

**DESARROLLO HUMANO Y
RURAL EN AMÉRICA LATINA:
hacia una revisión de las políticas de combate
a la pobreza rural**

*Human and Rural Development in Latin
America: towards a revision of current policies to
combat rural poverty*

Ruy de Villalobos*

RESUMEN

En América Latina y en el Caribe (ALC), los Índices de Desarrollo Humano en el campo son sistemáticamente menores que los correspondientes al medio urbano. La pobreza rural tiene una incidencia mayor a la urbana: 53%. Los formidables procesos de migración rural-urbana en el último medio siglo generaron que la población urbana represente el 80% del total. La mayor parte de los migrantes eran pobres rurales y la mayor parte de éstos se han transformado en pobres urbanos. Luego de las casi totalmente abortadas experiencias de Reforma Agraria de la década de los 1960s, las políticas públicas se han centrado en “proyectos de desarrollo rural integrado”. El paradigma principal fue el aumento de la productividad agropecuaria en pequeñas fincas (sobre la base de las innovaciones de la “revolución verde”). Sin embargo, la revolución tecnológica se desarrolló con mucha mayor intensidad en las grandes explotaciones agrarias y la brecha de productividad se amplió enormemente: la pequeña producción agropecuaria fue perdiendo competitividad y los ingresos reales de los pequeños productores cayeron y siguen cayendo. No parece haber soluciones reales a la pobreza rural por medio de la producción agropecuaria en pequeñas explotaciones. Es necesario revisar las políticas de combate a la pobreza rural con mejores diagnósticos y un conjunto mayor de instrumentos. Al menos se deberían incluir: (a) la combinación de procesos de reforma agraria con proyectos de desarrollo

* Economista argentino. Docente de la Maestría en Desarrollo Humano (FLACSO Buenos Aires). ruydevilla@gmail.com.

rural dirigidos a fomentar el desarrollo de medianas explotaciones económicamente viables; (b) la protección efectiva de los trabajadores asalariados rurales con mayores regulaciones de los mercados de trabajo y efectivos mecanismos de control, (c) la provisión de mayores servicios de salud y educación en el medio rural; etc. Las políticas de inclusión social (tanto en el campo como en la ciudad) son fundamentales para garantizar el desarrollo humano: su financiamiento sólo puede estar asegurado por transferencias de ingresos de los sectores más ricos de nuestras sociedades.

PALABRAS CLAVE: Pobreza Rural. Desarrollo Humano. Desarrollo Rural. Revisión Política. Reforma Agraria.

ABSTRACT

In Latin America and the Caribbean (ALC), the Human Development Indices in the rural side are below those corresponding to the urban sector. Rural poverty has a higher incidence than urban: it affects 53% of total rural population. Formidable rural-urban migration processes during the last 50 years explain that, at present, 80% of total population is urban. Most of the migrants were poor rural people and most of them have become poor urban. After the interrupted Agrarian Reform processes of the 1960's, public policies to combat rural poverty had focused in "rural development projects". The main paradigm of this approach is fostering increases in agricultural productivity in very small farms (on the basis of the technological innovations of the "green revolution"). The agricultural technological revolution, however, has taken place with higher intensity in the larger farms and the agricultural productivity gap between the large farms and the smallholders has increased drastically: smallholder production lost competitiveness and real small farmers incomes continue to decrease. There is no way to solve rural poverty by means of agricultural production in the smallholder sector. The revision of public policies to combat rural poverty needs a better diagnosis of on-going processes and a wider set of policy instruments. At least: (a) the combination of agrarian reform processes with rural development projects directed to consolidate the development of middle-scale farms with economic viability; (b) labour legislation to protect the salaries and working conditions of the rural workers; (c) bettering

education and health, infrastructure and services in the rural sector; etc. Social inclusion policies (both in the rural side and the cities) are crucial to ensure human development: the financing of these policies would only be possible by permanent transferences from the richest sectors of our societies.

KEYWORDS: Rural poverty. Human Development. Rural Development. Policies. Agrarian reform.

Data de submissão: 14-09-2016

Data de aceite: 21-09-2016

1 INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, el Desarrollo Humano en las poblaciones rurales presenta mayores falencias que entre las poblaciones urbanas. Casi la mitad de la población mundial habita en el mundo rural y de este total, la incidencia de la pobreza (altamente correlacionada con el Índice de Desarrollo Humano) alcanza al 70%². Como consecuencia, casi tres cuartas partes de todos los pobres del mundo son pobres rurales.

En América Latina y el Caribe, la situación es marcadamente diferente: sólo poco más de un tercio de todos los pobres viven en el campo³. Esta situación no es el resultado de exitosas políticas de combate a la pobreza rural: por el contrario, es un fuerte indicador de su fracaso.

En la región, las formidables migraciones campo-ciudad han “solucionado” la pobreza rural mediante la transformación de estos contingentes en pobres urbanos. Las ciudades latinoamericanas no han absorbido a estas enormes masas de población brindando trabajo decente y aceptablemente remunerado y como resultado, gran parte de la población urbana de la región vive en condiciones de pobreza extrema y marginación.

² Mientras que la incidencia de la pobreza urbana es del 24% (MUNDIAL, 2007). Ver también: (RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2008).

³ En América Latina, se han calculado IDH rurales para México, Chile y Guatemala y con aproximaciones (nivel municipal) para Bolivia, Colombia, El Salvador y República Dominicana. En todos los casos, los resultados del IDH rural son muy inferiores al IDH urbano. Ver: (PNUD [Bolivia], 2004); (PNUD [Colombia], 2011); (PNUD [Chile], 2008); (PNUD [El Salvador], 2003); (PNUD [República Dominicana], 2013); (PNUD [México], 2012); (PNUD [Guatemala], 1999).

¿Cuáles fueron las causas de estos procesos? ¿Qué políticas fueron adoptadas a lo largo del tiempo para atender estas situaciones? ¿Persisten estas causas? ¿Cuáles políticas son actualmente aplicadas en la región?

