

# LA POBREZA RURAL ANALIZADA CON ENFOQUE DE GENERO

Laura Pérez Echeverría\*

## INTRODUCCION

El análisis de las experiencias de los diversos enfoques y programas orientados a enfrentar los efectos de la pobreza rural durante la expansión económica de la década de los setenta, en el transcurso de la crisis de los ochenta y la estabilización de los primeros años noventa, sirven de base para proyectar nuevos planteamientos y lineamientos para una estrategia de crecimiento económico que incorpore en su planteamiento el enfoque de género<sup>1</sup>. En esta estrategia, el sector agropecuario ampliado, los hombres y mujeres del sector rural desempeñan un papel central en la reactivación de las economías latinoamericanas.

El principio central de esta estrategia supera la visión del sector agropecuario como sector primario disociado de otros sectores o como una mera fuente de excedentes destinados a ser transferidos al sector urbano-industrial y, por el contrario, se plantea que el **sector agropecuario ampliado**<sup>2</sup> debe retener y disponer de gran parte de los excedentes que genera. El crecimiento no será solamente agropecuario, pero será liderado por este sector que genera la mitad del ingreso nacional, da trabajo a gran parte de la población y produce más de la mitad de las exportaciones en la mayor parte de América Latina y el Caribe (ALC). Este es parte de otro "sector" más amplio, el sector

---

\* Economista agrícola con Maestría en Administración de Negocios (M.A.E.) y estudios de Maestría en Política Económica y Sector externo.

1 Existen pocos estudios que hayan articulado los cambios en las variables macroeconómicas con medidas de pobreza y desigualdad con enfoque de género (Cornia, Jolly y Stewart, 1987).

2 Este concepto rebasa la definición estrecha de agricultura referida a la actividad que utiliza tierra, agua, mano de obra e insumos. Este sector incluye el sector agroalimentario; es decir, incluye la agroindustria y la agricultura de alimentos. Para profundizar sobre este tema ver Piñeiro 1988; Pomareda 1992.

rural, que además de la parte productiva involucra otras dimensiones como la social, la económica, la ecológica y la político-institucional.

Las contribuciones del sector agropecuario que pueden ser potenciadas en el contexto de esta propuesta son: i) la generación de divisas por medio del incremento de las exportaciones de productos agropecuarios y el ahorro de divisas, debido a la sustitución de importaciones; ii) la disminución de los precios de productos agropecuarios no transables y de los transables, que genera un incremento de los salarios reales, aumentando el bienestar de los trabajadores y estimulando el crecimiento y la creación de empleos en la actividad industrial; iii) el valor agregado generado por los productos agroindustriales; iv) la generación de empleo y la retención de la población económicamente activa (PEA) en el sector agropecuario y rural; v) la ampliación del mercado nacional para el sector industrial, por medio de los efectos de encadenamiento<sup>3</sup> con la demanda final que se origina en el gasto de los ingresos agropecuarios.

En el contexto de la apertura comercial y de las opciones productivas que se delinean en este nuevo escenario, la estrategia de desarrollo económico de la mayoría de los países de ALC puede tener como eje al sector agropecuario, asignándole un papel importante a los pequeños productores, hombres y mujeres, de manera que se potencien los efectos multiplicadores del crecimiento y empleo generados por el incremento de los ingresos de este subsector. De este modo, la modernización del sector agrícola debe ser definitivamente **incluyente**<sup>4</sup>, asegurando la incorporación efectiva de esta porción de la población a la producción y los beneficios económicos del proceso de desarrollo, con lo cual se aseguraría la aceleración de las tasas de crecimiento económico y la reducción significativa de la pobreza rural.

A fin de que el campesinado se beneficie de este proceso, es absolutamente esencial que fortalezca su **participación en el mercado nacional** y asegure su **acceso a activos productivos** entre los cuales se debe incluir la tierra y los servicios de apoyo. Para esto, se hace necesario eliminar los factores condicionantes, tales como su limitado acceso a los procesos de toma de decisiones, insuficiente participación en la negociación política, escaso control sobre los canales de comercialización, acceso limitado al crédito y a la tenencia de la tierra y vínculos restringidos con los bienes y servicios públicos. Todas estas limitaciones son más profundas en el caso de las mujeres.

<sup>3</sup> De uso frecuente en inglés (linkage). Este concepto se refiere al vínculo existente entre la nueva actividad y la actividad en proceso. Este concepto lo desarrolló Hirschman en 1958, quien enfatizó en la necesidad de maximizar los efectos de eslabonamiento en la estructura productiva de la economía. Se da en la vinculación de actividades productivas, de consumo, fiscales, organizativas y de información.

<sup>4</sup> Para profundizar, ver Calderón, Chiriboga y Piñeiro, 1991.

Las políticas actuales exigen una disminución del gasto público, el desarrollo rural en general y el combate a la pobreza en particular; deben ser concebidos como una **inversión social productiva**. Dichas acciones deben reorientar una parte de los recursos asignados a productos no transables, tales como la ayuda alimenticia permanente, la dotación de medios de producción a bajo costo, la modernización de la producción destinada al mercado interno, la exportación o la sustitución de importaciones. Para asegurar lo anterior, los procesos productivos promovidos deben disponer de alternativas tecnológicas con un bajo componente importado y poco intensivas en el uso de capital.

Uno de los problemas centrales de una política dirigida a enfrentar el tema de la pobreza es el del **marco institucional**. Los procesos de reducción del tamaño del Estado, la privatización y descentralización han modificado sustancialmente los sistemas institucionales. Esto obliga a las organizaciones de la sociedad civil a asumir nuevas funciones y tareas<sup>5</sup>, con lo que se perfila una nueva institucionalidad, que debe ser construida y en la que participarán nuevos actores, lo que es congruente con una profundización del sistema democrático.

Cualquier estrategia de combate a la pobreza rural deberá tener como punto de partida la **participación** de la población que se pretende beneficiar y que, en general, ha estado **excluida** de los distintos modelos de desarrollo<sup>6</sup>, de manera especial las mujeres, que generalmente no han sido consideradas **sujetos económicos**.

En segundo término, es necesario ajustar los objetivos y el énfasis de los modelos de desarrollo económico de los países, para incorporar a los pobres rurales y aprovechar su **potencial productivo** -por limitado que éste sea-, al mismo tiempo que se desarrollen **mecanismos** para lograr mejores niveles de **distribución de los beneficios** del desarrollo económico.

En tercer lugar, se plantea la necesidad de diseñar los programas de combate a la pobreza rural sobre los principios de **democratización política y económica**, de modo que la sustitución de dictaduras militares por actividades cívicas que incluyen procesos electorales, no resultan otro medio, quizás más civilizado, pero que conduce a los mismos procesos de control social de una clase opulenta, sobre amplias mayorías desposeídas. Se trata ahora de ir fortaleciendo los **gobiernos locales** y las organizaciones de la sociedad civil en los que **mujeres y hombres** participen en pie de igualdad, afianzando los procesos de **descentralización** del aparato burocrático y focalizando los recursos para

---

5 Sin embargo, las ONG tienen limitaciones serias en cuanto a su tamaño.

6 Los pequeños productores, campesinos, la población indígena y asalariados, tanto hombres como mujeres.

determinadas acciones que complementan esfuerzos públicos y privados en regiones específicas.

Finalmente, la formulación de programas de combate a la pobreza rural debe considerar que ésta es **socialmente diferenciada** y su dinámica resulta específica para cada grupo. Su principal determinante **estructural** es el **acceso a los medios productivos** donde las mujeres en muchos de los países tienen una gran desventaja, ya que han estado prácticamente excluidas en las políticas de tierras, crédito, asistencia técnica, entre otras, por no hablar de la histórica exclusión familiar.

