

Una estrategia de desarrollo rural para combatir la pobreza en América Latina

Alain de Janvry, Robin Marsh, David Runsten,
Elisabeth Sadoulet, Carol Zabin*

Desde los primeros años de la década de los ochenta, los países de América Latina entraron a una profunda crisis económica que puso fin a 30 años de crecimiento sostenido y cuyos costos económicos y sociales han sido inmensos. El peso de la deuda externa que sigue agobiando a estas naciones, el lento crecimiento de la economía mundial, la depresión de los mercados agrícolas y el creciente proteccionismo industrial en los países más desarrollados no permiten vislumbrar aún la salida de esta crisis. Sin embargo, los ajustes en la política económica, en gran medida forzados por la situación descrita, han creado nuevas oportunidades para definir un programa eficaz de desarrollo agrícola y rural.

En este trabajo se sostiene que la agricultura puede realmente desempeñar un papel preponderante para restablecer el crecimiento de las economías latinoamericanas, y que ello puede ofrecer el marco para poner en marcha una nueva generación de programas de desarrollo rural viables que pueden ayudar a reducir de manera significativa la pobreza en el campo.

Las políticas de ajuste del sector externo a causa de la crisis han forzado la reducción del elevado proteccionismo industrial establecido durante la etapa de sustitución de importaciones. En éstas también se ha puesto fin a la fase de la llamada "enfermedad holandesa" (*Dutch disease*), inducida por la deuda y el auge petrolero. En dicha fase la depreciación de la tasa de cambio real abarató las importaciones de alimentos, creando términos de intercambio muy desfavorables para el sector agrícola. A partir de los años ochenta casi todos los países establecieron programas de estabilización, liberación y ajuste estructural con base en los mismos principios generales, aunque su ejecución ha tomado una gran variedad de formas y grados de intensidad. Mientras las limitaciones de divisas y la austeridad presupuestaria han sido, en

algunos casos, contrarias a la inversión en la agricultura (descenso en las importaciones de agroquímicos y bienes de capital y restricciones del crédito institucional), la redefinición de la tasa de cambio real ha abierto la posibilidad de proporcionar incentivos a la agricultura a partir de precios positivos. En efecto, es posible observar que desde 1980 el sector agrícola se ha convertido relativamente en el más dinámico de las economías de casi todos los países de la región.

Aunque las nuevas políticas crean las condiciones propicias para la dinamización de la agricultura productora principalmente de bienes comercializables, hay sin embargo un conjunto de dificultades que deben superarse:

- Las políticas de estabilización económica no deben afectar las importaciones de bienes de producción agrícolas, en especial las que permiten un aprovechamiento más intensivo de la tierra. La austeridad fiscal no debe restringir el acceso de los agricultores al crédito.

- La disminución del gasto público debe compensarse con medidas que reduzcan el costo del manejo de los programas y bienes públicos, de tal manera que el ajuste no se haga a costa del sector agrícola, como suele ocurrir.

- La caída de los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional puede resultar mayor que el alza de las tasas de cambio, lo que provocaría un deterioro de los términos de intercambio para el sector agrícola. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región las devaluaciones masivas del tipo de cambio han compensado la reducción de los precios internacionales y la inflación. En los países importadores netos de cereales, los bajos precios internacionales se pueden aprovechar para crear, mediante un impuesto a la importación, un fondo que permita al sector público financiar inversiones agrícolas para sustituir importaciones y proteger los términos de intercambio nacionales.

El ajuste de los términos de intercambio de la agricultura permite redefinir el desarrollo rural y pasar de un conjunto de pro-

* Se reproduce, con algunos cambios editoriales, el capítulo 10 de *Investment Strategies to Combat Rural Poverty: Proposal for Latin America*, Working Paper 459, Giannini Foundation of Agricultural Economics, Universidad de California en Berkeley, 1989 (multicopiada).

gramas de combate de la pobreza y de compensación social a una estrategia de proyectos "viables" con tasas positivas de rendimiento social. Para ello se requiere, por una parte, remover las limitaciones históricas de la agricultura campesina, resultantes de la baja inversión estatal en el sector y el acceso restringido del campesinado a los bienes públicos relevantes. Por otra, "internalizar", en el balance social de los proyectos de desarrollo rural, los efectos externos que éstos crean desde el punto de vista social y ecológico.

