



<http://doi.org/10.15359/ree.2002-3.2>

## POBREZA RURAL

*M. Sc. Helio Fallas\**

*Se realiza una caracterización de la política económica de las décadas del ochenta y del noventa en Costa Rica, con el propósito de mostrar su incidencia en lo rural. Esta sirve de punto de partida para el planteamiento de una descripción de lo que el autor entiende hoy día como lo rural, reconociendo que este espacio ha cambiado significativamente en las últimas décadas.*

*A partir de estos elementos se presenta la pobreza rural, estableciendo quiénes son los pobres en nuestro país, cuáles son los hogares más pobres y, en qué zonas se encuentran mayormente concentrados.*

*El escrito concluye sugiriendo algunas políticas que contribuirían, en forma sustantiva, a la eliminación de la pobreza.*

*The economic policy in Costa Rica during the 1980s and 1990s is outlined here to shed light on its incidence in rural affairs. This is the basis for proposing a description of what the author understands today by rural affairs, in recognition of the fact that this setting has changed significantly in recent decades.*

*This serves as a background to present rural poverty. Who are the poorest in Costa Rica? Which households are the poorest? And in what areas can they mainly be found? The article concludes by suggesting policies that would contribute substantially to the elimination of poverty.*

\* Máster en Economía por la Universidad de los Andes, Bogotá. Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional y ha publicado diversos libros y artículos sobre su especialidad. Fue ministro de Planificación Nacional y Política Económica y es el actual ministro de Vivienda. [hfallas@racsa.co.cr](mailto:hfallas@racsa.co.cr)

## A. La política económica en los años ochenta y noventa del siglo XX y su influencia en lo rural

Desde los inicios de los años ochenta se ejecutan un conjunto de medidas económicas que tendrían un enorme impacto en lo rural y lo agropecuario.

Las primeras medidas fueron establecidas durante el gobierno del licenciado Rodrigo Carazo Odio y tenían como propósito enfrentar la crisis económica internacional de los inicios de los años ochenta y la crisis política militar de Centroamérica. Ambos aspectos tuvieron una gran repercusión en la economía nacional que se desaceleró, incrementándose el desempleo abierto y la pobreza. Estos efectos adversos en la economía doméstica fueron exacerbados por políticas económicas nacionales erráticas.

Posteriormente, a partir del año 1982 se inicia la ejecución de los programas de estabilización, promovidos por el Fondo Monetario Internacional, y luego los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por el Banco Mundial (el primero en el período 1985-1987, el segundo 1989-1991 y, finalmente, el tercero 1993-1996).

Las medidas de estos programas tienen como propósito fundamental liberalizar los mercados cambiarios, financieros y los mercados de todos los bienes y servicios y reducir la actividad del Estado en la economía. En resumen, una economía orientada por las fuerzas de la oferta y la demanda.

Las principales políticas económicas en los años ochenta y noventa se puede resumir de la siguiente forma:

- Tipo de cambio: eliminación del tipo de cambio fijo y puesta en marcha de uno más flexible.
- Eliminación de topes de cartera y tasas de interés subsidiadas
- Asignación de créditos: a partir de estrictos criterios de rentabilidad y seguridad de las actividades económicas.
- Eliminación de precios fijados por el Consejo Nacional de Producción (CNP).
- Al mismo tiempo, promoción de incentivos para exportaciones no tradicionales (CATs).
- Apertura comercial, desregulación y liberalización del mercado interno.
- La idea de un Estado menos interventor propició menos inversión pública, una redefinición de las políticas de desarrollo rural y de las políticas agrarias en general.

A continuación se presenta un breve análisis de la relación entre los PAE y el sector agropecuario.



## **El PAE II y el sector agropecuario**

Las propuestas del PAE II para el sector agropecuario consideraban, entre otras, las siguientes medidas: eliminación de subsidios al consumidor de frijol, maíz y arroz e incremento de la eficiencia en la producción de esos mismos productos; convergencia de los precios nacionales con los internacionales; permitir la importación privada de granos básicos; énfasis de acciones del CNP en pequeños productores; apoyo a la asistencia técnica privada; fomento de la producción para las exportaciones.

Los principales efectos en el sector agropecuario de estas políticas fueron: se favorecieron las exportaciones no tradicionales que aumentaron en forma apreciable, los granos básicos aumentaron menos y desaparecieron miles de pequeños agricultores.

El PAE III continúa las políticas anteriores e impulsa procesos de mayor apertura comercial y buscó la eliminación de los Certificados de Abonos Tributarios (CAT), que se habían constituido en una fuente de desequilibrio fiscal importante.

Por otra parte, el sector turismo empezó a despejar y generar fuentes de empleo no tradicionales en el país.