No obstante, la coyuntura económica y política parece brindar otra oportunidad para lanzar con éxito nuevas estrategias de desarrollo rural que incorporen el enfoque de género. Dicha oportunidad crea la posibilidad de utilizarla para estimular el crecimiento silvoagropecuario y la economía de regiones específicas para combatir la pobreza rural incorporando al otro 50% de la población: las mujeres de nuestros campos. Esta posibilidad se transforma, a su vez, en una necesidad, porque si bien es cierto que desde cierta perspectiva económica actual la reactivación económica puede darse sin los campesinos y campesinas -estimulando más bien al sector agrícola moderno-, la perspectiva social y democrática demanda que el proceso se realice con la **inclusión social y económica** de estas mujeres y estos hombres y de otros miembros excluidos del sector rural, si se desea consolidar un sistema democrático real y un crecimiento para todos.

Esto requiere un acuerdo entre los principales actores de la sociedad, **un pacto social de largo alcance**<sup>7</sup> entre empresarios/as, campesinos/as, trabajadores/as y el Estado que determine el camino de la reestructuración, el crecimiento económico y la reforma del Estado con la plena salvaguarda del Estado Nacional. Un acuerdo como éste puede legitimar tal proceso, al tiempo que incluye las demandas de los sectores de bajos ingresos y de las mujeres en particular. A partir de tal tipo de consideración, los gobiernos latinoamericanos podrían diseñar y ejecutar **estrategias multifacéticas** de desarrollo rural.

Este documento pretende contribuir al proceso de reflexión y discusión sobre algunos aspectos de los temas de **desarrollo rural, pobreza y género**. Para tal propósito, el material presentado centra su atención, inicialmente, en el análisis de género y en los resultados de los procesos excluyentes de desarrollo económico que han sustentado el crecimiento de la mayoría de los países y provocaron niveles de pobreza y

7 Montero M., Alvaro. Un pacto social de largo alcance y la clase empresarial patriótica. Un camino propio. Editorial Fundación Independencia. Costa Rica. 1998:11

desigualdad. Para este fin se efectúa una revisión de la evolución de la pobreza a partir de 1970 dando especial énfasis a la pobreza rural.

Posteriormente, se revisan suscintamente las características generales de la pobreza rural desde la perspectiva social, económica y ecológica. Especial atención se presta a la **heterogeneidad** de la población rural, tanto desde la perspectiva económica y social, como desde la **perspectiva de género**. Esta parte del artículo finaliza con una descripción del proceso de desarrollo excluyente que ha marginalizado a grandes porciones de la población rural.

Finalmente se analiza la pobreza a la luz del enfoque de género en relación con el impacto de las políticas de ajuste estructural y de otras reformas recientes.

## **DESARROLLO RURAL Y EXCLUSION**

### **Análisis de género a la pobreza**

Es necesario empezar afirmando que género y pobreza no están indisolublemente ligados. Pareciera que organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Nacional de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) hubieran reducido la justicia de género y la equidad para la mujer al tema de políticas contra la pobreza. El término de feminización de la pobreza ha sido desvirtuado, asociándolo a que la mayoría de las mujeres son pobres y a que las jefas de hogar mujeres son más pobres que sus homólogos hombres, eludiendo el tema de que las desventajas de género y la subordinación de la mujer no es causada por la pobreza y que el alivio de la pobreza no generará, automáticamente, la equidad de género.

En ese sentido, no debe asociarse la presencia de pobreza al hecho de que la jefatura sea femenina. Tradicionalmente, se utilizó la jefatura de hogar como una característica de género para relacionarla con la pobreza. La vulnerabilidad de las mujeres hacia la pobreza es una vulnerabilidad de género y no de sexo determinada —en lo fundamental— por condiciones económicas y sociales agravadas por factores culturales provenientes de los patrones prevalecientes en la sociedad patriarcal, fuertemente arraigados en nuestros países. (Pérez y Pichardo 1994).

En un estudio realizado en 14 países, en 6 de ellos: Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Paraguay hay más familias encabezadas por mujeres en la población pobre que en la población total. Los roles y responsabilidades por género explican la forma diferenciada en que mujeres y hombres viven la pobreza.

La pobreza, vista a la luz de los determinantes de género, conforma una nueva perspectiva que gana importancia en los noventa (Salles 1994). En los primeros estudios,

la preocupación se enfoca hacia las experiencias de las mujeres con el fin de llegar a dilucidar su participación en el sector de los pobres, resaltando la simetría entre género y clase. La pregunta a hacerse es si las relaciones de género exacerban o neutralizan las desigualdades asociadas con la clase económica. Desde una perspectiva metodológica, se cuestionan los supuestos convencionales en que se apoyan las medidas e indicadores de la pobreza.

En trabajos como los de Boserup (1970); Sen (1985); Kabeer (1992); Blumerg (1990); Salles y Tuirán (1994) se critica el supuesto de **la naturaleza interna no diferenciada de los hogares ante la pobreza**. Se enfatizan ciertos aspectos como la división sexual del trabajo; la capacitación y especialización en el trabajo; las recompensas del trabajo (por ejemplo) y el acceso y utilización de recursos institucionales, que permitiría estudiar la pobreza femenina bajo la óptica de las asimetrías de género. Asimismo, se señalan otros aspectos que agudizan la pobreza y la convierten en círculo vicioso, como transmisión intergeneracional de la situación de privación y vulnerabilidad.

Los indicadores de pobreza son captados con base en información de hogares, sin reconocer las diferencias que en esos ámbitos existen entre géneros y generaciones. Es necesario analizar qué es lo que pasa en esos hogares, ya que entre sus miembros se dan relaciones de poder y, por tanto, asimétricas.

Las desigualdades de género, particularmente las que se refieren al acceso y a la satisfacción de las necesidades básicas, permiten argumentar que “la pobreza femenina no puede ser comprendida bajo el mismo enfoque conceptual que el de la pobreza masculina” (Kabeer 1992). Estas desigualdades genéricas en los hogares provocan un acceso diferenciado de los integrantes a los recursos del grupo doméstico, agudizan -sobre todo en los hogares pobres- la situación de carencia de las mujeres. La distribución de los alimentos al interior de la familia sirve para ilustrar esta idea. En varios países, principalmente en las familias del sector popular, tanto rural como urbano, las pautas culturales que rigen las asimetrías de género hacen que se jerarquice y se privilegie el acceso a los alimentos tanto al esposo-padre-proveedor como a los hijos varones, luego a las niñas y por último a la madre, por lo que algunos estudios indican que las mujeres y los niños padecen niveles de desnutrición<sup>8</sup> mayores que los jefes de familia o los varones en edad laboral.

Para tener una visión más integral de la pobreza, a los datos meramente cuantitativos se agregan las investigaciones de tipo cualitativo como los estudios de caso, las técnicas

---

8 Con el tiempo, se desarrolló una actitud ortodoxa en torno a los indicadores sociales y el género de la población, en la que se supone, de manera implícita, la desventaja universal de las mujeres en el consumo de alimentos, en su condición nutricional y en las oportunidades de vida.

de los grupos focales, sociodramas, las entrevistas en profundidad, las historias de vida, las trayectorias biográficas, entre otros, que constituyen una invaluable fuente de información para avanzar en la comprensión de aspectos rara vez considerados en los estudios de pobreza tradicionales.

