

LA POBREZA RURAL EN URUGUAY:

La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate

Ing. Agr (Phd) Carlos Paolino (coord.)

Ec (Msc) Marcelo Perera

Montevideo, octubre 2008

Trabajo realizado para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con el objetivo de aportar conocimientos para la elaboración de una estrategia específica de combate a la pobreza rural en el Uruguay a implementarse en los próximos años

Índice

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	1
INFORME PRINCIPAL	
I. ESTUDIO SOBRE POBREZA RURAL EN URUGUAY	12
1.1 Introducción	
II. ANTECEDENTES, DEFINICIONES Y FUENTES DE INFORMACIÓN	13
2.1 Definiciones y criterios empleados	13
2.2 Los diferentes tipos de pobreza identificados	
2.3 Metodología y fuentes de información utilizadas para el análisis	
III. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA RURAL	23
3.1 Incidencia de la pobreza/indigencia	23
3.2 La pobreza y los factores demográficos	30
3.3 La pobreza rural por grandes regiones	32
3.4 La pobreza en personas ocupadas según actividades	35
3.5 La pobreza por tipo de trabajador y región	38
3.6 Pobreza y tipo de relación contractual de trabajo	39
3.7 Pobreza y tipología de ocupación: agrícola/no agrícola	40
3.8 Pobreza y niveles educativos de la población ocupada	43
3.9 Pobreza, desocupación e informalidad en el mercado de trabajo	44
3.10 El acceso a los programas de ayuda gubernamentales	45
IV. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS NIVELES DE POBREZA RURAL	46
4.1 Introducción	46
4.2 El escenario internacional y el boom de demanda agrícola/agroindustrial	48
4.3 El contexto macroeconómico: equilibrios y énfasis social	49
4.4 La expansión agropecuaria reciente	51
4.5 Pobreza y acceso a la tierra	57
4.6 Las nuevas habilidades requeridas y la producción familiar	65
4.7 La explicación de los niveles de pobreza utilizando un modelo Probit	68

V.	LAS BASES DE UN PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA RURAL	74
	5.1 ¿Porqué los niveles de pobreza no bajaron lo suficiente?	74
	5.2 El modelo dual de modernización agropecuaria/agroindustrial y los programas de combate a la pobreza rural	76
VI	BIBLIOGRAFÍA	79

Apéndice I. Pobreza e indigencia por Departamento

Índice de cuadros

Cuadro 1:	Porcentajes de personas con carencias críticas	2
Cuadro 2:	CBA y Línea de pobreza en localidades de menos de 5.000 habitantes y en áreas rurales dispersas. Año 1999/2000 Pesos uruguayos (prom. octubre-99 a enero-00)	18
Cuadro 3:	Índice de precios para actualizar la CBA, CBA y línea de Pobreza actualizada. Pesos uruguayos de diciembre de 2007	19
Cuadro 4:	Definición de las necesidades básicas insatisfechas y umbrales utilizados	20
Cuadro 5:	Estimación de los niveles de pobreza e indigencia en hogares y personas. Uruguay 1997-2007	23
Cuadro 6:	Indicadores de Pobreza e Indigencia estimados (personas)	25
Cuadro 7:	Número de personas pobres e indigentes según área	26
Cuadro 8:	Cantidad de Personas según ingreso <i>per cápita</i> del hogar y líneas de pobreza por área geográfica	27
Cuadro 9:	Porcentaje de Personas según ingreso <i>per cápita</i> del hogar y línea de pobreza por área geográfica	27
Cuadro 10:	Porcentajes de personas con carencias críticas	28
Cuadro 11:	Tipos de pobreza según el método integrado (línea de pobreza y carencias críticas)	29
Cuadro 12:	Cambios en la estructura de la pobreza según tipología 2007/1999. Localidades de 5 000 y menos habitantes y áreas rurales dispersas	30
Cuadro 13:	Distribución de la población según sexo y edad por área geográfica.	31
Cuadro 14:	Población, número de Pobres y número de Indigentes según tramo de edad y sexo. Año 2007	31
Cuadro 15:	Incidencia de la Pobreza e Indigencia según edad y sexo. ¡Error! Marcador no definido.	
Cuadro 16:	Distribución de las personas según tipologías de pobreza por grupo de edad y sexo. Población rural dispersa y localidades de hasta 5 000 habitantes	32
Cuadro 17:	Población pobre e indigente por región (en % del total nacional). Año 2007	33

Cuadro 18: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según actividad y región (en % del total de pobres a nivel nacional, año 2007)	36
Cuadro 19: Incidencia de la pobreza por actividad y región (% pobres/total personal ocupado en la actividad por región, año 2007)	37
Cuadro 20: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según tipo de ocupación y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)	38
Cuadro 21: Incidencia de la pobreza según tipo de ocupación y región	39
Cuadro 22: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según categoría de ocupación y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)	40
Cuadro 23: Incidencia de la pobreza según categoría de ocupación y región	40
Cuadro 24: Distribución de los ocupados totales y ocupados en situación de pobreza e indigencia, e incidencia de la pobreza e indigencia según tipologías de ocupación (poblaciones de hasta 5 000 hab.)	41
Cuadro 25: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según tipologías de ocupación (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)	42
Cuadro 26: Incidencia de la pobreza según tipología de ocupación (en porcentaje de pobres con relación al total de ocupados)	42
Cuadro 27: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según nivel educativo y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)	43
Cuadro 28: Incidencia de la pobreza según nivel educativo y región. Año 2007	44
Cuadro 29: Tasa de informalidad y pobreza en el mercado de trabajo según área y región	44
Cuadro 30: Tasas de desocupación y pobreza por área y región	45
Cuadro 31: Evolución de los principales indicadores macroeconómicos del Uruguay. 2001-2007	50
Cuadro 32: Evolución de las Exportaciones Agropecuarias 2000/2002 al 2006 (Millones de U\$S)	53
Cuadro 33: Evolución de las transacciones recientes en el mercado de tierras en Uruguay	60
Cuadro 34: Importancia relativa de la producción familiar. Año 2000	66
Cuadro 35: Participación de la agricultura familiar en el Valor Bruto de Producción por rubros de especialización	67
Cuadro 36 La evolución de los trabajadores rurales (familiares y asalariados) en los Censos Agropecuarios	67
Cuadro 37: Uso de equipos y agro-químicos en la agricultura de Uruguay	68
Cuadro 38: Estimación del modelo <i>Probit</i>	73

Índice de gráficos

	Página
Gráfico 1: Porcentaje de personas pobres según área geográfica	2
Gráfico 2: Concentración de la pobreza según región y área geográfica. Año 2007	5
Gráfico 3: Porcentaje de personas pobres según área geográfica	26
Gráfico 4: Concentración de la pobreza según región y área geográfica Año 2007	34
Gráfico 5: Concentración de la indigencia según región y área geográfica. Año 2007	35
Gráfico 6: Índice de volumen físico del PIB agropecuario y del PIB global (2000=100)	52
Gráfico 7: Evolución del área sembrada y la producción de la agricultura (2001-2007)	53
Gráfico 8: Evolución de la productividad media de la agricultura (Kg. por ha)	54
Gráfico 9: Evolución del precio de la tierra en Uruguay	58
Gráfico 10: La evolución del precio de la tierra en la región	60
Gráfico 11: Precio y número de operaciones de compra/venta de tierras (Nº y US\$/há)	61
Gráfico 12: Venta de tierras con relacion al PBI agropecuario	61
Gráfico 13: Segmentación en el mercado de tierras por tamaño (compra-venta US\$/Há)	62
Gráfico 14: Evolución de precios relativos tierra/productos agropecuarios (índice 2000=100)	64
Gráfico 15: Precios relativos tierra vs insumos y maquinaria agrícola (índice 2000=100)	65

SIGLAS UTILIZADAS

CBA. Canasta Básica de Alimentos

CEIBAL (Plan). Conectividad Educativa Básica para el Aprendizaje en Línea

CNUO. Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO 88 - Adaptación a Uruguay (**CNUO-95**) CIIU. Clasificación Industrial Internacional Uniforme

DIEA. Dirección de Investigación y Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca del Uruguay

ENHA. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas

FFAA. Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay

FIDA. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

INE. Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay

LP. Línea de pobreza (ingreso)

MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la República Oriental del Uruguay

MIDES. Ministerio de Integración y Desarrollo Social del Uruguay

NB. Necesidades Básicas

NBI. Necesidades Básicas Insatisfechas

NBS. Necesidades Básicas Satisfechas

OPYPA. Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay

PBI. Producto Bruto Interno

US\$. Dólares americanos

\$U. Pesos uruguayos

RESUMEN EJECUTIVO

A. Diagnóstico de la pobreza rural en Uruguay

1. El análisis de la pobreza rural realizado en el presente trabajo se basó en un **enfoque integrado**. Para ello se analizó simultáneamente la pobreza por el método del ingreso y la pobreza en función de la existencia de carencias críticas estructurales, o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para la definición de la canasta básica de alimentos, línea de pobreza y NBI se siguieron las definiciones de la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA (2001). Las estimaciones fueron realizadas en base a dos fuentes de información. En primer lugar, a la Encuesta a Hogares Rurales realizada entre 1999 y 2000 por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), en las áreas rurales dispersas y en las localidades menores de 5 000 habitantes. En segundo lugar, se trabajó con la Encuesta Nacional Hogares Ampliada (ENHA) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de los años 2006 y 2007 que, a diferencia de las encuestas anteriores del INE, ampliaron su cobertura, a las zonas rurales dispersas y a las localidades menores a 5.000 habitantes.

2. **La pobreza por el método de ingresos.** Los resultados obtenidos de las estimaciones realizadas con relación a la pobreza por el método del ingreso indican que:

- i) la pobreza rural aumenta entre el año 1999 y el año 2007 (de 17.8% a 26%);
- ii) la incidencia de la pobreza entre los residentes en centros urbanos de menos de 5 000 habitantes casi duplica la que se registra en la población rural dispersa (por ejemplo, para el año 2007 34.3% y 16.9% respectivamente). Esta regularidad se mantiene si se consideran otros indicadores del impacto de la pobreza como la brecha y la severidad.
- iii) en el caso de la indigencia, en cambio ya en el año 2007 se logran niveles muy similares a los que existían en el año 1999 (del orden del 3% de la población). La incidencia de la indigencia o pobreza extrema es mayor en las localidades de menos de 5.000 habitantes respecto al área rural dispersa

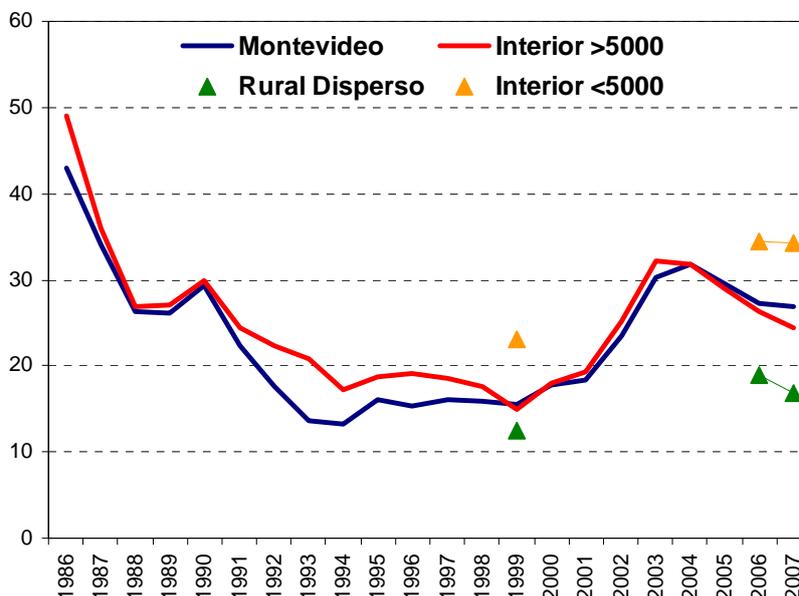
3. Observado el siguiente gráfico, que muestra la trayectoria de la pobreza urbana en los últimos 20 años y la pobreza rural estimada para los años 1999, 2006 y 2007, es posible imaginar una trayectoria de la pobreza en el área rural ampliada (incluidas poblaciones menores a 5000 Habitantes y la población rural dispersa)¹, similar a la observada en el resto del país. Dicho de otro modo, la pobreza rural seguramente ha estado correlacionada fuertemente con el ciclo económico, lo que determinó un fuerte aumento desde 1999 y un sostenido descenso desde el año 2003, aunque los niveles actuales superan los observados sobre finales de la pasada década.

4. La constatación de que el acelerado crecimiento económico de los últimos años no ha logrado reducir la pobreza a los niveles previos a la crisis, avala la hipótesis de que la profunda fase recesiva que atravesó la economía entre 1999 y 2002 afectó de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de ciertos hogares pobres.

¹ En adelante "población rural ampliada" o "área rural ampliada"

Gráfico 1: Porcentaje de personas pobres según área geográfica

Para Montevideo e Interior mayor a 5000 se considera la LP del INE-2002, mientras que para el Interior menor a 5000 y el área Rural Dispersa se considera la LP de OPYP-1999.



Fuente: elaborado con base en información del INE (ENHA) y Opya

5. **La pobreza estructural relacionada con las necesidades básicas insatisfechas (NBI)**, ¿Qué sucede con la dimensión más estructural de la pobreza, representada por la existencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la población urbana de menos de 5 000 habitantes y en la población rural dispersa? En el siguiente cuadro se presentan las estimaciones del porcentaje de personas con carencias críticas, desagregando por tipo de necesidad básica.

Cuadro 1: Evolucion del porcentajes de personas con carencias críticas

	Acceso a educación	Hacinamiento	tipo de vivienda	acceso a agua	servicio sanitario	tenencia de refrigerador	hogares con al menos una carencia
1999							
Rural disperso	22,2%	10,1%	15,8%	32,7%	9,8%	13,2%	54,5%
Loc. hasta 5 000 hab.	22,9%	8,4%	10,4%	13,0%	4,6%	12,5%	39,2%
Total	22,5%	9,2%	13,1%	22,8%	7,2%	12,9%	46,9%
2006							
Rural disperso	18,7%	9,6%	10,9%	25,6%	5,4%	12,0%	46,8%
Loc. hasta 5 000 hab.	15,4%	10,3%	7,2%	5,0%	2,1%	7,8%	30,5%
Total	17,0%	9,9%	9,0%	15,2%	3,7%	9,9%	38,6%
2007							
Rural disperso	17,6%	8,5%	10,4%	21,8%	7,8%	10,5%	45,7%
Loc. hasta 5 000 hab.	15,1%	9,6%	4,8%	2,8%	1,9%	7,6%	27,3%
Total	16,3%	9,1%	7,5%	11,9%	4,7%	9,0%	36,1%

Fuente: elaborado con base en información de MGAP (1999/2000) e INE

6. **Tendencias opuestas entre pobreza por ingresos y NBI.** Los indicadores de pobreza más estructurales, relacionados con la cobertura de las principales necesidades básicas insatisfechas, ilustran una situación distinta en relación a las mediciones de pobreza basadas en el método del ingreso. Se observa que, en la comparación entre los años analizados, se reduce considerablemente el porcentaje de personas con NBI tanto globalmente como en casi todas las carencias críticas, mostrando una tendencia exactamente opuesta a las mediciones basadas en la línea de pobreza medida por el nivel de ingresos.

7. **Los tipos de pobreza.** Cuando se combinan los dos criterios (pobreza por el método del ingreso y presencia de carencias críticas -o Necesidades Básicas Insatisfechas NBI) se obtienen cuatro categorías con implicaciones desde el punto de vista de las políticas públicas, como se ilustra en el siguiente esquema.

No pobres pero vulnerables (inerciales) - +	No pobres + +
Línea de pobreza	
Pobres en situación crónica (estructural) - -	Pobres en transición (recientes) + -
NBI	NBS

- a) **No pobres** (personas que tienen un nivel de ingreso por encima de la línea de pobreza y que además tienen cubiertas las necesidades básicas, NBS) que pasan del 48% en el año 1999 a 52% en el año 2007;
- b) **Pobreza crónica o extrema.** Corresponde a la población en situación más crítica, dado que además de insuficiencia de ingresos presenta al menos una carencia crítica o NBI. Este colectivo representó el 13% de la población residente en el espacio rural ampliado en el año 1999/2000, 16% en el año 2006 y 14% en 2007;
- c) **Pobreza inercial** (individuos que están por encima de la línea de pobreza pero tienen al menos una NBI). El porcentaje de población con pobreza inercial baja considerablemente su importancia relativa, pasando del 34% en el año 1999/2000 al 22% en el año 2007;
- d) **Pobreza reciente.** Personas que si bien presentan insuficiencia de ingresos (sus ingresos están por debajo de la línea) no tienen ninguna NBI. Estos aumentan considerablemente pasando de representar el 4% de los individuos encuestados en el año 1999/2000 al 11% en el año 2007.

8. **Leve polarización y mayor pobreza reciente.** Las cifras anteriores permiten concluir lo siguiente: i) se constata una leve polarización entre los habitantes que residen en el área rural ampliada. Aumenta tanto el peso del colectivo no pobre como así también la fracción de pobreza crónica; ii) se reduce la pobreza inercial, es decir, el porcentaje de personas que no presentan ingresos deficientes pero que tiene carencias estructurales, a la vez que aumenta significativamente el porcentaje de personas con un ingreso insuficiente pero con las NBS. Esta tendencia, es claramente asociable a las consecuencias de un macrocrisis económica como la ocurrida en Uruguay a comienzos de esta década, en tanto el deterioro de las condiciones económicas empeora rápidamente la situación de ingreso de los hogares, mientras que las características más estructurales dependen de tendencias de más largo plazo (están menos afectadas por el ciclo económico).

9. **Menor fragilidad hacia la pobreza del conjunto del sistema.** Naturalmente, este tipo de resultados ilustra sobre las diferentes posibilidades de diseño de instrumentos de políticas públicas, porque el tipo de pobreza responde a determinantes y condiciones diferentes. Como se reduce el porcentaje de personas pobres con NBI (y sobre todo aquéllos que todavía tienen alguna NBI pero que presentan ingresos por encima de la línea de pobreza), se puede decir entonces que el sistema ahora es menos frágil, porque es menor el porcentaje de la población rural que ante una eventual caída del ingreso vaya a caer en una situación de pobreza extrema o dura.

10. **Mayor incidencia de la pobreza femenina rural.** La incidencia en promedio de la pobreza en la población femenina es mayor a la de los hombres. Así en el año 1999 la proporción de mujeres que estaban por debajo de la línea de pobreza era el 19,2%, mientras en los hombres era de 16,6%. En el año 2007 la incidencia de la pobreza se estimó en el 27,9% en las mujeres y el 24,1% en los hombres.

11. **Infantilización de la pobreza y la indigencia en los espacios rurales.** La pobreza está fuertemente concentrada en la infancia. En el año 2007 aproximadamente uno de cada dos niños que residen en áreas rurales ampliadas viven en hogares con ingresos por debajo de la líneas de pobreza. Los indicadores de indigencia son igualmente desfavorables hacia la población infantil; el porcentaje de menores a 12 años que viven en hogares indigentes más que duplica la incidencia de la indigencia a nivel global (entre 6 y 7% de los niños de hasta 12 años son indigentes, y el promedio nacional es del orden del 3% en ambos casos). El fenómeno de infantilización de la pobreza no es una peculiaridad del espacio rural ampliado, sino más bien una regularidad a nivel de toda la población nacional.

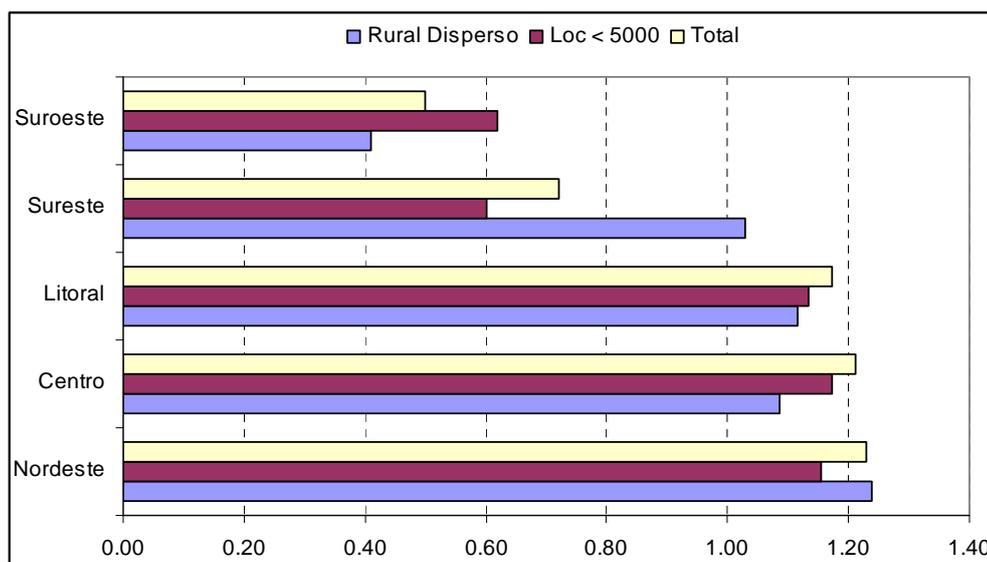
12. **La regionalización de la pobreza rural ampliada.**² A los efectos de contar con una visión sintética de la distribución de la pobreza por regiones en el espacio rural ampliado se construyó un indicador de “concentración de la pobreza” que se presenta en el siguiente gráfico. Un valor igual a 1 indica que la región tiene una proporción de pobres similar al peso de su población en el total nacional. Un indicador menor (mayor) que 1 indica que la región tiene una incidencia de la pobreza menor (mayor) a la del promedio nacional.

13. Como se observa en el Gráfico 2, en tres regiones la pobreza (incluida la indigencia) es claramente más importante. Estas son: la región Nordeste o frontera, la región Centro y la región Litoral, en tanto la región Suroeste es la de menor concentración de pobres rurales seguida de la Sureste. Esta es una primera aproximación en tanto existen diferencias, en algunos casos importantes, a nivel intraregional (entre departamentos). Por otro lado, las regiones del país que concentran mayor población indigente en términos relativos son el Nordeste y el Litoral, mientras que la región Centro (a diferencia de lo que sucede con la pobreza) concentra menos indigentes que el promedio nacional³

² Región Sudeste: departamentos de Canelones y Maldonado; Región Suroeste: Colonia y San José; Región Central: Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja; Región Litoral: Salto, Paysandú, Rio Negro y Soriano; Región Noreste o “frontera”: Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha

³ Mas adelante, al presentar las “explicaciones” asociadas con la pobreza se incluyen análisis regionales de la pobreza complementarios y más afinados metodológicamente.

Gráfico 2: Concentración de la pobreza según región y área geográfica. Año 2007



Fuente: elaboración propia en base a la ENHA-INE 2007

14. **Empleo y pobreza, en número de personas ocupada (1): ¿ del total de pobres que están ocupados, cómo se distribuyen según sectores de actividad en términos absolutos en el ámbito rural ampliado ?** A partir del procesamiento de la información de la ENHA para el año 2007, son las siguientes:

- Dentro de la ocupación en actividades agropecuarias y agroindustriales**, y por su orden de importancia relativa: la ganadería vacuna de cría (16% del total); en segundo lugar y con similar importancia relativa, la producción forestal y la horticultura (4,9% y 4,7%); en los servicios agrícolas y ganaderos (4.1%), y por último la actividad agroindustrial (7,9%).
- En las actividades no agrícolas -agroindustriales se destacan:** el comercio minorista, restaurantes y hoteles (11,9%); transportes, comunicaciones y otros servicios (13%); la construcción (9,4%) y el sector manufacturero no agroindustrial (4.7%).

15. **Empleo y pobreza en proporción de personas pobres ocupadas (2): ¿ cuáles son los sectores que emplean mayor proporción de personas pobres ?** En promedio el 16.3% de los trabajadores residentes en el espacio rural ampliado pertenecen a hogares con ingresos *per cápita* por debajo de la línea de pobreza. Los sectores de actividad con mayor incidencia de la pobreza son: el manufacturero no agroindustrial, la construcción, la silvicultura, los servicios agrícolas-ganaderos, la minería y la pesca. En todos estos casos, el porcentaje de ocupados pobres es del orden del 30%, duplicando la incidencia promedio a nivel nacional en el año 2007.

16. **Empleo y pobreza, según categoría de ocupación (3): la pobreza rural está concentrada en asalariados rurales y en los cuenta propistas.** El 56% de los pobres que están ocupados en los espacios rurales ampliados a nivel nacional son asalariados rurales privados, en tanto el 32% del total de pobres ocupados son cuenta propistas. O sea, casi el 90% de la pobreza de las personas empleadas se concentra en estas dos categorías.

17. **Pobreza y empleo (4): ¿Cuál es la importancia de la pobreza “no agrícola”?** A partir de la información de la ENHA (2007), hemos clasificado a los trabajadores ocupados en establecimientos que se dedican a una actividad agropecuaria (Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca⁴), distinguiendo si la ocupación es típicamente agrícola (agricultores, peones agropecuarios y forestales⁵) y la categoría de ocupación (patrón, asalariado, cuenta propia, familiar). Finalmente, el resto de los trabajadores ocupados en actividades no agropecuarias se han clasificado únicamente por sector de actividad.

18. En función de estos criterios se concluye que el 40% de los trabajadores pobres en las áreas rurales ampliadas son propiamente agrícolas (24% son asalariados rurales y 11% por cuenta-propia), **en tanto el 60% están más directamente vinculados a actividades no agropecuarias** (12% en comercio minoristas, 10% en otros servicios, 9% construcción y 8% en agroindustria).

19. **Pobreza y empleo (5): ¿Cuál es el nivel educativo de los trabajadores que son pobres?** Se estimó que el 87% de los ocupados pobres tienen a lo sumo el ciclo básico de secundaria como máximo nivel de educación formal, y el 64% tiene a lo sumo primaria completa. En general se constata que el primer ciclo de secundaria completo es un umbral a partir del cual la probabilidad de ser pobre disminuye sensiblemente.

20. **Pobreza y empleo (6): ¿Cuál es la relación entre pobres y empleo informal?** En caso de los trabajadores que están por debajo de la línea de pobreza la incidencia de informalidad es mucho más elevada; entre el 55% (región Litoral) y el 73% (región Noreste) de los trabajadores pobres no aportan al sistema de seguridad social.

21. **Pobreza rural y acceso a programas públicos de asistencia** El porcentaje de personas que recibieron alimentación o canastas de alimentos fue inferior en las zonas rurales dispersas (2%) frente a las localidades de menos de 5 000 habitantes; (4.8%), mientras que fue del 2.5% en el caso de localidades urbanas mayores. Por lo tanto este tipo de asistencia se concentró, en términos relativos, en las poblaciones que residen en núcleos urbanos menores. En el caso del programa de Ingreso Ciudadano tiene una cobertura mayor al promedio nacional en zonas urbanas de menos de 5 000 habitantes y en la región Norte y algo similar ocurre con la cobertura del programa Trabajo por Uruguay. En el caso de programas públicos de apoyo a la vivienda, sin embargo, la cobertura es muy baja, pero se concentra, a diferencia de las anteriores, en el área rural dispersa.

B. Las explicaciones posibles de un fenómeno multicausal

22. **La globalización, la creciente especialización agropecuaria/agroindustrial y las condiciones de vida en el medio rural.** Los cambios experimentados a nivel internacional, regional y nacional están redefiniendo el contexto en el cual se desarrolla la actividad agropecuaria y la vida rural en el país. Uruguay, al igual que en el resto de la región, se está especializando crecientemente en la producción agropecuaria/agroindustrial, recibiendo nuevas inversiones directas tanto en la fase agrícola como en la etapa agroindustrial, lo que está en la base de la expansión económica y el crecimiento exportador.

23. Estos cambios, son en ocasiones liderados por empresas que incorporan nuevas tecnologías de producción, crecientemente intensivas en escala y en conocimientos (en particular aplicaciones biotecnológicas y de las TIC's). Esto altera aceleradamente las condiciones de competitividad estructural de la economía uruguaya.

⁴ Divisiones 1, 2 y 3 de la CIU-Revisión 3.

⁵ Ocupaciones comprendidas en los grupos 6 y 92 de la CIUO-88.

24. Dichas tendencias continuarán en el tiempo. Sin embargo, la intensidad con la cual se manifiestan y sus consecuencias futuras sobre el sector agropecuario estarán determinadas por las políticas concretas que se apliquen en el país. Con relación a la pobreza, es evidente que al menos estos cambios no han representado mayores niveles de integración social en los espacios rurales ampliados. El crecimiento económico no es suficiente para generar mayores niveles de desarrollo e integración social.

25. **La dinámica agropecuaria reciente y el mercado de tierras.** Al igual que otros mercados, el mercado de tierras en el Uruguay está fuertemente segmentado y presenta importantes imperfecciones. Como consecuencia de la revolución agrícola, los precios internacionales de los productos agrícolas, y la diversificación de los mercados, y sobre todo las expectativas de desarrollo futuro, se procesa un fuerte incremento en los precios de la tierra, no sólo en las áreas propiamente agrícolas, sino en general. En los últimos cinco años el precio por hectárea de tierra se multiplicó por tres en términos nominales y aún así el precio promedio sigue siendo inferior al de los países vecinos.

26. Este aumento en el precio de la tierra tiene, sin dudas, consecuencias muy claras tanto en el mercado de tierras y su segmentación, como en relación a los desafíos tecnológicos-organizativos y su impacto social. Estos fenómenos determinaron que cambiara drásticamente el escenario y se achicara el espacio de viabilidad de varios sectores de la pequeña producción agrícola.

27. **Asimismo, en el frente del trabajo rural** el modelo agrícola empresarial emergente es "intensivo en escala" y en logística, pero precisamente no es intensivo en trabajo y el que se demanda es de creciente calificación.

28. **Las variables macroeconómicas y los espacios fiscales construidos.** El contexto macroeconómico de los últimos años en Uruguay indica la consolidación de una situación relativamente más estable que la que se presentó desde fines de la década pasada y comienzo de la presente. En estas nuevas condiciones de gestión macroeconómica se va creando un marco de mayor estabilidad para el cálculo privado y, simultáneamente ciertos espacios fiscales para desarrollar políticas activas en áreas específicas, incluyendo los recursos destinados al frente social (educación, salud, vivienda) e infraestructura.

29. **La prioridad al frente social de la indigencia.** En este marco y, hasta el presente, han tenido un peso importante los recursos volcados a programas orientados a bajar el nivel de indigencia que constituyó, además, una de las prioridades del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social, articulando varios programas diferentes pero muy focalizados en dicho colectivo. De acuerdo al análisis realizado, efectivamente también a nivel rural los programas estuvieron correctamente dirigidos hacia los pobladores indigentes, sobre todo en los núcleos urbanos de menos de 5 000 habitantes. Sin embargo, no tienen la misma cobertura los programas que atienden a las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza pero que no son indigentes.

30. **Los programas rurales sociales: cuestiones de enfoque y su débil articulación con otras iniciativas para el trabajo en red.** La pobreza en los espacios rurales ampliados es básicamente no agrícola y, dentro de las personas que trabajan directamente en la agricultura, se concentra en los asalariados rurales. Los programas existentes para el sector rural básicamente han sido definidos con un perfil más tradicional de combate a la pobreza agrícola y dentro de ella, si bien el perfil de los asalariados tiene importancia, se constata que no tiene la prioridad que merece.

31. **La debilidad del trabajo en red y su impacto en los indicadores de pobreza rural.** En los últimos años se ha venido trabajando y tomando conciencia de la importancia de descentralizar las acciones y fomentar la coordinación entre las instituciones del Estado y las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Sin embargo, más allá de los desarrollos iniciados, faltan notoriamente muchas capacidades locales orientadas a la gestión, diseño de incentivos y evaluación para el trabajo en red. Este es un desafío mayor y, a título de hipótesis, uno de los problemas más importantes que tiene la implementación de las políticas sociales en Uruguay en el futuro inmediato.

