

# Enfoques y Estrategias para Enfrentar la Pobreza Rural en Uruguay

DOCUMENTO DE TRABAJO



**Mariana Fossatti**  
**IICA Uruguay.**  
**Junio 2005.**



## **Índice**

<b><u>Introducción</u></b>	4
<b><u>1. Panorama de la pobreza rural en Uruguay</u></b>	6
<u>1.1 Evolución de la situación social en el medio rural.</u>	6
1.2 Datos generales: incidencia de la pobreza rural en Uruguay.	8
<u>1.3 Características y dimensiones de la pobreza rural.</u>	14
<u>1.4 Síntesis</u>	23
<b><u>2. Estrategias para enfrentar la pobreza rural: un enfoque desde la cooperación técnica.</u></b>	26
<u>2.1 Hacia un renovado marco conceptual.</u>	26
<u>2.2 El entorno político – institucional.</u>	33
2.3 El nuevo mapa de políticas públicas.	39
<u>2.4 Los desafíos para el IICA.</u>	41
<b><u>3. Comentarios finales.</u></b>	44

## **Índice de cuadros, gráficos y mapas.**

### **Cuadros**

<u>Cuadro 1: Pobreza en áreas rurales, y áreas urbanas de menos de 5000 habitantes.</u>	11
<u>Cuadro 2: Incidencia de la pobreza por sexo (%)</u>	16
<u>Cuadro 3. Nivel de educación de personas de 20 años y más, según situación de pobreza (%)</u>	19
<u>Cuadro 5. Personas con NBI, según condición de pobreza y número de carencias (%)</u>	22
<u>Cuadro 6. Personas bajo la línea de pobreza, según presencia de NBI.</u>	22
<u>Cuadro 7. Tipificación de los Programas y Proyectos implementados por el MGAP durante los últimos 15 años.</u>	34

### **Gráficos**

<u>Gráfico 1. Evolución de la población 1963-2004</u>	7
<u>Gráfico 2. Evolución de los porcentajes de pobreza 1999-2003 (Montevideo e interior urbano)</u>	9
<u>Gráfico 3. Personas bajo la línea de pobreza (%)</u>	12
<u>Gráfico 4. Niños de 0 a 14 años en situación de pobreza (%)</u>	15
<u>Gráfico 5. Porcentaje de pobreza por categoría de ocupación.</u>	18

### **Mapas**

<u>Mapa 1. Pobreza rural (2000)</u>	13
<u>Mapa 2. Zonas de especialización agro-productivas (2000).</u>	13

## **Introducción.**

El nuevo Gobierno uruguayo (2005 – 2010) ha decidido priorizar los temas de superación de la pobreza e inclusión social. Bajo esa perspectiva, es responsabilidad de la Oficina del IICA en Uruguay construir una oferta de cooperación técnica que contribuya a dar respuestas efectivas a los desafíos planteados por la nueva Administración.

A partir de esta cuestión, en la Oficina se emprendió un proceso de análisis y discusión sobre la pobreza rural en Uruguay y su relación con el desarrollo rural, desde un enfoque territorial. El objetivo es aportar al marco conceptual sobre esta problemática, y facilitar la identificación de estrategias y posibles áreas de cooperación.

Este proceso se llevó a cabo en tres etapas:

- 1) Elaboración de un documento base, de descripción y análisis sobre la pobreza rural en Uruguay, que sintetice los principales estudios e indicadores disponibles.
- 2) Consulta con expertos del IICA sobre la situación de la pobreza rural en Uruguay y las estrategias de cooperación técnica del IICA en el tema.
- 2) Taller de consulta en la Oficina, con actores del sector académico, gubernamental, sociedad civil., etc.

El presente documento pretende en primer lugar, exponer un sintético panorama social de los territorios rurales en Uruguay, sistematizando algunos de los datos disponibles sobre la magnitud y características de la pobreza rural en el país.

Los estudios específicos sobre el tema son valiosos pero escasos, y no se encuentran actualizados, por lo que no pueden dar cuenta de las transformaciones sociales, económicas, demográficas y territoriales que pueden

haber modificado las condiciones sociales y la situación de pobreza persistente en el medio rural en los últimos cinco años.

De todas maneras, se procura caracterizar en esta síntesis sus principales resultados, para someterlos a un proceso de crítica y discusión que sirva para identificar en el futuro posibles vías de cambio y superación de la pobreza rural en sus especificidades.

En segundo término, partiendo de los resultados de la consulta electrónica, se realiza un breve recorrido conceptual por el marco teórico del desarrollo rural con enfoque territorial, para intentar rescatar los elementos que pudieran traducirse metodológicamente en estrategias de superación de la pobreza en los territorios rurales. A su vez, se procuró sintetizar el marco político-institucional en que se inscribieron las estrategias de desarrollo rural y lucha contra la pobreza en los últimos 15 años, así como repasar los principales elementos de la política que propone el nuevo Gobierno, y que pueden plantear un nuevo mapa de políticas públicas.

En las consideraciones finales se retoman las dimensiones más relevantes del problema de la pobreza rural en Uruguay, a partir de los aportes más importantes que surgen de las dos instancias de consulta (a expertos de IICA y a referentes nacionales), con el fin de señalar algunos aspectos para la elaboración de estrategias y líneas de acción.

Creemos que este documento –que es la síntesis de un proceso– puede ser útil para todos aquellos actores, técnicos e instituciones que están trabajando en aspectos de desarrollo rural, y que consideren de utilidad los aportes del enfoque territorial para comprender y enfrentar los problemas de la pobreza rural. A partir de este documento, esperamos contribuir con un marco conceptual y estratégico adecuado a las expectativas de la ciudadanía y las prioridades gubernamentales.

## **1. Panorama de la pobreza rural en Uruguay**

### **1.1 Evolución de la situación social en el medio rural.**

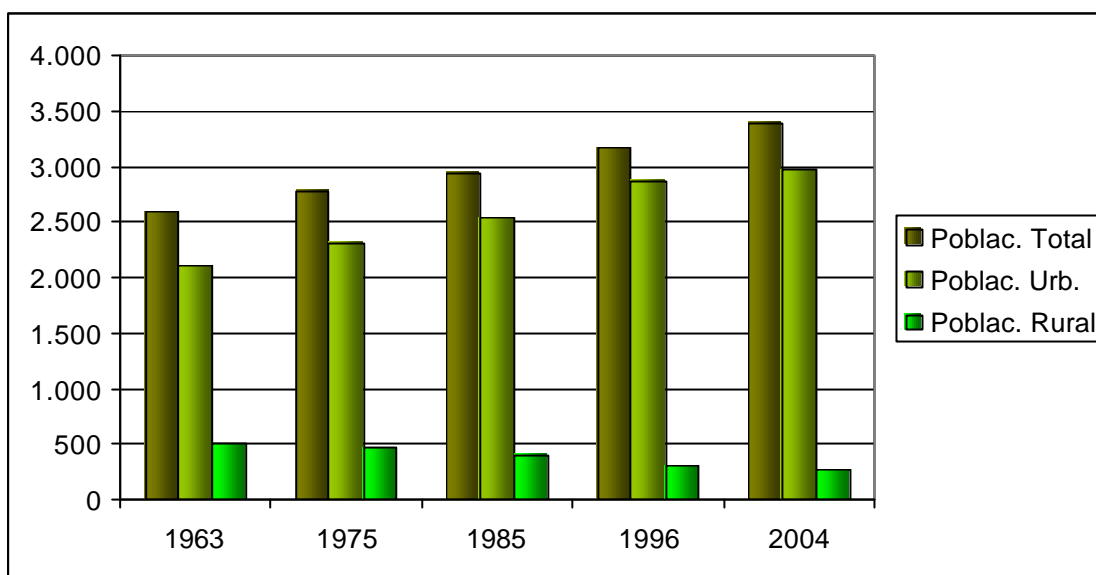
En los últimos 20 años el sector agropecuario en Uruguay ha superado el estancamiento estructural en el que estaba sumido desde la década del 50. A mediados de los 80 se produce el despegue de la producción, que acompaña al crecimiento global de la economía, aunque a un ritmo menor (Canela y Melgar; 2004). Entre 1984 y 2004, el PIB agropecuario creció a una tasa del 3% anual, levemente superior a la de la economía nacional en su conjunto (2,27%).

A partir del 2000, el sector sufre un proceso de recesión y crisis, paralelo al de toda la economía, cayendo más del 15% en tres años. Luego de la crisis -a partir de 2003- el agro comienza a recuperarse, tendencia que se consolida durante 2004 y 2005 (IICA; 2005). Actualmente, la producción agropecuaria ha aumentado su significación en el total del PIB nacional, destacándose la importancia del agro por su potencial exportador como fuente de divisas, que continúa siendo fundamental para el país.

Una estrategia de crecimiento agroexportadora y de apertura externa, junto a la modernización experimentada en algunos sectores, ha beneficiado al agro en cuanto a su potencial productivo. Estos procesos están relacionados con un modelo de crecimiento que ha promovido la expansión de cadenas agroexportadoras y sus cuencas territoriales (lechería, arroz, citrus, oleaginosas). Sin embargo, este dinamismo no se ha registrado en rubros asociados al mercado interno (hortícola, frutícola).

Mientras que la desigual estructura de la propiedad de la tierra se ha mantenido prácticamente estable desde principios del s. XX, conservándose la concentración a favor de la gran estancia ganadera, en los últimos 30 años se ha dado un proceso de descomposición de la agricultura familiar, que atiende precisamente la demanda interna de alimentos. (Piñeiro, 2001).

También se registra una importante tendencia hacia la despoblación de las zonas rurales, originada en migraciones hacia los centros urbanos. Como consecuencia, actualmente viven en el campo la mitad de las personas que hace 40 años (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de la población 1963-2004**

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1963-1996 y Resultados preliminares de Censo Fase 1, 2004.

Según los resultados de la Fase I del Censo 2004, el nivel de urbanización del país se sitúa actualmente en 92%. La población urbana es de 2.974.387 habitantes, mientras que apenas 266.289 personas viven en el medio rural, representando tan sólo el 8% de la población. Sin embargo, si se asumiera el criterio censal internacional de considerar población rural a aquella que tiene residencia en localidades de menos de 2000 habitantes y en áreas rurales dispersas, este porcentaje podría ser mayor<sup>2</sup>, considerando que el 84% de los centros poblados (491 en un total de 585 incluyendo a Montevideo y las capitales departamentales) tienen menos de 2000 habitantes.

Aunque la población rural tiende a ser subestimada por las estadísticas, Uruguay es un país fuertemente urbanizado. Sin embargo, puede afirmarse que tiene una población de raíces rurales, debido a los fuertes procesos de migración en décadas pasadas.

<sup>2</sup> El INE aplica desde 1963 en los Censos de Población, un criterio de definición de la población rural basado en la ley de Centros Poblados. Esta ley habilita a los gobiernos de cada uno de los 19 Departamentos, a crear centros poblados, o de clarar cuáles son las zonas urbanas y rurales.

Además de los cambios económicos y demográficos señalados, las transformaciones en las condiciones de vida en el medio rural han sido notorias en los últimos 40 años. Según un estudio de Cancela y Melgar que intenta dar cuenta de esta evolución (1962-2004), se registran avances notorios en el nivel educativo de la población, expresados en una mayor asistencia de niños y jóvenes a los centros de enseñanza, y en un aumento del promedio de años de escolaridad entre los mayores de 20 años. También se han experimentado considerables mejoras en lo referente a la calidad y equipamiento de las viviendas y la disponibilidad de servicios básicos.