En resumen, las políticas económicas impactaron profundamente lo rural en el país. Las “reglas de juego” cambiaron en forma radical y los sectores productivos se expusieron a la competencia internacional.

## **B. ¿Qué es lo rural hoy día?**

### **1. La transformación de lo rural**

Hoy día, lo rural es mucho más que el sector agropecuario y, por tanto, el medio rural incluye a todas las actividades productivas y no sólo aquellas vinculadas al sector agropecuario.

Se comparte la definición de Carlos Pomareda que caracteriza al medio rural como: “el conjunto de formaciones socio-espaciales locales y regionales reconocibles por la baja densidad poblacional que presentan; el predominio de la agricultura y el bosque enrarecido como principal uso de la tierra y la presencia de una importante diversidad de recursos naturales todavía poco aprovechados pero potencialmente aprovechables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.



Por otra parte, cada vez más se introduce en lo rural otros sectores productivos, como el turismo, la pequeña industria, el sector financiero, entre otros, según se comenta más adelante. Esto ha significado que la absorción de empleo agropecuario haya perdido importancia relativa en la generación de fuentes de trabajo.

Por otra parte, la población rural sólo representó el 41% del total de la población (1.560.765 personas), según el último censo. San José, Heredia y Cartago son las provincias más urbanas.

Guanacaste y Puntarenas son las provincias donde más emigró la gente.

## 2. Algunos indicadores de la producción

### La importancia del sector agropecuario

No existen estadísticas económicas para las regiones del país y mucho menos para la rural. Por tanto, sólo podemos afirmar que ciertos sectores como servicios (turismo) y la producción agropecuaria no tradicional se han desarrollado bastante.

### Crecimiento y participación de las actividades agropecuarias

Actividades	Tasas de crecimiento anual promedio			
	1991-2000	1996-2000	1999-2000	% partic. 2000
Agrícolas	4,0%	4,1%	-0,3%	71,4%
Tradicionales	1,4%	1,9%	-5,2%	35,2%
Granos básicos	-0,1%	3,3%	-6,3%	3,7%
Otros	2,3%	-1,5%	1,0%	4,0%
No tradicionales	10,0%	8,4%	7,5%	28,4%
Pecuarios	3,7%	3,0%	4,0%	21,9%
Maderas, pesca y mejoras agrícolas	1,9%	1,0%	-6,9%	6,7%
<b>Total Agropecuario</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia con base estadísticas SEPSA.

Por ejemplo, en 1996 en 32 de los 48 cantones rurales del país existían cerca de 240 hoteles y trabajaban 2.635 personas.

Por otra parte, la producción de actividades agrícolas no tradicionales durante el período 1991-2000 tuvo una tasa de crecimiento anual promedio de un 10%,



*Se comparte la definición de Carlos Pomareda que caracteriza al medio rural como: "el conjunto de formaciones socio-espaciales locales y regionales reconocibles por la baja densidad poblacional que presentan; el predominio de la agricultura y el bosque enrarecido como principal uso de la tierra y la presencia de una importante diversidad de recursos naturales todavía poco aprovechados pero potencialmente aprovechables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población"*

bastante superior al 3,8% de todo el sector agropecuario. Esto ha significado que este subsector agrícola pase a representar el 28,4% del total del sector agropecuario en el 2000, cuando en el año 1991 sólo contribuía con el 10% al PIB agropecuario. Entre las actividades no tradicionales se destacan: la piña, la naranja y el melón. Es importante resaltar que en estas actividades hay una importante participación de inversión extranjera, particularmente en los primeros dos productos.

Por su parte, los granos básicos han sufrido una reducción anual promedio del 0,3% en todo el período 1991-2000 y llegan a

tener una participación de sólo el 3,7% del total de la producción en el año 2000. No obstante, el número de hectáreas representa el 25% del total de las principales actividades agrícolas.

### **3. Indicadores sociales**

Grado de analfabetismos mayores (entre 9,5% y 15,4%), según el Censo de Población del 2000:

Los mayores grados de analfabetismo ocurren en zonas indígenas, zonas limítrofes, que son rurales, y algunas zonas rurales específicas.

Zona indígena:	Talamanca.
Zonas limítrofes:	Los Chiles, La Cruz, Upala, Buenos Aires y Osa.
Zona costera:	Parrita.
Zonas rurales:	Turrubares, Guatuso, Sarapiquí.

En relación con la población ocupada, reflejo de asuntos económicos, se observa que el sector agricultura en 1987 absorbía el 47,5% de la población ocupada rural y pasó a representar el 37% en 1996. En cambio, el sector comercio y



servicios, en ese mismo período, pasó del 33% al 42%, lo que refleja cómo el sector rural se está transformando por el empuje de sectores como el turismo y posiblemente por actividades relacionadas con el ambiente.

