

Rural poverty and peasant agriculture: Thoughts in the Latin American context

Sánchez-Galán, Enrique A.

 Enrique A. Sánchez-Galán  
enrique.sanchezg@up.ac.pa  
Universidad de Panamá, Panamá

**Revista Científica Semilla del Este**  
Universidad de Panamá, Panamá  
ISSN-e: 2710-7469  
Periodicidad: Semestral  
vol. 1, núm. 1, 2020  
[semillasdeleste@up.pa.ac](mailto:semillasdeleste@up.pa.ac)

Recepción: 05 Marzo 2020  
Aprobación: 25 Abril 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/343/34313703431370008/index.html>

**Resumen:** Este ensayo de reflexión expone la situación de la pobreza rural en América Latina y sus particularidades desde un enfoque de desarrollo rural. Conceptualiza la importancia de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad para los países de la región, y aspira a generar insumos de sustento para la formulación de políticas públicas diferenciadas.

**Palabras clave:** pobreza rural, agricultura familiar, políticas públicas diferenciadas.

**Abstract:** This essay outlines the situation of the rural poverty in Latin America, from the perspective of the rural development. It conceptualizes the importance of the peasant agriculture for the construction of the new rurality in the countries of the region and aims to bring elements to support the formulation of differentiated public policies.

**Keywords:** rural poverty, peasant agriculture, differentiated public policies.

## INTRODUCCIÓN

En América Latina, cerca de 120 millones de personas habitan las zonas rurales y se dedican principalmente a actividades agrícolas, en sentido amplio. Además, cerca del 80% de los sistemas de producción agrícola de la región están en manos de los agricultores familiares, lo que los convierte en el pilar de la seguridad alimentaria de Latinoamérica. Sin embargo, en la región, los problemas relacionados a la pobreza se concentran en las zonas rurales. Desde la perspectiva de la pobreza multidimensional, la precariedad material y la falta de oportunidades de superación son ejemplos de problemas presentes en los territorios rurales, que ponen en riesgo las actividades de los agricultores y sus familias.

A pesar de los históricos discursos y documentos en torno a las posibles soluciones, las políticas públicas presentan dificultades en la operatividad, el seguimiento y la evaluación de los resultados. Diversas políticas para el combate de la pobreza rural son ineficaces, ya que no integran conceptos que se ajusten a las necesidades específicas de los pobladores y sus modos de vida.

La pobreza rural en América Latina tiene una complejidad, particular en cada país, la cual debe ser estudiada y comprendida para que los instrumentos políticos logren posarse sobre las necesidades y los problemas reales, y sean verdaderos insumos para que el sentido de las propuestas de desarrollo emane desde los territorios rurales.



Este ensayo es un llamado a reflexionar sobre el significado de la ruralidad y sus componentes desde un enfoque socio-territorial, a fin de definir las acciones públicas que puedan combatir la pobreza rural, y así garantizar la seguridad alimentaria de la población.

## DESARROLLO DEL TEMA

### Pobreza rural en América Latina

Según datos del Banco Mundial (2019), aproximadamente 120 millones de personas habitan los territorios rurales de América Latina, es decir, cerca del 18% de la población total (638 millones) de la región. Sin embargo, los países tienen un comportamiento asimétrico en cuanto a la distribución espacial de sus habitantes y sus modos de vida. Por ejemplo, cerca del 49% de la población de Guatemala habita en las zonas rurales, mientras que en Uruguay representa el 4%. En la figura 1 se muestran 20 países de la región, ordenados de manera descendente, según el porcentaje de población rural. Las diferencias son los manifiestos culturales sobre cómo se desarrollan los territorios de los países y a qué ritmo se urbanizan y transforman las actividades económicas y las estructuras agrarias.