La evolución del ingreso, no obstante, no ha sido favorable para los trabajadores y sus familias. Por lo tanto, estas mejoras en los niveles de vida de la población rural se explicarían en gran parte, por la importancia de la inversión social realizada en las últimas décadas (mejoras en la infraestructura vial y educación, la electricidad, el agua potable, las telecomunicaciones y el saneamiento).

Pero si bien el ingreso promedio del total de los hogares rurales no ha aumentado, el ingreso de las familias pertenecientes al quintil de menores recursos se incrementó más de un 50% en la población rural dispersa y se multiplicó por tres entre la población rural nucleada, en el transcurso de las últimas décadas.

Cancela y Melgar explican este resultado contradictorio, a partir del aumento de la tasa de actividad femenina, señalando que “El número de mujeres rurales insertas en el mercado laboral se incrementó en un 60% entre 1962 y 1996 a pesar del decrecimiento de la población rural, modificando así sustancialmente la estructura de los ingresos familiares y explicando tanto la desconcentración de los ingresos como el fuerte incremento del percibido por las familias más pobres” (Cancela y Melgar; 2004:80).

## **1.2 Datos generales: incidencia de la pobreza rural.**

Tras enfrentar una severa crisis económica y social entre 1999 y 2002, el Uruguay muestra algunas señales de recuperación en lo económico: la actividad se está recobrando, creciendo significativamente en el último año, a una tasa de

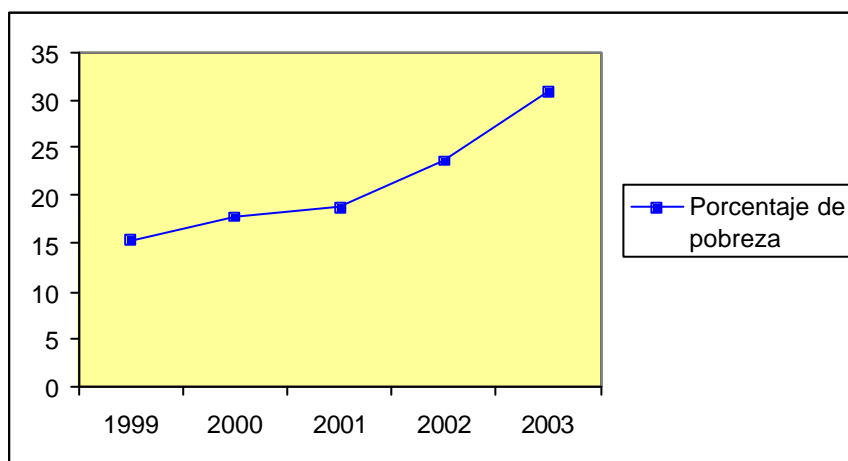


aproximadamente 12%. (CEPAL, Balance preliminar de las economías de ALC 2004).

Sin embargo, según lo expresa la CEPAL, este crecimiento económico alentador se produce “en un país con 3,4 millones de habitantes, cuyo crecimiento volverá a superar este año las expectativas más optimistas, pero donde la indigencia alcanza a 76.300 personas, la pobreza se ha duplicado en 4 años afectando a 850.000 personas y el 40% de los trabajadores no cuenta con cobertura de seguridad social”.

A pesar de que en Uruguay la pobreza y la indigencia presentan los niveles más bajos de América Latina, según la CEPAL (Panorama Social de América Latina, 2004), éste es uno de los países que entre 1999 y 2001-2003 ha sufrido uno de los retrocesos más importantes en la materia, como se aprecia en el Gráfico 2. Los avances en la importante reducción de los niveles de pobreza durante los 90, fueron rápidamente abatidos en este último período.

**Gráfico 2. Evolución de los porcentajes de pobreza 1999-2003  
(Montevideo e interior urbano)**



*Fuente: INE; 2003*

La incidencia de la pobreza en Uruguay se sitúa en el 21% de los hogares, afectando al 30,9% de las personas (INE, 2003). Sin embargo, estos datos corresponden al país urbano. La información que proviene de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE), no

incluyen a los territorios insertos en el mundo rural: las pequeñas localidades de menos de 5000 habitantes y las áreas rurales dispersas.

Las características de la población que allí reside sólo pueden ser estudiadas en base a datos censales relevados cada 10 años, o a partir de estudios esporádicos y parciales que pueden capturar aquella información que las estadísticas nacionales no logran abarcar. Por lo tanto, es poco lo que se sabe sobre la situación de las personas que viven en situación de pobreza en el medio rural.

Los últimos cálculos de incidencia de la pobreza rural en Uruguay, se basan en mediciones efectuadas en 1999-2000, a través de una Encuesta de Hogares Rurales (EHR), realizada en el marco del “Estudio sobre ingresos, empleo, y condiciones de vida de los hogares rurales” (OPYPA – MGAP, 2000). A partir de este estudio, fue posible realizar estimaciones de incidencia de la pobreza en las zonas rurales y pequeñas localidades del interior del país, utilizando el método de la línea de pobreza<sup>3</sup>.

Esas mediciones fueron utilizadas con posterioridad, para elaborar el “Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y las localidades urbanas menores de 5000 habitantes” (Vigorito y Melgar, 2002). Dicho trabajo no establece la magnitud de la pobreza rural en Uruguay, sino que llega solamente a una estimación<sup>4</sup>.

En síntesis, en Uruguay se cuenta con dos estudios recientes, la EHR, de 1999 y el Mapa de pobreza para áreas rurales de 2002 (que utiliza datos censales y de la EHR).

En adelante, analizaremos los datos ya disponibles, tomando los resultados de ambos estudios. Pero es necesario advertir que las cifras aquí presentadas corresponden al último cálculo aproximado, que en el transcurso del tiempo

---

3 Este método define como pobres a aquellas personas u hogares por debajo del ingreso mínimo para cubrir una canasta de bienes básicos.

4 Utilizando los datos de la EHR, se construyó un modelo estadístico, aplicable al Censo de 1996, (cuyo cuestionario no incluye ingresos). Utilizando este modelo, se logró imputar ingresos al total de hogares rurales, comprendidos en el Censo, y así calcular porcentajes de pobreza en base al ingreso de los hogares y personas para el total de la población rural y habitantes de localidades menores.

pueden haber cambiado, y que no son, en absoluto, comparables con los últimos datos sobre pobreza urbana.

**Cuadro 1: Pobreza en áreas rurales, y áreas urbanas de menos de 5000 habitantes.**

	<b>Hogares</b>	<b>%</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
<b>Localidades &lt; 5000 hab.</b>	15175	17,4	75080	20,3
<b>Areas rurales</b>	7915	10,6	38583	16,2
<b>Total</b>	23090	14,3	113663	22,2

*Fuente: Elaboración propia en base a Vigorito y Melgar, 2002.*

Según estos cálculos, en Uruguay habría unos 23090 hogares en las áreas rurales (población dispersa) y urbanas menores (localidades de menos de 5000 habitantes) en conjunto, que se encuentran bajo la línea de pobreza. En base a estas estimaciones, habría más de de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en dichas áreas (113663, de acuerdo con lo calculado), las cuales representan la quinta parte de la población que allí reside. Según lo estimado, en las localidades menores la pobreza afecta al 20,3% de las personas, y en las áreas rurales al 16,2%.

En base a los porcentajes calculados a partir de la EHR de 1999 - 2000, se puede presentar información más desagregada, distinguiendo por estratos territoriales<sup>5</sup> (tomar en cuenta que los siguientes resultados, por tratarse de una encuesta, difieren de los que aparecen más arriba, que son una extrapolación a la población total).

En las *áreas rurales dispersas* es donde se halla el porcentaje más reducido de hogares bajo la línea de pobreza, según la medición de 1999 (14.5% de los hogares). La mayor incidencia de la pobreza se registra en las localidades de menos de 900 habitantes (20.9%), seguidas por las localidades de hasta 5000

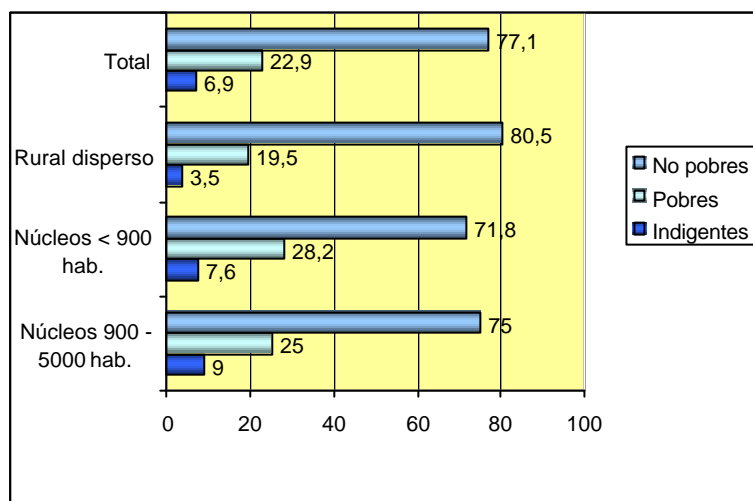
---

<sup>5</sup> Para le EHR de OPYPA, se confeccionó una muestra "estratificada", representativa de tres estratos a nivel nacional: localidades urbanas con menos de 900 habitantes, localidades urbanas con entre 900 y 5000 habitantes, y área rural dispersa.

habitantes (7%) que, sin embargo, presentan el porcentaje más elevado de hogares indigentes (5.5%).

En cuanto al porcentaje de personas pobres (Gráfico 3) en las áreas rurales, éste llegaba en 1999 al 19.5%, mientras que para las localidades mayores y las pequeñas, representa el 25.0% y 28,2%, respectivamente. En cuanto a la indigencia, se registra una mayor incidencia entre las personas residentes en ciudades de mayor población (9%), el doble que en las localidades de menos de 900 personas (6%), y más del triple que en el estrato rural (3.5%).

**Gráfico 3. Personas bajo la línea de pobreza (%).**



*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

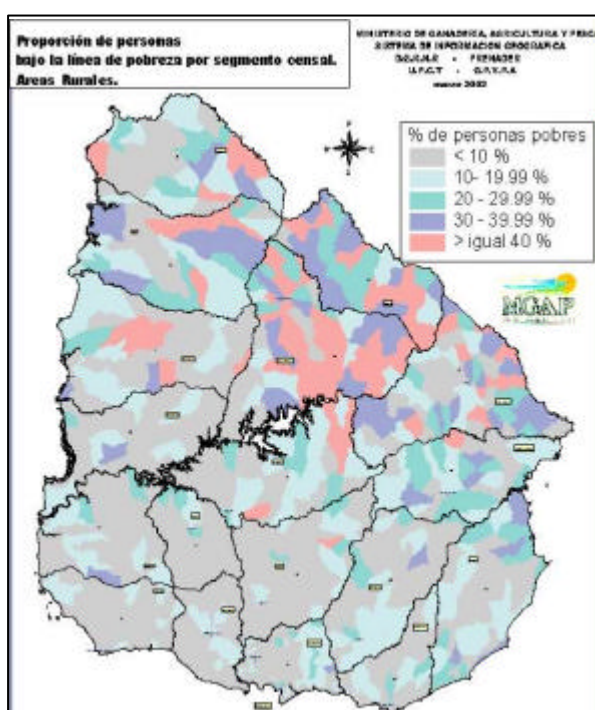
*En síntesis, para 1999-2000, se estima que aproximadamente una quinta parte de la población de áreas locales menores de 5000 habitantes, y rurales, se encontraba en situación de pobreza.*

Las más comprometidas eran las localidades más pequeñas, aquellas que no superan los 900 habitantes. Las localidades urbanas mayores de 5000 habitantes, cubiertas por la Encuesta Continua de Hogares, con un 17% de personas pobres para 1999, se encontrarían aún hoy en una mejor situación relativa que las localidades más pequeñas, mientras que las áreas rurales dispersas presentan un porcentaje de pobreza menor en su conjunto.