32. **La “explicación” de los niveles de pobreza rural utilizando un modelo Probit.** A los efectos de analizar simultáneamente la relación entre un amplio conjunto de variables que caracterizan la condición laboral y la situación de pobreza de los trabajadores residentes en el área rural ampliada, se procedió a estimar un modelo econométrico para la probabilidad de pertenecer a un hogar en situación de pobreza. De esta manera es posible analizar la correlación entre una determinada característica y la probabilidad de ser pobre, controlando por los restantes factores.

33. El modelo se estimó para la muestra de 8 421 trabajadores de la ENHA residentes en el área rural ampliada. En primer lugar, los efectos fijos regionales resultaron significativos. Dos departamentos muestran un efecto fijo significativo y negativo (menor probabilidad de pobreza respecto a Canelones), estos son Maldonado y San José. Por otro lado varios departamentos presentan efectos positivos sobre la probabilidad de pobreza que son, en orden de importancia (magnitud de los coeficientes), Tacuarembó, Cerro Largo, Florida, Durazno Artigas y Lavalleja. Los restantes departamentos no tienen efectos significativamente distintos entre sí. ¿Qué es el efecto fijo de un departamento sobre la probabilidad de que un trabajador sea pobre?, ¿cuál es la interpretación económica?

34. Lo que podemos decir es lo que no es el efecto fijo; el efecto fijo de un departamento recoge las características locales, distintas a las recogidas por las restantes variables incluidas en el modelo, que tienen efecto o explican la mayor o menor incidencia de la pobreza en el departamento respecto a otra región. Por lo tanto, en última instancia la significación de las *dummies* de los departamentos pueden recoger variables omitidas (inobservables) heterogéneas entre departamentos.

35. Al considerar el modelo completo (que incluye todos los regresores disponibles), se observa que la variable “sexo” deja de ser significativa, por lo tanto el género no afecta la probabilidad de ser pobre entre los trabajadores residentes en el área rural ampliada, una vez controlados los demás factores. Algo similar ocurre con la edad, es decir no es significativa para explicar la probabilidad de pertenencia a un hogar pobre.

36. Se constata una clara asociación entre la **precariedad e inserción inestable en el mercado de trabajo** y la situación de pobreza. Este resultado es robusto a la inclusión o no de las restantes variables del modelo. Respecto al sector de actividad, se observa que los trabajadores con mayor propensión a la pobreza, dadas las demás variables, son los ocupados en el transporte, el comercio minorista, la industria manufacturera no agroindustrial y la construcción. Por otro lado, el tipo de ocupación que se relaciona positivamente con la probabilidad de ser pobre, tomando como referencia a los trabajadores agrícolas calificados, es la de los “trabajadores agrícolas no calificados”. Finalmente, en relación a la categoría de ocupación, el resultado es bastante elocuente, la probabilidad de ser pobre disminuye si el trabajador es patrón.

37. Es preciso señalar que los coeficientes estimados en el anterior modelo, no deben interpretarse como relaciones causales, sino simplemente correlaciones parciales entre los factores incluidos como variables independientes y la probabilidad de pertenecer a un hogar en situación de pobreza.

C. Las bases del programa de combate a la pobreza rural

38. Como fuera señalado en el diagnóstico previo, la evolución de la pobreza entre los años 1999/2000 y 2007 se explica fundamentalmente por la llamada "pobreza reciente". La profundidad de la crisis económica de fines de la pasada década y principios de la actual, determinó un deterioro en las condiciones laborales y en el funcionamiento del mercado de trabajo, que afectó a importantes segmentos de la población.

39. La reactivación posterior tuvo como protagonista fundamental al sector agropecuario/agroindustrial. Esta salida de la crisis se da en un escenario totalmente inédito en la comparación histórica de la evolución agropecuaria nacional. Se está asistiendo a una verdadera "revolución" agrícola/agroindustrial que explica la agudización de la ya creciente especialización agro-exportadora del país (y la región).

40. El mercado de las *commodities* se caracteriza como un segmento de producción basado en grandes volúmenes, altas economías de escala y bajos costos de producción y distribución, asociados en general al acceso a mercados maduros sin grandes "novedades" tecnológicas y con productos no-diferenciados. Sin embargo, como se explica en el texto principal la modernización reciente de la producción agropecuaria/agroindustrial en Uruguay, si bien es intensiva en escala, es también altamente intensiva en innovaciones y en calificaciones crecientes de la fuerza de trabajo. Se basa por lo tanto en la explotación de los RRNN pero utilizando emprendimientos altamente innovadores derivados de los sectores intensivos en conocimientos.

41. Este modelo de modernización "de arriba abajo" ("*top down*") es parte de una estrategia de desarrollo de la competitividad y de acceso a mercados, alcanzando las fronteras tecnológicas en muchas áreas, frecuentemente en alianza entre inversores regionales y grandes compañías globales del agro negocio. La posibilidad de complementar esta estrategia con otra alternativa, que podríamos llamar de "abajo a arriba" ("*bottom up*"), exige construir capacidades diferentes, aprovechando el desarrollo de innovaciones provenientes también de los sectores intensivos en conocimientos (TIC's, biotecnologías, etc.) pero anclados en grupos locales en los espacios rurales.

42. La modernización actual, no resuelve los problemas de pobreza ni de integración social. Las demandas de este modelo hacia la institucionalidad agropecuaria existente se concentra en innovaciones públicas para atenuar o reducir las externalidades negativas que genera y las demandas de calificación de la fuerza de trabajo y de infraestructura. Sin embargo, el modelo que complementa y que lograría mayores niveles de integración social ("*bottom up*"), permitiría desarrollar proyectos locales mucho más inclusivos, en escalas menores pero con desarrollos de mayores niveles de calificación y de organización institucional.

43. La conformación de un modelo de este tipo, esencialmente dual, no puede quedar confiado en el mercado, de lo contrario se consolidaría uno crecientemente concentrado.

44. ¿Cuáles serían las principales características de este modelo complementario? Ciertamente no sería intensivo en escala, sino en capacidades y nuevas articulaciones institucionales. ¿Por qué si existen condiciones de demanda internacional para productos diferenciados el modelo actual no resuelve el problema? Los motivos se pueden resumir en las "fallas del mercado" que afectan particularmente a los productores y trabajadores que están por debajo de la línea de pobreza.

45. En general, como vimos en el análisis realizado, estas personas tienen por ejemplo, niveles de instrucción formal muy inferior y por lo tanto las asimetrías de información les impacta mucho más. Asimismo, en la participación en los mercados,

tanto de productos como de insumos o de trabajo, enfrentan costos de transacción mucho más elevados, porque carecen de logística de comercialización y están ubicados en zonas de muy débil infraestructura.

46. Asimismo, no tienen condiciones para proteger sus innovaciones porque no tienen acceso a los instrumentos más indicados de propiedad intelectual, y/o certificación de productos y procesos. De esta manera difícilmente logren la apropiación de las innovaciones de estos sistemas de producción. Las fallas de información también debilitan la organización de redes de comercialización e innovación.

47. Revertir estas condiciones implica necesariamente una reorientación de los diseños de las prioridades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y del propio diseño de las políticas de combate a la pobreza. En primer lugar, es evidente que en el Uruguay el Sistema de Innovación históricamente ha estado "sesgado" hacia la base agropecuaria de las cadenas agroindustriales con un fuerte contenido hacia las innovaciones vinculadas a la productividad.

48. Por otra parte, las vinculaciones entre la investigación y los programas de desarrollo agropecuario fueron históricamente débiles. Ha sido escasa la integración de las innovaciones "intensivas en conocimientos" con la investigación agropecuaria para desarrollar nichos de calidad y certificación. Las innovaciones sociales y el monitoreo de los proyectos también han constituido un déficit importante en el desarrollo institucional. Los programas de capacitación a muy diversos niveles (operarios rurales, técnicos agropecuarios, e incluso formación de post grado nacional) han sido muy débiles y anclados en paradigmas tradicionales, más volcados a la productividad de los factores de producción, en particular a la productividad por hectárea. Se requiere sustituir estos énfasis por desarrollos orientados decididamente hacia las múltiples dimensiones de la calidad y a la segmentación en la producción de innovaciones para nichos específicos de mercados.

49. Un modelo integrador de la población rural excluida exige la construcción de nuevas capacidades no sólo de innovación, infraestructura y coordinación, sino también de formación de recursos humanos. El desarrollo del Plan Ceibal ("*One Laptop per Child*") abre oportunidades muy importantes para montar planes de capacitación e integración de innovaciones en el Uruguay rural. Ello exige, naturalmente cambios y aperturas no sólo en la institucionalidad para el desarrollo rural, sino cambios en el propio diseño de programas educativos atendiendo a estas nuevas demandas y posibilidades.

50. Los nuevos desafíos exigen un nivel de apoyo institucional y coordinación entre el aparato público y el privado muy superior al existente y descentralizado en función de demandas y problemáticas locales. Más que instrumentos específicos aislados para combatir la pobreza rural, se deberían diseñar "clusters de instrumentos" a aplicar en función de la evaluación ex ante de proyectos específicos.

51. Al iniciar este cambio de prioridades, se exige naturalmente no caer en el error simétrico de las "fallas del Estado". Es vital que si se define la implementación de acciones para configurar este modelo de desarrollo agropecuario, el mismo debe ser consistente y mantenerse en el tiempo, no de una manera rígida, pero sí en cuanto a prioridades. En otras palabras no caer en la falla conocida como "inconsistencia dinámica" del Estado que cambia sus prioridades estratégicas por urgencias de corto plazo.

52. Asimismo, es imprescindible lograr mayores niveles de calificación del personal encargado de implementar estos programas y un alineamiento de expectativas entre el Principal (autoridades) y los Agentes (públicos y privados encargados de la ejecución). El desvío en la ejecución y el escaso monitoreo y evaluación de lo actuado es una de las

principales causas de baja eficiencia e impacto de estos programas de combate a la pobreza rural.

53. Un modelo complementario, como el sugerido, no sería intensivo en escala, sino en capacidades y nuevas articulaciones institucionales. Definitivamente exige la construcción de nuevas capacidades no sólo de innovación, infraestructura y coordinación, sino también de formación de recursos humanos.

INFORME PRINCIPAL

I. INTRODUCCIÓN

54. Durante el año 2008 el FIDA preparará un Documento de Estrategia para Uruguay, el cual servirá de base para una eventual colaboración con el país durante el período 2009-2013.

55. A pesar de ser un país de ingresos medios medidos en el PBI/cápita, similares a los de Argentina y Brasil y superiores a la mayoría de los países de la región, la pobreza y la desigualdad social son preocupantes. La importante crisis económica que atravesó desde fines de la década pasado hasta la primera mitad de esta, tuvo su epicentro en los años 2001/2002 y constituyó, en la perspectiva histórica, la crisis económica más profunda que registran las cifras oficiales.

56. Los indicadores sociales sufrieron un fuerte deterioro durante la década del 90´s y fundamentalmente durante los primeros años de la presente, donde más del 30% de la población uruguaya estaba viviendo por debajo de la línea de pobreza y los indicadores de desigualdad mostraron una tendencia creciente. Esta situación, si bien comienza a revertirse a partir de 2004, los indicadores globales de pobreza aún siguen siendo superiores a los años previos a la crisis económica, situación que también se registra en los hogares que residen en el ámbito rural ampliado (centros urbanos de menos de 5 000 habitantes y población rural dispersa).

57. Las políticas sociales constituyen una de las principales prioridades del gobierno nacional, destinándose crecientes niveles de recursos y creándose una nueva institucionalidad vinculada con el diseño de las políticas sociales, con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En el ámbito del Desarrollo Rural, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca creó en su seno una Dirección específica para atender el tema, la cual centralizará el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural y el combate a la pobreza, contando para ello además de recursos presupuestales, con el apoyo de organismos internacionales.

58. El objetivo general de este trabajo es elaborar un informe de diagnóstico actualizado a 2007 de la pobreza rural en Uruguay para ser utilizado como insumo en la elaboración de la Estrategia.

59. En la Sección II se reseñan los antecedentes, definiciones, fuentes de información y metodologías a ser aplicada en el trabajo empírico. En la Sección III, se avanza en una caracterización de la pobreza rural, analizando diversas dimensiones como la incidencia y principales características generales que presenta la pobreza y su regionalización a nivel nacional. La Sección IV avanza en el análisis de las múltiples causas asociadas al fenómeno de la pobreza, concentrando el análisis en el mercado de trabajo. Finalmente, se presenta una sección final, V, de conclusiones, reflexiones y recomendaciones de políticas

II. ANTECEDENTES, DEFINICIONES Y FUENTES DE INFORMACIÓN

2.1 Definiciones y criterios empleados ¿Cómo se mide la pobreza?; ¿Porqué es importante ello para la estrategia?

60. Comprender la índole de la pobreza y determinar las medidas que tendrán los mayores impactos es uno de los elementos centrales para el éxito de las políticas y programas. Cualquier esfuerzo orientado a reducir la pobreza requiere de un marco conceptual que permita identificar las causas, los efectos y las posibles vías de solución para este grave problema social y económico.

61. La multiplicidad de situaciones de pobreza que afectan a diferentes sectores de la población rural (asalariados, productores familiares, vendedores de servicios varios, trabajadores zafrales etc.), y sus causas asociadas, exigen de un esfuerzo de análisis de forma tal de poder extraer elementos para una estrategia de acción diferenciada y pensada para el mediano y largo plazo. Para ello se requiere también diferenciar las situaciones de pobreza y su dinámica, es decir cómo estos tipos de pobreza cambian en el tiempo.

62. Es importante, asimismo, que este enfoque moderno logre separar las condiciones más permanentes, estructurales de pobreza y diferenciarlas de aquéllas que son más coyunturales y volátiles. A continuación se presenta una muy breve reseña de los enfoques utilizados, para culminar señalando aquél que se considera más adecuado para el abordaje del tema en el presente trabajo sobre la dinámica de la pobreza rural en Uruguay.

63. **El enfoque convencional asociado al ingreso.** En las metodologías más tradicionales se mide la pobreza con base en los niveles de ingresos y para ello se define un umbral o línea de pobreza que consiste en la valoración de una canasta de consumo de una población de referencia que incluye:

- a) los componentes alimenticios que satisfacen los requerimientos nutricionales básicos, respetando los rasgos fundamentales de los hábitos alimentarios de la población, y,
- b) componentes necesarios para satisfacer otras necesidades básicas como Vivienda, Salud, Educación, Transporte y Vestimenta

64. El consumo del estrato de referencia, que se utiliza para definir **la línea de pobreza**, debe satisfacer algunas condiciones:

- a) El componente calórico debe satisfacer al menos los requerimientos nutricionales mínimos en base a estándares internacionales y⁶,
- b) La estructura de gastos de consumo en los otros bienes y servicios no debe presentar evidencias de privaciones en la satisfacción de las necesidades más básicas.

65. Desde este enfoque, por cierto largamente difundido, los argumentos de incorporar en el cálculo la primera condición referida a la alimentación son bastante obvios, porque representa la más básica de todas las necesidades y la de más peso en la estructura de gasto de las familias.⁶ Con relación a la segunda condición, si bien naturalmente está sujeta a un grado de subjetivismo mucho mayor, en general los

⁶ En el caso de Uruguay se estima que el gasto en alimentación representa entre el 25% y el 40% para ocho de los diez deciles de ingresos de la sociedad uruguaya en diferentes años durante la última década.

autores que han desarrollado esta metodología intentaron “operacionalizarla”, dándole entonces rasgos de cierta objetividad. La misma se obtendría al requerir que el estrato de referencia presente una estructura de gasto de consumo que no se observe significativamente deprimida en los rubros básicos (salud, educación, vivienda etc.), respecto de los estratos contiguos con mayor capacidad económica.

66. **La pobreza como fenómeno multidimensional, asociado a la privación de capacidades varias.** A su vez, la pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en la privación que son intrínsecamente importantes (a diferencia del ingreso bajo, que es instrumentalmente importante). La relación instrumental entre la falta de ingresos y la falta de capacidades varía de una región a otra e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia del ingreso en las capacidades es contingente y condicional).

67. **Las implicaciones en enfoques de políticas públicas.** Las diferentes metodologías de medición y los enfoques “implícitos” inciden en el diseño de las políticas para combatir la pobreza y la desigualdad social, con importantes implicaciones en términos de la elaboración de políticas públicas en la práctica. Aquí existen varias consideraciones importantes a realizar, relacionadas con las limitaciones metodológicas de estas mediciones. Siguiendo a Sen (1996), veamos algunas de estas situaciones.

68. En primer lugar, la relación entre el ingreso y la capacidades depende de manera extraordinaria de la edad de la persona (por ejemplo, las necesidades específicas de una persona de edad avanzada y un joven); del sexo y de los papeles sociales asignados y sus cambios (maternidad, acceso al mercado de trabajo de las mujeres rurales, asalariados, productores part time), del lugar (zonas de alto potencial productivo, zonas deprimidas, seguridad rural, niveles de infraestructura disponible etc.). Cuando se contrastan grupos de población rural pobre, según la edad, el sexo, el lugar, etc., son especialmente importantes las diferencias entre estos parámetros.

69. En segundo lugar, la falta de ingresos y las dificultades para convertir el ingreso en capacidades es altamente probable que estén asociadas en muchos casos. Las desventajas como la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de una persona para percibir un ingreso. Pero, a su vez, hacen más difícil convertir el ingreso en capacidades porque una persona de edad avanzada, más incapacitada o más enferma puede necesitar más ingresos para lograr las mismas funciones o capacidades (esto todavía en el caso que sea posible lograrlas). Esto significa que la pobreza “real”, entendida en este tipo de enfoque como privación de capacidades, puede de hecho ser, en un sentido trascendente, mayor incluso de lo que parece si se mide sólo por el nivel de ingresos.

70. En tercer lugar, la distribución en el seno de la familia plantea todavía más complicaciones al enfoque de medición de la pobreza por el ingreso. Si el ingreso familiar se emplea en forma desproporcionada en beneficio de algunos miembros de la familia y no de otros, el grado de privación en el caso de los miembros abandonados es todavía mucho mayor y suele no reflejarse en las mediciones de la pobreza por el ingreso familiar. Naturalmente, esto se expresa con mucha nitidez en el caso de discriminación sexual o por edad

71. En cuarto lugar, la privación relativa, desde el punto de vista del ingreso, puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades. Por ejemplo, las dificultades que tienen algunos grupos de personas en participar en la vida de la comunidad pueden ser cruciales, si de lo que se trata es de medir o al menos aproximar alguna medición a la “exclusión social”. Los cambios vertiginosos en los patrones de consumo, asociados a niveles de ingresos crecientes, boom económicos y aumento del consumo se traducen también en mayores barreras a los individuos y familias que quedan excluidas de realizar estos gastos.

72. En muchos casos, incluso sucede que existen familias o individuos que proceden a sustituciones de consumos básicos para incorporar consumos más sofisticados y que correspondería al patrón de ingresos mucho más elevados, relegando el uso de ingresos para la construcción de nuevas capacidades.

73. **Capacidades e ingresos.** En definitiva, la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza. Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como falta de capacidades, del término pobreza como la falta de ingresos, las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que el ingreso es un importante medio para obtener capacidades. En efecto, como un aumento de las capacidades de una persona para vivir tendería naturalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir un ingreso más alto, también es esperable que exista una conexión entre la mejora de los ingresos y el aumento de las capacidades.

2.2 Los diferentes tipos de pobreza: hacia un enfoque dinámico

74. **Los diferentes tipos de pobreza y su dinámica.** Cuando avanzamos hacia un análisis dinámico de la pobreza surgen al menos las siguientes interrogantes (Kobrich, Villanueva & Sirven, 2004): i) ¿Cuándo y en función de qué elementos se puede afirmar que una situación de pobreza es crónica o apenas transitoria?; asociado con ello ii) ¿cuál es el grado de vulnerabilidad a la pobreza, en el sentido de cuál es el riesgo de pasar de una situación de no pobre a una situación de pobreza? ¿De qué depende ello?

75. ¿Pobre crónico o transitorio? Estos elementos, a su vez, pueden ser discutidos dinámicamente con mayor precisión desde varias perspectivas complementarias que importa considerar para el análisis empírico del tema. En el esquema se presenta una suerte de tipología de situaciones, en función de la ubicación de la persona considerada atendiendo a su nivel de ingresos (líneas de pobreza) y al existencia o no de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Satisfechas (NBS).

No pobres pero vulnerables (inerciales) - +	No pobres + +
Línea de pobreza	
Pobres en situación crónica (estructural) - -	Pobres en transición (recientes) + -
NBI	NBS

76. **Los pobres en situación crónica**, son aquellos de más difícil solución, porque la carencia de ingresos y de capacidades reproducen un círculo perverso y conforma núcleos de "pobreza dura, o estructural". En cambio, esta situación se diferencia de aquellos individuos que, a pesar de tener insuficiencia de ingresos, tienen ya construidas una serie de capacidades, por lo que se la considera una situación de pobreza reciente.

77. **¿Qué sucede con los hogares e individuos que están por encima de las líneas de pobreza?** Aquí también se pueden identificar dos situaciones bien diferentes. En primer lugar está la de aquellos que no sólo tienen ingresos por encima de la línea de pobreza, sino que además han logrado capacidades suficientes (no pobres).

78. Por último, está la situación en donde, por ejemplo, como consecuencia de un "boom" económico los hogares salen de una situación de pobreza desde el punto de vista el ingreso. Pero sin embargo, las capacidades construidas todavía son bajas. Esta combinación define a aquellos hogares o individuos que no son pobres, pero sí son vulnerables y su situación dependerá de cómo y con qué instrumentos logren construir las capacidades requeridas para fortalecer su desarrollo como individuos y familias revirtiendo esta situación precaria.

79. El crecimiento económico es un determinante muy importante de las oportunidades teóricas que se abren para salir de la pobreza, pero no es mucho más que ello. Un mayor dinamismo económico en teoría generaría mayor demanda de productos, insumos y capacidades. Sin embargo, las "fallas del mercado" en muchos casos determinan que segmentos muy importante de la población queden excluidos de este proceso, como explica Kobruch et al. (2004).

80. Así por ejemplo, en Uruguay los asalariados rurales actualmente son numéricamente más importantes que los productores familiares. El acceso al mercado de trabajo rural en términos del marco de negociación existente, el nivel de organización, las capacidades construidas en función de nuevas demandas de servicios del trabajo, definirán y mucho las posibilidades de salir de las condiciones de pobreza crónica en que por lo menos un segmento importante de ellos se encuentra.

81. Del mismo modo, la existencia de "fallas en los mercados" (costos de transacción, asimetrías de información) definen también el aprovechamiento que pueden tener una gama importante de productores familiares que están en una situación vulnerable. Los cambios tecnológicos y organizacionales propios de un boom agropecuario/agroindustrial reciente, con cambios dramáticos en la estructura relativa de precios de la tierra determinan situaciones de acceso a mercados totalmente inéditas en la comparación histórica, como será posteriormente analizado. Esta situación entraña oportunidades y riesgos también muy grandes para sectores específicos de la producción, pero también en la inserción de los mercados de trabajo, arrendamientos y compra/venta de tierras en donde existen diferentes segmentos.

82. En otras palabras, esta situación de cambios dramáticos en la estructura de los mercados rurales pueden representar, en algunos casos, el desarrollo de fallas muy importantes que impactan negativamente en la consolidación de núcleos duros de la pobreza rural. Para otros, en cambio, representa una oportunidad para transitar y consolidar una situación de salida estructural al fenómeno de la pobreza aprovechando y potenciando capacidades existentes. Para abordar estas cuestiones se exige el desarrollo de un trabajo empírico específico que identifique y cuantifique los "diferentes tipos de pobrezas" y analice su evolución reciente y perspectivas. Este es precisamente el objetivo principal de las estimaciones que se presentan más adelante. A continuación se discute, con base en lo anterior, la metodología y los indicadores de medición de la pobreza utilizados en este trabajo.

2.3 Metodología y fuentes de información utilizadas para el análisis

83. De acuerdo a los elementos presentados previamente, la metodología a emplear se basará en un análisis inspirado en A. Sen que se puede caracterizar como enfoque multidimensional para evaluar y medir las situaciones de pobreza. Como señalan Vigorito & Arim (2006), los enfoques tradicionales del abordaje de los temas de pobreza se centraban en el análisis de los ingresos como variable focal. Durante las década de 1960 y 1970, el enfoque de las necesidades básicas buscó proporcionar un cierto marco multidimensional a los estudios de pobreza, con el objetivo de identificar poblaciones pobres y ordenar datos geográficos provenientes en general de censos para orientar la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, este enfoque no se apoyó en un marco normativo explícito multi-causal y muchas veces fue utilizado como sustitutos de datos de ingresos más que como espacio evaluativo en sí mismo.

84. Desde esta perspectiva la información de ingresos debe ser, necesariamente complementada con otras bases de información que arrojen luz sobre otros aspectos, como vimos, más vinculados con la construcción de capacidades a partir del acceso a diferentes oportunidades (salud, educación, vivienda etc.).

85. Una alternativa, dentro del enfoque multidimensional, es el enfoque de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** (véase por ejemplo Calvo, 2001)⁷. Las NBI refieren a la privación de un hogar en distintas dimensiones como el acceso a diferentes activos: educación, salud, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento. Para la definición de la privación se requiere naturalmente la definición de un umbral, que determina si el hogar tiene o no una determinada NBI. Por lo general, para cada hogar se establece la **privación o no de cada una de las NB**, y concomitantemente la presencia **de al menos una NBI**⁸. Si bien inicialmente, a nivel internacional, este enfoque se utilizó como sustituto de las medidas basadas en el ingreso, en el presente estudio se utilizará como complemento de la misma, y se definirán categorías de pobreza combinando ambas definiciones, como fue explicado anteriormente.

86. La crítica fundamental a la utilización de las NBI (combinada con la línea de pobreza), es que este enfoque no se apoya en un marco normativo, al menos explícitamente, y por tanto la selección y agregación de las NB puede ser arbitraria. Si bien la crítica metodológica es pertinente, en el presente estudio se optó por utilizar este criterio basándonos en el antecedente más reciente sobre pobreza rural. Concretamente nos remitimos a la definición de NBI y de Línea de Pobreza que surge del estudio de OPYPA (2001).

87. En cuanto al método del ingreso, consideraremos que un hogar es **pobre** si su ingreso per cápita es insuficiente para cubrir **las necesidades alimentarias y no alimentarias de sus integrantes**. Si el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar además es **indigente** o pobre extremo.

88. **La Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Línea de Pobreza (LP)** utilizadas en el presente informe corresponden a la estimada por OPYPA (2001) en base a la **Encuesta sobre Empleo, los Ingresos y las Condiciones de Vida de los Hogares Rurales** realizada entre **octubre de 1999 y enero de 2000**. Esta es la única fuente de datos reciente que releva los hábitos de consumo de los hogares residentes en las áreas rurales dispersas y en las localidades menores.

⁷ En Uruguay la definición de NB se remonta a la década de los '80 y ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, motivada fundamentalmente a las transformaciones económicas y sociales.

⁸ Obsérvese que esto en última instancia es un criterio de agregación del conjunto de NB.

89. La metodología seguida por OPYPA (2001) consistió en elaborar una CBA para los núcleos urbanos de menos de 5 000 habitantes y otra para las áreas rurales dispersas. La LP se obtuvo a partir de la aplicación de un coeficiente de Orshansky (o inverso del coeficiente de Engel) específico para cada una de estas áreas. En la siguiente tabla se presenta el valor de dichas CBA, de los respectivos coeficientes de Orshansky, y de las líneas de pobreza a precios promedio de octubre-99 a enero-00. Cabe recordar que en todos los casos, tanto la CBA como la LP, refieren a valores per cápita, por lo tanto deben ser comparadas con los ingresos per cápita del hogar de cada individuo (sin considerar el valor locativo).

Cuadro 2: CBA y Línea de pobreza en localidades de menos de 5.000 habitantes y en áreas rurales dispersas. Año 1999/2000
Pesos uruguayos (prom. octubre-99 a enero-00)

	Loc. de menos de 5 000 hab.	Medio Rural Disperso
CBA (línea de Indigencia)	\$U 533,43	\$U 485,99
Coeficiente de Orshansky	2,14	2,033
Línea de Pobreza	\$U 1139,47	\$U 988,16

Fuente: OPYPA (2001).

90. A los efectos de estimar la pobreza en los años recientes, en el presente trabajo se optó por actualizar dicha CBA a precios de 2006 y 2007. Para ello, en base a las ponderaciones de los distintos bienes que componen la CBA (ver OPYPA, 2001,) y el índice de precios de los subrubros del IPC (INE) se construyó un índice de precios para la CBA. Luego la LP en 2006 y 2007 surge de aplicar, a la CBA actualizada, los mismos coeficientes de Orshansky que utilizara OPYPA en 1999/2000. Una debilidad de esta forma de actualizar la LP es que asume que el peso del gasto en alimentos en el gasto total de los hogares (del estrato de referencia) permanece constante, aún ante cambios en los precios relativos. Este aspecto es importante en los últimos años, donde el precio de los alimentos ha crecido en términos relativos. La siguiente tabla muestra los resultados de actualizar las CBA y LP a diciembre de 2007.

Cuadro 3: Índice de precios para actualizar la CBA, CBA y línea de Pobreza actualizada. Pesos uruguayos de diciembre de 2007

	Loc. de menos de 5 000 hab.	Medio Rural Disperso
CBA oct-99 ene-00	\$U 533,43	\$U 485,99
Índice de Precios CBA (oct-99_ene-00=100)	237,444	235,540
CBA actualizada (dic-07)	\$U 1266,597	\$U 1144,702
Coeficiente de Orshansky	2,14	2,033
Línea de Pobreza (dic-07)	\$U 2710,517	\$U 2327,179

Estimaciones propias en base a información de OPYPA (2001) e INE.

91. Las encuestas utilizadas para medir pobreza e indigencia y su evolución.

Uruguay es un país, desde el punto de vista demográfico, esencialmente urbano pues la población residente en áreas rurales del interior y localidades inferiores a 5.000 habitantes representan tan sólo el 13,2% de la población total según las proyecciones del INE para 2007 (y las áreas rurales dispersas el 6,3%). Este es uno de los motivos por el que los investigadores y bases de datos disponibles históricamente en el país se limitaron a cubrir las áreas urbanas del territorio nacional.

92. Esta situación obligó necesariamente a utilizar las pocas estadísticas derivadas de las únicas encuestas disponibles en el país y reprocesar los microdatos a los efectos de avanzar en el estudio de la pobreza y su evolución en el Uruguay en poblaciones que habitan en núcleos urbanos inferiores a 5000 habitantes y los que viven en áreas rurales dispersas. Al momento, las únicas fuentes de información disponibles para realizar estas estimaciones son tres, a saber: i) la **encuesta realizada específicamente por el MGAP en el año 1999/2000** (MGAP-1999/2000); ii) las Encuestas de Hogares del INE (ENHA) de los **años 2006 y 2007**, en donde, a diferencia de las ediciones anteriores, se amplía la cobertura a zonas urbanas de menos de 5000 habitantes y al área rural dispersa (INE- 2006 e INE-2007).

93. Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): indicadores utilizados.

Como fuera discutido anteriormente, el hecho de que los hogares y las personas no tengan acceso a educación, vivienda, agua potable, salud, etc., determinan también situaciones de deficiencias muy importantes para construir capacidades que habiliten, dinámicamente, la obtención de mayores niveles de ingresos que expliquen pasar de una situación de pobre (o indigente) a una situación de no pobre. Para ello fue necesario definir los indicadores específicos de NBI.

94. Siguiendo a OPYPA (2001), en el Cuadro 4 se presentan las NB y los umbrales para definir la privación de las mismas. Se considera que un hogar tiene NBI si no supera al menos uno de dichos umbrales. Conviene señalar que alguna dimensión fue excluida ya que no se dispone de información en la ENHA, como lo es la forma de acceso a la vivienda en las áreas rurales⁹.

