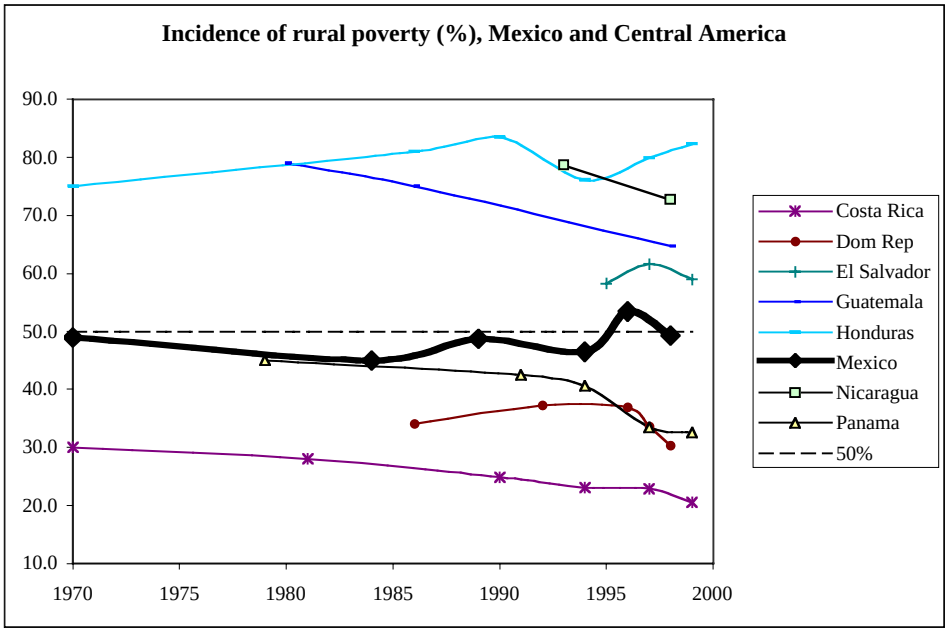
El Desarrollo Rural con una Visión Territorial

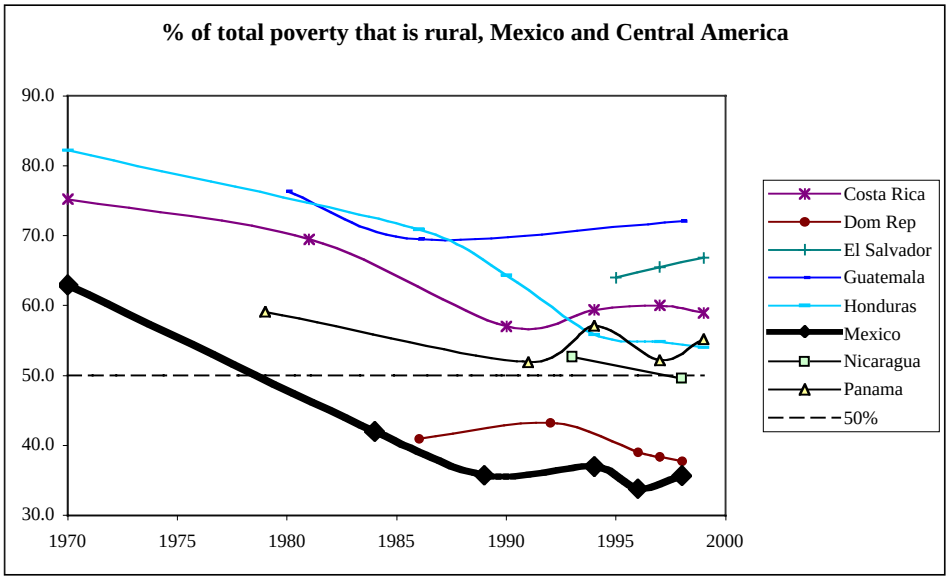
Alain de Janvry, Caridad Araujo, y Elisabeth Sadoulet
Universidad de California en Berkeley