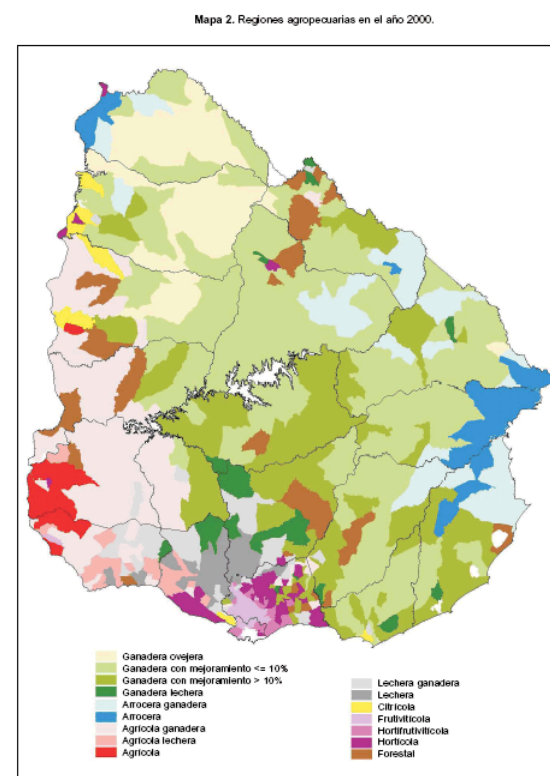
Sin embargo, se logra un panorama más cabal analizando un poco más detalladamente las diferencias de localización de la pobreza rural en el territorio

nacional. Para ese propósito, es adecuado el Mapa de Pobreza, elaborado por el Servicio de Información Geográfica del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, que puede ser analizado en conjunto con un mapa de Zonas de especialización productiva. Esto permite comparar la incidencia de la pobreza con la ubicación de los principales rubros agropecuarios.

**Mapa 1. Pobreza rural (2000)**



**Mapa 2. Zonas de especialización agro-productivas (2000).**



Fuente: Servicio de Información Geográfica MGAP (Mapa 1) y Dirección de Estadísticas Agropecuarias, MGAP 2000 (Mapa 2).

En primer lugar, el Mapa 1 permite distinguir diferencias entre el Norte -con más zonas de alta incidencia de la pobreza rural- y el Sur, donde la mayor parte del territorio parece presentar niveles más bajos.

La situación es especialmente grave en el centro y el noreste del país, donde se localizan regiones en las cuales la pobreza supera el 40% de la población (zonas en rojo). Esta es una región de ganadería extensiva (verdes en el Mapa 2), que por su sistema de explotación y tenencia de la tierra, históricamente ha presentado

altos niveles de concentración en su estructura social agraria. Debe señalarse, además, que las regiones centrales y la frontera noreste con Brasil, han presentado un desempeño poco favorable en términos de desarrollo humano, con algunos departamentos de más bajo nivel en el IDH (Informe Desarrollo Humano en Uruguay, PNUD 2001).

Esta heterogeneidad nos habla de un territorio fragmentado, en el que existen marcados bolsones de pobreza rural, ocultos detrás de las cifras globales, relativamente bajas. Si bien estos bolsones de pobreza se localizan principalmente en zonas de ganadería extensiva, no podemos realizar mayores afirmaciones sobre la relación entre pobreza y cadenas productivas, por no contar con datos al respecto. Este, sin duda, es un tema que debería estudiarse con más detalle en investigaciones específicas.

### **1.3 Características y dimensiones de la pobreza rural.**

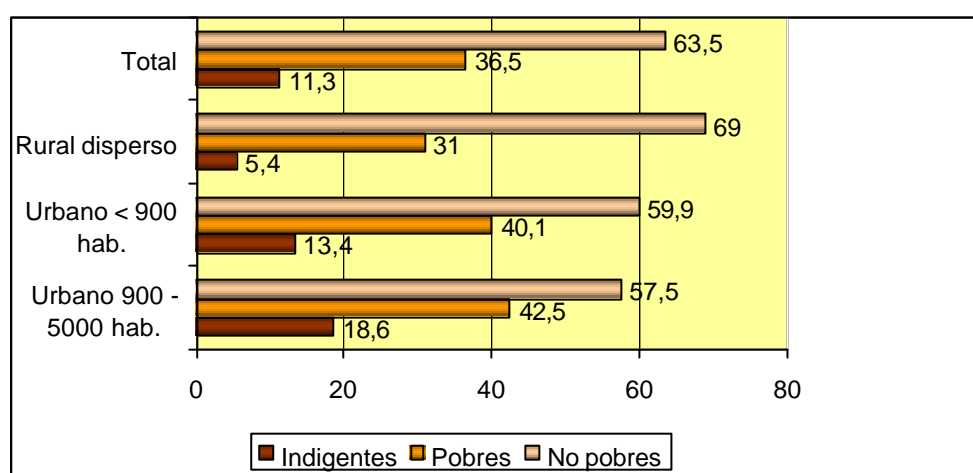
Los estudios ya citados llegan a algunas conclusiones acerca de las características y dimensiones de la pobreza en el medio rural y en las pequeñas localidades no cubiertas por estudios urbanos. Algunas de estas características son similares a las observadas en estratos urbanos mientras que en otras, se ven algunos rasgos específicos de la pobreza rural. A continuación, presentamos una síntesis que reúne los principales resultados de los estudios existentes, para obtener un escueto perfil de la pobreza rural en Uruguay.

#### **Pobreza y grupos de edad.**

Una característica recurrente de la pobreza en general -urbana y rural- es el importante peso de la población más joven, que constituye un grupo particularmente afectado por esta situación. La población rural pobre en Uruguay no escapa a este rasgo común. Los estudios realizados muestran que la pobreza afecta mayormente a los niños y adolescentes, disminuyendo a medida que aumenta la edad de las personas en la estructura demográfica. Según la EHR de 1999, el 41.2% de las personas pobres y más de la mitad de los indigentes tiene menos de 14 años.

El estado especialmente crítico de la población más joven no se visualiza con claridad en las estimaciones generales, pero se puede apreciar al analizar el Gráfico 4. Nótese además la gran diferencia con respecto al Gráfico 3 que muestra la incidencia de la pobreza y la indigencia a nivel de la población general. Al igual que en el caso de la diferenciación del territorio nacional, también nos encontramos con otro aspecto en el que la pobreza presenta un alto grado de heterogeneidad.

**Gráfico 4. Niños de 0 a 14 años en situación de pobreza (%)**



*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

Si consideramos diferentes estratos geográficos, encontramos que la situación más grave se encuentra en las localidades mayores (900 a 5000 habitantes), donde el 42.5% de los menores de 14 años es pobre. En este estrato geográfico, los menores de 14 años representan el 45,3% de los pobres y el 55% de los indigentes. Aunque en la comparación general, el estrato más pobre lo representaban las localidades menores (28.2% de pobres en la población total), son las localidades de entre 900 y 5000 habitantes las que enfrentan el mayor problema de vulnerabilidad a nivel de su población joven.

### **Pobreza y género.**

Según los datos de la EHR de OPYPA, la situación de pobreza por sexos revela algunas diferencias según el género (Cuadro 2). Si bien el porcentaje de mujeres

pobres es apenas mayor al de los hombres (23.5% frente al 22.3%), la situación es diferente según estrato geográfico. Las localidades mayores conservan la diferencia registrada en el total de la población (25.7% en las mujeres y 24.4% en los hombres), pero en las localidades más pequeñas los hombres presentan una mayor incidencia de la pobreza con respecto a las mujeres (29.5% frente al 26.8%). En las áreas rurales la situación es inversa: las mujeres pobres superan en proporción a los hombres, con una diferencia mayor que en el total (20.7% y 18.4% respectivamente).

**Cuadro 2: Incidencia de la pobreza por sexo (%)**

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Urbano 900 - 5000 hab.</b>	24,4	25,7
<b>Urbano &lt; 900 hab.</b>	29,5	26,8
<b>Rural disperso</b>	18,4	20,7
<b>Total</b>	22,3	23,5

*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

Las diferencias por género no son estudiadas en profundidad en el Informe de la Encuesta de OPYPA, lo que no permite analizarlas con mayor detalle. Un Estudio sobre la Situación de la Mujer Rural en el Uruguay (FAO, 2004), utilizando la misma base de datos, expone algunas otras diferencias por género que permiten visualizar mejor la situación, acercándonos más a una explicación de la incidencia diferencial de la pobreza rural por sexos.

Según dicho Informe, la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres es importante. En los núcleos poblados de hasta 2.000 habitantes, el ingreso promedio de las mujeres representa el 64% del ingreso de los hombres, mientras que en las zonas rurales de población dispersa apenas alcanza el 47% del ingreso masculino. Esto ayudaría a explicar la mayor incidencia de la pobreza femenina en dichas áreas.

Asimismo, en las pequeñas localidades, el ingreso promedio de los hogares con jefatura femenina representa el 75% del ingreso promedio de los hogares con



jefatura masculina, mientras que en las áreas rurales de población dispersa, el mismo representa sólo el 67% del ingreso de los hogares con jefes hombres.

Si consideramos no solamente los ingresos, sino también el nivel educativo, nos encontramos con que los porcentajes de mujeres que tienen primaria completa y más años de instrucción son mayores que los hombres, tanto entre los pobres como en los no pobres. Por lo tanto, podemos decir que el sexo no es una variable neutra cuando se establece la relación entre ingresos y educación, y que la situación de pobreza relativamente mayor de las mujeres con respecto a los hombres no se explica por déficit educativos.

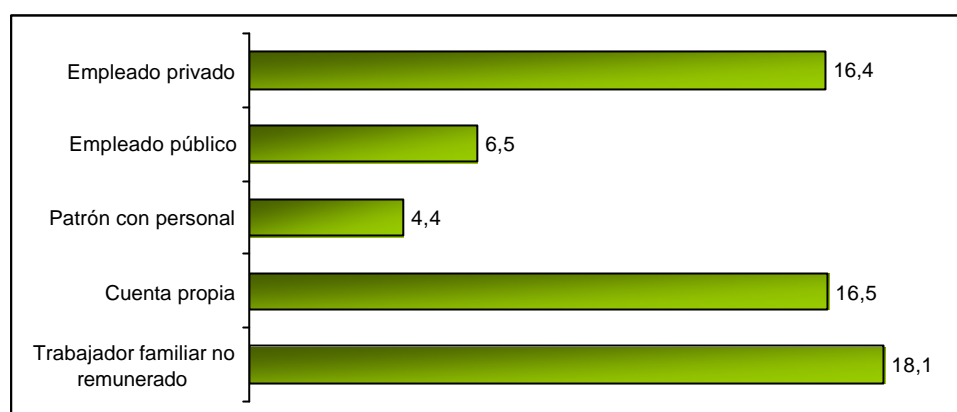
### **Pobreza y empleo.**

Una de las principales diferencias entre pobres y no pobres, es su participación en la actividad económica y en el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo.

Según la EHR de OPYPA, la tasa de actividad en la población rural pobre (60%), es un poco menor que la de los no pobres (65%). Sin embargo, los niveles de desocupación entre los pobres alcanza el 17,6%, y el 27,6% entre los indigentes; mientras que las personas no pobres que participan de la PEA y están sin empleo, no llega al 7%.

La estructura de la pobreza por categoría de ocupación no difiere mucho entre pobres y no pobres (esta estructura está dada por el tamaño de cada categoría de ocupación). La categoría que tiene mayor peso entre los trabajadores pobres es la de los empleados privados (58%). Le siguen los trabajadores cuenta propistas (26%) y los familiares no remunerados. Se puede presumir que estas dos últimas categorías se ubican en el espacio social de la agricultura familiar.