Se si realiza el análisis por ocupación, en el año 2000 las personas que se identificaron, según la Encuesta de Hogares, como agricultores representaban sólo el 34%, los servicios y comercio el 25% y la industria el 19,7%.

En relación con la población ocupada por grupo ocupacional, según la Encuesta de Hogares, se tiene que el 34% son “agricultores, ganaderos y trabajadores agrícolas”. Le sigue en importancia, la población ocupada en agroindustria e industria (pequeños establecimientos en su gran mayoría) y luego los empleados en servicios (donde el turismo tiene una gran relevancia). Nótese que los profesionales y técnicos sólo representan un 6% de la población ocupada, lo que es un indicador de la baja capacitación de la fuerza laboral.

### Sectorrural: población ocupada por grupo ocupacional

Total	661.244	100,0%
Profesionales y técnicos	42.504	6,4%
Direc. Geren. y Administrad.	14.558	2,2%
Empleados administrativos	28.717	4,3%
Comerciantes y vendedores	65.850	10,0%
Agri. ganad. trab. agrícolas	225.691	34,1%
Ocupaciones medios transportes	28.234	4,3%
Ocupación produc. artes 1	105.112	15,9%
Ocupación produc. artes 2	25.364	3,8%
Acup. estiba carga almacén	21.432	3,2%
Ocupación de servicios	100.863	15,3%
Ocupación no especificada	2.919	0,4%

Fuente: Encuesta de Hogares. 2000.

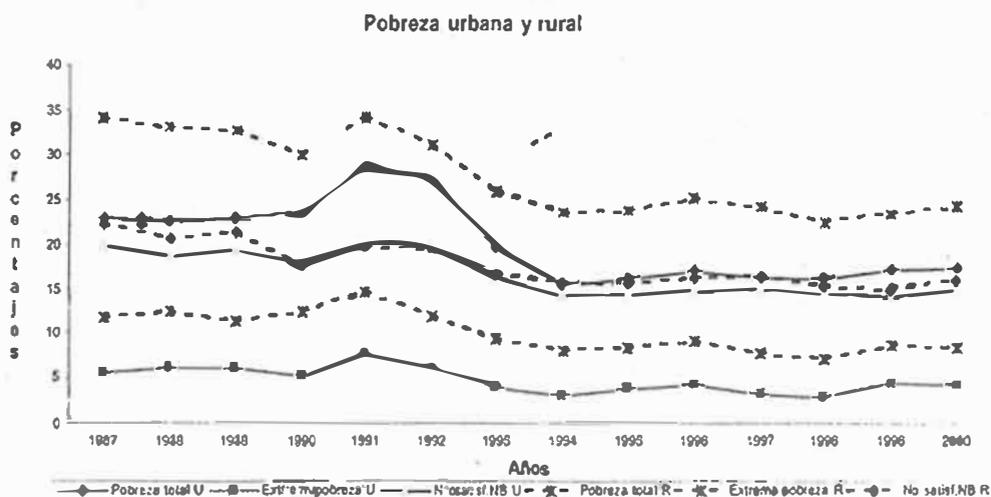
En relación con la distribución del ingreso, se puede inferir, a partir de los sectores productivos que se muestran en el agro, que pueden resumirse en: 1. “productos tradicionales de exportación”, 2. “productos de exportación no tradicionales” y 3. “productos para el mercado interno”, que los grandes ganadores han sido los productores más ligados a la exportación de productos no tradicionales. En efecto, en 1990 sus ingresos por exportaciones estaban alrededor de 235 millones de dólares, mientras que en el 2000 recibieron 800 millones de dólares, pasando su participación de un 24% a un 44% del total de los ingresos por exportaciones en esos mismos años.



## C. ¿Cuántos son los pobres rurales, quiénes son y dónde están?

### 1. Evolución de la pobreza rural

La evolución de la pobreza rural un comportamiento muy similar a la pobreza urbana, destacándose que desde el año 1994 tiende a estancarse alrededor 25% del total de su población. Por otra parte, la intensidad de la pobreza es más alta en la zona rural, puesto que la pobreza extrema ha permanecido alrededor del 10% del total antes referido, lo que contrasta con la zona urbana donde la pobreza extrema representa alrededor de un 5%.



Fuente: Encuestas Múltiples de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Varios años. San José.

### 2. ¿Cuántos son los hogares pobres rurales?

El número de hogares pobres en el año 2000, según el cuadro anterior, se cuantificó en 156.418, de los cuales el 62% eran rurales y el 38% restante eran urbanos. No obstante, la intensidad de la pobreza resultó mucho mayor en las zonas rurales, puesto que el 70% de todos los hogares pobres en pobreza extrema viven en zonas rurales (32.890); asimismo, el 34% de los pobres en esas zonas están en condiciones de pobreza extrema.