I. Dinámica de la pobreza rural en México

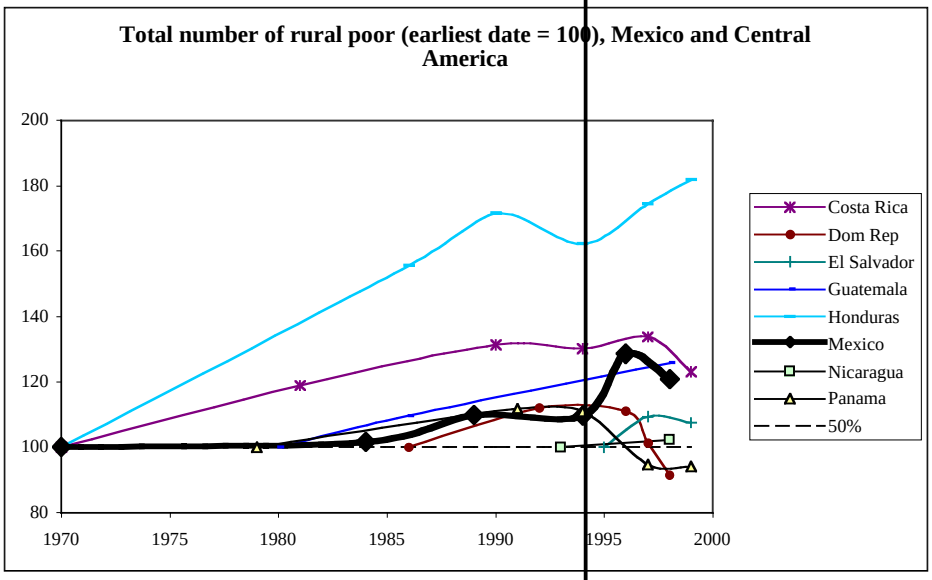
1.1. Evolución en el tiempo de la pobreza rural y urbana: progreso poco satisfactorio



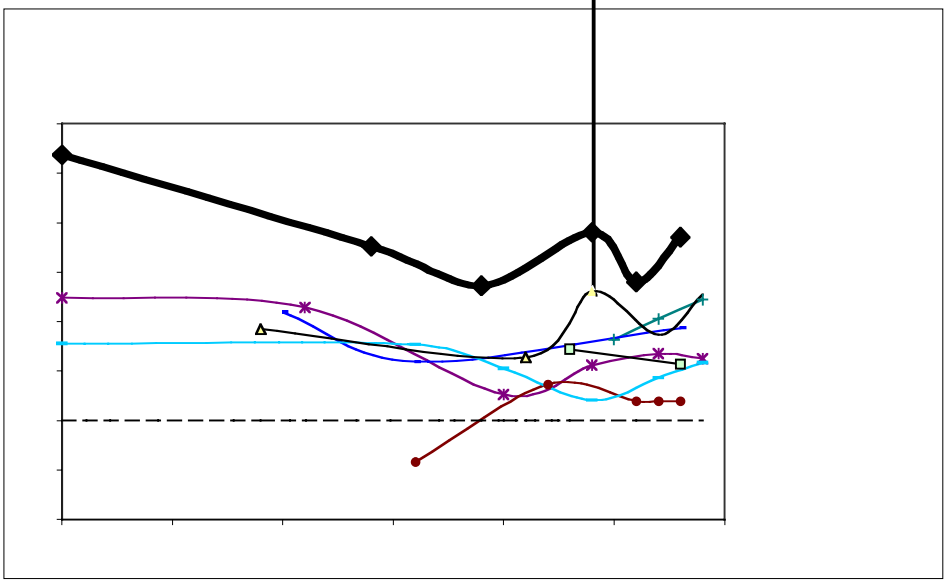
La incidencia de la pobreza en el sector rural no ha disminuido en los últimos 30 años, y permanece en 49%.



El porcentaje de la pobreza total que es rural ha disminuido en el tiempo con el desplazamiento de la población hacia el sector urbano (y no con la disminución de la incidencia de la pobreza rural). Sin embargo, la pobreza rural como porcentaje de la pobreza total permanece alta: solamente el 26% de la población Mexicana vive en el sector rural, pero el sector rural alberga al 36% del total de los pobres.



El número total de pobres ha aumentado de 10.2 millones en 1970 a 12.4 millones en 1998.



