

# EL EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA Y LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA RURAL ¿QUÉ SABEMOS EN AMÉRICA LATINA EN 2010?

Martine Dirven



**Documento de trabajo N° 2**

Enero 2011



Este documento es el resultado del Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, que Rimisp lleva a cabo en cuatro países de Latinoamérica: México, El Salvador, Colombia y Ecuador, en colaboración con importantes instituciones del ámbito gubernamental y civil en cada país. El programa cuenta con el auspicio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)\* y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Knowledge for Change: Policy process for poverty impact Program, that Rimisp is conducting in four Latin American countries: Mexico, EL Salvador, Colombia and Ecuador, in collaboration with major government and civil institutions in each country. The program has been supported by the International Fund For Agricultural Development (IFAD)\* and the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation: Dirven Martine, 2011. "El Empleo Rural No Agrícola y la Disminución de la Pobreza Rural. ¿Qué Sabemos En América Latina en 2010?". Documento de Trabajo N° 2. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo Casilla 228-22 Santiago, Chile

Tel + (56-2) 236 45 57

[cambiopobrezarural@rimisp.org](mailto:cambiopobrezarural@rimisp.org)

[www.rimisp.org/cambiopobrezarural](http://www.rimisp.org/cambiopobrezarural)



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



\* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones "países desarrollados" y "países en desarrollo" por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente.

\* Reproduction and/or dissemination of part or all of the contents in any form is prohibited unless for non-profit use and with proper attribution. The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily represent those of the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	4
1.1.	Descripción del enfoque del proyecto	4
1.2.	Objetivos, hipótesis y metodología de trabajo utilizada	5
2.	EL EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA EN CIFRAS: DATOS RECIENTES Y EVOLUCIÓN	6
3.	EL DEBATE CONCEPTUAL	8
3.1.	Las voces disidentes	8
3.2.	La génesis del “Club de ERNA” en la región	8
3.3.	Las características del desarrollo rural	9
3.4.	Las decisiones de las personas y de los hogares en cuanto a empleo y ocio	11
3.5.	La especialización de los hogares	12
3.6.	El efecto de las distancias y de la dispersión	13
3.7.	Factores “Push” y “Pull”	14
3.8.	El clima de inversión y los encadenamientos hacia el ERNA	16
3.9.	Las transferencias y el ERNA	17
3.10.	Los retornos a la educación y la disminución de riesgos	18
3.11.	La discriminación	19
3.12.	Resumiendo a través de intentos de esquematización	20
4.	EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS	22
4.1.	Ámbitos nacional, regional y local	23
4.2.	Las políticas de empleo	24
4.3.	El ámbito institucional	25
4.4.	El ámbito económico	25
4.5.	Educación y formación profesional	27
4.6.	La migración	28
4.7.	Las disyuntivas o “trade-offs”	28
5.	AGUJEROS EN EL CONOCIMIENTO	29
	BIBLIOGRAFÍA	31
	ANEXOS	35

## RESUMEN EJECUTIVO

### *El marco del documento*

La presente contribución sobre el empleo de residentes rurales en actividades no agrícolas (ERNA), con especial énfasis en las políticas para su estímulo, considera que el mejoramiento -de modo sostenible en el tiempo- de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, incluyendo la reducción de la pobreza, pasa primordialmente por un mejoramiento del acceso de los hogares rurales a los activos, en cuanto a información, servicios -especialmente una educación y capacitación pertinente y de calidad-, infraestructura y mercados transparentes. Todo aquello a su vez, dentro del contexto de una creciente toma de decisiones y gestión de programas a nivel local; y un ambiente general de gobernanza, valores y clima empresarial favorables a la responsabilidad social y el empleo decente.

### *Grandes rasgos del ERNA en la actualidad*

El ERNA es una categoría residual que engloba a los ocupados con residencia rural en todos los sectores económicos menos el agrícola. Por lo tanto, es muy heterogéneo, con ocupaciones que generan desde ingresos muy bajos hasta altos y bien encima del promedio agrícola. Hoy en día, en la región, un 45% de los ocupados rurales trabaja en alguna actividad no agrícola, con tendencia a un crecimiento robusto; algunos grupos de población están más representados que otros: las mujeres (respecto de su participación en la PEA rural), los con mayor nivel educativo y los de mediana edad.

En esencia, las oportunidades del ERNA están determinadas conjuntamente por las características del individuo y de su hogar (efectos de oferta), características del mercado laboral y de los mercados de bienes y servicios (efectos de demanda); y por los costos de transacción que median entre ambos. Estos últimos y las características de la demanda están en función de la localización de la residencia del hogar con respecto a los mercados mediados por la infraestructura vial, esencialmente, y el tamaño del mercado local (tanto en población como en poder de compra) (Jonasson y Helfand, 2010).

### *El ERNA y las políticas*

Hay grandes expectativas en cuanto al dinamismo del ERNA, su potencial para retener población en las áreas rurales, atraer inversiones públicas y privadas en infraestructura y servicios; y, por ende, reducir algunas de las limitaciones de las áreas rurales, así como aumentar los ingresos promedio y disminuir los indicadores de pobreza. También hay muchas opciones de política – no todas viables simultáneamente ni tampoco aconsejables- en vista de la gran heterogeneidad de situaciones, potenciales y fases de desarrollo en los cuales se encuentran los países, regiones, localidades, hogares e individuos particulares en su seno. En consecuencia, surgen las preguntas ¿cómo y desde dónde empezar? y ¿cuáles son las posibles disyuntivas?

Debe haber un trato diferente para las zonas rurales con mayor y menor potencial. En las primeras, para fomentar el ERNA, es necesario articularlo con otras actividades “motoras” que impulsan o podrían impulsar el área. Para ello se requiere de incentivos suficientes para que la actividad “motora” considere

ventajoso optar por las ofertas locales frente a otras alternativas. Esto incluye reducir los costos de transacción y hacer inversiones en caminos, electrificación, telecomunicaciones, riego y agua potable; y, al mismo tiempo, desarrollar en los hogares rurales la capacidad de participar en una gama más amplia de actividades. En las zonas pobres, donde la relación con los mercados dinámicos es escasa o nula, es indispensable ser prudentes y no promover microempresas “ERNA de refugio” por no lograr vincularse con mercados dinámicos, y adaptar sus bienes y servicios a la demanda (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001).

Según la revisión de políticas de cuatro países (Colombia, Ecuador, El Salvador y México), el ERNA *per sé* no parece ser un tema prioritario en la agenda de la región. Frente a esta realidad en la región ¿será importante insistir sobre el tema del ERNA con los hacedores de política? Quizá no. Sin embargo, nos parece imprescindible insistir sobre algunos órdenes de magnitud: que las áreas rurales abarcan, por lo general, más del 90% del territorio nacional; que en varios países menos del 50% de la población rural trabaja hoy en día en el sector agrícola y que esto es especialmente válido para las mujeres económicamente activas y los grupos etarios jóvenes y de mediana edad. Por lo tanto, desde el punto de vista del empleo y, más aún, de los ingresos, “rural” no es “agrícola” (y, vice-versa, “agrícola” no es necesariamente “rural”).

### ***El ERNA y la institucionalidad***

Contrariamente a unos años atrás, algunos países de la región tienen ahora una institucionalidad que abarca específicamente lo “rural”, la mayoría a nivel de subsecretaría en el Ministerio de Agricultura. No obstante, la revisión de políticas muestra que esto no necesariamente se condice con un entendimiento profundo de la amplitud de sectores económicos en los cuales están activos los residentes rurales.

Los municipios están llamados a jugar un papel importante en el desarrollo local, pero hay dudas serias sobre las capacidades de muchas de las instituciones rurales. Esto incluye, por supuesto, la capacidad de abarcar temas vinculados con el fomento del ERNA. No obstante, varios municipios rurales están ganando experiencia, capacidades y confianza a raíz de la descentralización de decisiones, fondos, ejecución y monitoreo de políticas y programas dirigidos al nivel local en los últimos años, incluso décadas (Wiggins y Hazell, 2010).

### ***El ERNA y las opciones de salida de la pobreza***

Los análisis indican que el ERNA reduce la pobreza por dos vías. Por una parte, actividades con mayor productividad proporcionan ingresos suficientes para que los hogares eludan la pobreza. Por otra, los segmentos más vulnerables de la población (entre ellos, una alta proporción de las mujeres y de los indígenas), así como muchos de los que viven en condiciones de pobreza, tienden a concentrarse en el ERNA menos productivo, aunque sin él su situación sería peor.

La opinión de la autora es de cierta disidencia con respecto al (mayor) optimismo de la mayoría de los que pertenecen al “Club de ERNA” (ver más adelante). Evidentemente, hay casos de éxito excepcionales en manos de gente excepcional. No obstante, para el grueso de la población, no ve una transición fácil desde la agricultura al ERNA o desde el ERNA de bajos ingresos hacia el ERNA de mayores ingresos, en particular para los más pobres; incluso, las altas barreras de entrada parecen infranqueables para ellos. De hecho, las dificultades para salir de la pobreza (de modo sustancial y sostenido) son aún mayores para la población rural que para la urbana, debido a menores oportunidades en cantidad y diversidad, y mayores costos de transacción, entre otros. La población rural también tiene algunas ventajas por sobre la urbana, como el espacio, etc. (para construir un taller, bodega, cuarto) y, posiblemente, de capital social, tanto puente como escalera.

Debido a la incidencia del “ERNA productivo”<sup>1</sup>, los análisis muestran que los efectos del ERNA sobre la distribución de ingresos de la población rural son casi siempre negativos. No obstante, si bien, en promedio, los que trabajan en ERNA son menos pobres que los demás, esto no los hace “ricos” o “extremadamente ricos” y, por lo tanto, no debiera ser tema de gran preocupación.

### **Lo nuevo para 2010 en adelante**

Una primera “novedad” es que, debido al crecimiento sostenido del ERNA durante las últimas cuatro décadas, actualmente casi la mitad de los ocupados rurales tiene como principal ocupación una actividad no agrícola. Esto también significa que aproximadamente 10% del total de ocupados en América Latina trabaja en alguna de estas diversas actividades que conforman el empleo no agrícola de residentes rurales.

Va sin decir que se trata de magnitudes importantes que debieran atraer la atención, no sólo de las autoridades nacionales, regionales y locales que se ocupan de alguna manera del desarrollo rural, sino también de las demás, ya que se está aproximando al número de ocupados, por ejemplo, en el sector manufacturero. Si bien es cierto que se trata de un gran abanico de actividades, lo mismo ocurre si uno se enfoca en la mirada de subsectores y agentes de distinto tamaño, desarrollo tecnológico e inserción en mercados que conforman el “sector manufacturero”.

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) están entrando con fuerza en las zonas rurales a través de la telefonía móvil. En cambio, la penetración de Internet es aún baja, pero es una cuestión de tiempo, y varios Gobiernos tienen políticas explícitas para aumentar su cobertura y uso. Aparejado puede venir una real revolución en varios aspectos de la vida y economía rural, y abrir un sinnúmero de posibilidades, insospechadas por ahora, para el ERNA. Al igual que en las zonas urbanas, son los jóvenes los más conectados y, por ende, los que podrán beneficiarse más de las TIC.

Los procesos de rurubización –esencialmente referidos a los conjuntos habitacionales en medio rural o periurbano de residentes “urbanos” en todas sus demás características- siguen profundizándose, incluso en torno a ciudades intermedias y pequeñas. Por lo general, son acompañados por la creación de nuevos empleos para la población rural circundante, aunque tienen tendencia al enclave y a proveerse de bienes y servicios en las ciudades. Sin dudas existen posibilidades para aumentar el relacionamiento entre ambos estamentos y, de paso, aumentar el ERNA.

Con la tendencia al aumento de la escolarización rural más los efectos de los programas de transferencias condicionadas adoptados en varios países de la región, hay una entrada de contingentes grandes de jóvenes provenientes de familias pobres rurales con mayor educación. En algunos países, los hacedores de política están dándose cuenta que con la educación no basta y que se requiere de un paquete balanceado de medidas para que estos jóvenes con mayor educación puedan afrontar mejor la inserción laboral a la cual aspiran<sup>2</sup>. En caso negativo, bien podría haber una gran desilusión, con graves consecuencias sobre la gobernabilidad.

1) En contraste al “ERNA Refugio”

2) Se llegó a conclusiones parecidas para los programas de reforma agraria, crédito, capacitación, etc.. Entre los programas especialmente orientados a jóvenes rurales egresando del sistema escolar están los de microcrédito en Brasil, Colombia, Honduras y México.

# EL EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA Y LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA RURAL

## ¿QUÉ SABEMOS EN AMÉRICA LATINA EN 2010?

Martine Dirven<sup>3</sup>

Enero 2011

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Descripción del enfoque del proyecto

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Para un proyecto que busca incidir sobre las estrategias de políticas para la superación de la pobreza cobra relevancia la pregunta acerca de qué tipo de políticas parecen tener mayor impacto en la reducción de la pobreza. Para responder a esta pregunta se revisan por separado las distintas estrategias de generación de ingresos o “salida de la pobreza” de las familias rurales en situación de pobreza y el tipo de políticas que se implementan para apoyar dichas estrategias. En este marco, este documento versa sobre Empleo Rural No Agrícola (ERNA)

---

3) Martine Dirven (Belga). Licenciada en Economía Aplicada y máster en Planificación para el Desarrollo. Trabajó para Naciones Unidas desde 1977, en diversos países, asumiendo distintas responsabilidades al interior de la organización: PNUD/Bogotá, ONUDI/Viena, DTCD/Nueva York, y desde 1988 en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL en Santiago de Chile, cuya jefatura ocupó entre mayo de 2003 y junio 2009. Estuvo a cargo de la División de Desarrollo Productivo de la misma entidad, entre junio 2007 y junio 2009. Su trayectoria profesional y académica se ha centrado en el análisis socio-económico de las áreas rurales y del sector agrícola (educación, empleo, grupos etarios, relevo generacional); economía espacial e institucional (distancias económicas y socio-culturales, costos de transacción, desarrollo territorial), encadenamientos productivos y clusters.

## 1.2. Objetivos, hipótesis y metodología de trabajo utilizada

Luego de la introducción, se comienza por dar órdenes de magnitud respecto al peso y la evolución del ERNA y de los ingresos que genera para distintos grupos de población, complementado por un anexo de cuadros y gráficos. Esta parte se basa casi en su totalidad en tabulaciones especiales realizadas por la División de Estadísticas de CEPAL para la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL y el proyecto FAO/CEPAL/OIT "Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural" y, en particular, en el análisis de Adrián Rodríguez con el apoyo de Javier Meneses<sup>4</sup>. Éstas cubren 10 países con información en torno a 2000 y 2008, y dos países adicionales con información para 2008<sup>5</sup>. Los 10 países representan aproximadamente el 68,4% de la población rural y el 67,4% de la población urbana de los 20 países que conforman América Latina, mientras los 12 países representan respectivamente el 69,6% y el 68,6%.<sup>6</sup>

A continuación, se hace una revisión bibliográfica sobre el ERNA, rescatando sus conclusiones o polémicas más importantes en vista del objetivo del proyecto. Se llamó este apartado "El debate conceptual" aunque, más que debate, hubo un entusiasmo generalizado por parte de un grupo de académicos y organismos internacionales a partir de mediados de los años 1980 en Asia y una década después en América Latina, y una cuasi indiferencia a nivel de tomadores de decisión en los países. Esta última afirmación se basa en la cuarta parte del documento que apunta a la virtual ausencia de políticas y programas enfocados explícitamente al ERNA en cuatro países de la región, con sus fichas más detalladas en anexo, seguido de varias recomendaciones de corte más académico.

Se termina el documento relevando algunos temas que no han sido suficientemente investigados y cuyo desconocimiento podría llevar a políticas mal enfocadas.

En el resumen ejecutivo, al inicio del documento, además de enfatizar varios de los hallazgos y sugerencias de políticas que parecen especialmente importantes, se indaga sobre algunos elementos nuevos que se perciben en 2010 y que pueden influir en el curso del ERNA a futuro.

---

4) Ver Rodríguez y Meneses (2010) así como una versión anterior de Adrián Rodríguez, presentada en inglés en la Tercera Conferencia Global sobre Estadísticas agrícolas y de hogares rurales, Washington D.C., 24 y 25 de mayo, 2010.

5) Bolivia (2001 y 2007), Brazil (2001 y 2008), Chile (2000 y 2006), Costa Rica (2000 y 2008), Ecuador (2003 y 2008), Guatemala (2000 y 2006), Honduras (2001 y 2007), México (2000 y 2008), Panamá (2008), Paraguay (2000 y 2008), República Dominicana (2002 y 2008) y Uruguay (2008).

6) Fuente: Cálculos propios en base a CEPAL/CELADE (2005).



## 2. EL EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA EN CIFRAS: DATOS RECIENTES Y EVOLUCIÓN

La expresión “empleo rural no agrícola” (ERNA) ha sido utilizada con matices ligeramente diferentes en distintos foros y análisis. En este documento se utilizará como “la ocupación principal en actividades no agrícolas de residentes en zonas rurales”<sup>7</sup>, es decir, en cualquier rama de actividad excepto el sector primario agrícola, incluyendo en este último la ganadería, la silvicultura, la caza y, por lo general, la pesca. Se trata de actividades extremadamente heterogéneas, tanto en cuanto a la rama de actividad (en mayor o menor medida, hay residentes rurales que trabajan en casi todas las ramas), al tamaño de la empresa (desde microempresas unipersonales hasta empresas transnacionales con varios centenares de empleados a nivel local), como en cuanto a la inserción laboral (desde familiar no remunerado hasta empleador).<sup>8</sup>

Según las últimas proyecciones de CEPAL/CELADE (2005), la población rural de los 20 países que conforman América Latina ascendería en 2010 a 121.145 mil personas sobre una población total de 589.716 mil personas. En términos absolutos, la población rural de la región ha tenido una leve tendencia al aumento hasta 1990 y luego una leve tendencia a la disminución (-0,2% al año). Actualmente la población rural representa el 20,5% de la población total de la región. Los cuatro países cuyas políticas de fomento al ERNA se analizan más en detalle, se encuentran en distintas fases en cuanto a la evolución de su población rural: la población rural habría llegado a su tope alrededor del año 1995 en México, alrededor del año 2000 en Colombia, mientras que la población rural seguiría creciendo por lo menos hasta 2020 en Ecuador y en El Salvador. En 2010, la proporción de la población rural en la población total de Colombia, Ecuador, El Salvador y México se estimaba en respectivamente: 21,6%; 35,0%; 39,7%; y 21,9%.

En torno al año 2008, para el total de los 12 países analizados, el empleo rural ascendía a unos 44,4 millones de personas, de los cuales 44,8% en ERNA.<sup>9</sup> Más de la mitad (55,8%) de las mujeres económicamente activas trabajan en ERNA, pero en vista de la menor inserción femenina en el mercado de trabajo, en números absolutos, hay más hombres en ERNA. Mientras los jóvenes se distribuyen de manera más o menos igual entre empleo agrícola y no agrícola, hay una clara menor presencia de mayores de 50 años en el ERNA (ver cuadro 1 en anexo).

Llama la atención que la preponderancia del ERNA es mayor en los países de Centroamérica, el Caribe y México, mientras que los países del Cono Sur y los Países Andinos se encuentran por debajo del promedio de la región (ver gráfico 1 en anexo).