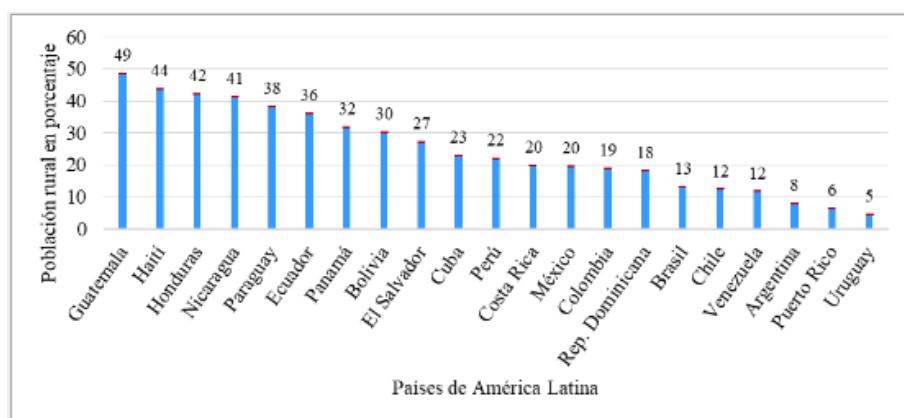


FIGURA 1

Proporción de población rural sobre la población total en América Latina, en porcentaje (2019)

Elaborado por el autor con base en los datos del Banco Mundial, 2019.

Según la CEPAL (2018, p. 21) la línea de pobreza está representada por un valor monetario, el cual considera el costo de la canasta básica alimentaria y el costo de otros productos. El Banco Mundial, establece una tasa de incidencia de la pobreza en base de una línea monetaria de 1,90 dólares diarios en términos de un tipo de cambio en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Le Clech (2007, p. 106) expone que la teoría del PPA establece un cambio determinado por la relación entre el nivel de precios de las economías, lo que permite hacer comparaciones a través de una unidad de medida monetaria común. En la figura 2 se presenta un gráfico que contiene la medición de la pobreza de doce países de América Latina. Se observa la población que viven bajo la línea de pobreza monetaria de 1,90 dólares diarios (en PPA), según área de residencia, es decir, urbana y rural.

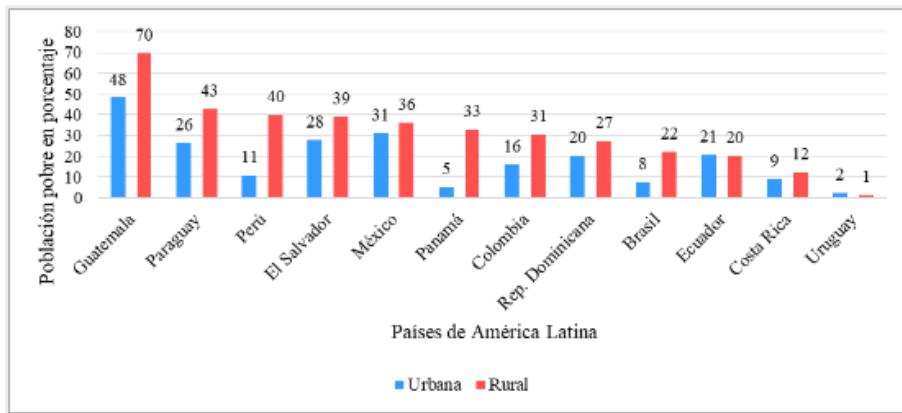


FIGURA 2

Porcentaje de la población en condiciones de pobreza según área de residencia, urbana o rural  
Elaborado por el autor en base a CEPALSTAT, 2014.

En otrora, la pobreza solamente se medida según el nivel de ingreso, pero hoy en día, la pobreza no solo considera el ingreso, sino que se han desarrollado mediciones más complejas y ajustadas a las realidades humanas. Según, Melissa Sáenz Vela et al. (2015, p. 29), la metodología para el cálculo de pobreza multidimensional más utilizada (aprox. 104 países) es la de Alkire y Santos que data de 2010. Esta considera aspectos no monetarios relacionados a salud, educación y estándar de vida.