1.3. Migración urbana y desplazamiento de la pobreza rural

En las dos últimas décadas, el 77% de la disminución de la pobreza rural con respecto a la pobreza urbana provino de la migración. Solamente el 23% de la disminución de la incidencia de pobreza en el sector rural vino del aumento del ingreso rural.
La migración hacia la ciudad desplaza la pobreza rural hacia el sector urbano, no la elimina, especialmente en la primera generación de migrantes, si es que no están preparados para participar en el empleo urbano. Para salir de la pobreza a través de la migración, se debe tener educación secundaria.

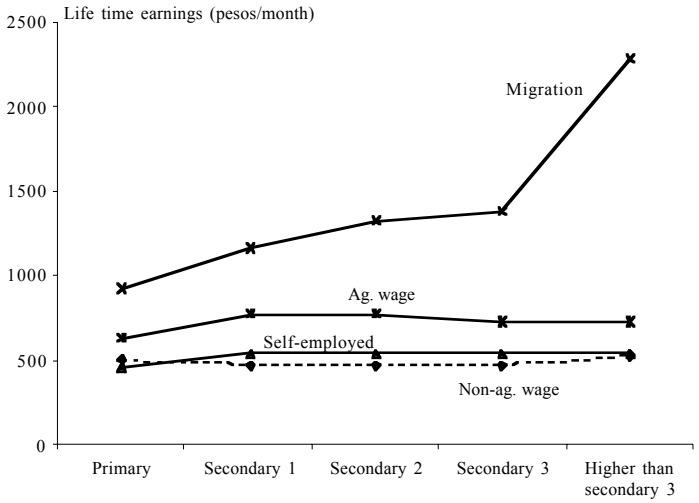


Figura 2. Retornos a la educación para niños de comunidades rurales pobres en México (Progresa): La migración beneficia a las personas educadas. Es esencial invertir en educación secundaria en el sector rural para que la migración reduzca y no desplace la pobreza.

1.4. Importancia de la pluriactividad en los ingresos rurales

En América Latina, el 55% de los ingresos rurales proviene de actividades no agrícolas. En el ejido Mexicano es el 50%.
La pluriactividad es importante para ricos y pobres: es una vía de salida de la pobreza.

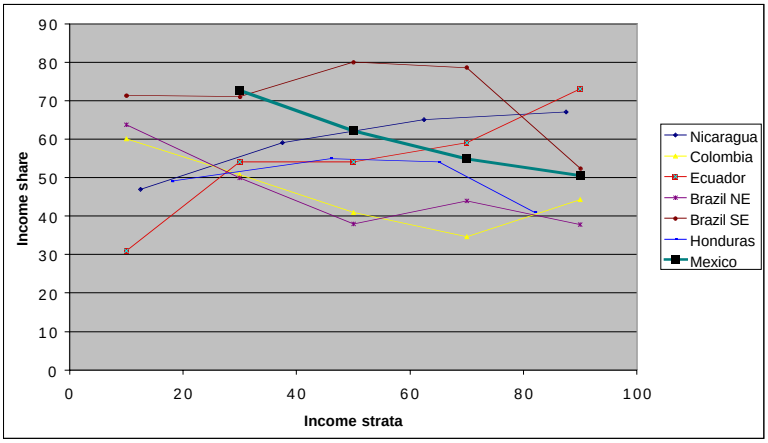


Figura 3. Porcentage del ingreso proveniente de actividades diferentes a la propia producción agrícola por grupo de ingreso

Ventajas e implicaciones de la pluriactividad

- **La pluriactividad** permite aprovechar la diversidad de habilidades de los miembros del hogar: **especialización individual, diversificación del hogar.**
- **La pluriactividad** ayuda a reducir la **vulnerabilidad** a choques económicos y climaticos a través de la diversificación.
- **La pluriactividad** es una respuesta a las **imperfecciones** en los **mercados** de crédito y seguro y entonces **aumenta la competitividad de las actividades agricolas** del hogar.
- **La pluriactividad** implica que no es lo mismo desarrollo rural que desarrollo agrícola: se debe usar un **enfoque territorial** en lugar de un enfoque sectorial al desarrollo rural.