⁹ Tiene que ver con la existencia de caminos de cualquier tipo para llegar a la vivienda y con la frecuencia de inundabilidad de los mismos. Esta información si bien está disponible en la Encuesta de Hogares Rurales de 1999, no lo está en la ENHA.

Cuadro 4: Definición de las necesidades básicas insatisfechas y umbrales utilizados

Indicador	Umbral de necesidad básica insatisfecha
Acceso a la educación	Jóvenes entre 7 y 14 años que no asisten a establecimientos de enseñanza; o jóvenes entre 15 y 24 años que nunca asistieron a establecimientos de enseñanza; o jóvenes entre 15 y 24 años que no asisten a establecimientos de enseñanza y no hayan asistido a algún año del primer ciclo de secundaria.
Tipo de vivienda	Material predominante en el techo igual a lata o material de desecho u otro; o material predominante en las paredes igual a barro, lata o material de desecho u otro; o material predominante en los pisos igual a tierra u otro.
Hacinamiento	Hogares con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.
Acceso al agua	Agua cuyo origen es arroyo, río u otro; o el agua no llega a la vivienda por cañería.
Servicio sanitario	Sin servicio sanitario; o con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.
Otras carencias	Disponibilidad de Refrigerador en el hogar

95. **Zonificación de los indicadores de pobreza.** También desde el punto de vista metodológico se encontró pertinente “zonificar” los estimadores de pobreza e indigencia, a los efectos medir los cambios regionales, siguiendo para ello un criterio utilizado en trabajos recientes (Veiga, 2003),

96. **La pobreza en zonas rurales ampliadas vs pobreza urbana.** Previo a la presentación de las medidas de pobreza basada en el método del ingreso (para los años 1999 y 2006/07), vale la pena comentar la evolución de los índices de pobreza publicados por el INE desde 1997 hasta 2007. Estos índices refieren a una definición de LP urbana de habitantes que residen en núcleos poblados urbanos de más de 5.000 habitantes.

97. Este indicador “de contexto”, de la evolución de la pobreza urbana es importante en un doble sentido: i) porque permite cuantificar la evolución de la pobreza con relación al ciclo económico y ii) porque al hacer la comparación entre la pobreza en hogares urbanos de menos de 5 000 habitantes y la población rural dispersa en dos momentos del tiempo (1999/2000 y 2006/2007) es conveniente contextualizar dicha evolución en función de los cambios generales de la pobreza global en el país urbano.

98. En otras palabras, desde el año 2003 el nivel de actividad en Uruguay se viene recuperando aceleradamente lo cual implica una recuperación paulatina de los ingresos y un descenso en los niveles de pobreza e indigencia a los que se había llegado luego de la última crisis. Debe tenerse en cuenta que el año base de comparación de los indicadores de pobreza rural será precisamente el año en que da comienzo la fase recesiva de la economía (1999) que se prolonga hasta 2002. Dado que los años siguientes en los que disponemos de información de las zonas rurales son 2006 y 2007, no es posible tener una trayectoria de la pobreza luego de la crisis. Entre 1999 y 2007, la economía atravesó una pronunciada fase recesiva y otra pronunciada fase expansiva¹⁰.

99. **Hogares pobres y personas pobres.** El porcentaje de hogares pobres (incluidos los indigentes) se obtiene calculando la proporción de hogares cuyo ingreso corriente *per cápita* es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación y otros bienes y servicios de sus miembros, respecto del total de hogares entrevistados. El carácter de pobre de un hogar abarca a todos sus miembros, por lo tanto, el porcentaje de personas

¹⁰ El PIB en términos reales descendió a un ritmo promedio del 4,7% anual entre 1999 y 2002, y creció a tasas promedio del 7% entre 2003 y 2007.

pobres se obtiene calculando la proporción de personas que son miembros de hogares pobres, respecto al total de la población cubierta por la encuesta.

100. **¿Pobreza en la agricultura familiar o pobreza rural ampliada?** Los conceptos modernos del espacio rural cubren un campo mucho más vasto que la producción agropecuaria familiar. *La producción agrícola* puede ser predial (por cuenta propia) o extrapredial (asalariado o zafra). La agricultura por cuenta propia requiere de hogares que cuenten con suficiente acceso a los recursos naturales, humanos y de equipamiento (según las producciones) y con un contexto (de mercado, instituciones, políticas públicas etc.) que le permitan generar un mayor nivel de ingreso, aumentando la productividad y calidad de los productos, bajar los costos de transacción e insertarse en mercados con menos asimetrías.

101. En el caso de **la actividad rural no agrícola**, los ingresos se pueden generar por actividades que están vinculadas al predio, pero no a la agricultura (turismo, artesanías, microempresas etc.) o que no están relacionadas con el predio (asalariados no agrícolas, o comercio, o transporte, o servicios etc., por cuenta propia o empleador). En otras palabras, se originan a través de la participación en los mercados locales de trabajo, servicios o de productos no agrícolas.

102. **La regionalización de la pobreza rural.** Las regiones que se han identificado para ese trabajo, naturalmente toman en consideración los antecedentes disponibles a nivel nacional, pero se busca además adaptarlas para poder interpretar mejor los fenómenos dinámicos recientes que tienden a reconfigurar los espacios territoriales que definen la pobreza rural ampliada. Los territorios identificados, en una suerte de tipología muy primaria, no pretenden ser un relevamiento tecnocrático de indicadores, sino que son apenas, una propuesta de enfoque para el análisis primario porque las regiones son más bien definidas a partir de construcciones sociales, que tienen su historia y su proyección.

103. La definición de las regiones es apenas una forma inicial de organizar el conocimiento y la información más reciente disponible a nivel nacional, para facilitar así la discusión de alternativas estratégicas para los programas y acciones de combate a la pobreza rural, que se propone impulsar desde la política pública.

104. Los antecedentes más inmediatos de regionalización del país (véase por ejemplo Veiga, 2003) establecen la existencia de cinco regiones con características diferenciales por su dinámica, a saber; i) Región Sudeste (Canelones y Maldonado); ii) Región Sudoeste (San José y Colonia); iii) Región Centro (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja); Región Litoral (Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto) y iv) Región Nordeste (o frontera), compuesta por Artigas, Rivera, Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres.

105. A continuación se presenta una muy breve caracterización de dichas regiones:

a) **Región Sureste**, conformada por los departamentos de Canelones y Maldonado, que ocupa una posición privilegiada a partir de un alto nivel de diversificación socio-económica, como resultado de su origen histórico, inserción en el área metropolitana de Montevideo, desarrollo industrial, turístico y expansión de los servicios. Es natural separar, según la información disponible, la conurbación de Montevideo (Las Piedras, La Paz y particularmente la ciudad de la costa) del resto de Canelones; así como en el caso de Maldonado diferenciar claramente San Carlos/Maldonado/Punta del Este, del resto del departamento. Es precisamente, en torno a esos dos polos conurbanos mencionados, que la región Sureste acentúa su papel de área de inmigración, lo cual debe ser tenido particularmente en cuenta para el análisis y explicación de la dinámica en los espacios rurales ampliados. Un caso particularmente notorio, para el tema que se está tratando, es la concentración de la pobreza rural en el departamento de Canelones a raíz de la

crisis de la agricultura familiar de bajo nivel de recursos y los trabajadores agrícolas vinculados.

- b) **Región Suroeste.** Esta región está conformada por los departamentos de Colonia y San José, ocupa una situación destacada también con relación a otras regiones del país. Ello deriva de la mayor diversificación histórica de la base productiva de especialización agroindustrial y otras formas de desarrollo industrial. Si bien, con variaciones internas, en general se caracteriza por ser una región con alto potencial de expansión. Al igual que en otros casos, naturalmente existen diferencias entre los núcleos urbanos de Colonia y el resto del departamento, aunque en este caso se trata de uno de los departamentos con mejores niveles de calidad de vida. En el caso de San José la heterogeneidad intra-departamental es un poco mayor, aunque esta región, junto con el Sureste se corresponden con las de mayor bienestar a nivel nacional.
- c) **Región Central.** Esta región está integrada por los departamentos de Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja. Ha tenido históricamente un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, como consecuencia de la baja diversificación de la estructura económica y carencias en el nivel de vida de la población, que han retroalimentado durante décadas un proceso de "vaciamiento poblacional". Salvo algunas excepciones vinculadas a la expansión de la producción lechera en torno a Florida, y a la reciente expansión de la producción cerealera en zonas con cierto potencial agrícola, la evolución económica histórica se caracterizó por el estancamiento.
- d) **Región Litoral.** Comprende los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano. Previo a la expansión de los últimos años esta región venía sufriendo una pérdida importante de su posición relativa a nivel nacional, con importantes procesos de desindustrialización y reducción de las áreas agrícolas. Esta situación cambió drásticamente en los últimos años con la expansión agrícola y el desarrollo de importantes inversiones agroindustriales con perfil exportador a la región y crecientemente a los mercados mundiales de *commodities*. Sin embargo, como veremos, la situación de pobreza dentro de la región también está fuertemente segmentada por departamentos, siendo que los de más al Norte (Salto y Paysandú) mantienen una situación de mayor pobreza en relación a Río Negro y Soriano.
- e) **Región Noreste o "frontera".** Esta región constituida por los departamentos de Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha experimentó cambios importantes durante la década del setenta en adelante. En la década del noventa la expansión agroindustrial y el comercio de frontera determinaron que se convirtiera en una zona de inmigración, fundamentalmente por condiciones favorables de precios con Brasil. Sin embargo, también es notorio que en torno a esta zona y en varios departamentos de la región Central (Tacuarembó, Durazno), se observan elevados índices de pobreza en relación al promedio nacional.

106. **El mercado de trabajo y la situación de pobreza.** A los efectos de analizar la relación entre el amplio conjunto de variables relativas al mercado de trabajo y la pertenencia a un hogar en situación de pobreza, se procedió a estimar un modelo econométrico para la probabilidad de pertenecer a un hogar en situación de pobreza (modelo *Probit*).

III. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA RURAL

3.1 Incidencia de la pobreza/indigencia

3.1.1 Incidencia de la pobreza según el método de ingresos

107. Estimación de la *evolución global de la pobreza/indigencia en Uruguay*. En el Cuadro 5 se presenta la evolución de la pobreza e indigencia en Uruguay para las localidades de más de 5.000 habitantes, según las estadísticas del INE entre 1997 y 2007.

Cuadro 5: Estimación de los niveles de pobreza e indigencia en hogares y personas. Uruguay 1997-2007

% de Hogares					
	Incidencia de la Pobreza				Incidencia de la Indigencia Loc. 5 000 y +
	De 5 000 y +	Montevideo	Interior > 5 000	Resto Int. (*)	
1997	11,0	10,3	16,0	n/d	0,6
1998	10,5	10,0	15,9	n/d	0,8
1999	9,6	9,9	15,6	n/d	0,6
2000	11,0	10,8	17,7	n/d	0,7
2001	11,7	11,5	18,4	n/d	0,7
2002	15,3	15,0	15,7	n/d	1,0
2003	21,3	20,8	21,9	n/d	1,7
2004	21,6	21,8	21,4	n/d	2,1
2005	19,9	20,5	19,3	n/d	1,9
2006	18,1	18,5	17,6	22,6	1,2
2007	16,8	17,6	16,0	20,0	1,1
1er sem. 2008	nd	Nd	nd	nd	nd
% de Personas					
	Incidencia de la Pobreza				Incidencia de la Indigencia Loc. 5 000 y +
	De 5 000 y +	Montevideo	Interior > 5 000	Resto Int.	
1997	17,2	16,0	18,5	n/d	1,2
1998	16,7	15,9	17,6	n/d	1,6
1999	15,3	15,6	15,0	n/d	1,2
2000	17,8	17,7	18,0	n/d	1,5
2001	18,8	18,4	19,3	n/d	1,3
2002	24,3	23,5	25,1	n/d	2,0
2003	31,3	30,4	32,3	n/d	3,0
2004	31,9	31,8	31,9	n/d	3,9
2005	29,8	29,5	29,0	n/d	3,4
2006	26,8	27,3	26,4	31,7	2,1
2007	25,5	26,8	24,4	29,4	2,1
1er Sem. 2008	21,4	24,1	19,1	23,5	1,7

Nota: las estimaciones corresponden a la metodología INE (2002)

Fuente: INE 2007 (*) Estimación del INE considerando igual pauta de consumo que los hogares urbanos de más de 5000 habitantes

108. Las cifras permiten señalar que, en primer lugar, la pobreza (e indigencia) ha venido reduciéndose en el Uruguay, tanto en Montevideo como en el interior del país a partir de 2005, aunque la reducción ha sido más acentuada en el interior del país. En segundo lugar, la pobreza en localidades urbanas inferiores a 5 000 habitantes y en la

población rural dispersa, en términos agregados, presenta indicadores superiores a los que se registra en las localidades urbanas de más de 5 000 habitantes, salvo en el último dato disponible (1er semestre de 2008) donde el porcentaje de pobres es superior en Montevideo.

109. Es importante destacar que en estas estimaciones del INE, las cifras del Cuadro 5 referidas a la pobreza en las localidades urbanas inferiores a 5 000 habitantes y en la población rural dispersa, parten de considerar la misma línea de pobreza que para el resto del país urbano. Esto implica suponer el mismo patrón de consumo entre éstas áreas y las zonas urbanas mayores. Téngase en cuenta que la línea de pobreza INE (2002) se basa en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada en el año 1994 y cuya cobertura son las áreas urbanas mayores.

110. La única fuente de información disponible para superar esta limitante es la Encuesta sobre Empleo, los Ingresos y las Condiciones de Vida de los Hogares Rurales (MGAP 1999/2000). Esta encuesta permitió relevar los hábitos de consumo de las áreas urbanas menores y del área rural dispersa. Asimismo, como fuera mencionado, en base a dicha encuesta OPYPA (2001) elaboró una canasta básica de alimentos y línea de pobreza específica para los núcleos urbanos inferiores a 5 000 habitantes y los hogares que viven en espacios rurales dispersos¹¹, que serán las utilizadas en este estudio para mejorar las mediciones.

111. En el Cuadro 6 se presentan las estimaciones de pobreza e indigencia en base a la CBA y LP definidas por OPYPA (2001). En dicho cuadro, además de la **incidencia** (porcentaje de personas u hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea), se estimaron dos medidas adicionales para el caso de la pobreza, que son la **brecha** y la **severidad**. La brecha es una medida relacionada con la distancia (en términos de ingreso) que separa a los pobres de la línea de pobreza, mientras que la severidad incorpora además la dispersión del ingreso entre las personas u hogares pobres¹².

112. En el año 2007 las personas pobres (incluidos los indigentes) son el 26% de las que habitan en concentraciones urbanas de menos de 5000 habitantes y espacios rurales dispersos. El porcentaje de personas pobres en los espacios urbanos de menos de 5000 habitantes y en el área rural dispersa es ligeramente superior a la que existe en la población urbana de más de 5000 habitantes en ciudades del interior del país (24,4%) y un poco inferior a la que se registra en Montevideo (26,8%). Aunque conviene tomar con

¹¹ Es necesario precisar que las diferencias entre la LP que define el INE, correspondiente a las áreas urbanas mayores, y la LP definida por OPYPA para las áreas urbanas menores y área rural dispersa, no obedecen únicamente a los distintos patrones de consumo, sino también a algunas diferencias metodológicas tanto en la definición de la CBA como en la estimación del coeficiente de Orshanky. Por ejemplo, la línea de pobreza de OPYPA no incluye el valor locativo como componente de la LP (el coeficiente de Orshanky no lo tiene implícito). Para más detalle sobre ambas metodologías véase INE (2002) y OPYPA (2001).

¹² Si llamamos z a la LP, x_i al ingreso del i -ésima persona pobre, q a la cantidad de personas pobres, y n a la población total, entonces la **brecha** (*poverty gap ratio*) se define como: $\frac{\sum_{i=1}^q (z - x_i)}{nz}$. Obsérvese se trata del cociente entre la cantidad de ingreso que sería necesario para situar a todos los pobres sobre la línea de pobreza y la expresión nz .

Por su parte la **severidad** se define como: $(1/n) \sum_{i=1}^q \left[\frac{(z - x_i)}{z} \right]^2$ y se trata de un índice que recoge la

dispersión o desigualdad entre los pobres. Ambos índices (al igual que la incidencia) corresponden a la familia de índices propuesta por Foster, Greer & Thorbecke (1984), i.e. $FGT(\alpha)$, donde la incidencia es el índice $FGT(\alpha=0)$, la brecha el $FGT(\alpha=1)$ y la severidad el $FGT(\alpha=2)$. El parámetro α puede interpretarse como un parámetro de aversión a la pobreza; cuanto mayor es el α mayor será el peso otorgado por el índice a los *déficits* de ingreso más grandes (y por lo tanto a las transferencias progresivas hacia los pobres extremos).

precaución dicha discrepancia, dado que se trata, como vimos, de medidas basadas en LP diferentes.

Cuadro 6: Indicadores de Pobreza e Indigencia estimados (personas)

	Rural disperso	Loc. hasta 5 000 hab.	Total
1999			
Indigencia	0,9%	4,9%	2,9%
Pobreza			
<i>Incidencia</i>	12,5%	23,1%	17,8%
<i>Brecha</i>	3,1%	7,7%	5,4%
<i>Severidad</i>	1,2%	3,8%	2,5%
2006			
Indigencia	2,4%	5,8%	4,2%
Pobreza			
<i>Incidencia</i>	18,7%	35,2%	27,3%
<i>Brecha</i>	5,3%	11,4%	8,4%
<i>Severidad</i>	2,2%	5,1%	3,7%
2007			
Indigencia	1,6%	4,3%	3,0%
Pobreza			
<i>Incidencia</i>	16,9%	34,3%	26,0%
<i>Brecha</i>	4,4%	10,8%	7,7%
<i>Severidad</i>	1,7%	4,5%	3,2%

Fuente: elaborado con base en información MGAP 1999/2000 e INE (2006)

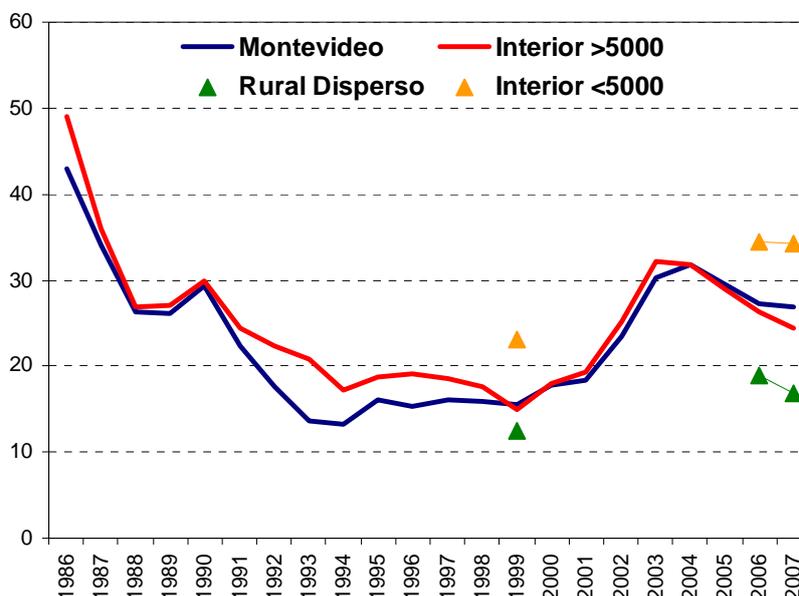
113. Las estimaciones indican que la pobreza rural aumenta entre el año 1999 y el año 2007 pasando del 17.8% al 26% del total de las personas que habita en estos espacios. Este aumento se da tanto en las zonas urbanas menores, como en el área rural dispersa; sin embargo los indicadores de pobreza son sensiblemente mayores en las primeras. Estas observaciones se mantienen si en lugar de observar la incidencia de la pobreza, nos remitimos a los otros indicadores, es decir la brecha y severidad.

114. Observado el Gráfico 3 es posible imaginar una trayectoria de la pobreza en las zonas urbanas menores a 5 000 habitantes y en las áreas rurales dispersas, similar a la observada en el resto del país. Dicho de otro modo, la pobreza rural seguramente ha estado correlacionada fuertemente con el ciclo económico, lo que determinó un fuerte aumento desde 1999 y en un sostenido descenso desde el año 2003, aunque los niveles actuales de pobreza aún superan los observados sobre finales de la pasada década

115. La constatación de que el acelerado crecimiento económico de los últimos años no ha logrado reducir la pobreza a los niveles previos a la crisis, avala la hipótesis de que la profunda fase recesiva que atravesó la economía entre 1999 y 2002 afectó la capacidad de generación de ingresos de ciertos hogares pobres de manera permanente.

Gráfico 3: Porcentaje de personas pobres según área geográfica

Para Montevideo e Interior mayor a 5000 se considera la LP del INE-2002, mientras que para el Interior menor a 5000 y el área Rural Dispersa se considera la LP de OPYPA-2001



Fuente: Elaboración en base a datos del INE y estimaciones propias

116. El Cuadro 7 presenta el número absoluto de personas que viven en hogares pobres e indigentes. De acuerdo con nuestras estimaciones, actualmente unas 114 mil personas vivirían en hogares pobres en las áreas urbanas menores a 5000 habitantes y en las áreas rurales dispersas. De estos, unos 13 mil pertenecerían a hogares en extrema pobreza o indigencia. La pobreza medida a través del método de ingreso se concentra en las áreas urbanas inferiores a 5.000 habitantes (el 68,8%, unas 78 mil personas). La concentración es aún mayor en el caso de la indigencia (las áreas urbanas reúnen el 74% de las personas indigentes)

Cuadro 7: Número de personas pobres e indigentes según área

	Pobreza	Indigencia
1999		
Rural disperso	30 900	2 301
Loc. hasta 5.000 hab.	56 853	11 989
Total	87 753	14 290
2006		
Rural disperso	37 296	4 864
Loc. hasta 5.000 hab.	69 748	11 356
Total	107 044	16 220
2007		
Rural disperso	35 449	3 306
Loc. hasta 5.000 hab.	78 274	9 873
Total	113 723	13 178

Fuente: elaborado con base en MGAP-1999/2000 e INE.

117. A los efectos de disponer de una medida de **vulnerabilidad**, en los siguientes dos cuadros (8 y 9) se presenta la población según distintos tramos del ingreso *per cápita* de los hogares. En concreto se presenta la cantidad y porcentaje de personas que viven en hogares: i) con ingresos *per cápita* inferiores a la LP (esto es la incidencia de la pobreza,

tal cual ha sido definida hasta el momento), ii) ingresos *per cápita* superiores a la LP e inferiores a 1,5 veces la LP, iii) ingresos *per cápita* superiores a 1,5 veces la LP e inferiores a 2 veces la LP, y iv) ingresos *per cápita* superiores a 2 veces la LP.

Cuadro 8: Cantidad de Personas según ingreso *per cápita* del hogar y líneas de pobreza por área geográfica

	2007		
	Rural Dispersa	Loc <5 000	Total
ING_PC > 2*LP	99 166	64 543	163 709
1,5*LP < ING_PC < 2*LP	36 543	35 548	72 091
LP < ING_PC < 1,5*LP	38 595	49 980	88 575
ING_PC < LP	35 443	78 275	113 718
Total	209 747	228 346	438 093
	1999		
	Rural Dispersa	Loc <5 000	Total
ING_PC > 2*LP	133 921	95 309	229 230
1,5*LP < ING_PC < 2*LP	45 682	45 684	91 366
LP < ING_PC < 1,5*LP	38 391	46 740	85 131
ING_PC < LP	30 145	57 852	87 997
Total	248 139	245 585	493 724

ING_PC=ingreso per cápita del hogar sin valor locativo
LP=línea de pobreza

Cuadro 9: Porcentaje de Personas según ingreso *per cápita* del hogar y línea de pobreza por área geográfica

	2007		
	Rural Dispersa	Loc <5000	Total
ING_PC > 2*LP	47%	28%	37%
1,5*LP < ING_PC < 2*LP	17%	16%	16%
LP < ING_PC < 1,5*LP	18%	22%	20%
ING_PC < LP	17%	34%	26%
Total	100%	100%	100%
	1999		
	Rural Dispersa	Loc <5000	Total
ING_PC > 2*LP	54%	39%	46%
1,5*LP < ING_PC < 2*LP	18%	19%	19%
LP < ING_PC < 1,5*LP	15%	19%	17%
ING_PC < LP	12%	24%	18%
Total	100%	100%	100%

ING_PC=ingreso per cápita del hogar sin valor locativo.
LP=línea de pobreza.

3.1.2 La pobreza según los indicadores de NBI

118. ¿Qué sucede con la dimensión más estructural de la pobreza, representada por **e** la existencia de Necesidades Básicas Insatisfechas en la población urbana de menos de 5 000 habitantes y en la rural dispersa? En el Cuadro 10 se presentan las estimaciones desagregando por tipo de necesidad básica insatisfecha.

Cuadro 10: Porcentajes de personas con carencias críticas

	Acceso a educación	Hacinamiento	tipo de vivienda	acceso a agua	servicio sanitario	tenencia de refrigerador	hogares con al menos una carencia
1999							
Rural disperso	22,2%	10,1%	15,8%	32,7%	9,8%	13,2%	54,5%
Loc. hasta 5 000 hab.	22,9%	8,4%	10,4%	13,0%	4,6%	12,5%	39,2%
Total	22,5%	9,2%	13,1%	22,8%	7,2%	12,9%	46,9%
2006							
Rural disperso	18,7%	9,6%	10,9%	25,6%	5,4%	12,0%	46,8%
Loc. hasta 5 000 hab.	15,4%	10,3%	7,2%	5,0%	2,1%	7,8%	30,5%
Total	17,0%	9,9%	9,0%	15,2%	3,7%	9,9%	38,6%
2007							
Rural disperso	17,6%	8,5%	10,4%	21,8%	7,8%	10,5%	45,7%
Loc. hasta 5 000 hab.	15,1%	9,6%	4,8%	2,8%	1,9%	7,6%	27,3%
Total	16,3%	9,1%	7,5%	11,9%	4,7%	9,0%	36,1%

Fuente: Elaborado con base en información de MGAP (1999/2000) e INE.

119. Estos indicadores de pobreza más estructural, relacionados con la cobertura de las principales NB, ilustran una situación distinta en relación a las mediciones de pobreza basadas en el método del ingreso. Se observa que, en la comparación entre los años analizados se reduce considerablemente el porcentaje de personas con al menos una NBI como así también en casi todas las NBI consideradas individualmente. Se trata de una tendencia exactamente opuesta a la que muestran las mediciones basadas en el ingreso.

120. En el Cuadro 10 se observa que el porcentaje de personas con al menos una carencia se reduce del 47% al 36%. Otra diferencia destacable, respecto al método del ingreso, es que el porcentaje de personas con NBI es mayor entre en el área rural dispersa respecto a los centros poblados inferiores a 5 000 habitantes. Por lo tanto, si se consideran aspectos más estructurales de la pobreza, se tiene que los mismos se han reducido de forma importante en los últimos años y es mayor en los hogares de las zonas rurales dispersas.

121. Cuando se analiza la evolución individual de los indicadores se concluye que el único que globalmente no mejora es el de hacinamiento, explicado básicamente por el leve incremento del porcentaje de hogares con hacinamiento en las localidades de menos de 5000 habitantes. Asimismo, este es el único indicador en el cual las poblaciones urbanas están en una situación más desfavorable que las rurales dispersas, mientras que en el resto las poblaciones rurales dispersas muestran una mayor precariedad relativa.

122. El indicador de deficiencia en el acceso a la educación es el que proporcionalmente tiene mayor importancia relativa, aunque la mejora ha sido importante en **e**l período considerado. En segundo lugar, el otro indicador que también mejora, pero que aún representa casi el 12% de **las** personas **con carencias**, es el relacionado con el acceso al agua en los términos definidos en el Cuadro 10.

3.1.3 Los tres tipos de pobreza y su evolución en el tiempo

123. Como fuera señalado previamente, interesa conocer los diferentes tipos de pobreza, integrando el indicador de NBI y el del ingreso (o de línea de pobreza). Esto permite caracterizar la naturaleza de la pobreza evaluando, por ejemplo, la evolución de la pobreza más estructural o crónica, con relación a los otros tipos de pobreza.

124. En el Cuadro 11 se presentan las estimaciones realizadas para este trabajo, en las cuáles se visualiza claramente que, para el año 2007, poco más de la mitad (52%) de las personas que viven en poblaciones de menos de 5000 habitantes y en zonas rurales dispersas están en una situación de no pobreza, ya que los ingresos de sus hogares se encuentran por encima de la línea de pobreza y no poseen ninguna de las carencias críticas consideradas. En el otro extremo, un 14 % de las personas presentan insuficiencia de ingresos a la vez que muestran carencias estructurales de acceso a diversos recursos; este es el grupo que definimos como "pobreza crónica" o "extrema".

Cuadro 11: Tipos de pobreza según el método integrado (línea de pobreza y carencias críticas)

	No pobres	Pobreza reciente	Pobreza inercial	Pobreza extrema
Cantidad de Personas				
1999	239 121	21 920	166 606	66 077
2006	218 598	51 564	103 004	68 914
2007	229 536	50 269	94 839	63 449
Porcentaje del total				
1999	48%	4%	34%	13%
2006	49%	12%	23%	16%
2007	52%	11%	22%	14%

Fuente: elaborado con base en información de MGAP (1999/2000) e INE

125. Asimismo, la pobreza "inercial", es decir aquellas personas que no son pobres en la perspectiva del ingreso pero que tienen carencias críticas expresada en las NBI, representan el 22% de las personas encuestadas que viven en zonas rurales dispersas y en núcleos urbanos de menos de 5000 habitantes en el año 2007.

126. Una dimensión comparativa de la evolución de las mediciones de pobreza entre las dos encuestas (1999/2007) se presenta en el Cuadro 12.

**Cuadro 12: Cambios en la estructura de la pobreza según tipología 2007/1999.
Localidades de menos de 5 000 habitantes y áreas rurales dispersas**

Variación de la participación relativa de cada categoría de pobreza			
	Sin NBI	Con NBI	Total
No pobres	<i>Hogares integrados.</i> + 4%	<i>Pobreza inercial</i> -12%	-8,1%
Pobres	<i>Pobreza. Reciente</i> +7%	<i>Pobreza. Crónica</i> +1,1%	+8,1%
Total	+10,7%	-10,7%	0
Variación del número de personas en cada categoría de pobreza			
	Sin NBI	Con NBI	Total
No pobres	<i>Hogares integrados.</i> - 4%	<i>Pobreza inercial</i> -43%	-20%
Pobres	<i>Pobreza. Reciente</i> +129%	<i>Pobreza. Crónica</i> -4%	+29%
Total	+7%	-32%	-11%

Fuente: elaborado con base en información de MGAP (1999/2000) e INE (2007).

127. El cambio más significativo entre 1999 y 2007 es el mayor peso de los pobres recientes, que aumentaron su participación relativa en 7 puntos porcentajes. El número de personas en situación de pobreza reciente, es decir, sin NBI pero con ingresos bajo la línea de pobreza, creció un 129% (de 22 mil a 50 mil personas).

128. Por su parte la "pobreza inercial", es decir personas con ingresos suficientes pero con carencias críticas, disminuye su participación relativa en 12 puntos porcentuales, lo que significa una caída del 43% en el número de personas en esta situación. Por otra parte el número de personas no pobres, si bien disminuye un 4% en términos absolutos, aumenta su participación relativa en la población (loc. De menos de 5000 y áreas rurales dispersas). Finalmente el número de pobres crónicos aumenta levemente su participación en la población total (1,1 puntos), mientras que disminuye un 4% en términos absolutos.