Es ilusorio pensar que la pobreza rural se puede combatir mediante la única solución de convertir los proyectos rurales de bienestar social en proyectos de desarrollo rural "viables", con tasas positivas de rendimiento social. Siempre es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de atender las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población (ancianos, niños abandonados, incapacitados y en general la población no empleable).

La pobreza rural se encuentra socialmente muy diferenciada y su dinámica es específica para cada grupo. Su principal determinante estructural es el acceso a los medios productivos. La crisis económica ha afectado a los pobres del campo de manera muy selectiva, pues mientras algunas unidades familiares ocasionalmente se han beneficiado con los ajustes en los términos de intercambio, otras unidades subfamiliares y familias rurales sin tierra han resentido seriamente el incremento en los precios de los alimentos y la disminución de las oportunidades de empleo.

La pobreza rural se sigue extendiendo vertiginosamente en América Latina. Aun cuando la fuerza laboral agrícola ha disminuido relativamente en todos los países de la región, el campesinado se ha incrementado rápidamente en términos absolutos y relativos. En gran medida éste es un sector de refugio de fuerza de trabajo excedentaria, por lo que su tamaño tiende a variar cíclicamente, de acuerdo con la tasa de crecimiento económico. Esto último implica la necesidad de promover actividades no agrícolas en las áreas rurales, pero vinculadas con la agricultura. En todos los países latinoamericanos aún se requiere en gran medida descentralizar la actividad económica.

Aunque durante las últimas décadas el campesinado ha perdido una parte significativa de su participación en el mercado, aún es un importante proveedor de alimentos y productos de exportación. Con términos de intercambio favorables para sus cultivos, el campesinado puede tener un papel importante en su abastecimiento.

La naturaleza diferenciada de la pobreza rural implica que no puede haber un único tipo de intervención para el desarrollo del sector y que con él se pretenda incidir eficazmente en todos los tipos de pobreza rural. Es necesario partir de mapas de pobreza rural para identificar los proyectos de desarrollo que puedan atacar los diversos factores que la causan de acuerdo con los distintos grupos sociales en el campo. Puesto que la pobreza rural es diferenciada, los proyectos para combatirla deben tener un carácter participativo y descentralizado, y concebirse como procesos de aprendizaje. A continuación se describen seis tipos de acciones de desarrollo, de los cuales cinco son "viables" y uno se refiere al bienestar social:

1) Proyectos de desarrollo rural con orientación agrícola para unidades subfamiliares del estrato superior y unidades familiares.

2) Proyectos de desarrollo rural que tienen como foco de intervención al conjunto familiar para unidades subfamiliares del estrato inferior.

3) Acceso a medios productivos para unidades subfamiliares y para campesinos sin tierra, por medio de acciones de reforma agraria y colonización.

4) Creación de empleo y racionalización del mercado de trabajo.

5) Promoción del empleo en actividades no agrícolas, relacionadas con la agricultura por medio de eslabonamientos de la demanda inicial, intermedia y final, y localizadas en áreas rurales.

6) Programas de bienestar social para los sectores no empleables de la población y otras categorías sociales vulnerables.

Los nuevos estudios agrarios han demostrado que las acciones de desarrollo rural que no se basan en la comprensión de la compleja y múltiple racionalidad de las relaciones sociales pueden conducir más bien a empeorar las condiciones de vida de las partes involucradas.

Si se toma en cuenta que el conocimiento de las relaciones sociales es siempre imperfecto, pues no existe una teoría establecida sobre el desarrollo rural, y que las soluciones tienen que concebirse para una población diferenciada, es claro que en la concepción del proyecto hay que incorporar un proceso permanente de aprendizaje. Asimismo, que se inicie de manera progresiva, con acciones en pequeña escala que puedan validarse. Por otra parte, se tiene que lograr la participación de las familias involucradas y asegurar que el apoyo al proyecto sea por un largo plazo.

La continuidad y el fortalecimiento de los programas de desarrollo rural están entre los problemas fundamentales a que se enfrentan este tipo de acciones; por ello resulta clave contar con inversiones en capital humano, acceso a medios productivos, un marco de política macroeconómica y sectorial que haga de la agricultura un sector económicamente rentable, modelos de desarrollo participativo, e incorporación social de la población objetivo, de tal manera que ésta pueda tener acceso al Estado en su propio beneficio.