Determinantes del acceso al empleo rural no agrícola (ERNA) (individuos en el ejido Mexicano)

Empleo en manufactura y servicios
- Educación secundaria (+)
- Hombres jóvenes (+)
- Etnicidad (-)

Auto-empleo en microempresas
- Educación secundaria (+)
- Etnicidad (+)
- Mujeres jóvenes (-)

Conclusión: la pluriactividad tiene un rol fundamental en la reducción de la pobreza rural.
Las condiciones para el acceso a las oportunidades de ingresos en la pluriactividad (demanda) son bien conocidas: en particular, la educación secundaria es fundamental para acceder al ERNA más remunerativo.
Por contraste, poco se conoce sobre los determinantes de la generación de oportunidades de ingresos (oferta) en el ERNA. Para entenderlos, se deben identificar las causas del crecimiento regional.

II. Hacia una estrategia tridimensional de reducción de la pobreza rural

Primera dimensión: Invertir en las precondiciones: educación, salud, nutrición, y mecanismos de planificación familiar.
Segunda dimensión: Fomentar el crecimiento regional para la generación descentralizada de oportunidades de ingreso.
Tercera dimensión: Promover el desarrollo rural para la incorporación económica de los pobres a las oportunidades locales.

III. Primera dimensión: Invertir en las precondiciones, y hacerlo más eficientemente

1. Separar las transferencias monetarias directas contra la pobreza de los contratos con los padres (madres) para la educación, salud y nutrición de los jóvenes.
2. Focalizar las transferencias hacia niños en riesgo (de no ir a la escuela, de estar enfermos, de sufrir de malnutrición) y no hacia niveles de pobreza.
3. Usar programas de empleo garantizado (workfare) para adultos desempleados (tipo programa Trabajar en Argentina con manejo descentralizado a nivel municipal) y no transferencias monetarias incondicionales. Estos programas permiten la auto-focalización si los sueldos son bajos y generan incentivos para los beneficiarios de volver al sector privado cuando hay empleos disponibles.
4. Introducir seguridad social para personas de edad avanzada en el sector rural (tipo Brasil), para personas que no están en condiciones de trabajar y para situaciones excepcionales (emergencias).

¿Cómo hacer más eficientes los gastos en bienestar social para la educación rural? Lecciones de Progresa

Programas importantes: Progresa (México), Praf (Honduras), Red de Desarrollo Social (Nicaragua), Bolsa Escola (Brasil), pero necesitan ser más **eficientes**.

- México: US $1,000 millón / año para 2.5 millones de hogares rurales pobres. **Resultado destacable**: Progresa eleva la escolaridad de los niños pobres al nivel de la de los no-pobres!
- Sin embargo, se podría **ahorrar la mitad** del presupuesto educativo si no se paga por la educación primaria ya que casi todos los niños (97%) van a la escuela. Principio: "Que se pague solamente para que la gente haga lo que, de otra manera, no haría".
- Se podría **duplicar el impacto** educativo en secundaria si:
    - Se focaliza hacia niños en riesgo de no ir a la escuela (padres sin educación, pueblos lejos de una escuela secundaria) en lugar de focalizarse hacia los pobres. Motivo: muchos niños de familias pobres van a la escuela; muchos niños de familias no-pobres no van a la escuela.
    - Se calibran las transferencias al mínimo necesario para mantener al niño en la escuela.
      + Jóvenes de familias pobres que entrarían en secundaria incluso sin Progresa: 65% (pobres que no necesitan ayuda para mandar a sus hijos a la escuela).
      + Jóvenes de familias no-pobres que no entran en secundaria: 26% (no-pobres que necesitan alguna ayuda para mandar a sus hijos a la escuela).
      + Jóvenes de familias pobres que no entran en secundaria a pesar de haber podido acceder a Progresa: 24% (pobres que necesitan algo más de lo que ofrece Progresa para mandar sus hijos a la escuela).
- Es urgente **experimentar** con el diseño de estos programas para hacerlos más eficientes.

IV. Segunda dimensión: Fomentar el crecimiento regional (enfoque territorial del crecimiento) para generar oportunidades locales de ingreso (oferta)

1. Complementar el proceso de descentralización en América Latina

- La descentralización (e.g., Bolivia, México) ha ocurrido a nivel de la **municipalidad** en el contexto de la crisis económica.
- La municipalidad es una unidad administrativa apropiada para la provisión de bienes y servicios públicos (salud, educación, infraestructura), pero generalmente no lo es para la definición de estrategias de **crecimiento económico local.**
- La descentralización para el crecimiento debe, en consecuencia, hacerse a un nivel intermedio: la **región** económica.
- **Las organizaciones regionales** para la promoción del desarrollo son, por lo general, débiles.