---

7) En la región, los censos de población -y por ende las encuestas de hogares- utilizan cinco definiciones amplias del término “rural” que se basan respectivamente en la población máxima de la localidad (alrededor de 2.000 personas por localidad en la mayoría de los países); en el número de viviendas contiguas (Perú); en definiciones legales (Brasil, Ecuador, Guatemala, Uruguay); en el hecho de encontrarse fuera de la denominada “cabecera municipal” (Colombia, República Dominicana, El Salvador, Paraguay) y en “características no rurales” (Costa Rica y Haití). Sólo Chile toma el empleo en consideración en su definición. Sólo dos países utilizan exactamente la misma definición y varios la han modificado a lo largo de los años. Para una discusión sobre posibles alternativas, ver Dirven y otros (2010).

8) Ver a Köbrich y Dirven (2007) para un análisis pormenorizado para América Latina en torno a 2002.

9) Según Hazell y Haggblade (1993, citados en Wiggins y Hazell, 2010), si se consideran también los pequeños pueblos que dependen fuertemente de su entorno rural para sus insumos y como mercados -pero que son considerados urbanos por las definiciones censales y, por ende, también en este documento- el porcentaje de “ERNA” aumentaría en un 10% a 15%. En cambio, Ney y Hoffmann (2007) citados en Jonasson y Helfand (2010, nota 4) no encontraron diferencias de importancia en cuanto al ERNA cuando usaron definiciones alternativas de “rural” para Brasil.

Entre 2000 y 2008, el número de ocupados rurales ha aumentado en nueve de los 10 países analizados, mientras en Guatemala bajó levemente, debido probablemente a la alta migración rural-urbana<sup>10</sup>. Este aumento del empleo rural se explica por dos fenómenos contrarios: una leve disminución del empleo rural agrícola<sup>11</sup> (-0,46% por año) y un aumento considerable del ERNA (+4,22% por año). La disminución del empleo rural agrícola a su vez, se explica por una disminución en cinco de los países analizados y un aumento en los otros cinco. En cambio, el ERNA ha tendido a crecer desde los años 1960 (Klein, 1992) y probablemente desde antes, aunque no existen datos para afirmarlo. Entre 2000 y 2008, aumentó en todos los países analizados (ver gráfico 2 en anexo).

A lo largo del periodo 2000-2008, el empleo rural femenino aumentó más que el masculino (respectivamente +15,6% y +5,7%), debido a un retroceso del empleo masculino en la agricultura (-4,7%) y un ligero aumento del empleo femenino en la agricultura (+2,3%), y un vigoroso aumento de ambos en ERNA (+27,7% para los hombres y +29,0% para las mujeres). No obstante, a nivel de países hay matices. En Honduras y Chile, por ejemplo, el empleo de mujeres rurales en la agricultura aumentó más que el ERNA de mujeres; en Bolivia, Brasil, Honduras y Paraguay, tres de los cuatro países con mayor crecimiento del ERNA (ver nuevamente el gráfico 1), el ERNA masculino aumentó más que el femenino; entre otros.

Para pasar del empleo de individuos a una caracterización del hogar al cual pertenecen, Rodríguez y Meneses (2010), sobre la base de un proyecto previo CEPAL/FAO (ref. Faiguenbaum, 2009), utilizaron la siguiente clasificación, la misma que se seguirá también en este documento. En todos los casos, se trata de hogares con residencia rural, según la definición censal de "rural" de cada país.

- Hogar agrícola: todos los miembros ocupados del hogar tienen su empleo principal en el sector agrícola;
- Hogar no agrícola: todos los miembros ocupados del hogar tienen su empleo principal en alguna rama de ocupación no agrícola (comercio, manufactura, construcción, transporte, enseñanza, etc.);
- Hogar multiactivo: algunos miembros ocupados del hogar tienen su actividad principal en la agricultura y otros en alguna rama de ocupación no agrícola;
- Hogar inactivo<sup>12</sup>: ningún miembro del hogar tiene empleo.

En seis de los 12 países analizados, los hogares no agrícolas junto con los hogares multiactivos representan más de la mitad de los hogares rurales, mientras en tres países (Bolivia, Ecuador y Uruguay) son los hogares agrícolas los que representan más de la mitad de los hogares. A su vez, en la mitad de los países más del 10% de los hogares rurales no tiene ningún miembro del hogar ocupado<sup>13</sup> y, se supone, por tanto, que depende de transferencias, públicas o privadas o, posiblemente también, de sus ahorros o rentas (ver gráfico 3 en anexo).

10) Según Rodríguez y Busso (2009), el aumento de la población urbana debido a la tasa neta de migración rural-urbana en Guatemala fue de casi 60% entre 1990 y 2000.

11) Se explicita acá que se trata de empleo en la agricultura de residentes rurales (o empleo rural agrícola, ERA) para diferenciarlo del empleo agrícola total y de la cantidad no menor de residentes urbanos que tienen como ocupación principal a la agricultura (un 22% del empleo agrícola total como promedio para la región).

12) Faiguenbaum (2009) y Rodríguez y Meneses (2010) lo llaman "hogar dependiente de transferencias"

13) Hay que recordar acá que la pregunta es si: "Trabajó por lo menos una hora en la semana anterior al día de la Encuesta" y que, en las áreas rurales en particular, por la alta estacionalidad de las actividades agrícolas, turísticas y las eslabonadas, la respuesta es muy sensible al momento del año en que se hace la Encuesta.

Como el foco del proyecto está en la erradicación de la pobreza rural y el foco de este trabajo en el ERNA, a continuación se analiza el cruce entre ambos sobre la base de la línea de pobreza de cada país<sup>14</sup>. De los 12 países analizados, sólo en Uruguay el porcentaje de hogares rurales no agrícolas pobres es mayor que el porcentaje del total de hogares rurales pobres. En todos los demás países es menor, en la mayoría de los casos sustancialmente menor. Esto implica que hay otras categorías de hogares –esencialmente los agrícolas– cuyos índices de pobreza son mucho mayores. En los hogares que combinan ocupados agrícolas con no agrícolas, el panorama es mucho más diverso: en dos países (Honduras y Bolivia) superan el porcentaje del total de hogares rurales en pobreza; en tres países (Paraguay, Guatemala y México) superan el porcentaje de hogares no agrícolas en pobreza, y en los demás países el porcentaje de hogares multiactivos pobres es inferior que en ambas categorías (ver gráfico 4 en anexo).

Llama la atención la enorme proporción y, por ende, dependencia, de las transferencias en los ingresos totales de los hogares rurales, tanto pobres como no pobres con la posibilidad de que muchos de los no pobres serían pobres sin estas transferencias públicas o privadas (ver gráfico 5 en anexo).

### 3. EL DEBATE CONCEPTUAL

*“The rural non-farm economy is a strange animal: ‘neither fish nor fowl’”, (La economía rural no agrícola es un animal extraño, ni ave ni pescado; Frank Ellis, 2008, p. 763)*

#### 3.1. Las voces disidentes

Ellis (2008) considera a los estudiosos del ERNA como un club –bastante pequeño y cerrado por lo demás– de convencidos de que el ERNA es un sector de transformación y transformador a la vez que intermedia entre el crecimiento agrícola y la naciente urbanización e industrialización. Termina su revisión del libro de Haggblade, Hazell y Reardon, Eds. (2007) con una referencia a Saith (1992)<sup>15</sup> que consideraba al ERNA como un conjunto de microempresas de una existencia y duración tan efímera que no podían servir de mucho en las apuestas para el crecimiento. De la revisión bibliográfica, sólo Ellis y Saith son escépticos en cuanto al papel positivo del ERNA.

#### 3.2. La génesis del “Club de ERNA” en la región

Cuando Klein (1992) mostró que, en torno a 1980, el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no era la agricultura y que esta diversificación del empleo rural era un fenómeno creciente, sacudió profundamente al pensamiento imperante sobre la economía y la sociología rural. El trabajo de Klein fue paralelo a una serie de investigaciones sobre otros continentes. En 1998, el International Food Policy Institute (IFPRI) organizó un taller internacional con un grupo pequeño de

14) Para mayores detalles, ver “Método utilizado para la medición de la pobreza” en CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina – 2009*, Santiago de Chile, recuadro I.1.

15) Saith, Ashwani (1992): *The rural non-farm economy: processes and policies*, OIT, Ginebra.

investigadores sobre el así llamado RNFE (*rural non-farm employment*)<sup>16</sup> y temas afines (microempresas rurales, agroindustrias, geografía económica)<sup>17</sup>.

Lo anterior llevó a una serie de trabajos, talleres y seminarios en América Latina sobre el ERNA y el IRNA (ingresos rurales no agrícolas), publicados en parte en el número especial del *World Development* (2001), que luego fue traducido al español (CEPAL/BID/FAO/RIMISP (2004). De allí derivó también un mayor énfasis en el “territorio”. Uno de los trabajos de referencia al respecto es el de Schejtman y Berdegú (2003) que fue presentado este mismo año al Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural.<sup>18</sup> En esta visión territorial se tomaron elementos de las escuelas de pensamiento sobre planificación regional y desarrollo local, las de desarrollo de aglomeraciones productivas (*clusters*), regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*). Y todo lo anterior llevó a una cierta efervescencia en torno a la “nueva ruralidad”<sup>19</sup>.

Paralelamente, la OCDE avanzó en una mayor conceptualización de lo que entiende por “rural” (ver e.o. OCDE, 1996). En América Latina hubo trabajos que partieron desde la academia para redimensionar lo “rural” sobre la base de definiciones más acordes a la realidad o tomando un único criterio parejo<sup>20</sup>, incluyendo el trabajo encomendado a Chomitz y otros (2004) para el documento: “Más allá de la ciudad...” del Banco Mundial (2005). Este estudio concluyó que al utilizar la definición de “rural” de la OCDE, el peso de la población “rural” en la población total de la región es de 42%, duplicando la sumatoria de las distintas definiciones censales de la región. En algunos países (Uruguay, Chile), la diferencia entre la población “rural” según uno y otro criterio es de tres o más veces.

### 3.3. Las características del desarrollo rural

El mercado laboral rural se enmarca en las características de las áreas rurales y de la agricultura. Entre otros: el sector agrícola es excepcional por su gran necesidad de tierra y se organiza en manchas concéntricas con las actividades de mayor valor agregado e intensidad de explotación cerca de las ciudades (von Thünen, 1826); las ventajas comparativas de una abundancia relativa de recursos naturales inmóviles definen el papel económico de las áreas rurales; las dificultades en los flujos de personas, bienes e información por las distancias de los asentamientos entre sí y entre estos y las ciudades, magnificados por obstáculos como ríos y montañas; la alta incidencia de pobreza como una característica y también una consecuencia de lo anterior, entre otros, por el menor acceso a capital (financiero, físico, humano y, posiblemente, social) y, por ende, los menores niveles de productividad laboral; los mayores costos de transporte y de transacción; la falta de masa crítica y pocas posibilidades de especialización, de economías de escala y de aglomeración (Wiggins y Proctor, 2001).

16) Después también utilizado como *rural non-farm economy*, mientras Jonasson y Helfand (2010) usan el término menos ambiguo de *rural non-agricultural employment* (RNAE), idéntico a ERNA.

17) Este seminario estuvo a la base del libro editado por Haggblade, Hazell y Reardon (2007)

18) El Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural se reunió por primera vez en Washington en 1998. Fue conformado oficialmente en 2000 por FAO, IICA, FIDA, CEPAL, BID, Banco Mundial y GTZ; luego en 2002 se adhirió US-AID y en 2006 AECID.

19) Ver, entre otros, los seminarios internacionales impulsados por Edelmira Perez de la Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, y las publicaciones respectivas.

20) Pionero en estos esfuerzos fue José Eli da Veiga quien redibujó el mapa del “Brasil rural”, aplicando el criterio de 80 habitantes/km\_ a nivel municipal como punto divisorio entre “rural” y “urbano” (la OCDE utiliza 150 habitantes/km\_ como umbral).

Mientras están aislados, los pueblos rurales son diversificados, teniendo que proveer bienes y servicios para el consumo local. Pero a medida que aumenta la conectividad, disminuye la diversificación y aumentan las “importaciones” y también las “exportaciones”, incluyendo los servicios turísticos y habitacionales. Más allá de las actividades primarias y de primera transformación de éstas, el énfasis de su desarrollo se centrará en los bienes y servicios “intransables” (restaurantes, iglesias, reparaciones menores, escuelas, puestos de salud) (Wiggins y Proctor, 2001).

Sobre las decisiones de los hogares en cuanto al lugar de residencia sigue abierta la pregunta de por qué hay una tendencia creciente a que personas ocupadas en la agricultura tengan su residencia en zonas consideradas urbanas, cuando al mismo tiempo, hay una tendencia al aumento de ocupaciones no agrícolas de personas con residencia rural. Las conclusiones del Proyecto Rurubano<sup>21</sup> explican parcialmente la tendencia a la residencia rural de ocupados no agrícolas.

Por otra parte, la residencia urbana de los asalariados agrícolas se puede explicar por factores de: herencia (no heredaron aún las tierras ni la casa de sus padres, u otro familiar se quedó con ellas; ver Dirven, 2002); menores costos de transacción y *pooling* de transporte para trabajos temporales; mayor acceso a servicios (incluyendo infraestructura vial); subsidios a la vivienda urbana; etc.; o simplemente preferencia. En cambio, las razones por las cuales hay un número no menor y aparentemente creciente de agricultores por cuenta propia que tienen su residencia en una zona urbana son menos evidentes, aunque seguramente parte de los motivos anteriores también pueden valer para ellos<sup>22</sup>.

Los jóvenes y los de mediana edad, y más marcadamente las mujeres, tienden a tener su residencia cerca de los ejes viales y pueblos o ciudades más dinámicos, mientras los mayores están más dispersos en el territorio. Aunque se desconoce si es un factor explicativo, coincide con las características de los que trabajan en mayor medida en ERNA.

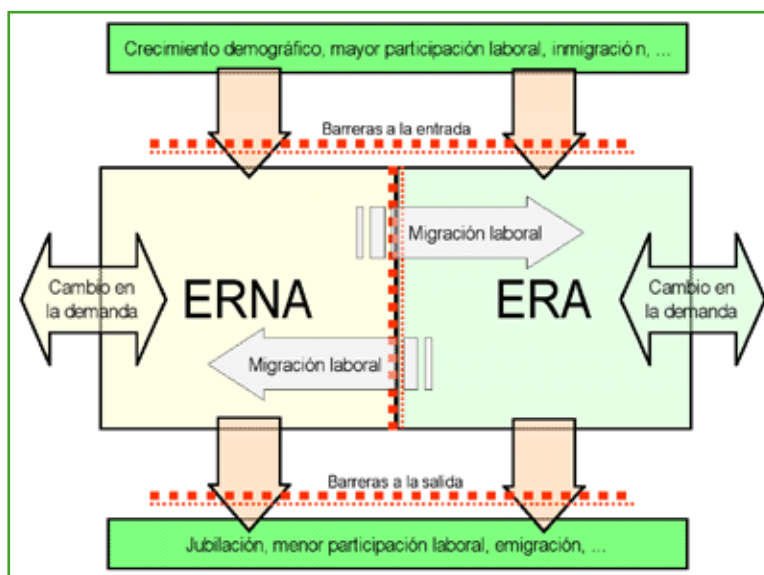
Existen diferentes fuerzas, opciones y barreras que impactan sobre el mercado laboral rural. Más allá de las opciones de localización de la residencia, hay barreras importantes para pasar de la agricultura al ERNA y vice-versa, que tienen que ver con los activos y que se reflejan en las cifras promedias de educación, edad, ingresos, sexo, ubicación geográfica, etc. El esquema 1 ayuda a visualizar las distintas fuerzas, opciones y barreras que impactan sobre el mercado laboral y sobre las decisiones de los hogares y de sus integrantes.

La fuerte estacionalidad del mercado laboral agrícola también influye en el ERNA, tanto por el lado del consumo de los hogares como por el de los insumos y servicios para la producción. El turismo también suele tener fuertes oscilaciones durante el año. Otros ERNA son más estables a lo largo del año y, en conjunto, el ERNA tiende a tener una influencia estabilizadora sobre el empleo y los ingresos rurales.

21) Proyecto Rurubano del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas, UNICAMP, Brasil, dirigido en su momento por José Graziano da Silva.

22) En Chile, según la Encuesta de Hogares de 2006, se trataría del 22% de productores por cuenta propia y sus familiares no remunerados (Echeñique, 2010).

Esquema 1: Dinámicas del empleo rural: entradas, salidas y barreras



Fuente: Köbrich y Dirven (2007).

### 3.4. Las decisiones de las personas y de los hogares en cuanto a empleo y ocio

Aunque algunos hogares rurales no agrícolas pueden ser descendientes de varias generaciones de ocupados en ERNA, los modelos de hogares rurales encontrados en la literatura parten del hogar agrícola y su función de producción o de utilidad para explicar su diversificación en actividades no agrícolas. Esto no obstante el hecho que, por lo general, los hogares rurales tienden más bien a la especialización (o todos los ocupados tienen su empleo principal en la agricultura o todos en el ERNA). También se observa que los hogares con un historial de empresariado son más proclives a establecer nuevas empresas (Banco Mundial, 2006).

En un modelo de hogar agrícola con mercados perfectos, asignar tiempo de miembros del hogar al ERNA o recibir ingresos gracias a transferencias no debiera influir en la producción. Así, si un miembro del hogar decide trabajar en ERNA (o migrar, o formar otro hogar), el hogar agrícola emisor debiera poder contratar un sustituto y no disminuir el tiempo de ocio de los restantes miembros del hogar o ser obligado a reducir la producción o a cambiar cultivos o faenas agropecuarias menos intensivas en trabajo. A su vez, si la producción y el consumo son separables (mercados perfectos), los ingresos del ERNA o las transferencias desplazarían la restricción presupuestaria del hogar hacia afuera, lo que debiera afectar al consumo pero no a la producción. Si los mercados no funcionan perfectamente, el ERNA puede relajar las restricciones financieras y de riesgo y así influir en las decisiones de producción y en la productividad de los activos fijos (agrícolas o no agrícolas) del hogar, desplazando la frontera de producción hacia afuera (Taylor y López-Feldman, 2010:23).

23) El texto de Taylor y López-Feldman (2010, p. 69) se refiere a la migración, pero nos pareció igualmente aplicable a un miembro del hogar que se inserta en el ERNA.

Si el asalariado no es un sustituto perfecto para el trabajo de los miembros del hogar (por ejemplo, debido a costos de monitoreo)<sup>24</sup>, o si hay costos de transacción en el mercado laboral, entonces el tamaño del hogar podría influenciar el uso de su fuerza laboral. En consecuencia, los hogares con mayor número de integrantes en condiciones de trabajar podrían tener una ventaja para hacerlo fuera del predio (Jonasson, 2009). De hecho, Ruben y van den Berg (2001) concluyen que en Honduras los hogares suelen primero cubrir las necesidades de trabajo en el predio y sólo después considerar otras opciones. El razución puede también ser hecho al revés, en el sentido de que los “supernumerarios” del hogar tienen que buscar otras opciones<sup>25</sup>.

Efectivamente, los hogares multiactivos tienen en promedio más integrantes que los demás, mientras que las diferencias en número de integrantes entre los hogares agrícolas y no agrícolas no son tan claras. Por otra parte, si la agricultura requiere de gerencia o supervisión, el jefe de hogar podría ser menos inclinado a tomar un trabajo fuera del predio familiar (Jonasson, 2009).