Este breve trabajo intenta responder a las anteriores preguntas. Asimismo, la revisión crítica de las políticas actuales concluye con la formulación de algunas alternativas para mejorar la asignación de los escasos recursos disponibles y lograr mayores de impactos para la reducción de la pobreza rural.

2 LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

La población rural de la región representa solamente un 20% del total. Hacia 2015, esto implicaba que unas 129 millones de personas vivían en el medio rural. Los estudios realizados⁴ muestran que la incidencia de la pobreza rural (medida por líneas de ingreso) alcanzaba, en promedio al 53%. Como resultado, la región alberga unos 63 millones de pobres rurales (aproximadamente 12 millones de hogares).

Brasil y México representan el 43% del total de la población rural de la región. Dada la alta tasa de incidencia de la pobreza rural en ambos países (p.ej. 50%), la mayor cantidad de pobres rurales de toda la región se localiza en estos dos países (aproximadamente 28 millones de personas). Los países con mayor incidencia de la pobreza rural son Bolivia, Guatemala, Perú, Colombia, Honduras y Haití.

¿Quiénes son los pobres rurales? El análisis de las categorías ocupacionales y/o las fuentes de ingreso de la población rural de la región no cubre al total de los países. Sin embargo, se ha elaborado⁵ recientemente para diez países que incluyen a dos terceras partes de la población rural de toda América Latina, sobre la base de las Encuestas de Hogares correspondientes. El promedio de estas cifras puede ser considerado representativo de la región.

⁴ LATINA, C. E. P. A.; CARIBE, E. O. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

⁵ FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe, 2013.

Tabla 1: Población en situación de pobreza e indigencia (%)

País	Año	Pobreza		Pobreza extrema	
		Nacional	Rural	Nacional	Rural
Bolivia	2005	62.7	75.8	24.9	59.0
Brasil	2007	34.3	50.1	10.0	21.3
Colombia	2006	45.0	62.1	12.0	21.5
El Salvador	2007	34.6	43.8	10.8	20.1
Guatemala	2005	51.0	70.5	15.2	24.4
Honduras	2008	59.2	63.1	36.3	46.1
México	2006	38.0	50.2	12.0	16.1
Nicaragua	2005	59.2	63.1	36.3	46.1
Paraguay	2007	35.6	35.0	19.4	24.4
Perú	2007	38.9	64.3	13.6	32.7
República Dominicana	2004	44.2	54.0	16.8	22.0

Fuente: CEPAL, 2008. Reportes de país.

La primera conclusión significativa es que los productores exclusivamente dedicados a la producción agropecuaria solamente representan el 15% de la población rural. De este total, la inmensa mayoría puede considerarse como pequeños productores familiares (p.ej. solo un 1% de los hogares rurales declaraba ser “empleador”).

La segunda conclusión de importancia es que los Asalariados en el sector agropecuario son el doble que los pequeños productores agropecuarios (p.ej. un 31% de la población rural).⁶ Esta categoría encierra a los “sin tierra” en la mayor parte de los países considerados.

La tercera conclusión a resaltar es que los denominados “Diversificados” son la categoría más numerosa, representando al 40% de toda la población rural. Se supone que esta categoría incluye a pequeños productores agropecuarios que, además de sus explotaciones, integran sus ingresos con salarios temporales y otras actividades rurales no agropecuarias (p.ej. comercio, transporte, artesanías, etc.).

El saldo está constituido por los “dependientes de transferencias” las cuales, mayoritariamente corresponden a los sistemas de jubilación que, en los últimos años, se han extendido a la población rural (especialmente en Brasil, México y Ecuador) aunque también cobran importancia las remesas desde el exterior, originadas en migrantes.

⁶ Esta categoría incluye tanto a los asalariados en forma permanente como a aquellos que son asalariados a tiempo parcial y, en general, en condiciones informales y precarias (ver FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe 2013).

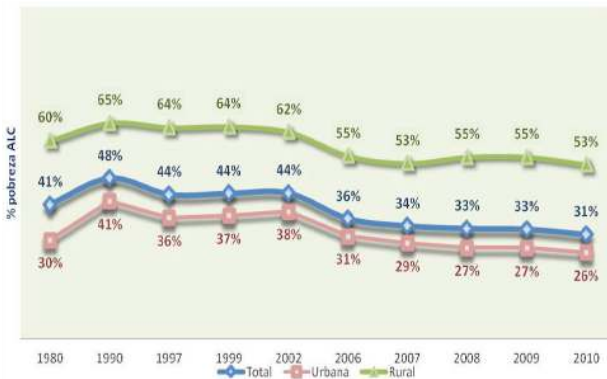
Todos estos indicadores muestran, con claridad, un acentuado proceso de descampesinización, una declinación significativa de los pequeños productores agropecuarios y la aparición de estrategias de supervivencia que diversifican las fuentes de ingreso.

2.1 ¿EN CUÁLES DE ESTAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES SE CONCENTRA LA POBREZA RURAL?

Las mismas fuentes que describen la situación ocupacional de la población rural en la región, brindan datos sobre este tema.⁷ Dos terceras partes de los pequeños productores dedicados exclusivamente a la producción agropecuaria son pobres rurales. Esta es la categoría que registra la mayor incidencia de la pobreza en el medio rural (con excepción de los jubilados). Las demás categorías ocupacionales registran incidencias que oscilan entre el 40 y 45 % de pobreza.

En breve, la causa principal de la pobreza rural se encuentra, claramente, en la crisis de la pequeña producción agropecuaria. Aquéllos que han podido conseguir ingresos por encima de la línea de pobreza lo han hecho sobre la base de diversificar sus ingresos con otras actividades productivas no agropecuarias y/o con salarios temporales. Cabe señalar que, entre los asalariados, la incidencia de la pobreza alcanza al 42%.

Gráfico 1: Población bajo línea de pobreza. Periodo 1980-2010 (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

⁷ FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe 2013. Debe señalarse que existen algunos problemas de inconsistencia entre los datos discriminados por categorías ocupacionales y los datos sobre incidencia de la pobreza rural total para México y Ecuador. Sin embargo, estas inconsistencias no invalidan las conclusiones principales.