La división sexual del trabajo, aunque en la actualidad esté pasando grandes cambios, tiene una forma aun muy rígida en hogares tanto urbanos como rurales. La división sexual del trabajo es una pauta presente en prácticamente todas las culturas. A pesar de que, tradicionalmente, en esa división se asignan a las mujeres las actividades domésticas y las labores referentes a la reproducción, hay un conjunto importante de investigaciones que buscan precisar las variaciones y las actividades que esta división ha implicado en términos tanto económicos como culturales.

Por otra parte, aunque una proporción creciente de las mujeres de diferentes sectores sociales realiza hoy contribuciones monetarias a la reproducción cotidiana de sus hogares, una cantidad de factores (familiares y no familiares) les impide alcanzar un mayor grado de autonomía personal y de poder en el ámbito hogareño. Llama la atención que, a pesar de que la igualdad en la representación de las mujeres ha mejorado, el porcentaje de mujeres que no reciben remuneración aumentó: pasó de 34% a 45% de 1970 a 1990. Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal (p.ej. Bolivia 65%) y están aumentando como proporción de los desempleados.

No hay estudios pormenorizados que indiquen a cabalidad cómo se distribuye el ingreso familiar entre los miembros de la familia, pero puede deducirse con facilidad que el varón dispone de la parte sustantiva de esas rentas y que, en muchos casos, la maneja de forma arbitraria, sin ninguna consideración por las necesidades básicas del resto de la familia. Igualmente, la misma falta de incorporación de la mujer rural en la toma de decisiones (a nivel familiar y social) determina su poca incidencia en la distribución del ingreso familiar.

Por lo general, son las mujeres de mayor edad, con baja escolaridad, que desempeñan actividades no calificadas, las que tienden a reproducir los patrones tradicionales de sumisión al hombre y a percibir su aportación económica como una “ayuda”. En las zonas rurales la mujer que trabaja en la agricultura y en el huerto, considera que su trabajo es solo una “ayuda”, a pesar de que le dedica un mínimo de 4 horas a esas labores, o sea media jornada de trabajo.

## **LAS MUJERES Y LA POBREZA RURAL**

La pobreza rural es más heterogénea que la pobreza urbana; se encuentra socialmente diferenciada y su dinámica es específica para cada grupo. Una de las

características más importantes de los pobres rurales en particular, y de la población campesina en general, es su **heterogeneidad**.

En efecto, a los grupos que tradicionalmente se identificaban en la categoría de pobres rurales (pequeños agricultores, campesinos, trabajadores sin tierra e indígenas); se han agregado los trabajadores agrícolas temporales, refugiados y desplazados, las mujeres y los jóvenes rurales.

En cada una de las categorías descritas, es necesario resaltar el rol y participación de las mujeres, pues se debe insistir en un hecho generalmente poco apreciado: a diferencia de los sistemas de producción y distribución urbanos, la actividad productiva del campesinado se realiza más en términos de unidad o núcleo familiar que en términos de funciones laborales individualizadas.

Este carácter integrado familiar de la población rural le asigna a las labores desempeñadas por las mujeres, no un sentido subsidiario o secundario, sino el mismo nivel y, en ciertos casos, un nivel más importante que el trabajo realizado por los varones. De aquí la necesidad de la inserción del género en estos análisis.

La pobreza como fenómeno social generalizado, no resulta homogéneamente distribuida, si se particularizan con mayor detalle sus receptores y sus efectos. En muchos casos<sup>9</sup>, este fenómeno demanda que la mujer se constituya en el soporte económico del hogar, lo cual presenta implicaciones en los aspectos de salud, nutrición femenina y materno-infantil.

Las madres jefas de familia son objetos de una discriminación aún mayor, en la medida en que para ellas es más difícil que para los varones acceder a los medios de producción, principalmente a la tierra. Aunque posea una parcela, los servicios productivos le están generalmente vedados, porque la costumbre impone que no se le atribuya a la mujer ninguna capacidad empresarial.

La pobreza es más aguda en el caso de las mujeres jefas de hogar, en la medida en que la disminución del ingreso o el salario social resultado de los ajustes, las obliga a asumir papeles adicionales en el campo de la educación, la salud y otros.

La marginalidad que sufre la población indígena es independiente de la importancia numérica que el grupo tenga en cada país. Esta ha sido tradicionalmente discriminada; por ello, no es casual que en los países donde hay alta concentración de población

---

9 La falta de empleos, la concentración de la tierra, la guerra, la violencia, han provocado el desplazamiento de poblaciones enteras. Pero, en muchos casos, el hombre es objeto de la conscripción forzosa o simplemente busca trabajo remunerado en áreas de expansión agroindustrial o se aventura en las ciudades. El resultado es que aparecen las familias incompletas, donde la mujer se convierte en jefa de hogar asumiendo todas las responsabilidades inherentes al hogar y, en muchas ocasiones, queda a cargo del cuidado y explotación de la parcela.

indígena, estén más afectados por la pobreza, que es más intensa y generalmente tiende a agravarse.

La población indígena, por lo general, tiene un insuficiente acceso a la tierra y demás recursos productivos y se concentra en zonas de refugio, con lo que la población presiona más sobre los recursos naturales disponibles. Los indígenas poseen los más altos niveles de analfabetismo, desnutrición y tienen una esperanza de vida baja.

Países como México, Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador albergan más del 90% de la población indígena de ALC y, a su vez, se encuentran entre los países con más altos niveles de pobreza rural. Dado que los pobres rurales no son un grupo homogéneo, necesitan **estrategias diferenciadas** de combate a la pobreza que tomen en cuenta sus especificidades.

Lo que relata Cottle-Ruiz (1994) sobre la familia indígena o la popular en Bolivia, refleja la situación similar que padecen las mujeres indígenas de varios países latinoamericanos. La familia es una empresa económica en la que el poder del hombre es indiscutible y que prescinde de los ingresos de las mujeres. Los ingresos de las mujeres no aparecen como “determinantes” para el mejoramiento de su condición y de su situación en la familia y en la comunidad. Por el contrario, las que “ganan” más que sus parejas son objeto de violencia e infidelidad, ya que el hecho mismo de producir ingresos genera inseguridades acerca de los roles.

Esto ocurre, entre otras razones, porque la mujer no tiene noción del excedente a reinvertir, destinando la totalidad de los ingresos que ella genera al mejoramiento del nivel de vida de su familia, mientras que los ingresos del hombre se destinan a aumentar el capital de su empresa. Así, los ingresos de las mujeres son considerados “**complementarios**”, sin importar la multiplicidad de actividades que desarrollen o el monto que generen. En caso de desempleo masculino, la mujer sigue realizando su jornada –productiva, doméstica y comunitaria–, mientras que el hombre no presta colaboración alguna en las actividades domésticas.

Se ha vuelto muy popular el término “**feminización de la pobreza**” como categoría de análisis que alude a la desproporcionada representación de las mujeres entre los pobres, comparada con la de los hombres. Se calcula que en ALC más del 60% de los pobres son mujeres. Se puede decir que la pobreza se ha feminizado puesto que el porcentaje de mujeres en la población considerada como pobre (60%) supera al porcentaje de mujeres pertenecientes a la población en su conjunto. Para entender este proceso deben tomarse en cuenta cuatro elementos básicos:

- Predominio de las mujeres entre los pobres.
- Impacto no fortuito, con sesgo de género, de las causas de la pobreza, en contextos específicos locales, regionales y nacionales.
- Tendencia direccional, en la cual la representación desproporcionada de las mujeres entre los pobres aumenta progresivamente. Es un proceso, no una coyuntura histórica particular.
- Visibilidad de la pobreza femenina y de las mujeres como sujetos sociales. Una característica generalizada de los pobres rurales es que tienden a pertenecer a hogares cuyo jefe tiene escaso nivel educativo; se dedican a la agricultura o al sector informal o de servicios, son hogares más numerosos y con una relación de dependientes alta. Aunque la mayor parte de los jefes trabajan, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre los que no lo son. La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres. En cuanto a la jefatura de hogar<sup>10</sup>, **no hay un patrón sistemático por sexo**; en unos países hay mayor proporción de mujeres pobres jefas de hogar y en otros países no.<sup>11</sup> Factores como las etapas del ciclo de vida familiar y la composición del hogar hacen la diferencia. A éstos deben agregarse la posibilidad de acceso a los recursos productivos como tierra, crédito y otros.