En el Gráfico 5 puede observarse la incidencia de la pobreza por categoría de ocupación. Quienes presentan los mayores niveles de pobreza son los familiares no remunerados (18.1%), los empleados privados y los trabajadores por cuenta propia (16.4% y 16.5% respectivamente). Los porcentajes de pobreza más bajos se presentan en patronos y empleados públicos.

**Gráfico 5. Porcentaje de pobreza por categoría de ocupación.**

*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

Hay que destacar, además, que el 51% de los pobres son trabajadores no calificados, mientras que en el otro extremo, los trabajadores más calificados (directivos, profesionales, técnicos, etc.), representan apenas el 4,8% de los pobres.

El porcentaje de pobres entre los trabajadores agropecuarios es relativamente bajo, llegando al 13,4%, aunque alcanza al 26,5% entre los trabajadores empleados en cultivos.

La condición de inactividad también introduce diferencias importantes. El 34% de las personas ocupadas en tareas domésticas son pobres, mientras que solamente el 9,7% de los jubilados y pensionistas se encuentra en esta situación. Estos datos refieren a la importancia que tiene la seguridad social para los grupos que se encuentran fuera de la actividad económica. A su vez, las pasividades juegan un importante papel en las chances que tiene un hogar de ascender sobre la línea de pobreza, así como la posibilidad de que el cónyuge (la pareja del jefe del hogar, sea hombre o mujer), tenga también una inserción en el mercado laboral, generando ingresos adicionales.

### **Pobreza y educación.**

Otra variable implicada en la situación de pobreza es la educación. En este sentido, la población rural pobre presenta características similares a las halladas en estudios urbanos.

Entre la población rural, el estrato más pobre registra una mayor proporción de personas sin instrucción o con primaria incompleta. Asimismo, las personas pobres presentan una menor asistencia escolar más allá de los 14 años. Las personas no pobres de 14 a 19 años (que deberían estar cursando educación secundaria) están matriculados en un 50.2%, mientras que los pobres en un 30.8% y los indigentes solamente en un 14.7%. El porcentaje de pobres que llega al nivel terciario no alcanza al 10%, porcentaje mucho menor frente al 22.8% de los no pobres que consigue acceder a la educación superior.

Nuevamente, la situación más comprometida no se halla en el medio rural disperso, sino en localidades pequeñas, donde la mitad de los adultos pobres ni siquiera ha terminado la primaria (en las zonas de mayor urbanización esta proporción alcanza al 36.4% y en el área rural al 39.0%).

Las diferencias educativas entre pobres y no pobres (Cuadro 3) no son demasiado grandes en primaria y primer ciclo de secundaria. Las asimetrías más importantes se observan en el caso de las personas sin instrucción o con primaria incompleta, categorías que pesan más entre los pobres e indigentes, y a la inversa, puede observarse el escaso porcentaje de individuos que llegan al nivel terciario entre estos grupos con respecto a los no pobres.

**Cuadro 3. Nivel de educación de personas de 20 años y más según situación de pobreza (%)**

	Indigentes	Pobres	No pobres
Sin instrucción	12,2	8,2	4,8
Primaria incompleta	34,7	32,5	21,3
Primaria completa	37,6	40,9	41,6
Secundaria 1er Ciclo	9	8,8	9,4
Secundaria 2do Ciclo	3,1	5,4	9,8
UTU (nivel técnico)	3,5	4,1	8,3
Nivel Terciario		0,1	4,4
Otro			0,3
Total	100	100	100

*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

El estudio de OPYPA sugiere que estas diferencias se deben a que las personas más instruidas presentan una mayor tendencia a emigrar hacia localidades urbanas, aunque también recomienda verificar este supuesto en otras investigaciones más específicas.

### **Pobreza, salud y alimentación.**

De acuerdo con los resultados de la EHR de OPYPA, los hogares en todos los estratos geográficos estudiados, desde las áreas rurales a las ciudades menores, cumplen con el aporte de calorías y proteínas “muy por encima de las necesidades estimadas”.

Si bien la información no está desagregada según condición de pobreza, el estudio muestra que los hogares ordenados según ingreso per cápita del hogar, satisfacen sus necesidades alimenticias desde el primer quintil de ingresos<sup>6</sup> en todas las áreas geográficas. En comparación, los hogares del primer quintil urbano apenas alcanzan estos requerimientos.

La información de OPYPA parece indicar que no existen graves problemas de alimentación en los hogares de menores ingresos. Esto quizás se explica por la producción para autoconsumo presente en todas las zonas estudiadas, especialmente en el ámbito rural. En los hogares del medio rural disperso, un cuarto del gasto alimentario total proviene de dicha producción. Además, el salario en especie cobra importancia por encima de la modalidad de compra como ingreso de los alimentos al hogar.

Sin embargo, la falta de actualización de esta información o los errores que pudiera contener (aquellos que no sean causados por el azar), inducen a pensar que este panorama puede haber cambiado o que las insuficiencias y carencias alimentarias no están registradas con precisión. Es importante recordar que los datos aquí presentados surgen de un cuestionario realizado a un informante por hogar, pero no son registros sobre el estado de salud y nutrición de las personas que habitan en el medio rural.

En cuanto a la atención de la salud, la mayor parte de la población pobre se atiende por el Ministerio de Salud Pública (80%). Esta es la forma de atención que registra una mayor incidencia de la pobreza (36.3%). El porcentaje de pobres que no tiene ninguna cobertura de salud es del 9.3% (15.0% entre los indigentes) y entre los no pobres, dicha proporción asciende al 5.2%.

### **Pobreza y Necesidades Básicas.**

---

<sup>6</sup> El 20% más pobre en la distribución del ingreso.

Una particularidad que presenta la pobreza en el medio rural en Uruguay es la baja correlación entre las mediciones realizadas según el método del ingreso, o línea de pobreza, y la presencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>7</sup>.

Los hogares que presentan alguna NBI en las localidades de menos de 5000 habitantes y las áreas rurales conjuntamente, alcanzan al 44,5%, mientras que considerando sólo estas últimas, llegan al 54.6%. La carencia más importante se da con respecto a la disponibilidad de agua potable, que afecta al 24% de los hogares en el total, y al 35% de los hogares en áreas rurales dispersas. Le siguen en importancia las carencias educativas (que son más importantes en las localidades pequeñas) y de vivienda, básicamente en cuanto a la precariedad de las mismas.

Aunque la pobreza medida por el ingreso tiene una incidencia mucho menor en las zonas rurales que en las ciudades, cualquiera sea su tamaño, los indicadores de NBI señalan que las zonas rurales son las que presentan mayores carencias. La situación general es más desfavorable en el medio rural disperso, donde se localizan más del 60% de los hogares con dos y tres carencias críticas. No obstante, las mismas no pueden ser explicadas completamente por insuficiencia de ingresos, ya que se detectan aún en sectores de hogares con ingresos teóricamente suficientes como para cubrirlas.

Al analizar el porcentaje de personas con NBI según condición de pobreza (Cuadro 5), se encuentra que tres cuartas partes de los pobres tienen al menos una NBI, y cerca de la mitad presenta por lo menos dos. Sin embargo, entre los no pobres, los porcentajes también son altos (40% y 14,5% respectivamente).

---

7 El indicador de NBI para la población rural, comprende las siguientes variables: vivienda, hacinamiento, disponibilidad de agua, eliminación de excretas, educación, tenencia de refrigerador y acceso a la vivienda.

**Cuadro 5. Personas con NBI según condición de pobreza y número de carencias (%).**

	<b>Al menos 1 NBI</b>	<b>Al menos 2 NBI</b>
<b>Indigentes</b>	83,7	66,9
<b>Pobres</b>	75,3	52
<b>No pobres</b>	39,4	14,5

*Fuente: Elaboración propia en base a OPYPA-MGAP 2000*

Si se cruzan los criterios de ingreso y NBI (cuadro 6), clasificando a las personas conjuntamente de acuerdo la línea de pobreza y a la existencia de al menos una carencia crítica, se pueden distinguir cuatro situaciones: personas que viven en hogares integrados, pobreza inercial, pobreza reciente, y pobreza crónica<sup>8</sup>. Según los resultados de la EHR de OPYPA, los resultados se distribuyen de la siguiente manera:

**Cuadro 6. Personas bajo la línea de pobreza según presencia de NBI.**

<b>Según Línea de Pobreza</b>	<b>Según NBI</b>	
	<b>Ninguna NBI (52,4%)</b>	<b>Una o más NBI (47,6%)</b>
<b>No pobres (77,1%)</b>	<b>Hogares integrados (46,7%)</b>	<b>Pobreza inercial (30,4%)</b>
<b>Pobres (22,9%)</b>	<b>Pobreza reciente (5,7%)</b>	<b>Pobreza crónica (17,2%)</b>

*Fuente: OPYPA MGAP 2000*

El porcentaje de personas que viven en hogares integrados, es decir, en aquellos que cuentan con ingresos per cápita suficientes para cubrir una canasta básica de consumo (límite de la línea de pobreza), y no presentan ninguna NBI, alcanza a casi la mitad de la población que, en conjunto, vive en las localidades de menos de 5000 habitantes y en áreas rurales.

<sup>8</sup> Los hogares integrados son aquellos que superan la línea de pobreza y no presentan NBI. La pobreza inercial se define a partir de la presencia de NBI en hogares no pobres; la pobreza reciente corresponde a hogares pobres sin presencia de NBI, y la pobreza crónica agrupa a los hogares con las dos características: están bajo la línea de pobreza y tienen al menos una carencia crítica.

Sin embargo, la baja asociación entre suficiencia de ingresos y presencia de carencias críticas, arroja un espectro de situaciones más complejas que se deben atender según su especificidad.

#### **1.4 Síntesis**

Hasta aquí hemos expuesto la magnitud que se estima tiene la pobreza rural en Uruguay, señalando luego algunas de sus características diferenciales según edad, territorio y género, y analizando, finalmente, algunas de las variables que contribuyen a explicarla, como educación, empleo y carencias críticas.

En síntesis:

- Hacia 1999-2000, una quinta parte de la población de áreas locales menores de 5000 habitantes y rurales, estaría bajo la línea de pobreza.
- En las *áreas rurales dispersas* se halla el porcentaje más reducido de hogares bajo la línea de pobreza (14.5% de los hogares). La mayor incidencia de la pobreza se registra en las *localidades de menos de 900 habitantes* (20.9%), seguidas por las *localidades de hasta 5000 habitantes* (7%), que sin embargo, presentan el porcentaje más elevado de hogares indigentes (5.5%).
- La situación es especialmente grave en el centro y noreste del territorio, donde existen bolsones de pobreza con niveles superiores al 40% de la población. Estos niveles se dan en aquellas zonas donde la principal actividad agropecuaria es, históricamente, la ganadería extensiva.
- La pobreza afecta mayormente a los niños y adolescentes: el 41.2% de las personas pobres y más de la mitad de los indigentes, tiene menos de 14 años.
- Aunque en las cifras globales las diferencias por género no son muy significativas, en las localidades más pequeñas los hombres presentan una mayor incidencia de la pobreza con respecto a las mujeres. Esta diferencia se invierte en las áreas rurales dispersas, donde las mujeres pobres superan en proporción a los hombres.
- Entre la población pobre rural se encuentra una mayor proporción de personas sin instrucción o con primaria incompleta, así como una menor asistencia escolar más allá de los 14 años.
- En cuanto al empleo, la mayor incidencia de la pobreza se encuentra entre los trabajadores familiares no remunerados, los empleados privados y los

trabajadores por cuenta propia. Además, el 51% de los pobres son trabajadores no calificados.