2.2 ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO LA POBREZA RURAL EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS?

Entre 1980 y 2010, la pobreza global, la urbana y la rural se han reducido en la región. Sin embargo, es la pobreza rural la que registra la menor tasa de reducción. Así, frente a una reducción del 46% en la incidencia de la pobreza urbana, la incidencia de la pobreza rural solamente ha disminuido en un 17%.

La persistencia e importancia del fenómeno de la pobreza rural es la explicación principal de las formidables migraciones del campo a la ciudad que caracterizan a la región. En 1950 la población rural alcanzaba al 59% del total, una década más tarde al 51%, en 1980 era el 36%, en 1990 el 25% y en la actualidad sólo el 20%.

Hacia 1980, el total de la población rural se estimaba en 130 millones de los cuales 77 millones eran pobres rurales. Actualmente, el total de la población rural ha descendido en términos absolutos (129 millones) que incluyen a unos 63 millones de personas en situación de pobreza.

Así, en los últimos treinta años puede estimarse que unos 90 millones de pobladores rurales se han establecido en las ciudades de la región: la cifra es muy consistente con el total de los pobres urbanos registrados actualmente. En efecto, se estima que la pobreza urbana afecta a unas 112 millones de personas las cuales estarían compuestas por el contingente de pobres rurales que migraron más un saldo de pobres urbanos de mayor data.

América Latina “soluciona” el problema de la pobreza rural expulsando a la población del campo y, en general, transformando a los pobres rurales en pobres urbanos.

3 DIAGNÓSTICOS Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: breve revisión histórica

Históricamente, la distribución marcadamente desigual de la tenencia de la tierra (p.ej. el esquema “latifundio-minifundio” heredado de la colonia) en casi todos los países de la región⁸ es un factor explicativo de importancia: ante el crecimiento demográfico natural, las tierras

⁸ Probablemente, con la excepción de Costa Rica y algunas regiones de Colombia.

disponibles para los pequeños productores se agotaban y se producía un gradual proceso de expulsión de población rural hacia las ciudades. Este fenómeno reconoce diferente dinamismo a lo largo del tiempo habiéndose acelerado significativamente en los últimos treinta años.

El escenario tecnológico hasta mediados del siglo XX mostraba técnicas relativamente primitivas y homogéneas entre las pequeñas propiedades y los grandes latifundios por lo que los coeficientes técnicos no variaban significativamente entre diferentes clases de explotaciones (p.ej. productividad por ha; productividad por hombre ocupado; costos unitarios de la producción, etc.).

A partir de este “diagnóstico”, la pobreza rural se asociaba a la escasez de tierra. Fuera a través de revoluciones agrarias (p.ej. México, Bolivia) o mediante políticas explícitas de Reforma Agraria, a partir de la Alianza para el Progreso en la década de los 1960, la dotación de mayores superficies a las familias rurales pobres implicaba, en esta concepción, mayor producción e ingresos y “solución” a la pobreza rural.

Sin entrar en mayores detalles⁹, es ya conocido que las políticas de Reforma Agraria fueron claramente insuficientes e ineficaces en la mayor parte de la región.¹⁰ A partir de las décadas de 1970 y 1980, estas políticas desaparecieron de la mayor parte de los países de la región¹¹: solamente se registran los casos de Nicaragua (luego de la revolución sandinista) y

⁹ Para mayor información ver, por ejemplo: (GARCÍA, 1981).

¹⁰ Probablemente, las excepciones son Cuba y Chile. En el resto de los países, las tierras asignadas fueron de la peor calidad, las superficies escasas y, sobre todo, el apoyo técnico fue nulo conduciendo a una significativa retracción de la productividad y producción de los pequeños productores.

¹¹ “Mientras tanto, en los 1980s, la reforma agraria tuvo una abrupta caída de gracia. Fue eliminada de las agendas oficiales de las instituciones internacionales y de los estados nacionales. Mientras que en muchos casos los países no aprobaron nuevas leyes de reforma o suspendieron los procesos en marcha de reformas, en otros se decidió adormecer la implementación de la legislación y políticas existentes: las leyes de reforma agraria continuaron existiendo oficialmente pero no se asignaron fondos significativos ni se establecieron o mantuvieron mecanismos administrativos para su ejecución. En breve, no hubo “voluntad política” para implementar las leyes de reforma agraria”. (BORRAS JR; KAYI; AKRAM-LODHI. 2007). Ver también: (LEHMANN, 1978); (DE JANVRY, 1981); (HENRÍQUEZ, M.; ELIANA, M. 1987); (MACHADO, 1999); (MALDONADO-LINCE, 1979); (WARMAN, 2003); (CHIRINOS-ALMANZA, 1975); (DA VEIGA, 2003); (MOLINA, 2005); (OSZLAK, 1971); (ROSSET, 2001).

el formidable proceso de Reforma Agraria del Brasil iniciado en la década de los 1990, que ha frenado su desarrollo en los últimos años.¹²

La inequidad en la distribución de la tierra sigue siendo un rasgo característico de la economía agraria de casi todos los países latinoamericanos. De hecho, la región presenta los indicadores más altos de desigualdad en el acceso a la tierra en todo el mundo.

Tabla 2: Indicador de equidad en distribución de la tierra

REGIONES	COEFICIENTE GINI
Sud América	79.9
Centroamérica	72.3
Caribe Inglés	68.1
Asia del Este	38.4
Asia del Sud	53.7
Asia Sudeste	47.9
Norte África y Medio Oriente	65.1
África Sub Sahara del Este	62.7
África Sub Sahara del Oeste	45.2
Europa Occidental	63.9
Europa Oriental	51.0
Escandinavia	49.3
USA, Australia, Canada y NZ	61.9
Mundo	59.7

Fuente: adaptado de (FRANKEMA, 2006)

A partir de la denominada “Revolución Verde” (fines de la década de 1960), se instala un nuevo paradigma: la alta productividad de las semillas híbridas y mejoradas permitiría incrementar sustancialmente la productividad y producción de los pequeños productores, sin necesidad de incrementar las superficies cultivadas. Mediante la provisión de “conocimiento” y financiación de los paquetes tecnológicos requeridos, los pequeños productores incrementarían sus ingresos y saldrían de la situación de pobreza.