2. Análisis de los determinantes del crecimiento del empleo en manufactura y servicios entre 1990 y 2000 en municipalidades rurales (menos de 2.500 habitantes) y semi-urbanas (entre 2.500 y 15.000 habitantes)

- **Cuatro categorías de factores explicativos**
    - i. **Cercanía**: Cercanía a un centro urbano con alto nivel de empleo manufacturero o de servicios:
      Nivel de empleo en el centro urbano (más de 250.000 habitantes) más cercano en 1990.
      Proximidad de la municipalidad al centro urbano.
      Proximidad de la municipalidad a otros centros y nivel del empleo en estos centros (efecto gravitacional).

    - ii. **Conexión**: Grado de conexión de la municipalidad con su región
      % de la población con acceso a carreteras estatales y federales.
      Tiempo de viaje hasta la ciudad semi-urbana más cercana.

    - iii. **Contexto**: Contexto geográfico de la municipalidad
      Ubicación sobre costa, frontera norte, altiplano, terreno accidentado.

iv. **Capacidad propia**: Capacidades propias de la municipalidad
Dinámica de las actividades agropecuarias
Nivel de educación de la población adulta
% de población que es indígena
Grupo al que pertenece el municipio en términos de salario mínimo
Nivel de empleo en la municipalidad en 1990

Determinantes del crecimiento del empleo municipal	**Rol de la cercanía a un centro y del contexto geográfico**	**Rol de la conexión (infraestructura)**	**Rol de la capacidad propia (incluye agric.)**
Crecimiento del empleo manufacturero	69%	25%	7%
Crecimiento del empleo en servicios	50%	17%	34%

Conclusiones

Empleo rural en manufactura

- El crecimiento del empleo manufacturero y de servicios en una municipalidad rural o semi-urbana depende mucho de su **cercanía** a un centro de actividad manufacturera con un **alto nivel de empleo** en esta actividad.
- Depende también de la **calidad de su conexión** con su región medida por la densidad de carreteras estatales y federales.

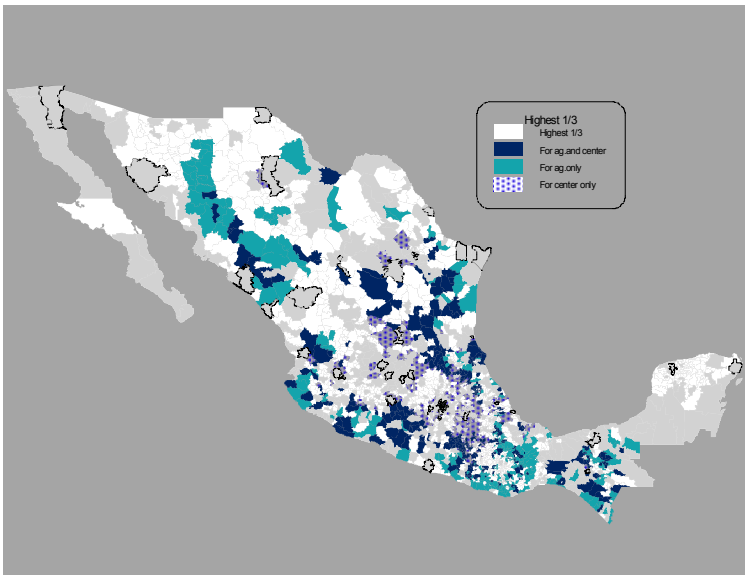
Entonces, el empleo en la actividad manufacturera es un privilegio de las municipalidades con **ubicación favorable** relativa a la concentración de actividad manufacturera en centros urbanos y de municipalidades con una **buena infraestructura** que los vincula a estos y otros centros.

