

Crisis y pobreza rural en América Latina¹

Debido a la poca integración de las poblaciones rurales a la economía global, en la mayoría de países latinoamericanos se prevé que la crisis internacional que enfrentamos actualmente afectará sobre todo a las poblaciones urbanas. No obstante, sus efectos no se dejarán de sentir en zonas rurales. La disponibilidad de algunos gobiernos para utilizar el gasto público en programas sociales –como medida anticíclica frente a la crisis – crea la oportunidad de invertir en el desarrollo de las zonas rurales. Estos son algunos de los principales resultados propuestos en el documento *Crisis y pobreza rural en América Latina*, que resume las políticas llevadas a cabo en once países de Latinoamérica² frente a la crisis global actual en relación con los pobladores de zonas rurales y las actividades que realizan.

Los países analizados en el documento fueron escogidos por poseer elevados niveles de pobreza rural (superiores al promedio de la región) o porque en ellos se encuentra la mayor cantidad de pobres rurales de la región (Brasil y México). Si bien se prevé que los mayores efectos de la crisis actual se harán más evidentes en zonas urbanas, es posible que aumente la incidencia de la pobreza rural. Actualmente, más del 20% de los hogares rurales se encuentran en situación de pobreza extrema, situación prácticamente persistente en los últimos diez años.

En los países sudamericanos estudiados más del 75% de los hogares rurales se dedican al menos parcialmente a actividades agropecuarias, mientras que en los países centroamericanos lo hacen alrededor del 30% de hogares rurales. Además, estos hogares no se encuentran aislados de los mercados: más del 40% de su consumo es realizado en el mercado de bienes, más del 35% del gasto total agrícola se realiza en el mercado de insumos, y al menos la cuarta parte de sus ingresos proviene del mercado laboral dependiente. La pobreza rural se hace evidente también en el hecho de que los hogares rurales en los países analizados poseen un acceso limitado a los servicios públicos y privados, debido, entre otras causas, a las escasas políticas de inversión en infraestructura rural. Por otro lado, se debe recalcar la relación entre pobreza y condición indígena: para Brasil, Guatemala y Perú se ha encontrado que los hogares más propensos a caer en

¹ Basado en: Trivelli, C.; J. Yancari y C. de los Ríos, 2009. «Crisis y pobreza rural en América Latina». Documento de Trabajo N° 37. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

² Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

situación de pobreza son aquellos con ascendencia indígena, y para Bolivia se encontró que la población indígena está concentrada en los territorios más pobres.

De manera general, se afirma que la crisis internacional actual afectará de diferente forma a los países latinoamericanos y a los hogares de menores recursos en ellos a través de al menos tres mecanismos:

- menores ingresos como consecuencia de las menores oportunidades laborales (derivadas de la caída de la demanda por productos mineros, agropecuarios e industriales, principalmente)
- menores ingresos por reducciones en las remesas de los migrantes (sobre todo en los países centroamericanos), y
- reducciones en el gasto público social (del que depende una porción significativa del ingreso y consumo de los hogares rurales).

A diferencia de otras crisis, en ésta los fundamentos macroeconómicos de la mayor parte de los países latinoamericanos son más sólidos. Asimismo, los países de la región saben que no son inmunes al impacto de la crisis y por ello llevan a cabo políticas públicas contracíclicas. La mayoría de los once países analizados optó por aumentar el gasto o la inversión pública, en lugar de reducir los impuestos o aumentar los subsidios directos, considerando también incluir o mantener el gasto social, excepto República Dominicana que redujo su gasto social en 39% con respecto al año anterior debido al carácter procíclico de sus programas de transferencias gubernamentales.

La mayoría de países ha tomado acción principalmente en el sector infraestructura, por el impulso que da la construcción a la economía y a la generación de empleo. Asimismo, la mayoría de los países ha preferido optar por los programas sociales, excepto México que ha desarrollado programas específicos de empleo. En países como Perú o Nicaragua donde se han desarrollado políticas anticrisis dirigidas al sector agricultura, éstas se limitan a la generación de empleo temporal o a la ayuda para cubrir los costos de producción. La capacidad de los Estados para mantener estas medidas de política continúa en discusión, y es probable que estas políticas incluyan programas que busquen atender a nuevos grupos de pobres urbanos antes que a poblaciones rurales.