¹² La magnitud del proceso de asignación de tierras en el Brasil es la mayor de la región en toda su historia. Sin embargo, la dimensión de las parcelas asignadas y la calidad de las tierras distribuidas ha sido objeto de muchas críticas pues las nuevas unidades de producción generarían ingresos muy bajos (cerca de las líneas de pobreza). Ver, por ejemplo: (GUANZIROLI, 1998); (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Se iniciaba la era de los denominados Proyectos de Desarrollo Rural. En breve, estas políticas dejaban invariada la estructura agraria¹³ y sobre la base de las mencionadas innovaciones procuraban aumentar la productividad e ingresos de los pequeños productores.

Este enfoque ha persistido hasta la actualidad aunque el mismo reconoce variantes a lo largo del tiempo: p.ej. desde inicios basados principalmente en la “extensión” y el “crédito” a los pequeños productores, pasando por el fomento a esquemas colectivos o cooperativos, hasta llegar a la actualidad con proyectos que fomentan la producción rural no-agropecuaria, el micro-crédito y la “vinculación con el sector privado”, en aquellos casos en que es factible transformar la producción agropecuaria en agricultura de contrato.

Se estima que alrededor de 300 programas y proyectos de Desarrollo Rural I se han ejecutado en América Latina en los últimos 30 años con un costo global de alrededor de US\$ 900 millones y con gran participación del financiamiento de organismos internacionales. Su cobertura no habría superado los 2 millones de beneficiarios (un escaso 10% de los hogares rurales). Prácticamente ninguno ha sido acompañado por aumentos en la dimensión de las parcelas y, salvo excepciones, los impactos en los ingresos han sido marginales¹⁴.

Frente a estos magros resultados, se asiste, en los últimos diez años, a programas de desarrollo rural que abandonaron el objetivo de lograr unidades productivas rentables y con ingresos superiores a las líneas de ingreso de pobreza para adoptar un enfoque mucho menos ambicioso: como “aliviar la pobreza” en la población que habita el medio rural.¹⁵

El problema conceptual principal para el diseño de políticas efectivas contra la pobreza rural es que los mecanismos de producción

¹³ El “ocaso” de las reformas agrarias coincidió con la aparición de este enfoque el cual, sin dudas, era muy funcional a los intereses creados de los grandes propietarios de tierra.

¹⁴ Ver por ejemplo: (ZOOMERS, 2007); (DONALDSON, 1993); y numerosos estudios de evaluación de impacto en www.worldbank.org y/o en www.ifad.org.

¹⁵ Este cambio se vincula directamente con la aparición progresiva de las “políticas de inclusión ciudadana” en el campo. En especial, la extensión de la seguridad social (jubilaciones) a la población rural en Brasil y otros pocos países. Y además, una creciente aparición de “Programas de Transferencias Condicionadas”. Ver, por ejemplo: (PAL-RIMISP-FAO, 2003).

y reproducción de la pobreza rural, en este momento histórico, no son explicitados acabadamente y las intervenciones propuestas o bien son “no pertinentes” o bien son estrictamente asistencialistas y con poca sustentabilidad.¹⁶

En general, en el diseño de políticas se ignora la enorme importancia de la irrupción del capital por encima de las fronteras nacionales, la aparición y desarrollo de formidables diferencias en la productividad agropecuaria entre las empresas agrarias y la creciente concentración de capital en la transformación y comercio mundial de productos agropecuarios y agroindustriales. La consideración de estos factores ha llevado a algunos autores a formular una “Nueva cuestión agraria” como modelo de interpretación de las actuales estructuras agrarias en el mundo y, sobre todo, como instrumento de prognosis sobre la evolución futura del sector agrario en el mundo y de la pobreza rural concomitante.¹⁷

En estos enfoques, la cuestión de la competitividad de las grandes empresas agrarias respecto a las medianas y pequeñas fincas ya no se circunscribe a ámbitos nacionales: esta competencia se ejerce a nivel mundial, por encima de las fronteras nacionales y afectando a todos los campesinos del mundo. Así, además de los procesos ya mencionados de concentración de la producción y comercio de los principales productos básicos agropecuarios (p.ej. granos, carnes) en pocos países y empresas agrarias, se asiste también a un novedoso proceso de apropiación de tierras en muchos países de menor desarrollo por parte de empresas privadas multinacionales, con los consecuentes procesos de expulsión de pequeños campesinos y creciente presión sobre los recursos natura-

¹⁶ La responsabilidad en la formulación de estos diagnósticos y las políticas asociadas (p.ej. los programas y proyectos de desarrollo rural) es compartida tanto por los organismos internacionales de cooperación técnica y financiamiento como por los gobiernos y buena parte del medio académico. Escapa a este trabajo indagar en profundidad sobre las causas que originan este fenómeno probablemente asociado tanto a enfoques económicos ortodoxos y a estructuras tecnocráticas consolidadas como a la persistencia de intereses creados en nuestras sociedades.

¹⁷ Ver, por ejemplo: (BERNSTEIN, 1996); (MCMICHAEL, 2012; 2004; 1997); (MOORE, 2008).

les. América Latina no está ajena a estos procesos cuyo desarrollo es la causa de la generación y reproducción de la pobreza rural actual¹⁸.

Los diagnósticos continúan siendo anacrónicos: p.ej. la pobreza rural es la consecuencia de la baja productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas y su superación pasa por la provisión de “conocimiento técnico”. La posibilidad de incrementar la superficie de las explotaciones (i.e. Reforma Agraria) no es tomada en cuenta en este enfoque.