La utilización del término jefatura de facto utilizado por Abriquez y Buvinic (1997) en un estudio en Chile les hace concluir que “la incidencia de la pobreza individual en familias encabezadas por mujeres ha decrecido a lo largo del tiempo”:

Por otro lado, establecer la relación mujer-pobreza sólo desde la perspectiva de las mujeres registradas como jefas de hogar resulta insuficiente para aprehender el impacto

10 También denominada cabeza de familia, es un término utilizado por el encuestador y se refiere a la persona que percibe la mayor cantidad de ingresos o es dueño de los bienes o posee el título sobre los bienes productivos (tierra, casa, maquinaria, etc.). Recae sobre quien se considera que toma las decisiones o es el dueño de los bienes. Este término responde a expectativas culturales y a normas sociales sobre el rol del hombre y la mujer como sujetos económicos, proveedores y responsables del cuidado y crianza de los hijos. Estudios realizados por Abriquez y Buvinic (1997) utiliza el ingreso laboral para determinar al jefe/a de hogar con lo que otros ingresos, como remesas, intereses que pueden ser generados por otros miembros, se le asignan a un individuo. Un concepto interesante que utilizan es el de jefatura económica conjunta o múltiple cuando dos personas aportan la misma cantidad de ingresos laborales o cuando no existen miembros adultos con salario. La jefatura de facto utiliza el sexo del principal receptor de ingresos.

11 Estudios más específicos y profundos realizados para algunos países de América Latina y el Caribe confirman esta hipótesis (Gammage, 1998, Pérez L., Pichardo A., 1994, Louát, Grosh et al 1993, y Schkolnik 1991).

la pobreza en las mujeres, así como para valorizar su aporte y capacidad para ejercer un liderazgo efectivo en la familia para salir de la pobreza.

En primer lugar, porque la mujer sólo se registra como jefa de hogar ante la ausencia permanente del hombre. En una relación de convivencia, aunque ella aporte la mayor cantidad de ingresos para la **manutención o mantenimiento de la familia**<sup>12</sup>, la figura masculina es la que se legitima como jefe de familia. El hecho de que la familia sea mantenida con ingresos femeninos es una medida mejor en términos de género y que influye en la probabilidad de que una familia sea pobre. Asimismo Gammage (1998) en un estudio en Costa Rica y El Salvador utiliza este término (mantenimiento femenino) para denominar a las familias encabezadas por mujeres que generó el 50% o más de los ingresos familiares son generados por las mujeres.

Como resultado, obtuvo que en los dos países el porcentaje de familias mantenidas por mujeres excede el porcentaje de familias encabezadas “*de jure*” por mujeres. En Costa Rica en 1996 el 25% de los hogares se consideraban conducidos por jefas de hogar; sin embargo, al utilizar el concepto de “manutención” el porcentaje se elevó a 41% de los hogares que eran mantenidos por mujeres. También se encontró que las familias “mantenidas” por mujeres eran más pobres que las jefeadas por mujeres y que las “mantenidas” por mujeres en las zonas rurales tenían menos adultos y mayores proporciones de dependencia demográfica. Esto indicaría que hay poca disponibilidad laboral y que pocos trabajadores adultos pueden ingresar en la actividad económica temporal o asumir tareas temporalmente intensivas.

Asimismo, en la bonanza económica de la familia, el líder de la acumulación y/o la distribución es el hombre. Mientras que, en la pobreza, la mujer siempre debe asumir la multiplicación de los escasos recursos disponibles, con o sin la presencia de un hombre en la casa. Ella distribuye los alimentos, descuidándose a sí misma, busca la forma de obtener medicinas para los hijos olvidándose de su salud, hace largas filas para obtener bonos, etc. Ella, más que nadie en la familia, recibe el mayor impacto psicológico generado por la incertidumbre y la inseguridad que conlleva la situación de pobreza. (Pérez y Pichardo 1994).

Así, para las mujeres pobres es importante resaltar que éstas, por su situación, se encuentran doblemente afectadas. Por un lado, el factor cultural la responsabiliza exclusivamente de las actividades domésticas. En ese sentido, la mujer sufre, en mayor medida que el resto de los miembros de la familia, no sólo las restricciones provenientes del ingreso familiar, sino también la insatisfacción de los servicios básicos. A raíz de la

---

12 Algunos/as investigadores/as prefieren el concepto de manutención al de jefe/a de hogar.

reducción en los niveles de inversión social, existe una vulnerabilidad de género hacia la condición de pobreza y no de sexo. Su vulnerabilidad está asociada con sus condiciones de inserción en el mercado de trabajo, su carga doméstica, los niveles de responsabilidad en la socialización y el cuidado de las y los hijos, las y los ancianos, sus niveles educativos y sus patrones de fecundidad.

Una característica generalizada de los pobres rurales es que tienden a pertenecer a hogares cuyo jefe o jefa tiene escaso nivel educativo, se dedica a la agricultura o al sector informal o de servicios; son hogares más numerosos y con una relación de dependencia superior. Aunque la mayor parte de los jefes trabajan, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre los que no lo son. La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres.

Como efecto del proceso de modernización, en las economías latinoamericanas se produjeron una serie de cambios y mejorías de la infraestructura de transporte, de servicios, que aceleraron los flujos de migración de la población del área rural a la urbana e incluso al extranjero. Como resultado de las presiones económicas, se ha generado una serie de estrategias de sobrevivencia donde la reproducción familiar se realiza por el movimiento de flujos de ingresos del área urbana a la rural. A esas transferencias habría que agregar las que se producen entre los emigrantes de ALC hacia las urbes metropolitanas, principalmente hacia Estados Unidos; se pueden destacar Nicaragua, El Salvador. Por ejemplo, en la década de los noventa uno de los casos de migración más importantes ha sido el de nicaragüenses hacia Costa Rica que, de manera oficial, asciende alrededor de 200 000 y se calcula puede ser del orden de los 400 000 con los que no han formalizado su situación. Esto representa para este pequeño país más de un 10% de su población total.

Ocurre entonces que, cuando algunos miembros de la familia trabajan en la ciudad o en el extranjero, envían a su familia, que se encuentra en el área rural, una buena parte de los ingresos percibidos. Solo de esta manera, comprendiendo cómo operan las redes de solidaridad familiar y comunal entre los pobres, se explica la sobrevivencia<sup>13</sup> de grandes contingentes de latinoamericanos.

13 Cornia *et al.* (1987) destacan tres grandes categorías en las estrategias de sobrevivencia: (a) estrategias destinadas a la generación de recursos; (b) estrategias para mejorar la eficacia de los recursos existentes; (c) estrategias que inciden en la estructura, composición y organización de la familia.

## **IMPACTO DIFERENCIADO DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

Es de reconocimiento generalizado que la década de los ochenta fue, en términos económicos y sociales, angustiosa y de retroceso para ALC. Las personas que viven con menos de US\$1 al día pasaron de 63.7 millones de personas en 1987 a 73.8 en 1990 y 78.2 en 1998.