Los autores proponen tres temas clave de intervención en el corto plazo: políticas de compensación ante las reducciones de flujos de remesas, esquemas de empleo temporal y políticas sociales; esta son medidas de corto plazo, de rápida

implementación para enfrentar las consecuencias de la crisis y evitar que aumente la pobreza (y la reducción de activos de los hogares rurales pobres). Por otro lado, en todos los países estudiados, se afirma, es necesario inducir políticas de apoyo a la agricultura familiar con el objetivo de mejorar la capacidad de estas actividades de manera que actúen como un refugio durante la crisis y permitan una revitalización del sector.

Se necesitan asimismo políticas de mediano plazo, que acompañen a las de corto plazo, orientadas al desarrollo de nuevas opciones de generación de ingreso, agropecuario y no agropecuario, que busquen articular distintos programas y que se enfoquen en los territorios pobres y vulnerables. El desarrollo de políticas complejas se ve dificultado por la precariedad de la institucionalidad pública en el medio rural y en el sector agropecuario. Sin embargo, dado que los países están buscando gastar en el marco de sus políticas contracíclicas, se hace posible llevar a cabo estas políticas conjuntas y complejas, pues en otros escenarios (donde no se busque gastar) sería menos probable que se implementen.

Estudios de caso por país

En **Bolivia**, las exportaciones de minerales y las agroindustriales serán las más afectadas por la crisis, y es a través de ellas que se verán afectados el PIB y el empleo sectorial (dado el desempleo en la minería se registraría un regreso al trabajo en la agricultura de autoconsumo), junto con una caída de cerca de 30% en las remesas. Se prevé que el impacto de la crisis repercutirá especialmente en el segundo quintil más pobre de la población y ampliará la pobreza. Las medidas que se requieren para proteger a las poblaciones rurales en el contexto actual de crisis incluyen la creación de un nuevo orden de institucionalidad pública para atender integralmente a las prioridades territoriales, sociales y sectoriales; la patrimonialización de tierras, tecnología, equipamiento, capital de inversión y operaciones de las poblaciones más vulnerables; el fortalecimiento de capacidades para generar medios de vida sostenibles; mejor acceso a los mercados; y acelerar la producción de alimentos básicos para obtener seguridad alimentaria.

Para acceder al estudio de caso de **Bolivia** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N40_2009_Baudoin_crisis-pobreza-rural-caso-Bolivia.pdf

En **Brasil**, a raíz de la crisis internacional, se produce una desaceleración de la reducción de la pobreza y una caída en el crecimiento del PIB. No obstante, las perspectivas para la agricultura no son negativas porque ésta ha desempeñado un rol anticíclico basado en la expansión de las exportaciones y en políticas públicas activas que la favorecen. Asimismo, Brasil presenta a diferencia de otras crisis, condiciones excepcionales. Los efectos de la crisis sobre los pobres rurales pueden y deben ser mitigados con políticas compensatorias que estimulen la producción local y que refuercen la competitividad mundial del agro brasileño.

Para acceder al estudio de caso de **Brasil** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N38_2009_Buainain-Neder_crisis-pobreza-rural-caso-Brasil.pdf

Se prevé para **Colombia**, a causa de la crisis actual, un debilitamiento de las exportaciones agroindustriales, de confecciones, de vehículos y de bienes básicos (agropecuarios y no agropecuarios). Los pequeños productores agropecuarios serían los más afectados por la consecuente reducción de empleos de calidad y el aumento del desempleo rural. No obstante, se predice que la pobreza alcanzará niveles menores a los de crisis anteriores (pero entre 70% y 75% de la población rural se mantendrá en estado de pobreza). Asimismo, se prevé que los efectos serán más graves en los salarios de mercados de trabajo flexibles y en el aumento de la pobreza en sectores urbanos. Para enfrentar los efectos de la crisis en el sector rural se requiere medidas que aseguren mayor estabilidad de las familias campesinas, tomar acciones en el sector vivienda y saneamiento básico en zonas rurales, aumentar la cobertura de programas sociales ya existentes, e impulsar la construcción de vías de acceso a zonas rurales.