La consecuencia de este diagnóstico es la insistencia en programas de desarrollo rural basados en el incremento de la productividad de pequeñas explotaciones, las cuales, en este momento histórico, no pueden competir (aún adoptando tecnologías “de punta”).

Los diagnósticos continúan siendo incompletos: p.ej. se ignora la profundización del proceso de proletarización rural y sus características.

Por ende, no se diseñan políticas de protección de los derechos de los trabajadores rurales que, salvo excepciones, carecen de contratos formales, registran largos períodos de desempleo a lo largo del año y carecen de normativas que aseguren salarios mínimos y protección previsional y de salud.

Los diagnósticos continúan siendo voluntaristas: p.ej. se confunden rasgos de pauperización y estrategias de supervivencia causadas por la crisis estructural de la pequeña producción agropecuaria con “oportunidades” de diversificación productiva rural no agropecuaria.

La consecuencia es el diseño de programas para fomentar microempresas rurales no agropecuarias con alta vulnerabilidad ante la competencia, con escasísima rentabilidad e ingresos netos por debajo de la línea de pobreza.

Los diagnósticos continúan siendo “sesgados”: p.ej. ignorando procesos estructurales como la migración a las ciudades en condiciones que “transforman” la pobreza rural en pobreza urbana.

Por ende, los recursos son asignados para “fijar la gente en el campo” y poco o nada se asigna para preparar a los jóvenes migrantes a incorporarse a los mercados urbanos con mayores calificaciones.¹⁹

¹⁸ Pobreza cuya explicación no puede ya circunscribirse a la mera escasez de tierra o de conocimientos tecnológicos.

¹⁹ No se han detectado programas ni políticas de capacitación técnica de los pobladores rurales para que entren en los mercados laborales urbanos con

La persistencia en la adopción de estos enfoques sin duda colabora activamente para explicar la persistencia de los fenómenos de pobreza rural en América Latina.

3.1 EL DESARROLLO TECNOLÓGICO CONCENTRADO: crisis terminal de la pequeña producción agropecuaria

¿Qué explicaría el fracaso casi generalizado de los Programas de Desarrollo Rural basados en el incremento de la productividad agropecuaria de los pequeños productores?

Más allá de numerosas variables vinculadas al deficiente diseño y/o la implementación de los proyectos y a la persistencia de relaciones asimétricas entre los productores y los canales de comercialización, profundas transformaciones tecnológicas en la producción agropecuaria de las Grandes Empresas Agrarias (GEAs) generaron condiciones que quitaron progresivamente competitividad a la pequeña producción agropecuaria. En efecto, en los últimos cuarenta años, se asistió a una revolución tecnológica formidable ligada estrechamente a la aparición y profundización de “economías de escala” en la agricultura. Las semillas mejoradas y genéticamente modificadas (p.ej. “revolución verde”), unidas a la aparición de herbicidas selectivos fueron de la mano de la incorporación de equipamiento y maquinarias aptas para trabajar grandes superficies en todas las fases de las labores (p.ej. preparación del suelo, siembra, cultivo, cosecha y almacenamiento). Como resultado, la productividad de las grandes empresas agrarias (GEA) se incrementó a un ritmo mucho mayor que la de los pequeños productores. Medida por los rendimientos por unidad de superficie, medida por la productividad por hombre ocupado y medida por el costo unitario de producción, la gran empresa agrícola muestra, en las últimas décadas, diferencias que alcanzan entre 15 y 20 veces más que los resultados obtenidos por las mejores y más tecnificadas pequeñas parcelas. Muy pocas pequeñas fincas producen a costos inferiores a los precios de mercado de los principales productos agropecuarios.

La oferta global de alimentos es generada casi en su totalidad por grandes empresas agropecuarias y el precio de estos alimentos queda

mayores capacidades. Se trata de que entren al mercado laboral urbano “electricistas y no peones de zanja”; “enfermeras y no empleadas domésticas”.

alineado a los costos de producción de las GEA. Los pequeños productores, en síntesis, quedan “fuera” del mercado por no poder competir con sus costos. Su producción, cuando subsiste, es para autoconsumo o para el consumo de poblaciones aisladas dónde no llegan los productos generados en las GEA. Lo que surge claramente de lo anterior es que no existe viabilidad para superar la pobreza rural mediante la pequeña producción agropecuaria en América Latina. Por supuesto, todavía existen (y seguirán existiendo por bastante tiempo), escalas de producción intermedias con rentabilidades positivas y con niveles de ingresos netos por encima de las líneas de ingreso de pobreza. Esta “clase media agraria” seguirá contribuyendo a la oferta global de alimentos por mucho tiempo y mostrando, además, cuales son las escalas mínimas de superficie y capital para asegurar ingresos decentes a los productores.

Por cierto, estas escalas mínimas deberían ser, eventualmente, aquellas superficies mínimas a asignar en casos de procesos de reestructuración parcelaria y/o reforma agraria en el futuro.

4 ¿QUÉ HACER?

Es necesario reorientar la formulación de los diagnósticos y consecuentemente, aplicar “terapias” más efectivas y eficientes. Buena parte de los recursos actualmente asignados a programas de desarrollo rural ineficaces y “políticas paliativas” de la pobreza rural podrían usarse mucho mejor y generar cambios sustentables.

En particular, es necesaria una revisión y mejoramiento sustancial de los diseños de políticas y proyectos de desarrollo rural. Se requiere un nuevo consenso intelectual, teórico y técnico en todos los involucrados en iniciativas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza rural.

Buena parte de los “errores” y de la ineficacia relevada en centenares de proyectos de desarrollo rural tiene su origen en diferentes enfoques teóricos y técnicos sobre las causas de este fenómeno. Estos incluyen desde visiones candorosas sobre las bondades de la innovación tecnológica en la agricultura, pasando por identificaciones erróneas de las características socio-productivas de los “beneficiarios”, falta de reconocimiento de las variables de contexto, etc. Esta situación debe cambiar tanto entre los responsables político- técnicos de los países como en buena parte de las tecnocracias de los organismos internacionales.