### 3.5. La especialización de los hogares

En los países desarrollados ha habido una tendencia al aumento del trabajo parcial en la propia finca en combinación con ERNA y a la correlación positiva entre la oferta de trabajo de marido y mujer fuera de la finca<sup>26</sup>. En América Latina, las Encuestas de Hogar no suelen tener el detalle suficiente sobre empleos secundarios u horas trabajadas para hacer este tipo de análisis.

En cuanto al empleo principal, llama la atención que los hogares rurales multiactivos son relativamente poco numerosos (ver nuevamente el gráfico 3), incluso mirado desde el punto de vista de los ingresos (Jonasson y Helfand, 2010, para Brasil<sup>27</sup>). Posiblemente esto se explica por las mismas razones de correlación positiva encontrada por Huffman y Lange (1989) así como: ventajas de especialización; *mix* específico de activos (tierra, capital, educación, habilidades, capital social); motores de dinamismo local; factores de localización y distancia; aprendizaje previo hecho por otro miembro del hogar; actividades por cuenta propia compartidas; un posible costo compartido en el traslado (Kimhi, 2003); etc.; y la emigración, con lo cual la persona que se “diversificó” ya no es parte del hogar emisor.

Por otra parte, en México -por ejemplo- sólo un 49% de los hogares rurales tenían tierras (ejidales y privadas) en 2002 (Taylor y López-Feldman, 2010). Esto implica que 51% de los hogares no tiene opción, sino trabajar como asalariado agrícola o en alguna actividad no agrícola, en la localidad o fuera de ella. Los integrantes de los hogares con tierras pueden -como opciones adicionales- trabajar a cuenta propia, como familiar no remunerado o como empleador en su propio predio. Esto puede ser una de las razones por las cuales en México el ERNA es tan alto (62,8%). En cambio en Chile, es el empleo asalariado agrícola

24) También se debe contemplar la posibilidad de que el trabajo familiar es a veces más difícil de controlar que el trabajo asalariado. Ello no implica que los costos de monitoreo sean mayores, sino que la productividad puede ser menor y sin muchas posibilidades de intervención por parte del jefe de hogar salvo a un costo emocional y familiar alto (ver p.ej. Dirven, 2003).

25) Ver e.o. a Schejtman (1980) para un tratamiento exhaustivo sobre la racionalidad campesina en la asignación del trabajo familiar y sobre el punto a partir del cual un miembro adicional no puede ser sostenido por la economía familiar.

26) E.o.: Huffman y Lange (1989) para Estados Unidos, mientras Kimhi (2003), para Israel, concluye que el número de hijos adultos aumenta la oferta de trabajo de los padres en ERNA y disminuye su participación laboral en la finca. A su vez, esto podría estar relacionado con los cambios de productividad del trabajo a lo largo del ciclo de vida que, según el tipo de actividad, tiene lugar en momentos distintos (ver e.o. Dirven, 2002, capítulo I).

27) En su análisis consideran como hogares especializados a los cuyos ingresos autónomos provienen por 90% o más de respectivamente la agricultura o el ERNA, y a hogares mixtos a todos los demás.

el que absorbe gran parte de los residentes rurales sin tierras o con insuficientes tierras para dar empleo a todos los miembros del hogar<sup>28</sup>.

En Brasil, en promedio, los ingresos provenientes del ERNA son 25% mayores que el promedio de los ingresos agrícolas, pero cuando Jonasson y Helfand (2010) dividen a los que trabajan en ERNA entre los que ganan más y los que ganan menos que el promedio agrícola, sólo el 53% de los ocupados en ERNA pertenecen al primer grupo.

### 3.6. El efecto de las distancias y de la dispersión

La relación entre la localización geográfica de la residencia del hogar y el ERNA ya fue atisbada y analizada por varios autores<sup>29</sup> y, más recientemente y con mucho mayor nivel de detalle, por Jonasson y Helfand (2010).

En general, en América Latina, el ERNA parece hallarse estrechamente relacionado con la localización de la residencia con respecto a mercados de cierto tamaño (en número de habitantes y poder de compra). El acceso a buenos caminos y medios de transporte a precios razonables en relación a los salarios o las transacciones habituales son particularmente importantes para participar en mercados laborales o de bienes y de servicios en localidades más allá de la localidad de residencia. Así, por ejemplo, de Janvry y Sadoulet (2002)<sup>30</sup> encontraron que la proximidad a centros urbanos de 250.000 o más habitantes, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre las zonas rurales y urbanas tenían un fuerte poder explicativo sobre el crecimiento del empleo en la manufactura y los servicios en municipios rurales y semiurbanos (de 15 mil habitantes o menos) en México.

En cambio, Lanjouw (2001) concluye que en el caso del ERNA de mayor productividad en El Salvador -país pequeño con alta densidad poblacional-, la distancia no parecía tener mucha importancia. A su vez, Renkow (1998) y varios otros autores advierten que la construcción de caminos es una medida de doble filo, ya que mejora la movilidad en ambos sentidos y, por ende, constituye una amenaza para las manufacturas y servicios locales pre-existentes (equivalente a la fase 3 de Start (2001) la que se explica más adelante).

Mientras las áreas rurales albergan pequeños comercios, servicios de reparaciones básicas a equipamiento y empresas de insumos agrícolas, otros servicios como escuelas primarias y secundarias, servicios de atención a la salud, servicios personales como peluqueros, servicios de transporte, molienda, etc., tienden a localizarse en pequeños pueblos o ciudades (Wiggins y Hazell, 2010), considerados urbanos según las definiciones censales de los países de la región. Los servicios administrativos y municipales también tienden a estar localizados sólo en la cabecera municipal, a veces situada a grandes distancias de localidades rurales (hay instancias en la región donde estas distancias son de 400 km o más).

---

28) Así, según el Censo Agropecuario de Chile, en promedio hay 2,7 personas mayores de 15 años en los hogares con predio agrícola, pero sólo 30% de los mayores de 15 años trabajan de forma permanente en el predio. De las 325,2 mil personas mayores a 15 años que no se dedican a tiempo completo al trabajo predial, unas 52 mil son asalariados, 22 mil desarrollan actividades independientes fuera de la explotación, y 4,3 mil tienen actividades independientes no agropecuarias dentro la explotación. Los 246,9 mil restantes declaran dedicarse a los quehaceres del hogar, ser estudiantes, jubilados o pensionados, o estar buscando trabajo (ODEPA/Agroqualitas, 2009).

29) Ver e.o. de Janvry y Sadoulet, 2001; Coral y Reardon, 2001; Ferreira y Lanjouw, 2001; Dirven, 2004.

30) de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2002): "El desarrollo rural con una visión territorial", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA, citados por Schejtman y Berdegú (2003).



A su vez, Haggblade, Hazell y Reardon (2007), Ferreira y Lanjouw (2001) y otros autores concluyen que las economías de los pueblos más pequeños están generalmente más directamente relacionadas con la economía rural que con las economías de zonas urbanas más importantes. Wiggins (2003) además sostiene que, salvo raras excepciones, los bienes y servicios producidos por el ERNA provienen de materias primas locales y se venden localmente. En consecuencia, en la cadena de oferta a menudo intervienen no más de dos o tres actores que generalmente viven en la misma localidad, se conocen bien y comercian cara a cara. Por otra parte, mayores posibilidades de traslado diario (*commuting*) ofrecen nuevas oportunidades de trabajo que pueden tener solo pocos encadenamientos con la agricultura o la base económica de la economía rural (Wiggins y Hazell, 2010).

Cabe señalar que la densidad del asentamiento generalmente guarda relación directa con su proximidad a las ciudades y la riqueza natural de la zona (Wiggins y Proctor, 2001) y que si una proporción importante del ERNA está eslabonada con la agricultura, el efecto de la “distancia” en la agricultura (tipo de productos y modo de producción) también influirá en el ERNA.

También hay otras “distancias” que influyen en los costos de transacción de los bienes y servicios, incluyendo al empleo. Primi (2002) resumió en “distancia cultural” las diferencias de idioma, lógica, ideas, convicciones y valores entre los distintos hogares, grupos sociales y localidades; Andersen (2003) habla de “distancias administrativas”; y CEPAL (2005, capítulo IV) de los costos de transacción para implementar y participar en proyectos y programas. Primi (2002) concluye que como las “distancias” aumentan las asimetrías de información, los pobres y las personas que viven aisladas —que de por sí tienen pocas alternativas en cuanto a dónde, con quién y a qué precio comerciar— participarán en peores condiciones en los diversos mercados.

En suma, los distintos tipos de “distancias” desempeñan un papel esencial en las potencialidades y, por ende, en las decisiones sobre ofrecer o utilizar recursos laborales o hacer una inversión en ERNA –en vez de en la agricultura o migrar-. Los ingresos mensuales per cápita suelen disminuir cuando se pasa de las zonas urbanas a las zonas rurales, y entre estas últimas, desde las zonas de actividades múltiples a las más especializadas en la agricultura. También hay diferencias pronunciadas entre macrozonas. Esto se observa tanto para los hogares que dependen exclusivamente de la agricultura como para aquellos que dependen de actividades múltiples o sólo del ERNA<sup>31</sup>.

Por último, Jonasson y Helfand (2010) son enfáticos en afirmar que analizar el ERNA sin considerar factores de distancia oculta una parte explicativa importante.

### 3.7. Factores “Push” y “Pull”

#### a) La parte “Pull”

En zonas de rápido crecimiento de la productividad agrícola, la conformación y el tipo de crecimiento del ERNA serán muy distintos a los de zonas rurales más bien estancadas (Wiggins y Hazell, 2010). Haggblade, Hazell y Reardon, Eds (2007)<sup>32</sup> mencionan que, en la región, cuando la agricultura crece con 1, el ERNA crece entre 0,3 y 0,5 gracias a los encadenamientos entre ambos. En Asia, los efectos son mayores, lo que se puede explicar por la importancia América Latina de grandes explotaciones modernas que dependen fuertemente de insumos y servicios “importados”, y por la menor densidad de población.

31) Ver e.o. Reardon, Berdegú y Escobar (2001), Jonasson y Helfand (2010) y Jonasson (2009).

32) Citados en Wiggins y Hazell (2010, p. 8)

Los bienes y servicios transables –aquellos producidos en alguna economía local, regional o nacional que tienen sus mayores mercados fuera de ella- juegan un papel esencial en el nivel de producción e ingresos en la economía en cuestión, sobre todo cuando se trata de economías pequeñas. Por lo general, el precio de los transables es independiente de la cantidad producida localmente y el aumento de su producción está determinado esencialmente por restricciones de oferta. Su producción, por lo tanto, funciona como un motor poderoso de crecimiento económico y, a su vez, genera demanda adicional para bienes y servicios locales no-transables.

Los hogares más ricos tienen mayor probabilidad de tener los activos necesarios (esencialmente capital de inicio o educación y también capital social) para que el ERNA sea una actividad rentable o de buenos salarios. Esto le da incentivos “pull” para incursionar en ERNA o aumentar su proporción.

Las tecnologías de información y comunicaciones están teniendo un impacto importante en las áreas rurales; en particular, las transmisiones de información sobre precios y otras condiciones de mercado, aunque por ahora, son más bien los jóvenes y los que trabajan en ERNA los que utilizan computadoras e internet, y muchas áreas rurales dispersas aún no tienen conexión. La expansión de TIC abre oportunidades de reubicación de servicios y manufacturas hacia las zonas rurales aunque las zonas peri-urbanas o muy bien conectadas podrían beneficiarse más, tanto por temas de infraestructura y de mercado, como porque varios trabajos requieren periódicamente de encuentros cara a cara (Wiggins y Hazell, 2010).

#### **b) La parte “Push”**

Un crecimiento lento en la agricultura conlleva un crecimiento anémico de la demanda de los consumidores, requerimientos limitados de insumos, de procesamiento agroindustrial y de servicios de transporte, lo que desemboca en ingresos y salarios estancados (Wiggins y Hazell, 2010). No obstante, una agricultura en pleno boom tampoco necesariamente aumenta los ingresos de la mayoría de los habitantes rurales, tanto agrícolas como no-agrícolas<sup>33</sup>, ya que depende de los requerimientos y encadenamientos o redes de abastecimiento que tienen o crean los distintos tipos de empresas, y de la distribución de ganancias a lo largo de la cadena.

En la medida que los pobres son “empujados” a ocuparse en ERNA como opción de último recurso para obtener ingresos u obtener recursos adicionales a los bajos ingresos agrícolas, uno podría esperar una relación negativa entre riqueza y ERNA (Jonasson, 2009). Como se explica más abajo, por lo general, se encuentra una relación en U cuya parte inferior probablemente divide entre el ERNA de menores y de mayores ingresos<sup>34</sup>.

La manufactura familiar intensiva en trabajo (los así llamados *Z-goods* por Hymer y Resnick, 1969<sup>35</sup>) típicamente declina con la globalización y la liberalización de mercados, así como con una mejor infraestructura de transporte, ya que remueven varias barreras, “desprotegiendo” al ERNA. La transición puede resultar muy abrupta para muchas actividades tradicionales que no logran competir con productos de mayor calidad producidos en masa, y puede llevar a una pérdida significativa de empleos en este tipo de ERNA. Como suelen ser los hogares pobres y las mujeres, los que trabajan en ERNA de baja

33) FAO (2009): *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural – Estudio de ocho casos*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

34) Aunque en Perú, el número de horas dedicadas por el hogar al ERNA parece aumentar sistemáticamente con los quintiles (21,6% de las horas semanales en el primer quintil y 35,5% en el quintil más rico) (Jonasson, 2009, cuadro 5) y, por ende, serían los factores *pull* los que dominarían.

35) Hymer, Stephen and Resnick, Stephen (1969): “A Model of an Agrarian Economy with Nonagricultural Activities”, *American Economic Review* Vol. 59 No 4.

inversión y baja productividad, son ellos los que tienden a enfrentar las mayores dificultades de ajuste ante la “desprotección” (Wiggins y Hazell, 2010).

### 3.8. El clima de inversión y los encadenamientos hacia el ERNA

El Banco Mundial (2006) define el clima de inversión como las condiciones políticas, administrativas, económicas y de infraestructura para que los potenciales inversores privados obtengan un retorno razonable a sus inversiones. Considera que mejorar el clima para las inversiones es uno de los pilares estratégicos para reducir la pobreza rural.

En sus análisis, el Banco Mundial (2006) concluye que el orden de importancia que los agentes asignan a diferentes elementos y restricciones para la atracción de inversión y para el desarrollo empresarial es sumamente diferente entre el nivel rural y el urbano. Implícitamente, el estudio arroja que el clima empresarial es de mayor riesgo en las áreas rurales. Esto tiene que ver con que, por ejemplo, los caminos no siempre son transitables todo el año, la corriente eléctrica –cuando la hay- tiene mayores fluctuaciones y cortes, pero también tiene que ver con mayores niveles de abuso de poder o corrupción, hurtos e incluso criminalidad, y menor fiscalización, lo que lleva a un clima de alta desconfianza –contrariamente a la intuición o los escritos sobre capital social en el campo-. Sorprendentemente –y contrario al estudio de OSIPTEL-FITEL (1996)<sup>36</sup>- no encontró grandes diferencias por tamaño de localidad rural.

En cuanto a encadenamientos, Johnson y Kilby (1975) se refieren esencialmente a los multiplicadores de consumo de los agricultores y de la producción agrícola. Lo mismo hacen los autores sobre el crecimiento en base a encadenamientos regionales<sup>37</sup> (la mayoría de los cuales son los mismos que los del “Club de ERNA”) se refieren esencialmente a los multiplicadores de consumo de los agricultores y de la producción agrícola. Los multiplicadores locales son generalmente menores cuando los “motores de desarrollo” tanto agrícolas como no-agrícolas (como la minería o el turismo) son más modernos, porque las habilidades e insumos requeridos no están disponibles en la economía local o las redes de proveedores son externas.

Como ya se mencionó, a medida que las barreras protectoras de la falta de infraestructura y fallas de mercado caen con el desarrollo, el costo de importaciones urbanas también cae. Por otra parte, con el aumento del poder de compra de los residentes rurales, sus preferencias, por lo general, se orientan hacia productos y servicios más modernos y urbanos, y se producen escurrimientos (*leakages*) en la economía rural. A medida que los encadenamientos rural-urbanos mejoran, las comunidades rurales se vuelven crecientemente multi-espacial y también dependen cada vez más de mercados laborales urbanos, transferencias urbanas, comercio urbano y redes sociales urbanas.

También hay empresas que buscan localizarse en áreas rurales por las condiciones de empleo y terreno más baratos o exigencias medioambientales más laxas. A medida que la urbanización prosigue, los mismos factores que llevaron a las economías de escala y de aglomeración llevan a congestión y aumento de costos, y las industrias se trasladan fuera de las ciudades, en las zonas periféricas y a lo largo de los principales corredores de transporte hacia las ciudades.

36) El estudio de OSIPTEL-FITEL (1996) mostró grandes diferencias en las opiniones sobre las necesidades y prioridades en cuanto a infraestructura y servicios según el tamaño (poblacional) de la localidad rural y su distancia hacia un pueblo o ciudad de cierta importancia (fuertemente correlacionado a su vez con las posibilidades de acceso a los servicios básicos como electricidad, telecomunicaciones, agua potable, etc.).

37) *Regional growth linkages school of thought*

La producción flexible y el reemplazo de las economías de escala por economías de ámbito (*economies of scope*) llevan a la externalización de la producción hacia unidades de producción flexibles y de bajo costo. La mayoría de las veces, esto implica empresas pequeñas, descentralizadas y subcontratadas, o fuerza de trabajo informal. Esta vez, la empresa rural complementa a los centros urbanos en vez de competir con ellos.

Más allá de los encadenamientos productivos y de consumo, hay otros encadenamientos intersectoriales en la economía rural, tal vez menos directos y obvios a primera vista, pero igualmente importantes. Entre ellos están los encadenamientos con: el capital financiero que permite al capital localmente acumulado a ser reinvertido en la localidad; el capital humano que permite aplicar en la localidad conocimientos y habilidades adquiridos en otras actividades o lugares; el mercado de trabajo y sus influencias a través del salario de reserva de los agricultores por cuenta propia con excedentes de mano de obra, dispuestos a trabajar por bajos salarios porque su costo de vida está parcialmente cubierto por la producción predial<sup>38</sup>; las redes de capital social y el desarrollo de redes comerciales y empresariales en un sector que pueden tener efectos positivos sobre los demás sectores del ERNA; las inversiones en electricidad, agua potable y riego, comunicaciones y transporte y sus efectos sobre el crecimiento de la mayor parte de la agricultura y del ERNA, aunque la inversión vial puede tener efectos contraproducentes para parte del ERNA, como ya se vió. Así mismo, mejoramientos en la nutrición pueden tener grandes efectos en la productividad laboral (Start, 2001).

Los flujos de inversión y el comercio siguen rutas diversas basadas en las relaciones étnicas, históricas, familiares, de amistades o de afinidades fuera de la localidad, región o país. Estas estructuras sociales y redes a su vez modulan los factores económicos y crean desarrollos muy distintos de ERNA, específicos espacialmente, temporalmente y según condiciones socio-económicas (Start, 2001).