En respuesta a la crisis, los gobiernos del área iniciaron procesos de reforma económica, al compás de políticas de estabilización y programas de ajuste estructural, respaldados por la firma de convenios de préstamos con el FMI y el Banco Mundial. El objetivo principal de tales medidas era restablecer los desequilibrios financieros, tanto internos como externos, así como corregir, según sus promotores, las distorsiones de las economías, con el fin de garantizar el pago por servicio de la deuda. Un supuesto implícito en tales medidas es considerar al mercado como el mecanismo asignador de recursos por excelencia y, por lo tanto, capaz de generar condiciones para el acceso a los servicios sociales por parte de la población. Además, se le asigna a la inversión privada un papel central en las estrategias de desarrollo económico.

Como resultado de la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural, los Estados nacionales disminuyen y, en algunos casos, prácticamente abandonan los recursos orientados a las llamadas políticas sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, y descuidan los aspectos referidos a la creación y mantenimiento de infraestructura física y social. El ajuste promueve una disociación cada vez mayor entre política económica y política social, y propicia, como han señalado diversos autores (Garnier 1990; Güendell 1990) la reorientación de esa última, desde una visión más universalista a una más focalizada y asistencial. Eso repercute en un deterioro en las condiciones de vida de la población.

El nivel de ingreso per cápita cayó significativamente para la mayoría de los países de la región (CEPAL 1990) y esa caída del ingreso se tradujo en un deterioro en las condiciones de los pobres, que vieron empeorar sus oportunidades de empleo y reducidos sus niveles de ingreso real, ya fuera por una creciente informalización del empleo, por una caída de los salarios reales o por cortes en el gasto público social. Hay un patrón claro en las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Las mujeres reciben entre un 50-75% de los ingresos masculinos, en situaciones de igualdad en cuanto a nivel educativo y experiencia.

Por razones de convencimiento propio en algunos casos y, en la mayoría de los otros, por la acción de las instituciones multilaterales de financiamiento, que condicionaron sus desembolsos a la realización de reformas en las políticas económicas, se emprendieron

programas de ajuste estructural. Estos programas, debido a la naturaleza de la filosofía que los envuelve, no pusieron adecuada atención en las implicaciones de dichas políticas sobre los especiales problemas de la pobreza; existen evidencias que permiten afirmar que han tenido un impacto negativo sobre el nivel de bienestar de los pobres de la región<sup>14</sup>.

La desinversión en recursos humanos propiciada por el FMI y el BM, en nombre de una mayor eficiencia, descansa sobre el trabajo doméstico<sup>15</sup> no retribuido de las mujeres, necesario para reproducir y mantener esos recursos humanos. Esto lleva a preguntarse en qué medida los programas de ajuste estructural sólo pueden tener éxito a costa de una jornada de trabajo más larga y dura para las mujeres, que se ven forzadas a incrementar su trabajo tanto dentro del mercado como en el hogar, obligándolas a redistribuir un tiempo escaso entre sus tres roles (reproductivo, productivo y comunal).

- En relación con el problema de la distribución del tiempo, los programas de ajuste estructural ignoran las barreras existentes para la reasignación de trabajos en políticas diseñadas para cambiar de bienes no-transables (valores de uso) a transables (valores de cambio), ofreciendo incentivos que alientan la manufactura de trabajo intensiva y los cultivos de exportación. La incorporación de las mujeres al empleo fabril es añadida al trabajo doméstico no remunerado que los hombres desempleados se niegan a asumir, generándose un aumento del conflicto dentro del hogar y una creciente desatención de los niños; las mujeres no dan abasto y los hombres no se ocupan.
- Respecto a los efectos de las políticas de ajuste estructural en las 'unidades familiares', se ha partido del supuesto de que existe una distribución igualitaria de los recursos dentro del hogar y que, por lo tanto, los cambios en la asignación de recursos respecto a ingresos, precios de alimentos y gasto público, afectan a todos sus miembros en forma equitativa. Sin embargo, numerosos estudios de la Unicef, por ejemplo, demuestran que esto es falso: la baja en el consumo afecta a menudo más a las mujeres que a los hombres, mientras que el pago por la educación y el cuidado de la salud tienden a reducir más severamente el acceso de las niñas que el de los niños. La carga del ajuste puede tener además efectos de deterioro de las relaciones humanas, con un incremento de la violencia doméstica, desórdenes de salud mental y un número creciente de familias monoparentales encabezadas por mujeres solas.

14 Solamente en los últimos años de la década se opera un cambio de actitud y se introduce en algunos programas la preocupación explícita sobre el nivel de bienestar de los pobres durante el ajuste.

15 Ver Campillo, 1998.

A la hora de las evaluaciones realizadas durante la década de los años ochenta, tanto en la II Conferencia de la Mujer, en Copenhague, 1980, como en la III Conferencia, en Nairobi, 1985, se comprobó que muchos de los objetivos planteados se fueron cumpliendo: se produjo un aumento sustantivo de la cantidad de datos e investigaciones acerca de las mujeres, que ha permitido afinar los análisis y las propuestas. En la actualidad, la mayoría de los países cuenta en sus legislaciones con leyes que garantizan los derechos de la mujer y, en muchos de ellos, se han establecido organismos especializados; se ha producido un creciente conocimiento y toma de conciencia sobre la existencia de problemas propios de las mujeres y su incorporación al mundo académico y un mayor compromiso por parte de algunos gobiernos. Finalmente, cabe señalar la sorpresa que se han llevado los responsables de las políticas de desarrollo al comprobar los efectos multiplicadores que conlleva la inclusión activa de las mujeres en el diseño y ejecución de los programas.

En 1979 se aprobó la “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres”; su “Comité de Seguimiento” se constituyó en 1981. El Tratado que surgió de allí había sido ratificado en 1993 por 138 países: es uno de los seis Tratados Mundiales de las Naciones Unidas y significa el reconocimiento de los derechos humanos para las mujeres, tal como se plasmaría en la declaración oficial de la Cumbre de Derechos Humanos celebrada en Viena: “los derechos de las mujeres son también derechos humanos”; se aprobó entonces el puesto institucionalizado de Relatora de Naciones Unidas encargada de recoger todas las denuncias y violaciones de esos derechos. Tanto la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro, como la Conferencia de Población de 1994, en El Cairo, y la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, de 1995, fueron encuentros en los que los discursos de las mujeres, desde perspectivas de género, consiguieron hacerse oír, en el camino preparatorio hacia la IV Conferencia Mundial de la Mujer, que tuvo lugar en Pekín en septiembre de 1995.

Oficialmente, esa cuarta Conferencia tuvo como objetivos hacer un balance del decenio transcurrido desde Nairobi y adoptar una plataforma de acción para los cinco años siguientes, a fin de responder “a los problemas más preocupantes que constituyen los obstáculos para la promoción de la mujer en el mundo” (Naciones Unidas, septiembre 1994). En el contexto de las políticas de ajuste estructural ya señaladas, que comportan una ofensiva tanto ideológica como concreta contra los derechos de las mujeres, y a pesar de las dificultades añadidas que supuso la designación de Pekín para su realización, la movilización y la participación de organizaciones no gubernamentales y asociaciones de mujeres de todo tipo superaron las innumerables barreras que fueron poniéndose en el camino. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (1995) de Naciones Unidas, ya había señalado los dos ámbitos en los que la situación de las mujeres se ha agravado: la **pobreza** y la **representación política**. Mientras que la primera se ha

doblado en los últimos veinte años, representando las mujeres en la actualidad el 60% de los millones de pobres de las regiones rurales, la segunda ha disminuido respecto a diez años atrás: "Si bien las mujeres constituyen la mitad del electorado, no disponen más que del 10% de los escaños en el seno de los parlamentos y del 6% de las funciones ministeriales en el mundo". Sin dejar de reconocer los avances, las limitaciones del marco de análisis de Mujeres en Desarrollo (MED) ha generado un proceso de desencanto y la intensificación de la búsqueda de alternativas.