De lo contrario, se seguirán desperdiciando escasos recursos y la pobreza rural persistirá sin mayores cambios. En buena medida, los errores detectados están originados en la falta de adopción de marcos teóricos adecuados para la comprensión de los procesos de pauperización y reproducción de la pobreza rural en particular y, del desarrollo agrario en general.²⁰ En buena medida, también, se enmarcan en concepciones asistencialistas frente a la pobreza y en el abandono de propuestas de reforma estructural que acaben con sus causas.

El Desarrollo Humano como estrategia para el diseño de políticas más efectivas contra la pobreza rural aparece como un elemento ordenador en la revisión de estos instrumentos, a saber:

Las dos primeras dimensiones del Desarrollo Humano son la Salud y la Educación. Ya se ha visto que los indicadores correspondientes a estas dos dimensiones son mucho más deficitarios en el medio rural que en el urbano, en la mayor parte de los países.

Ambas dimensiones son pre-requisitos básicos para poder disfrutar del potencial productivo y creativo de cada ser humano. Sin embargo, la asignación de recursos en políticas, programas y proyectos para estos fines sigue siendo marginal.

Esto se puede cambiar. Es un problema de cambio en las prioridades para la asignación de recursos (p.ej. nacionales e internacionales). Además, es indudable que su mejoramiento o solución genera efectos positivos sobre los demás objetivos del desarrollo rural (p.ej. mayores niveles de alfabetización y educación aseguran mejor y más rápida captación de los servicios de extensión; mejores condiciones de salud en la población rural, aseguran mayor productividad de la población y efectos económicos positivos, etc.). Por ende, se propone:

- Incrementar el número de programas y proyectos (y la inversión concomitante) dirigidos a mejorar las condiciones de salud (preventiva y curativa) y de educación (primaria y técnica) en la población rural de los países. Establecer metas quinquenales por país con un compromiso explícito de los organismos internacionales de financiamiento de colaborar para su cumplimiento.
- Incorporar componentes en los programas y proyectos de desarrollo rural financiados por las IFIs dirigidos a atacar los problemas de salud y educación.

²⁰ Ver, por ejemplo: (KAUTSKY, 1903); (DRIVEN, 2007); (CHAYANOV, 1966).

- En su defecto, estipular como condiciones mínimas de implementación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario con financiamiento internacional, el cumplimiento de dotaciones mínimas de infraestructura y servicios de salud y educación para las poblaciones rurales involucradas.²¹
- En aquéllas áreas de proyectos en las cuales se diagnostique la existencia de fuertes procesos migratorios (temporales o permanentes) a las ciudades²², asegurar la inclusión de componentes de educación técnica que permitan a los emigrantes ingresar con mejores calificaciones a los mercados urbanos de trabajo (p.ej. mejor electricistas que peones de obra; mejor enfermeras que empleadas domésticas, etc.).

Las anteriores propuestas son relativamente simples de implementar y con costos acotados: sin duda incrementarán los costos totales de muchos proyectos de desarrollo rural pero los beneficios a obtenerse claramente sobre-compensarán estos costos adicionales. Claramente no son la “solución” a la pobreza rural, pero indudablemente contribuirán significativamente a paliar algunos de los peores aspectos que la caracterizan.

La “tercera dimensión” del Desarrollo Humano es la de del “estándar de vida” o, en rigor, el nivel de ingresos reales.

Sin duda, éste es el problema más difícil de resolver en forma sostenible y en el marco del desarrollo económico y agrario de los distintos países. No obstante, la revisión de la situación actual, previamente realizada, da algunas pautas para mejorar la eficacia en la asignación de los recursos dirigidos a combatir la pobreza rural. Los lineamientos propuestos se ordenan en dos grupos: (a) a nivel contextual; (b) a nivel de los programas y proyectos.

²¹ Pese a avances en estos aspectos, en la última década, es mucho lo que falta. La incorporación de innovaciones educativas (escuelas con residencia temporal, educación a distancia, etc.) adecuadas al medio rural es un aspecto todavía pendiente. Igualmente, innovaciones en materia de salud preventiva y curativa (p.ej. los médicos rurales cubanos en Venezuela) deberían expandirse para obtener impactos mucho más positivos.

²² Caso típico: las poblaciones rurales de los estados del Nordeste brasileño con migraciones estacionales a urbes como San Pablo.

4.1 POLÍTICAS A NIVEL CONTEXTUAL

Se trata de enumerar, en forma no exhaustiva, un conjunto de políticas económicas que enmarcan los proyectos y programas dirigidos a combatir la pobreza rural. Sin modificaciones en estas variables de contexto, es altamente difícil que se puedan lograr espacios de desarrollo sostenible para los pequeños productores y los trabajadores rurales.

- *Defensa de consumos locales y por ende, de producciones locales.* La historia muestra que, con la excepción de los sistemas agrarios más productivos del mundo, los únicos lugares en los cuales se ha solucionado el problema de la pobreza rural son aquéllos que han adoptado medidas proteccionistas para los mercados de alimentos. El mismo concepto debería ser aplicado y replicado en muchos países de menor desarrollo relativo y en los cuales las pautas de consumo de alimentos incluyen productos tradicionales y que no son objeto de las mayores corrientes de comercio agropecuario internacional. Los ejemplos son múltiples: desde los maíces blancos de los países andinos, pasando por los tubérculos y raíces africanas (p.ej. ñame, camote, mandioca, etc.) hasta el consumo de carne de camélidos sudamericanos. etc. De lo que se trata es de “proteger” consumos tradicionales locales para brindar mercados más seguros y más amplios a los pequeños productores locales: políticas de promoción de estos alimentos deberían combinarse con restricciones explícitas a la publicidad del consumo de productos exóticos (contrariando seguramente poderosos intereses de multinacionales comercializadores de alimentos) y al fomento de formas de organización de los pequeños productores locales para evitar procesos de concentración de la producción y/o comercialización de los alimentos locales. Los organismos internacionales (IFIs y agencias de cooperación técnica) deberían apoyar estas políticas y programas, y resistir a las presiones de los intereses que hegemonizan la producción y comercio mundial de alimentos.
- *Proteccionismo selectivo de productos agropecuarios en países de menor desarrollo relativo.* Hay muchos países que pueden producir granos y productos lácteos con aceptables niveles de eficiencia aunque a costos mayores que los obtenibles en el mercado mundial. En estos casos, si estas producciones involucran a pequeños pro-