### 3.9. Las transferencias y el ERNA

Tanto las transferencias públicas como las privadas pueden cambiar las decisiones de los hogares frente al uso de sus activos y sus opciones de trabajo. En vista de que más horas de trabajo por lo general no generan un bienestar adicional, excepto por el mayor ingreso generado, las transferencias, al aumentar los ingresos, debieran reducir el incentivo por trabajar. Este efecto es especialmente fuerte sobre el empleo por cuenta propia y menos notable en el empleo asalariado, por ser menos flexible.

Las transferencias condicionadas muchas veces implican actividades que requieren de mucho tiempo, como acudir a la escuela por ejemplo y, por lo tanto, pueden tener impactos directos sobre la asignación de recursos al trabajo (Davis, Carletto y Winters, 2010, y Gondim Teixeira, 2009). Hasta la fecha, se ha analizado los efectos de las transferencias condicionadas sobre: la prolongación de la escolaridad, el trabajo infantil, la salud, los gastos en bienes de consumo y alimentos, las inversiones productivas, etc.,

---

38) En el mercado de trabajo, los ingresos dependen del salario vigente, mientras que para los ocupados por cuenta propia el abanico de factores que determinan los ingresos es mucho mayor. En combinación con otros activos productivos, el empleo por cuenta propia puede generar mayores ingresos que el ingreso salarial. Sin embargo, sin estos activos, el empleo por cuenta propia puede bien ser el resultado de desempleo o de dificultades para entrar al mercado laboral y, por lo tanto, resultar en ingresos menores que el ingreso salarial (Jonasson, 2009). Esto está demostrado en Valdés y otros (2010) para varios países de la región. A su vez, la separación entre "cuenta propia" y "asalariado" no siempre es obvia. Para considerar a alguien como "cuenta propia" Start (2001) y Wiggins (2003) enfatizan el grado en que el trabajador tiene control sobre los activos productivos usados en la actividad y corre con el riesgo financiero de la actividad.

de los hogares receptores, pero no sobre el mercado de trabajo local con relación al influjo masivo de recién egresados con mayores niveles de educación<sup>39</sup>. Se retomará este tema en la parte final sobre “agujeros en el conocimiento”.

Los efectos de las transferencias sobre las inversiones productivas han sido estudiados en la agricultura, con hallazgos diferentes según el país o localidad. En la mayoría de los casos las inversiones han sido limitadas llevando a Davis, Carletto y Winters (2010) a concluir que no hay evidencias de efectos cumulativos de transferencias pasadas sobre el consumo. Es posible que este hallazgo se explique parcialmente por el plazo considerado en su análisis. En efecto, en México, el resultado de las transferencias se haría notar en las decisiones de inversión productiva y, por ende, en el *mix*, modo y productividad de producción sólo después de un año o más y con un efecto creciente en el tiempo (Taylor y López-Feldman, 2010).

Una conclusión importante de Taylor y López-Feldman (2010) es que los hogares rurales de México con por lo menos un emigrante en Estados Unidos tienen ingresos per cápita provenientes de ERNA sustancialmente mayores (el doble) que los demás, además de mayores transferencias, tanto del extranjero como también gubernamentales, más ingresos por ganadería y una pequeña diferencia favorable respecto a los ingresos agrícolas.

### 3.10. Los retornos a la educación y la disminución de riesgos

De los 12 países de la región analizados, todos sin excepciones, muestran que el promedio de años de educación alcanzada por los que tienen como primera ocupación el ERNA es de dos a tres años más que los ocupados en la agricultura (ver cuadro 2 en anexo). Esto se debe a un efecto combinado de la demanda y de la oferta y, relacionado a la oferta, por el efecto de la edad promedio menor de los ocupados en ERNA. Además, existe unanimidad en todos los análisis: los retornos a la educación son mucho mayores para el ERNA que para la agricultura<sup>40</sup>. Sin embargo, Jonasson (2009) en su análisis de Perú concluye que son sólo los trabajadores calificados los que tienen mejores retornos, mientras que los trabajadores no calificados no tienen perspectivas de mayores ingresos en ERNA que en la agricultura<sup>41</sup>.

Si bien la pobreza está ligada a falta de activos, muchas veces, también es consecuencia de una pérdida o división de activos (por ejemplo, debido a una herencia) y hay un tránsito continuo de personas que entran y salen de la pobreza debido a *shocks* de distinta índole. Esquemas de protección contra distintos riesgos de tipo shock son, por lo tanto, muy importantes (Wiggins y Hazell, 2010).

Con el ERNA los hogares agrícolas pueden diversificar sus ingresos y el uso de sus recursos, mejorando la eficiencia de su asignación a lo largo del día o del año, suavizando las estacionalidades y fluctuaciones en sus flujos de ingresos. Esto de por sí ya representa una disminución de riesgo. Si el ERNA no está relacionado a través de encadenamientos aguas arriba o abajo con la agricultura, entonces probablemente no habrá correlación entre las variaciones de ambas actividades, lo que es otro factor de menor riesgo. La posibilidad de diversificar las fuentes de ingreso y de disminuir los riesgos es especialmente importante para los hogares pobres, porque aumenta su capacidad de perseguir estrategias de vida que no son

39) Una excepción es el análisis etnográfico de González de la Rocha (2010) con referencia a Oportunidades, México.

40) Según el Natural Resources Institute (s.f.) los retornos a las inversiones también tenderían a ser mayores en el ERNA que en la agricultura, y los riesgos serían menores. Además, a mayor diversificación de la economía rural, el ERNA sería cada vez menos sujeto a fluctuaciones estacionales y, también, económicas.

41) Aunque este resultado puede deberse a una tautología implícita en el modelo utilizado, ya que asume que el mercado de trabajo agrícola trata a los trabajadores como homogéneos, mientras que el mercado de trabajo no-agrícola los compensaría según sus habilidades.

“erosivas” (en cuanto al medioambiente o su propia salud) y de tomar decisiones económicas y sociales más racionales (Natural Resources Institute, s.f.).

Adicionalmente, una proporción mayor de los ocupados en ERNA tienen un empleo formal asalariado, por lo cual en los siete países para los que Ballara y Parada (2009) tienen datos, la proporción de los afiliados a algún sistema de previsión social es sustancialmente mayor entre los ocupados en ERNA, sobre todo entre los hombres (salvo en Bolivia). Esto significa que también por esta vía y según el alcance de la previsión, los que trabajan en ERNA pueden afrontar mejor las consecuencias de *shocks* en salud y desempleo, vejez o muerte de algún integrante del hogar o familia.

### 3.11. La discriminación

Varios autores han identificado indicios de discriminación.<sup>42</sup>

**a) La discriminación étnica-** En Perú, por ejemplo, los que pertenecen a una etnia indígena son subrepresentados entre los asalariados. No obstante, una vez en el mercado de trabajo, la diferencia salarial es estadísticamente insignificante. Esto muestra probablemente fuertes barreras a la entrada, pero un trato relativamente equitativo después. A su vez, el tener como lengua materna un idioma distinto al español tiene un efecto negativo muy fuerte sobre los ingresos de los ocupados por cuenta propia en ERNA. Jonasson (2009) se pregunta<sup>43</sup> hasta qué punto esta marginación económica de los indígenas está relacionada con barreras de idioma y culturales, discriminación étnica y/o son el efecto de su localización geográfica más dispersa y “lejana”.

**b) La discriminación por sexo-** Por razones culturales y también de infradeclaración, la tasa de participación de las mujeres rurales en la población económicamente activa es bastante inferior que la de sus pares urbanas y mucho más baja que la de los hombres. Proporcionalmente, su participación es mayor en ERNA y menor en el sector agrícola que la de los hombres. Sin dudas, existen barreras altas de acceso a activos y también sociales para trabajar en la agricultura y, por otra parte, hay empleos en ERNA que son “típicamente femeninos”, como el servicio doméstico, por ejemplo. Además, las mujeres suelen ganar menos que los hombres con el mismo nivel de educación. En Bolivia, las diferencias llaman especialmente la atención (ver cuadro 3 en anexo).

Jonasson y Helfand (2010) muestran que, en Brasil, las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres se verifican en todos los grandes sectores de ERNA, y Köbrich y Dirven (2007) mencionan que suelen trabajar en mayor proporción en actividades de ERNA-refugio.

Otro posible efecto de una cierta discriminación, es que la tasa de desempleo de las mujeres rurales es mayor a la de los hombres en nueve de los 12 países analizados por Ballara y Parada (2009). Las excepciones son Bolivia, México y Perú. En la mitad de los países la tasa de desempleo de las mujeres rurales duplica o más a la de los hombres.

Además, también hay que tomar en cuenta el alto porcentaje de mujeres que no percibe ningún ingreso, que suele duplicar o más el porcentaje de hombres en esta situación. Se trata de mujeres y hombres que no están ocupados o que lo están como familiares no remunerados. Cuando no pertenecen a hogares pobres, se los suele llamar “pobres invisibles”. La ausencia de ingresos propios suele conllevar carencias

42) Entre otros, de Janvry y Sadoulet (2001) y Jonasson (2009) en cuanto a la discriminación étnica en México y Perú respectivamente; Jonasson y Helfand (2010) y Ballara y Parada (2009) en cuanto a sexo y Dirven (2002) en cuanto a edad.

43) Al igual que de Janvry y Sadoulet (2001), Corral y Reardon (2001) y Dirven (2004).

de autonomía y de poder en varios ámbitos dentro del hogar y, muchas veces también, varios tipos de abuso de poder por parte de los integrantes que sí generan ingresos propios, los que pueden ir hasta la violencia física reiterada.

**c) La discriminación por edad-** La proporción de niños y jóvenes pobres es mayor que la de otros grupos etarios. Muchos de ellos empiezan trabajando como familiar no remunerado, sobre todo en la agricultura, pero también en comercio, restaurantes y otros negocios familiares. Las trancas al traspaso inter generacional de activos y decisiones son especialmente fuertes en la micro y pequeña empresa familiar agrícola o no<sup>44</sup>, y es una de las razones por el alto empleo asalariado agrícola, en ERNA, y por las tasas de migración de los jóvenes y los de mediana edad.

### 3.12. Resumiendo a través de intentos de esquematización

#### a) *Las cuatro fases del ERNA (Start, 2001):*

**Fase 1:** la economía es esencialmente rural y de subsistencia;

**Fase 2:** la agricultura u otro sector emerge y se moderniza; la productividad aumenta, se produce un surplus y los ingresos aumentan, dinamizando la diversificación rural;

**Fase 3:** a medida que procede el desarrollo, tanto el aumento de los ingresos como la disminución de los costos de transporte reducen las posibilidades del ERNA debido a la competencia urbana;

**Fase 4:** se desarrolla una nueva serie de encadenamientos hacia una economía congestionada urbana y globalizada.

Estas fases de crecimiento, involución y recuperación podrían sugerir un proceso secuencial y un modelo homogéneo de desarrollo. Pero la realidad es que las distintas etapas del ERNA pueden ocurrir simultáneamente en el tiempo y en el espacio. Por esto, no sorprende que el ERNA es un conjunto de actividades económicas extremadamente diverso, con actividades muy lucrativas y empleos asalariados por la mayoría formales en empresas modernas que se codean con empleos informales, ingratos y mal pagados (Start, 2001)<sup>45</sup>.

#### b) *Las tres U:*

**ERNA e ingresos-** Varios estudios muestran que la proporción de los ingresos provenientes del ERNA en los ingresos autónomos –es decir sin tomar en cuenta las transferencias y rentas- suele tender hacia una forma de U cuando el otro eje es el ingreso total del hogar rural o los quintiles u otra agrupación de los hogares rurales por ingresos. Lo anterior no impide que los hogares de medianos ingresos puedan tener ingresos absolutos mayores provenientes del ERNA que los hogares más pobres.

**ERNA y localización-** A medida que la población es más dispersa y lejana de mercados importantes, tiende a ser más autárquica y, al mismo tiempo, hacer pequeñas transformaciones y transacciones locales de

44) Lo mismo ocurre en las micro y pequeñas empresas urbanas, también en los países desarrollados.

45) Start (2001) incluye en la definición de "rural" a pequeños pueblos y centros de crecimiento que son considerados urbanos en las definiciones censales de América Latina. Por otra parte, incluye sólo a las actividades e ingresos que provienen de actividades que tienen lugar en áreas "rurales". Así, no incluye el empleo en zonas urbanas de residentes rurales. Si conceptualmente esto es mucho más sólido y también más útil para la definición de políticas, los datos de las encuestas de hogares y empleo no permiten hacer estas distinciones en América Latina.

bienes y también de servicios. En cambio, en las zonas periurbanas, suele haber flujos importantes de residentes rurales que trabajan en empleos no agrícolas de ubicación urbana o, según la fase 4 de Start (2001), en empresas que se trasladaron desde áreas urbanas hasta áreas rurales. En el medio, hay zonas rurales más especializadas en la agricultura.

*ERNA y grado de desarrollo de la economía local*- Hay una fase en la cual la mayor apertura de las áreas rurales (mejores vías, disminución de los costos de transacción, efectos de la globalización) llevan a un desmembramiento de una parte trabajo-intensiva del ERNA que luego suele ser reemplazada por otros tipos de ERNA. Por lo tanto, también allí habría tendencia hacia una U, con las fases 2 y 4 de Start (2001) hacia las puntas de la U y la fase 3 en su parte baja.

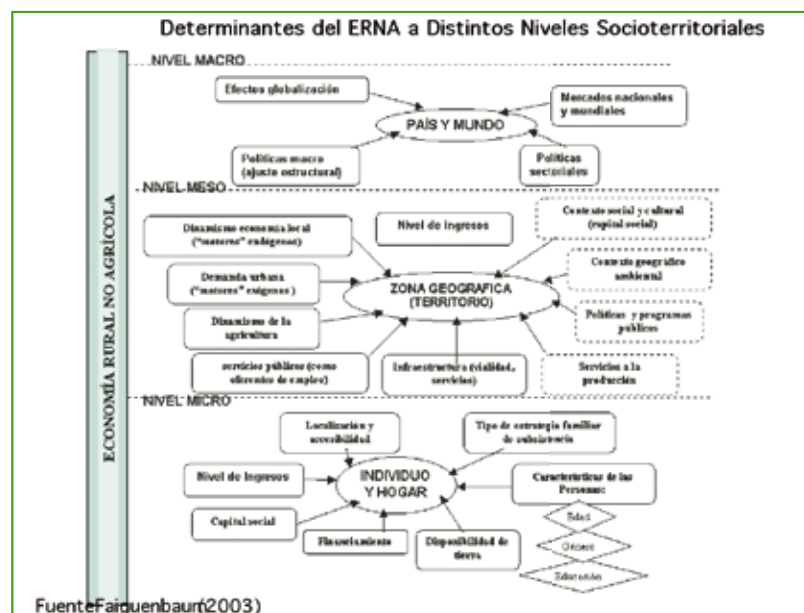
**c) Las tres paradojas del ERNA-**

Las tres U se superponen de cierta manera a las tres paradojas que Reardon, Cruz y Berdegú (1998) identificaron en cuanto al ERNA y los pobres:

- a nivel micro: los hogares más pobres enfrentan mayores limitaciones de toda índole, fuertemente relacionadas con su falta de acceso a activos, infraestructura y servicios;
- a nivel meso: las zonas más pobres generan menos encadenamientos virtuosos (por falta de oferta y falta de demanda) y, por lo tanto, hay un gran desafío para encontrar potenciales aún no explotados y atraer inversión (pública y privada);
- a nivel macro: la apertura trae consigo el acceso a bienes y servicios mejores y más competitivos pero, al mismo tiempo, el desplazamiento de la producción local.

El esquema 2 aporta un resumen visual a gran parte de los factores que intervienen en el ERNA y sus interrelaciones.

Esquema 2





## 4. EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS

*“Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.*  
Resolución 60/1 de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005 (OIT, 2008b)

Por requerimiento explícito del proyecto, se hizo una revisión de políticas (sólo virtual) de Colombia, Ecuador, El Salvador y México. En primera instancia, se buscó la expresión ERNA (o similares) en las páginas Web de Gobierno (Presidencia y Ministerios Productivos y de Trabajo). Luego, en estas mismas páginas, se hizo una búsqueda de las políticas, programas y proyectos orientados a la MIPYME, al desarrollo territorial, al desarrollo económico local, a las zonas rezagadas, a los municipios que concentran hogares pobres, y a hogares focalizados por su situación de pobreza, muchos de los cuales son rurales. En efecto, se opinó que -aunque no explícitamente orientados al ERNA- lo más probable es que impacten al ERNA en alguna medida.

De esta revisión se puede concluir que, a casi 20 años del inicio de los estudios, seminarios y recomendaciones sobre el ERNA, la expresión “empleo rural no agrícola” simplemente no se encontró, con lo cual tampoco se hallaron políticas y programas explícitamente orientadas a su fortalecimiento. Además, excepto en Colombia, la palabra “rural” aparece escasamente en los programas de desarrollo productivo, de MIPYME, de financiamiento, de capacitación o de empleo y, la mayoría de las veces, es empleada como sinónimo o casi de “agrícola”.

Por otra parte, hay varios programas que tienen cobertura nacional y que, por sus características, probablemente atañan a una proporción de la población rural, y hay programas orientados a Municipios o actividades eminentemente rurales (apoyo a cadenas agroalimentarias por ejemplo) que seguramente fortalecen al ERNA respectivo (ver las fichas por países en anexo).

Pero en vista de que la revisión de los cuatro países no arrojó ejemplos de políticas claramente y explícitamente orientadas al fomento del ERNA, se aborda a continuación algunas recomendaciones de corte más académico. Las opciones políticas (*policy options*) existen a todos los niveles, desde lo nacional a lo local. Acá se hace especial hincapié en algunas que no son tan obvias o que no han sido repetidas ya una y otra vez.

#### 4.1. Ámbitos nacional, regional y local

##### a) *El ámbito macro*

Para el desarrollo del ERNA, a nivel nacional, se requiere crecimiento económico, una demanda para bienes y servicios rurales, y una base de impuestos que permite invertir en bienes públicos y capital humano. Así mismo, para la reducción de la pobreza, se requiere mirar en detalle la relación entre crecimiento, estructura de distribución de los ingresos y la disminución de la pobreza<sup>46</sup> -rural en particular, por el tema que nos interesa acá-

Está claro que para atraer la inversión y alentar los esfuerzos de innovación de los distintos agentes en la economía nacional y local, debe haber un manejo que lleve a una estabilidad razonable de las variables macroeconómicas y financieras, una baja inflación y una tasa de cambio realista y también relativamente estable. Una gobernanza aceptable también hace parte de esta base necesaria. Lo mismo es cierto respecto a un paquete equilibrado de infraestructura y servicios básicos. Y, para el ERNA, es necesario que el clima de inversión, con todas sus aristas, también sea el adecuado a nivel regional y local.

De hecho, el análisis del Banco Mundial (2006) muestra que problemas de acceso a electricidad y caminos de calidad, el alto costo del financiamiento e insuficiente demanda, afectan negativamente el inicio de nuevas empresas rurales no agrícolas. También muestra que la productividad total de los factores es mayor para las empresas que tienen acceso a la red eléctrica, y menor cuando tienen un acceso deficiente a caminos.