En América Central, cerca del 40% de la población es rural, lo que equivale a aproximadamente 19 millones de habitantes. Eguren et al. (2016, p. 29) describen que más de la mitad de la población centroamericana se encuentra en condiciones de pobreza. No obstante, se tienen casos particulares como el de Panamá que, a pesar de su desarrollo humano alto (PNUD, 2019), su situación rural se asemeja a países con desarrollo humano medio. Esto se debe a la exclusión de los grupos indígenas que crea cercos o trampas de pobreza, en términos de sus múltiples dimensiones: educación, trabajo, ambiente, entorno y saneamiento, vivienda, servicios básicos y acceso a internet, y salud. Para ilustrar, en 2018 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en la comarca indígena Ngäbe Buglé fue de 0,469 y para Guna Yala de 0,468, mientras que en la provincia de Panamá fue 0,037 (MEF, 2018). Las grandes brechas entre los IPM marcan la exclusión étnico-territorial, a lo interno de la nación con el mayor crecimiento económico de Centroamérica, ante una población que se muestra indiferente ante esta injusticia social.

Para superar la pobreza, el territorio es la variable de mayor relevancia para el diseño y ejecución de políticas públicas de desarrollo. Aunque los países crezcan económicamente y se desarrolle, a nivel subnacional existen zonas rezagadas que pueden considerarse como trampas territoriales de pobreza, en donde la incidencia y la intensidad de la pobreza se acentúan (FAO, 2018, p. 19). Estas condiciones son evidencias de las desigualdades territoriales y de la indiferencia político-social ante los pueblos excluidos y vulnerados, y no vulnerables como se suele decir.

Esta realidad es compartida por distintos países de América Latina. Por ejemplo, en Ecuador, Burgos Dávila et al. (2016, p. 28 y 38) encontraron mayor intensidad de pobreza multidimensional en ciertos grupos indígenas (0,505) y montubios (0,491), en comparación con otros grupos étnicos como los afrodescendientes (0,477) y mestizos y blancos (0,468). Según los autores, esto se debe a la condición de pobladores rurales de la mayoría de las etnias indígenas y montubios (campesinos costeños); un poblador rural no solo tiene mayor probabilidad de ser económicamente pobre, sino que experimenta un mayor número de privaciones materiales (Santos et al., 2015, p. 31). Por lo que, normalmente, la incidencia y la intensidad de pobreza es mayor en las zonas rurales, con respecto a las urbanas.

Los Estados deben fortalecer las relaciones territoriales. Según el FIDA (2019, p. 18), es fundamental que en el contexto actual se creen las conexiones físicas y virtuales entre los centros urbanos y las zonas rurales.

Con conexiones se refiere a las infraestructuras de comunicación y de telecomunicación para estrechar las relaciones comerciales y sociales entre los territorios urbanos y los rurales. Por otro lado, se hace necesario la inversión en tecnología, agroindustria, telecomunicaciones y en el abastecimiento de insumos para la producción agropecuaria; para el logro de estas iniciativas los Estados deben apostar por alianzas entre el sector privado y público, pero uno de los frenos a las iniciativas privadas es el riesgo que se crea con la inestabilidad política causada por la deficiente calidad institucional.

## Agricultura familiar y desarrollo rural

Las poblaciones rurales se emplean principalmente en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, artesanales, forestales, etcétera. No obstante, con el desarrollo tecnológico y de infraestructura, algunos asentamientos rurales están incursionando en actividades agro y ecoturísticas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018, p.23), considera que el empleo rural no agrícola puede ser un motor de modernización que cause que la productividad, los excedentes y los ingresos incrementen. Con el desarrollo económico, el poder de compra de los habitantes rurales se eleva y puede ser un factor dinamizador de la economía local. De esta manera, las alternativas actuales para el desarrollo rural, a través de la inclusión productiva y económica, son multisectoriales. Con ello, las fuentes de ingresos podrán provenir de actividades económicas de distintos sectores, como el agropecuario y el turismo.

Considerando la importancia de la actividad agropecuaria para el desarrollo rural, los sistemas de agricultura familiar se han identificado como un elemento fundamental para disminuir la pobreza rural. Sin embargo, su desarrollo depende sobremanera de las acciones políticas para su impulso; la agenda pública debe dejar atrás la referencia del pequeño productor, y se debe posicionar a la familia rural como pilar del desarrollo rural territorial (Gordillo de Anda, 2004, p. 74). Y es que este tipo de agricultura no debe pensarse como un modo de producción, sino más bien como un modo de vida (Mora-Delgado, 2007).