- Los ingresos por pasividades (jubilaciones, pensiones), aumentarían las chances que tiene un hogar de superar la línea de pobreza.
- En los hogares constituidos por parejas con o sin hijos, la inserción de ambos cónyuges en el mercado laboral también aumenta las posibilidades que tiene el hogar de ascender sobre la línea de pobreza. Se ha confirmado también, que el ingreso de las mujeres al mercado laboral durante las últimas décadas, contribuye a explicar el mantenimiento de muchos hogares fuera de la pobreza.
- Se registra una baja asociación entre ingresos y NBI. Aunque la pobreza medida por el ingreso tiene una incidencia mucho menor en las zonas rurales que en las ciudades, en las primeras se detectan mayores carencias críticas.
- Se estima que casi la mitad de la población en localidades de menos de 5000 habitantes y en áreas rurales, superan la línea de pobreza, y no tienen ninguna NBI. Por presentar estas características conjuntas, se los puede considerar hogares integrados, en tanto que la otra mitad registra alguna carencia crítica, supere o no la línea de pobreza.

Con respecto a la evolución reciente del problema de la pobreza rural en Uruguay, no se cuenta con información actualizada. El desfavorable curso de la pobreza urbana durante los últimos cinco años despierta la sospecha de que en las localidades menores del interior y en las áreas rurales dispersas, la situación puede haberse agravado, aumentando la incidencia de la pobreza reciente, así como ha sucedido en los últimos años a nivel del país urbano.

No obstante, la recuperación constatada en el sector agropecuario podría haber generando un aumento de la actividad y el empleo, lo que habilita a formular al menos dos hipótesis. En primer lugar, que la recuperación del agro se podría haber traducido en una mejora en la situación de aquellos hogares y personas que pudieron capitalizar exitosamente estas nuevas condiciones favorables. Por lo tanto -y como segunda hipótesis- podría presumirse que los actuales niveles de pobreza en el campo no serían tan elevados como en las ciudades. De todas maneras, dada la heterogeneidad territorial del desarrollo y la



distribución de la pobreza, seguramente las mejoras de la actividad agropecuaria no se van a expresar de la misma manera en todo el territorio.

Para llegar a conclusiones más claras, sería necesario investigar qué impactos han tenido los modelos de desarrollo productivo implementados en el pasado reciente y en la actualidad, en torno a ciertas cadenas productivas, como la del arroz, la forestación o la lechería.

No hay que olvidar que las transformaciones socioeconómicas tienen siempre impactos desiguales y diferenciadores, especialmente en un país con fuertes desigualdades en su estructura social agraria e importantes desequilibrios territoriales (con grandes vacíos demográficos por un lado, y concentración económica y poblacional en la capital por otro). Se requiere, por lo tanto, tomar en cuenta la situación particular de los territorios y grupos más vulnerables, como los niños y jóvenes, los habitantes de la región noreste del país, así como la situación de los pequeños centros poblados.

## **2. Estrategias para enfrentar la pobreza rural: un enfoque desde la cooperación técnica.**

### **2.1 Hacia un renovado marco conceptual.**

Ni los criterios estadísticos para definir población y pobreza rural, ni las definiciones de corte sectorial agropecuario, constituyen por sí solos elementos concluyentes para describir la situación socio-económica de quienes habitan el medio rural. Los dos criterios mencionados responden a dos visiones tradicionales de lo rural:

a) Definiciones de corte económico – sectorial: equiparan al mundo rural con la economía agrícola; los sujetos son los agentes económicos que participan de los mercados.

b) Definiciones demográficas: generalmente utilizadas por los Institutos de Estadística en América Latina, se basan solamente en el volumen (cantidad de habitantes por debajo de cierto umbral) y distribución de la población en el espacio<sup>9</sup> (población nucleada o dispersa).

Los datos presentados en la sección anterior se centran en los criterios estadísticos más tradicionales, y constituyen apenas el mejor insumo disponible para tener un panorama general. Como ya lo planteamos, los censos y estadísticas oficiales tienden a subestimar a la población rural. De todas maneras, se necesita diagnosticar y focalizar, lo que requiere forzosamente de la utilización de las estadísticas nacionales disponibles.

En esta sección nos proponemos presentar los fundamentos del enfoque territorial, como un marco conceptual que supera las visiones tradicionales de lo rural. Creemos que este enfoque es un buen aporte (escasamente utilizado hasta el momento en el país) para definir mejor el objeto de análisis, planificación y gestión política del desarrollo rural, orientado en este caso a enfrentar el problema de la pobreza rural en Uruguay.

---

<sup>9</sup> Existen otros criterios (utilizados en países de la OCDE) que combinan la densidad de población y la distancia a centros poblados de determinado tamaño crítico, aunque éstos no son trasladables de momento a la realidad de nuestros países, debido a las dificultades técnicas y burocráticas que esto entraña.

El enfoque territorial procura superar algunas imágenes de los territorios rurales vistos como regiones atrasadas y de importancia marginal con respecto a las regiones más urbanizadas, dinámicas y desarrolladas. Entendemos que esta dicotomía contribuye a una visión errónea del desarrollo rural y tiende a poner en uso instrumentos de compensación de las carencias y el aislamiento de los territorios rurales, en lugar de herramientas de desarrollo sostenible.

En contraposición, el enfoque territorial propone entender la ruralidad desde sus aportes y potencialidades. Desde allí se plantea el problema de la pobreza rural, con una perspectiva multidimensional y fuertemente vinculada con los procesos de transformación y desarrollo territorial.

Otra dicotomía que ha perdido contenido es la que separa radicalmente lo urbano de lo rural. Si bien es claro que los territorios tienen población nucleada y población dispersa, esta no es la distinción fundamental. Lo que interesa es la identificación de elementos articuladores de un sistema territorial, y en este sentido los territorios rurales constituyen un continuo urbano-rural articulado básicamente por su estrecha relación con los recursos naturales. De acuerdo con la definición de Echeverri (2004):

“En el trasfondo del enfoque territorial está la consideración de que la sociedad rural está ligada al espacio y construye, en su proceso de apropiación de este, un territorio, producto histórico y social, en el cual evolucionan, simultáneamente, sistemas económicos, sociales, institucionales, culturales, políticos y ambientales en forma de redes, que se explican por factores de localización y de sus mutuas relaciones. El territorio es concurrencia de sectores económicos, por tanto es multisectorial; es concurrencia de diversas dimensiones de la vida social, por tanto es multidimensional. Y como resultado de estas concurrencias, los procesos que allí tienen lugar son multifuncionales. La especificidad del territorio rural es su estrecha dependencia de los recursos naturales como factor de localización y dinamismo” (Echeverri; 2004: 4).

Desde un enfoque territorial del desarrollo rural es posible realizar una delimitación menos dicotómica y más cualitativa que la tradicional, que tome en cuenta la heterogeneidad y diferenciación de la población. Esto es importante, porque Uruguay también es un territorio fragmentado, atravesado por lógicas

diferenciadoras que han aumentado las desigualdades micro-regionales. En este sentido, un análisis primario del territorio nacional, nos indica que:

- Uruguay concentra casi 50% de su población en Montevideo y el área metropolitana.
- Sumadas las capitales departamentales y otras ciudades del interior se llega a una concentración altísima de la población uruguaya.
- Sin embargo, muchas capitales departamentales dependen de actividades derivadas del mundo rural.
- Puede considerarse que casi la totalidad de las pequeñas ciudades del interior forman parte de territorios rurales y tienen un comportamiento económico y cultural muy influenciado por el mundo rural.
- Existen, además, vacíos demográficos con población dispersa, en muchos casos vinculada a entornos periféricos de pequeñas ciudades o aún de capitales departamentales, donde las familias reproducen formas de vida casi rurales y dependientes de actividades económicas rurales.

Considerando esta heterogeneidad territorial del país, cuya mayor manifestación es quizás la polarización entre la capital y el interior, se necesitan estrategias de desarrollo que tomen en cuenta la interconexión rural-urbana. Quizás sea necesario no sólo definir una "población objetivo" dentro de una bien delimitada "población rural", sino también tomar en cuenta que la pobreza en el campo y la pobreza en la ciudad no son fenómenos independientes, pues tienen ciertos condicionantes estructurales en común.

Estas causas y mecanismos de reproducción de la pobreza son de orden social, por lo que hay que considerar las implicaciones y los determinantes colectivos y territoriales de la pobreza, sus dimensiones económicas, políticas y sociales, entendiendo que la pobreza no es un problema individual o familiar, sino un problema social relacionado con modelos de desarrollo que generan crecimiento con exclusión. Estos modelos tienen una lógica dual, que separa eficiencia económica de equidad social, y como reflejo promueven un divorcio entre política económica y política social. En este sentido, la medición centrada exclusivamente en el ingreso y el consumo (línea de pobreza) por sí sola ayuda

poco a entender la pobreza como un problema que puede plantarse a partir de las características de los grupos y territorios.

Desde un enfoque territorial, la pobreza rural puede ser entendida como un fenómeno emergente de la interrelación entre sistemas económicos, políticos y sociales, en un modelo de acumulación que desarticula la generación de riqueza del bienestar social en los territorios.

En Uruguay, la pobreza rural se relaciona claramente con la forma en que el sistema productivo se articula y desarticula, afectando al territorio y las poblaciones ligadas al mismo. Pongamos por caso los impactos de la desaparición del cultivo de remolacha azucarera en el nordeste del Departamento de Canelones, que en los años 80 significó una pérdida de puestos de trabajo e ingresos fundamentales para los pobladores de la zona, con el consecuente aumento de los niveles de pobreza. Si bien la región se ha recuperado lentamente, las consecuencias de esta transformación se hicieron sentir durante largo tiempo.

Al hablar de superación de la pobreza rural estaríamos hablando, entonces, de reestructura de procesos productivos y creación de empleos en los territorios rurales.

Esto nos lleva a considerar que las políticas para enfrentar la pobreza deberían actuar principalmente en el nivel del sistema productivo, donde se producen y reproducen las desigualdades, y no sólo como mecanismos de compensación para grupos "vulnerables" o desfavorecidos. Sin embargo, existen segmentos sociales del mundo rural con necesidades básicas completamente o parcialmente insatisfechas, y que actualmente requieren de apoyos de emergencia frente a su situación de desprotección social.

Estas políticas deberían apuntar a que los procesos productivos y de acumulación en los territorios rurales no reproduzcan la pobreza junto con la riqueza privada, sino que generen riqueza social, bienestar y reducción de la pobreza.

Los esfuerzos por superar la pobreza rural, entonces, deberían orientarse a promover "nuevas formas de desarrollo local", con estructuración de nuevas cadenas productivas, agregación de valor en esos espacios territoriales y dinamización de las economías regionales. Ahora bien, estos procesos que

generarían mayor número de empleos, deben permitir, fundamentalmente, desarrollar inclusión, ciudadanía y equidad en los territorios rurales. No puede persistir la separación entre ambos aspectos.

Asimismo, todos estos esfuerzos deberían partir de un nuevo protagonismo de las organizaciones de base territorial que le den contenido y soporte social a proyectos locales de desarrollo.

En síntesis, la estrategia a largo plazo pasa por un desarrollo local que logre dinamizar las economías locales y fomentar la creación de empleos de calidad. Las medidas compensatorias de emergencia para atender necesidades insatisfechas de los grupos más vulnerables es una línea de trabajo orientada al corto y mediano plazo. En el largo plazo el enfoque debe ser el del "desarrollo sostenible" y con "enfoque territorial". Eso implica trabajar con la multidimensionalidad del desarrollo sostenible y con el enfoque participativo y espacial del desarrollo territorial, entendiendo que se trata fundamentalmente de un "proceso" de cambio social y de elevación de las oportunidades de la población.