##### b) *El ámbito regional y local*

En el nivel regional o local, los motores de la economía rural –es decir, estas actividades que tienen las suficientes ventajas comparativas para obtener ingresos desde más allá de la economía local- requieren de infraestructura e instituciones para alentar el inicio o crecimiento de otras actividades relacionadas a través de encadenamientos productivos y de servicios, tanto por el lado de la producción como del consumo, creando así nuevos empleos y fuentes de ingreso local. Esto incluye la inversión necesaria en educación, salud y nutrición para que la población local tenga el capital humano suficiente para acceder a las nuevas opciones. También debe ser acompañado por un marco social y legal que previene la discriminación en contra de las personas que pertenecen a grupos vulnerables por su edad, sexo, religión, color, etnia o posición socio-económica. Sin estas condiciones ni las de nivel más macro, los esfuerzos de los individuos, hogares y empresas probablemente se frustren en gran medida, así como los esfuerzos para elevar los ingresos y el bienestar de los pobres (Wiggins y Hazell, 2010).

También hay retos para: encontrar modos de combinar programas públicos con iniciativas privadas; construir la capacidad de los gobiernos e instituciones descentralizados; y desarrollar el pensamiento crítico y proactivo de todos los actores locales para rediseñar, monitorear, evaluar y aprender de las experiencias, en vista de la necesidad de adaptar principios y líneas generales de acción a las circunstancias locales (Wiggins y Hazell, 2010).

Además, es imprescindible que las políticas orientadas a fomentar el ERNA tomen en cuenta el tema de la ubicación geográfica, ya que es decidor respecto a las potencialidades del ERNA (Jonasson y Helfand, 2010).

No obstante, en gran medida, los responsables de elaborar las políticas siguen orientando sus directrices y acciones en materia de desarrollo rural hacia el sector agrícola. El ERNA ha crecido a pesar de este sesgo.

---

46) Ver e.o. a autores como Martin Ravallion.

Si eliminamos lo antes mencionado, se debería esperar el surgimiento de mayores encadenamientos productivos y de servicios entre los “motores de crecimiento” —sean o no agrícolas— y la economía local. El reto, sin embargo, es movilizar recursos adicionales, tanto públicos como privados, y no desviar recursos de las actividades de desarrollo agrícola (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001). En todo caso, las políticas agrícolas debieran diseñarse de tal manera a tener el máximo impacto en el ERNA y viceversa (Natural Resources Institute, s.f.).

#### 4.2. Las políticas de empleo

Tal como lo describe la OIT (2008, puntos 5 y 6) “Los mercados de trabajo rurales suelen funcionar de forma deficiente. Sus instituciones, organización y mecanismos de representación carecen en general de solidez. El subempleo es generalizado y los ingresos son a menudo bajos. El acceso a la protección social es extremadamente limitado. Los trabajadores rurales son con frecuencia vulnerables pues, en muchos casos, no están plenamente cubiertos por la legislación laboral nacional y, en términos más generales, sus derechos no son reconocidos o respetados. Al igual que en las zonas urbanas, un gran porcentaje de la actividad económica de las zonas rurales tiende a ser informal”. Esta descripción de la situación a nivel mundial está avalada por estudios de caso en la región (FAO/OIT/CEPAL, 2010), lo que abre un abanico muy amplio de análisis adicionales, políticas, legislación, normas y fiscalización a realizar.

Por otra parte, la expansión del ERNA y la diversificación de los ingresos son objetivos deseables de la política pública porque ofrecen mayores opciones para la población rural. Además, permiten una menor presión sobre el bien finito “tierra” y sobre la infraestructura, servicios y mercado de trabajo urbano.

Brooks, Cervantes-Godoy y Jonasson (2009) van más allá y apuntan a la inevitabilidad del cambio estructural. Afirman que para la mayoría de los hogares que hoy dependen de la agricultura, el futuro a largo plazo —es decir, de las siguientes generaciones— estará fuera del sector agrícola. En consecuencia, las políticas debieran ayudar este proceso. Una pregunta directamente asociada es cuán adaptado debiera ser el *curriculum* de las escuelas rurales a los requerimientos (percibidos como) actuales y locales, o cuán adaptados a las realidades de mañana, al alto porcentaje (actualmente, dos tercios o más) de escolares que terminarán trabajando en ERNA o migrarán. Se hace hincapié en este punto porque es un tema recurrente en las discusiones de los “ruralistas”, Ministerios de Educación, Ministerios de Agricultura, encargados municipales, padres y los mismos jóvenes.

Como el empleo y la pobreza en las zonas rurales son multidimensionales, exigen respuestas políticas similares. El Programa de Trabajo Decente proporciona un marco para afrontar los múltiples desafíos que plantea la promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Los cuatro pilares del trabajo decente — derechos, empleo, protección social y diálogo social — son interdependientes. Las estrategias de empleo rural deberían ser parte integrante de las estrategias nacionales de empleo y tener como objetivo la erradicación de la pobreza (OIT, 2008a). En el largo plazo, la mayoría de los trabajadores debieran aspirar a participar en mercados de trabajo formales con los mejores estándares de trabajo y de remuneración que estos, por lo general, aseguran (Start, 2001).

### 4.3. El ámbito institucional

Hasta hace unos años, los temas de desarrollo rural eran “huérfanos institucionales” y las discusiones en torno a la “nueva ruralidad”, invariablemente, apuntaban a la falta de una institucionalidad pública que se hiciera cargo del tema. Por mientras, varios Ministerios de Agricultura asumieron el tema, tanto en su nombre como con la creación de una entidad específica en su seno –generalmente a nivel de Vice-Ministerio-. Y, sin embargo, incluso en aquellos, la igualación de “rural” con “agrícola” es frecuente y el tema del ERNA, como tal, ausente.

Más allá de una institución de Gobierno que se haga específicamente cargo de los temas de desarrollo rural y fomento al ERNA, éste requiere que se establezcan relaciones intersectoriales y operacionales entre distintas instituciones (ministerios, bancos de desarrollo, gremios). El Gobierno (desde lo nacional a lo local) tiene que jugar un papel habilitador para crear y sostener estas relaciones y no separar los actores por sectores u otras divisiones. (Natural Resources Institute, s.f.).

Aunque los Gobiernos locales parecieran ser los llamados a diseñar y llevar a cabo programas de fomento al ERNA y para la reducción de la pobreza rural, existen serias dudas respecto a su capacidad de tomar estas responsabilidades en vista de las debilidades administrativas, técnicas y financieras de la mayoría. El costo de su fortalecimiento y el tiempo necesario para lograrlo son algunas de las disyuntivas con las cuales se han topado los esfuerzos de descentralización de varios sectores y servicios gubernamentales.

Una alta proporción de las empresas rurales no agrícolas –al igual que la mayoría de las microempresas urbanas- inician sus actividades con ahorros acumulados por el dueño, muchas veces, a raíz de su producción agrícola. Otros miembros de la familia y amistades también suelen contribuir con una proporción significativa del capital inicial. Para los pocos que acceden a servicios financieros institucionales, los términos del préstamo generalmente están sesgados hacia el corto plazo.

Las empresas con orientación comercial parecen escoger el estatus de “informal” por varias razones, que generalmente se resumen en evasión de impuestos y de otras fiscalizaciones, y desincentivos debido: a inercia burocrática; altos costos de transacción; y ausencia de oportunidades para beneficiarse de la formalidad, como el acceso a servicios financieros. Cuando la motivación de iniciar una actividad es más bien de tipo “push”, por lo general la formalidad presenta aún menores atractivos (Banco Mundial, 2006).

### 4.4. El ámbito económico

#### a) *Economías de escala versus “small and local are beautiful”*

El balance entre pequeña y gran escala, y entre trabajo asalariado y empresarial requiere ser bien aquilatado en el apoyo al ERNA. Los esquemas de microcrédito rural ejemplifican el sesgo hacia el autoemprendimiento en los programas de combate a la pobreza rural y hay también una cierta atracción ideológica hacia “small and local are beautiful” (es decir, hacia las empresas de pequeña escala y de propiedad local). En los casos en que las microempresas logran escalar, son efectivas vías de escape a la pobreza, pero hay varias razones para ser cauto. La más importante, tal vez, es que muchos pobres (y no pobres) pueden no querer ser empresarios o no tener las habilidades para surgir como tales. Además, hacerse cargo de deudas y de riesgos adicionales puede ser inapropiado para los pobres (Start, 2001).

Más que en la microempresa y en el *hinterland* rural, las reales oportunidades de crecimiento y creación de empleos –asalariados- están probablemente en las PYME y en las aglomeraciones periurbanas o bien conectadas. Por lo tanto, es hacia allí donde deberían, en primera instancia, enfocarse los esfuerzos de

desarrollo de ERNA. En efecto, como ya se mencionó, excepto por las empresas en torno a los recursos naturales, las grandes empresas encuentran generalmente pocas ventajas en invertir en zonas rurales remotas, menos en países en vía de desarrollo (Porter, 1998).

En las áreas en donde se logran atraer inversiones de cierto tamaño, el reto es que sean suficientemente intensivas en mano de obra no calificada para dar trabajo a los pobres y, al mismo tiempo, asegurar condiciones de “trabajo decente” y que no atenten contra la salud (Start, 2001).

### **b) El desarrollo de clusters**

La creación de encadenamientos locales de las grandes empresas extractivas o de turismo suelen ser bajas y se requiere de convencimiento, alianzas público-privadas, un fuerte componente de responsabilidad social empresarial, y a veces de subsidios u otros incentivos, para iniciar y desarrollar clusters de proveedores locales<sup>47</sup>. La relevancia de su incentivo es que estas aglomeraciones pueden tener o construir gran parte de las eficiencias colectivas de los clusters especializados sectorialmente en las áreas urbanas más grandes pero, esta vez, en centros de crecimiento regionalmente descentralizados (Start, 2001).

Crecientemente, las cadenas de valor son organizadas por empresas de gran a muy gran tamaño (agroindustrias, supermercados, *traders* internacionales, muchos de los cuales transnacionales), que son los que ponen las reglas de juego en cuanto a normas y estándares a lo largo de la cadena. Las micro y pequeñas empresas están en desventaja debido a su tamaño y atomización, falta de información, falta de capacidad de asimilación y respuesta a la información, etc. En el peor de los casos, las pequeñas empresas se ven marginalizadas de la cadena, en el mejor, enfrentan altos costos fijos de transacción y de adaptación a estándares cambiantes. A nivel local, incluso un “empresario” muy pequeño (transportista, intermediario, almacenero) puede tener poder de monopolio.

Entre las opciones de política está fomentar la entrada de competidores en estos nodos de concentración de poder de la cadena de valor. También hay una vasta gama de acciones que se pueden tomar para mejorar el funcionamiento de las interacciones y la confianza entre actores a lo largo de la cadena, incluyendo la reducción de los costos de transacción interna en los *clusters* y organizaciones (gremios, cooperativas, etc.) de pequeños empresarios.

El apoyo a las empresas no agrícolas a través de servicios especializados (*Business services*) es una demanda de las empresas rurales (Banco Mundial, 2006) y, efectivamente, han tenido efectos positivos sobre la creación, afianzamiento y crecimiento posterior de las empresas rurales (Natural Resources Institute, s.f.). Pero es más eficiente orientar el apoyo empresarial a aglomeraciones de empresas para solucionar sus cuellos de botella más apremiantes que ofrecer un abanico completo de servicios a empresas individuales. Si el pago por los servicios empresariales excluye a los pobres, entonces, se pueden contratar los servicios con fondos públicos o, alternativamente, dar vales por el servicio, dando a los beneficiarios la posibilidad de escoger el proveedor (Wiggins y Hazell, 2010).

### **c) Las reglas de licitación pública**

Varios países tienen arreglos especiales para que las MIPYME locales puedan participar en las licitaciones públicas con algún grado de éxito. Brasil es un buen ejemplo, y hay varios programas<sup>48</sup> que apoyan especialmente a las MIPYME con asistencia técnica para posibilitar su participación. El Salvador tiene un programa para certificar a las PYME con miras a su participación en licitaciones de Gobierno (ver ficha en anexo), y varios países más están prestando una atención especial al volumen que significa las

47) Para una descripción de los pasos a seguir y de experiencias exitosas y fracasadas en la región, ver CEPAL (2005).

48) De la Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário -SEBRAE- entre otros.

compras de Gobierno (escuelas, hospitales, prisiones) y el ímpetu que puede dar una compra regular por contrato a las MIPYME y a las economías locales.

Chile, en cambio, no tiene ninguna disposición especial a favor de las empresas nacionales en las licitaciones públicas. Primero se pensó que el programa ChileCompra, que difunde pero también obliga a hacer todos los trámites en línea, iba a marginar aún más a la MIPYME del proceso de licitación, pero después de varios años, las evaluaciones muestran que la participación de la MIPYME está en aumento.

#### 4.5. Educación y formación profesional

La educación, la capacitación profesional y la formación permanente son motores fundamentales para la iniciativa empresarial, la productividad y la competitividad. Son también elementos importantes para ayudar a los trabajadores a encontrar y mantener empleos decentes y productivos, y a seguir el ritmo requerido por los cambios tecnológicos y las nuevas oportunidades de empleo<sup>49</sup> (OIT, 2008a).

Casi todos los países tienen esquemas de larga data para la capacitación vocacional, pero pocos tienen una estructura clara para la capacitación en áreas rurales. Entre las excepciones están el Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Brasil (SENAR), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia que tiene, desde hace décadas, programas en las áreas rurales y, en su momento, el Programa de Educación para el Trabajo (POCET) de Honduras, considerado un hito en la región. Su orientación es esencialmente a la capacitación agrícola y de otros nodos de la cadena agroalimentaria (agroindustria, comercio). Esto se debe a que no manejan información adecuada sobre la importancia del ERNA y sobre el amplio abanico de actividades que abarca.

En general, la educación y capacitación rural reciben insuficiente atención y fondos, tanto públicos como otros. Adicionalmente, muchos empleadores locales y muchos de los ocupados en ERNA tienen falta de visión y apreciación sobre los retornos de una mayor capacitación. Los esfuerzos de las ONG cubren algunos de estos déficits, pero suelen tener poca cobertura y ser dispersos en su manera de abordar la capacitación (Wiggins y Hazell, 2010).

En el diseño curricular de los centros de capacitación es importante tener un balance adecuado entre la entrega de habilidades prácticas de aplicación inmediata y remediar a la inadecuada preparación escolar que, por lo general, dificulta la capacitación. En efecto, mucha población adulta rural en situación de pobreza requiere adquirir destrezas mínimas de lecto-escritura y cálculo, y aprender a aplicarlos a las actividades productivas y de vida diaria.

Otro tema no fácil de dirimir, sobre todo en áreas rurales con su alta heterogeneidad, es cuán específico debiera ser la capacitación al contexto del capacitado. A menudo también es necesario desarrollar las habilidades necesarias para mantener en funcionamiento un grupo organizado con distribución justa de responsabilidades, de compromiso, de respeto mutuo, y de asimilación de valores. A su vez, la transición de la escuela al trabajo debiera asociar el proceso de enseñanza-aprendizaje con una continua alternancia entre aula-taller y empresa (Mollinedo, 2008).

---

49) Para dar un solo ejemplo: las empresas rurales utilizan, cada vez más, sistemas modernos de información y de gestión que exigen nuevas infraestructuras e importantes competencias como, por ejemplo, para la extensión del tendido eléctrico.

#### 4.6. La migración

A pesar de que este proyecto considera que la migración no es una respuesta satisfactoria como salida de la pobreza rural o de la “falta de modernidad” de las zonas rurales, la migración rural-urbana, hacia otros países y también rural-rural es una realidad y es el anhelo o sueño de muchos jóvenes, y de muchos padres para sus hijos. En la década pasada (1990-2000), fue una realidad para más o menos un tercio de la población rural (Rodríguez y Busso, 2009). Algunos gobiernos, como Chile o algunos Estados del Sur de Brasil, han tenido una política explícita de concentración de población rural en villorrios, para facilitar y abaratar la dotación de servicios e infraestructura; algunos otros, como México, tienen programas para apoyar a los trabajadores agrícolas migrantes internos. Otros, como en Chile, todavía hacen un esfuerzo especial para atraer trabajadores extranjeros durante la cosecha con el fin de paliar a la falta de mano de obra local. Pero para la mayoría de los hacedores de política y académicos es un tema que los complica.

En la literatura, hay una discusión no zanjada sobre los beneficios de la migración para las regiones emisoras. Por una parte, los que ven sus beneficios aducen a las remesas y las inversiones que se hacen con ellas, una apertura de mirada debido a nuevos flujos de información, y el aporte de nuevos conocimientos y habilidades de los que retornan. Los que ven sus problemas aducen a la rotura del tejido familiar y social, al desequilibrio demográfico, a las dificultades para los hombres jóvenes<sup>50</sup>, a la disminución de su población más educada, innovadora y emprendedora, llevando a un círculo vicioso y trampas de pobreza.

Por otra parte, en las zonas receptoras hay mayor presión sobre la infraestructura y servicios y también sobre los salarios de los menos calificados.

En vista de que el proyecto explícitamente se cierra a la migración como opción válida de política pública, no se ahondará acá sobre las medidas que pueden reducir la vulnerabilidad de los migrantes y aumentar su información sobre las condiciones en el lugar de destino.

#### 4.7. Las disyuntivas o “trade-offs”

Una de las preguntas que deben afrontar los hacedores de política es cuánto intervenir en la orientación y/o aceleración de la transformación estructural y diversificación de la economía. No tomar acción puede significar concentrar aún más el crecimiento en las grandes empresas y urbes, y esperar algún escurrimiento (*trickle down*) hacia el resto del país y agentes.

Por el otro lado, intervenir es una opción cara y de largo plazo, que requiere un conjunto bien articulado de acciones orientadas hacia la descentralización y el potenciamiento de áreas y de poblaciones por ahora marginales o marginadas, y ... con un resultado incierto (Start, 2001). Muchos gobiernos de la región han optado y siguen optando por un tercer camino, el de reducir la pobreza a través de programas sociales y de transferencias, sin tener un claro rumbo productivo o considerando el rumbo productivo como una contención social de mediano plazo.

Para abordar el ERNA no hay fórmulas simples, debido a la amplitud de sectores económicos que abarca y las diversas situaciones y perfiles de personas ocupadas en ERNA. El diseño de políticas se enfrentará con que: distintas áreas a distintos niveles de desarrollo requerirán distintos tipos de intervenciones; pueden haber *trade-offs* entre esfuerzos a favor de los pobres y a favor del crecimiento; seguramente

---

50) Un fenómeno similar en Francia llevó a Pierre Bourdieu a escribir en 2002 *Le Bal des célibataires* (o su traducción: *El baile de los solteros- La crisis de la sociedad campesina de Bearne*. Ed, Anagrama. Barcelona, España, 2004).

habrá *trade-offs* entre el apoyo a una en desmedro de otra zona geográfica (urbana, periurbana, a lo largo de corredores viales, hacia el *hinterland* rural de población más dispersa) y, además, entre dirigir la inversión preferentemente hacia áreas menos favorecidas o más bien hacia áreas pujantes o con claro potencial. Y al analizar estos *trade-offs*, habrá que preguntarse sobre cuales de las alternativas traerá mayores retornos y de qué índole (Start, 2001).

Fomentar el ERNA puede disminuir la pobreza, pero también generalmente aumenta la ya fuertemente desigual distribución de ingresos rurales<sup>51</sup>. No obstante, como los ingresos rurales suelen ser bastante más bajos que los urbanos, incluso en los deciles más altos, la opinión de la autora –contraria a los resguardos que se leen en la mayor parte de la literatura sobre ERNA-, es que no es un tema que debiera importar demasiado, excepto si se teme que esta mayor desigualdad lleve a un descontento social exacerbado.

