

El campesino pobre*

A pesar de la rápida “urbanización de la pobreza” en Latino América y el Caribe (LAC), aún se puede encontrar una gran cantidad de gente pobre en las zonas rurales, donde la agricultura continúa siendo su principal fuente de ingresos. El autor propone un acercamiento práctico a la pobreza rural (incluyendo la reforma agraria asistida por el mercado, abastecimiento de infraestructura rural, educación y programas de salud dirigidos a los más pobres, y mayor compromiso comunitario en la toma de decisiones) para evitar los efectos enfermizos de liberalización no mitigados, por un lado, y la expropiación radical de la tierra, por el otro.

La pobreza rural: continúa siendo sustancial

La pobreza en LAC se percibe a menudo como un fenómeno urbano ya que más de 70% de su población vive en ciudades donde los barrios bajos se encuentran muy extendidos. Aun así, en seis de sus países más de la mitad de la población vive en zonas rurales; en otros 12 la mayoría de los pobres son rurales y, en la mayor parte de la región, de 10 a 20% de la población –los más pobres– viven principalmente en zonas rurales.

* (Título original: “The rural poor. Rural poverty: still substantial”). Artículo publicado en *Monthly Issues*, revista del Banco Mundial. La traducción no es del Banco Mundial, la realizó Hugo Sandoval).

De los pobladores indígenas en América Latina y el Caribe 80% (generalmente concentrados en zonas rurales) son pobres, y más de la mitad están entre los extremadamente pobres. Indígenas o no, los campesinos pobres son: o trabajadores sin tierras en las zonas granjeras comerciales o pequeños granjeros en zonas de productividad marginal y de bajo grado de comercialización. En varios países, el cultivo de materia prima para el tráfico de drogas es la fuente de ingresos más atractiva para el campesino pobre. Debido a que muchos de los pobres se ganan la vida en zonas de frágil equilibrio ambiental o en las fronteras entre zonas agrícolas con selvas remanentes, la pobreza rural está estrechamente ligada a asuntos del manejo de recursos naturales “verdes”. Finalmente, aunque la infraestructura pública y la calidad de la educación son generalmente deficientes en LAC, las zonas rurales son las que sufren la más extrema carencia.

El descuido de las zonas rurales

A pesar de la alta incidencia de la pobreza rural y sus vinculaciones con otros elementos claves, las zonas rurales han sido descuidadas por los gobiernos de la región. Una razón ha sido su aparente rol menor en las economías de LAC. En muchos países, la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) ha declinado desde la última mitad de los años ochenta. Ahora, la agricultura cuenta con menos de 10% del PIB dentro de la región.

Otra razón para la relativa falta de atención en las zonas rurales es de naturaleza política. El crecimiento de las poblaciones urbanas en la región estudiada ha contribuido a una transformación política en la cual los partidos políticos y grupos urbanos interesados ganaron influencia sobre los intereses rurales (aunque la oligarquía tradicional agrícola continúa dominando en muchas zonas locales).

Sin embargo, la caída del poderío de la economía rural y las fuerzas políticas no deben ser exageradas. La agricultura todavía cuenta con 20% o más del PIB en cinco países (Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay). La agricultura, silvicultura y pesca juntas siguen siendo la mayor fuente de exportaciones y medio de vida para una gran parte de la sociedad de América

Latina. La participación regional de la agricultura en la generación de empleos (48% en 1960), permaneció en aproximadamente 32% después de dos décadas. Aun en Brasil, el sector continúa su contribución de 40% de las exportaciones y 25% de los empleos.

En el frente político, las protestas y la violencia en Chiapas (México) y Santiago del Estero (Argentina) pueden ser vistas como un “llamado de atención”, recordando a los gobiernos que las zonas rurales explosivas aún perduran en el continente. El campesino pobre sigue siendo una fuerza potencial móvil capaz de proveer una base social importante para futuros “populismos” en la región.