129. El resultado neto de estos movimientos se podrían resumir de la siguiente manera: i) **aumenta levemente la polarización** entre la población residente en el espacio rural, en tanto aumenta y se consolida un núcleo que está más lejos de la pobreza, a la vez que también aumenta levemente la fracción de pobreza crónica; ii) se reduce la pobreza inercial, es decir, el porcentaje de personas que no presentan ingresos deficientes pero que tiene carencias estructurales. Al mismo tiempo **aumenta significativamente el porcentaje de pobres recientes**, es decir aquellos que tienen un ingreso insuficiente pero con las NBS. Esta tendencia, es claramente asociable a las consecuencias de una crisis económica como la ocurrida en Uruguay, en tanto el deterioro de las condiciones económicas empeora rápidamente la situación de ingreso de los hogares, mientras que los características más estructurales dependen de tendencias de más largo plazo (están menos afectadas por ciclo económico).

3.2 La pobreza y los factores demográficos

130. En la comparación de la estructura demográfica de la población residente en las áreas rurales dispersas y localidades menores a 5.000 habitantes (es decir, de acuerdo a la terminología reconocida " población rural ampliada"), vrs la población residente en las áreas urbanas mayores, se observan algunas diferencias interesantes. En efecto, en las zonas rurales dispersas tiene un mayor peso la población masculina que la femenina; en las localidades de menos de 5.000 habitantes están equilibrados y en los núcleos urbanos mayores la población femenina supera a la masculina. Por otro lado, en las localidades

menores a 5.000 habitantes ambos sexos tienen igual peso relativo al tiempo que la población es más joven que en las restantes áreas (Cuadro 13 y Cuadro 14).

**Cuadro 13: Distribución de la población según sexo y edad por área geográfica.
Año 2007**

Edad	Loc >5000			Loc <5000			Rural Dispersa		
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
0-5	4%	4%	9%	5%	5%	10%	4%	4%	8%
6-12	6%	6%	11%	7%	7%	13%	6%	5%	11%
13-17	4%	4%	8%	5%	4%	9%	4%	3%	8%
18-64	28%	30%	58%	28%	27%	55%	35%	25%	60%
65 y +	5%	8%	13%	6%	7%	13%	8%	6%	13%
Total	48%	52%	100%	50%	50%	100%	56%	44%	100%

Cuadro 14: Población, número de Pobres y número de Indigentes según tramo de edad y sexo

Edad	1999								
	Población			Pobres			Indigentes		
	Hombres	Mujeres	ambos sexos	hombres	mujeres	ambos sexos	hombres	mujeres	ambos sexos
0-5	27 608	25 581	53 189	9 753	8 884	18 637	1 724	1 962	3 686
6-12	30 248	30 167	60 415	8 109	8 133	16 242	2 194	1 279	3 473
13-17	20 880	20 267	41 147	4 583	5 366	9 949	146	996	1 142
18-64	154 722	124 123	278 845	19 293	20 149	39 442	2 577	3 095	5 672
65 y +	31 258	28 870	60 128	2 353	1 374	3 727	117	326	443
Total	264 716	229 008	493 724	44 091	43 906	87 997	6 758	7 658	14 416
Edad	2007								
	Población			Pobres			Indigentes		
	Hombres	Mujeres	ambos sexos	hombres	mujeres	ambos sexos	hombres	mujeres	ambos sexos
0-5	20 364	19 457	39 821	9 521	9 074	18 595	1 172	1 439	2 611
6-12	27 540	25 688	53 228	11 576	11 899	23 475	1 331	1 435	2 766
13-17	19 063	17 094	36 157	6 858	6 673	13 531	1 287	811	2 098
18-64	136 223	114 709	250 932	25 571	27 714	53 285	2 411	3 056	5 467
65 y +	29 469	28 486	57 955	2 706	2 126	4 832	174	62	236
Total	232 659	205 434	438 093	56 232	57 486	113 718	6 375	6 803	13 178

Fuente: elaborado con base en información de MGAP (1999/2000) e INE (2007).

131. **Infantilización y aumento generalizado de la pobreza.** En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presenta la incidencia de la pobreza e indigencia en las zonas rurales dispersas y en zonas urbanas menores a 5000 habitantes. Merece la pena destacar dos aspectos. Por un lado un fenómeno estructural de la pobreza en Uruguay es la elevada incidencia en la población de menor edad, fenómeno conocido como infantilización de la pobreza. Obsérvese que en 2007 aproximadamente uno de cada 2 niños menores de 6 años vive en un hogar pobre. El segundo aspecto a destacar es que el aumento de la pobreza de ingresos, en la comparación 1999/2007, fue generalizado en todos los grupos de edad y sexo.

132. **Mayor incidencia pobreza femenina.** La incidencia de la pobreza en la población femenina es mayor a la de los hombres salvo en las edades extremas. Por ejemplo, en 2007 no existen diferencias en la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres menores de 6 años, mientras que en las edades mayores (más de 65 años) existe menor pobreza relativa en las mujeres. Sin embargo, en los restantes grupos etarios, la pobreza es menor en los hombres.

133. **Aumento de la pobreza reciente y descenso de la pobreza inercial.** Integrando la medida de pobreza de ingresos y el concepto de carencias críticas (NBI), en el Cuadro 15 se presenta la distribución de las distintas tipologías de pobreza para cada grupo de edad y sexo. El aspecto más destacable es el aumento del peso de la llamada pobreza reciente y el descenso de la pobreza inercial en todos los grupos de edad y sexo. En otras palabras, entre 1999 y el año 2007 aumenta la proporción, dentro de la población rural ampliada del Uruguay, de la población "no pobre", porque son personas que tienen un nivel de ingresos por encima de la línea de pobreza y porque simultáneamente tienen cubierta las necesidades básicas. (pasan del 48% al 52%) y aumenta muy levemente la proporción de personas que sufren pobreza extrema (de 13% pasan a 14%). Asimismo, aumenta fuertemente la llamada "pobreza reciente" (del 4% al 11%) esto es personas que tienen las necesidades básicas satisfechas pero que han caído por debajo de la línea de pobreza. En contraposición, se reduce significativamente la pobreza "inercial", es decir personas que están por encima de la línea de pobreza, pero que aún mantienen alguna necesidad básica insatisfecha ((del 34% al 22% entre 1999 y 2007).

Cuadro 15: Distribución de las personas según tipologías de pobreza por grupo de edad y sexo. Población rural dispersa y localidades de hasta 5 000 habitantes

	1999					2007				
	No pobres	Pobres recientes	Pobres inerciales	Pobres extremos	Total	No pobres	Pobres recientes	Pobres inerciales	Pobres extremos	Total
Ambos Sexos										
0-5	35%	7%	30%	28%	100%	37%	17%	17%	29%	100%
6-12	42%	7%	31%	20%	100%	40%	19%	16%	25%	100%
13-17	38%	6%	38%	18%	100%	41%	15%	21%	22%	100%
18-64	51%	4%	35%	10%	100%	55%	10%	24%	11%	100%
65 y +	62%	2%	32%	4%	100%	70%	5%	22%	3%	100%
Total	48%	4%	34%	13%	100%	52%	11%	22%	14%	100%
Hombres										
0-5	34%	8%	31%	28%	100%	36%	18%	17%	28%	100%
6-12	44%	6%	29%	20%	100%	42%	19%	16%	23%	100%
13-17	34%	6%	44%	16%	100%	40%	13%	24%	23%	100%
18-64	49%	3%	38%	10%	100%	55%	8%	26%	11%	100%
65 y +	56%	2%	37%	5%	100%	64%	5%	26%	4%	100%
Total	47%	4%	37%	13%	100%	52%	10%	24%	14%	100%
Mujeres										
0-5	36%	7%	29%	27%	100%	37%	16%	16%	30%	100%
6-12	41%	8%	32%	19%	100%	38%	19%	15%	27%	100%
13-17	41%	5%	32%	21%	100%	42%	18%	19%	21%	100%
18-64	53%	5%	30%	11%	100%	55%	12%	21%	12%	100%
65 y +	68%	1%	27%	4%	100%	75%	5%	18%	2%	100%
Total	51%	5%	30%	14%	100%	53%	13%	19%	15%	100%

Fuente: elaborado con base en procesamiento de microdatos de las encuestas rurales del MGAP (1999/2000) y ENHA-INE- 2007.

3.3 La pobreza rural por grandes regiones

134. Tomando la regionalización resumida anteriormente, se realizó un trabajo de análisis de pobreza rural en los espacios rurales ampliados, definidos estos con base en la población residente en núcleos urbanos de hasta 5.000 habitantes y población rural dispersa.

135. En el Cuadro 16 se presenta una síntesis del análisis realizado que permite tener una primera aproximación al conocimiento de los espacios de concentración de la pobreza rural por regiones.

**Cuadro 16: Población pobre e indigente por región
(en % del total nacional). Año 2007**

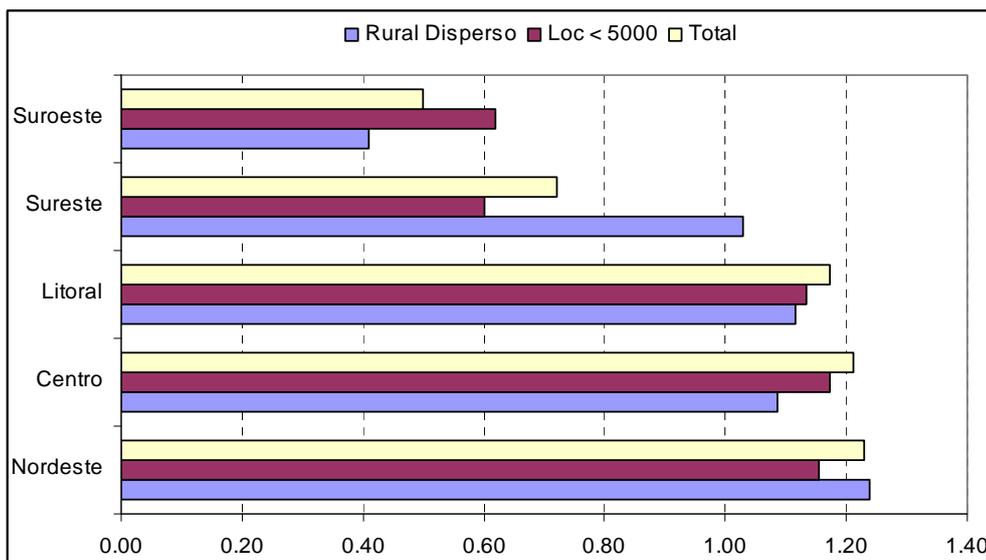
Región		Rural Disperso	Loc < 5000	Total
Noreste	Población	19,0	25,0	22,2
	Pobres	23,6	28,9	27,2
	Indigentes	19,0	31,8	28,6
Sureste	Población	30,6	18,2	24,2
	Pobres	31,5	11,0	17,4
	Indigentes	32,3	13,5	18,2
Suroeste	Población	15,2	10,1	12,5
	Pobres	6,2	6,3	6,2
	Indigentes	0,0	5,8	4,4
Litoral	Población	16,0	20,3	18,3
	Pobres	17,9	23,1	21,5
	Indigentes	36,5	26,1	28,7
Central	Población	19,1	26,3	22,9
	Pobres	20,8	30,8	27,7
	Indigentes	12,2	22,8	20,1

Elaborado en base a ENHA-INE- 2007.

136. A los efectos de contar con una visión sintética de la distribución de la pobreza por regiones en el espacio rural ampliado se construyó un indicador de "concentración de la pobreza". Este indicador es el cociente entre la proporción de personas pobres que residen en una región (en relación al total nacional de pobres) y proporción de personas que viven en dicha región (en relación al total nacional), discriminada además por área de residencia (en poblaciones urbanas de menos de 5 000 habitantes y en población rural dispersa).

137. De esta manera, un valor igual a uno indica que la región tiene una proporción de pobres igual al peso de su población en el total nacional. Un indicador menor (mayor) de 1 indica que la región tiene una incidencia de la pobreza menor (mayor) a la existente a nivel nacional. En el Gráfico 4 se presentan las estimaciones que corresponden a los indicadores de "concentración de la pobreza" por región, para el año 2007.

**Gráfico 4: Concentración de la pobreza según región y área geográfica
Año 2007**



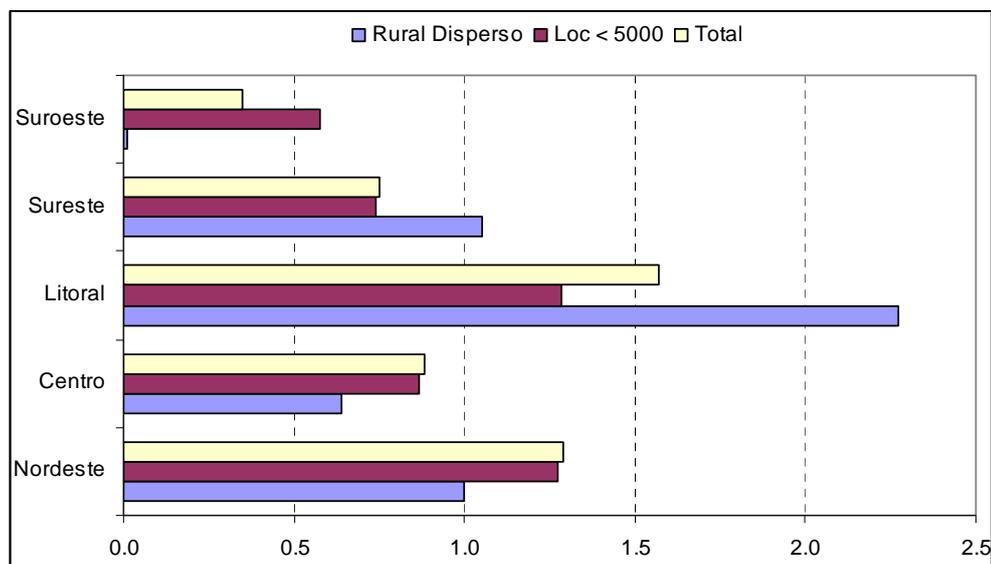
Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

138. Como se observa en la gráfica la Zona Nordeste del país es la que tiene, con relación al promedio nacional, mayor proporción de pobres que habitan en los espacios rurales ampliados. Se trata, como vimos, de la franja de departamentos fronterizos (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha) que tienen además, en términos agregados, la particularidad de ser la única región, dentro de las zonas con mayor concentración de pobres (Nordeste, Centro y Litoral), donde la población rural dispersa tendría mayor concentración relativa de pobres que la que se registran en localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes.

139. Como se visualiza en la gráfica, también la zona Centro y el Litoral tienen una concentración de personas pobres superior al promedio nacional y, en cambio, son las regiones del Sureste y Suroeste en donde la proporción de pobres es inferior al promedio nacional. Sin embargo, es importante señalar que la composición de la misma es diferente: en la región Sureste tiene un mayor peso la pobreza en poblaciones rurales dispersas, mientras que en la región Suroeste la pobreza rural es más importante en las poblaciones urbanas de menos de 5 000 habitantes.

140. Análogamente se construyó un indicador de "concentración de la indigencia" cuyo resultado se presenta en el Gráfico 5. Como se puede observar, se destaca la concentración de la población indigente en el área rural dispersa de la región Litoral (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano). En segundo lugar, se observa una relativa concentración en las localidades menores a 5000 habitantes de las regiones Litoral y Nordeste.

Gráfico 5: Concentración de la indigencia según región y área geográfica. Año 2007



Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

141. Esta información es interesante porque muestra que la indigencia está concentrada en términos relativos en las zonas rurales dispersas del litoral oeste del país. Esto es, en departamentos de fuerte expansión reciente de la agricultura en modelos intensivos en escala y con paquetes tecnológicos innovadores. La concentración de mayor pobreza se da fundamentalmente en el departamento de Salto, en donde además de la ganadería tiene importancia la fruticultura.

142. Un aspecto a destacar es la importante heterogeneidad intra-región, en cuanto a la incidencia de la pobreza e indigencia entre los departamentos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza oscila, en el área rural ampliada, entre un máximo de 46,7% (Artigas) y un mínimo del 10,8% (San José). Si consideramos la indigencia, se tiene un máximo de incidencia del 7,1% en Salto y un mínimo del 1% en San José. Por otra parte, la distribución geográfica de la población pobre, se encuentra naturalmente muy asociada a la distribución de la población total, aunque algunos departamentos destacan por la sobre-representación que muestran dentro del colectivo pobre (Artigas, Tacuarembó, Salto y Cerro Largo).

3.4 La pobreza en personas ocupadas según actividades y regiones

143. ¿Cuántos pobres existen a nivel nacional que están ocupados? ¿En qué sectores están ocupados y en qué región? Empecemos por cuantificar la cantidad en número de personas pobres y su distribución por actividades y regiones. La siguiente información corresponde al procesamiento de los microdatos de la ENHA-INE del año 2007. El sector de actividad refiere al tipo de actividad a la que se dedica el establecimiento donde la persona trabaja¹³.

¹³ Los sectores de actividad que se presentan en el cuadro 17, están basados en agrupaciones definidas en base a la información de la ENHA donde se dispone de la clasificación de actividades según la CIIU-Revisión 3 a 4 dígitos.

144. Como se observa en el Cuadro 17, las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza, que residen en zonas urbanas de menos de 5.000 habitantes o en zonas rurales dispersas y que están ocupadas fueron unas 32,5 mil en el año 2007. Naturalmente, **ello es una fracción del total de pobres** dado que solo incluye a las personas que están ocupadas, es decir no incluye a los inactivos (niños, jubilados) ni a los desocupados. No obstante resulta relevante analizar la pobreza desde el punto de vista del mercado de trabajo, y para ello es necesario restringir el universo a la población ocupada.

145. Teniendo en cuenta la distribución de los ocupados pobres en el total nacional, se observa que los mismos se concentran:

- En las actividades agropecuarias y por su orden en: la ganadería vacuna de cría (16% del total); en segundo lugar y con similar importancia relativa, la producción forestal y horticultura (4,9% y 4,7%); en los servicios agrícolas y ganaderos (4.1%), y por último en la actividad agroindustrial (7,9%).
- En las actividades no agrícolas se destacan: el comercio minorista, restaurantes y hoteles (11,9%); transportes, comunicaciones y otros servicios (13%); la construcción (9,4%); y el sector manufacturero no agroindustrial (4.7%).

Cuadro 17: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según actividad y región (en % del total de pobres a nivel nacional, año 2007)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
cultivo de cereales y otros cultivos	0,0%	0,4%	0,2%	0,9%	1,2%	2,8%
Hortícola	3,4%	0,0%	0,4%	0,5%	0,4%	4,7%
Frutícola	1,4%	0,1%	0,1%	1,4%	0,1%	3,2%
Cría de ganado vacuno	1,4%	0,7%	4,9%	2,9%	6,2%	16,3%
Cría otros animales	0,8%	0,1%	1,1%	0,2%	0,0%	2,1%
mixto cultivo y cría	0,0%	0,1%	0,4%	0,7%	0,5%	1,6%
servicios agrícolas y ganaderos	0,6%	0,2%	0,9%	1,0%	1,5%	4,1%
Silvicultura	0,7%	0,5%	1,8%	1,3%	0,7%	4,9%
Minería, pesca, caza	0,1%	0,0%	0,9%	0,4%	0,8%	2,2%
agro-industria	1,6%	1,0%	2,1%	1,2%	2,0%	7,9%
Construcción	2,2%	1,1%	1,6%	2,2%	2,3%	9,4%
otras industrias	1,7%	0,4%	1,2%	0,4%	0,9%	4,7%
electricidad, gas y agua	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
transporte y comunicaciones	0,4%	0,3%	0,8%	0,8%	0,6%	2,9%
otros servicios	0,9%	0,6%	3,5%	2,2%	3,0%	10,1%
comercio minorista, restoranes y hoteles	2,4%	0,9%	3,7%	1,9%	3,0%	11,9%
comercio mayorista	0,6%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	1,9%
Resto	2,1%	0,7%	2,4%	1,3%	2,8%	9,3%
Total	20,4%	7,2%	26,2%	19,7%	26,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

146. Las regiones con mayor porcentaje de personas ocupadas en situación de pobreza son las regiones de Nordeste y Centro, que reúnen el 52,7% de los trabajadores pobres (26% cada una). La región con menor presencia de trabajadores pobres es la región Suroeste, en tanto las restantes (Sureste y Litoral Oeste) explican el 40% restante (20% cada una de ellas).

147. La mayoría de los trabajadores pobres vinculados a la actividad hortofrutícola se concentra en las regiones Sureste y Litoral. La región Sureste es también importante en las actividades de cría de otras especies menores y en las actividades manufactureras no agroindustriales. Por su parte los trabajadores ocupados del Litoral que se encuentran en

situación de pobreza representan una proporción importante de los pobres ocupados en actividades de producción mixta (agrícola-ganadera) y cultivos de cereales y otros.

148. La mayor parte de los pobres que están vinculados a las actividades de silvicultura se concentran en la región Central y en segundo lugar en el Litoral (ambos reúnen el 62% de los trabajadores en situación de pobreza en dicho sector). Por su parte, la mayor parte de los pobres que trabajan en actividades de cría bovina y ovina están concentrados en la región Nordeste (38%) y en la región Central (30%) (y en menor medida el Litoral, 18%). También en estas regiones se concentran los pobres que se dedican a la minería y la pesca. Los trabajadores en situación de pobreza del resto de las actividades se encuentran más dispersos entre las distintas regiones.

149. En el Cuadro 18 se presenta el porcentaje de ocupados con ingresos por debajo de la línea de pobreza en porcentaje del total de las personas que están ocupadas en cada una de las actividades según región. Ello permite observar aquellos sectores donde la incidencia de la pobreza es mayor, más allá del peso que tenga el sector en la ocupación total.

Cuadro 18: Incidencia de la pobreza por actividad y región
(% pobres/total personal ocupado en la actividad por región, año 2007)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
cultivo de cereales y otros cultivos	0,0%	14,0%	15,7%	24,0%	25,1%	18,3%
Hortícola	14,9%	0,0%	22,3%	12,8%	37,3%	15,6%
Frutícola	17,6%	8,6%	46,7%	25,7%	26,1%	20,7%
Cría de ganado vacuno	7,6%	2,4%	10,2%	10,0%	13,4%	9,3%
Cría otros animales	9,6%	6,2%	24,1%	10,4%	0,0%	13,0%
Mixto cultivo y cría	0,0%	4,2%	11,7%	10,7%	19,3%	9,6%
servicios agrícolas y ganaderos	34,9%	17,0%	28,9%	30,4%	37,7%	31,8%
Silvicultura	28,1%	44,8%	34,7%	19,8%	23,5%	27,2%
minería, pesca, caza	52,0%	0,0%	55,5%	46,7%	17,5%	29,0%
agro-industria	9,8%	8,8%	25,0%	27,0%	37,0%	17,1%
Construcción	27,7%	23,2%	27,1%	47,9%	37,4%	32,0%
Otras industrias	30,4%	21,8%	46,8%	31,8%	33,9%	33,2%
electricidad, gas y agua	0,0%	0,0%	0,0%	23,7%	7,5%	4,0%
transporte y comunicaciones	7,8%	15,3%	21,8%	24,8%	16,1%	16,5%
Otros servicios	3,5%	5,8%	18,6%	16,9%	14,5%	11,6%
comercio minorista, restaurantes y hoteles	13,6%	13,0%	28,5%	15,8%	24,4%	19,2%
comercio mayorista	13,6%	15,4%	17,6%	20,6%	29,3%	17,7%
Resto	17,7%	13,6%	34,7%	25,6%	34,5%	25,0%
Total	12,6%	8,5%	20,0%	18,5%	20,5%	16,3%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

150. En promedio el 16,3% de los trabajadores pertenecen a hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza. Los sectores de actividad con mayor incidencia de la pobreza son: el sector manufacturero no agroindustrial, la construcción, la silvicultura, los servicios agrícolas-ganaderos y la minería y pesca. En todos estos casos, el porcentaje de pobres que están ocupados es del orden del 30%, duplicando la incidencia promedio a nivel nacional en el año 2007.

151. Si se observa al interior de las regiones se obtienen también resultados de interés. Por ejemplo, si bien en la zona Sureste la población que se dedica a la horti-fruticultura y la cría de animales concentra la mayor parte de la pobreza de la región en términos absolutos, existen otras actividades donde la incidencia de la pobreza es sensiblemente mayor. Estos son por ejemplo los servicios agrícolas y ganaderos varios¹⁴,

¹⁴ Excluidos los servicios veterinarios.

la silvicultura, la construcción, las actividades industriales diferentes a la agroindustria, y la minería y pesca.

152. Otro tanto sucede, por ejemplo, en la Región Nordeste o en la Región Centro en donde, como vimos, la ganadería concentra una proporción importante de los pobres. Sin embargo, la "incidencia relativa, medida por el porcentaje de personas pobres), es relativamente mayor en sectores tales como la Construcción, servicios agrícola-ganaderos, agroindustria y silvicultura.

3.5 La pobreza por tipo de trabajador ocupado y región

153. Corresponde analizar ahora la información referida a la pobreza de las personas ocupadas, ya no desde la perspectiva del sector en la actividad del establecimiento donde trabajan, sino en relación con el tipo de ocupación o perfiles de capacidades de las personas que están ocupadas¹⁵. En el Cuadro 19 se puede observar que la mayor concentración de ocupados en situación de pobreza se da en las ocupaciones de menor calificación. Así el 22% de los ocupados pobres residentes en el área rural ampliada son trabajadores agrícolas no calificados, y otro tanto corresponde al resto de trabajadores no calificados (incluidos miembros de las FFAA).

154. Finalmente el 19% de los trabajadores pobres se ocupan como "oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios" (Cuadro 19) fundamentalmente en las regiones Centro, Litoral y Nordeste, donde más de la tercera parte de las personas con esta ocupación se encuentran en situación de pobreza (Cuadro 20).

Cuadro 19: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según tipo de ocupación y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Trab. calificados agrícolas	3%	1%	4%	3%	5%	16%
Trab. agrícolas no calificados: peones agropecuarios, forestales y pesqueros y afines	5%	1%	5%	5%	6%	22%
Pequeños empresarios	0%	0%	1%	0%	1%	2%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	1%	0%	3%	1%	2%	8%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	4%	2%	5%	4%	4%	19%
Operadores y montadores de instalaciones y máquinas	1%	1%	1%	2%	1%	7%
Empleados de Oficina	0%	0%	1%	0%	0%	1%
Técnicos y profesionales de nivel medio	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Profesionales, directivos	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros no calificados y FFAA	5%	2%	6%	4%	7%	23%
Total	20%	7%	26%	20%	26%	100%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

¹⁵ Las categorías que se presentan en los cuadros 19 y 20 están basadas en agrupaciones definidas en base a la información de la ENHA donde se dispone de la clasificación de ocupaciones según la CNUO-95 a 4 dígitos.

Cuadro 19: Incidencia de la pobreza según tipo de ocupación y región

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Trab. calificados agrícolas	8%	3%	13%	11%	16%	11%
Trab. agrícolas no calificados: peones agropecuarios, forestales y pesqueros y afines	20%	8%	21%	19%	23%	19%
Pequeños empresarios	1%	3%	19%	7%	18%	10%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	9%	7%	23%	14%	16%	14%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	23%	17%	34%	37%	34%	28%
Operadores y montadores de instalaciones y máquinas	11%	10%	14%	24%	17%	15%
Empleados de Oficina	0%	2%	12%	11%	4%	5%
Técnicos y profesionales de nivel medio	4%	0%	16%	23%	4%	8%
Profesionales, directivos	1%	0%	3%	2%	5%	2%
Otros no calificados y FFAA	19%	17%	28%	25%	31%	24%
Total	13%	9%	20%	19%	20%	16%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

155. Por lo tanto, las ocupaciones donde la incidencia de la pobreza es mayor son las relativas a los puestos de trabajo no calificados y a los operarios de artes mecánicas y otros oficios. En el otro extremo los tipos de ocupación con menor incidencia de la pobreza son los profesionales, directivos, empleados de oficina y técnicos de nivel medio. Por otra parte el colectivo de pequeños empresarios también presenta una baja incidencia de la pobreza en términos relativos al promedio nacional (10%).

3.6 Pobreza y tipo de relación contractual de trabajo

156. La categoría de ocupación refiere a la clasificación de los trabajadores según el tipo de relación contractual que lo vincula a su actividad principal. Así los ocupados según la ENHA se clasifican en asalariados (privados y públicos), patrones (que tienen personal a su cargo), trabajadores independientes o por cuenta propia, trabajadores familiares (no remunerados), y trabajadores en programas públicos de empleo.

157. El Cuadro 20 muestra la distribución del conjunto de trabajadores en situación de pobreza que residen en el área rural ampliada según la categoría de ocupación y región. El trabajo bajo la forma de asalariado en el sector privado concentra la mayor cantidad de trabajadores pobres (56%). No obstante la tercera parte de la población ocupada en situación de pobreza actualmente se desenvuelve bajo la modalidad de trabajador por cuenta propia. Los trabajadores por cuenta propia suelen ocuparse en actividades de servicios, comercio minorista y construcción (que reúnen más del 60%), aunque una proporción no despreciable se ocupa en actividades agropecuarias (11% aproximadamente).

Cuadro 20: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según categoría de ocupación y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Asalariado privado	12%	4%	14%	11%	15%	56%
Asalariado público	0%	0%	2%	1%	1%	5%
Patrón (*)	0%	0%	0%	0%	0%	2%
Cuenta Propia	6%	2%	9%	5%	9%	32%
Miembro del hogar no remunerado	1%	0%	1%	1%	1%	4%
Programa público de empleo	0%	0%	0%	1%	0%	1%
Total	20%	7%	26%	20%	26%	100%

(*) Incluye la categoría "Miembro de cooperativa de producción"

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

158. Si observamos la incidencia de la pobreza, medida en porcentaje, al interior de las categorías de ocupación, observamos cierta heterogeneidad entre las regiones (Cuadro 21). Mientras en el conjunto del área rural ampliada, las categorías con mayor incidencia son la de los cuenta propia y asalariados privados (además de los trabajadores en programas públicos), en la región Sureste se destaca la incidencia de los trabajadores familiares (21%). Finalmente, las categorías de asalariados públicos y patrones presentan por lo general un menor porcentaje de pobreza respecto al resto.

Cuadro 21: Incidencia de la pobreza según categoría de ocupación y región

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Asalariado privado	15%	9%	22%	20%	22%	18%
Asalariado público	2%	0%	13%	12%	7%	7%
Patrón (*)	3%	4%	6%	4%	5%	4%
Cuenta Propia	13%	11%	25%	24%	24%	19%
Miembro del hogar no remunerado	21%	6%	10%	13%	21%	14%
Programa público de empleo	69%	100%	100%	65%	36%	62%
Total	13%	9%	20%	19%	20%	16%

(*) Incluye la categoría "Miembro de cooperativa de producción"

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

3.7 Pobreza y tipología de ocupación: agrícola/no agrícola

159. Veamos a continuación una categorización de los trabajadores combinando las tres dimensiones anteriores: el sector de actividad, el tipo y la categoría de ocupación. A partir de la información de la ENHA (2007), hemos clasificado a los trabajadores ocupados en establecimientos que se dedican a una actividad agropecuaria (Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca¹⁶), distinguiendo si la ocupación es típicamente agrícola (agricultores, peones agropecuarios y forestales¹⁷) y la categoría de ocupación (patrón, asalariado, cuenta propia, familiar). Finalmente, el resto de los trabajadores ocupados en actividades no agropecuarias se han clasificado únicamente por sector de actividad (con independencia del tipo y categoría de actividad).

¹⁶ Divisiones 1, 2 y 3 de la CIIU-Revisión 3.

¹⁷ Ocupaciones comprendidas en los grupos 6 y 92 de la CNUO-95.

160. El Cuadro 22 permite observar que en el año 2007, del total de pobres en las áreas encuestadas el 60% correspondía a trabajadores ocupados en sectores de actividad no agropecuarios. En la población indigente dicho porcentaje es del 69%. Asimismo la incidencia de la pobreza es significativamente mayor en los trabajadores de las actividades no agropecuarias (19,2% frente al 13,3% de los agropecuarios).

Cuadro 22: Distribución de los ocupados totales y ocupados en situación de pobreza e indigencia (poblaciones de hasta 5 000 hab y población rural dispersa.)