Por último, entre las disyuntivas de hacia dónde y cómo orientar los esfuerzos de desarrollo y de combate a la pobreza, está la pregunta de si estos redituarán políticamente. En caso negativo, la determinación política de actuar en su beneficio simplemente puede no existir (Start, 2001).

En todo caso, las decisiones tomadas tienen implicaciones importantes, tanto para las poblaciones rurales y su porvenir, como para la conformación económica y social del país (Start, 2001).

## 5. AGUJEROS EN EL CONOCIMIENTO

Excepto por el análisis reciente de FAO/OIT/CEPAL (2010), el tema del mercado laboral rural, las políticas, leyes y normas que lo rigen, su fiscalización y las razones que explican su funcionamiento han sido poco abordados en la región.

Al igual que las empresas urbanas, las empresas rurales cambian. Como tienden a ser microempresas, tienden a tener un ciclo de vida como la descrita en Mead y Liedholm (1998), con muchos nacimientos, muchas muertes y grandes saltos cualitativos cuando pasan de una empresa unipersonal a una empresa bipersonal, y cuando la empresa da para reclutar asalariados permanentes. Varias se trasladan de lugar, cambian de rubro o llevan a la formación de otras empresas (*spin offs*)<sup>52</sup>. Sobre todo aquello se sabe poco. Con justa razón, el Banco Mundial (2006) menciona la ausencia de datos sistemáticos y sistematizables de calidad sobre las empresas rurales no agrícolas. Por ende, el estudio del sector presenta serias dificultades y la formulación de políticas adolece de un sustrato sólido de informaciones y conocimiento.

Excepto Jonasson y Helfand (2010) para Brasil, hay pocos o ningún análisis en profundidad sobre los efectos de la localización geográfica del hogar con respecto al ERNA. A su vez, un mejor entendimiento de la relación entre territorio, clusters y costos de transacción podría ayudar a racionalizar las decisiones de inversión pública (Banco Mundial, 2006).

¿Cuáles son los umbrales en las cuatro fases de Start (2001)? y ¿cuáles son los umbrales que desencadenan economías de aglomeración? Obviamente, dependerán de cada situación en particular, pero el hecho es que no han sido temas de investigación a nuestro saber.

51) Ver varios trabajos de Peter Lanjouw al respecto.

52) Altenburg y Meyer-Stamer (1999) advierten que muchos de estos nuevos emprendimientos copian el quehacer de la empresa "madre" y al final pueden llevar a una competencia ruinosa en vez de añadir valor con innovaciones en los productos o servicios.



Como ya fue concluido en Dirven (2004), es indispensable analizar el traslado diario al trabajo de residentes rurales hacia zonas urbanas y viceversa<sup>53</sup>, los patrones de migración rural-rural y su relación con el acceso a infraestructura y servicios públicos, y con el empleo rural no agrícola. Estos temas no han sido investigados salvo contadas excepciones<sup>54</sup>. Lo más probable es que los resultados de estos análisis modifiquen sustancialmente lo que se sabe sobre el ERNA, lo que a su vez debería tener efectos en las propuestas de política y, también, en algún momento en algunos países, en las políticas.

Llama la atención que más de 10 años después del inicio de los programas de transferencias condicionadas atados a mayor escolarización, no hay estudios aún sobre los efectos de este nuevo capital humano en el mercado de trabajo. Por el diseño mismo de los programas, se trata de jóvenes oriundos de zonas y hogares pobres, entre los cuales muchos rurales<sup>55</sup>, que sin estos programas condicionados hubieran tenido uno o varios años de educación escolar menos. Es urgente contestar a una serie de preguntas para no encontrarse ante sorpresas desagradables. Entre estas preguntas están los efectos de tal mayor educación: en la inserción laboral de estos jóvenes; en su decisión de migrar; sobre el desplazamiento de otros trabajadores menos calificados; sobre el surgimiento de nuevas oportunidades y dinamismo en la localidad; sobre la desvalorización de la educación en la localidad o país; y, como corolario, también sobre sus efectos en el ERNA.

Como Ahmed y otros (2007) notan: “Y así, estamos obligados a concluir, como una larga parada de observadores pasados, que el crecimiento en el ERNA necesitará de políticas públicas favorables, infraestructura adecuada, habilidades (*human skills*) e instituciones de crédito y de mercado que funcionan bien” (Wiggins y Hazell, 2010, p. 20). La pregunta de fondo con la cual siguen Wiggins y Hazell (2010) y que no tiene respuesta fácil o no tiene ninguna respuesta<sup>56</sup> es: ¿Qué hacer cuando la mayoría de los hechos son desfavorables y cuando remediar a todas las deficiencias no es posible en el corto plazo? Un tema relacionado es entender más sobre cómo las instituciones (normas y reglas de juego) funcionan en situaciones particulares, incluyendo los procesos de toma de decisión individual y en el seno de los hogares y familias, ante las oportunidades y limitaciones que enfrentan.

---

53) Jonasson y Helfand (2010) en su amplia mirada espacial, tampoco analizan los traslados diarios.

54) Berdegué y otros (2001) en el caso del traslado diario desde dos Municipios rurales en Chile y varios estudios del Proyecto Rururbano de Brasil sobre el cambio de residencia desde zonas urbanas a zonas rurales (con el traslado a diario a la ciudad para ir a trabajar) y sobre las segundas residencias y sus potenciales efectos sobre el ERNA local.

55) La cobertura habría sido de 23,8% de todos los hogares y más de un 100% de los hogares extremadamente pobres en México (2006) con Oportunidades; de 22,7% de todos los hogares y más de 100% de los en pobreza extrema en Brasil (2006) con Bolsa Familia; 13,6% de todos los hogares y 46,7% de los extremadamente pobres en Guatemala (2008) con Mi Familia Progresa (MFP); 6,8% de todos los hogares y 14,9 de los en extrema pobreza en Honduras (2006) con el Programa de Asignación Familiar (PRAF); y 2,5% de todos los hogares y 7,8% de los extremadamente pobres en Nicaragua con la Red de Protección Social (RPS) (Cecchini, 2009)

56) Excepto por algunas coyunturas no reproducibles como: la visión, carisma y empuje de algunos líderes natos, que a veces son capaces de hacer surgir emprendimientos novedosos, impensables “desde arriba/fuera”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999). How to promote clusters: policy experiences from Latin America. En World Development, Septiembre.
- Andersen, J. (2003). Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud. En Seminario "Capital social, herramienta para los programas de superación de la pobreza rural y urbana" (Santiago de Chile, CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ballara, Marcela y Soledad Parada (2009). El empleo de las mujeres rurales - Lo que dicen las cifras, FAO/RLC y CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2006). The rural investment climate: it differs and it matters, Report No 36543-GLB, Agriculture and Rural Department, Washington D.C.
- Barrett, Christopher, Michael Carter y Peter Timmer (2010). A century-long perspective on agricultural development. En American Journal of Agricultural Economics, Vol. 92, No 2.
- Berdegué, Julio, Eduardo Ramírez y otros (2001). Rural nonfarm employment and incomes in Chile. En World Development, vol. 29, Nº 3, Edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Brooks, Jonathan, Dalila Cervantes-Godoy y Erik Jonasson (2009). Strategies for smallholders in developing countries: commercialisation, diversification and exit. En EAAE-IAAE Seminar 'Small Farms: decline or persistence' University of Kent, Canterbury, UK, 26-27 de junio.
- Cecchini, Simone (2009). Do CCT Programmes Work in Low-Income Countries? En One-Pager No 90, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia, Brasil.
- CEPAL (2007). "Indicadores para el Seguimiento del PlanAgro 2015 – Actualización 2007", Documento Web, www.cepal.org
- CEPAL (2005). Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas, Libro de la CEPAL No 88, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (2005). Proyecciones de población urbana y rural 1970-2025. En Boletín Demográfico No 76, Santiago de Chile.
- Corral, L. y T. Reardon (2001). Rural nonfarm incomes in Nicaragua. En World Development, vol. 29, Nº 3, Edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Damon, Amy Lynne (2010). Agricultural land use and asset accumulation in migrant households: the case of El Salvador. The Journal of Development Studies Vol. 46 No 1, Special Issue on Migration, transfers and economic decision making among agricultural households.
- Davis, Benjamin, Gero Carletto y Paul Winters (2010). Migration, transfers and economic decision making among agricultural households: an introduction. The Journal of Development Studies Vol. 46 No 1, Special Issue on Migration, transfers and economic decision making among agricultural households.
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2001). Income strategies among rural households in México: the role of off-farm activities. World Development, vol. 29, Nº 3, Edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Dirven, Martine, Rafael Echeverri, Cristina Sabalain, Adrián Rodríguez, David Candía Baeza, Carolina Peña, Sergio Faiguenbaum (2010). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Serie W, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (2004). El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. Revista de la CEPAL No 83, Agosto, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (2003). Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, Libro de la CEPAL No 71, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (2002). Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud? Serie Desarrollo Productivo No 135, CEPAL, Santiago de Chile.

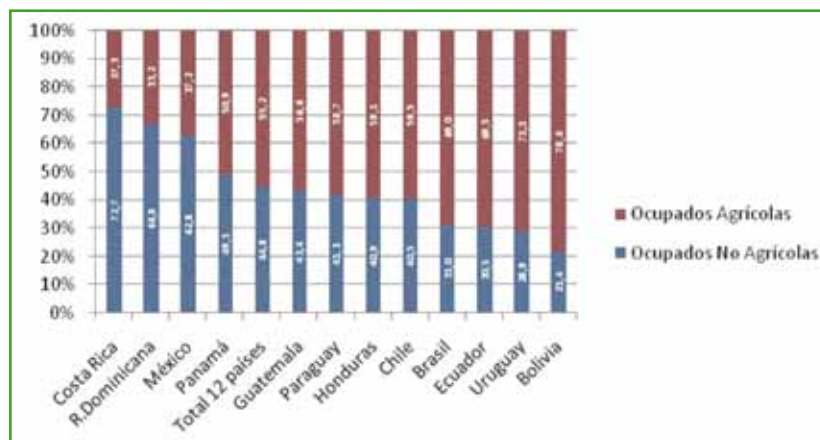
- Echeñique, Jorge (2010). Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural. Un análisis comparado. El caso de Chile, Proyecto FAO/OIT/CEPAL, versión borrador final, junio.
- Ellis, Frank (2008). Book review en The Journal of Development Studies Vol. 44 No 5. Transforming the rural nonfarm economy: opportunities and threats in the developing world. Eds. Steven Haggblade, Peter Hazel y Thomas Reardon.
- Escobal, Javier (2001). The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru. World Development, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Faiguenbaum, Sergio (2009). La Composición de los Ingresos de los Hogares Rurales Pobres en América Latina en la Primera Década de los Dos Mil. Inédito, versión octubre, CEPAL/FAO.
- Faiguenbaum, Sergio (2003). Notas sobre el empleo rural no agrícola. Documento de trabajo interno, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile.
- FAO/RLC (2009). Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural – Estudio de ocho casos, Eds José Graziano da Silva, Sergio Gómez y Rodrigo Castañeda, Santiago de Chile.
- Ferreira, F. y P. Lanjouw (2001). Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast. World Development, vol. 29, N° 3, Edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Gondim Teixeira, Clarissa (2009). What Is the Impact of Cash Transfers on Labour Supply? One-Pager No 85, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia, Brasil.
- González de la Rocha, Mercedes (2010). La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Perspectivas de los últimos 10 años, FAO, Santiago de Chile.
- Haggblade, Hazell y Reardon Eds (2007). Transforming the rural nonfarm economy; opportunities and threats in the developing world, The John Hopkins University Press.
- Huffman, W.E. y M.D. Lange (1989). Off-Farm Work Decisions of Husbands and Wives: Joint Decision Making. Review of Economics and Statistics, 81:471-80
- Johnson, Bruce y Peter Kilby (1975). Agriculture and structural transformation, Oxford University Press.
- Jonasson, Erik (2009). Earnings Differentials in the Rural Labor Market: Does Non-agricultural Employment Pay Better?
- [http://www.nek.lu.se/publications/workpap/Papers/WP08\\_7.pdf](http://www.nek.lu.se/publications/workpap/Papers/WP08_7.pdf)
- Jonasson, Erik y Steven Helfand (2010). How important are locational characteristics for rural non-agricultural employment? Lessons from Brazil. World Development, Vol. 38, No 5.
- Kimhi, Ayal (2003). Family Composition and Off-Farm Participation Decisions in Israeli Farm Households. 3ra revisión, <http://129.3.20.41/eps/lab/papers/0307/0307001.pdf>
- Lanjouw, Peter (2001). Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador. World Development, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Köbrich, Claus y Martine Dirven (2007). Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Serie Desarrollo Productivo No 174, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mead, Donald C., and Carl Liedholm (1998). The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries. World Development Vol. 26, Issue 1.
- Mollinedo Buckley, Sergio (2008). Estudio sobre la incidencia del empleo rural no agrícola y la educación para el trabajo en el proceso de desarrollo rural guatemalteco. Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala (<http://digi.usac.edu.gt>).
- Natural Resources Institute (s.f.; sin fecha). The Rural Non-Farm Sector: Characteristics, importance, policies. Presentación powerpoint.
- OCDE (1996). Creating rural indicators for shaping territorial policy. Paris, Francia.

- ODEPA/Agroqualitas (2009). Informe final «Estudio de caracterización de los hogares de las explotaciones silvoagropecuarias a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, en base al VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.
- OIT - Organización Internacional del Trabajo (2008a). Resolución relativa a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión, Ginebra, junio.
- OIT (2008b). La promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Documento técnico para la Conferencia Internacional del Trabajo, 97.a reunión, Ginebra.
- OSIPTEL-FITEL (1996). Estudio sobre Caracterización Socio-Económica de los Centros Poblados Rurales del Perú, Lima, Perú.
- Porter, Michael (1998). Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review, noviembre.
- Primi, Annalisa (2002). The Costs of Distance: Rural Poverty Through a Territorial Perspective. Tesis de grado, Universidad de Pavia. Pavia, Italia.
- Rawlings, Laura y Gloria Rubio (2005). Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Banco Mundial, Oxford University Press.
- Reardon, Thomas, Julio Berdegú y Germán Escobar (2001). Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications. World Development, vol. 29, N° 3, Edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Reardon, Thomas, María Elena Cruz y Julio Berdegú (1998). Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos. Presentado en una sesión magistral del Tercer Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios, Lima, 19-21 agosto 1998, Lima, Perú.
- Renkow, Mitch (1998). Cities, towns, and the rural non-farm economy. Documento presentado al taller del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) "Strategies for stimulating growth of the rural non-farm economy in developing countries", Washington, D.C., 17 al 20 de mayo de 1998.
- Rodríguez, Adrián y Javier Meneses (2010). Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina. Documento presentado en el XLVIII Congreso de la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso (2009). Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, Libros de la CEPAL No 102, Santiago de Chile.
- Ruben, R. y M. Van den Berg (2001). Nonfarm employment and poverty alleviation of rural farm households in Honduras. World Development, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú (2003). Desarrollo territorial rural. Documento presentado en el Taller del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural, Milán, Italia, 21 de marzo.
- Skoufias, Emmanuel y Suzan Parker (2001). Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the Progreso program in Mexico. Food Consumption and Nutrition Division paper No 123, IFPI, Washington D.C.
- Start, Daniel (2001). The Rise and Fall of the Rural Nonfarm Economy: Poverty Impacts and Policy Options. Development Policy Review, Vol. 19, No 4, ODI, Reino Unido.
- Taylor, J. Edward y Alejandro López-Feldman (2010). Does migration make rural households more productive? Evidence from Mexico. The Journal of Development Studies Vol. 46 No 1, Special Issue on Migration, transfers and economic decision making among agricultural households.
- Valdés, Alberto, William Foster, Rodrigo Pérez y Rodrigo Rivera (2010). Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares. Documento de Proyecto W.338, CEPAL, Santiago de Chile.
- von Thünen, Johann Heinrich (1826). Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie. Hamburg.
- Wiggins, Steve y Peter Hazell (2010). Access to rural non-farm employment and enterprise development. Background Paper for the IFAD Rural Poverty Report 2010

- Wiggins, Steve (2003). Can the Rural Non-farm Economy Beat Poverty in the Developing World? An Overview. Documento presentado en el Simposio "The rural non-farm economy in the developing world and transition economies: an answer to rural poverty?", 77va Conferencia anual de la Agricultural Economics Society (AES) (Seale-Hayne, Newton Abbott, Devon, 11 al 14 de abril de 2003).
- Wiggins, Steve y Sharon Proctor (2001). How special are rural areas? The economic implications of location for rural development. Development Policy Review, vol. 19, N° 4, Londres, ODI (Instituto de Desarrollo de Ultramar, Reino Unido).

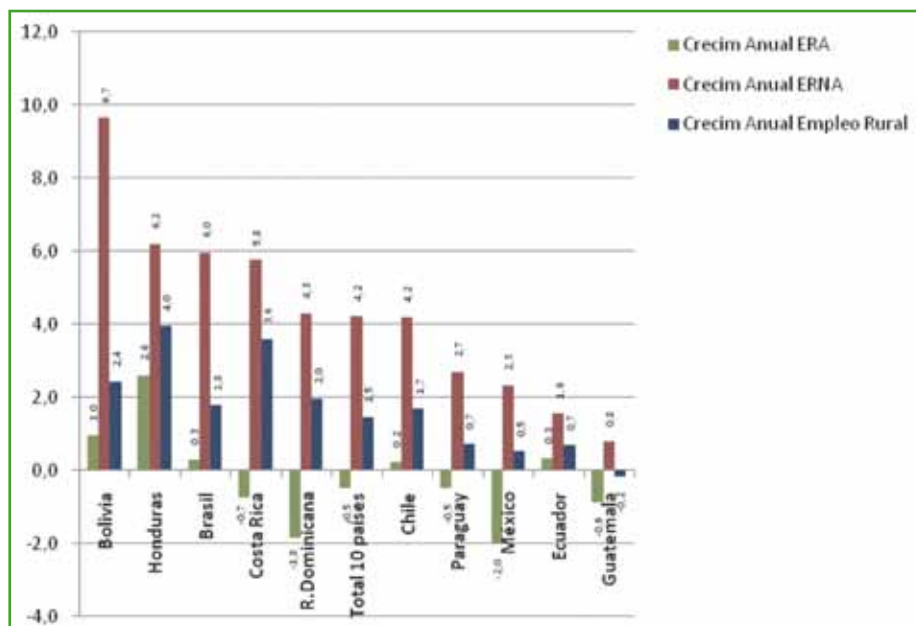
## ANEXOS

**Gráfico 1: América Latina circa 2008 (12 países): Participación del ERNA en el empleo rural total**



Fuente: Rodríguez y Meneses (2010)

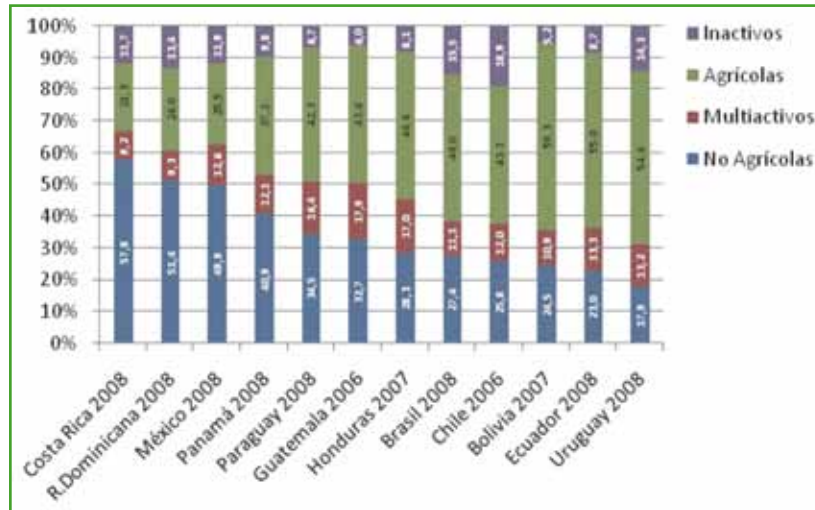
**Gráfico 2: América Latina, 2000-2008 (10 países): Tasa de crecimiento anual del empleo rural total, agrícola y no agrícola (en %)**



Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel elaborada por Javier Meneses y Adrian Rodríguez, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, a su vez a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares por la División de Estadísticas de CEPAL.

