F., Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y Ministerio de Agricultura de Chile. (disponible en <http://legacy.iica.int/Esp/Programas/Innovacion/TallerGC/Biblioteca%20de%20documentos/1/Presentaci%C3%B3n%20YO%20AGRICULTOR.pdf>). Acceso: 12 de julio de 2018.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2018. *Registro Social de Hogares de Chile*. Santiago de Chile. (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/RSH_paper.pdf).
- Ministério do Meio Ambiente do Brasil. 2014. Relatório Bolsa Verde [en línea]. [Citado el 10 de agosto de 2018]. <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. 2018. PRONAE4x4 [en línea]. [Citado el 18 de octubre de 2018]. <http://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/pronae-4x4.html>

- Modrego, F., y Berdegué, J. 2015. A large-scale mapping of territorial development dynamics in Latin America. *World Development* 73: 11–31.
- Mogues, T. y Benin, S. 2014. Public expenditures for agricultural and rural development in Africa. New York, Routledge.
- Mora, A. 2012. Panorama actual del movimiento cooperativo en América Latina. En R. Mogrovejo, A. Mora y P. Vanhuynegem (coords.). *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. La Paz, OIT. (disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_188087.pdf).
- Muñoz, H. 2013. América Latina: la paradoja del crecimiento con inseguridad [en línea]. [Citado el 10 de octubre de 2018]. https://elpais.com/elpais/2013/11/13/opinion/1384360480_467829.html
- Nakasone, E. 2011. *The impact of land titling on labor allocation*. Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- Nakasone, E. 2014. *The role of price information in agricultural markets: experimental evidence from rural Peru*. Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- Nicolai, S., Bhatkal, T. y Aedy, T. 2016. *Proyecciones sobre el progreso: los ODS en América Latina y el Caribe*. Londres, ODI. (disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11133.pdf>).
- OIT y FAO. 2013. *Trabajo infantil en la agricultura: Una forma de reproducir la pobreza entre millones. Notas sobre trabajo rural*. Santiago de Chile, OIT y FAO. (disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/as108s/as108s.pdf>).
- ONU. 2010. *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile.
- Palmer, D., Fricška, S. y Wehrmann, B. 2009. Hacia una mejor gobernanza de la tierra. Documento de trabajo para la tenencia de la tierra 11. Roma, FAO.
- Paredes, H. 2016. ¿Saliendo del Agro? Empleo no agrícola, conectividad y dinamismo rural en el Perú (1994-2012). Lima, Grade. (disponible en <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/AI24.pdf>).
- PNUD. 2013. *América Latina y el Caribe: Una superpotencia de biodiversidad. Un documento de política*. Estados Unidos de América. (disponible en http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Latin-America-and-the-Caribbean---A-Biodiversity-Superpower--Policy_Brief_SPANISH.pdf).
- PNUMA. 2017. *Articulando la política social y ambiental para el desarrollo sostenible: opciones prácticas en América Latina y el Caribe*. Panamá. (disponible en <https://www.unpei.org/sites/default/files/publications/articulando%20ES%201107.pdf/>).
- PMA. 2017. *Nutrir el Futuro: Programas de Alimentación Escolar Sensibles a la Nutrición en América Latina y el Caribe. Un Estudio de 16 Países*. Panamá.
- Ramírez, E., Modrego, F., Yáñez, R. y Mace, J. 2010. *Dinámicas territoriales de Chile. Del Crecimiento Económico al Desarrollo Sostenible*. Documento de Trabajo N° 86. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile, RIMISP.
- Reinecke, G. y Faiguenbaum, S. 2016. *Empleo Rural en América Latina: Avances y Desafíos*. Buenos Aires, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert. (disponible en http://nuso.org/media/documents/PERS_Reinecke_Faiguenbaum_FF.pdf).