	Población	dist. %	Pobres	dist. %	Indigentes	dist. %	Incidencia Pobreza	Incidencia Indigencia
Total	199 237	100%	32 467	100%	2 623	100%	16,3%	1,3%
Actividades agropecuarias (divisiones 1, 2, 3 CIIU-Rev3)	96 934	49%	12 875	40%	812	31%	13,3%	0,8%
Patrón o Coop. agropecuario de empresa del sector agrícola	9 313	5%	165	1%	0	0%	1,8%	0,0%
Asalariado agropecuario de empresa del sector agrícola	43 837	22%	7695	24%	527	20%	17,6%	1,2%
Cuenta Propia agrícola ocupado en empresa del sector agrícola	28 456	14%	3614	11%	205	8%	12,7%	0,7%
Familiar agrícola	6 148	3%	553	2%	26	1%	9,0%	0,4%
Otro asalariado en empresa del sector agrícola	8 006	4%	827	3%	54	2%	10,3%	0,7%
Otro no asalariado en empresa del sector agrícola	1 174	1%	21	0%	0	0%	1,8%	0,0%
Actividades No agropecuarias	102 303	51%	19 592	60%	1 811	69%	19,2%	1,8%
minería, pesca, caza	2 421	1%	702	2%	132	5%	29,0%	5,5%
agro-industria	14 898	7%	2 554	8%	215	8%	17,1%	1,4%
Construcción	9 567	5%	3 066	9%	410	16%	32,0%	4,3%
Otras industrias	4 555	2%	1 512	5%	279	11%	33,2%	6,1%
Electricidad, gas y agua	1 296	1%	52	0%	27	1%	4,0%	2,1%
transporte y comunicaciones	5 717	3%	945	3%	55	2%	16,5%	1,0%
Otros servicios	28 263	14%	3 273	10%	226	9%	11,6%	0,8%
comercio minorista, restaurantes y hoteles	20 075	10%	3 863	12%	93	4%	19,2%	0,5%
comercio mayorista	3 511	2%	620	2%	109	4%	17,7%	3,1%
Resto	12 000	6%	3 005	9%	265	10%	25,0%	2,2%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

161. De acuerdo a las estimaciones presentadas en este cuadro, corresponde destacar que los trabajadores ocupados en el sector agropecuario representan el 40% del total de trabajadores en situación de pobreza, y el restante 60% de trabajadores pobres están ocupados en empresas no dedicadas a la actividad agropecuaria. El tipo de trabajador agropecuario que destaca por su participación en el conjunto de los trabajadores pobres es el de los peones agrícolas asalariados, seguido de los cuenta propistas agrícolas, en tanto en las actividades no agropecuarias, se destacan por su incidencia de trabajadores pobres los trabajadores de la construcción, otras industrias no agropecuarias y la minería.

162. En el Cuadro 24 se presenta la distribución del total nacional de ocupados en situaciones de pobreza, según región y tipo de ocupación. En el Cuadro 25, en cambio, se presentan las mediciones de las mismas categorías de trabajadores ocupados pobres, midiendo en este caso la proporción de trabajadores que están por debajo de la línea de pobreza según regiones.

Cuadro 23: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según tipologías de ocupación (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Actividades agropecuarias (divisiones 1, 2, 3 CIIU-Rev3)						40%
Patrón o Coop. agropecuario de empresa del sector agrícola	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Asalariado agropecuario de empresa del sector agrícola	4%	1%	6%	6%	7%	24%
Cuenta Propia agrícola ocupado en empresa del sector agrícola	3%	0%	2%	2%	3%	11%
Familiar agrícola	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Otro asalariado en empresa del sector agrícola	0%	0%	1%	1%	0%	3%
Otro no asalariado en empresa del sector agrícola	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Actividades No agropecuarias						60%
minería, pesca, caza	0%	0%	1%	0%	1%	2%
Agro-industria	2%	1%	2%	1%	2%	8%
Construcción	2%	1%	2%	2%	2%	9%
otras industrias	2%	0%	1%	0%	1%	5%
electricidad, gas y agua	0%	0%	0%	0%	0%	0%
transporte y comunicaciones	0%	0%	1%	1%	1%	3%
otros servicios	1%	1%	3%	2%	3%	10%
Comercio minorista, restaurantes y hoteles	2%	1%	4%	2%	3%	12%
Comercio mayorista	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Resto	2%	1%	2%	1%	3%	9%
Total	20%	7%	26%	20%	26%	100%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

Cuadro 24: Incidencia de la pobreza según tipología de ocupación (en porcentaje de pobres con relación al total de ocupados)

	Sureste	Suroeste	Central	Litoral	Noreste	Total
Actividades agropecuarias (divisiones 1, 2, 3 CIIU-Rev3)						13%
Patrón o Coop. agropecuario de empresa del sector agrícola	0%	4%	2%	1%	1%	2%
Asalariado agropecuario de empresa del sector agrícola	17%	6%	20%	18%	22%	18%
Cuenta Propia agrícola ocupado en empresa del sector agrícola	12%	3%	13%	17%	16%	13%
Familiar agrícola	15%	6%	4%	12%	11%	9%
Otro asalariado en empresa del sector agrícola	14%	7%	13%	12%	6%	10%
Otro no asalariado en empresa del sector agrícola	0%	0%	0%	0%	15%	2%
Actividades No agropecuarias						19%
minería, pesca, caza	52%	0%	56%	47%	17%	29%
agro-industria	10%	9%	25%	27%	37%	17%
Construcción	28%	23%	27%	48%	37%	32%
Otras industrias	30%	22%	47%	32%	34%	33%
Electricidad, gas y agua	0%	0%	0%	24%	7%	4%
transporte y comunicaciones	8%	15%	22%	25%	16%	17%
Otros servicios	3%	6%	19%	17%	15%	12%
comercio minorista, restaurantes y hoteles	14%	13%	29%	16%	24%	19%
comercio mayorista	14%	15%	18%	21%	29%	18%
Resto	18%	14%	35%	26%	35%	25%
Total	13%	9%	20%	19%	20%	16%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007.

163. Cuando se analiza la estructura de la pobreza según el tipo de trabajador se llega a una importante conclusión: la pobreza entre los ocupados no se concentra en los trabajadores agrícolas, ya que los trabajadores de los restantes sectores representan el 60% del total de personas ocupadas con ingresos del hogar por debajo de la línea de pobreza, en tanto los que directamente pueden ser clasificados como trabajadores agrícolas, representan el restante 40%.

164. Este es un resultado importante a tener en cuenta en la elaboración de las políticas de combate a la pobreza. El Cuadro 24, muestra la incidencia de la pobreza en cada tipología de ocupación y se destaca la incidencia sensiblemente mayor de la pobreza entre las actividades no agropecuarias, como es el caso de la Construcción e Industria Manufacturera no agroindustrial.

3.8 Pobreza y niveles educativos de la población ocupada

165. En el Cuadro 25 se observa una clara concentración de los trabajadores en situación de pobreza en los niveles bajos de escolarización. En efecto, el 87% de los ocupados pobres tienen a lo sumo el ciclo básico de secundaria como máximo nivel de educación formal, y el 64% tiene a lo sumo primaria completa.

Cuadro 25: Distribución de los ocupados en situación de pobreza según nivel educativo y región (en % del total de pobres en poblaciones de hasta 5 000 hab.)

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Primaria Incompleta	5%	2%	5%	4%	5%	20%
Primaria Completa	9%	2%	12%	8%	12%	44%
Secundaria (o UTU) 1er ciclo Incompleto	2%	1%	2%	3%	3%	12%
Secundaria (o UTU) 1er ciclo Completo	2%	0%	3%	3%	3%	11%
Secundaria (o UTU) 2do ciclo Incompleto	1%	1%	3%	2%	2%	10%
Secundaria (o UTU) 2do ciclo Completo	0%	0%	1%	1%	0%	2%
Magisterio (y otro terciario) Incompleto	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Magisterio (y otro terciario) Completo	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Universidad Incompleta	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Universidad Completa	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	20%	7%	26%	20%	26%	100%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

166. En el Cuadro 26 se presenta la incidencia de la pobreza según el nivel educativo alcanzado, medido como el porcentaje de personas pobres dentro de cada nivel. En general se constata que el primer ciclo de secundaria completo es un umbral a partir del cual la probabilidad de ser pobre disminuye sensiblemente. Por ejemplo, mientras en el conjunto nacional del área rural ampliada la incidencia de la pobreza oscila entre el 18-20% para quienes no superaron el ciclo básico de enseñanza media, dicho porcentaje se reduce a menos del 7% para quienes completaron el segundo ciclo de la educación media. Si bien se observan algunas heterogeneidades al interior de las regiones, dichos resultados deben tomarse con precaución debido al pequeño número de observaciones en algunas categorías (tal es el caso de Magisterio y otro terciario no universitario incompleto).

Cuadro 26: Incidencia de la pobreza según nivel educativo y región. Año 2007

	sureste	suroeste	central	litoral	noreste	Total
Primaria Incompleta	21%	12%	24%	21%	20%	20%
Primaria Completa	15%	8%	23%	20%	25%	19%
Secundaria (o UTU) 1er ciclo Incompleto	15%	15%	18%	20%	22%	18%
Secundaria (o UTU) 1er ciclo Completo	13%	5%	22%	23%	23%	18%
Secundaria (o UTU) 2do ciclo Incompleto	7%	12%	16%	15%	16%	13%
Secundaria (o UTU) 2do ciclo Completo	2%	4%	10%	10%	6%	6%
Magisterio (y otro terciario) Incompleto	0%	0%	27%	8%	18%	7%
Magisterio (y otro terciario) Completo	0%	3%	3%	3%	3%	2%
Universidad Incompleta	0%	0%	5%	0%	4%	2%
Universidad Completa	0%	0%	8%	0%	3%	2%
Total	13%	9%	20%	19%	20%	16%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

3.9 Pobreza, desocupación e informalidad en el mercado de trabajo

167. Naturalmente, es esperable que la tasa de informalidad sea más alta en el caso de las personas pobres que están ocupadas en los espacios rurales ampliados. Además de ello, como veremos, la tasa de informalidad es elevada en todas las regiones oscilando entre un mínimo de 24.5% en el Suroeste y un máximo de 43.1% en el noreste. (Cuadro 27).

Cuadro 27: Tasa de informalidad y pobreza en el mercado de trabajo según área y región (% de ocupados)

	Rural Dispersa	Loc. menores 5 000 hab.	Total
Total ocupados			
Sureste	37,3%	43,4%	39,5%
Suroeste	20,2%	32,1%	24,5%
Central	29,7%	41,6%	36,0%
Litoral	28,7%	37,4%	33,2%
Noreste	38,9%	47,0%	43,1%
Pobres ocupados			
Sureste	71,4%	73,4%	72,2%
Suroeste	72,0%	59,3%	63,7%
Central	59,7%	66,9%	65,2%
Litoral	67,4%	50,9%	54,8%
Noreste	72,1%	73,5%	73,1%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

168. En caso de los trabajadores que están por debajo de la línea de pobreza la incidencia de informalidad es mucho más elevada; entre el 55% (región litoral) y el 73% (región noreste) de los trabajadores pobres no aportan al sistema de seguridad social.

169. En lo que refiere a la tasa de desocupación (Cuadro 29), en el año 2007 en el área rural ampliada el porcentaje ascendió al 8,2%, siendo más del doble en el caso de la población en situación de pobreza (16,9%). La discrepancia entre la tasa de desempleo global y la de los trabajadores pobres es especialmente importante en las regiones suroeste y sureste, aunque estas regiones son las que presentan menor desempleo

global. Evidentemente las dificultades de inserción laboral tienen una vinculación directa con la situación de pobreza.

170. La tasa de desocupación en las localidades de hasta 5 000 habitantes es sistemáticamente más elevada que la de la población rural dispersa en el total de la población. Sin embargo, dentro de la población pobre, no se observa dicha regularidad, y dependiendo de la región, la incidencia del desempleo es mayor en las áreas urbanas (claramente en la región central) o en el área rural dispersa (en el suroeste y litoral fundamentalmente).

Cuadro 29: Tasas de desocupación y pobreza por área y región

	Rural Dispersa	Loc. menores 5 000 hab.	Total
		Total	
Sureste	37,3%	43,4%	39,5%
Suroeste	20,2%	32,1%	24,5%
Central	29,7%	41,6%	36,0%
Litoral	28,7%	37,4%	33,2%
Noreste	38,9%	47,0%	43,1%
		Pobres	
Sureste	71,4%	73,4%	72,2%
Suroeste	72,0%	59,3%	63,7%
Central	59,7%	66,9%	65,2%
Litoral	67,4%	50,9%	54,8%
Noreste	72,1%	73,5%	73,1%

Fuente: elaboración propia en base ENHA-INE 2007

3.10 La pobreza y el acceso a los programas de ayuda gubernamentales

171. **Alimentación y asistencia a comedores.** Los siguientes indicadores se construyeron en base en la información de las ENHA de los años 2006 y 2007. Los resultados que se presentan refieren básicamente a la cobertura total de los programas públicos sobre los que interroga en la ENAH.

172. En el año 2007 el 8.4% de las personas que viven en el área rural dispersa concurre a comedores, y un porcentaje similar (8,3%) de las personas que viven en núcleos urbanos de menos de 5 000 habitantes. Este nivel de cobertura es bastante superior al que se registra en centros urbanos de más de 5 000 habitantes (5,3%) y el que se registra a nivel nacional global (5,7%).

173. El porcentaje de personas que recibieron alimentos o canastas fue inferior: 2% en poblaciones rurales dispersas; 4,8% en localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes y 2.5% en el caso de localidades urbanas nacionales, de más de 5 000 habitantes. O sea que este tipo de asistencia se concentró, en términos relativos, en las poblaciones que residen en núcleos urbanos de menos de 5 000 habitantes.

174. Cuando se desagrega estos indicadores por región se constata que también en este caso las regiones donde la cobertura es mayor es precisamente aquéllas donde la pobreza es más intensa, en particular en la zona Norte o de frontera del Uruguay, donde estos porcentajes de cobertura alcanzaron al 15% en el caso de personas que acuden a comedores y 6% en el caso de las personas recibieron alimentos o canastas de alimentos (en ambos casos referidos a las localidades menores).

175. Finalmente, también fue posible estimar la cobertura alimentaria que proviene del PANES, que alcanzó también una mayor cobertura en zonas urbanas menores a

5 000 habitantes, donde aproximadamente el 2,3% de las personas recibieron apoyo alimentario de este programa público.

176. El programa Ingreso Ciudadano tiene una cobertura mayor que el promedio nacional en las zonas urbanas de menos de 5 000 habitantes, y en particular en la zona Norte donde la pobreza/ingreso es mayor al promedio. Aproximadamente un 2% de la población total del país recibió este subsidio, siendo particularmente mayor la cobertura en las poblaciones de menos de 5 000 habitantes y en las regiones norte (3,5% de la población de esta región que reside en estos centros urbanos).

177. Por otro lado, la cobertura del programa "Trabajo por Uruguay" es muy menor en relación a los restantes programas, fue del 0,18% en el año 2007 en las poblaciones urbanas de menos de 5 000 habitantes y 0,02% en la población rural dispersa. De todos modos la cobertura en las poblaciones urbanas de menos de 5 000 habitantes es muy superior al promedio registrado a nivel nacional, según el procesamiento de la información de la ENHA (2007) que alcanzó apenas al 0,08%. En cuanto a la cobertura de los programas públicos de crédito o ayuda para la vivienda, se constata una incidencia relativamente mayor en la población rural dispersa, 1%, siendo que la cobertura a nivel nacional de la población asistida por este tipo de programas fue del 0,6%.

IV. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS NIVELES DE POBREZA RURAL

4.1 Introducción

178. En el presente capítulo se analizan los cambios que acompañan la dinámica agropecuaria/agroindustrial asociada a la globalización y a la creciente especialización en la producción de *commodities* agrícolas, lo cual es un rasgo distintivo de la evolución económica y la inserción internacional tanto del Uruguay como de los países de la región. Este marco de creciente "agro-globalización" impacta sobre la dinámica de diferentes sectores productivos y sociales a nivel regional sub-nacional, en un contexto de creciente "des-territorialización" de las decisiones económicas y políticas.

179. Este mismo proceso de globalización tiene como contracara una consiguiente fragmentación económica, social y cultural a nivel de los diferentes actores locales, dado que los mismos están insertos, claramente, en escenarios ya históricos de desarrollo desigual que pre-existían a este fenómeno, pero que la globalización creciente de los últimos años contribuye a ampliar. Esta situación impacta fuertemente en las condiciones de vida y trabajo de una forma también desigual a nivel sub-nacional.

180. Si bien es cierto que existe una suerte de generalización de los problemas nacionales, no es menos cierto que también existe una especificidad entre las regiones e intra-regiones, que responden también a diferentes dinámicas sociales e institucionales. Es ineludible, por lo tanto, poner el foco en las dimensiones regionales de la pobreza rural y en su dinámica más reciente, así como en su relación con los contextos más amplios derivados de la globalización creciente de las actividades económicas.

181. De lo dicho anteriormente, como se analizará en el próximo capítulo, no debería desprenderse que los lineamientos básicos de una estrategia de combate a la pobreza es "refugiarse en la autarquía" de espacios rurales propios para la autosuficiencia y enfoques derivados. Por el contrario, el desafío es precisamente partiendo de la heterogeneidad regional actual y el impacto de la globalización, diseñar propuestas de políticas basada en enfoques que apunten al desarrollo territorial y a fortalecer los

mecanismos de integración social, reconociendo la emergencia de nuevos patrones competitivos dinámicos que impactan en la pobreza rural y sus perspectivas.

182. ***El mundo rural se caracteriza por su gran heterogeneidad***, lo que incide también en los diferentes tipos de pobreza que es, por ello mismo, también **multi-causal**. La heterogeneidad económica y social es una característica distintiva de las zonas rurales en general, y el reciente dinamismo económico basado en expansión en los mercados internacionales, el aumento de las inversiones extranjeras directas en tierras y en agroindustrias y la introducción de importantes innovaciones tecnológicas y de gestión en la producción agropecuaria, han determinado cambios trascendentes en las condiciones de viabilidad de amplios sectores del mundo rural.

183. Naturalmente, ello ha impactado, también de una forma diferencial a los distintos segmentos de la producción agrícolas familiar y al propio mercado de productos y de factores (tierra, trabajo y capital) y, en consecuencia, también sobre la pobreza rural en sus diferentes perfiles (pobreza crónica, pobreza reciente, pobreza inercial, no pobres). En los últimos cuatro años se han comenzado a procesar cambios muy importantes en la dinámica agropecuaria/agroindustrial, registrándose no sólo niveles elevados de crecimiento de la actividad, sino también de inversiones y de cambio tecnológico.

184. ***Estos cambios, tienen su epicentro en la producción cerealera y en particular en la producción de cultivos oleaginosos***, pero incluye también a un conjunto muy vasto de actividades de producción agropecuaria, como la ganadera de carne y lana. Este constituye, todavía hoy, el sector más importante no sólo desde el punto de vista económico, sino también social, porque ocupa a sectores importantes de los pequeños productores y asalariados rurales. Del mismo modo también se procesan cambios relevantes en la producción lechera y, aunque en menor intensidad, en las que concentran parte importante del sector familiar como la horticultura y la fruticultura. También, y como producto de una política específica de Estado, en los últimos veinte años se desarrolla la actividad forestal con orientación exportadora que, en los últimos años, comenzó a transitar una nueva fase de expansión incorporando importantes inversiones en la fase industrial y en logística.

185. Todos estos cambios se están procesando actualmente y responden a un conjunto de varios factores entre los cuáles se destaca un escenario internacional de creciente demanda de productos agropecuarios a partir de la integración de nuevos consumidores, como China y otros países asiáticos. Pero también tiene que ver la disponibilidad de RRNN en el país y la existencia de condiciones institucionales que permitieron el desarrollo de este tipo de iniciativas. Asimismo, las condiciones macroeconómicas y de estabilidad han sido un factor también importante para la atracción de nuevos capitales internacionales que se orientan al desarrollo exportador de estas producciones.

186. Cuando se analiza lo anterior desde la perspectiva que nos ocupa, es decir relacionado con la pobreza en zonas rurales y en centros urbanos de menos de 5 000 personas, la lectura que se hace es diferente. Es evidente que estos cambios están impactando muy fuerte en las condiciones de desarrollo y sostenibilidad de segmentos importantes de la producción agropecuaria familiar y en la dinámica de los mercados de trabajo. Este desarrollo empresarial reciente va acompañado de nuevos modelos de gestión y economías de escala mucho más elevadas. Además, al menos en la producción agrícola de secano, se alteran los mecanismos de acceso al financiamiento; son las propias empresas impulsoras del negocio las que proveen parte importante de los capitales que financian la expansión.

187. La dinámica más reciente ha impactado muy fuertemente en el precio relativo de los factores de producción. En particular con el aumento pronunciado en poco tiempo de los precios de la tierra y el encarecimiento de varios insumos concomitantes con cambios regionales importantes en los sistemas de producción, todavía no muy bien evaluados a nivel nacional.

188. Todos estos cambios están impactando actualmente a muy diversos niveles y por eso mismo se hace difícil una evaluación completa de los mismos, en la medida en que la información disponible es insuficiente y en general todavía demasiado agregada. Basta recordar, por ejemplo, que el último Censo General Agropecuario del Uruguay fue en el año 2000, precisamente antes de que estos cambios tan radicales se comenzaran a procesar.

189. A continuación se presenta un desarrollo de los principales factores explicativos de la dinámica de la pobreza rural y las principales tendencias, analizando varios elementos que inciden, directa o más indirectamente, en la realidad.

190. En primer lugar se caracterizará el escenario internacional: los cambios ocurridos en los últimos años impactaron en el desarrollo de una dinámica productiva inédita y consolidaron un perfil de especialización de la economía del Uruguay en torno a la producción de commodities agropecuarias. En segundo lugar, se hará una breve reseña del contexto macroeconómico. En tercer lugar, se presentarán los principales indicadores de los cambios sectoriales, liderados por los sectores empresariales vinculados al agro-negocio exportador, incluyendo los cambios tecnológicos recientes. En cuarto lugar, se analizarán los cambios que han ocurrido en el mercado de tierras. Por último, en base a un conjunto de información vinculada al mercado de trabajo, se estimará un modelo descriptivo de la relación entre un conjunto de factores y la incidencia de la pobreza entre los trabajadores residentes en el área rural ampliada.

4.2 El escenario internacional y el boom de demanda agrícola/agroindustrial

191. Los cambios experimentados a nivel internacional y regional están redefiniendo el contexto en el cual se desarrolla la actividad agropecuaria y la vida rural. Como señala Piñeiro (2008) "dichas tendencias son probablemente inevitables y continuarán en el tiempo, sin embargo, la intensidad con la cual se manifiestan y sus consecuencias futuras sobre el sector agropecuario en general y sobre el proceso innovativo en particular, estarán determinadas por las políticas concretas que los gobiernos implementen en el futuro. Estas políticas son particularmente importantes con relación a la agricultura familiar y sus posibilidades de insertarse en un proceso de innovación tecnológica que se hace cada vez más imprescindible para competir en el mercado y lograr un mayor nivel de bienestar."

192. Los cambios más importantes son: i) la tendencia favorable de los precios agrícolas; ii) la crisis agrícola mundial; iii) la globalización de la ciencia con la apropiación privada de las innovaciones.

193. **Las nuevas tendencias agrícolas internacionales.** Aproximadamente a partir del año 2004 se observa una reversión de la marcada tendencia descendente observada hasta entonces. Si se analizan las series de precios a valores constantes, este *boom* de precios nominales en realidad es comparable a los precios de gran parte de la década del noventa y bastante inferior al *boom* de precios internacionales agropecuarios de 1972/73. Por lo tanto, la pregunta que cabe es: ¿existen factores estructurales para augurar en el futuro un comportamiento de los precios como el registrado recientemente?

194. Los elementos importantes son los siguientes: i) aumento del precio del petróleo que condiciona los precios de toda la logística de distribución de alimentos; ii) el

incremento de la demanda de alimentos de los países del Asia (China, India, etc.); iii) el creciente uso de agrocombustibles y los cambios regulatorios al respecto (en Estados Unidos, Europa y Brasil); iv) la menor respuesta de la producción agropecuaria de los países desarrollados como consecuencia de cambios en las políticas y emergencia de preocupaciones ambientales y de conservación de los recursos naturales.

195. Un último aspecto, con relación al escenario internacional, es que este nuevo período también puede ser visto desde la perspectiva de la globalización de la ciencia con aplicación privada. Los desarrollos científico/tecnológicos heredados de otras épocas determinaban un papel muy importante a los institutos públicos, como adaptadores al medio local de innovaciones internacionales y en particular, con relación al desarrollo de innovaciones como bienes públicos.

196. Si bien esto se mantiene, en particular en lo que tiene que ver con la preservación ambiental y el cuidado de los RRNN, temas de salud e inocuidad alimentaria, el grueso de las innovaciones son privadas o, en el mejor de los casos, innovaciones de club (pública/privadas). Ello determina un cambio en los desarrollos institucionales y en la creación de innovaciones nacionales vs la irrupción de innovaciones apropiables vía nuevas regulaciones (propiedad intelectual) o por medio de mecanismos de protección tácitos asociado a innovaciones de gestión y escalas de producción.

197. En este contexto, cuando se analiza el perfil de especialización de los países de América Latina, es evidente que los países del Cono Sur en general son los que responden más activamente ante este nuevo escenario internacional de demanda de commodities agrícolas, expandiendo considerablemente la frontera agrícola y recibiendo importantes capitales extranjeros, tal cual lo sucedido en Uruguay en los últimos años.

4.3 El contexto macroeconómico: equilibrios y énfasis social

198. El contexto macroeconómico de los últimos años muestra la consolidación de una situación relativamente más estable que la existente desde fines de la pasada década y comienzos de la presente. En estas nuevas condiciones se va creando un marco de mayor estabilidad para el cálculo privado y, a su vez, ciertos espacios fiscales para desarrollar políticas activas en áreas específicas, incluyendo programas sociales y de apoyo a la innovación e infraestructura.

Cuadro 28: Evolución de los principales indicadores macroeconómicos del Uruguay. 2001-2007

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Actividad (PBI var %)	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,0	7,4
2. Inversiones (%PBI)							
Inversión pública	3,3	2,5	2,2	2,0	2,0	2,5	2,4
Inversión privada	9,7	7,3	6,3	8,0	8,9	10,4	10,3
Total	12,9	9,8	8,5	9,9	10,9	12,9	12,7
3. Precios (% año)							
Precios al consumo (IPC)	3,6	25,9	10,2	7,6	4,9	6,4	8,5
Precios mayoristas (IPM)	3,8	64,6	20,5	5,1	-2,2	8,2	16,07
Devaluación (US\$ por mes)	12,9	93,7	7,3	-9,1	-11,0	3,4	-
4. Desempleo (% PEA)							
País urbano	15,3	16,9	16,9	13,1	12,2	11,4	9,7
Montevideo	15,5	17,0	16,7	12,9	11,8	10,6	8,7
Interior urbano	15,0	16,9	17,0	13,2	12,6	12,2	10,6
5. Salarios (var. poder adq.)							
Salarios totales	-0,3	-10,7	-12,4	-0,1	4,6	4,4	4,8
Públicos	0,9	-10,5	-12,0	2,6	5,7	3,3	5,2
Privados	-0,9	-10,9	-12,8	-1,5	4,0	5,0	4,5
6. Indicadores pobreza (urbana > 5 000 hab) (%)							
Pobreza	18,8	24,3	31,3	31,9	29,2	25,2	
Indigencia	1,4	1,9	2,4	3,1	2,3	1,0	
7. Sector externo (cta corriente % PBI)	-2,7	3,1	-0,5	0,0	0,3	-2,2	-0,8
8. Finanzas públicas (var real)							
Ingresos (impuest. y otros)	-0,4	-5,3	2,3	11,1	3,3	8,1	4,6
Gasto del gobierno	3,1	-4,3	1,2	1,9	-0,3	5,1	7,7
Gasto social (% gasto) (*)							40
Resultado financiero estado (% PBI)	-4,3	-4,2	-3,2	-1,8	-0,4	-0,5	0,0
9. Deuda pública (% PBI)							
Stock fin de cada año	54,3	92,8	108,7	100,8	83,0	71,0	71,3

Fuente: elaborado con base en fuentes oficiales BCU, MEF, INE. (*) El gobierno estima un nivel de gasto con fines sociales del 52% para el año 2009.

199. La economía uruguaya atravesó una severa contracción entre 1999 y 2003, cuyo epicentro fue la crisis macroeconómica y financiera del año 2001/2002. Este episodio significó la crisis más prolongada de la historia del Uruguay desde que se llevan registros oficiales. Este es un dato muy importante de contexto para explicar los indicadores de pobreza analizados previamente. Como se observa en el cuadro también los indicadores de desempleo alcanzan cifras absolutamente inéditas para la economía de Uruguay, al igual que la caída del salario real, tanto público como privado y los resultados financieros del gobierno que también alcanzan cifras negativas inéditas.

200. El impacto de la crisis sobre las finanzas públicas fue igualmente relevante, inmovilizando por esa vía la capacidad del sector público para desarrollar políticas compensatorias al ciclo económico (políticas anticíclicas). En esas condiciones el stock de deuda pública, tanto interna como externa, alcanzó casi el 110% del PBI.

201. En este contexto los indicadores de pobreza e indigencia alcanzan niveles elevados en relación al pasado reciente, como fuera ilustrado en el Grafico 1. La desarticulación de programas de asistencia y el recorte de presupuesto con fines sociales contribuyeron también a agudizar la crisis y a postergar las alternativas de salidas de la misma. Es precisamente en este contexto absolutamente crítico, que se debe interpretar las dificultades para salir rápidamente de esta situación y comenzar a revertir los indicadores de pobreza e indigencia.

202. En el análisis realizado en capítulos anteriores, los indicadores de pobreza rural que se pudieron construir, fueron los relativos a dos puntos en el tiempo: 1999/2000 y 2006 y 2007. Es importante tener presente el contexto económico general para comprender el resultado de la comparación de las cifras actuales de pobreza con las de 1999, y, como fuera señalado, la eventual evolución entre ambos momentos del tiempo.

203. Superado este período crítico y ante un escenario regional e internacional más favorable, se comienza procesar la recuperación económica. Como analizaremos más adelante, es precisamente la producción agropecuaria la que lidera la expansión posterior a la crisis y explica gran parte del crecimiento económico en el período analizado.

204. En estas condiciones no sólo crece el nivel de actividad económica sino que se constatan avances en las finanzas públicas y en la gestión de la deuda pública. Se reduce considerablemente la vulnerabilidad de la deuda y se reduce su peso en relación al PBI. Esta situación se vio facilitada por una mejora en las condiciones de acceso al financiamiento externo. (Cuadro 30). Esto determinó que comenzaran a existir mayores espacios fiscales, que permitieran mejorar los salarios públicos y sobre todo comenzara a aumentar significativamente la proporción del gasto público dedicado al desarrollo social (salud, educación, infancia, etc.).

205. Sin embargo, un dato crucial para este trabajo es analizar con más detenimiento los indicadores de pobreza en este contexto de expansión de la actividad económica. Como se visualiza en el Gráfico 1, la pobreza, medida en este caso con base en la información general del INE de encuestas de hogares en localidades urbanas de más de 5.000 habitantes, alcanza un nivel crítico con la crisis (31% y 32% en 2003 y 2004) y recién comienza a decrecer, pero mucho más lentamente, en los años posteriores registrando todavía niveles superiores a los anteriores a la crisis. Esto es así, a pesar de que la economía está creciendo vigorosamente y que el gobierno viene dedicando una fracción creciente del gasto público a financiar el frente social y que alcanza también a la población rural ampliada.