La agricultura familiar se caracteriza por su diversidad productiva y cultural, y está representada por los agricultores familiares. Esta noción se suele relacionar con el concepto de agricultura campesina que, según Ortega (1982, p. 81), se refiere al segmento de la agricultura basada en el trabajo familiar para la producción y el consumo. Se diferencia de otros tipos de agriculturas por el tamaño del patrimonio tierra, la ocupación de la familia en las labores, el grado de reproducción del sistema productivo, el nivel tecnológico y técnico, la relación con los mercados y la diferenciación agroecológica.

Los integrantes de la familia son los sujetos que vivifican esta tipología de agricultura, la cual está contextualizada por la forma de vida, las costumbres, el patrimonio familiar y los valores locales (CEPAL, 1984, p. 55). Este conjunto de elementos es compartido con los demás pobladores rurales que están a proximidad geográfica y socialmente, pero que hoy son valiosos recursos de exposición para el turismo rural.

A pesar de la divulgación de definiciones más profundas sobre la agricultura familiar, aún restan enquistadas las identidades de pequeños productores, de subsistencia, de autoconsumo, entre otros. Incluso, las instituciones públicas con fines sociales y agrarios tienen grandes dificultades para entenderse mediante una terminología precisa, clara y compartida. Aunque se hayan perpetuado estas categorías en el discurso y en los textos, su significado, en esencia, lleva a pensar con imprecisión en un tipo de poblador rural, hombre o mujer, que se dedica a la producción de alimentos y de materia prima para suplir necesidades familiares y locales.

Además, tiene una connotación de vulnerabilidad propia o causada por la exclusión socioeconómica de los territorios donde se sitúa. Alvarado (2007, p. 168) expone que este tipo de poblador está en desventaja a causa de una interrelación de factores como su marginación geográfica, baja escolarización, familias numerosas, precariedad del trabajo, baja productividad del trabajo, discriminación, explotación y desinterés político. Según Eguren et al. (2016, p. 16), en América Latina, una gran parte de los sistemas de agricultura familiar están constituidos de poblaciones indígenas originarias, y se sitúan en zonas boscosas o pequeñas estepas

para el vivir de la caza, pesca, recolección, agricultura y ganadería. Sin embargo, también se incluyen los asentamientos humanos de mestizos y afrodescendientes que se circunscriben a este modo de vida.

Actualmente, en los instrumentos políticos se precisa que la agricultura familiar es campesina, indígena y afrodescendiente. Por ejemplo, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) reconoce la Política de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Afrodescendiente de Centroamérica y República Dominicana (PAFCIA) desde 2018 (Resolución CAC 02-2018, 2018). El horizonte de acción temporal del PAFCIA es 2018-2030, y se integra a la contribución del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El PAFCIA propone una estrategia para atender temas de soberanía alimentaria, resiliencia frente al cambio climático, gestión de los ecosistemas, agroecología y agricultura sostenible, distribución de los ingresos y de las oportunidades para superar la pobreza y la exclusión social, la satisfacción de las necesidades de las familias rurales y el fortalecimiento de la institucionalidad que incluya a los jóvenes rurales, mujeres, indígenas y afrodescendientes (Saravia, 2017, p. 13).

Los tomadores de decisiones suelen obviar la complejidad de los sistemas de agricultura familiar e intentan insertar la tecnificación sin comprender las profundidades relativas a la baja escolarización, la diversidad cultural, las precariedades materiales, la marginación y dispersión espacial, la baja cobertura institucional agraria, etcétera. Desde el punto de vista productivo, la mayoría de estos sistemas se especifican por la carencia de medios de producción, la escasa gestión administrativa y el poco o nulo conocimiento sobre los mercados.

Otra de las insuficiencias de las acciones públicas es la identificación local de estos sistemas familiares. Existen dificultades para generalizar una definición de la agricultura familiar, principalmente, por la diversidad de culturas y de sistemas agrarios en el mundo. Por ello, para tratar el tema con precisión y profundidad, es necesario que los países elaboren definiciones operativas en función de sus particularidades (Salcedo y Guzmán, 2014, p. 27). Para que las políticas de desarrollo sean eficientes, es necesario perfeccionar la forma en que los instrumentos y los recursos se canalizan hacia los verdaderos destinatarios (Ramos, 2016, p. 16). Según Paz (2014, p. 8), el concepto de agricultura familiar debe ser operativo, y su significado y valor tiene que ser interpretado y reconocido en la agenda pública.