ductores agropecuarios, es totalmente justificable el establecimiento de medidas de protección comercial para evitar su desaparición (y probable pauperización) por causa de la competencia internacional (p.ej. recordar los argumentos permanentes de la Unión Europea, al respecto). Los últimos veinte años muestran varios casos en los cuales la adopción de las “recetas” de libre comercio generaron graves problemas productivos y sociales (p.ej. el caso de los productores de cebada cervecera en las mesetas colombianas) y también muestran casos sensatos de proteccionismo agrícola selectivo en los cuales los precios más elevados a pagar por parte de los consumidores urbanos fueron asimilados sin mayores problemas (p.ej. el caso de Chile con su protección a la producción de trigo y de productos lácteos). Los países y las IFIs deben considerar estas medidas en su “justa medida” sin convertirse (como ha ocurrido en las últimas décadas) en adalides del libre-comercio irrestricto.

- *Protección a los trabajadores rurales asalariados.* La legislación laboral de muchos países todavía es incompleta y no protege los intereses de los trabajadores asalariados en el medio rural. En aquellos países donde existe una legislación la misma es incompleta y, sobre todo, el control de su aplicación es muy deficiente. Las políticas públicas deben apuntar, al menos, a fomentar y proteger la sindicalización de los trabajadores rurales, a establecer salarios mínimos decentes, a reconocer las características temporales de los empleos rurales y a adecuar la legislación previsional a estas características y a establecer adecuados controles gubernamentales para asegurar el cumplimiento de las normativas existentes. Solo así se podrá lograr reducir la incidencia de la pobreza rural entre estos grupos de trabajadores.

4.2 A NIVEL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Desarrollo Rural y Reforma Agraria en forma conjunta y combinada. Es indudable que el enfoque de los “proyectos de desarrollo rural” sin acceso significativo al recurso tierra es claramente insuficiente para solucionar los problemas de ingresos suficientes de muchos pequeños productores y campesinos. Y es también claro que el acceso a la propiedad de parcelas, producto de procesos de redistribución de la tierra,

por sí solo no asegura la superación de las condiciones de pobreza rural sino es acompañado por un conjunto integral de medidas de política de desarrollo agrícola y rural. En aquéllos países en los cuales existe disponibilidad de tierras y caracterizados por grandes desigualdades en la distribución, la reforma agraria con políticas de desarrollo rural integral combinadas sería la alternativa: muchos de estos casos se encuentran en América Latina. Por cierto, para aquellos cultivos extensivos cuya alta productividad está basada en fuertes economías de escala, la solución pasaría por incorporar esquemas cooperativos de explotación de las parcelas medianas y más pequeñas en forma integrada. En aquéllos países dónde predominen cultivos en los cuales las medianas y pequeñas explotaciones mantienen tienen ventajas de productividad, *las reformas agrarias deberán dotar de parcelas con una dimensión suficiente para garantizar niveles de ingresos decentes*: probablemente, esto requeriría no sólo la expropiación de latifundios sino también la consolidación parcelaria de minifundios (p.ej. tanto pre-existentes como generados por “reformas agrarias” mal diseñadas). Si bien la “Unidad Económica” de los años 1960s actualmente sería mucho mayor en buena parte de las economías agrarias de la región, existen muchas situaciones en las cuales sería viable la construcción de estructuras agrarias de “farmers” con viabilidad económica y sustentabilidad. En varios países (p.ej. Bolivia, Paraguay, Perú, Colombia, Brasil) existen tierras públicas u ocupadas por ganadería extensiva que podrían ser distribuidas a pobladores rurales (con todos los demás elementos que asegurarían su viabilidad).

Un corolario de estas políticas sería, sin duda, la generación de excedentes adicionales de población rural: las migraciones del campo a la ciudad se mantendrían y persistiría el desafío de asegurar condiciones decentes de vida a las nuevas poblaciones urbanas. Al menos, a sus espaldas quedarían poblaciones rurales sin pobreza.

- *Adecuada formulación de Proyectos de Alivio de la Pobreza Rural.* En los numerosos casos en los cuales la reestructuración parcelaria no sea viable, será necesario continuar con la formulación de proyectos de “alivio a la pobreza rural” los cuales deberán ser concebidos como instrumentos transitorios mientras el proceso de emigración rural-urbana se va desarrollando. Estos proyectos deberían integrar componentes que continúen y aumenten la provisión de servicios de

educación y salud en el medio rural, intentar incrementar la productividad de alimentos (al estilo tradicional de muchos proyectos DRI) principalmente dirigidos al autoconsumo, procurar la capacitación para diversificar actividades productivas no agrícolas en el medio rural e incrementar la capacitación técnica “para emigrar”.

- *Asistencia efectiva a los remanentes de economías primitivas y de auto-subsistencia.* A pesar de la enorme difusión del capital y las relaciones mercantiles en el agro mundial, es posible aún encontrar comunidades rurales aisladas y dedicadas a la producción (y recolección) para la auto subsistencia. Estos casos se encuentran en todos los continentes. En un delicado equilibrio para respetar sus rasgos culturales, el imperativo del desarrollo humano obliga a atender, al menos, los aspectos relacionados a las dimensiones de salud y educación (intentando equilibrarlos con las prácticas tradicionales) y, cuidadosamente, intentar aumentar la productividad física de alimentos mediante la introducción de mejores prácticas y cultivos. Los proyectos dirigidos a este tipo de casos deberán tener diseños y características de implementación extremadamente cuidadosa y respetuosa del acervo cultural de estas comunidades.