- RIMISP. 2012. *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011*. Santiago de Chile, RIMISP, IDRC-CRDI y FIDA. (disponible en http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1489673499Informe2011.pdf).
- RIMISP. 2018. *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017. No dejar ningún territorio atrás*. Santiago de Chile, RIMISP, IDRC-CRDI y FIDA. (disponible en https://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf).
- Rodríguez, A. 2014. *La agroecología y la agricultura urbana, suburbana y familiar en Cuba*. Cuba, XIX Congreso Científico Internacional del Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas.
- Rodríguez, A. 2016. *Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina. Una mirada a través de las encuestas de hogares*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40078/1/S1600230_es.pdf).
- Rodríguez, A. y Meneses, J. 2010. Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina. Documento presentado en el XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- Saa, C., Namdar-Irani, M., Aracena, J. 2014. *Estudio "Mujer Productora y Asistencia Técnica en América Latina y Caribe". Resumen Ejecutivo*. Santiago de Chile, Qualitas Consultores.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H. 1999. The advocacy coalition framework: an assessment. En P.A. Sabatier (ed.), *The Theories of the policy process*. Boulder, CO, Westview.
- Sabourin, E., Samper, M., y Sotomayor, O. 2015. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (disponible en: <http://www.iica.int/es/publications/pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-y-agriculturas-familiares-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. y Fuller, G. 2018. *SDG Index and Dashboards Report 2018*. New York, Bertelsmann Stiftung y Sustainable Development Solutions Network (SDSN). (disponible en <http://www.sdgindex.org/assets/files/2018/01%20SDGS%20GLOBAL%20EDITION%20WEB%20V9%20180718.pdf>).
- Santos, M.E., Villatoro, P., Mancero, X. y Gerstenfeld, P. 2015. A Multidimensional Poverty Index for Latin America. *OPHI Working Paper 79*. (disponible en <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>).
- Schejtman, A. y Berdegué, J. 2004. Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales N° 1, Santiago de Chile, RIMISP. (disponible en https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf).
- Schneider, S. 2016. Family farming in Latin America and the Caribbean: Looking for new paths of rural development and food security. *Working Paper N° 137*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Schneider, S. y Cassol, A. 2014. El perfil agrícola de la agricultura familiar en Brasil. En S. Schneider (coord.), *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*. Roma, FIDA y RIMISP.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras. 2015. *Política de protección social*. Tegucigalpa. (disponible en <https://sedis.gob.hn/Libros/Políticas-de-proteccion-social.pdf>).