De manera generalizada, el concepto de agricultura familiar se enmarca en la descripción del modo de vida familiar, el aspecto agro-productivo y su vínculo con los mercados (Ramos 2016, p. 24). De esta manera se crean indicadores relacionados la administración y el trabajo familiar, y a la relación con los mercados en términos de compra de insumos de producción y de venta de productos. Según Salcedo y Guzmán (2014, p. 36), la predominancia de los sistemas de agricultura familiar en América Latina es evidente, pues representa cerca del 80% del total de las fincas dedicadas a la actividad agropecuaria de la región. Sin embargo, existen estadísticas particulares para cada país que oscilan entre un 46,9% (Uruguay) y un 97,2% (Honduras).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FAO y FIDA, 2019), define la agricultura familiar de la siguiente manera:

Es una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que es gestionada y administrada por una familia y depende principalmente del capital y la mano de obra de sus miembros, tanto mujeres como hombres. La familia y la finca están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales. (p. 9)

Así pues, la agricultura familiar se puede concebir como una forma de organización socio-productiva fundada en la familia y en la cultura. Está conformada, en esencia, por un conjunto de saberes agrícolas, en sentido amplio, y de prácticas culturales que han sido transferidos en conjunto con los recursos genéticos y el patrimonio "tierra" que, en este caso, tiene un valor que va más allá de lo económico. Este tipo de sistema socio-productivo se desarrolla en un entorno patrimonial-familiar sostenible y que, a nuestros días, se puede mostrar moderno y tecnológico, adoptando nuevos conocimientos, técnicas y tecnologías para el desarrollo sostenible de la familia y del territorio.

A partir de estas reflexiones sobre pobreza rural y agricultura familiar, se pueden establecer acciones para precisar la tipología de los sistemas de agricultura familiar, a fin de que las políticas públicas de desarrollo se

construyan a través de criterios diferenciados. ¿Cómo asegurar que los programas de microcrédito, titulación de tierras, apoyo a la comercialización, asistencia técnica y familiar, y las ayudas sociales logren beneficiar a este segmento? Sin definición clara, precisa y compartida, los esfuerzos no llegarán a los beneficiarios nominados. Por otro lado, para el registro de los agricultores familiares se deben tener criterios de clasificación, y para ello se hace imperativo una definición tipológica nativa.

## CONCLUSIÓN

La pobreza en América Latina tiene una connotación de marginación y exclusión social de poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes. Existen diferencias entre los países de la región en cuanto a la pobreza, no obstante, la pobreza golpea fuertemente a los pobladores rurales, con una incidencia e intensidad más alarmante para ciertos grupos étnicos a nivel subnacional.

La agricultura familiar se ha posicionado en la palestra pública como un eje para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de la creciente población de América Latina. Sin embargo, existe dificultad en el abordaje holístico de los sistemas de agricultura familiar y su análisis tipológico, lo cual debe definirse y diferenciarse en el seno de los países. El trabajo de caracterización debe desarrollarse con un enfoque integrador entre los líderes comunitarios rurales, organizaciones de agricultores, representantes políticos, las instituciones del Estado, la academia y demás organizaciones.

La diferenciación contribuirá a develar las realidades de las poblaciones que integran los sistemas de agricultura familiar. Con ello, se facilita la formulación de programas de desarrollo en función de las necesidades sociales, económicas, culturales y productivas para cada territorio y su población.