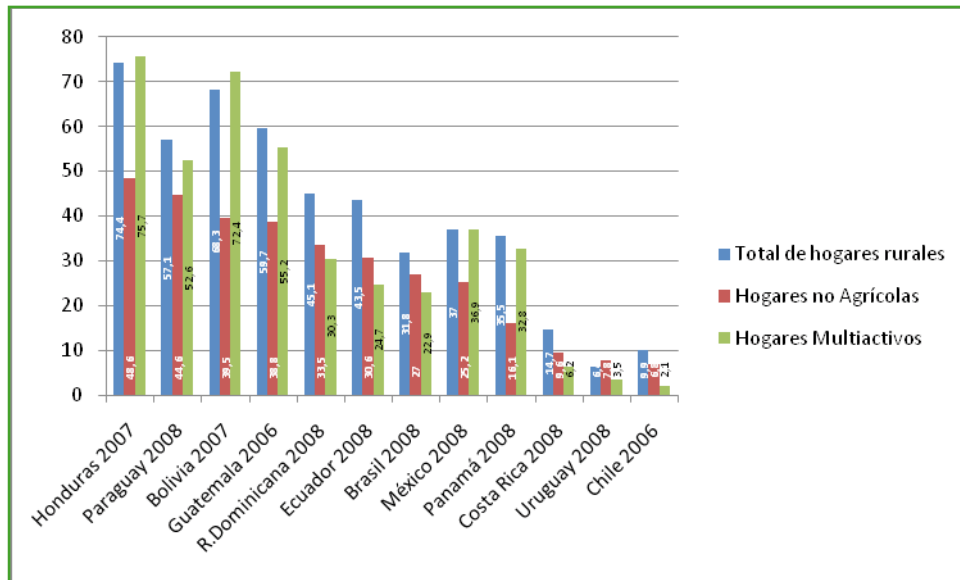
Nota: La tasa de crecimiento calculada para el total de los diez países es aproximada. Para calcularla se sumaron los valores del primer año de cada país y último año de cada país y se consideraron 2001 y 2007 como primer y último año respectivamente de las sumas obtenidas.

Gráfico 3: América Latina circa 2008 (12 países): Tipos de hogares rurales según fuente de ingresos



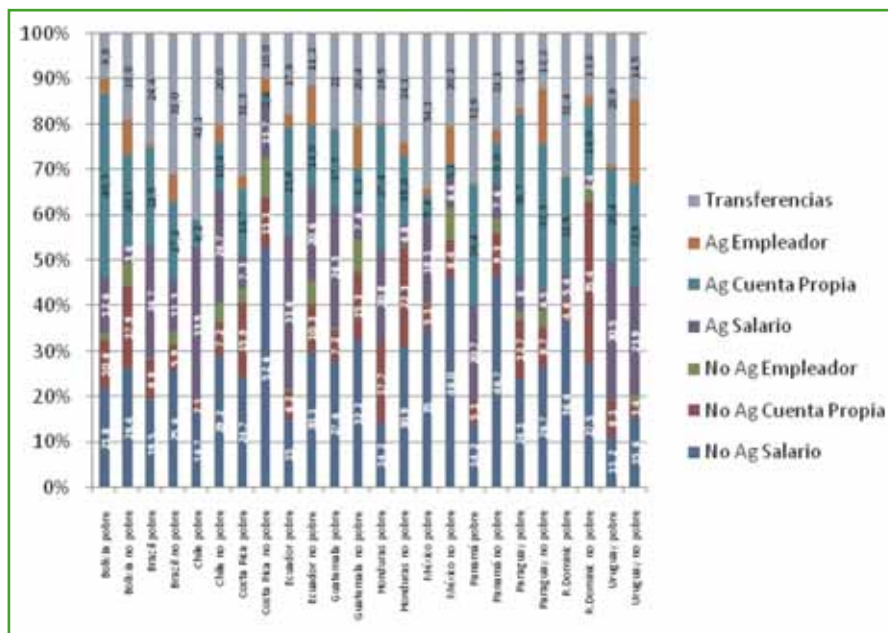
Fuente: Rodríguez y Meneses (2010)

Gráfico 4: América Latina circa 2008 (12 países): Índices de pobreza de los hogares rurales, no agrícolas y multiactivos (en % sobre el total de hogares en cada categoría; ordenado por el % de hogares pobres no agrícolas)



Fuente: Rodríguez y Meneses (2010).

**Gráfico 5: América Latina circa 2008 (12 países): Composición de los ingresos de los hogares rurales pobres y no pobres**



Fuente: Rodríguez y Meneses (2010).

**Cuadro 1: América Latina circa 2008 (total de 12 países): Hombres y mujeres rurales ocupados en el sector agrícola y no agrícola, por tramos de edad (en % del total respectivo)**

	Menos de 30 años	De 30 a 50 años	Más de 50 años	Total ocupados rurales	Menos de 30 años	De 30 a 50 años	Más de 50 años	Total ocupados rurales	Proporción hombres y mujeres
<b>Agrícola</b>									
Hombres	38,8	33,0	28,2	100	38,8	34,4	49,8	39,6	71,8
Mujeres	33,2	36,9	29,9	100	13,1	15,1	20,8	15,6	28,2
Total Agrícola	37,2	34,1	28,7	100	51,9	49,6	70,7	55,2	100
<b>No Agrícola</b>									
Hombres	43,5	41,8	14,7	100	27,5	27,6	16,5	25,1	56,0
Mujeres	41,4	44,0	14,6	100	20,6	22,8	12,9	19,7	44,0
Total No Agrícola	42,6	42,8	14,7	100	48,1	50,4	29,3	44,8	100
Total ocupados rurales	39,6	38,0	22,4	100	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel elaborada por Javier Meneses y Adrian Rodríguez, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, a su vez a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de la División de Estadísticas de CEPAL.



**Cuadro 2: América Latina circa 2008 (12 países): Años de escolarización formal del jefe de hogar/ rural según el tipo de hogar (por inserción laboral y condición de pobreza)**

	Tipo de Hogar				Condición de pobreza			Total Rural	Total Nacional
	Agrícola	No agrícola	Multi-activo	Inactivo	Indigente	Pobre no indigente	No pobre		
Bolivia	3,8	7,7	4,6	4,8	3,7	4,6	7,0	4,8	8,2
Brasil	3,0	5,6	3,6	2,0	2,6	3,4	3,9	3,6	6,9
Chile	6,0	8,2	6,5	4,3	5,7	5,8	6,4	6,3	9,5
Costa Rica	4,7	7,5	5,2	4,3	4,5	4,7	6,6	6,3	7,3
Ecuador	4,2	7,0	4,9	3,1	4,1	4,5	5,3	4,8	7,9
Guatemala	1,6	4,0	1,8	1,8	1,6	2,1	3,3	2,4	4,7
Honduras	2,5	4,8	2,7	3,2	2,4	3,3	4,9	3,2	5,4
México	5,0	7,4	5,2	5,1	5,0	5,5	6,9	6,4	8,5
Panamá	4,5	8,4	5,5	5,4	4,3	5,1	7,2	6,3	9,1
Paraguay	4,5	6,8	4,9	4,4	4,4	4,8	6,3	5,3	7,0
Rep. Dominicana	5,0	7,2	5,5	5,9	5,4	5,9	6,7	6,2	7,7
Uruguay	6,0	7,4	6,6	4,7	4,9	5,4	6,2	6,2	8,5

Fuente: Rodríguez y Meneses (2010)

a/ Porcentaje de hogares rurales con una mujer como jefe de hogar.

**Cuadro 3: América Latina circa 2005, 10 países: Ingresos de las mujeres con respecto a los ingresos de los hombres en empleos agrícolas y no agrícolas por años de educación formal cursada (en % del ingreso de las mujeres sobre el de los hombres y, últimas 2 columnas, en % del total de hombres y mujeres mayores de 15 años respectivamente)**

País y año	0 a 4 años de educación		5 a 8 años de educación		9 y más años de educación		Total		No perciben ingresos	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola	Hombres	Mujeres
Bolivia (2003)	39	35	48	51	39	88	38	65	19,4	56,6
Brasil (2005)	69	56	67	53	71	65	69	63	19,6	42,6
Chile (2006)	85	67	89	71	82	70	89	73	15,5	47,2
Ecuador (2005)	70	55	87	57	86	77	81	70	20,1	44,0
El Salvador (2004)	94	85	87	80	171	91	95	86	26,9	62,3
Guatemala (2004)	64	57	35	74	144	65	62	69	17,8	59,0
Honduras (2005)	86	56	137	77	106	84	109	85	17,3	56,4
México (2005)	62	43	51	63	63	79	57	71	15,5	46,1
Paraguay (2005)	54	50	54	65	56	95	55	83	24,2	50,9
Perú (2001)	80	60	89	57	70	82	78	76	21,3	51,8

Fuente: Ballara y Parada (2009, p. 82 y p. 60) en base a las encuestas de hogares homologadas de los países

**Cuadro 4: América Latina circa 2008 (12 países): Porcentaje de hogares rurales encabezados por una mujer/ según el tipo de hogar (por inserción laboral y condición de pobreza)**

	Tipo de Hogar				Condición de pobreza			Total Rural	Total Nacional
	Agrícola	No agrícola	Multi-activo	Inactivo	Indigente	Pobre no indigente	No pobre		
Bolivia	19,0	25,9	17,5	64,6	17,8	18,5	33,7	23,0	25,0
Brasil	11,1	25,0	15,8	58,4	15,4	14,3	19,2	17,7	33,4
Chile	13,9	20,8	15,7	35,5	28,4	22,8	19,6	20,1	29,7
Costa Rica	13,6	23,6	20,4	50,2	39,0	30,8	22,5	24,4	29,2
Ecuador	15,2	22,4	14,5	41,9	22,0	17,4	19,0	19,3	24,0
Guatemala	12,1	21,6	13,6	75,1	14,6	20,8	22,5	19,3	22,6
Honduras	13,2	32,9	15,4	71,2	19,9	28,8	29,5	23,9	29,1
México	12,6	22,4	13,1	46,9	16,2	20,2	23,5	21,7	25,0
Panamá	11,9	24,9	14,8	55,1	26,8	22,1	20,2	21,8	30,2
Paraguay	18,3	30,6	22,0	60,9	39,0	30,8	22,5	24,4	29,2
Rep. Dominicana	11,1	25,0	15,8	58,4	38,8	26,1	18,0	25,0	31,1
Uruguay	8,0	16,7	8,1	32,4	35,8	11,5	12,9	13,1	34,8

Fuente: Rodríguez y Meneses (2010)

a/ Porcentaje de hogares rurales con una mujer como jefe de hogar.

**Cuadro 5: América Latina circa 2008 (12 países): Hogares rurales por condición de pobreza y tipo de ocupación (% y total)**

Países / Tipos de hogares	Indigente (%)	Total Pobres (%) <sup>1</sup>	No Pobres (%)	Total en cada tipo de hogar (000)
<b>Bolivia</b>				
Total	52.9	68.3	31.7	860.7
Hogares agrícolas	69.1	82.3	17.7	510.5
Hogares no agrícolas	21.6	39.5	60.5	210.8
Hogares multiactivos	46.2	72.4	27.6	94.2
Hogares inactivos <sup>2</sup>	29.1	35.8	64.2	45.2
<b>Brasil</b>				
Total	12.1	31.8	68.2	8,630.4
Hogares agrícolas	16.3	39.6	60.4	3,972.1
Hogares no agrícolas	6.0	27.0	73.0	2,368.6
Hogares multiactivos	5.2	22.9	77.1	955.6
Hogares inactivos	15.2	23.4	76.6	1,334.1
<b>Chile</b>				
Total	2.8	9.9	90.1	566.8
Hogares agrícolas	2.2	9.8	90.2	245.2
Hogares no agrícolas	1.4	6.8	93.2	146.0
Hogares multiactivos	0.1	2.1	97.9	68.3
Hogares inactivos	8.0	19.0	81.0	107.3
<b>Costa Rica</b>				
Total	5.5	14.7	85.3	492.1
Hogares agrícolas	7.5	18.7	81.3	104.6
Hogares no agrícolas	2.7	9.6	90.4	284.7
Hogares multiactivos	1.2	6.2	93.8	45.2
Hogares inactivos	19.3	39.3	60.7	57,613
<b>Ecuador</b>				
Total	21.0	43.5	56.5	1,096.7
Hogares agrícolas	25.5	51.7	48.3	603.7
Hogares no agrícolas	12.6	30.6	69.4	252.3
Hogares multiactivos	7.4	24.7	75.3	145.6
Hogares inactivos	36.0	54.2	45.8	95.1
<b>Guatemala</b>				
Total	35.4	59.7	40.3	1,224.0
Hogares agrícolas	55.1	77.7	22.3	531.3
Hogares no agrícolas	15.1	38.8	61.2	400.6
Hogares multiactivos	26.1	55.2	44.8	219.3
Hogares inactivos	32.0	56.8	43.2	72.8

1) Incluye a los indigentes; la suma del porcentaje de hogares pobres y no pobres es igual a 100%.

2) Rodríguez y Meneses (2010) los llamaron "dependientes de transferencias".

Honduras	Indigente (%)	Total Pobres (%)	No Pobres (%)	Total en cada tipo de hogar (000)
Total	56.5	74.4	25.6	822.7
Hogares agrícolas	79.3	90.7	9.3	383.8
Hogares no agrícolas	25.1	48.6	51.4	233.0
Hogares multiactivos	52.3	75.7	24.3	139.6
Hogares inactivos	43.6	67.8	32.2	66.3
México				
Total	15.2	37.0	63.0	9,031.9
Hogares agrícolas	31.1	58.0	42.0	2,304.3
Hogares no agrícolas	7.0	25.2	74.8	4,507.7
Hogares multiactivos	12.2	36.9	63.1	1,142.3
Hogares inactivos	18.7	41.2	58.8	1,077.6
Panamá				
Total	19.8	35.5	64.5	302.3
Hogares agrícolas	33.5	55.1	44.9	112.5
Hogares no agrícolas	6.3	16.1	83.9	123.5
Hogares multiactivos	16.1	32.8	67.2	36.5
Hogares inactivos	28.2	45.6	54.4	29.8
Paraguay				
Total	34.2	57.1	42.9	594.6
Hogares agrícolas	47.3	68.2	31.8	251.7
Hogares no agrícolas	21.1	44.6	55.4	205.3
Hogares multiactivos	27.6	52.6	47.4	97.6
Hogares inactivos	34.6	63.0	37.0	40.0
República Dominicana				
Total	26.4	45.1	54.9	847.0
Hogares agrícolas	28.6	52.6	47.4	220.1
Hogares no agrícolas	16.1	33.5	66.5	435.1
Hogares multiactivos	12.5	30.3	69.7	78.6
Hogares inactivos	71.0	85.4	14.6	113.2
Uruguay				
Total	1.4	6.4	93.6	79.8
Hogares agrícolas	1.0	6.2	93.8	43.6
Hogares no agrícolas	1.8	7.8	92.2	14.3
Hogares multiactivos	0.9	3.5	96.5	10.5
Hogares inactivos	2.8	8.4	91.6	11.4

Fuente: Rodríguez y Meneses (2010)

## Fichas de cuatro países sobre políticas potencialmente relacionadas al ERNA

Como se explicó en el texto principal, para la revisión de políticas, se buscó la expresión ERNA (o similares) en las páginas Web de Gobierno (Presidencia y Ministerios Productivos y de Trabajo). Luego, en vista de su probable impacto sobre el ERNA, en estas mismas páginas, se hizo una búsqueda de las políticas, programas y proyectos orientados a la MIPYME, al desarrollo territorial, al desarrollo económico local, a las zonas rezagadas, a los municipios que concentran hogares pobres, y a hogares focalizados por su situación de pobreza, muchos de los cuales son rurales. Sólo se consideraron las políticas y programas vigentes (octubre 2010).

### Colombia

**Fuentes consultadas:** [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co); [www.transformacionproductiva.gov.co](http://www.transformacionproductiva.gov.co); [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co); Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010): Memorias al Congreso de la República 2006-2010; [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

En Colombia<sup>3</sup>, en 2002, el 46,7% de los ocupados rurales trabajaba en ERNA con una fuerte tendencia al aumento desde los años 1970. Se destacaba respecto a otros países de la región por el alto porcentaje de ERNA en servicios (76,7%, incluyendo al servicio doméstico), el bajo porcentaje de empleo rural en manufacturas (15%), el alto nivel de autoempleo en ERNA (más del 50%), el alto porcentaje de empleo en comercio minorista y muy bajo porcentaje (menos de 5% del empleo en comercio) en comercio mayorista. En promedio, los sueldos y salarios en ERNA eran aproximadamente el doble de los en agricultura. El promedio de años de educación escolar cursado por los ocupados en ERNA (casi 7 años) más que duplicaba el de los ocupados rurales en agricultura (3,3 años), fuertemente influenciado por el promedio de los ocupados en servicios (7,2 años), mientras que para los ocupados en sectores ERNA que no son servicios (manufactura, minería, construcción) el promedio era de 5,5 años de educación escolar.

**Fuente:** Köbrich y Dirven (2007)

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo identificó ocho sectores para su eje de transformación productiva: cuatro tradicionales (energía eléctrica; industria de la comunicación gráfica; textil, confección, diseño y moda; y autopartes) y cuatro emergentes (software y tecnologías de la información; cosméticos y artículos de aseo; tercerización de procesos de negocio (BPO); y turismo de salud). Aunque el agro no está entre estos ocho sectores, tiene un lugar destacado en las noticias del Ministerio (22 de septiembre 2010).

El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) cofinancia programas y proyectos. Tiene también una línea especial para: desplazados en el marco de la política de retorno; cadenas productivas; y Agencias de Desarrollo Económico Local. El **Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las MIPYME busca** la ejecución de las políticas públicas de fomento a la MIPYME.

En el Plan Sectorial de Turismo 2011-2014 (documento de discusión) la palabra “rural” sólo aparece en la parte de “visión de productos por regiones” aunque el agroturismo, el etnoturismo, el ecoturismo, las artesanías, cultura y MIPYME locales son parte integrante de la propuesta y, por supuesto, tienen relación o podrían tenerla con el ERNA.

La Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural busca coordinar la política de desarrollo rural a nivel institucional e interinstitucional. Entre otros, promueve una mayor participación de las comunidades rurales a nivel municipal, departamental y nacional para la identificación, formulación, selección y ejecución de programas y proyectos; participa en el diseño y coordinación de infraestructura y servicios con los Ministerios sectoriales para: educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo; promueve esquemas de cooperación entre el Estado, la comunidad y el sector privado.