Para acceder al estudio de caso de **Colombia** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N43_2009_Perfetti_crisis-pobreza-rural-caso-Colombia.pdf

La disminución del flujo de remesas es una de las manifestaciones de la crisis que más afectará a la pobreza en **El Salvador**, pues ellas son la principal fuente de ingresos del país y en muchos hogares rurales su ausencia determina la situación de pobreza. Entre otros efectos a raíz de la crisis actual, se pronostica también un aumento del desempleo debido a la caída de las exportaciones de maquila y de la

inversión en construcción (sectores que emplean a muchos pobladores rurales), así como la disminución del turismo internacional y la contracción del crédito externo. La liberalización y la dolarización agravan los efectos adversos de la crisis, pues la política monetaria se vuelve ineficiente y solo queda como herramienta la política fiscal. Para mitigar los impactos de la crisis sobre la pobreza rural se propone la expansión de programas sociales ya existentes que otorguen servicios básicos a los grupos vulnerables, la creación de nuevos programas de alimentación, y de un programa de protección al sector agrícola que permita aumentar la rentabilidad de todas las unidades productivas; asimismo, se recomienda fomentar la inversión privada en el agro y reorientar el apoyo de la cooperación internacional a los programas sociales de mayor impacto.

Para acceder al estudio de caso de **El Salvador** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N44_20_09_Delgado-Salgado_crisis-pobreza-rural-caso-El-Salvador.pdf

En **Guatemala**, la crisis traerá una caída en el dinamismo económico debido al menor crecimiento de la demanda de los principales productos de exportación tradicional (café, azúcar, banano, etc.), los menores flujos de remesas y una probable reducción del crédito para la banca comercial. Se espera que el impacto en las poblaciones rurales pobres sea bajo debido a su escasa integración a los mercados, falta de infraestructura rural y la poca presencia del Estado; aunque este grupo se vería afectado sobre todo por la reducción de remesas, empeorando la calidad de vida de quienes ya son pobres. Las medidas propuestas para mitigar posibles efectos de la crisis incluyen replantear las prioridades del gasto público y su focalización, coordinar políticas en el ámbito centroamericano (dada la importancia del comercio intrarregional), conjugar la cooperación internacional con fortalecimiento de la protección social y el empleo, asegurar una inversión pública afín con el desarrollo, y apoyar la recapitalización promovida por la banca de desarrollo.

Para acceder al estudio de caso de **Guatemala** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N45_20_09_Rosada-Bruni_crisis-pobreza-rural-caso-Guatemala.pdf

Se predice que también en **Honduras** la crisis se evidenciará en menores exportaciones (manufactureras sobre todo), y por ende en la disminución del

empleo, y en la reducción del flujo de remesas. La crisis hará más vulnerables a los hogares con menor capacidad de consumo y a las familias no pobres más cercanas a la línea de pobreza. En el sector rural 24% de los hogares producen cultivos para la exportación, ellos podrían verse afectados con la caída de la demanda internacional o de los precios de dichos productos. Se sugiere, para contrarrestar los efectos de la crisis, un incremento de la inversión pública en la construcción de vías de acceso (principalmente en zonas más pobres), buscar nuevos nichos de exportación, financiar los emprendimientos económicos (buscando inclusión), brindar apoyo técnico y financiero a hogares que producen para el autoconsumo para protegerse de una crisis alimentaria, y orientar políticas hacia hogares rurales receptores de remesas.

Para acceder al estudio de caso de **Honduras** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N46_2009_Villa-Lovo_crisis-pobreza-rural-caso-Honduras.pdf

En **México**, la crisis afectará más a los pobladores pobres de áreas urbanas. Sin embargo, los pobladores rurales se verán afectados por la disminución del empleo en los sectores secundario y terciario (donde se emplean para diversificar su ingreso) y por la disminución del flujo de remesas (40% de los hogares rurales percibe remesas del exterior). Al mismo tiempo, es posible que muchos hogares no pobres que se encuentran muy cerca de la línea de pobreza (20% de la población rural) se vuelvan pobres. Se propone, para la protección de los pobladores rurales frente a la crisis, actuar principalmente en dos esferas: la agricultura de autoconsumo y las transferencias monetarias focalizadas. Específicamente, se plantea invertir más en la seguridad social (en programas como PROCAMPO y Oportunidades) y apoyarlos con la cooperación internacional, desarrollar un programa de cobertura de desempleo, facilitar la diversificación hacia actividades rurales no agrícolas de alta productividad, e invertir en proyectos de infraestructura en zonas rurales.