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de Paraguay (STP). 2017. *Marco ambiental y social del proyecto PROEZA*. (disponible en <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/01/PROEZA-ESMF-TRAD-Espa%C3%B1ol-22-setiembre-2017.pdf>).
- Soto, F., Beduschi, L. y Falconi, C (coords.). 2007. *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile, BID y FAO. (disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3044/Desarrollo%20Territorial%20Rural%3a%20An%C3%A1lisis%20de%20Experiencias%20en%20Brasil%2c%20Chile%20y%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- Soto, F., Rodríguez, M. y Falconi, C. (coords.). 2007. *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FAO y BID. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-a1244s.pdf>).
- Tekelenburg, T. y Ríos González, A. 2009. *Vínculos entre pobreza y biodiversidad. Lecciones mesoamericanas sobre patrones de impacto para el desarrollo rural*. Países Bajos, PBL-IRBIO, CCAD-ECOSUR.
- Tirivayi, N., Knowles, D. y Davis, B. 2013. *The interaction between social protection and agriculture. A review of evidence*. Rome, FAO. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3563e.pdf>).
- Torero, M. y Field, E. 2005. Impact of land titles over rural households. *IADB Working Paper No. OVE/WP-07/05*. Washington D.C., BID.
- Tromben, V. 2016. *Gasto Social y ciclo económico en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40725>).
- UNODC. 2016. *México: Monitoreo de cultivos de amapola 2014-2016*. Ciudad de México, UNODC y Gobierno de la República de México. (disponible en <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2014-2015-LowR.pdf>).
- UNODC. 2017. *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2016*. Lima, UNODC y DEVIDA. (disponible en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_coca_2016_web.pdf).
- Valdés, A., Foster, W., Pérez, R. y Rivera, R. 2010. *Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares*. Santiago de Chile, CEPAL, FAO y GTZ. (disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/LCW_338_ValdezEtAl.pdf).
- Vergara-Camus, L. y Kay, C. 2017. The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: agribusiness, peasants, and the limits of neo-developmentalism. *Journal of Agrarian Change* 17(2): 415-437.
- Villarreal, F. (coord.). 2017. *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*. Santiago de Chile, CEPAL. (disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42121/6/S1700277_es.pdf).
- Weller, J. 2016. *Brechas y transformaciones. La evolución del empleo agropecuario en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL y FIDA. (disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40844/6/S1600704_es.pdf).
- Zegarra, E., Escobal, J., Fort, R., Remy, M., Prialé, M., Paulini, J., Berdegue, J. y Trivelli, C. 2014. *Propuesta de un programa articulado para el desarrollo territorial Rural*. Ciudad de México, RIMISP.
- Zukowski, J.C. Sin fecha. Coberturas de Seguro para la Agricultura Familiar en Brasil [en línea]. [Citado el 10 de octubre de 2018]. <http://argus.iica.ac.cr/Esp/regiones/sur/uruguay/Documentos%20de%20la%20Oficina/Foros/GestionRiesgoAF/af-brasil2.pdf>.

2018

PANORAMA DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SOLUCIONES DEL SIGLO XXI PARA ACABAR CON LA POBREZA EN EL CAMPO

América Latina y el Caribe se aleja del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: Fin de la pobreza. Luego de dos décadas y media de progresos, la pobreza y pobreza extrema rural aumentaron en dos puntos porcentuales cada una entre el 2014 y el 2016. Al 2017, se estiman 59 millones de pobres y 27 millones de pobres extremos en las zonas rurales de la región.

Nueve países de la región no alcanzarán el ODS 1 en sus zonas rurales si no aceleran significativamente su velocidad de reducción de la pobreza.

La reducción de la pobreza rural es necesaria para la resolución de problemáticas altamente sensibles al desarrollo sostenible, como la desigualdad social, la discriminación étnica y de género, la violencia, las economías ilegales y la inseguridad ciudadana, la migración irregular e insegura desde el campo, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y el agotamiento y uso insostenible de los recursos naturales. El mundo necesita de zonas rurales prósperas y cohesionadas.

Durante los últimos veinte años América Latina y el Caribe ha liderado una parte importante de las experiencias globales en la reducción de la pobreza rural. El nuevo contexto regional implica que los países de la región no sólo deben proteger los avances logrados en materia social, productiva y ambiental, si no que también deben liderar un nuevo ciclo de políticas públicas — más integral e innovador — para retomar la senda de reducción de la pobreza y alcanzar las metas de desarrollo sostenible al año 2030.

Este nuevo ciclo de políticas debiese construirse y ampliarse en cada caso desde el fortalecimiento de sectores agrícolas más eficientes, incluyentes y sostenibles; la protección social ampliada, la gestión sostenible de los recursos naturales, el empleo rural no agrícola y la implementación de paquetes integrados de infraestructura rural.

La FAO hace un llamado para que la eliminación de la pobreza rural sea el fruto del compromiso y la acción de un conjunto amplio de actores locales, nacionales e internacionales. La obtención de resultados positivos sólo se logrará con mecanismos adecuados e incluyentes de gobernanza local y nacional, la puesta en marcha de una nueva narrativa en torno a la pobreza, y la acción eficaz y coordinada de todos los actores.

Trabajando por el  #HambreCero



ISBN 978-92-5-131085-4



9 789251 310854

CA2275ES/1/11.18