A partir de este marco general, se desprenden una serie de propuestas más específicas y diversificadas, porque así lo exigen la heterogeneidad territorial y la multidimensionalidad de este enfoque de la pobreza rural.

Sintetizando, se puede plantear un conjunto de estrategias más específicas de lucha contra la pobreza rural. Si bien este punteo no agota la cuestión, esperamos que sea de utilidad para tener presente el abanico de posibles estrategias y acciones:

**A) Estrategias de reestructuración productiva de los territorios rurales.** En esta estrategia, hay que tener muy en cuenta los encadenamientos y los factores de agregación de valor. Esto vendría por el lado de una actividad agropecuaria y agroindustrial más moderna, competitiva y dinámica que ofrezca más empleos y mejores condiciones de inserción laboral.

**B) Estrategias de generación de empleo alternativo a las ocupaciones agrícolas.** Esta estrategia (complementaria con la anterior) se relaciona con el denominado Empleo Rural No Agrícola (ERNA), y el apoyo a la producción artesanal,

considerando las posibles articulaciones urbano-rurales.

**C) Estrategias de fortalecimiento de la institucionalidad pública, y de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.** Esta estrategia pretende fomentar la descentralización y aumentar las competencias y recursos de las instituciones locales. Asimismo, y sobre todo, significa un trabajo participativo y "habilitador", centrado en el capital social no sólo de las organizaciones no gubernamentales, sino también de las redes cooperativas y solidarias. *A priori*, implica la realización de un "mapeo institucional" para conocer las capacidades con que se cuenta, así como la creación y fortalecimiento de una institucionalidad público - privada.

**D) Estrategias de inclusión ciudadana y justicia social.** Esta estrategia va más allá de la distinción urbano-rural y pobres-no pobres, para concentrarse en las causas de los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales. Podemos decir que en esta estrategia resultan de gran importancia tres aspectos que hacen a la inclusión social y contribuyen a disminuir la pobreza: la educación, la seguridad social y la priorización de los derechos laborales de los trabajadores rurales.

Por otra parte, al priorizar y seleccionar algún tipo de política desde este enfoque, según el análisis de Rafael Echeverri, las más recomendables son aquellas que, teniendo un alto impacto en términos de reducción de la pobreza, tienen un costo fiscal moderado y un costo político también bajo (en el sentido de que estos aspectos garantizan su implementación en la práctica).

En lo que se refiere al desarrollo productivo de los territorios rurales, algunos ejemplos de este tipo de políticas son:

- Capacitación y asistencia técnica. Apoyo a la preinversión.
- Sistemas de información y apoyo a la comercialización.
- Alianzas productivas para fortalecer las cadenas de valor agregado.
- Formación de clusters y especialización territorial productiva.

También se señalan por su bajo costo fiscal y político el fortalecimiento de la institucionalidad, las políticas de ordenamiento territorial, la modernización institucional, la descentralización, el desarrollo de capital social y la cooperación local.

Ahora bien, a pesar de tener un alto costo fiscal y quizás político, existen políticas que deberían agendarse como parte de un “Proyecto País”, en la medida en que constituyen una verdadera estrategia de desarrollo y superación de la pobreza a largo plazo, como por ejemplo, las de innovación tecnológica centrada en apoyar a la producción familiar.

Sin embargo, aunque la transformación de la estructura económico-productiva puede generar un aumento del producto y la riqueza, hace tiempo se sabe que no es recomendable confiar en el posible “efecto derrame” del crecimiento económico. Es necesario formular políticas explícitas y específicas para promover la generación y captación de valor agregado por parte de pequeños productores familiares, en los territorios rurales donde se produce.

Finalmente, es necesario analizar los impactos de las políticas sobre las desigualdades de género. Al pensar en los efectos imprevistos y diferenciales de las políticas, no hay que olvidar las desigualdades de género que quedan ocultas detrás del concepto de “productor” o “empresario”, las relaciones entre género y desarrollo, así como las importantes contribuciones que pueden hacer las mujeres rurales, más allá de ser consideradas un “grupo vulnerable”.

En conclusión, el enfoque que aquí proponemos permite “caracterizar escenarios de pobreza”, territorialmente definidos. Ante estos escenarios se requieren estrategias específicas y diferenciadas, teniendo en cuenta la especificidad espacial de la situación, lo que implica promover políticas diversificadas, partir de la institucionalidad existente en el territorio, y manejar programas de inversiones diferenciadas.

El desarrollo rural con enfoque territorial, tiene como referente a las instituciones y actores sociales que desde su liderazgo y participación puedan orientar las acciones concretas. Los que generalmente son definidos como “grupos vulnerables”, pueden pasar a constituirse en actores locales que construyen constantemente el valor de sus territorios y localidades, y por lo tanto pueden realizar importantes contribuciones al desarrollo de los mismos.



## **2.2 El entorno político - institucional: La política de Desarrollo Agropecuario y Rural en el Uruguay.**

Recientemente, el IICA, FIDA - MERCOSUR y la Universidad de la República, impulsaron un proceso de sistematización de experiencias locales de desarrollo rural con enfoque territorial en Uruguay. Este trabajo de investigación (en fase final de revisión) incluyó una sistematización de las principales políticas nacionales al respecto.

A continuación, presentaremos algunos datos y conclusiones a las que llegó el Equipo de Investigación sobre estas políticas. Las mismas conforman, en su conjunto, el entorno político-institucional que tuvieron los programas y proyectos de desarrollo rural y superación de la pobreza en los últimos 15 años.

En el Uruguay, durante la década del 90 y la actual, se impulsó un conjunto de proyectos orientados a disminuir los impactos de las Políticas de Ajuste, así como facilitar la implementación del modelo de apertura y liberalización, y la inserción económica del país y del sector en el mercado internacional.

Los programas y proyectos de desarrollo sectorial implementados durante los últimos 15 años por el MGAP, se pueden clasificar en Programas de Desarrollo Agropecuario<sup>10</sup>, Desarrollo Agrario<sup>11</sup> y Programas de Desarrollo Rural<sup>12</sup>. En este último caso se pueden diferenciar dos tipos, aquellos orientados específicamente a acciones de atenuación de las condiciones de pobreza, y otros que constituyen proyectos complementarios o de apoyo a los anteriores. En el Cuadro 7 se ordenan las iniciativas, en un primer esfuerzo de clasificación, aunque, naturalmente, pueden existir numerosas dudas en la clasificación, debido a las múltiples funciones o acciones diversas que llevan a cabo las unidades ejecutoras de cada uno de los mismos.

---

<sup>10</sup> Programas de Desarrollo Agropecuario: esfuerzos orientados principalmente a mejorar la productividad y el producto agrícola, en el sentido agronómico clásico.

<sup>11</sup> Programas de Desarrollo Agrario: además de los problemas tecnológicos se incorporan los aspectos referidos a la integración y desarrollo de los complejos agroindustriales, de la comercialización agrícola, de las formas asociativas de resolución de problemas prediales y extra prediales, etc.

<sup>12</sup> Programas de Desarrollo Rural: con énfasis en atención a la pobreza, toma en cuenta múltiples dimensiones de la vida social, económica, política y cultural en el territorio rural.

**Cuadro 7. Tipificación de los Programas y Proyectos implementados por el MGAP durante los últimos 15 años.**

<b>Prog. de Desarrollo Agropecuario</b>	<b>Prog. de Desarrollo Agrario</b>	<b>Prog. de Desarrollo Rural (aplicados)</b>	<b>Prog. de Desarrollo Rural (apoyo)</b>
PREDEG		PRONAPPA-FIDA	Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales
PRENADER		URUGUAY RURAL	Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados.
PRONADEGA		PRONADEGA (parc.)*	Familia Rural
P.Servicios Agropecuarios	P.Servicios Agropecuarios (parc.)	Proyecto MEVIR-UE	
Proyecto Ganadero	Proyecto Ganadero		
PENTA	PENTA		
CEAD			

*Fuente: Vasallo, De Heguedus (2005). "Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial).*

Entre los proyectos que en Uruguay se pueden caracterizar definitivamente como de atención a la pobreza, o de Desarrollo Rural, se encuentran los siguientes:

### **PRONAPPA-FIDA**

#### **Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria.**

Este Programa se ejecutó entre el 1/1/94 y el 30/6/99, con el apoyo del FIDA, quien financió el 55 % de los recursos aplicados en su implementación. Tuvo como objetivo principal la reducción de la pobreza rural en el país, mediante

la mejora de los ingresos de sus beneficiarios, priorizando actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza (Canelones y Artigas constituyeron los departamentos en los cuales el Programa prestó mayor apoyo).

El Programa contó con dos componentes principales: apoyo a la producción y crédito. En base al primer componente, se desarrollaron acciones de asistencia técnica y validación de tecnología; capacitación y organización; capacitación para técnicos; actividades orientadas a la mujer y al joven rural; y acciones de apoyo a la comercialización de pequeñas empresas. El segundo componente de este proyecto fue el Crédito Rural. Mediante esta línea de trabajo se financiaron 582 proyectos que transfirieron alrededor de US\$ 13, 6 millones a unos 7.700 beneficiarios.

### ***Proyecto Uruguay Rural.***

Este proyecto está cofinanciado por el FIDA, comenzó en septiembre del 2001 y tiene previsto una duración de 6 años. En cierta medida constituye la continuación del anterior. Este proyecto también se orienta al apoyo de los pequeños productores y pobladores rurales pobres. Incluye diversas formas de apoyo, entre las cuales se integra la capacitación, asistencia técnica, y el financiamiento y la micro capitalización para la creación de empresas. La ejecución está a cargo de la Oficina de Desarrollo Rural, la cual ha promocionado la creación de las Mesas de Desarrollo Rural en el ámbito local o departamental, como espacio de ejecución descentralizado del proyecto. Estas Mesas son una propuesta del MGAP para ejecutar programas y proyectos, en general, en forma descentralizada. En las Mesas participan instituciones locales, muchas veces demandantes de servicios del MGAP y otras entidades públicas.

### ***MEVIR-UE***

Este es un Programa de Desarrollo integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza. Está financiado por la Unión Europea y focaliza su implementación en tres departamentos: Tacuarembó, Rivera y Durazno. Este proyecto contó con dos sectores instrumentales: infraestructura y apoyo productivo. En apoyo productivo se tuvieron tres componentes: capacitación, asistencia técnica y crédito.

La originalidad del proyecto está en que la suma de prestaciones está relacionada con la visión "integral". Lo que puede resaltarse como elemento más destacado, es la variedad de áreas en las que el proyecto intervino y, especialmente, la diversidad de actividades que supuso, lo cual permitió tener apertura y flexibilidad para manejar el paquete de prestaciones. Entre los beneficiarios se verificó un nivel de satisfacción extendido con lo que parece interpretarse como una "ventanilla única" del proyecto.

***Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales.***

Esta investigación (que ha sido citada en este documento), fue llevada a cabo por el MGAP, a través de la OPYPA y se aboca mediante una encuesta efectuada entre fines 1999 y comienzos del año siguiente, al estudio de las condiciones socio-económicas de la población rural dispersa y residente en núcleos urbanos menores a los 5.000 habitantes. Constituye una contribución complementaria o de apoyo a las acciones de DR.

***Programa de apoyo institucional y normativo (FIDA - MERCOSUR)***

Con objeto de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados, se constituye un aporte del FIDA para ayudar a los grupos vulnerables a participar en la actividad económica, aprovechando la expansión de los mercados del MERCOSUR. Una de sus líneas de acción es la capacitación de los agricultores y empresarios rurales pobres acerca de los acuerdos o compromisos internacionales. La primera fase de tres años transcurrió entre el 2000-03 y a continuación comenzó a implementarse una segunda fase hasta el 2006. El aporte externo de la segunda fase es de US\$ 800 mil.