206. De esta información se pueden extraer varias conclusiones importantes, a saber:

- a) el crecimiento económico, si bien es condición necesaria para bajar los niveles de pobreza, no es suficiente. En otras palabras, el crecimiento económico por sí solo incluso a tasas elevadas, no garantiza la reducción de la pobreza de una forma realmente significativa. Otros factores inciden en este fenómeno, tales como:
- b) el perfil del crecimiento y las capacidades requeridas y que imponen los nuevos patrones competitivos y;
- c) la calidad institucional con las cuáles se implementan las políticas públicas de combate a la pobreza y su transversalidad requerida para ser efectivas.

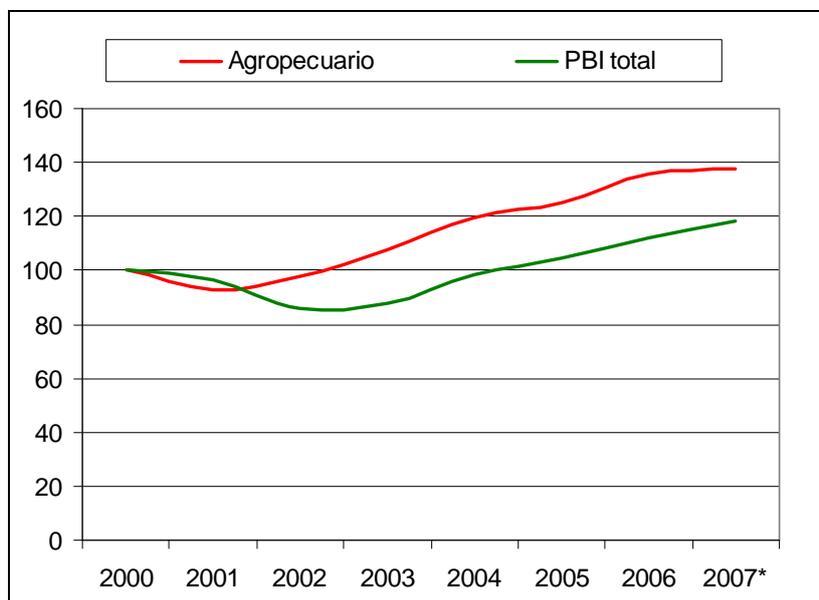
4.4 La expansión agropecuaria reciente

4.4.1 Pobreza y producción agropecuaria: acceso a tecnologías

207. El sector agropecuario uruguayo ha estado sometido en los últimos años a transformaciones profundas, con un crecimiento destacado y sostenido, que se manifiesta en casi todas las actividades sectoriales. En efecto, el PBI agropecuario en los últimos años ha crecido a tasas superiores al conjunto de la economía, y ha ido acompañado de una significativa expansión de las exportaciones agropecuarias y una

creciente especialización del país en la producción de *commodities* agropecuarias/agroindustriales (Gráfico 6).

Gráfico 6: Índice de volumen físico del PIB agropecuario y del PIB global (2000=100)



208. Entre 1990 y 2007 el PBI agropecuario creció, según datos del BCU, a tasas promedio de 3,3% en tanto el PBI nacional lo hizo a tasas promedio de 2,8% anual. Entre 2000 y 2007 estas diferencias se amplían considerablemente: entre 2001 y 2007 el sector agropecuario creció a tasas del 7% anual, en tanto el conjunto de la economía lo hizo al 3,4% por año.

209. En los últimos 6 años el VBP sectorial crece 45% en dólares y 35% en moneda constante. Los mayores aumentos corresponden a la agricultura (49% y 61% respectivamente). Como consecuencia de este mayor crecimiento relativo de la actividad agrícola, esta aumenta su participación en el VBP agropecuario.

210. Por lo tanto Uruguay está atravesando una fase de expansión agropecuaria liderada por la agricultura cerealera, con las consecuencias que ello tiene sobre varios aspectos relevantes relacionados con la pobreza rural y su dinámica. Este dinamismo es generalizado en muchos sectores de actividad agropecuaria/agroindustrial y, a título meramente ilustrativo, se realiza a continuación una síntesis de estos cambios en las principales actividades de la producción.

211. **Perfil de especialización crecientemente orientado a la producción de *commodities* agrícolas.** Como fue mencionado anteriormente, el perfil de especialización internacional de la economía uruguaya se concentra en las actividades agropecuarias/agroindustriales. Estas actividades pasan de representar el 55% de las exportaciones totales del país en el año 1980 a representar actualmente el 77% de las exportaciones. Desde el punto de vista sectorial este desarrollo exportador es generalizado (véase Cuadro).

Cuadro 31: Evolución de las Exportaciones Agropecuarias 2000/2002 al 2006
(Millones de U\$S)

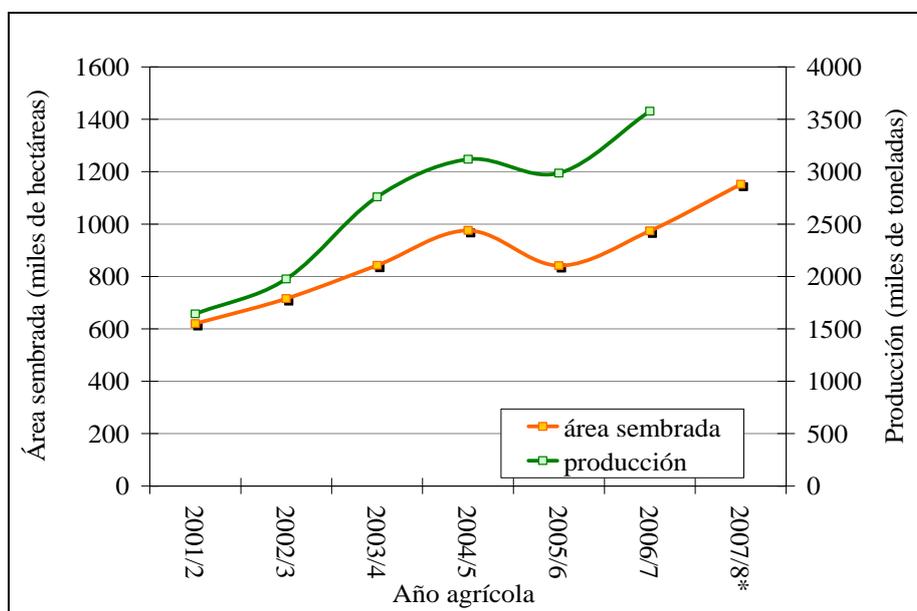
	Promedio 2000-2002	Año 2006	Incremento relativo	Tasa anual
Carnes	328	1.037	217%	26%
Lanas	142	163	14%	3%
Piel, cueros y manufacturas	264	306	16%	3%
Lácteos	132	277	110%	16%
Granos y derivados	226	475	110%	16%
Madera y derivados	105	243	132%	18%
Frutas y hortalizas	42	68	62%	10%
Vino	6	5	-14%	-3%
Miel	9	17	96%	14%
Total	1.254	2.591	107%	16%

Fuente: elaborado a partir de información del Anuario 2006 de OPYPA-MGAP

4.4.2 Una síntesis de los patrones competitivos agropecuarios/agroindustriales emergentes¹⁸

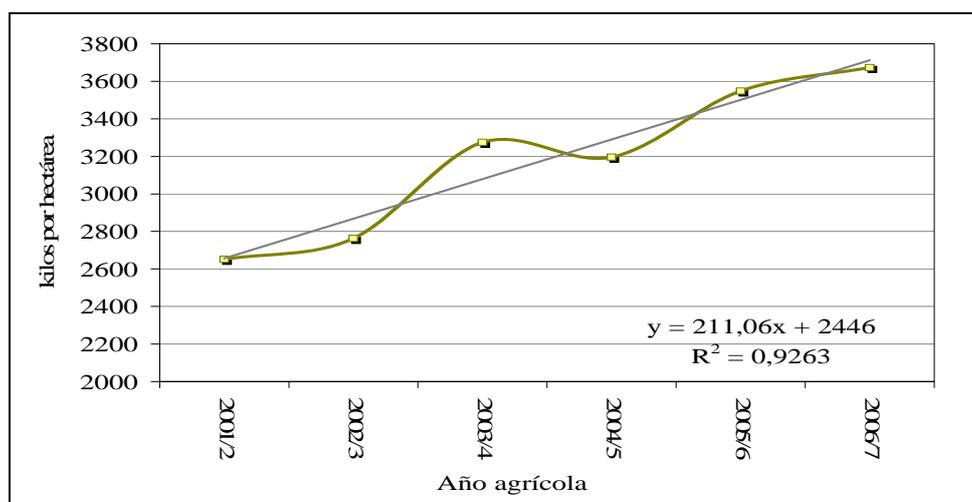
212. La agricultura de cereales. Por ser la actividad de mayor dinamismo durante estos últimos años, es conveniente detenerse someramente en la descripción de su transformación, que tiene que ver con cambios tecnológicos, de gestión y de escala. En el Gráfico 7 se presentan los indicadores correspondientes a la dinámica de las áreas sembradas y niveles de producción, y en el Gráfico 8 se muestra la evolución de los niveles de productividad.

Gráfico 7: Evolución del área sembrada y la producción de la agricultura
(2001-2007)



¹⁸ Varios de los elementos que aquí se plantean son extraídos del trabajo "Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación", consultoría sobre el sector agropecuario cuyos autores fueron Martín Dabiez, Gonzalo Souto y Eduardo Errea.

Gráfico 8: Evolución de la productividad media de la agricultura
(Kg. por ha)



Fuente: elaborado a partir de información de DIEA-MGAP

213. **Fuerte expansión de la producción agrícola, en particular de la agricultura “de secano”**, que logra disputar con ventaja el uso del suelo, desplazando fundamentalmente al engorde vacuno (“invernada”) y en menor medida a la lechería. El proceso es liderado por el cultivo de la soja, aunque en los últimos años se evidencian aumentos en el área de todos los cultivos. En el marco de esa expansión, se agregan nuevas localizaciones para la actividad, en regiones distantes del área habitual de influencia de la agricultura en el litoral oeste del país.

214. **Intensificación de los procesos productivos**. La producción agrícola crece no sólo por el aumento de la superficie sino por una creciente intensificación de los procesos productivos, derivados de la innovación y el cambio técnico. Ello se evidencia en un incremento, sostenido y a tasas elevadas, de los rendimientos medios de todos los cultivos agrícolas desarrollados en el país. Las innovaciones y cambios más relevantes –a nivel agrícola- son: generalización de la siembra directa, adopción de avances en la genética (Organismos Genéticamente Modificados y otros), uso más intenso y eficiente de insumos, en especial fertilizantes.

215. **Cambios en el patrón de cultivos**, cambia el peso relativo de las diferentes actividades. En los cultivos de secano aumenta el peso de los de ciclo “estival”, que pasan a predominar sobre los “invernales”, y dentro de los “estivales” se marca un predominio de los granos oleaginosos (girasol y soja) sobre los forrajeros (maíz y sorgo). En ese proceso se acentúa el peso relativo de las actividades orientadas al mercado externo.

216. **Creciente adopción de un nuevo sistema de producción de “agricultura continua”**, que desplaza rápidamente al sistema de alternancia de cultivos y pasturas sembradas. El proceso es posible por el uso de la siembra directa. La modificación genera repercusiones sobre la vinculación entre la agricultura y la actividad ganadera, que asentaba su base forrajera mejorada en las praderas de los sistemas agrícola-pastoriles, articulándose ambas actividades en la misma superficie. La adopción creciente de sistemas de agricultura continua amenaza la oferta de praderas e implica la separación en el espacio de ambas actividades. Esto parece estar dando lugar a una nueva forma de articulación agrícola – ganadera, apoyada en los procesos de intensificación que se observan en la ganadería, con creciente adopción de la “suplementación” con alimentos concentrados, que son producidos por la actividad agrícola.

217. **Cambios importantes en la forma de gestión y organización del negocio agrícola.** La expansión es liderada por empresas de nuevo de tipo que cultivan grandes superficies dispersas por todo el país. La adopción de las tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC) hace posible la gestión eficiente de la actividad en condiciones de amplio despliegue geográfico, permitiendo el aprovechamiento de las economías de escala;

218. **Se reduce el peso de los activos fijos (tierra y maquinaria) en la inversión,** observándose una tendencia a arrendar tierras y contratar los servicios agrícolas a empresas especializadas. Se organizan "redes de negocios" entre diversos actores muy especializados (proveedores de servicios agrícolas, de insumos, *traders*, etc.). Así, se adoptan nuevas formas de comercialización y manejo del riesgo de mercado de los productos (ventas anticipadas y contratos de futuro) y de los insumos (compras en grandes volúmenes, importación directa). Asimismo, se desarrollan nuevas estrategias para el financiamiento de la actividad (mediante acuerdos contractuales entre proveedores de insumos y agricultores, sobre la base de un canal comercial asegurado y utilizando herramientas para la cobertura de los riesgos agrícola y de mercado). Crece la importancia de la capacitación y la organización de los recursos humanos, ante la mayor complejidad del negocio.

219. **Cambios importantes en la base empresarial, tanto en la estructura agraria como en el resto de la cadena.** A nivel agrícola el proceso ha acentuado la tendencia a la concentración de la actividad en empresas de mayor tamaño, ya que las grandes escalas se adaptan mejor al modelo de gestión exitoso¹⁹. Entre el año 2000 y el 2007 la proporción del área agrícola en tamaños de siembra mayores a las 1 000 hectáreas creció de 20% a casi 50%, según información de DIEA (MGAP). Mientras tanto, consultas a informantes del sector permiten estimar que las seis mayores empresas agrícolas son responsables de un 20% del área total.

220. **En el segmento "exitoso", que lidera la expansión, tienen un peso elevado empresas de origen argentino,** que son las que han aportado el conocimiento de esa nueva forma de organizar la actividad agrícola. A nivel de servicios se da un desarrollo de nuevas empresas especializadas en la provisión de servicios de siembra, aplicación de insumos, cosecha, etc. Comienza a darse la instalación en el país de firmas transnacionales, en forma directa o mediante alianza con operadores locales, en empresas orientadas a la organización del negocio, articulando agricultores y proveedores de insumos y canalizando la comercialización.

221. **Mayor presión sobre los recursos naturales.** La expansión e intensificación de la agricultura incrementa la presión sobre los recursos naturales, en particular suelos y aguas. En el caso de los suelos hay dos aspectos a tener en cuenta. Por un lado, la probable localización de la actividad en suelos más frágiles, que no ha sido medida en la práctica, pero que puede ser un factor de peso menor, ya que existe amplio *stock* de suelos con aptitud agrícola. Por otro lado, el predominio de agricultura estival y la elevada proporción de cultivos oleaginosos aumentan el riesgo de erosión, por la alta probabilidad de períodos de suelo descubierto (en especial en el invierno) y por el reducido aporte de biomasa de los rastrojos oleaginosos, en especial el de la soja.

222. Este es un aspecto importante y aún en sistemas bajo siembra directa, como los dominantes en nuestro país, es clave la minimización de los períodos con suelo descubierto y la devolución de los nutrientes retirados por el cultivo para asegurar la conservación del recurso suelo. En el caso de las aguas, la expansión de la superficie agrícola da lugar a un mayor uso de insumos (fertilizantes y otros agroquímicos). Aunque

¹⁹ Sin embargo, hasta el momento, mediados 2008, no se advierte un fenómeno de exclusión importante, probablemente por la influencia del buen escenario de precios y su favorable impacto sobre el negocio en general.

no existen mediciones sistemáticas y de cobertura territorial significativa, se verifican problemas de contaminación de agua por fósforo y nitrógeno, dando lugar a procesos de eutrofización, además de la toxicidad para humanos y animales, etc.

223. **También en la producción de carnes** se manifiesta, como fue mencionado, un proceso dinámico de crecimiento que, en la comparación histórica, es bastante inédito. Así, por ejemplo, en los últimos seis años la producción de diversas carnes creció 4,6% al año y la carne vacuna casi un 5,8% al año, en tanto la producción de carne ovina creció pero a un ritmo bastante inferior (2,2%).

224. **La siembra de mejoramientos forrajeros creció intensamente en la segunda mitad de los '90, y reduce su ritmo en la actual década.** De todos modos, como resultado de este proceso, el porcentaje de mejoramientos sobre la superficie de pastoreo crece sostenidamente hasta llegar a representar el 18% en 2007. Se registra también un creciente uso de concentrados en los procesos de engorde, desde la suplementación estratégica hasta el engorde "a corral". Se estima que el consumo de productos para la alimentación animal aumentó 50% en estos años.

225. **La faena crece al 5% anual entre 2000 y 2007.** El coeficiente de extracción de ganado (faena/stock) aumenta, superando el 20% para los últimos 2 ejercicios (vs. 15% al comenzar la década). La edad de faena, se ha reducido. La faena de animales de menos de dos años representa el 50% (frente a un 8% a comienzos de los noventa). La tasa de procreo y la performance reproductiva no muestra grandes mejoras y ello es muy importante para el tema que nos ocupa dada la importancia de la ganadería familiar en la cría vacuna. Como lo indican las estadísticas disponibles, el crecimiento en el número de terneros se logró aumentando la cantidad de hembras.

226. **En la producción lechera también se procesa una dinámica importante.** La producción de leche en Uruguay viene presentando un comportamiento muy dinámico desde hace largo tiempo. Se han constatado aumentos de productividad, mejoras de los índices de eficiencia en la base primaria, creciente inserción exportadora y modernización de la fase industrial y comercial.

227. De acuerdo a la última información del último Censo General Agropecuario (año 2000) existían 4 546 predios dedicados a la producción lechera comercial, lo que representa una reducción del 27% en los últimos 20 años. Paralelamente, la superficie vinculada a la producción lechera también se reduce aunque en una proporción menor (1,2 millones a 850 mil hectáreas), determinando un aumento del tamaño medio de los predios y marcando un gradual proceso de concentración en explotaciones de mayor escala.

228. La producción ha mostrado un proceso consistente de crecimiento llegando en el 2006 a algo más de 1 600 millones de litros por año, registro que implica un aumento del 20% respecto a los valores alcanzados a finales de la década del 90. En forma paralela se comporta la remisión de leche a plantas, que crece un 21% en el período 2000-2006, hasta alcanzar unos 1 300 millones de litros anuales, valor que se ubica un 80% por encima de los valores de inicio de la década del 90.

229. **La expansión de la forestación en el Uruguay** es consecuencia, originalmente, de una política de estado que definió la importancia de fomentar la producción con vista al desarrollo exportador de estos productos. En el contexto de una política explícita de fomento, aumenta sostenidamente la superficie plantada, fundamentalmente de eucalyptus y pinos con destino al mercado internacional. El modelo forestal surgió y se consolidó como un modelo de producción de gran escala, con inversiones muy importantes de empresas extranjeras tanto en la fase primaria, como fundamentalmente y más recientemente en la fase de procesamiento industrial (básicamente celulosa).

230. **La fruticultura de hoja caduca** se concentra en la zona sur del país aunque, en los últimos años, también se desarrolló en la zona norte. La superficie ocupada por la fruticultura ha mostrado una tendencia descendente entre los años 1980 y 2000, para posteriormente estabilizarse en el entorno de las 8 mil hectáreas.

231. A la reducción del área plantada se contrapuso un incremento importante del número de plantas por hectárea en la mayoría de las especies, esto es, aumentos en las densidades de plantación. Este es uno de los cambios tecnológicos más relevantes introducidos en la fruticultura y se asocia a la utilización de variedades adaptadas a dichas técnicas. Los productores dedicados a estos rubros muestran un grado de especialización relativamente importante, aunque algo menor al de los productores citrícolas. Dicha especialización aumenta con la escala de producción.

232. **La producción hortícola.** Este sector, globalmente considerado, no ha presentado cambios significativos en términos de su productividad física en los últimos tiempos, con la excepción del cultivo de la papa. El área dedicada a los rubros hortícolas descendió en forma importante a partir de la década del sesenta, pero esa caída se detuvo en los '80 y se ha mantenido prácticamente sin cambios desde entonces (unas 13.500 has.). En contrapartida, se ha verificado un aumento de superficie en la parte norte del país a través de la instalación de cultivos protegidos.

233. El desarrollo tecnológico en la horticultura también es muy dispar, no existiendo un proceso sostenido de incorporación de nuevas prácticas a nivel masivo. Desde el punto de vista estructural, se destaca la predominancia de establecimientos de pequeña escala, con una proporción importante de productores de baja calificación y edades relativamente altas.

234. Dentro de ese panorama general, sin embargo, también en ese caso se verifica un proceso relativamente creciente de diferenciación y de concentración de la producción en un reducido número de empresas que alcanzan niveles de productividad significativamente más elevados. Este proceso de diferenciación está asociado a producciones de tipo más extensivo en la zona sur del país y a cultivos protegidos en la región norte.

235. **El cultivo de la papa** se destaca como un rubro donde se ha verificado un proceso de concentración, inversiones en tecnología y aumento significativo de la productividad. Es un sector muy protegido de la competencia externa a través del establecimiento del IVA a los productos importados y del mecanismo de expedición de los certificados sanitarios requeridos para el ingreso de productos desde el exterior. Como consecuencia de ello, es muy baja la incidencia de los productos importados en el consumo doméstico.

4.5 Pobreza y acceso a la tierra

236. Para este análisis, la tierra tiene valor en sus tres dimensiones, como activo específico, a saber: a) como factor productivo básico (tierra como medio de producción), b) como activo de reserva y c) como activo líquido que tiene la posibilidad de ser valorizado financieramente. Estas tres dimensiones de los rendimientos del activo tierra están presentes siempre, aunque su importancia relativa varía fuertemente según la coyuntura económica, el desarrollo tecnológico y el marco regulatorio-institucional vigente.

237. Utilizando información disponible del comportamiento del precio de la tierra en el Uruguay en las últimas cuatro décadas, es posible identificar diferentes períodos, los cuáles nos permite tener una mejor perspectiva para evaluar los cambios recientes y su

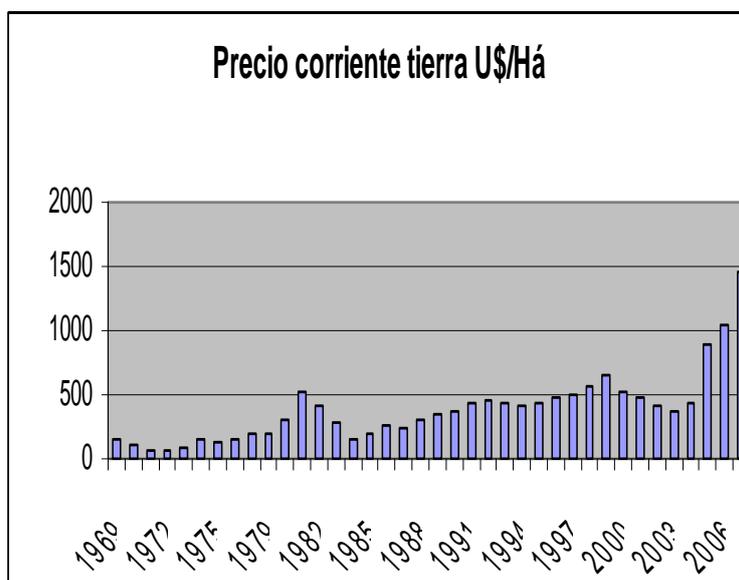
impacto en los indicadores de pobreza rural analizados anteriormente. Al tratarse de un factor de oferta fija, en el largo plazo, los agentes privados que participan en el mercado de tierra y sus cambios en el tiempo determinaron, variaciones muy importantes en el precio de este activo.

238. Como se observa en el Gráfico 9, el precio en dólares corrientes de la tierra en el Uruguay ha tenido una clara tendencia alcista, con variaciones importantes entre períodos.

239. Los determinantes de la evolución de los precios de mercado de la tierra responden a expectativas de valorización futura de la misma, con base en diferentes evaluaciones que realizan los agentes, que priorizan los diferentes rendimientos posibles del activo tierra en Uruguay. Estos son (OPYPA: 2006):

- i) el *shock* de expectativas favorables para el sector agropecuario y sus principales actividades, derivadas de las señales de la política pública y del mercado internacional;
- ii) la estructura relativa de precios agropecuarios/no agropecuarios, asociados a la inflación en dólares y el diseño de las políticas macroeconómicas;
- iii) el cambio tecnológico que permite el desarrollo de mayores niveles de productividad, reduciendo costos de producción y de transacción en la actividad agropecuaria.

Gráfico 9: Evolución del precio de la tierra en Uruguay



Fuente: OPYPA (2007)

240. Estos tres determinantes explican el comportamiento del precio de la tierra en los diferentes períodos. En la valorización de la tierra del período 1979/1981 operó muy fuertemente el shock de expectativas derivadas de las “medidas de políticas de agosto del año 1978”, por las cuáles se procedió a desregular la actividad agropecuaria, dejando el Poder Ejecutivo de fijar precios e intervenir en los mercados más importantes, en particular en la cadena agroindustrial de carne vacuna.

241. Esta situación, mas una deficiente regulación de flujos financieros y una política de estabilización fuertemente basada en la regulación del tipo de cambio, determinó que existieran movimientos especulativos con activos, en particular con ganado bovino para

faena. Ello llevó a una tonificación muy abrupta de los precios del ganado y, como consecuencia también, de los precios de la tierra, de manera que el mayor componente de rendimiento de este activo fue precisamente su movimiento especulativo.

242. En definitiva, esta valorización especulativa de activos, alentadas también por una intermediación financiera deficientemente regulada, habilitó la expansión del crédito privado en la ganadería y la retroalimentación de movimientos especulativos con tierras y ganados. Este escenario se modificó abruptamente a partir de una reversión del estado de confianza de los agentes que venían invirtiendo en estos activos. En estas condiciones, se agudizaron los problemas de sobre-endeudamiento de productores y frigoríficos que determinó la implementación de planes de refinanciación de deudas con altos costos fiscales que caracterizó la evolución durante toda la década del 80.

~~243.~~ La segunda instancia de valorización de activos agropecuarios y, en particular del activo tierra, se procesa en condiciones de menor rentabilidad operativa de los '90, pero al impulso de cambios tecnológicos en varios sectores agropecuarios, en un contexto macroeconómico también de inflación en dólares de la economía nacional y regional. La productividad de la tierra y otros activos también aumenta en estos períodos y esta expectativa de rentabilidad es capitalizada por empresarios privados, de manera que se tonifican los precios de la compra venta y arrendamientos de tierras.

244. En este caso, la valorización del activo tierra, tiene un componente básicamente productivo imponiendo, además, una presión más generalizada sobre las condiciones de competitividad de la producción agropecuaria, en un escenario de rentabilidad decreciente por unidad de producción.

245. El empuje reciente de valorización de la tierra se registra desde el año 2004. Las condiciones más importante de este proceso son: i) un escenario internacional diferente (caída de stock a nivel internacional, más demandas crecientes de commodities de las economías asiáticas, hasta fines de 2008) y ii) revolución tecnológica básicamente asociada a la irrupción de capitales externos regionales de inversión directa (y algunos extra regionales) en la producción agrícola y en la agroindustria demandante de materias primas para su procesamiento y exportación. Este nuevo escenario, determina también una valorización de activos agropecuarios y aumentos de la rentabilidad operativa agropecuaria.

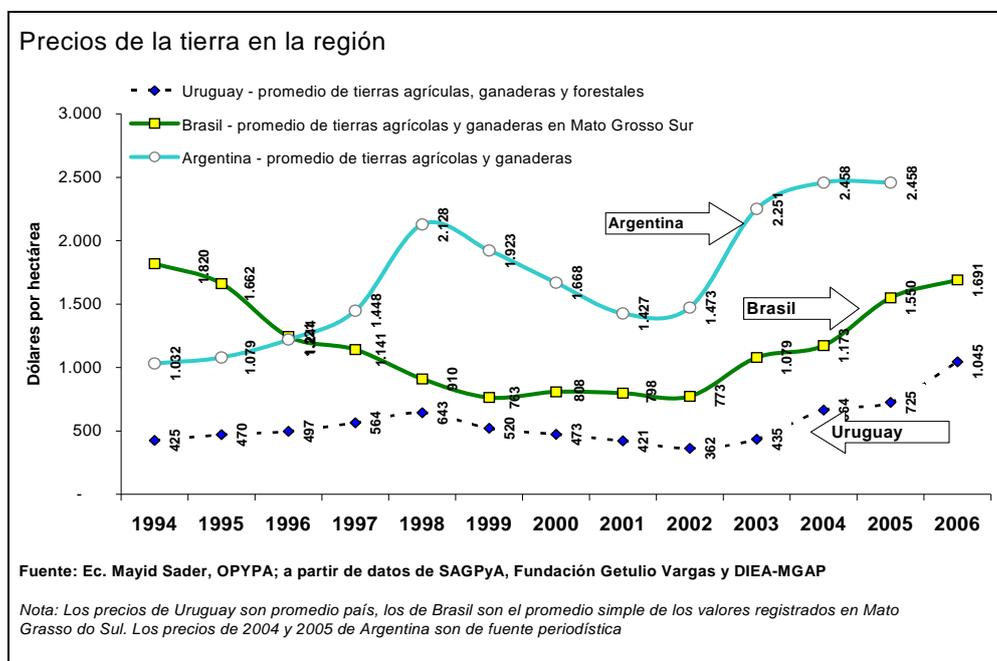
246. En los últimos seis años (2000-2006) el precio de la tierra aumentó 260% y esta expansión siguió durante 2007 y 2008. Los fundamentos de esta expansión tienen un componente más estructural que las anteriores porque están basadas en un desarrollo importante de inserción de Uruguay en los mercados agroalimentarios internacionales, acompañados por cambios igualmente importantes en la base tecnológica de la producción. En particular, aunque no exclusivamente, en la agricultura de secano pero que, claramente, también abarca como fue mencionado, aunque con menor intensidad, a la gran mayoría de las actividades agropecuarias/agroindustriales.

247. **Precio de la tierra inferior en Uruguay.** Como el resto de los países vecinos, Argentina, Brasil, están atravesando una coyuntura similar de inserción en los mercados globales y dado que Uruguay tiene todavía un precio de la tierra inferior, seguramente el precio de la misma seguirá creciendo en los próximos años hasta equipararse con precios regionales de este factor, de continuar una tendencia tan favorable como la comentada.

248. **La conformación del mercado de tierras en Uruguay: segmentos diferenciados.** El mercado de tierras no es un mercado perfecto, sino que existen fallas en su funcionamiento que determinan la existencia de diferentes segmentos.

249. En estas condiciones de la evolución más reciente en el mercado de tierras es importante profundizar el análisis para relacionarlo con los indicadores de pobreza rural en este período. Para ello es imprescindible avanzar en el análisis de la participación en el mercado de transacciones de tierras, en el segmento en que participa la agricultura familiar, presentando una síntesis de la información agregada disponible.

Gráfico 10: La evolución del precio de la tierra en la región



250. En el Cuadro se presenta una síntesis de la información agregada del mercado de compra-venta de tierras, en donde se observa el mayor número de transacciones a partir del año 2003 y el precio promedio creciente de la transacción de tierra en el Uruguay.

Cuadro 29: Evolución de las transacciones recientes en el mercado de tierras en Uruguay

Año	Nº operaciones	Sup vendida (hás)	Sup promedio (hás)	Valor total (mill US\$)	Promedio (US\$/Há)
2000	1 517	308 007	203	138	448
2001	1 966	530 092	270	219	413
2002	1 598	365 210	229	141	385
2003	2 156	740 845	344	311	420
2004	2 746	757 684	276	503	664
2005	2 872	845 893	295	613	725
2006 (*)	1 293	382 371	296	400	1 045
Total	14 148	3 930 102	278	2 325	592

Fuente: elaborado por DIEA, con base en información del DGR.

(*) Hasta el 30 de junio, inclusive.

251. El aumento de las transacciones en el mercado de tierra acompaña este proceso de aumento de los precios del recurso. Tanto cuando se compara las transacciones de compra/venta de tierra con relación al PBI agropecuario, como con relación a la superficie vendida con relación al stock de tierras censadas, se puede percibir los cambios en la intensidad de este fenómeno (véase Gráfico 12).