Se recomienda fortalecer las instituciones con mecanismos de gobernanza, precisar la tipología de los sistemas de agricultura familiar y construir relaciones socioeconómicas y ambientales entre los medios rurales y urbanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, J. (2007). El sector agrícola en el combate de la pobreza rural. *Reflexiones*, 86(1), 167–178. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72920534012>
- Burgos Dávila, S., Fernando, Y., & Ortega, C. (2016). Pobreza multidimensional: índice de Alkire y Foster para Ecuador Multidimensional poverty: an index for Ecuador using Alkire and Foster methodology. *Economía*, 42, 11–52. <https://www.redalyc.org/pdf/1956/195650099002.pdf>
- CEPAL. (1984). La agricultura campesina y el mercado de alimentos: La dependencia externa y sus efectos en una economía abierta. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8038/S8419999\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8038/S8419999_es.pdf)
- CEPAL. (2018a). Medición de la pobreza por ingresos, Actualización metodológica y resultados, Metodologías de la CEPAL, Nº 2. <https://cpalsocial.org/documentos/689.pdf>
- CEPAL. (2018b). Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y El Caribe, Documentos de Proyectos. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44371/S1801207\\_es.pdf?sequence=4](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44371/S1801207_es.pdf?sequence=4)
- Eguren, F., Baumeister, E., & Merlet, M. (2016). Informe continental. El acceso a la tierra en América Latina (FAO (ed.)). FAO. <http://www.fao.org/3/I8291ES/i8291es.pdf>
- FAO. (2018). Panorama de la pobreza rural en América Latina y El Caribe. Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo. <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- FAO, & FIDA. (2019). Decenio de las Naciones Unidas para la agricultura familiar 2019-2028. Plan de acción mundial. <http://www.fao.org/3/ca4672es/ca4672es.pdf>
- FIDA. (2019). Informe sobre el desarrollo rural 2019. Crear oportunidades para los jóvenes del medio rural. Presentación general. [https://www.ifad.org/documents/38714170/41190221/RDR2019\\_Overview\\_s\\_W.pdf/207b4329-308c-0198-c4af-77b10b633cf0](https://www.ifad.org/documents/38714170/41190221/RDR2019_Overview_s_W.pdf/207b4329-308c-0198-c4af-77b10b633cf0)

- Gordillo de Anda, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura Familiar. Revista de La CEPAL, 83, 71–84. <https://doi.org/10.18356/ef57bd16-es>
- Le Clech, N. (2007). Paridad del poder adquisitivo en el tipo de cambio argentino. *Económica*, XIII(1–2), 102–1025. <https://revistas.unlp.edu.ar/Economica/article/download/5498/4503/>
- MEF. (2018). Índice de pobreza multidimensional de Panamá, año 2018. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/Informe-del-Índice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panamá-2018.pdf>
- Melissa Sáenz Vela, H., Gutiérrez Flores, L., & Eliseo Minor Campa, E. (2015). Análisis cualitativo de la medición multidimensional de la pobreza en México. *Economía Informa*, 395, 22–34. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/395/02SaenzVela.pdf>
- Mora-Delgado, J. (2007). Sociedades campesinas, agricultura y desarrollo rural. *Revista Luna Azul*, 24, 52–58. <https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727226007.pdf>
- Ortega, E. (1982). La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias. *Revista de La CEPAL*, 16, 77–114. <https://core.ac.uk/reader/45623790>
- Paz, R. (2014). Agricultura familiar y sus principales dimensiones: la pampeanización del término. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 41(2), 6–33. [http://157.92.136.59/download/riea/riea\\_v41\\_n1\\_01.pdf](http://157.92.136.59/download/riea/riea_v41_n1_01.pdf)
- PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)
- Ramos, Á. (2016). Definición de “Agricultura Familiar” como categoría socioeconómica. *Redes*, 21(3), 10–28. <https://doi.org/10.17058/redes.v21i3.8243>
- Salcedo, S., & Guzmán, L. (2014). La agricultura familiar en cifras. In *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*. <http://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>
- Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X., & Gerstenfeld, P. (2015). A Multidimensional Poverty Index for Latin America (No. 79). <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>
- Saravia, D. (2017). Política de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Afrodescendiente Regional 2018-2030 (PAFCIA). <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/sica179498.pdf>
- Resolución CAC 02-2018 que aprueba la Política de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Atrodescendiente de Centroamérica y República Dominicana (PAFCIA), 30 (2018). [https://www.sica.int/busqueda\\_busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=RESO\\_118650\\_1\\_27072018.pdf](https://www.sica.int/busqueda_busqueda_archivo.aspx?Archivo=RESO_118650_1_27072018.pdf).