***Programa Familia Rural***

El objetivo es potenciar el impacto social de las diversas acciones que se realizan desde el Ministerio, para la coordinación de esfuerzos que contribuyan al desarrollo social de las familias rurales y así contribuir a la permanencia y desarrollo de estas familias en su medio. Este programa contó con el apoyo de la OEA, a través de un proyecto aprobado en una convocatoria realizada en el año 2002. Por lo tanto, no tuvo una presencia sistemática y sus actividades se

orientaron a la capacitación, más que a un trabajo integral con la familia rural, para lo cual no se contaba con recursos.

### ***PRONADEGA***

#### ***Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos.***

Entre 1996 y 2000, este Programa tuvo por objetivo que los pequeños y medianos productores mejoraran sus ingresos mediante la promoción de la metodología grupal, asistencia técnica subsidiada (al grupo) y la capacitación (especialmente en gestión de empresas en aspectos físico-económico-financieros, dinámica grupal y tecnología de producción), así como el estímulo para su incorporación en cadenas productivas y en emprendimientos asociativos (compra-venta de insumos y productos, uso de bienes de capital en común y producción asociativa de vacunos y ovinos), etc. La estrategia se centró en la capacitación del productor y su familia, la agrupación de éstos para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso, el asesor técnico como principal agente de cambio, etc. En este marco, el apoyo económico se orientó a la capacitación y asistencia técnica para los grupos, con un carácter decreciente en el tiempo.

Teniendo en consideración los principales instrumentos de política de desarrollo rural y agropecuario (sectorial), a continuación se extraerán algunas conclusiones:

1º - El conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no ha sido escaso. Por el contrario, se podría decir que ha sido significativo.

2º - Los proyectos orientados estrictamente al desarrollo rural han sido menores con relación a aquellos orientados al desarrollo agropecuario, tanto en número como en los recursos asignados a tal fin.

3º - En términos generales, la estrategia utilizada en los últimos 15 años se puede caracterizar por:

- Proyectos y Programas, con fuerte financiamiento externo (BID, FIDA, Banco Mundial, etc.) y articulados a los enfoques de los organismos financieros e

integrados a los Programas de Ajuste Estructural. Sin embargo, se requiere remarcar que se perciben diversos matices en la estrategia con que se actúa en los proyectos de desarrollo.

- Promovieron una visión de mercado en la cual se incluyen, en forma relativamente homogénea, la agricultura empresarial y la agricultura familiar. Los valores, la inclusión en el sistema, el funcionamiento individual y las propuestas, se propusieron e implementaron desarticuladas de un proyecto económico alternativo para la agricultura familiar y los grupos con mayores problemas sociales. Recién en los últimos años se comienza a diferenciar más nítidamente estas diferencias estructurales.
- La reconversión productiva subsectorial y el trabajo en áreas de pobreza o con grupos sociales deprimidos, se desarrollaron como funciones específicas e independientes.
- No mostraron una visión territorial del problema.
- No se articularon unos con otros y, en general, cada uno de ellos funcionó con independencia y autonomía, tanto que no se articularon propuestas ni acciones conjuntas, ni tampoco se ordenaron en forma expresa en torno a lineamientos explícitos y expuestos ante la opinión pública.

En forma inversa, y en particular desde la óptica del desarrollo rural, se puede decir que los programas y proyectos:

- No se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni una propuesta micro-económica diferente a la forma empresarial.
- No cuestionaron el mercado, aún en sus expresiones más perversas.
- No estimularon seriamente el “empoderamiento” social de los grupos deprimidos.
- No se cuestionó la sostenibilidad a largo plazo del proyecto particular.
- No se vincularon con los tradicionales problemas de acceso a los recursos naturales básicos para la producción agraria, tierra y agua, ni a la extranjerización y concentración creciente de los mismos.

- El esfuerzo de DR no se articuló con fuerza con otros organismos públicos que podrían tener un papel importante en el DR, especialmente el Instituto Nacional de Colonización.
- Se aceptó cierto grado de “clientelismo”, incompatible con las bases conceptuales del Desarrollo Rural.

Por lo tanto, en la práctica, se convierten más en Proyectos de crecimiento, adoptando las bases de la Teoría del Crecimiento, que en Proyectos de Desarrollo, cuyas bases teóricas, conceptuales y prácticas se diluyen fuertemente. De acuerdo con ello, se puede decir que fundamentalmente se ha invertido en proyectos de Desarrollo Agropecuario.

### **2.3 El nuevo mapa de políticas públicas.**

No es posible definir una estrategia coherente de atención a la pobreza sin establecer con claridad el nuevo marco de política pública que se abre paso en Uruguay. Esto es muy importante porque determina un nuevo papel del Estado, y el abordaje de temas como la pobreza desde una perspectiva de derechos y no desde una perspectiva de funcionalidad económica.

La nueva Administración (2005-2010) está definiendo este año su nuevo mapa de políticas públicas, incluyendo aquellas orientadas al desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural. Si bien es lógico suponer que se daría continuidad a programas ya existentes (como Uruguay Rural, MEVIR, etc.), y que de momento no se está generando una nueva institucionalidad, las estrategias y acciones en este sentido serán novedosas y parten de un marco político explícito.

Claramente, este Gobierno se propone enfrentar la emergencia social mediante acciones de asistencia y promoción, pero al mismo tiempo -y fundamentalmente- combatir las causas de la pobreza mediante la promoción de un desarrollo productivo sostenible, que genere crecimiento con equidad.

El discurso del nuevo Gobierno promueve la visión de que la economía debería ser entendida tan sólo como un instrumento para lograr el bienestar social. Este discurso se relaciona con un marco general que incluye: una redefinición del rol del Estado como articulador y ejecutor de políticas sociales asignando un papel fundamental a los municipios; la creación de un ambiente

propicio para una actividad empresarial que beneficie tanto al empresariado como a la sociedad; una programación macroeconómica coherente con los objetivos de crecimiento económico, redistribución y equidad; y la promoción de una auténtica descentralización que reconozca la heterogénea realidad del territorio.

Entre las líneas de acción del Gobierno, algunas de las que podrían tener mayor impacto en este sentido, y en las que podría inscribirse una estrategia de lucha contra la pobreza rural, serían:

- El Plan Nacional para la Emergencia Social (PANES), que se instrumenta para revertir la situación de desamparo social en la que se encuentran los hogares y personas más pobres, desde un punto de vista de derechos sociales e inclusión. El PANES comprende políticas alimentarias, educativas, de salud, de vivienda y de empleo.
- Proyecto de País Productivo, promoviendo un tipo de reactivación económica que permita soportar un adecuado equilibrio entre crecimiento y equidad (en términos de redistribución del ingreso).
- Reforma tributaria según criterios de redistribución, eficiencia y equidad.

En cuanto a las medidas que se piensa impulsar con respecto al sector agropecuario y rural:

- Mecanismos concretos para facilitar el acceso al crédito para el desarrollo productivo, especialmente para las pequeñas empresas y cooperativas.
- Fomento productivo: plantación de caña de azúcar en la zona de Bella Unión; mecanismos de financiamiento para la actividad lechera y arrocería, entre otros sectores.
- Fortalecimiento del sector granjero desde la Junta Nacional de la Granja y la promoción del asociativismo.
- Consejo Superior de Salarios Rurales integrado por delegados de los trabajadores rurales, las gremiales agropecuarias y el Poder Ejecutivo. Las negociaciones tripartitas no se centrarán solamente en el salario rural, sino que incluirán también las condiciones laborales y la capacitación.
- Nuevo impulso a las políticas de colonización.

Desde una perspectiva multisectorial, se puede proponer la concurrencia de acciones y estrategias entre distintas esferas de acción gubernamentales. Es



así que el conjunto de líneas de acción que hemos enumerado, debería incluir no sólo al MGAP, sino también al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Desarrollo Social, al Instituto Nacional de Colonización, a MEVIR, a los Ministerios de Salud y Educación, etc., en un plan de desarrollo rural integral. Pero más allá de las definiciones administrativas, creemos que en la lucha contra la pobreza rural son necesarias herramientas de análisis y acción territorialmente definidas.

Podemos decir que para el próximo quinquenio se procurará manejar una visión integral de los problemas sociales y de la pobreza. Lo que ahora se requiere es instrumentar procesos de trabajo coherentes con la opción política por la que se inclinó la sociedad uruguaya.

#### **2.4 Los desafíos para el IICA.**

El nuevo Gobierno ha decidido priorizar los temas de superación de la pobreza e inclusión social. Bajo esa perspectiva, es responsabilidad de la Oficina del IICA en Uruguay construir una oferta de cooperación técnica que contribuya a dar respuestas efectivas a los desafíos planteados por la nueva Administración.

El IICA es un organismo de cooperación técnica y esto implica reconocer:

- La existencia de un principio de corresponsabilidad entre oferente y demandante, en la definición, ejecución y seguimiento de las acciones a emprender.
- El énfasis puesto en la creación de capacidades y en el papel articulador del IICA, contribuyendo de esta manera a la coordinación interinstitucional.
- La contribución a la creación de redes público – privadas y el acento en el enfoque transdisciplinario, con una filosofía “ganar – ganar” que debe involucrar a todas las partes involucradas.
- La importancia del fortalecimiento de las instituciones, reconociendo que el objetivo final es la promoción de un desarrollo armónico y equilibrado de los países.

Los desafíos para el IICA, en cuanto a cooperación técnica, están enmarcados en primer lugar en la misión del Instituto: “*Apoyar a los Estados*”

*Miembros en su búsqueda del progreso y de la prosperidad, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado, y socialmente equitativo”.*

En el área específica de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, en la que se pueden enmarcar las acciones de superación de la pobreza rural y desarrollo de los territorios rurales, los aspectos fundamentales que la Institución debe atender son:

- Promoción de la prosperidad rural, de manera que el crecimiento económico beneficie a todos los estratos sociales.
- Promoción de la seguridad alimentaria, mediante el mejoramiento del comercio agrícola, la inocuidad de los alimentos y el desarrollo rural.
- Promoción del desarrollo sostenible de un sector agropecuario eficiente y competitivo, que prioriza la sustentabilidad ambiental y la preservación del tejido social de las comunidades rurales.

A partir de la convergencia de intereses que se registra entre las prioridades del país y el mandato institucional, es preciso dejar en claro que las contribuciones que pueda hacer el IICA en el desarrollo de marcos conceptuales, metodológicos y/o en el plano operacional, son de acompañamiento al liderazgo insustituible que deben ejercer las instituciones nacionales genuinamente comprometidas con el desarrollo rural. La modalidad de cooperación técnica del IICA debe ser coherente con los nuevos criterios políticos y respetuosa de las demandas ciudadanas, para trabajar partiendo de las necesidades "reales" de la población y no sólo desde la oferta técnica.

En definitiva, la Oficina debe limitarse a facilitar el diálogo, generar propuestas, proveer soporte técnico y promover el desarrollo de capacidades. Como organismo de cooperación técnica, el IICA puede acompañar al Gobierno y los actores locales, pero no apropiarse del proceso que solo a ellos les corresponde conducir.

A partir del bagaje de experiencias acumuladas por el IICA en todo el Continente y en Uruguay durante más de medio siglo de trayectoria ininterrumpida, es preciso acotar las áreas específicas en las que la Oficina en

Uruguay puede hacer contribuciones efectivas, de acuerdo a las expectativas de la población y acordes con las prioridades, capacidades, y el marco institucional de las acciones gubernamentales (desde lo nacional a lo municipal).