Gráfico 11: Precio y número de operaciones de compra/venta de tierras
 (Nº y US\$/há)

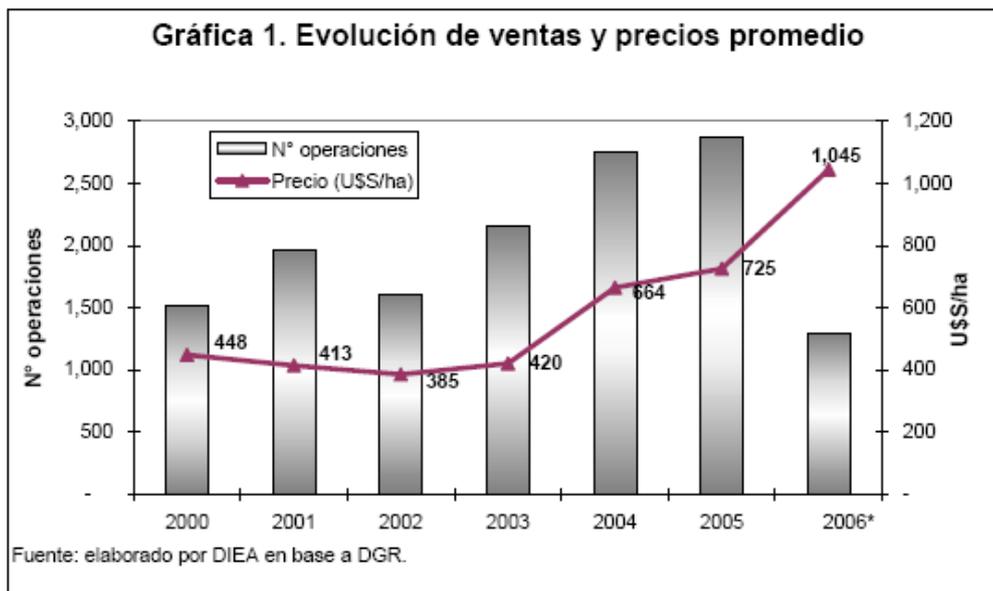
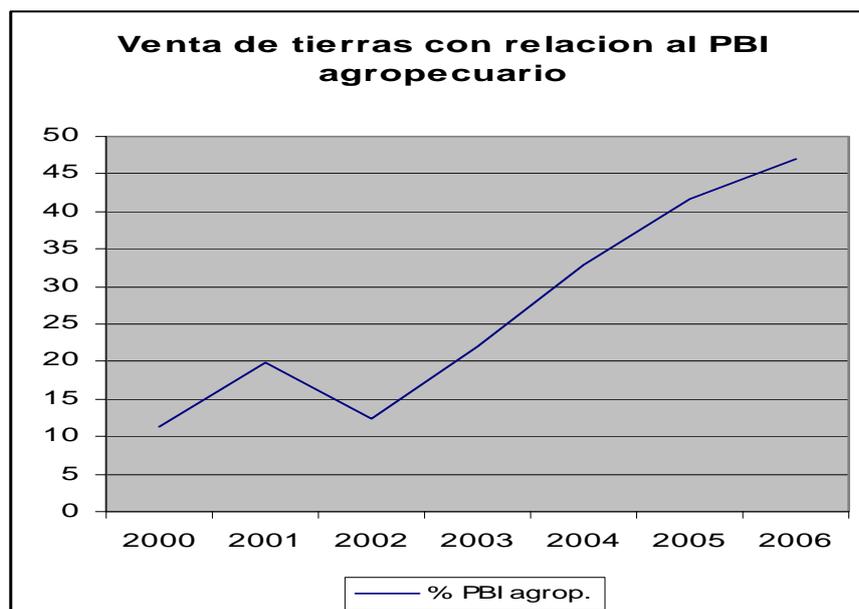
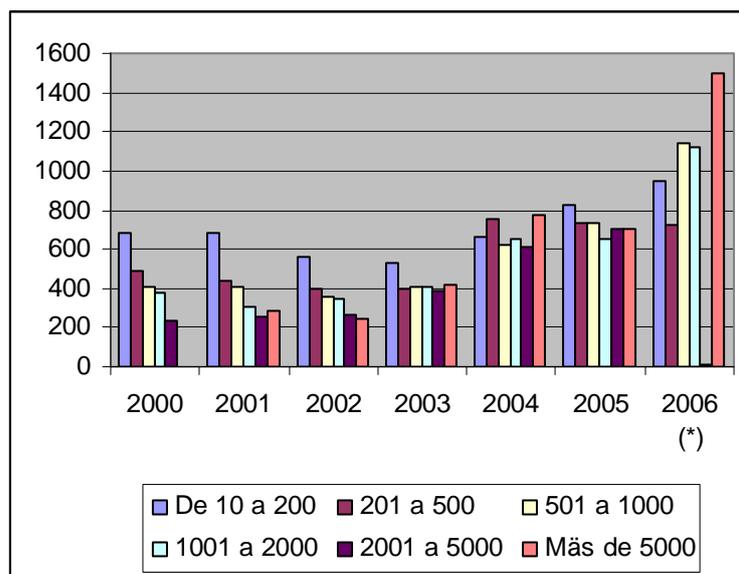


Gráfico 12: Venta de tierras con relacion al PBI agropecuario



252. A partir de 2003 aumenta considerablemente el precio promedio de mercado de la tierra. Sin embargo, como el precio "promedio" borra las diferencias entre los segmentos de mercado, que es lo que precisamente se quiere mostrar, es necesario desagregar por escala de tamaño de los establecimientos que se ofertan y demandan en el mercado, cuestión que se presenta en el Gráfico 13.

Gráfico 13: Segmentación en el mercado de tierras por tamaño (compra-venta US\$/Há)



253. Como puede observarse en el Gráfico 13, la expansión reciente en el mercado de tierras presenta algunas singularidades dignas de análisis. Tradicionalmente, se asume que el precio que está dispuesto a ceder su tierra en el mercado un pequeño agricultor es superior al que está dispuesto un productor grande, que maneja otras escalas de producción. Las explicaciones tradicionales para este fenómeno de segmentación indican que los agentes que participan en uno u otro segmento son bastante diferentes. La pequeña producción, en muchos casos comercializa el activo tierra en medios locales y no tanto nacionales, en donde la asimetría de información sobre los aspectos que valorizan la tierra es mayor²⁰.

254. Sin embargo, también es muy importante tener presente que existe una segmentación tradicional por tamaño o clase social. Las propiedades de grandes extensiones son normalmente adquiridas por compradores de la misma clase económica del vendedor y, por otro lado, existe un mercado de pequeñas propiedades, adquiridos usualmente por familias de estratos socioeconómicos más bajos. En estos casos es tradicional que los precios de las pequeñas explotaciones, por hectárea transada, sea superior a las transacciones de las grandes extensiones y tamaños.

255. Ello es así por varios motivos diferentes. El primero refiere a que el productor familiar como aplica una dosis de trabajo no remunerado de él y su familia y fuera de las relaciones asalariadas, logra obtener niveles de productividad por unidad de superficie más alta que las explotaciones comerciales, pero con productividades del trabajo muy reducidas. Estas condiciones son sólo reproducibles con este tipo de productores, de tecnologías y con una específica y escasa dotación relativa de otros recursos. Asociado a ello, la posibilidad de que un agente de otro segmento se proponga comprar muchas pequeñas propiedades y unificarlas bajo un mismo comando, tiene elevados costos de transacción. En tercer lugar, el valor presente de la tierra es mucho más alto en la producción familiar porque el acceso a ella está asociado a mantener las condiciones de vida y trabajo. De esta manera, para su eventual enajenación el mismo exige un precio

²⁰ En otros países la informalidad elevada de las transacciones también determinan que compradores no locales tengan mayores desventajas porque no conocen con mayor precisión los riesgos inherentes a la propiedad de este activo en la localidad específica. En el caso de Uruguay el 100% del mercado es formal y la propiedad de la tierra está largamente consolidada.

más elevado. En otras palabras, existirían “tasas subjetivas” de descuento del valor presente de la tierra, también diferentes según los segmentos.

256. Como se visualiza en la primera parte del Gráfico 13, hasta el año 2004 el precio de transacción de pequeñas explotaciones obedecía a tales condiciones de funcionamiento de estos segmentos, de forma que el precio de pequeñas extensiones era más elevado que el precio de la tierra de extensiones superiores propias de la agricultura empresarial. Esta situación comenzó, claramente, a cambiar a partir del año 2004 en donde el precio unitario de las transacciones de tierras de las pequeñas explotaciones fue superado por el precio unitario de transacciones de las explotaciones de mucho mayor tamaño, ¿porqué se dio ese cambio?

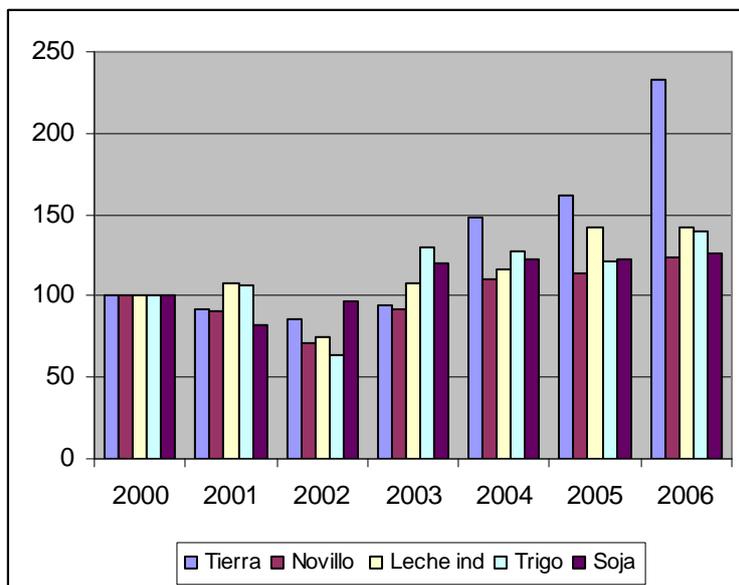
257. Ello obedece a la irrupción de un nuevo modelo agrícola, basado en grandes economías de escala y nuevos métodos de gestión que definitivamente va cambiando no solo los espacios de desarrollo de la pequeña producción, sino que también introduce nuevos elementos a tener en cuenta en el combate a la pobreza rural, dado que afecta las condiciones de viabilidad de la pequeña producción en varios segmentos.

258. En efecto, con precios de la tierra más elevados, como un rasgo más estructural derivado de nuevas bases tecnológicas y de inserción comercial de la producción agropecuaria, cambia no sólo el “umbral ingreso de la pobreza”, porque se encarecen los alimentos sino, lo que también es muy importante aumenta la “presión sobre la tierra” y el mapa de competitividad de la producción agropecuaria.

259. Ello determina, a partir de la consolidación de estos nuevos modelos de producción agropecuaria/agroindustrial, la creación de externalidades positivas y negativas que impactarán en el mapa de pobreza actual y las perspectivas actuales a varios niveles. Por ejemplo, es de esperar que la agricultura familiar más descapitalizada no sea capaz de acompañar estos cambios tan fuertes en los patrones competitivos, y tampoco el tipo de capacidades que se deben construir en el corto plazo para un aprovechamiento más pleno de esas nuevas oportunidades. Estos procesos, también están impactando en la conformación y segmentación de los mercados de trabajo rural, como vimos, en donde crece la importancia relativa del trabajo más calificado, en tanto el sector agropecuario, emplea cada vez a menos cantidad de trabajadores. Ello, naturalmente también tendrá un impacto sobre el nivel de pobreza en diferentes regiones.

260. **El precio relativo de la tierra con relación a los principales productos** demuestra muy claramente que la valorización promedio de la tierra en Uruguay ha sido, en los años considerados y en particular a partir del año 2004, muy superior al aumento de los precios de los principales productos agrícolas y ganaderos que produce el país.

Gráfico 14: Evolución de precios relativos tierra/productos agropecuarios (índice 2000=100)

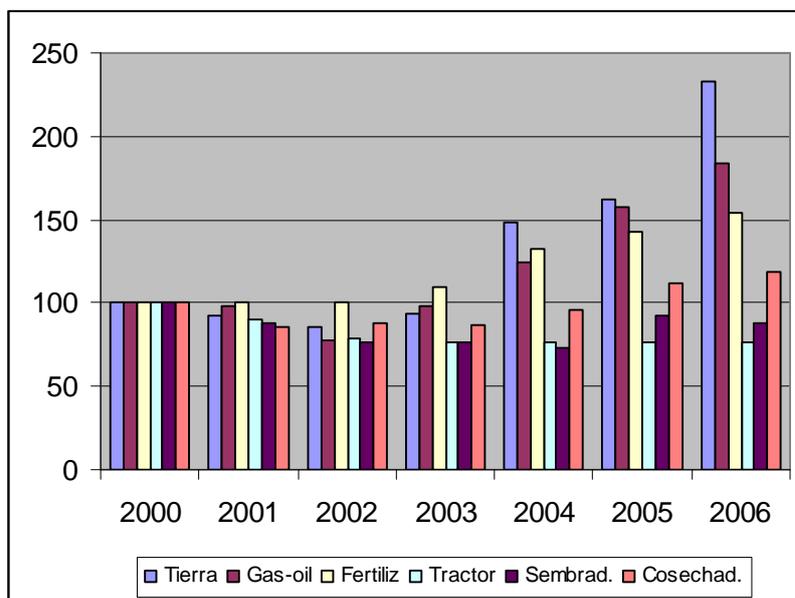


261. Como se observa en la Gráfico 14, hasta el año 2003 el precio de la tierra había evolucionado de forma similar e incluso por abajo del precio de varios productos agropecuarios, situación que cambia muy radicalmente a partir del año 2004. Otra información complementaria refiere a la evolución comparativa de los precios de la tierra con relación a la maquinaria agrícola y a los principales insumos de producción. En el Gráfico 15 se observa que la evolución del precio de la tierra es muy superior al crecimiento del precio de tractores y cosechadoras²¹, pero no así en el caso de los fertilizantes y agroquímicos.

262. Como señaláramos previamente, este fenómeno de suba del precio de la tierra está asociado a nuevas inversiones fundamentalmente extranjeras. Esta situación implica un cambio muy pronunciado en las condiciones de viabilidad de la producción agropecuaria que impacta en las escalas y en los modelos de negocios de la agricultura empresarial a varios niveles y en las eventuales externalidades que este proceso puede generar sobre el empleo y las condiciones de vida e ingresos de los productores y asalariados rurales. Lo que se quiere destacar es que, precisamente, estamos ante un cambio en los patrones competitivos agropecuarios, comandados por el progreso técnico.

²¹ El tractor que se toma como referencia en precios es uno de 85-120 HP y la cosechadora también se trata de una cosechadora de escala antigua. Los equipos que actualmente se incorporan a la producción tienen no sólo otra potencia, sino son mucho más sofisticados que los modelos tradicionales. De todos modos, si en el año 2000 se requería la venta de 100 hectáreas de tierra, en el año 2006 la adquisición de un tractor similar requería la venta de 33 hectáreas de tierra.

Gráfico 15: Precios relativos tierra vs insumos y maquinaria agrícola (índice 2000=100)



263. La regionalización de estos movimientos en el mercado de tierras también es importante tenerla presente, a dos niveles: porque permite visualizar el carácter extendido a nivel nacional de las transacciones de este factor de producción y porque, a su vez, existen departamentos donde estos movimientos son más intensos. Aún a falta de información y análisis más afinados, existe una correlación positiva entre las regiones en donde crece más el fenómeno de la enajenación de la tierra y los departamentos en donde la pobreza rural está más extendida (Norte y Centro Norte del país). Naturalmente, no es posible establecer una relación causal entre la dinámica del mercado de tierras y la pobreza, sin embargo, las cifras parecen indicar que el desarrollo de este mercado al menos no se asoció a una reducción de la pobreza en estas regiones.

264. En una situación hipotética de que el mercado de tierras funcionara en condiciones de competencia perfecta, para darle mayor participación a pequeños productores, tipo farmer, este fenómeno que se acaba de comentar no se daría, y más bien sería esperable exactamente el inverso. Este es un dato importante para interpretar también otro de los factores causales de los resultados obtenidos con la medición de la pobreza, en este caso por exclusión del modelo de funcionamiento del mercado de tierras, como fue explicado.

4.6 Las nuevas habilidades requeridas y la producción familiar

265. Ante este proceso de desarrollo productivo y tecnológico de la producción agropecuaria, se configura un escenario de fuertes desafíos para la producción familiar en el Uruguay y en los mercados de trabajo agropecuario y rural no agropecuario. En efecto, la mayor presión por el acceso al recurso tierra, el desarrollo de niveles tecnológicos y escalas crecientes va determinando menores espacios para el desarrollo de este tipo de agricultura.

266. Como se ilustra en el Cuadro 30, con información del Censo General Agropecuario del año 2000, casi el 80% de los establecimientos rurales corresponden a establecimientos familiares y, dentro de ellos las dos terceras partes corresponden establecimientos familiares ganaderos. El 88.6% del total de los establecimientos

familiares se dedican fundamentalmente a la producción de tres grandes rubros: ganadería de carne y lana; lechería y horticultura.

Cuadro 30: Importancia relativa de la producción familiar. Año 2000

Especialización	Familiares	Familiares	Medios	Grandes	Total
	En %	En número			
Ganadería (carne y lana)	65,2	25 501	4 060	2 781	32 342
Lechería	11,4	4 442	1 055	540	6 037
Horticultura	12,0	4 700	1 055	540	6 037
Cerdos	2,9	1 124	143	82	1 449
Vid	2,1	837	194	75	1 106
Granos de secano	2,1	823	135	129	1 087
Aves	2,4	923	90	71	1 084
Frutales (caducas)	1,9	753	119	76	948
Sub-total	100,0	39 120	6 199	3 997	49 316
Porcentaje		79	13	8	100

Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en Censo General Agropecuario 2000

267. Ello es importante, porque los cambios que se procesan entre 2000 y la actualidad influyen también en las posibilidades y la viabilidad de la producción familiar. En el caso de la cría vacuna y la producción lanar, principales rubros de la producción familiar en Uruguay, es precisamente donde los cambios tecnológicos han sido más lentos. Es decir un factor explicativo de la pobreza deriva precisamente de que si bien la ganadería está modernizando sus estructuras de producción, lo hace en las fases "más avanzadas de la cadena de producción", siendo que la cría mantiene sus niveles estancados de productividad.

268. En la producción hortícola se está procesando una reconversión tecnológica también parcial, pero es claro que la horticultura de menor nivel de desarrollo tecnológico está quedando rezagada de los cambios. En la producción lechera sucede otro tanto, en este caso también con la salida importante del sector de establecimientos lecheros familiares de menor nivel de capitalización.

269. Complementariamente a esta información, con base en esta tipificación de establecimientos, en un paso posterior la Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias (DIEA) avanzó en la identificación del rubro principal en cuanto a la generación de ingresos de los diferentes tipos de establecimientos, lo que se presenta en el Cuadro 31. La mayor participación económica de productores familiares se encuentran en la producción hortícola y frutícola de hoja caduca. En el resto de las producciones, el valor bruto de producción generado por la producción familiar alcanzaba, a principios de esta década, apenas un cuarto de la producción de cada sector y en la agricultura de secano (cereales y oleaginosos) poco más del 10%.

Cuadro 31: Participación de la agricultura familiar en el Valor Bruto de Producción por rubros de especialización

Principal actividad	Total (millones US\$)	Agricultura Familiar (millones US\$)	% Agricultura familiar/total
TOTAL	1 433	376	26
Horticultura	152	79	52
Fruticultura	87	33	38
Vacunos de leche	187	51	27
Viticultura	43	12	27
Aves	90	22	25
Ganadería (carne y lana)	711	157	22
Cerdos	23	5	21
Cereales o oleaginosos (sin arroz)	140	18	13

Fuente: OPYPA, elaborado con base en Censo General Agropecuario, 2000

270. **Las tendencias de largo plazo en el mundo del trabajo rural y el cambio técnico.** Tomando la información presentada en el Cuadro 32 de los cambios entre los años 1970 y 2000, la tendencia es muy clara: i) decrece la importancia de los trabajadores familiares: ii) aumenta la participación relativa de los trabajadores asalariados durante la década del 70 para después decrecer o permanecer en niveles relativamente similares en torno a los 55.000 asalariados que trabajan en establecimientos rurales.²²

Cuadro 32 La evolución de los trabajadores rurales (familiares y asalariados) en los Censos Agropecuarios

	1970	1980	1990 (*)	2000
Trabaj. Familiares	132 207	102 039	85 334	100 965
Trabaj. Asalariados	48 999	57 407	55 096	56 044
Total trabajadores	181 206	159 446	140 430	157 009
Trabaj. Fliar./Trabaj. Asalar.	2,69	1,77	1,54	2,8
(Total Asalar./Total)* 100	27,0	36,0	39,2	36,0

(*) Las cifras del Censo Agropecuario de 1990 deben tomarse con precaución debido a un posible subregistro del número de trabajadores.

Fuente: elaborado con base en datos de DIEA, Censos General Agropecuario y Piñeiro (2001)

271. Según Piñeiro (2001), en base a la comparación con las cifras del Censo General de Población y Vivienda (Rama 1), por categorías de ocupación se identifican similares tendencias, aunque el número de trabajadores asalariados es bastante superior porque precisamente capta a los trabajadores que no viven en el establecimiento sino en zonas urbanas pero que trabajan en la producción agropecuaria.

²²

La tendencia en los últimos treinta años del siglo pasado indica una mayor importancia relativa de la mano de obra asalariada, con relación a la mano de obra familiar. En el año 2000, según la propia DIEA se logró mayor precisión, que en censos anteriores, en la ubicación y relevamiento de establecimientos agropecuarios comerciales inferiores a 10 hectáreas. Sin embargo, esta mejoría de los registros muy probablemente determina que la comparación con censos anteriores no sea totalmente válida.

272. Como afirma Piñeiro (2001), "a pesar de las diferencias en los volúmenes totales de trabajadores rurales, entre ambas fuentes censales hay coincidencia en señalar que la disminución en la PEA rural se debe a dos tendencias bien diferentes: la de los trabajadores familiares que experimentan una fuerte disminución en las dos décadas y la de los trabajadores asalariados que experimentan un incremento en la década del 70 y una posterior disminución en la década del 80 y hasta 1996".

273. Este autor propone tres preguntas: "¿porqué hay una disminución general de la fuerza de trabajo en el campo uruguayo?; ¿porqué son los trabajadores familiares los que más disminuyen? y ¿Porqué hubo un crecimiento de los trabajadores asalariados hasta la década del 80 y luego una disminución?". Para responder a estas preguntas el autor trabaja con dos hipótesis: un proceso de concentración de la propiedad de la tierra y un proceso acelerado de cambio técnico (mucho más en los últimos años).

274. En efecto, cuando se analizan los datos censales en el largo plazo se observa que el número de establecimientos rurales crece fuertemente durante la primera mitad del siglo pasado, pasando de un total de 58 530 a principios de siglo (1913) a casi 90 mil establecimientos en la década del '50, evolución que es explicada exclusivamente por la expansión de la producción familiar de menos de 100 hectáreas. A partir de entonces, comienza un proceso paulatino y sostenido de reducción del número de establecimientos rurales y aumento en las escalas de producción promedio.

275. Nuevamente, este fenómeno de reducción en el número de establecimientos se explica también por el fenómeno inverso al señalado anteriormente: la reducción significativa del número de establecimientos rurales de menos de 100 hectáreas de la agricultura familiar. Los mismos pasan de 66 976 en 1956 a menos de la mitad, 32 691 en el Censo del año 2000. ¿Qué relación tiene ello con la adopción tecnológica en los establecimientos agropecuarios, durante este período? En el Cuadro 33 se presenta información agregada al respecto, que permite constatar la creciente importancia que adquieren las innovaciones mecánicas y químicas en los últimos 30 años (Piñeiro, 2001).

Cuadro 33: Uso de equipos y agro-químicos en la agricultura de Uruguay

	1970	1980	1990	2000
Total tractores	29 577	32 879	33 558	23 250
Cantidad de HP	894 042	1 252 190	1 541 400	1 952 850
Explotaciones que fertilizan	26 043	24 383	26 075	27 058
Sup fertilizada	901 799	1 570 708	1 349 410	1 842 512
Explotaciones que usa plaguicidas	s.d	4 515	6 686	s.d
Explotaciones que usan herbicidas	s.d	2 444	4 106	s.d

Fuente: elaborado con base en información de los Censos Generales Agropecuarios (DIEA).

276. Esta situación de mayor "intensificación" de la producción agropecuaria explica el aumento en los niveles de productividad y el aumento en las economías de escala en el agro uruguayo. A su vez, esto se relaciona con los crecientes niveles de productividad de la fuerza de trabajo media, pero concomitantemente asociados a los indicadores sociales rurales ya comentados en el capítulo anterior.

4.7 La explicación de los niveles de pobreza rural con un modelo Probit

277. A los efectos de analizar simultáneamente la relación entre un amplio conjunto de variables que caracterizan la condición laboral y la situación de pobreza de los trabajadores residentes en el área rural ampliada, se procedió a estimar un modelo econométrico para la probabilidad de pertenecer a un hogar en situación de pobreza. De esta manera es posible analizar la correlación entre una determinada característica de un trabajador y la probabilidad de ser pobre, controlando por el resto de los factores o

variables. Dicho modelo permitirá avanzar en el análisis descriptivo de la pobreza desde el punto de vista del mercado de trabajo, que fuera realizado en las secciones anteriores

278. Desde el punto de vista econométrico nuestro interés es “explicar” una variable de naturaleza discreta: ser “pobre” o “no pobre”. Para ello lo apropiado es la especificación de un modelo para variable dependiente discreta, por ejemplo un modelo *Probit*, esto es:

$$Prob(\text{Pobre}/X) = \Phi(\beta'X) \quad (1)$$

279. Donde Φ es la función de distribución normal, β es un vector de coeficientes y X es un vector de las variables independientes o explicativas. El objetivo de estimar la ecuación (1) no es establecer un modelo explicativo de la probabilidad de que un determinado trabajador pertenezca a un hogar en situación de pobreza, en el sentido de establecer una relación causal entre las variables X y la situación de pobreza; sino establecer, mediante una especificación econométrica, un esquema de correlaciones entre un conjunto amplio de variables y la probabilidad de que un trabajador sea pobre. Por lo tanto, los coeficientes β no deben interpretarse como efectos causales sino como meras correlaciones parciales entre una determinada variable y la situación de pobreza de un trabajador²³.

280. La estimación se realizó para la muestra de trabajadores residentes en el espacio rural ampliado de la ENHA del año 2007, la que totaliza unas 8.421 observaciones. Las variables independientes son en su mayoría variables binarias (o *dummies*) que indican la presencia (=1) o ausencia (=0) de una determinada característica o atributo de la persona.

281. Las variables incluidas se agrupan de la siguiente manera:

- a) **región-departamento:** estas variables indican la región y el departamento de residencia del trabajador. La *dummy* omitida (grupo de comparación) es el departamento de Canelones. Por lo tanto un coeficiente positivo y significativo de una de estas *dummies* indica que la pertenencia al correspondiente departamento se relaciona positivamente con la probabilidad de ser pobre, si se toma como base de comparación la relación que existe entre residir en Canelones y ser pobre (y viceversa si el coeficiente es negativo). Mientras que si el coeficiente no es estadísticamente distinto de 0 indica que no hay un componente regional diferencial entre el correspondiente departamento y el departamento de Canelones, condicional a las restantes variables incluidas en el modelo.
- b) **sexo:** vale 1 cuando el trabajador es hombre.
- c) **edad:** se incluyeron variables *dummies* indicadoras de tramos de edad quinquenales entre los 20 y los 64 años, y una *dummy* para las personas de 65 y más años. La variable omitida es la *dummy* del tramo de 14 a 19 años de edad.
- d) **Informalidad:** indica (vale 1) si el trabajador aporta a la seguridad social en su ocupación principal
- e) **experiencia reciente de desempleo** es una variable *dummy* que vale 1 si el trabajador estuvo desempleado en los últimos 12 meses
- f) **rotación laboral** (rotación): *dummy* que indica si el trabajador cambió de ocupación en los últimos tres años.

²³ La probable endogeneidad de varios de los regresores es la principal razón que impide interpretar los β como efectos causales.

- g) **tamaño del hogar:** cantidad de personas que viven en el hogar del trabajador
- h) **menores:** cantidad de personas menores de 14 años que viven en el hogar del trabajador.
- i) **mayores:** cantidad de personas mayores de 60 años que viven en el hogar del trabajador.
- j) **sector de actividad:** *dummies* indicadoras de la actividad a la que se dedica el establecimiento en el que trabaja la persona. La variable omitida es "agricultura (cultivos)".
- k) **tipo de ocupación:** *dummies* indicadoras del tipo de ocupación. La *dummy* omitida corresponde a "trabajadores agrícolas calificados"
- l) **categoría de ocupación:** *dummies* indicadoras de la categoría del empleo principal. La *dummy* omitida es "asalariado".
- m) **nivel educativo:** máximo nivel de educación formal alcanzado. La variable omitida es "primaria incompleta".

282. **Resultados del modelo Probit.** En la siguiente tabla se presentan 5 especificaciones de la ecuación (1). La primera corresponde a un modelo donde sólo se incluyen las *dummies* regionales (departamentos). La significación y signo de los coeficientes indican que la pertenencia a los departamentos de Maldonado (región sureste) y San José (región suroeste) se asocia negativamente con la probabilidad de ser pobre respecto a residir en el departamento de Canelones. Por el contrario, residir en los departamentos del litoral (salvo Soriano), Artigas y Cerro Largo (nordeste), y Florida y Durazno (región centro) aumenta la probabilidad de pertenecer a un hogar pobre.

283. La segunda especificación, además de los efectos fijos regionales, controla por algunas características de la persona y del hogar de pertenencia. Los regresores adicionales son las *dummies* de sexo y edad, la informalidad, la experiencia de desempleo reciente, la rotación laboral, el tamaño del hogar, y la cantidad de menores y mayores en el hogar. En primer lugar los resultados muestran algunas alteraciones en las *dummies* regionales, por ejemplo los departamentos del litoral dejan de ser significativos. Por otro lado la *dummy* de sexo indica que la probabilidad de ser pobre es mayor para los hombres, mientras que las *dummies* de edad muestra que la probabilidad de ser pobre aumenta partir de los 40 años tomando como grupo de comparación los trabajadores más jóvenes (menores de 20 años). Por otro lado, la inserción precaria (informalidad) e inestable (experiencia reciente de desempleo y rotación laboral) en el mercado de trabajo aumentan significativamente la probabilidad de pertenecer a un hogar en situación de pobreza. Finalmente la pertenencia a un hogar numeroso y con mayor cantidad de menores, se asocia positivamente con la probabilidad de ser pobre, mientras que la mayor presencia de adultos mayores a 60 años reduce la probabilidad de ser pobre.

284. La tercera especificación controla por el efecto fijo de sector de actividad. La significación y efecto de las variables ya incluidas se alteran levemente. Por otro lado las *dummies* de sectores muestran que la pertenencia al sector ganadero y al sector de los servicios públicos (electricidad, gas y agua) disminuye la probabilidad de ser pobre

285. La cuarta especificación adiciona regresores que caracterizan la ocupación; concretamente las *dummies* de tipo de ocupación y de categoría de ocupación. Tomando como referencia los "trabajadores agrícolas calificados", el tipo de ocupación que muestra un efecto significativo y positivo sobre la probabilidad de ser pobre es la de los "trabajadores agrícolas no calificados". La propensión a la pobreza es menor en varias ocupaciones, por ejemplo en los "profesionales y directivos", "empleados de oficina" y "pequeños empresarios". En relación a la categoría de ocupación, la condición de

“patrón” disminuye la probabilidad de ser pobre respecto a los asalariados (dummy omitida). Por otro lado, y como es esperable²⁴, la ocupación en un programa público de empleo aumenta la probabilidad de vivir en un hogar en situación de pobreza.