La importancia de la agricultura

La agricultura no es el único foco de los esfuerzos contra la pobreza en las zonas rurales: empleos fuera de las granjas o bien empleos no agrícolas son una parte importante del mercado laboral rural y representan una posible “salida” para el campesino pobre. (La reducción de la pobreza rural en Asia ha estado asociada estrechamente con un rebrote de la industria rural, los servicios y el comercio.) Sin embargo, la agricultura aún tiene un rol fundamental en la reducción de la pobreza rural. El desarrollo rural no ha ocurrido en cualquier lugar sino relacionado simultáneamente con el incremento de la productividad agrícola. ¿Qué es entonces lo que hay que hacer? ¿Cuál es la agenda para una reforma rural, especialmente agrícola, en LAC?

Con el tiempo se esperan contribuciones positivas de los ajustes macroeconómicos y la liberalización del mercado, los cuales han estado desarticulando las estructuras que han discriminado a las zonas rurales. Sin embargo, los costos de la transición pueden ser severos; los agricultores recientemente expuestos a la liberalización del mercado han sido amenazados por tasas de cambio elevadas, combinadas con la tendencia adversa de los precios reales en el mercado internacional de los productos agrícolas. En algunos países (como Colombia), el proceso de ajuste en el plazo inmediato coincidió con una pérdida significativa de los ingresos del campesino pobre (mientras que el urbano pobre ganó). Recientemente, con el incremento de los precios agrí-

colas internacionales y con la reversión de las presiones en los tipos de cambio, el campo debe hacerse verdaderamente el beneficiario principal del régimen abierto de comercio.

El fracaso del sector agropecuario para responder a la liberalización es debido, en parte, a la aversión para profundizar el proceso de reforma. Las leyes sobre la tierra y el trabajo, las estructuras de los impuestos, de los subsidios de crédito y muchas otras regulaciones han tenido un impacto negativo en el empleo agrícola y en la productividad en muchos de los países de América Latina y el Caribe. Estructuras burocráticas fuertemente centralizadas y con demasiado personal de alto nivel, así como agencias públicas débiles, han agobiado la transferencia de recursos a las zonas rurales con altos gastos administrativos y reducido la propiedad local de los programas de desarrollo rural. Todavía hay muchas oportunidades para mejorar tanto la intensidad como la eficiencia en la utilización de los recursos en el sector a través de los programas de desregulación, descentralización, privatización, “marketización” y reestructuración institucional.

El eterno dilema, sin embargo, es que aún tales estrategias para promover el desarrollo agrícola son más fáciles de realizar en zonas donde el medio ambiente, el estado de la infraestructura y la viabilidad de la empresa agrícola son favorables. Pero no es así en las zonas donde el campesino pobre se encuentra más concentrado.

Mejorar las condiciones de los pobres en estas últimas zonas requerirá una mayor focalización en el mejoramiento del acceso de los pobres a la tierra, el agua y el capital, con el objeto de vencer las muchas tendencias que ahora trabajan en su contra. Muchos han argumentado que las pequeñas granjas en tierras sin irrigación, frecuentemente en tierras estériles (las cuales coexisten a través de gran parte de la región con extensas e improductivas haciendas), nunca pueden ser viables comercialmente, sobre todo en competencia con la agricultura internacional. De ser así, la reforma agraria permanece en la agenda a un largo plazo para la eliminación de la pobreza rural o en el tradicional sentido de expropiación y redistribución del Estado a los grandes terratenientes privados con (o sin) compensación a los dueños, o la forma asistida por el mercado, donde el Estado “facilita” transacciones voluntarias entre los hacendados y los sin tierra.