Es un fenómeno clásico en ALC, donde el campo expulsa a sus pobres, y aumenta la masa de indigentes y desocupados en los cinturones de las grandes ciudades. En efecto, los pobres rurales aunque aumentaron en la década 1980-1990, lo hicieron a una tasa de crecimiento del 5% y se mantuvieron en alrededor de un 58% o sea 78.5 millones en el área rural.

La explicación a dicho fenómeno parece estar asociada al mejor desempeño relativo del sector agrícola durante la época de crisis y ajuste. En los ochenta, el sector agropecuario creció a tasas positivas y superiores que las del comportamiento de la economía en su conjunto, resistió la crisis mejor que la economía, invirtiendo la tendencia observada durante las dos décadas anteriores.

En el contexto de la crisis económica, las mujeres desempeñan un importante papel de soporte, no sólo por la vía de su contribución del trabajo doméstico, invisible y no remunerado, que es el responsable de la multiplicación de los escasos recursos disponibles para la subsistencia de las familias pobres y aún de muchas de las no pobres, sino en términos de racionalizar el gasto a expensas de su propio trabajo, de resolver problemas comunitarios por medio de organizaciones solidarias y redes de apoyo, amortiguando así los efectos del empobrecimiento.

Asimismo, debe considerarse la irrupción cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo. La forma de las familias de enfrentar la crisis ha sido el envío de nuevos miembros de la familia a la fuerza de trabajo: las mujeres, los niños y las niñas<sup>16</sup>. Sin embargo, esta mayor participación no fue acompañada de un reconocimiento social en la mayor parte de los países. En general, las mujeres ocupan los trabajos de más baja productividad e ingresos.

16 Informaciones de 1990 ponen en evidencia que las mujeres están más integradas que antes al empleo productivo. En efecto, mientras en 1980 representaban un 17.4%, para 1990, significan casi una tercera parte de la población femenina. La tendencia es creciente en todos los países; el incremento en su tasa de participación mayor que la de los hombres. En el período comprendido entre 1975 y 80, la tasa de participación para las mujeres fue de 4% y para los hombres 3%. La tendencia señalada continuó, y para 1990, representaba 2.9% para los hombres y 4.3% para las mujeres.

Las mujeres, como responsables de la organización y administración de la economía doméstica, son las que se enfrentan diariamente con la preocupación de cubrir todos los gastos familiares con los pocos ingresos percibidos. Es por ello que las mujeres inician intercambios con sus parientes y vecinos para poder satisfacer las necesidades de la familia.

Su rol es organizar y canalizar, por medio del intercambio, la ayuda entre sus hijos y otros familiares. Se va configurando así un nudo de relaciones de intercambio sociales, familiares y afectivas. Este papel como eje de la red es más evidente en las redes que poseen un intercambio muy intenso, como las familias extensas y de parientes vecinos. Además, su participación en el barrio, en la lucha por la vivienda es de primordial importancia.

Con la crisis también se operaron una serie de transformaciones en el interior de la estructura familiar, al asignársele a la mujer una mayor responsabilidad en la manutención del hogar, pero sin una redefinición de los roles tradicionalmente asignados como responsabilidad de las mujeres.

## **UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE CON PERSPECTIVA DE GENERO**

La hipótesis que sustenta la estrategia de desarrollo rural sostenible es que el sector agrícola ampliado puede desempeñar efectivamente un papel preponderante en el restablecimiento del crecimiento de las economías de los países latinoamericanos, y que ello podría ofrecer el marco para la puesta en marcha de una nueva generación de programas de desarrollo rural económicamente viables, que podrían ayudar a reducir de manera significativa la pobreza en el campo.

En ese sentido, el desafío social, político y económico enfrentado por los países de ALC es potenciar las oportunidades que ofrece el nuevo contexto mundial, vencer los obstáculos reales que en este nuevo contexto enfrentan los países en desarrollo y aplicar una estrategia de desarrollo rural que asegure la inclusión efectiva a los beneficios del proceso de crecimiento del sector agropecuario ampliado, de los pequeños productores y campesinos.

El nuevo contexto económico y político abre la posibilidad de la sustitución del enfoque en términos de proyectos de desarrollo rural, por una combinación de políticas, programas de cobertura nacional y regional, cuya base descentralizada en la toma de decisiones hacen posible la participación del origen social. En ese contexto, se puede visualizar la función pública orientadora, descentralizada y eficiente, que complementa esfuerzos con el sector privado y las ONG. En primer término, ejecutando actividades

propias de su ámbito, como son: la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan también el desarrollo rural; la ejecución de programas nacionales que aprovechen el potencial de los eslabonamientos intersectoriales generados por la agroindustria, promoviendo pequeñas empresas rurales que puedan vincularse a empresas mayores; prestando algunos servicios como infraestructura, generación y transferencia de tecnología. Por otro lado, corresponden al sector privado y las ONG posibles funciones que permitan sustituir el enfoque “desde arriba” que tradicionalmente caracterizó al desarrollo rural por actividades descentralizadas gestionadas por la sociedad civil y, más específicamente, por los propios campesinos organizados.

### **Diferenciación espacial**

Desde la perspectiva operativa, este tipo de enfoque estratégico en escala nacional, plantea el desarrollo rural espacialmente diferenciado, en función de los problemas enfrentados por las diversas regiones y en respuesta a sus particularidades sociales, políticas, económicas, productivas y ecológicas. Como es reconocido, en todos los países del continente existen disparidades regionales y concentración territorial de las actividades productivas, así como de la población. Estas son visibles por el tamaño gigantesco de las capitales, dos o tres grandes ciudades de tamaño medio y pocos centros urbanos dispersos en regiones alejadas del centro. Estas disparidades se manifiestan también en las desigualdades respecto al desarrollo productivo y tipo de actividades económicas, así como en la disponibilidad de servicios de infraestructura de apoyo productivo y social. De manera que una o dos ciudades han sido históricamente los centros dinámicos de desarrollo económico, mientras que las interrelaciones entre ellas y el resto de las regiones del país son débiles y precarias.

En este contexto, para que una estrategia nacional de desarrollo rural y, por ende, de combate a la pobreza tenga cierto grado de éxito, debe contemplar objetivos tales como: la reducción de los desequilibrios intrarregionales e interregionales; y la promoción de actividades productivas rentables a nivel regional, cuya clientela sean los grupos más desfavorecidos de la población rural. El financiamiento para este fin podría canalizarse por medio de empresas rurales que tengan un alto grado de complementariedad entre sí, con el objeto de aprovechar efectos de sinergia entre ellas y establecer pequeños núcleos de crecimiento; propiciar el manejo racional de los recursos naturales y contribuir a los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y las organizaciones de productores.

Dado que la pobreza rural es heterogénea, la estrategia de desarrollo rural debe partir de la articulación de las demandas de los pobres, ya que no sólo de esta forma se

podrán encontrar las soluciones, sino que las personas se apropiarán de estas soluciones.