286. La última especificación agrega las dummies de nivel educativo. El resultado es muy claro, teniendo en cuenta que la dummy omitida es “primaria incompleta”, los coeficientes negativos (y significativos) de todas las dummies indican que la probabilidad de ser pobre disminuye por alcanzar cualquier nivel educativo superior a la primaria incompleta. Dicho de otro modo, lograr un nivel de educación superior a la primaria incompleta alcanza para disminuir significativamente la probabilidad de pertenecer a un hogar pobre. Como es de esperar además, los coeficientes negativos aumentan en valor absoluto a medida que consideramos niveles educativos mayores.

287. Veamos cómo se alteraron las restantes variables al considerar el modelo completo. Si observamos las variables regionales, finalmente dos departamentos muestran un efecto fijo significativo y negativo (menor probabilidad de pobreza respecto a Canelones), estos son Maldonado y San José. Por otro lado varios departamentos presentan efectos positivos sobre la pobreza que son, en orden de importancia (magnitud de los coeficientes), Tacuarembó, Cerro Largo, Florida, Durazno Artigas y Lavalleja. Los restantes departamentos no tienen efectos significativamente distintos entre sí. ¿Qué es el efecto fijo de un departamento sobre la probabilidad de que un trabajador sea pobre?, ¿cuál es la interpretación económica? Lo que podemos decir es lo que no es el efecto fijo; el efecto fijo de un departamento recoge las características locales, distintas a las recogidas por las restantes variables incluidas en el modelo, que tienen efecto o explican la mayor o menor incidencia de la pobreza en el departamento respecto a otra región. Por lo tanto, en última instancia la significación de las *dummies* de los departamentos pueden recoger variables omitidas (inobservables) heterogéneas entre departamentos. Por ejemplo, mientras Artigas es el departamento que presenta mayor incidencia de la pobreza (29% en el espacio rural ampliado), en base al modelo estimado, es decir, una vez que controlamos por el conjunto de variables, deja de ser el departamento con mayor relación con la pobreza (y pasa a ser Tacuarembó).

288. Al considerar el modelo completo, se observa que la variable sexo deja de ser significativa, por lo tanto el género no afecta la probabilidad de ser pobre entre los trabajadores residentes en el área rural ampliada, una vez controlados los demás factores. Asimismo la edad pierde significación y tan sólo el tramo de edad entre los 40 y 44 años resulta significativo al 5% y con signo positivo, indicando una mayor propensión a la pobreza de este grupo etario.

289. El resultado previo respecto a la fuerte asociación entre la precariedad e inserción inestable en el mercado de trabajo y la pobreza, se mantiene una vez incluidas todas las variables en el modelo. Respecto al sector de actividad, se observan algunos cambios; los trabajadores con mayor propensión a la pobreza, dadas las demás variables, son el transporte, el comercio minorista, la industria manufacturera no agroindustrial y la construcción.

290. El tipo de ocupación que se relaciona positivamente con la probabilidad de ser pobre, tomando como referencia a los trabajadores agrícolas calificados, es la de los “trabajadores agrícolas no calificados”. En relación a la categoría de ocupación el resultado es bastante elocuente, la probabilidad de ser pobre disminuye si el trabajador es patrón. Obsérvese que la condición de “cuenta propista”, si bien es una de las

²⁴ Si existe una correcta focalización de los programas.

categorías donde la incidencia de la pobreza es mayor (en particular los cuenta propi^{stas} sin inversión), la misma no resulta significativa una vez estimado el modelo. Esto se puede explicar por el hecho de que lo que determina la situación de pobreza en este colectivo es, entre otras cosas, la inserción inestable y precaria en el mercado de trabajo (dimensiones que son recogidas en el modelo a través de la variable “informalidad” y “experiencia reciente de desocupación”), por lo que la categoría de cuenta propia per sé no tiene un efecto significativo.

Cuadro 34: Estimación del modelo *Probit*²⁵

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
sureste: mal	-0.3419 ***	-0.3618 ***	-0.3641 ***	-0.4026 ***	-0.4413 ***		<i>continuación</i>				
suroeste: col	-0.1361	-0.1031	-0.0550	-0.0690	-0.0465	servic. agro			-0.0545	-0.0646	-0.0875
suroeste: sj	-0.4130 ***	-0.2755 **	-0.2227 **	-0.2145 *	-0.2425 **	forestal			-0.0368	-0.0276	-0.0566
central: dur	0.2687 ***	0.2449 **	0.3813 ***	0.3532 ***	0.3690 ***	minería-pesca			0.1641	0.2865	0.2789
central: flo	-0.0892	-0.2729 *	-0.1621	-0.2032	-0.2102	agroindustria			-0.0250	0.1716	0.1553
central: flori	0.2007 ***	0.2967 ***	0.3662 ***	0.3873 ***	0.4085 ***	construccion			0.1629	0.3094 *	0.3003 *
central: lav	0.0933	0.2262 *	0.3372 ***	0.2931 **	0.3011 **	otras indus.			0.1563	0.4072 **	0.4323 **
central: tac	0.4930 ***	0.3950 ***	0.4974 ***	0.4994 ***	0.4998 ***	elect.gas-agua			-0.9275 ***	-0.7423 **	-0.7495 **
litoral: pay	0.2915 ***	0.1658	0.2426 **	0.1923 *	0.1815	transp. y com.			0.0443	0.4507 **	0.4438 **
litoral: rio	0.2903 ***	0.1071	0.1570	0.1511	0.1628	otros serv.			-0.2032	0.1658	0.1750
litoral: sal	0.2818 ***	0.1330	0.2016 **	0.1988 **	0.2061 **	comercio min.			-0.0994	0.3357 **	0.3518 **
litoral: sor	-0.0242	-0.0859	-0.0167	-0.0005	0.0139	comercio may.			-0.2817	0.1712	0.1699
nordeste: art	0.5678 ***	0.2844 ***	0.4121 ***	0.4104 ***	0.3868 ***	resto (no espec.)			0.1799	0.2480	0.2446
nordeste: cl	0.4361 ***	0.3477 ***	0.5001 ***	0.4834 ***	0.4816 ***	agric no calif.				0.1757 **	0.1593 **
nordeste: riv	0.0995	-0.2535 **	-0.1518	-0.1611	-0.1977 *	peq. empresario				-0.7204 ***	-0.6767 ***
nordeste: roch	0.0879	-0.1052	-0.1060	-0.1214	-0.0687	vendedor, servic.				-0.5512 ***	-0.5095 ***
nordeste: tyt	0.0996	0.1187	0.2030	0.1779	0.1826	operario, oficios				-0.1602	-0.1196
sexo (hom=1)		0.1462 ***	0.2042 ***	0.0946	0.0768	operad. maquina				-0.3305 **	-0.2852 **
edad:20-24		-0.0577	-0.0840	-0.0581	-0.0604	empl. oficina				-0.9172 ***	-0.7399 ***
edad:25-29		0.0578	0.0305	0.0756	0.0385	tecnico nivel medio				-0.6858 ***	-0.4995 **
edad:30-34		0.0455	-0.0070	0.0482	0.0049	profes., directivos				-1.0217 ***	-0.5081
edad:35-39		0.0808	0.0349	0.1190	0.0577	otros y FFAA				-0.0641	-0.0604
edad:40-44		0.2434 **	0.2082 **	0.3016 ***	0.2156 **	patron				-0.5022 ***	-0.4133 ***
edad:45-49		0.1799 *	0.1451	0.1973 *	0.0841	cta propia s/inv.				0.1428	0.1437
edad:50-54		0.2318 **	0.2104 *	0.2755 **	0.1331	cta propia c/inv.				-0.0018	0.0301
edad:55-59		0.2672 **	0.2207 *	0.2667 **	0.0784	familiar				-0.0347	0.0075
edad:60-64		0.3439 **	0.3261 **	0.3948 ***	0.1909	programa publico				0.6480 **	0.5711 *
edad:65y+		0.1641	0.1855	0.2590 *	0.0481	primaria compl.					-0.2066 ***
informal		0.9667 ***	0.8864 ***	0.8428 ***	0.7971 ***	sec 1er incomp.					-0.3313 ***
desoc12m		0.4621 ***	0.4179 ***	0.3918 ***	0.3946 ***	sec 1er comp.					-0.3083 ***
rotacion		0.1821 ***	0.1538 ***	0.1006 **	0.0930 *	sec 2do incomp.					-0.4401 ***
tam. hogar		0.1094 ***	0.1008 ***	0.1010 ***	0.0993 ***	sec 2do comp.					-0.6493 ***
menores		0.4007 ***	0.4162 ***	0.4155 ***	0.4142 ***	magist incomp.					-0.5259
mayores		-0.2183 ***	-0.2052 ***	-0.2181 ***	-0.2123 ***	magist comp.					-0.8668 ***
hortícola			0.0062	-0.0418	-0.0650	univer incomp.					-1.2046 ***
frutícola			0.0031	-0.0824	-0.0964	univer comp.					-1.1038 ***
ganadería			-0.4538 ***	-0.5021 ***	-0.5371 ***	constante	-1.1031 ***	-2.6523 ***	-2.5200 ***	-2.4261 ***	-2.0646 ***
otros animales			-0.3213 *	-0.3540 *	-0.3523 *	Observaciones	8421	8421	8421	8421	8421
mixto			-0.4927 **	-0.5219 ***	-0.5509 ***	Pseudo R^2	0.029	0.296	0.312	0.332	0.341

73

²⁵ Se reportan los efectos marginales en lugar de los coeficientes β .

*** (**) [*] indica significación al 1% (5%) [10%]

V. LAS BASES DE UN PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA RURAL

5.1 Porqué los niveles de pobreza no bajaron lo suficiente?

291. En el Uruguay los indicadores de pobreza, tanto en el conjunto del país como en el área "rural ampliada", son todavía elevados. Cuando se compara la evolución de la incidencia de la pobreza rural, en base a la línea de pobreza definida en OPYPA-MGAP (2001), se observa un aumento de la misma entre los años 1999/2000 y 2007.

292. Lo que explica básicamente esta evolución es la llamada "pobreza reciente" es decir, la mayor incidencia de la población que tiene sus necesidades básicas satisfechas pero presenta un nivel de ingresos insuficiente. En la base de este fenómeno se encuentra un tipo de inserción laboral precaria de un segmento importante de la población asalariada, como así también de algunos productores rurales y "cuenta-propistas".

293. Si bien el fenómeno de la pobreza es multi-causal, en términos de prioridades es posible identificar algunos factores claves que se analizan a continuación en base a los elementos presentados en el capítulo anterior.

294. En primer lugar, la profundidad de la crisis económica de fines de la pasada década y principios de la actual, determinó un deterioro en las condiciones laborales y en el funcionamiento del mercado de trabajo, que afectó tanto a los asalariados como a los productores agropecuarios.

295. En estas condiciones el horizonte del cálculo privado se acorta notablemente como consecuencia del aumento del grado de incertidumbre y la necesidad de proteger los activos acumulados. Esto que impacta a las empresas de mayor potencial competitivo, afecta mucho más a las pequeñas empresas y a los sectores sociales que disponen de menos activos, y naturalmente a las personas de bajos recursos y capacidades, agudizando la situación de pobreza.

296. Asimismo, la aguda crisis fiscal achicó significativamente las disponibilidades de financiamiento de diversos programas sociales, de manera que el carácter pro cíclico del gasto público operó también como un agravante de la situación, al no poder mantener satisfactoriamente niveles de protección social en un escenario adverso.

297. La reactivación posterior a la crisis tuvo como protagonista fundamental al sector agropecuario/agroindustrial. Esta salida de la crisis se da en un escenario totalmente inédito en la comparación histórica de la evolución agropecuaria nacional. Se está asistiendo a una verdadera "revolución" agrícola/agroindustrial que explica la agudización de la ya creciente especialización agro-exportadora del país (y de la región).

298. Sin embargo, este proceso es inédito también desde el punto de vista cualitativo. Ello es así porque las causas básicas que explican este notable dinamismo se relacionan con:

- i) un aumento muy importante de los niveles de inversión extranjera directa en la producción agrícola y agroindustrial;
- ii) un cambio drástico en la base técnica de la producción con la incorporación de innovaciones radicales provenientes de los nuevos paradigmas tecnológicos, en particular de las TIC´s para el apoyo de planes de negocios, comercialización, desarrollo de redes y contratos con proveedores locales, logística de comercialización, etc;

- iii) incorporación de semillas transgénicas (en soja pero también en maíz); desarrollos de la química con nuevas moléculas de agroquímicos funcionales al paquete tecnológico aplicado;
- iv) nuevos mecanismos de financiamiento no bancario.

299. Estos cambios dramáticos en la producción agrícola/agroindustrial tienen consecuencias sociales importantes. En primer lugar las nuevas tecnologías son intensivas en escala y en el uso de los RRNN, determinando una mayor tecnificación e intensificación de la producción agropecuaria.

300. Ello impacta fuertemente en los mercados de tierras y de trabajo. El mercado de tierras se segmenta aún más y profundiza las asimetrías en el acceso y usufructo de la misma. El precio unitario de las grandes explotaciones, caso inédito en la historia del funcionamiento del mercado de tierras, es bastante más alto que el correspondiente a transacciones de pequeños establecimientos, lo cual constituye un indicador síntesis del impacto de este nuevo modelo productivo que se consolida en los últimos cuatro o cinco años.

301. Esta demanda de tierras, en función de nuevos modelos de producción agropecuaria, determina mayores dificultades de acceso a este recurso por parte de la pequeña producción. Los costos de los arrendamientos de tierras aumentan significativamente, lo que junto a la evolución de los precios de los insumos, determina un recorte de los márgenes en aquellas explotaciones que manejan escalas más reducidas.

302. Asimismo, se constata un cambio en el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales. La demanda de fuerza de trabajo asalariada, que venía creciendo hasta mediados de la década del ochenta, comienza a reducirse en los '90 producto de una mayor mecanización de la producción.

303. El ciclo de expansión reciente, lejos de revertir este proceso, lo agudiza al profundizar el sesgo de la demanda de trabajo hacia la mano de obra calificada, lo que redundará en un crecimiento relativo mayor de la remuneración de este segmento de trabajadores.

304. En síntesis: aumentaron significativamente el precio de la tierra, las economías de escala, la intensificación de los sistemas de producción, y la calificación requerida para ingresar en los sectores más dinámicos. Estas tendencias, inéditas en la historia agropecuaria nacional, se relacionan directamente con la implementación de nuevas tecnologías de producción, comercialización y gestión, basadas en innovaciones provenientes de los nuevos paradigmas tecno-económicos.

305. El espacio competitivo agropecuario/agroindustrial se modifica a partir del desarrollo de estos modelos dinámicos y se "achica" el espacio vital de desarrollo de los sectores menos capitalizados del agro nacional, con menor dotación de recursos y capacidades. Esto afecta tanto a productores y trabajadores agropecuarios como a la población no directamente vinculada a la producción agropecuaria pero que vive en los espacios rurales.

306. Este sistema de producción emergente aún no ha logrado "derramar" o generar "externalidades positivas" hacia los sectores más desfavorecidos socialmente o con menores recursos. El descenso de la pobreza, si bien es sostenido desde 2005, muestra un ritmo menor al esperado si se considera el crecimiento de la producción sectorial. Esto indica que el modelo dominante no ha logrado, hasta el momento, generar condiciones de inclusión de un segmento importante de la población rural en el patrón dinámico que se va consolidando.

307. Los programas dirigidos a subsidiar y apoyar a la población indigente en general, y a la población indigente de las zonas urbanas de menos de 5 000 habitantes en particular, han logrado impactos importantes producto de una correcta focalización.

308. Los objetivos de cualquier programa de combate a la pobreza rural deben tener en cuenta estos elementos y deberían estar alineados con la estrategia de desarrollo rural de más largo plazo del país. Estos objetivos se enmarcan, por un lado, en la necesidad de alcanzar niveles elevados y estables de crecimiento de la producción y el empleo. La expansión continua de la actividad económica constituye una pieza fundamental de la estrategia de desarrollo, pero claramente ello no alcanza.

309. En consecuencia, el tema es bastante más complejo, y la experiencia histórica de Uruguay y otros países de la región lo demuestran. En el pasado, concomitantemente con los programas de ajuste estructural, asociados a la apertura comercial-financiera, a cambios en la regulación y participación del estado en la actividad económica, se encararon también programas de combate a la pobreza de diverso tipo.

310. Estos programas tenían como objetivo principal actuar como medidas compensatorias al impacto que las reformas estructurales provocaban sobre los sectores más desfavorecidos. Esta estrategia de combate a la pobreza se la consideraba o bien transitoria, hasta que las reformas estructurales llegaran a tener sus efectos socialmente integradores, y/o focalizada más directamente sobre aquéllos que son excluidos del proceso de crecimiento.

311. Sin embargo, la idea a sugerir en este caso es diferente y se basa en la siguiente premisa. Al modelo de modernización e inserción internacional agropecuario/agroindustrial vigente que podría llamarse, como lo hace Perez (2008) "de arriba hacia abajo" hay que complementarlo con la construcción de un modelo complementario que sea "de abajo hacia arriba". Este segundo modelo tendría mejores condiciones para encarar la integración social, al menos de los dos tipos de pobreza más importantes cuantitativamente (pobreza inercial y pobreza reciente), mientras que instrumentos de otra naturaleza, como transferencias de ingreso, deberían aplicarse a la población con pobreza crónica.

312. Se trata de crear mejores condiciones para la creación de capacidades. Impulsar la construcción de ventajas competitivas asociadas a mejores posibilidades de integración social, generación de empleo y distribución de los ingresos generados en el medio rural.

5.2 El modelo dual de modernización agropecuaria/agroindustrial y los programas de combate a la pobreza rural

313. El mercado de las commodities se caracteriza como un segmento de producción basado en grandes volúmenes, altas economías de escala y bajos costos de producción y distribución, asociados en general al acceso a mercados maduros sin grandes "novedades" tecnológicas y con productos no-diferenciados. Sin embargo, ya vimos que la modernización reciente de la producción agropecuaria/agroindustrial en Uruguay, si bien es intensiva en escala, es también altamente intensiva en innovaciones y en calificaciones crecientes de la fuerza de trabajo. Se basa por lo tanto en la explotación de los RRNN pero utilizando emprendimientos altamente innovadores.

314. Este modelo de modernización de "arriba hacia abajo" ("top down") es parte de una estrategia de desarrollo de la competitividad y de acceso a mercados, alcanzando las fronteras tecnológicas en muchas áreas, frecuentemente en alianza entre inversores regionales y grandes compañías globales del agro negocio. La posibilidad de complementar esta estrategia con otra alternativa que podríamos llamar "de abajo hacia

arriba" ("bottom up") exige construir capacidades diferentes, aprovechando el desarrollo de innovaciones provenientes también de los sectores intensivos en conocimientos (TIC's, biotecnologías, etc.) pero anclados en grupos locales nacionales en los espacios rurales.

315. La modernización actual, no resuelve los problemas de pobreza ni de integración social. Las demandas de este modelo hacia la institucionalidad agropecuaria existente se concentran en innovaciones públicas para atenuar o reducir las externalidades negativas que genera y las demandas de calificación de la fuerza de trabajo, e infraestructura. Sin embargo, el modelo que complementa y que lograría mayores niveles de integración social ("bottom up"), permitiría desarrollar proyectos locales mucho más inclusivos, en escalas menores pero con desarrollos de mayores niveles de calificación y de organización institucional.

316. La conformación de un modelo de este tipo, esencialmente dual, no puede quedar confiado al mercado, de lo contrario se consolidaría un modelo crecientemente concentrado.

317. ¿Cuáles serían las principales características de este modelo complementario? Ciertamente no sería intensivo en escala, sino en capacidades y nuevas articulaciones institucionales. ¿Porque si existen condiciones de demanda internacional para productos diferenciados el modelo actual no resuelve el problema? Los motivos se pueden resumir en las "fallas del mercado" que afectan particularmente a los productores y trabajadores que están por debajo de la línea de pobreza.

318. En general, como vimos en el análisis realizado, estas personas tienen por ejemplo, niveles de instrucción formal muy inferior y por lo tanto las asimetrías de información les impacta mucho más. Asimismo, en la participación en los mercados, tanto de productos como de insumos o de trabajo, enfrentan costos de transacción mucho más elevados, porque carecen de logística de comercialización y están ubicados en zonas de muy débil infraestructura.

319. Asimismo, no tienen condiciones para proteger sus innovaciones porque no tienen acceso a los instrumentos más indicados de propiedad intelectual, y/o certificación de productos y procesos. De esta manera difícilmente logren la apropiación de las innovaciones de estos sistemas de producción. Las fallas de información también debilitan la organización de redes de comercialización e innovación.

320. Revertir estas condiciones implica necesariamente una reorientación de los diseños de prioridades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y del propio diseño de las políticas de combate a la pobreza. En primer lugar, es evidente que en el Uruguay el Sistema de Innovación históricamente ha estado "sesgado" hacia la base agropecuaria de las cadenas agroindustriales con un fuerte contenido de innovaciones vinculadas a la productividad.

321. Las vinculaciones entre la investigación y los programas de desarrollo agropecuario fueron históricamente débiles. Ha sido escasa la integración de las innovaciones "intensivas en conocimientos" con la investigación agropecuaria para desarrollar nichos de calidad y certificación. Las innovaciones sociales y el monitoreo de los proyectos también han constituido un déficit importante en el desarrollo institucional. Los programas de capacitación a muy diversos niveles (operarios rurales, técnicos agropecuarios, e incluso formación de post grado nacional) han sido muy débiles y anclados en paradigmas tradicionales, más volcados a la productividad que a la calidad y a la segmentación en la producción de innovaciones para nichos específicos de mercados.

322. Un modelo integrador de la población rural excluida exige la construcción de nuevas capacidades no sólo de innovación, infraestructura y coordinación, sino también de formación de recursos humanos. El desarrollo del Plan Ceibal ("One Laptop per Child") abre oportunidades muy importantes para montar planes de capacitación e integración de innovaciones en el Uruguay rural. Ello exige, naturalmente cambios y aperturas no sólo en la institucionalidad para el desarrollo rural, sino cambios en el propio diseño de programas educativos atendiendo a estas nuevas demandas y posibilidades.

323. Los nuevos desafíos exigen un nivel de apoyo institucional y coordinación entre el aparato público y el privado muy superior al existente y descentralizado en función de demandas y problemáticas locales. Más que instrumentos específicos aislados para combatir la pobreza rural, se deberían diseñar "clusters de instrumentos" a aplicar en función de la evaluación ex ante de proyectos específicos.

324. El iniciarse en este cambio de prioridades, se exige naturalmente no caer en el error simétrico de las "fallas del Estado". Es vital que si se define la implementación de acciones para configurar este modelo de desarrollo agropecuario, el mismo debe ser consistente y mantenerse en el tiempo, no de una manera rígida, pero si en cuanto a prioridades. En otras palabras no caer en la falla conocida como "inconsistencia dinámica" del Estado que cambia sus prioridades estratégicas por urgencias de corto plazo.

325. Asimismo, es imprescindible lograr mayores niveles de calificación del personal encargado de implementar estos programas y un alineamiento de expectativas entre el Principal (autoridades) y los Agentes (públicos y privados encargados de la ejecución). El desvío en la ejecución y el escaso monitoreo es una de las principales causas de baja eficiencia e impacto de estos programas de combate a la pobreza rural.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, A. (1970) "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economy Theory*, 2.
- Atkinson, A. (1983) "Social Justice and Public Policy". Brighton, MIT Press, Cambridge, EEUU.
- Berdegú, J; Reardon, T, Escobar, G. (2001) "La creciente importancia del empleo y el ingreso rural no agrícola" en *Desarrollo de las Economías Rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EEUU.
- Bourguignon, F., y Chakravarty, S. (2003) "The measurement of multidimensional poverty". *Journal of Economic Inequality* 1: 25-49.
- Calvo J.J. (2001). *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996*. Programa de Población. Unidad Multidisciplinaria. UDELAR. Montevideo, Uruguay
- Censo General Agropecuario del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca del Uruguay, Montevideo, UR, varios números.
- Dabezies, M., G. Souto G. y E. Errea "Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación". Documento de discusión como insumo para la elaboración del PENCTI. Montevideo, Uruguay
- Etcheverría, R. (editor) (2001) "Desarrollo de las Economías Rurales". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EEUU.
- Foster J., Greer. J., y Thorbecke E. (1984) "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, Vol. 52. pp.761-766.
- Hasan, M. (2001) "La pobreza rural en países en desarrollo: su relación con la política pública". Fondo Monetario Internacional. *Temas de Economía*, Washington DC, EEUU.
- INE (2002) "Evolución de la pobreza por el método del ingreso: Uruguay 1986-2001", www.gub.ine.uy
- Martínez, J. (2005) "La descentralización del MGAP" en *Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP)*, Anuario, Montevideo, UR.
- Martinez Nogueira, R. (2001) "Reforma institucional y gestión del sector público argentino". en *Desarrollo de las Economías Rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EEUU.
- Melgar, A, Vigorito, A. (2002) "Mapa de pobreza rural en Uruguay" (~~con Alicia Melgar~~), FIDA-Mercosur, Montevideo, UR.
- OPYPA-MGAP (2001) *Encuesta sobre Empleo, los Ingresos y las Condiciones de Vida de los Hogares Rurales de 1999*. Mdeo. UR.
- OPYPA (2005) "Lineamientos para una institucionalidad pública agropecuaria 2006-2011" en *Anuario*, Montevideo, UR.
- Perez C. (2008) *A Vision for Latin America: a resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago, Chile

- Piñeiro. D. (2001) "Población y trabajadores rurales en el contexto de las transformaciones agrarias" en Giarraca (comp). Empleo rural: una nueva ruralidad en América Latina?. CLACSO. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Buenos Aires, AR.
- Piñeiro M. (2001) "Importancia del Sector Agroalimentario", en Etecheverría, (editor). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EEUU.
- Piñeiro, M (2008) "Retos en el ámbito de la definición de las políticas públicas de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina y el Caribe". Documento de trabajo, Fodepal/FAO, Santiago de Chile.
- Rocha, A. (2008) Construyendo ciudadanía junto a los trabajadores rurales. PIT.CNT. Montevideo, Uruguay
- Sen, A. (1996) "Lifes and Capabilites" en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) The Quality of Life. Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad, Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- Soto F, Rodríguez, M; Falcón, C. (2007) "Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe". FAO. BID. Santiago, Chile.
- Veiga, D (2003) "Transformación Socio económica y Desarrollo Regional en Uruguay". Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo (Serie Documentos de trabajo).
- Vigorito, A, V. Amarante y R. Arim (2006) "Desarrollo humano y pobreza en Uruguay" en Informe nacional de desarrollo humano Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDP, Montevideo, UR.

Apéndice 1: Pobreza e Indigencia por departamento

Cuadro A.2. Población total y población en situación de pobreza e indigencia por departamento según área geográfica. Año 2007

	Rural Dispersa			Loc < 5 000 hab.			Total		
	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes
Artigas	7 325	1913	132	11 939	7 077	717	19 264	8 990	849
Canelones	57 301	10 740	1067	32 461	7 053	1017	89 762	17 793	2 084
CerroLargo	9 664	2 257	0	11 726	5 299	436	21 390	7 556	436
Colonia	16 219	1 313	0	10 716	2 762	300	26 935	4 075	300
Durazno	6 704	1 021	0	14 178	6 010	658	20 882	7 031	658
Flores	2 693	289	0	1 937	611	100	4 630	900	100
Florida	10 863	1 356	27	23 054	7 799	769	33 917	9 155	796
Lavalleja	7 764	784	220	7 710	3 056	0	15 474	3 840	220
Maldonado	6 973	442	0	9 174	1 549	312	16 147	1 991	312
Paysandú	7 788	1 699	575	12 787	5 179	358	20 575	6 878	933
Río Negro	6 391	996	0	9 053	4 148	615	15 444	5 144	615
Rivera	11 105	2 115	359	10 779	2 804	485	21 884	4 919	844
Rocha	6 012	674	137	16 201	5 251	922	22 213	5 925	1 059
Salto	11 123	2 796	612	12 795	5 713	1089	23 918	8 509	1 701
San José	15 563	890	0	12 407	2 135	275	27 970	3 025	275
Soriano	8 357	852	19	11 819	3 020	518	20 176	3 872	537
Tacuarembó	12 091	3918	157	13 133	6 637	720	25 224	10 555	877
Treinta yTres	5 811	1 388	0	6 477	2 172	582	12 288	3 560	582
Total	209 747	35 443	3305	228 346	78 275	9873	438 093	113 718	13 178

Elaborado en base a ENHA-INE- 2007

Cuadro A.2. Distribución de la población total y población en situación de pobreza e indigencia por departamento según área geográfica. Año 2007

	Rural Dispersa			Loc < 5 000 hab.			Total		
	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes
Artigas	3%	5%	4%	5%	9%	7%	4%	8%	6%
Canelones	27%	30%	32%	14%	9%	10%	20%	16%	16%
CerroLargo	5%	6%	0%	5%	7%	4%	5%	7%	3%
Colonia	8%	4%	0%	5%	4%	3%	6%	4%	2%
Durazno	3%	3%	0%	6%	8%	7%	5%	6%	5%
Flores	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Florida	5%	4%	1%	10%	10%	8%	8%	8%	6%
Lavalleja	4%	2%	7%	3%	4%	0%	4%	3%	2%
Maldonado	3%	1%	0%	4%	2%	3%	4%	2%	2%
Paysandú	4%	5%	17%	6%	7%	4%	5%	6%	7%
Río Negro	3%	3%	0%	4%	5%	6%	4%	5%	5%
Rivera	5%	6%	11%	5%	4%	5%	5%	4%	6%
Rocha	3%	2%	4%	7%	7%	9%	5%	5%	8%
Salto	5%	8%	19%	6%	7%	11%	5%	7%	13%
San José	7%	3%	0%	5%	3%	3%	6%	3%	2%
Soriano	4%	2%	1%	5%	4%	5%	5%	3%	4%
Tacuarembó	6%	11%	5%	6%	8%	7%	6%	9%	7%
Treinta yTres	3%	4%	0%	3%	3%	6%	3%	3%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaborado en base a ENHA-INE- 2007

**Cuadro A.3. Incidencia de la pobreza e indigencia por departamento según área geográfica.
 Año 2007**

	Rural Dispersa		Loc < 5 000 hab.		Total	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Artigas	26,1%	1,8%	59,3%	6,0%	46,7%	4,4%
Canelones	18,7%	1,9%	21,7%	3,1%	19,8%	2,3%
CerroLargo	23,4%	0,0%	45,2%	3,7%	35,3%	2,0%
Colonia	8,1%	0,0%	25,8%	2,8%	15,1%	1,1%
Durazno	15,2%	0,0%	42,4%	4,6%	33,7%	3,2%
Flores	10,7%	0,0%	31,5%	5,2%	19,4%	2,2%
Florida	12,5%	0,2%	33,8%	3,3%	27,0%	2,3%
Lavalleja	10,1%	2,8%	39,6%	0,0%	24,8%	1,4%
Maldonado	6,3%	0,0%	16,9%	3,4%	12,3%	1,9%
Paysandú	21,8%	7,4%	40,5%	2,8%	33,4%	4,5%
Río Negro	15,6%	0,0%	45,8%	6,8%	33,3%	4,0%
Rivera	19,0%	3,2%	26,0%	4,5%	22,5%	3,9%
Rocha	11,2%	2,3%	32,4%	5,7%	26,7%	4,8%
Salto	25,1%	5,5%	44,7%	8,5%	35,6%	7,1%
San José	5,7%	0,0%	17,2%	2,2%	10,8%	1,0%
Soriano	10,2%	0,2%	25,6%	4,4%	19,2%	2,7%
Tacuarembó	32,4%	1,3%	50,5%	5,5%	41,8%	3,5%
Treinta y Tres	23,9%	0,0%	33,5%	9,0%	29,0%	4,7%
Total	16,9%	1,6%	34,3%	4,3%	26,0%	3,0%

Elaborado en base a ENHA-INE- 2007