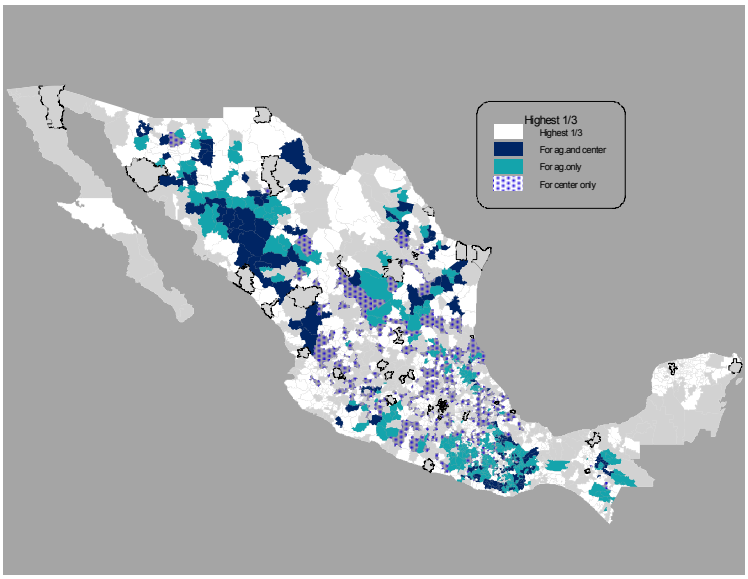
Empleo rural en servicios

- Por el contrario, el crecimiento del empleo en servicios en una municipalidad depende además de sus **capacidades propias**, incluso del **dinamismo de su agricultura** y de la **calidad de sus activos** (educación). El crecimiento del empleo en servicios puede alcanzarse en municipalidades alejadas de centros que tengan **buen potencial agrícola** y también **buena conexión** a la red de carreteras.

Tanto el empleo en actividades manufactureras como de servicios (el ERNA) en municipalidades rurales y semi-urbanas son factores importantes para la reducción de la pobreza.

- **Importancia regional del rol de la agricultura y la cercanía**





Municipalidades en donde la agricultura y la cercanía explican la proporción más alta del crecimiento del empleo en manufacutra (arriba) y servicios (abajo)

Conclusiones:

Existe un patrón regional en términos de la importancia de la agricultura y la cercanía a centros urbanos.

(1) Rol de la cercanía: Para el empleo manufacturero, únicamente la cercanía explica una proporción alta del crecimiento del empleo en las ciudades más grandes: México central, Monterrey y Guadalajara. Algo parecido, aunque más disperso hacia el norte, se observa para el empleo en servicios.

Las municipalidades donde la cercanía juega un papel importante están sobre todo en el Altiplano, en áreas menos accidentadas, con la mayor educación y el menor porcentaje de población indígena.

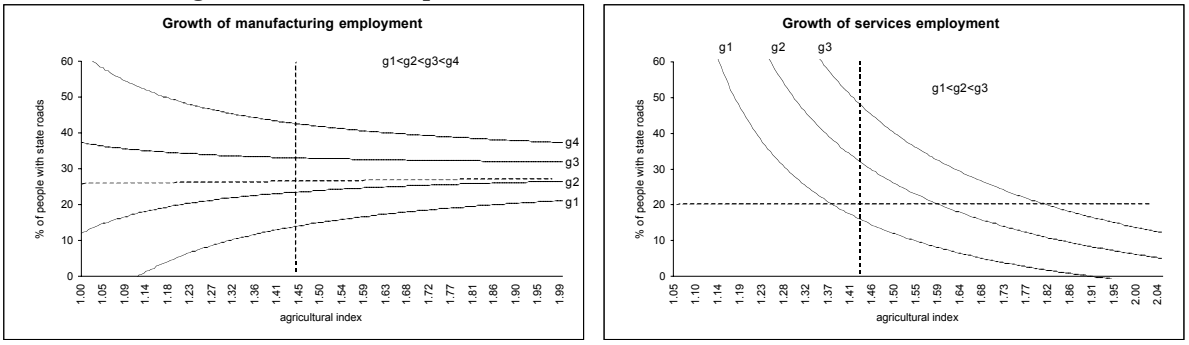
(2) Rol de la agricultura: La agricultura sola explica una proporción alta del crecimiento del empleo en manufactura y servicios en Guerrero, Oaxaca, y Chiapas, en partes de Veracruz, en Zacatecas, Sonora, y Chihuahua.
Sobre todo en municipalidades que están en la costa.