La Dirección de Desarrollo Rural tiene varios programas estratégicos entre los cuales Mujer Rural (la Ley 731 de 2002) con el objeto de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. Las actividades hacia la mujer rural contemplan capacitación, acceso a crédito, acceso a tierra y vivienda rural. Las actividades rurales contempladas van desde las tradicionales labores agropecuarias, forestales, pesqueras, mineras y labores no tradicionales como el desarrollo de la agroindustria, microempresas, turismo rural, ecológico, artesanías y otros campos como mercadeo y prestación de servicios. Entre los artículos de la Ley está el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR). Para su utilización, se suscribió un convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Además, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentó “el acceso de las mujeres rurales a créditos con recursos FINAGRO, respaldados por Fondo Agropecuario de Garantías – FAG”. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Banco Agrario actualmente están implementando el Programa “Mujer Cabeza de Familia Microempresaria” con el objeto de apoyar –en municipios seleccionados- las actividades empresariales que realizan las mujeres rurales y urbanas. El crédito podrá otorgarse a la mujer rural que, en su condición de jefa de hogar, formule un proyecto productivo agropecuario viable.

El Programa de Oportunidades Rurales tiene por objetivo contribuir a la lucha contra la pobreza rural, incrementando el empleo, los activos y los ingresos de las familias más pobres a través de microempresas rurales. Espera beneficiar al menos 32.000 familias de pequeños productores rurales en las siguientes líneas productivas: agropecuaria, agroindustrial, ambiental, artesanal y turística. También espera promover el acceso de al menos 2.500 familias a microseguros de vida.

El Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores tiene por objetivo promover nuevos emprendimientos en jóvenes rurales (de entre 16 a 35 años pobres o considerados vulnerables) con el fin de atenuar la migración del campo a la ciudad, aumentar la productividad del sector rural y disminuir el desempleo estructural. Pretende crear en los aprendices una cultura que estimule la generación de conocimiento y la inclusión. Además, trabaja en articulación con los entes territoriales como Alcaldías y Juntas de Acción Comunal. Los proyectos productivos desarrollados en el Programa cuentan con capital Semilla entregado por el SENA. Los emprendedores pueden acceder también a recursos a través de: Banca de las Oportunidades, Fondo Emprender, Economía Solidaria, Finagro, Oportunidades Rurales, Ministerio de Agricultura, Asociaciones de Cadenas Productivas, Alcaldías y otras fuentes de financiación. El SENA organizó en 2010 la Segunda Rueda de Negocios Virtual, para promoción y comercialización de los productos y servicios que ofrecen las empresas rurales del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores (en construcción, minería, industria textil, turismo, sector agrícola y agroindustrial).

## Ecuador

**Fuentes consultadas:** [www.presidencia.gob.ec/component/content/article/135-rendicion-de-cuentas-2010](http://www.presidencia.gob.ec/component/content/article/135-rendicion-de-cuentas-2010) = ppt de la rendición de cuentas del Presidente del 11 de agosto 2010; [www.mcpec.gov.ec](http://www.mcpec.gov.ec); Ministerio de Coordinación de la Producción, Competitividad y Empleo (2010): *El rol del Estado en la diversificación y transformación productiva*; [www.bancoestado.com](http://www.bancoestado.com); [www.desarrollosocial.gob.ec](http://www.desarrollosocial.gob.ec); Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social: Agenda Social 2009-2011; [www.magap.gov.ec](http://www.magap.gov.ec)

En Ecuador, en 2008, el 30,5% de los ocupados rurales trabajaba en ERNA con un crecimiento anual de 1,6% entre 2003 y 2008. El crecimiento se debió casi esencialmente al aumento del asalariado y en los tramos etarios (hombres y mujeres) de 30 y más años. En 2001, los servicios representaban algo más del 50% del ERNA total. En este mismo año, el promedio de años de educación escolar cursado por los ocupados en ERNA era de 7,6 años, aproximadamente 2,5 años más que el promedio de los residentes rurales ocupados en la agricultura. En promedio, los sueldos y salarios en ERNA eran casi cuatro veces los en agricultura. Ecuador se destacaba por ser el tercer país en orden de participación de las mujeres rurales en la agricultura (con una participación de un 37% en el total de ocupados rurales agrícolas) y por tener el mayor porcentaje de profesores de secundaria dentro del total de personas con residencia rural que trabajaban en la enseñanza.

**Fuentes:** Gráficos 1 y 2; elaboración propia en base a planilla Excel elaborada por Javier Meneses y Adrian Rodríguez, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, a su vez a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de la División de Estadísticas de CEPAL; Köbrich y Dirven (2007)

En Ecuador, casi no hay mención explícita de “rural” en las políticas y programas de Gobierno, y no se hace ninguna mención del ERNA. Los pocos programas que sí tienen mención de rural son: el Bono de Desarrollo Humano, el Bono de Vivienda Rural, el acceso a Internet de los establecimientos educativos rurales (55% para 2013 versus el 100% de las escuelas urbanas) y el Programa de Intervención Territorial que está bajo la “Inclusión Económica y Social” (Agenda Social 2009-2011).

No obstante, hay varias instituciones de Gobierno que podrían tener una relación directa con el fomento del ERNA, con el desarrollo económico y social local o el desarrollo rural. Entre ellos están: los Ministerios de Coordinación de la Producción, Competitividad y Empleo; de Coordinación del Desarrollo Social; y de la Inclusión Económica y Social; así como el Banco del Estado (ex Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE).

Entre los programas actualmente en ejecución que tienen o podrían tener relación con el ERNA están: el Plan Tierras, que tiene como propósito la democratización de la propiedad; el aumento de la cobertura de riego a 2015; el aumento de la cobertura de telefonía e Internet rural a 2013; el desarrollo de MIPYMES; Emprend Ecuador para crear un sistema nacional de emprendimiento; así como esfuerzos de inversión en capital humano (Presidente, 11 agosto 2010).

El Ministerio de Coordinación de la Producción, Competitividad y Empleo lanzó recientemente la Agenda para la Transformación Productiva Territorial (ATPT) para fomentar los 14 sectores priorizados por el Gobierno Nacional (alimentos frescos y procesados; cadena agroforestal; turismo; servicios ambientales; energías renovables; biotecnología; tecnología: hardware y software; confecciones y calzado; plásticos y caucho sintético; productos farmacéuticos y químicos; metalmecánica; vehículos, automotores, carrocerías y partes; transporte y logística; construcción).

El Programa CreEcuador tiene entre sus lineamientos de elegibilidad una priorización para las zonas rezagadas, incluyendo compras públicas para el Programa de Provisión de Alimentos. A su vez, el Crédito de Desarrollo Humano apoya la creación y ampliación de microempresas.



Ninguno de estos programas<sup>57</sup> menciona explícitamente a las áreas rurales aunque, implícitamente, las zonas rezagadas o varios de los sectores priorizados están anclados o tienen fuerte presencia en las áreas rurales.

El objetivo del BEDE es financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público que se relacionan con el desarrollo económico nacional. Es la entidad líder en el financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. El BEDE recibe fondos de las utilidades de las empresas de hidrocarburos y de las regalías sobre la explotación de minerales con el fin de mejorar las condiciones de los habitantes de las zonas de explotación (Presidente, 11 agosto 2010). El único programa orientado específicamente a las áreas rurales es el SIGTierras para implementar y actualizar los cadastros rurales, ejecutado en conjunto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP).

La Agenda Social 2009-2011 menciona “políticas integrales, apoyadas en la generación de capacidades y que avancen hacia la construcción de acceso al empleo o la autogeneración del mismo”. Así mismo, se están llevando a cabo políticas más agresivas para lograr el “salario de la dignidad” establecido en la Constitución, mientras las políticas anticíclicas permitieron frenar el aumento del desempleo en 2009 (Presidente, 11 agosto 2010). Aunque el MAGAP está individualizado en la Agenda Social 2009-2011 para llevar a cabo los proyectos de desarrollo rural, en la página Web del MAGAP sólo se menciona el Programa Desarrollo Rural del Norte del Ecuador.

En la “biblioteca” del sitio MAGAP se encontraron los proyectos: FONLOCAL, un fideicomiso celebrado entre la República del Ecuador y el Banco Mundial, con participación del Ministerio de Bienestar Social (MBS) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), orientado a Entidades Financieras Locales (EFL), reguladas y no reguladas, que canalizan recursos hacia campesinos, productores, comerciantes, artesanos, empresas de servicios y profesionales, individuales u organizados; PROLOCAL, un Proyecto de Desarrollo Local Sostenible, cuyo objetivo es -en microregiones seleccionadas- combatir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión a través del acceso a oportunidades de empleo, producción, generación de ingresos, manejo de recursos naturales y otras soluciones sostenibles y no asistenciales, a través del empoderamiento local, el acceso a mejores servicios y a activos productivos.

---

57) A lo menos no en la versión que se puede consultar en la página Web.

### El Salvador

**Fuentes consultadas:** [www.minec.gob.sv](http://www.minec.gob.sv); Ministerio de Economía: “Estrategia de Acompañamiento a la Micro y Pequeña Empresa 2010 – 2014”; [www.mag.gob.sv](http://www.mag.gob.sv)

En El Salvador, en 2008, el 55,2% de los ocupados rurales de 16 años y más trabajaba en ERNA. Del total de hombres rurales ocupados, el 40,8% trabaja en ERNA y del total de mujeres, el 85,6%. En términos de ingresos promedio, como en varios otros países de la región, el ingreso agrícola es menor que cada una de las ramas de ocupación de ERNA. Entre 1975 y 2001, el crecimiento anual del ERNA fue de 9,6%. En 2001, los servicios representaban un 55% del ERNA total. El Salvador era el tercer país con mayor participación femenina en ERNA (algo más del 50%). En este mismo año, el promedio de años de educación escolar cursado por los ocupados en ERNA era de 5,2 años, aproximadamente 2,5 años más que el promedio de los residentes rurales ocupados en la agricultura. En promedio, los sueldos y salarios en ERNA eran casi cuatro veces los en agricultura. El Salvador se destacaba en 2001 por tener una alta participación (segundo después de México) de ocupados rurales en la industria manufacturera productora de productos de consumo (en vez de agroindustria y minería) y por tener, en la rama de hoteles y restaurantes, casi el 100% de sus ocupados en restaurantes. En 2004, el 62,5% de los ocupados en ERNA eran asalariados, aunque con gran diferencia entre hombres (76,4%) y mujeres (47,4%). En cambio, el trabajo en ERNA por cuenta propia era mucho mayor entre las mujeres (44,2%).

Fuentes: Sauma(2010); Köbrich y Dirven (2007); y Ballara y Parada (2009)

El Salvador firmó recientemente la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). El documento menciona el tema del empleo en varias partes, pero no aborda explícitamente el ERNA excepto en la frase siguiente: “Y si bien las actividades no agrícolas son fuentes alternativas de empleo, éstos a menudo son de reducida calidad y remuneración, constituyéndose demasiadas veces en trampas de pobreza.” (ECADERT, p. 29). Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no hace ninguna mención de acciones fuera del ámbito estrictamente agrícola.

Para el período 2010-2014, el Ministerio de Economía ha priorizado siete sectores con especial énfasis en la MIPYME: agroindustria alimentaria; textiles y confección; tecnologías de información y comunicaciones; química farmacéutica; turismo, incluyendo al turismo rural; construcción; y artesanía. La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) juega un papel preponderante en la ejecución. Entre sus tareas está la coordinación con universidades, institutos tecnológicos, municipalidades y ONG’s.

A través del Plan de Certificación y Fortalecimiento se espera que unas 7.000 MIPYMES (sastres, costureras, zapateros) puedan convertirse en proveedoras del Ministerio de Educación y así dinamizar las economías locales. Se empezó por aquellos Municipios dónde hay mayor concentración de estas empresas.

Otro eje de trabajo es crear y desarrollar MYPES relacionadas con el potencial económico del territorio a través de una colaboración de CONAMYPE con los 262 gobiernos municipales, gobernadores e instituciones públicas y privadas locales. Apoyará a las MYPES con un enfoque de asociatividad, de articulación de subsectores, de gremialización, de cadenas productivas y cadenas de valor.

El Programa de Proveedores busca estimular una integración estructurada de las MIPYMES a cadenas productivas. En agosto 2010, se firmó el convenio para la puesta en marcha de los Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (CDMYPES) con la finalidad de establecer relaciones de trabajo y una alianza público (MINEC-CONAMYPE)-privado-academia para mejorar la calidad, acercar servicios, dinamizar la economía y formar tejidos productivos.

## México

**Fuentes consultadas:** <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>, [www.turista.com.mx](http://www.turista.com.mx); [www.universopyme.com.mx](http://www.universopyme.com.mx); [www.eumed.net](http://www.eumed.net), [www.imagenagropecuaria.com](http://www.imagenagropecuaria.com), [www.fonaes.gob.mx](http://www.fonaes.gob.mx), [www.focir.gob.mx](http://www.focir.gob.mx), [www.tupatrocinio.com](http://www.tupatrocinio.com), [www.fira.gob.mx](http://www.fira.gob.mx), [www.fondopyme.gob.mx](http://www.fondopyme.gob.mx); [www.cnnexpansion.com](http://www.cnnexpansion.com); [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

En México, en 2008, el 62,8% de los ocupados rurales trabajaba en ERNA, con un crecimiento anual de 2,3% entre 2000 y 2008. El crecimiento tuvo lugar en los tres grupos etarios contemplados (menores de 30 años, entre 30 y 50 años y más de 50 años) tanto hombres como mujeres, y esencialmente a través del empleo asalariado. En 2008, el asalariado representaba casi el 70% de los ocupados en ERNA.

En el año 2000, México se destacaba en América Latina por tener la menor proporción de ocupados en ERNA en servicios (algo menos del 45% del ERNA total) y por tener la mayor proporción en manufactura no minera ni agrícola. En este mismo año, el promedio de años de educación escolar cursado por los ocupados en ERNA era de 6,7 años, aproximadamente 2,5 años más que el promedio de los residentes rurales ocupados en la agricultura. México también se destacaba por tener la menor participación de mujeres en el empleo rural total y la menor participación de mujeres en ERNA (37%).

**Fuentes:** Gráficos 1 y 2; elaboración propia en base a en base a planilla Excel elaborada por Javier Meneses y Adrian Rodríguez, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, a su vez a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de la División de Estadísticas de CEPAL; Köbrich y Dirven (2007)

De los cinco Objetivos Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de México, tres podrían indirectamente relacionarse con el ERNA y la reducción de la pobreza: "...generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida (objetivo 3); "... la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas" (objetivo 4); y "reducir la pobreza extrema ..." (objetivo 5).

Bajo el capítulo "Economía competitiva y generadora de empleos", hay una sección sobre las áreas rurales en la cual se estipula que es necesario "Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural. ... y promover actividades no agropecuarias que generen empleo, mayor ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural" (Estrategia 7.2). A pesar de la claridad de este párrafo, en casi todas las demás instancias que se menciona "rural" se usa la palabra como sinónimo de agrícola. El capítulo también menciona que se debe buscar la "Integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural" (Estrategia 9.8).

Aunque la Ley de Desarrollo Rural Sustentable data de 2001 y que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene, como su nombre lo indica, incluido explícitamente en su quehacer el desarrollo rural, los programas y proyectos que están bajo "Desarrollo rural" tienen que ver esencialmente o totalmente con el sector agropecuario. La única excepción es el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), iniciado en 2001, con el fin de acercar servicios financieros a zonas rurales marginadas, adaptados a la población rural en condiciones de marginación, en regiones con alta marginación y escasa o nula penetración bancaria.

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México desde 1954. El objetivo de los FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y

coloca sus recursos a través de Bancos y otros Intermediarios Financieros. Se estima que, actualmente, uno de cada tres pesos de financiamiento al sector agroalimentario en México proviene de FIRA.

Los programas de apoyo a MIPYME son muchos en México, varios de los cuales orientados al sector rural. El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) es un fideicomiso del Gobierno Federal. Su misión es apoyar los flujos de inversión hacia el desarrollo del sector rural y la agroindustria. A través de la Opción PyME, el FOCIR ofrece cobertura de riesgo al inversionista cuando invierte en MIPYMES. En 2009, el FOCIR recibió el Galardón PYME de la Secretaría de Economía.

La Secretaría de Economía (SE) a través del Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas Sociales (Fonaes) tiene como población objetiva a la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social que tengan escasez de recursos y que, a través de un proyecto productivo, comercial o de servicios, demuestren su capacidad organizativa, productiva y empresarial. Además, FONAES tiene una Dirección General de Impulso Productivo de la Mujer y Grupos Vulnerables (personas con discapacidad, indígenas y adultos mayores).

Varios otros programas parecieron de potencial relevancia para el ERNA. La mayoría son del resorte de la Secretaría de Economía, esencialmente a través de información (e.o. sobre cadenas productivas y sus distintos eslabones, empresas y mercados), capacitación (e.o. al desarrollo artesanal con miras a la exportación), financiamiento (e.o. el Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios –PRONAFIM- que otorga líneas de crédito a las Microfinancieras con el objetivo de incentivar el autoempleo y el ingreso de los microempresarios a la cadena productiva del país, con especial énfasis en las regiones que registran mayores índices de pobreza) y el Programa de Desarrollo de Proveedores, que busca integrar a las MIPYMES a la cadena industrial, comercial y de servicios de las grandes empresas establecidas en el país.

El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME) busca fomentar la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las MIPYME. Apoya, entre otros, al programa de Talleres Rurales de Nueva León, entre los cuales uno de servicio automotriz.

En la búsqueda de páginas Web que se refieren al desarrollo rural o al ERNA, el apoyo al turismo rural surge repetidamente. No obstante, el Programa de Apoyo a MIPYMES Turísticas no hace mención específica a "rural". A 2008, unas 5.250 empresas (e.o. pequeños hoteles, empresas de ecoturismo, servicios complementarios) estaban inscritas en el Programa y casi 4.000 habían obtenido el distintivo "M" que las certifican como "Modernas" o sea, habiendo incorporado prácticas administrativas modernas y mejor desempeño de su personal, entre otros.

Por último, Wal-Mart de México junto con la Secretaría de Economía, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), algunos Gobiernos Estatales y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pusieron en marcha el plan de Apoyo a las Pymes. Primero se evalúa si el proveedor cuenta con los requisitos necesarios para pertenecer a la cadena de Wal-Mart y, si no los tiene, se le da asesoría especializada. Además, a principios de enero 2010, Wal-Mart anunció que generaría cuatro centros de mercadeo a nivel global, incluyendo uno en México enfocado a los mercados emergentes, además de generar compras directas en productos como vegetales y frutas a proveedores mexicanos para surtir tiendas en Estados Unidos y Canadá ([www.cnnexpansion.com](http://www.cnnexpansion.com)).

**(Footnotes)**

1. Incluye a los indigentes; la suma del porcentaje de hogares pobres y no pobres es igual a 100%.
2. Rodríguez y Meneses (2010) los llamaron "dependientes de transferencias".
3. No logramos encontrar datos sobre empleo rural en Colombia más actualizados o detallados que los en Köbrich y Dirven (2007), ni en la página Web del DANE, ni en el Observatorio del Mercado de Trabajo del Ministerio de la Protección Social, ni en monografías u otro tipo de estudios acequibles por Internet.