Esta estrategia de desarrollo rural y combate a la pobreza se plantea desde espacios regionales con varias dimensiones complementarias e inseparables. En primer término, se establece desde la dimensión **espacial**, lo que viene a cambiar la visión de lo rural<sup>17</sup>, que pasa de verse desde una posición “agriculturalista” a una visión conceptualizada a partir del **territorio**. Las acciones de desarrollo rural se deben plantear desde la perspectiva microrregional, entendiéndose ésta como aquella unidad político-administrativa mínima (municipios, departamentos, etc.) en la cual se procesa el entramado institucional, así como las relaciones sociales, productivas y económicas. Desde ese enfoque, es posible fortalecer las articulaciones del quehacer social y económico del campo y la ciudad, al tiempo que se propicia la creación y/o consolidación de nuevos núcleos de crecimiento que atemperen los movimientos poblacionales hacia los grandes centros urbanos.

La segunda dimensión se plantea desde la óptica **política**; está relacionada directamente con las múltiples posibilidades que ofrece este enfoque para afianzar los procesos participativos y democratizantes, así como su potencial para promover acciones que, no obstante ser principalmente productivas, permitan afianzar los gobiernos locales y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos financieros mediante la descentralización. Para que la descentralización funcione se debe, por una parte, garantizar una verdadera participación en la toma de decisiones de los pobres rurales, hombres y mujeres y, por otra parte, lograr que los gobiernos locales tengan los recursos suficientes para llevar a cabo sus programas y la capacidad para administrar y planificar el desarrollo microrregional e identificar y supervisar la ejecución de proyectos. De allí que el elemento fundamental para el éxito es el de la formación de los técnicos que apoyarán estos procesos.

En tercera instancia, se plantea la dimensión **institucional**. Esta se contextualiza en los procesos de modernización y reducción del aparato del Estado, en la privatización de algunas de sus funciones y en la participación de otros actores de la sociedad civil. Dichos programas pretenden modernizar la administración y hacer más eficientes las funciones que cumplen las instituciones del sector público, lo cual implica cambios en sus procedimientos y, por ende, en sus relaciones con la sociedad civil. Estos cambios generalmente implican medidas que fortalecen algunas instancias regionales o municipales, otorgándoles mayor representatividad política, acceso y manejo de recursos y creación de mecanismos de articulación interinstitucional. Por otro lado, y como parte

---

17 En ese sentido se habla de "nueva ruralidad".

de esa dimensión institucional, se replantean también las funciones y obligaciones del sector privado, otorgándole mayor responsabilidad y alternativas para incorporarse como un ente dinámico del proceso de desarrollo económico. El vacío institucional dejado por el Estado como consecuencia de las políticas de ajuste ha dejado al sector beneficiario de los programas de desarrollo rural sin acceso a crédito, se ha liberalizado el mercado de tierras, sin investigación y transferencia de tecnología, sin subsidios y sin empresas gubernamentales que les apoyen en la comercialización. Todo ello, compromete la competitividad del sector. Esto implica un reto en la construcción de una nueva institucionalidad a nivel local y regional que puedan apoyar el desarrollo rural, mediante alianzas estratégicas entre el Estado, los ministerios, el sector privado, las ONG y las propias organizaciones de productores, que permitan que los pequeños productores/as se incorporen en los procesos y participen de sus beneficios.

Se hace necesario recuperar el Estado Nacional como el ente capaz de representar los intereses de todos los ciudadanos, definidor del bien común, árbitro entre los sectores, apoyo al sector privado por medio de servicios o infraestructura, promotor de la producción y agente de la redistribución del ingreso y de las políticas sociales.

**La cuarta dimensión: productiva y económica.** Se plantea desde la perspectiva del sector agrícola ampliado, el cual se vislumbra como la matriz económica y productiva que incorpora todas las actividades relacionadas con el sector agropecuario, sean éstas de típica producción primaria, u otras vinculadas a las actividades de transformación de productos silvoagropecuarios, o inclusive aquellas actividades de prestación de servicios complementarios a las dos anteriores. El concepto de sector agrícola ampliado adquiere un atractivo especial para concebir e implementar soluciones alternativas, a fin de combatir la pobreza rural, incluyendo opciones productivas que vinculan a empresas comerciales con otras de pequeña escala. Las industrias de calzado y otros productos de cuero, textiles, ropa y muebles constituyen ejemplos importantes; todas ellas son industrias intensivas en la utilización de mano de obra, demandan tecnologías relativamente simples y sus productos pueden ser vendidos en mercados tanto distantes como locales. Como se puede observar, estas actividades no agrícolas, al eslabonarse con la agricultura, se transforman en acciones dinamizadoras del sector como un todo, tornándose en el elemento motor para la concreción de una estrategia de desarrollo rural y de combate a la pobreza.

Un aspecto económico estructural que determina las posibilidades de vinculación de cualquier unidad productiva al proceso de desarrollo económico, es el acceso que ella tiene a los activos, entre los cuales sigue siendo de primordial importancia el acceso a la tierra (reforma agraria) y al crédito. Existe una relación directa entre el potencial de respuesta productiva, el éxito y el grado de acceso a activos.

La dimensión **socio-cultural** de la ruralidad es la forma en que se articula con lo urbano. La migración permanente, principalmente de los más pobres que buscan oportunidades en la zona urbana, traslada como se ha visto, su pobreza y estructura social. La mayor parte de la pobreza urbana es de origen rural. El capital social es un componente esencial de la creación de condiciones que viabilicen el desarrollo y en donde adquiere importancia la cultura y las instituciones de la sociedad rural. Producto del generalizado menosprecio a la cultura tradicional, se ha subestimado el potencial del ser humano en el sector rural, despreciándose la información y formación de la población rural, que hacen que sus conocimientos no tengan ningún valor y que, independientemente del grado de calificación adquirida en procesos de educación formal o no formal, sea catalogada como mano de obra no calificada, con altos costos humanos y sociales.

Finalmente, pero no por ello de menor importancia, este enfoque del desarrollo rural plantea la dimensión del **manejo racional de los recursos naturales** tanto a nivel de la unidad de acción mayor (región), como de las unidades productivas. De manera tal que todas las actividades productivas promovidas por programas y proyectos de desarrollo rural o combate a la pobreza deben incorporar explícitamente la sostenibilidad del uso de los recursos naturales. De hecho, cuando la unidad de acción es una microcuenca o una cuenca, es posible visualizar e implementar acciones efectivas que armonicen las actividades productivas con la capacidad de carga de los recursos naturales. En el caso de acciones vinculadas a procesos de transformación, se plantea la necesidad de adoptar las medidas preventivas para minimizar las externalidades negativas en el manejo de residuos, así como en el tipo y cantidad de energía y agua requeridos.

La revalorización de lo rural como ingrediente indiscutible del desarrollo y como objetivo de primera línea en la política, abre nuevos caminos para atacar la pobreza con estrategias no solo más democráticas y humanitarias, sino más eficaces en términos de disminuir los niveles de pobreza.

### **Armonización de la política macroeconómica y sectorial con el enfoque de género**

Durante los últimos años, se ha observado que la sostenibilidad económica a mediano plazo de las actividades productivas promovidas para el sector agrícola para el mercado, depende de la implementación de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables. Los términos de intercambio desfavorables para la producción agrícola, el costo de los insumos, la inestabilidad en los precios, las altas tasas de interés y el acceso insuficiente de los pequeños productores o campesinos a los servicios públicos de apoyo

a la producción, han operado como desincentivos para el desarrollo de las pequeñas unidades familiares de producción. Por lo tanto, el sector público con efectos directos en la agricultura, deberá, a pesar de la situación de austeridad fiscal, otorgarle una alta prioridad a estos estratos de la población.