(3) Rol combinado de cercanía y agricultura: Las municipalidades en donde tanto la agricultura como la cercanía explican una proporción alta del crecimiento del empleo están en:

- Para manufactura: Michoacán, Guerrero, Oaxaca and Chiapas.
- Para servicios: Oaxaca, Nuevo León Tamaulipas, Sonora, Durango, y Chihuahua.

Y son las que tienen los niveles más bajos de educación, el mayor porcentaje de indígenas, el menor empleo inicial y la peor infraestructura de carreteras.

- **La agricultura en municipalidades aisladas**



Rol de la agricultura y las carreteras federales en el crecimiento del empleo en los municipios

Para las municipalidades rurales que **no** tienen un centro urbano a menos de 100 km para manufactura y 150 km para servicios:

Manufactura:

Cuando gran parte de la población tiene acceso a carreteras federales, un sector agrícola dinámico y una mayor cobertura de carreteras se traducen en un mayor crecimiento del empleo manufacturero. Además, un aumento en el valor de la producción agrícola tiene un mayor efecto positivo sobre el crecimiento del empleo en manufactura a medida que existe una mejor cobertura de carreteras federales.
Pero cuando existen pocas carreteras, un sector agrícola más dinámico conduce a un menor crecimiento del empleo manufacturero.

Servicios:

Cuando gran parte de la población tiene acceso a carreteras federales, un sector agrícola dinámico y una mayor cobertura de carreteras se traducen en un mayor crecimiento del empleo en servicios. Además, un aumento en el valor de la producción agrícola, tiene un mayor efecto positivo sobre el crecimiento del empleo en servicios a medida que existe una mejor cobertura de carreteras federales.

V. Tercera dimensión: Ayudar a la incorporación económica de los pobres del sector rural (enfoque territorial del desarrollo rural).

Vías de salida de la pobreza rural que no sean la migración permanente al exterior de la región o los gastos de asistencia social son:

- La agricultura familiar y comunitaria
- La pluriactividad

5.1. Salida de la pobreza por la agricultura familiar y comunitaria

Dos condiciones de éxito

- Se necesita **acceso** a la tierra (reforma agraria conclusiva)
  - **Seguridad** de acceso: certificados y títulos de propiedad (avanza con Procede, incompletos en el sector privado).
  - Mantener abierto formas de **acceso a la propriedad** de la tierra para los pobres a través del mercado de tierra: subsidios a la compra (banco de tierras).
  - Promover el **arriendo** de tierra: mercado atrofiado, poco explorado, existen mecanismos innovadores de arriendo (mercado electronico Brazil).

- Se necesita alcanzar la **competitividad** de la producción familiar:
  - Tecnología: efectos directos
  - Políticas, instituciones y bienes públicos de apoyo a la competitividad

¿Cómo usar la agricultura familiar para salir de la pobreza? Capitalizar sobre el potencial ofrecido por la "**nueva agricultura**":

- Establecer prioridades de inversión en base a las **oportunidades de mercado** (p.e. nichos de mercado, demanda derivada del turismo), no al potencial productivo.
- Aplicar **alta tecnología** a los sistemas de producción campesinos.
- Elegir cultivos y animales de **alto valor agregado**, dar valor adicional post-cosecha, ascender en la cadena del producto.
- Buscar **calidad**, inocuidad, certificación (orgánico, comercio justo), etiquetado.
- Vender **servicios ambientales** (manejo de cuencas -agua, erosión-, biodiversidad, captura de carbono), ecoturismo.
- **Establecer contratos** de producción con la agroindustria y los agro exportadores.
- Promover el rol de las **organizaciones de productores** para acceso a insumos y servicios y para adquirir poder en el mercado.

¿Cómo usar la tecnología agrícola como un instrumento para reducir la pobreza?

Pregunta central para asignar recursos a la investigación, pero todavía mal entendida.
Se necesita distinguir entre dos efectos de la tecnología:

1. **Efectos directos**: bienestar de los pobres que **adoptan** la nueva tecnología (pequeños productores)

2. **Efectos indirectos**: bienestar de los pobres gracias a la adopción **de otros**:
   - **Precio de los alimentos** para los compradores (sin tierra, muchos pequeños productores que son compradores netos, urbanos)
   - Efectos **de empleo y sueldos** (agricultura y actividades relacionadas)
   - **Crecimiento económico** (encadenamientos, divisas, etc.).