Las oportunidades para una reforma agraria, asistida por el mercado, podrán ser brillantes cada vez que el futuro aparezca menos prometedor para el latifundismo (como por ejemplo, debido a la efectiva bancarrota frente a la competencia internacional). Si la tierra se ofrece a la venta a precios irrisorios, entonces es necesario que el gobierno facilite la compra para el necesitado (aunque no habría la ilusión de que no se requieran subsidios). Los costos sociales no están limitados a la transferencia de la tierra: el éxito de la reforma agraria en Asia ha demostrado que se deben agregar una infraestructura rural bien desarrollada (especialmente irrigación), un sistema de finanzas rurales y una relativa equidad en los tamaños de las granjas, con el objeto de favorecer el surgimiento de los pequeños propietarios. Ambos se encuentran ausentes en LAC, y el paso de la reforma agraria deberá estar sujeto a la habilidad de conseguir el financiamiento necesario para un programa balanceado.

Una estrategia para la reducción de la pobreza rural

Dadas estas consideraciones, el banco y los gobiernos participantes harán bien en focalizar en un acercamiento práctico a la pobreza rural, concentrado en unas pocas intervenciones claves. ¿Cuáles podrán ser éstas? Una es la reforma agraria basada en el mercado, la cual, tal como se describe más arriba, es aplicable donde la distribución de tierras es severamente desigual y es el mayor obstáculo para el éxito del sector agrario de pequeños propietarios. Ciertos países en la región (Colombia) se están dirigiendo hacia esta dirección. En Perú y Nicaragua se están realizando reformas en las instituciones públicas responsables del catastro, la titulación de tierras y el registro. En recientes estudios del Banco Mundial en Bolivia y en Argentina se detallan ventajas del desmantelamiento de las barreras legales e institucionales para el uso de propiedades muebles como colaterales, lo que podría facilitar el desarrollo de un sistema de créditos basado completamente en el mercado, llevando a mayor competencia, menores tasas de interés, más intermediarios financieros viables y mejorar el acceso a créditos para inversión a los granjeros de pocos ingresos.

Hay mucho por hacer para mejorar la productividad *in situ* de los granjeros pobres en las zonas marginales. Se puede duplicar la productividad con la aplicación de tecnologías conocidas para la conservación de la humedad y nutrientes. El desafío es llevar estas tecnologías al granjero pobre, quien frecuentemente es ignorado por la red de extensión agrícola oficial. Una estrategia apropiada es la reestructuración de los servicios agrícolas, dependiendo principalmente del sector privado para distribuir tecnología a granjeros comerciales, mientras que se subdividen los esfuerzos para llevar tecnologías apropiadas a los pequeños granjeros en zonas remotas (a menudo por organizaciones no gubernamentales).

Aún quedan muchas oportunidades para realizar mejoras en la infraestructura rural, especialmente en áreas agrícolas que han sido ignoradas como resultado de ser consideradas “marginales”. Algunas áreas “marginales” tendrían potencial económico si se efectuara una mínima inversión en sistemas de transporte, irrigación, electrificación y comunicación. No obstante, se justifica también como asuntos de equidad social algunos niveles de inversión para promover estabilidad social y disminuir los niveles excesivos de la migración urbana. Si realmente una zona tiene poca perspectiva para la agricultura, entonces la educación rural deberá ser más efectiva (y otros programas sociales) y dirigida al campesino pobre, haciendo la vida más tolerable y equipando mejor a los residentes para la migración.

Finalmente, se requieren mayores esfuerzos para alcanzar a las bases con programas efectivos y proyectos que sean de “propiedad” real de sus beneficiarios. Una forma de hacer esto es incrementando la participación de la población local en el diseño y puesta en marcha de los proyectos de reducción de la pobreza. El Banco Mundial en toda LAC ha comenzado a enfatizar proyectos donde la toma de decisiones está descentralizada hacia la comunidad local y responde a las necesidades locales con microproyectos participativos. Esa descentralización y acercamientos participativos parecen dar mayores resultados en el tratamiento de los problemas reales del campesino pobre e, indudablemente, presenta un dilema para las instituciones internacionales –como el Banco Mundial–, cuya capacidad anterior era aplicada más bien al “nivel mayorista”. Nuestro desafío ahora está en identificar, relacionar y fortalecer las organizaciones rurales con ventajas comparativas al nivel de “menudeo” en América Latina y el Caribe.