Para acceder al estudio de caso de **México** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N39_2009_Chiapa_crisis-pobreza-rural-caso-Mexico.pdf

En **Nicaragua**, la crisis se reflejará principalmente el encarecimiento de los principales productos de la canasta básica de alimentos (que elevará la probabilidad de caer en pobreza extrema o alimentaria), la disminución de remesas y la reducción de exportaciones sectoriales. Restringir el gasto público puede limitar la ejecución de programas orientados hacia los pobres rurales. Los hogares rurales con poco o ningún acceso a las tierras serían los más afectados, así como los migrantes temporales provenientes de Costa Rica y El Salvador (sobre todo quienes se emplean en la construcción de infraestructura turística). Las acciones anticrisis a favor de los pobladores rurales deben incluir la capacitación y transferencias (en insumos) a los pequeños propietarios agrícolas, mejoramiento del acceso a servicios de agua y electricidad, el mantenimiento de caminos rurales y la promoción de la diversificación de cultivos.

Para acceder al estudio de caso de **Nicaragua** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N47_2009_Baumeister-Rocha_crisis-pobreza-rural-caso-Nicaragua.pdf

En **Paraguay**, la crisis ha afectado primero a los sectores de construcción y manufactura, predominantes en el sector urbano. Como en otros países de la región también habrá un impacto negativo en las poblaciones pobres rurales debido a la disminución de los flujos de remesas, y la crisis dejará en situación de pobreza a los hogares que se encuentran justo por encima de la línea de pobreza. Para atenuar los impactos de la crisis en el ámbito rural, las acciones deberían incluir el desarrollo de un plan de manejo integral de la pequeña agricultura campesina y actividades conexas, aumentar la asistencia técnica y financiera a las fincas de pequeños productores, y medidas de más largo plazo como un mejor acceso y distribución equitativa de la tierra.

Para acceder al estudio de caso de **Paraguay** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N48_2009_Ramirez-Gonzalez_crisis-pobreza-rural-caso-Paraguay.pdf

En el caso de **Perú**, los efectos de la crisis global se están haciendo evidentes principalmente a través de una menor demanda externa sobre todo de textiles y manufacturas, la caída de los precios de exportación (afectando directamente el empleo y salario de pobladores urbanos), mayores tasas de interés y menor flujo

de capitales externos (crédito y remesas). El aumento del desempleo puede llevar a que las poblaciones no pobres, pero vulnerables, caigan en la pobreza. Los hogares rurales se verán afectados también por la disminución del valor de la moneda nacional y los altos precios de los insumos agrícolas. Entre las medidas recomendadas para enfrentar la crisis se encuentran la reorientación del gasto público hacia políticas de desarrollo rural, la implementación de políticas que permitan a los hogares rurales predominantemente agrícolas diversificar sus ingresos y la inversión en infraestructura productiva y de servicios.

Para acceder al estudio de caso de **Perú** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N41_2009_Yancari_crisis-pobreza-rural-caso-Peru.pdf

En **República Dominicana**, el impacto de la crisis podría significar una caída del PIB en 1% y generar un desempleo alrededor de 19% en 2009, aumentando la pobreza en más de 19%. La caída de los flujos de remesas traería grandes consecuencias debido a que la cuarta parte de los hogares dominicanos recibe remesas del exterior y son la segunda fuente de ingresos más importante del país, después del turismo que también se vería disminuido afectando sobre todo a familias rurales. Las medidas que se proponen para paliar los efectos de la crisis incluyen el fortalecimiento de la agricultura de subsistencia y de mercado, el desarrollo de programas de capacitación orientados a los microempresarios rurales, la modificación del presupuesto nacional priorizando la atención a sectores más vulnerables (favoreciendo el gasto social en salud, alimentación y educación), y el desarrollo de mecanismos que permitan a los hogares rurales un mayor acceso al crédito.

Para acceder al estudio de caso de **República Dominicana** visite:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N42_2009_delRosario-Morrobel-Martinez_crisis-pobreza-rural-caso-RDominicana.pdf

Para acceder al Resumen de Políticas visite:

http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=435