La importancia relativa de estos dos efectos en la pobreza depende de:

- La estructura de la **pobreza** (fuentes de ingreso y consumo)
- El sistema de **tenencia** de tierra (distribución de la tierra)
- La **estructura económica** en general (participación de la agricultura en el PIB, rol en las

exportaciones)

Conclusión sobre el rol de la tecnología para reducir la pobreza

Se necesita evaluar con cuidado la importancia relativa de los efectos directos e indirectos para cada contexto en particular.

Los efectos directos (tecnología para los pequeños productores) son sustanciales si los pequeños productores dominan la pobreza rural y si ellos son importantes productores de alimentos.

Los efectos indirectos (tecnología para los agricultores comerciales) pueden ser importantes para los pobres rurales si es que:

- La tierra está concentrada en fincas medianas-grandes.
- Los pobres rurales dependen de alimentos comprados, del empleo agrícola, y de la pluriactividad.
- Los pobres consumen alimentos no-transables (efecto fuerte de la tecnología sobre precios)

¿Cómo lograr efectos directos sobre la pobreza?

- Hacer una buena **caracterización** de la pobreza rural: entender las estrategias de ingreso de los hogares (pluriactividad).
- Identificar el **rol de la agricultura** para ellos: autoconsumo (seguridad alimentaria), venta de un excedente, cultivos de renta.
- Usar **investigación participativa** para generar nuevas tecnologías guiadas por la demanda heterogénea (tecnologías localizadas y especializadas) y promover el apoderamiento.
- Identificar **diferentes necesidades tecnológicas** de hogares encabezados por mujeres (mano de obra escasa, baja capacidad de aguantar riesgos).
- Promover **organizaciones locales** para economías de escala y poder de mercado.

¿Cómo lograr efectos indirectos sobre la pobreza?

- Enfocarse en contextos agro ecológicos favorables y agricultores dinámicos.
- Favorecer actividades agricolas intensivas en mano de obra.
- Favorecer actividades con efectos de encadenamiento (empleo agroindustria).
- Favorecer actividades con efectos macroeconómicos (generación de divisas, efecto sobre precios domésticos)

Conclusión sobre tecnología y pobreza: Se necesita equilibrar óptimamente los efectos directos e indirectos de la tecnología para reducir la pobreza, muchas veces otorgando un papel importante a los efectos indirectos para reducir no solamente la pobreza urbana sino también la rural.

5.2. Salida de la pobreza a través de la pluriactividad

Se necesita **desarrollo rural** para promover la incorporación económica de los pobres a las oportunidades locales y regionales:

- Rol clave del acceso a la **educación secundaria** y de la calidad de la educación.

- Rol clave de la **capacidad empresarial**: asociación entre los pobres y los no-pobres en lugar de segregación.

- **Planificación** del desarrollo rural para coordinar los proyectos financiados por el exterior y evitar la dispersión y la discontinuidad.

VI. Conclusiones

La capacidad histórica de reducción de la pobreza rural ha sido **insatisfactoria** a pesar del crecimiento económico nacional.

El **crecimiento económico** es esencial para reducir la pobreza, pero no es suficiente para disminiuir la pobreza rural sin recurrir a la migración al exterior de la región.

Para reducir la pobreza rural, es necesario el **crecimiento regional** y un **enfoque territorial** al desarrollo rural.

Un programa de reducción de la pobreza rural require entonces **tres niveles de intervención**:

Primera dimensión: Invertir en las precondiciones (educación, salud, nutrición, infraestructura), y hacerlo más eficientemente.

Segunda dimensión: Impulsar el crecimiento regional (enfoque territorial del crecimiento económico) para generar oportunidades locales de ingreso (oferta).

Tercera dimensión: Ayudar a la incorporación económica de los pobres (demanda) del sector rural (enfoque territorial al desarrollo rural).

Hay heterogeneidad entre municipalidades en sus capacidades de generación de empleo manefacturero y de servicios para fomentar la pluriactividad, según:

La proximidad a centros urbanos.
La calidad de sus conexiones con su región.
El potential de dinamismo de su agricultura.

Las estrategias de desarrollo rural con un enfoque territorial deben entonces ajustarse a estas especificidades locales.