## Costa Rica: Hogares pobres por zonas

	No pobres	Total pobreza	No Sat.NB	Pobreza ext.
Urbano	283.477	60.097	45.808	14.289
Rural	300.700	96.321	63.431	32.890
Total	584.177	156.418	109.239	47.179
Urbano	48,5%	38,4%	41,9%	30,3%
Rural	51,5%	61,6%	58,1%	69,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: INEC.

### 3. ¿Quiénes son los pobres rurales y principales características?

A continuación se analizan algunas características de los pobres rurales, en las regiones donde existe el mayor porcentaje de pobres de la población total:

**Región Chorotega:** desempleo abierto del 12,5%; alto nivel de subempleo visible; relación de dependencia económica igual a 3,1; más hijos por hogar pobre que en los no pobres ; jefatura femenina del 30% del total de hogares.

**Región Brunca:** desempleo abierto del 9%; alto nivel de subempleo visible; relación de dependencia económica igual a 3; más hijos por hogar pobre que en los no pobres; jefatura femenina del 25% de hogares.

Muchos de los pobres rurales corresponden, por otra parte, a productores pequeños de granos básicos o empleados de productos para el mercado interno.

### 4. ¿En qué lugares se encuentran los pobres rurales?

Tal como se expresó anteriormente, corresponde a las regiones Chorotega y Brunca los mayores niveles de pobreza (por encima del 30% del total de los hogares), que coinciden, por otra parte, con la población migrante.

#### D. Las condiciones sociales y económicas de los trabajadores del sector agropecuario

Las condiciones sociales y económicas de los trabajadores del sector agropecuario pueden resumirse de la siguiente forma:

- Educación: calidad muy mala y mayores índices de deserción.
- Ingresos reales: bajos por poca educación y baja productividad.



- Generación de fuentes de empleo: muy bajas por corresponder a regiones periféricas, donde el crecimiento de oportunidades son mucho más reducidas respecto a las que se presentan en el Área Metropolitana.

## **E. Políticas para la eliminación de la pobreza rural**

Las políticas para la eliminación de la pobreza rural deben darse en el contexto de una política nacional de superación de las condiciones de pobreza.

En ese contexto, a continuación se enuncian cuatro grandes frentes de acción:

- La generación de más y mejores oportunidades laborales.
- Las Políticas Nacionales para la Superación de la Pobreza con participación de la sociedad civil, que incluirían:
  - La propuesta de una política de largo y mediano plazo para la superación de la pobreza.
  - El fortalecimiento de los Programas Sociales.
  - Revisión de mecanismos institucionales para la coordinación de las políticas y programas dirigidos a la reducción de la pobreza.
  - Participación de la sociedad civil (apertura de espacios a la sociedad civil):
    - En el ámbito nacional mediante la incorporación de representantes de movimientos sociales en el Consejo Social.
    - En el ámbito regional mediante mecanismos nuevos de participación ciudadana en la formulación de programas y proyectos locales.
- La modernización de un “sector de solidaridad”, que comprende las acciones que realizan distintas instituciones que procuran eliminar la pobreza, que incluiría las siguientes acciones:
  - Reestructurar el Consejo Social: presidido por el Presidente, con la participación del Ministro de Hacienda y los jefes de las instituciones sociales más importantes.
  - Creación del Ministerio de Solidaridad y Participación.
  - Modernización de instituciones públicas relacionadas con los programas de pobreza.
  - El desarrollo y puesta en marcha de mecanismos horizontales (mapas de pobreza, desarrollo de auditorías de calidad y de evaluación de impacto de programas, etc.) para el mejoramiento de la gestión de los programas.

- El fortalecimiento de los Programas Sociales específicos para la reducción de la pobreza.

Las acciones específicas para la reducción de la pobreza en las zonas rurales incluirían al menos las siguientes:

- Generación de oportunidades productivas y sociales en zonas más rezagadas, mediante la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo rural integrado.
- Mejoramiento de la calidad de la educación académica y especialmente técnica en zonas rezagadas y de bajo crecimiento económico.
- Creación de capacidades institucionales en zonas rezagadas, mediante inversiones en equipo tecnológico, de maquinaria y equipo y en capacitación del personal.
- Ejecución de un plan de inversiones públicas dirigido a crear polos de desarrollo, particularmente en aquellas con gran potencial agrícola y de agroturismo.
- Fomento de la agroindustria.
- Modernización de los programas sociales dirigidos a las zonas rurales.