Es esencial que las acciones del IICA realmente agreguen valor a lo que están haciendo los actores nacionales. Es por eso que uno de los aspectos en los que más puede contribuir la Oficina, es en el fortalecimiento de la institucionalidad local y nacional, partiendo de la formación de recursos humanos vinculados con las políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo social en el ámbito rural.

En síntesis, como posibles aportes que el IICA puede realizar en el corto plazo, surgen:

- a) Fortalecer el marco conceptual y metodológico sobre el tema de pobreza rural desde un enfoque territorial, dentro del cual incluir las acciones a realizar en el terreno.
- b) Aportar al fortalecimiento de la institucionalidad y la formación de capacidades de gestión del desarrollo rural, entre actores sociales y gubernamentales.
- c) Desarrollar proyectos de desarrollo local con un enfoque territorial, que reconozcan el protagonismo que deben asumir las organizaciones de base.
- d) Promover instancias de coordinación entre proyectos de desarrollo del MGAP y también de otras instancias del gobierno.

### **3. Comentarios finales.**

Uruguay continúa siendo uno de los países menos comprometidos en términos de pobreza e indigencia en el continente. Mientras que el PIB/cápita de América Latina debería crecer al 2.9% anual durante los próximos once años para cumplir con lo que se ha fijado como una de las “metas del milenio” -reducir la pobreza extrema a la mitad- en Uruguay se requeriría de un aumento de tan sólo 0.4% anual. (CEPAL, Panorama Social de América Latina 2004). Como hemos visto, estas condiciones estarían sobradamente colmadas pero, como se sabe, el crecimiento económico no es suficiente para solucionar el problema de la pobreza.

Las cifras absolutas y relativas de pobreza han aumentado en los últimos años en Uruguay, así como los problemas de exclusión social. La incidencia de la pobreza rural es -como hemos visto- de menor magnitud que la urbana (dada la proporción de la población rural en la población total). Sin embargo, las manifestaciones más graves de pobreza rural, que afectan particularmente a algunos grupos y regiones, forman parte del problema global de integración y ciudadanía que el país debe enfrentar en su agenda política y social.

Las características de la pobreza rural requieren de una reflexión más específica, ya que son varios los aspectos particulares que tiene esta situación en los territorios rurales, donde además se constatan fuertes contrastes, con espacios vacíos y deprimidos por un lado y zonas más dinámicas y desarrolladas por otro. Todos ellos, paisajes naturales y humanos, en articulación con cadenas productivas que los transforman y reestructuran.

Retomando los principales temas señalados en este informe y los aportes de los participantes en las dos instancias de consulta en las que se apoya este documento, se pueden plantear algunos aspectos a tener en cuenta a la hora de pensar en políticas, estrategias y acciones:

- **Trabajadores rurales: regulación y formalización del empleo rural:** Estos aspectos cobran relevancia considerando que una gran proporción de trabajadores pobres son empleados privados según los datos de OPYPA. El establecimiento de nuevos derechos laborales, como el salario mínimo rural y

la implementación de Consejos de Salarios rurales, son avances importantes en cuanto a ciudadanía. Por otro lado, la capacitación laboral, en consonancia con las transformaciones que han atravesado los procesos productivos y el trabajo rural, también cumple una misión importante, esto, siempre y cuando aumenten las oportunidades de empleo a través de la reactivación y articulación de cadenas productivas que requieran de perfiles más diversos y especializados.

- **Agricultores familiares:** Según los datos, algunos factores que contribuyen a mejorar las oportunidades de este tipo de productor son el trabajo estable de otros miembros del hogar en ocupaciones remuneradas, y la vinculación con diversos tipos de organizaciones. Si consideramos sólo los aspectos económico-productivos, existen instrumentos como el crédito, los servicios de apoyo a la producción y la asistencia técnica, que tienen que ser promovidos con cuidado, atendiendo a la situación específica de la agricultura familiar. Políticas sectoriales de fomento productivo generalmente benefician a la producción empresarial, y terminan constituyendo, en los hechos, una discriminación negativa para la agricultura familiar<sup>13</sup>. El intento por transformar a este tipo de productor en un empresario puede inducir a errores, y es poco coherente con la realidad y la identidad social de estos grupos. Sin embargo, los esfuerzos por profesionalizar al agricultor familiar, puedan llegar a fortalecer a este actor en lo económico-productivo, y también desde el punto de vista ideológico y simbólico. Existen además, políticas vinculadas al acceso y uso de la tierra, implementadas a través del Instituto Nacional de Colonización, creado en la década del 40. Este organismo no ha sido utilizado en todas sus potencialidades para apoyar a los estratos de productores familiares y disminuir las brechas entre los grandes propietarios y los pequeños. En este caso, sería interesante reconocer las buenas experiencias del Instituto, así como rescatar y difundir ampliamente los instrumentos que ofrece la Ley de Colonización para los pequeños agricultores y trabajadores.

---

<sup>13</sup> Está aún en discusión el hecho de que la política crediticia de los últimos años no consideraba en absoluto las reales necesidades de los agricultores familiares, y que en muchos casos significó la quiebra de muchos de ellos a causa del endeudamiento.

- También es considerable **la importancia de los aportes de las actividades de las mujeres rurales**, a partir de su incorporación al mercado de trabajo en las últimas décadas, y por intermedio del trabajo de grupos organizados. Tanto dentro como fuera del hogar y del predio, el papel de las mujeres es cada vez más reconocido y valorado. Asimismo, se ha comprobado en distintos países que su aporte también es básico en el alivio de situaciones de pobreza.
- En cuanto a la **inversión social y la disponibilidad de servicios básicos**, estos factores han tenido un gran impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. A pesar de ello, la persistencia de población con NBI, aún teniendo ingresos suficientes, demuestra que todavía queda mucho por hacer en cuanto a la superación de algunas carencias. Las estrategias de incremento del empleo y los ingresos, podrían tener un impacto aún mayor, acompañadas de inversión en infraestructura, vivienda, y servicios comunitarios.
- La alta concentración de la pobreza en el tramo 0-14 años, indica que el **sistema educativo** debería ser uno de los canales fundamentales en la lucha contra la pobreza rural. Las políticas educativas en el medio rural generalmente se limitan a lo que cada maestro puede hacer en forma aislada, con las dificultades de la distancia física y cultural. Es por eso que tendría gran relevancia conocer las capacidades que tiene el sistema en las regiones de mayor concentración de pobreza (Treinta y Tres, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera y Artigas), y revalorizar el rol de la escuela rural como referente local.
- El **desarrollo de capacidades locales y la promoción de aspectos de derecho y ciudadanía** son cuestiones fundamentales que requieren de mucho esfuerzo pero de pocos recursos. Sin embargo, las tareas son tan básicas como difundir la existencia de derechos ciudadanos (laborales, de seguridad social, de acceso a tierra y recursos) y fortalecer las capacidades de los actores locales para demandar su cumplimiento.

- Más allá de una caracterización de la pobreza rural y de la identificación de los problemas y estrategias de acción vinculados a cada dimensión de la misma, se requiere de un marco teórico y metodológico para **caracterizar la pobreza rural territorialmente**. Es decir, definir “escenarios de pobreza” micro-regionales, de acuerdo a la articulación sistémica entre la actividad productiva, las esferas políticas, la realidad social y cultural y el nivel de los actores y las instituciones en el territorio.
  
- En ese sentido, **el IICA puede aportar un marco conceptual y metodológico** para apoyar procesos de descentralización con participación, y promover formas de organización comunitaria y redes microregionales, por ejemplo, a través de la elaboración de proyectos en “territorios piloto”, propuesta que viene desarrollando y ensayando en diversas realidades del continente. Esta propuesta se basa en la construcción de una visión y caracterización del territorio orientadas a la gestión; la utilización de sistemas de información para monitorear las principales problemáticas dentro del territorio y su impacto en el desarrollo y la construcción de alianzas para la coordinación de políticas, estrategias y proyectos. Finalmente, también se puede incluir la formación de redes entre los territorios para el intercambio de experiencias. Esta es sólo una perspectiva posible para comenzar a trabajar en experiencias piloto (o de mostrativas) de desarrollo local con un enfoque territorial. Creemos que esta propuesta es coherente con algunas de las sugerencias de actores, técnicos y funcionarios nacionales consultados, quienes señalaron reiteradamente la necesidad de una verdadera coordinación inter-insitucional a efectos de evitar una “balcanización” de los esfuerzos en desarrollo rural.
  
- **Coordinar territorialmente las políticas** de superación de la pobreza rural implica, además, la revalorización del conocimiento local (que complementa y completa la información estadística), y la integración de soluciones (“ventanilla única), de acuerdo a la demanda de servicios y asistencia definida por los actores en el territorio. Los programas y proyectos técnicos deben partir del supuesto de que la población local tiene claro cuál es su territorio y cuáles son sus redes. La coordinación de recursos en el espacio local, parece ser un

tema central que trasciende el mero intercambio de información, sino que es un aprendizaje que implica aprovechar conocimientos y antecedentes, y utilizar el entramado social y los referentes locales, para desarrollar modelos de intervención.

---

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Cancela, W.; Melgar, A. (2004). *El Uruguay rural: 40 años de cambios y permanencias*. CLAEH.

CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina*.

CEPAL (2004). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.

Echeverri, R. (2005). *Pobreza rural y territorio, una discusión abierta*. COMUNIICA On Line. Edición N°2.

FAO (2004). *La situación de la mujer rural en Uruguay*.

INE (2003). *Estimaciones de la pobreza por el método del ingreso*.

Melgar, A.; Vigorito A. (2002) *Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y localidades de menos de 5000 habitantes*. MGAP - FIDA MERCOSUR..

OPYPA-MGAP (2000). *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*. MGAP.

Piñeiro, D. (1999) *Población y trabajadores rurales en el contexto de las transformaciones agrarias*. Ponencia. XXII Congreso ALAS, Concepción de Chile.

---



**PARTICIPANTES DEL FORO ELECTRÓNICO DE CONSULTA CON EXPERTOS  
IICA (11 al 29 de abril de 2005).**

Melania Portilla, Milagro Saborío Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Guillermo Toro (Costa Rica)

Roberto González (Perú)

Alex Barril (Chile)

Rafael Echeverri (México)

Carlos de Miranda; Byron Miranda; Luis Valdés y Hernando Riveros (Brasil)

**PARTICIPANTES DEL TALLER DE CONSULTA NACIONAL  
(18 de mayo de 2005).**

Diego Piñeiro (UdelaR)

Pedro de Hegedus (UdelaR)

Alfonso Carriquiry (IMM Unidad Montevideo Rural)

Ángel Rocha (Delegación PIT-CNT en JUNAE, Asesor Programa Rural)

Carmen Lima (Red de Mujeres Rurales)

Raquel Banchemo (Red de Mujeres Rurales)

Norma Carugno (Manos del Uruguay)

Robert Alonso (ANEP)

Alfredo Blum (CIEDUR)

Carlos Schiavo (UdelaR y ReDes)

Daniel Cal (CLAEH y ReDes)

Gustavo Pardo (CNFR)

María Isabel Viera (MEVIR)

Zoa Ferreira (Programa de Capacitación MEVIR – JUNAE)

Jorge Bertullo (Programa de Capacitación MEVIR – JUNAE)

Antonio Vadel (Uruguay Rural – MGAP)

Jacqueline Gómez (Uruguay Rural – MGAP)

Martín Buxedas (OPYPA – MGAP)

Bertha Sanseverino (Ministerio Desarrollo Social)

Por IICA Uruguay: Manuel Otero, Mariana Fossatti, Daniel Espíndola, Miguel Carriquiry, Alex Barril.