Finalmente, las situaciones son heterogéneas. Si bien el gran proceso de descampesinización afecta a todos los países, los grados son diferentes, la dotación de recursos también y las oportunidades de construcción de sociedades agrarias más equitativas en la propiedad de la tierra y los recursos se diferencian. Las soluciones, entonces, deben encontrarse a nivel nacional.

Se espera que haya quedado claro que el “problema de la pobreza rural” no es independiente del problema de la pobreza urbana. La primera alimenta a la segunda y es en el incremento de la productividad y los ingresos de los trabajadores urbanos donde está la clave para morigerar la transformación de campesinos pobres en marginales urbanos.

Mientras tanto, las políticas de inclusión social (tanto en el campo como en la ciudad) serán, sin duda, elementos fundamentales para garantizar el desarrollo humano: su financiamiento sólo puede estar asegurado por transferencias de ingresos de los sectores más ricos de nuestras sociedades. El logro de estas transferencias es el elemento cla-

ve para asegurar su sostenibilidad en el tiempo que sea necesario. Este es el desafío por enfrentar en el siglo XXI.

De hecho, el primer objetivo incluido en los ODS de las Naciones Unidas para el año 2030 es el de “Eliminar la pobreza”. Su consecución se hará muy dificultosa si no se adoptan mejores enfoques para el combate a la pobreza rural.

REFERENCIAS

- BERNSTEIN, Henry. Agrarian questions then and now. *The Journal of peasant studies*, v. 24, n. 1-2, p. 22-59, 1996.
- BORRAS JR, S.; KAY, C.; AKRAM-LODHI, A. H. Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues. *Land, poverty and livelihoods in an era of globalization*, p. 1-40, 2007.
- CHAYANOV, Alexander V. Peasant farm organization. En: SIVAKUMAR, S. S. *et al.* San Francisco Chandler. *The theory of peasant economy*, p. 29-278, 1966.
- CHIRINOS-ALMANZA, Alfonso. La reforma agraria peruana. *Nueva Sociedad*, v. 21, p. 47-64, 1975.
- DE JANVRY, Alain. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.
- DIRVEN, M. *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. CEPAL, 2007.
- DONALDSON, Graham et al. Experience with World Bank funded rural development. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, v. 61, n. 2, 1993.
- EL SALVADOR, P. N. U. D. Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003. *Desafíos y opciones en tiempos de la globalización*. 2003.
- FAO. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 2013.
- FRANKEMA, Ewout. The colonial origins of inequality: The Causes and Consequences of Land Distribution. *Growth and Development Centre, University of Groningen*, 2006.
- GARCÍA, Antonio. *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina: de los asentamientos coloniales al capitalismo dependiente*. 1981.
- GUANZIROLI, Carlos E. La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil. *Land Reform*, v. 1, p. 37-52, 1998.
- HENRÍQUEZ, M.; ELIANA, M. Reforma agraria en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, v. 14, p. 61-65, 1987.

- KAUTSKY, CarlosUnamuno *et al.* **La cuestión agraria**: [die agrarfrage]. 1903.
- LATINA, C. E. P. A.; CARIBE, E. O. **Panorama Social de América Latina**. Santiago do Chile: *Cepal*, 2006.
- LEHMANN, David. The death of land reform: a polemic. **World Development**, v. 6, n. 3, p. 339-345, 1978.
- CARTAGENA, A. M. La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario, **Cuadernos de Economía**, v. 23, n. 31, Bogotá, 1999.
- _____. La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario. **Cuadernos de Economía**, v. 18, n. 31, p. 237-279, 1999.
- MALDONADO-LINCE, G. La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia. **Nueva sociedad**, n. 41, p. 3-4, 1979.
- MCMICHAEL, P. **Settlers and the agrarian question: Capitalism in Colonial Australia**. Cambridge University Press, 2004.
- _____. Reframing development: global peasant movements and the new agrarian question. **Revista Nera**, n. 10, p. 57-71, 2012.
- _____. Rethinking globalization: The agrarian question revisited. **Review of International Political Economy**, v. 4, n. 4, p. 630-662, 1997.
- MOLINA, A. P. La Cuestión Agraria Después de la Reforma Agraria de 1969-1975. **Pensamiento Crítico**, v. 4, p. 129-153, 2005.
- MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. El desarrollo rural contra la reforma agraria: propuestas para el medio rural brasileño en conflicto (1995-2005). **Revista Conciencia Social, Córdoba**, n. 9, p. 74-86.
- MOORE, J. W. Ecological crises and the agrarian question in world-historical perspective. **Monthly review**, v. 60, n. 6, p. 54, 2008.
- MUNDIAL, Banco et al. Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo. **Banco Mundial**, Washington, 2007.
- OSZLAK, Oscar. Agrarian Reform in Latin America: A Political Approach. **International Review of Community Development**, 1971.
- PAL-RIMISP-FAO, C. E. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. **Seminarios y conferencias**, n. 27, 2003.
- PNUD, INDH. Colombia rural. **Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá**, 2011.
- _____. **Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2010**, México: Producción Creativa, 2012.
- _____. República Dominicana. **Mapa de Desarrollo Humano de la República Dominicana**, 2013.
- _____. **Desarrollo Humano en Chile Rural**. 2008.

_____. Guatemala: El Rostro Rural de Desarrollo Humano, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999*. 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Índice de desarrollo humano en los municipios de Bolivia: Una publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2004.

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. New evidence on the urbanization of global poverty. *Population and Development Review*, v. 33, n. 4, p. 667-701, 2007.

ROSSET, P. Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad alimentaria. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma-2001*, 2001.

VEIGA, JE de. Poverty alleviation through access to land: the experience of the Brazilian agrarian reform process. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, v. 2, 2003.

WARMAN, A. La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. *Reforma agraria: Colonización y cooperativas [Italia]*, v. 2, p. 85-94, 2003.

ZOOMERS, A. Three decades of rural development projects in Asia, Latin America, and Africa: Learning from successes and failures. *International Development Planning Review*, v. 27, n. 3, p. 271-296, 2005.