Aunque las nuevas políticas crean un contexto que posibilita la dinamización de la agricultura que produce principalmente bienes transables, hay un conjunto de dificultades que deben ser superadas para aprovechar esa oportunidad. La implementación de las políticas de estabilización económica no debe pesar negativamente sobre las importaciones de bienes de producción de uso agrícola, en especial sobre aquellas que permiten un aprovechamiento más intensivo de la tierra. Igualmente, la austeridad fiscal no debe afectar el acceso de los agricultores al crédito.

La compensación de la disminución del gasto público debe hacerse a partir de medidas que reduzcan el costo del manejo de los programas y bienes públicos, de tal manera que no se recargue el ajuste en detrimento del sector agrícola, como suele suceder, y para lo cual es necesario remover las limitaciones históricas que ha tenido la agricultura campesina, resultante de la baja inversión estatal en el sector y el acceso restringido a los bienes y servicios públicos relevantes que ha tenido el campesinado.

La caída de los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional puede resultar mayor que el alza de las tasas de cambio, dando como resultado un deterioro de los términos de intercambio para el sector agrícola. En ese sentido, el ajuste de los términos de intercambio de la agricultura permite redefinir el desarrollo rural, y pasar de un conjunto de programas de combate de la pobreza y de compensación social a una estrategia de proyectos con tasas positivas de rendimiento social.

### **Anticipación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de modernización incluyente**

Las nuevas políticas económicas globalizantes imponen severas reducciones al papel del Estado. Crean para él un nuevo papel, fundado en una reestructuración del sistema institucional.

Este nuevo papel del Estado se edifica sobre dos premisas cuyos resultados prácticos deben ser sometidos a una severa revisión crítica:

1. La racionalización y el desarrollo de su capacidad de gestión, con el supuesto objetivo de hacerlo eficiente, productivo, democrático y equitativo a la vez.

2. La privatización que implica la traslación de sus actividades a gestores individuales o colectivos ajenos a su control. Este proceso, en casos muy particulares, puede profundizar la democracia, convirtiendo en gestores a sectores antes excluidos de importantes decisiones económicas y sociales, y por ende, no debe servir para reforzar monopolios privados o mecanismos excluyentes. Le plantea que muchas áreas de interés público como la investigación agropecuaria, el desarrollo rural y la apertura de mercados podrían ser responsabilidad de instituciones no estatales o para-estatales, tales como gremios, organizaciones comunitarias, fundaciones y ONG.

Este proceso tiene la importancia de desarrollar nuevas coaliciones que institucionalicen programas con algún nivel de universalidad. Así, las actividades que demanda el desarrollo rural deben asegurar una prestación efectiva de servicios por parte de los gestores privados y los productores deben tener mecanismos eficientes del control de la calidad de esos servicios.

La incidencia de estas políticas sobre los niveles de pobreza puede ser considerable. Implica dejar de lado el asistencialismo y los programas para los pobres, facilitando la implementación de metodologías participativas para los sectores de bajos ingresos rurales. La atención de los sectores rurales más pobres debe centrarse en la generación de actividades que impliquen:

1. Su integración productiva.
2. Su constitución como actores sociales con capacidad de negociación. Aquí radica el eje principal de esta nueva política, basada no tanto en la prestación de servicios sino en la capacidad de organización de los productores y trabajadores rurales, mujeres y hombres que constituyen la base de una creciente capacidad de gestión económica y social y tiendan un puente hacia mecanismos de interacción-participación en la toma de decisiones.
3. Su puesta en práctica por medio de un sistema institucional descentralizado.
4. La descentralización y desconcentración que, como se verá, están relacionadas con el proceso de modernización democrática e incluyente de toda la sociedad. En efecto, si se entiende por descentralización una redistribución territorial de los mecanismos de decisión pública hacia los gobiernos locales y regionales, se comprende su importancia como factor de incorporación de la sociedad civil a la toma de decisiones. Asimismo, se crea una comunicación y un diálogo inmediato entre los representantes civiles y los organismos institucionales.

Finalmente, la desconcentración permite una distribución social y geográfica más equitativa de los recursos del Estado.

Estos elementos interactúan y se apoyan en la fundamentación de un Estado moderno, más democrático, más fluido y diáfano y más responsable de sus acciones.

## Desarrollo rural sostenible

El combate a la pobreza rural no puede darse teniendo solamente como base la producción agropecuaria primaria. En efecto, la primera característica de cualquier propuesta de este tipo es ser altamente flexible, con el propósito de superar la condicionante principal del “acceso a activos”, que limita las posibilidades de los pobres para compartir los beneficios del desarrollo rural y en donde, como se ha analizado, las mujeres están en condiciones de desigualdad. Debemos recordar que entre las clases sociales rurales adineradas, el “acceso a activos” se produce sobre la base de la gratitud, es decir, por medio de la herencia que hace partir de cero el costo económico de esos activos. Desde esta perspectiva, es importante redefinir las estrategias del desarrollo rural en un contexto espacial más amplio, que permita superar las falsas dicotomías entre lo urbano y lo rural, lo puramente agrícola y lo industrial, para hacer parte de una concepción más amplia del desarrollo y conformar una visión de **la modernización incluyente del sector agrícola ampliado** en donde hombres y mujeres participan en pie de igualdad. Solo en ese contexto se pueden generar suficientes opciones de fuentes de ingreso y empleo para asegurar el beneficio de todas las categorías de productores/as y habitantes del sector.

La mayoría de los programas y proyectos ejecutados durante las últimas dos décadas fueron concebidos para el campesinado como grupo homogéneo, sin considerar las especificidades de género, ni del tipo unidad (subfamiliares o, inclusive, de la población sin acceso a la tierra). Por consiguiente, esta población fue, en gran medida, excluida de los beneficios de dichos proyectos. En ese sentido, las acciones estratégicas para beneficiar estas unidades subfamiliares deben tener como base tanto el análisis de sus características socioeconómicas, como sus estrategias de sobrevivencia.

A partir de esas experiencias, se formulan algunos **principios generales** que orientan el diseño de proyectos productivos, en el contexto de una estrategia que permita promover exitosamente las acciones de desarrollo rural y combate a la pobreza. Estos lineamientos tienen como base dos características propias del subsector campesino pobre. La primera está vinculada a su heterogeneidad como grupo social; la segunda se relaciona con las diferencias socioeconómicas y ecológicas interregionales existentes en

el territorio nacional. Ambas originan escenarios y contextos diversos del mismo problema, los cuales requieren soluciones específicas para resolverlos.

Se deben analizar separadamente las formas más frecuentes de “beneficiarios y beneficiarias” de este tipo de acción, las unidades productivas familiares, las unidades subfamiliares y los asalariados. Así, se plantean proyectos productivos silvoagropecuarios, principalmente para unidades familiares y para unidades subfamiliares con mejores condiciones de respuesta. Por otra parte, se presentan alternativas de proyectos para unidades subfamiliares y para campesinos sin tierra, cuyo foco de intervención es el conjunto familiar, sin discriminación de género que promuevan fundamentalmente el acceso a medios productivos por medio de acciones de reforma agraria y colonización o creación de empleo, mediante actividades no agrícolas, relacionadas con la agricultura y localizadas en áreas rurales. Finalmente, se plantean programas de corte social para los sectores de la población difícilmente empleables y para otras categorías sociales vulnerables.

Es menester resaltar que los diversos tipos de proyectos propuestos no son excluyentes y deben ser concebidos como componentes de una estrategia de desarrollo rural regional con equidad social y de género que busca también combatir la pobreza rural.