Sostener los proyectos de desarrollo rural durante un lapso prolongado ha sido una de sus mayores dificultades. Con base en la experiencia de varios programas se pueden mencionar las siguientes nueve recomendaciones:

1) La más importante condición para el éxito de una estrategia de desarrollo rural socialmente viable es una política macroeconómica y sectorial favorable para la agricultura. En este particular, resulta clave, *i)* eliminar las distorsiones económicas que afectan la agricultura y que se asocian a tasas de cambio sobrevaluadas, industrialización mediante la sustitución de importaciones y depreciaciones de la tasa de cambio real transitoriamente creadas por la "enfermedad holandesa"; *ii)* aumentar la inversión pública en la agricultura. La formulación de la política social (desarrollo rural) se debe asociar de manera congruente a la política económica. Las autoridades responsables del desarrollo rural deben involucrarse en la concepción de las políticas macroeconómicas y sectoriales y sus dependencias deben contar, por tanto, con economistas de alto nivel.

2) El desarrollo agrícola exitoso es necesario pero no suficiente para el desarrollo rural. Es necesario eliminar los históricos sesgos anticampesinos en relación con el acceso a mercados, instituciones (crédito formal), bienes y servicios públicos (tecnología, infraestructura, información y educación).

3) Un requisito fundamental para lograr el éxito del desarrollo rural orientado a la finca es el acceso adecuado a los activos productivos. Por tal razón, la reforma agraria redistributiva se mantiene como una precondición para el desarrollo rural. Debe impulsarse siempre que se haga un uso extensivo de la tierra y exista la voluntad política de hacerlo. La colonización de las tierras bajas tropicales debe controlarse cuidadosamente para evitar daños ecológicos y conflictos étnicos.

4) La oportunidad para emprender proyectos de desarrollo rural socialmente viables puede ampliarse mucho con una internalización apropiada del eslabonamiento productivo y de las externalidades ecológicas y de bienestar. Esto requiere concebir un sistema óptimo de impuestos y subsidios, para que las recomendaciones del programa sean de beneficio privado, particularmente las que involucran costosas inversiones de conservación (reforestación y técnicas para preservar los suelos). Aun después de que esto se haya hecho, se mantendrá una franja de pobreza rural que no podrá incorporarse al desarrollo rural socialmente viable, así que será necesario impulsar proyectos asistenciales.

5) Debido a que la pobreza rural se encuentra socialmente muy diferenciada, el costo social del ajuste de la actual crisis económica se distribuye también de manera muy desigual entre la población. Así como se dispone de los mapas estáticos de pobreza social de muchos países, en lo que se refiere a la distribución de los costos sociales de la crisis, en cambio, aún hay un amplio desconocimiento. Debido a esto será necesario recolectar información en las unidades domésticas durante un tiempo, para establecer programas que permitan proteger las fuentes de ingresos de los pobres rurales y aplicar programas transitorios de bienestar, tales como subsidios de alimentos con destinatarios específicos y transferencia de ingresos directos para compensar a las familias afectadas.

6) Es claro que en la actualidad no existe una solución para la pobreza rural en América Latina que provenga sólo de la agricultura. Es importante, por esta razón, redefinir el desarrollo rural dentro del *ámbito regional* y buscar fuentes de ingreso en actividades no agrícolas en las áreas rurales.

7) La heterogeneidad de la población rural trae consigo la necesidad de definir múltiples enfoques del desarrollo rural dirigidos específicamente a subconjuntos diferenciados de la población del campo. Se identificaron cinco enfoques, cuyos principales componentes son:

a) Desarrollo rural orientado a la unidad agrícola. Consiste en un enfoque de desarrollo rural integral, con una clientela definida de fincas familiares y con prioridades bien establecidas, por ejemplo crédito, riego y comercialización.

b) Desarrollo rural dirigido a la unidad doméstica. Hace hincapié en la multiplicidad de actividades domésticas en las fincas subfamiliares, el papel clave de las mujeres y la inversión en capital humano.

c) Acceso a la tierra. Incluye una reforma agraria redistributi-

va siempre que sea posible y la colonización mínima o cuidadosamente vigilada de las tierras bajas tropicales.

d) Creación de empleo agrícola. Implica el decrecimiento de las políticas sesgadas contra la ocupación en el sector (especialmente las que favorecen la tecnología de capital intensivo y la ganadería extensiva) y un mercado de trabajo rural racionalizado.

e) Desarrollo regional no agrícola. Comprende el otorgamiento de incentivos a las inversiones en microempresas vinculadas a la agricultura y a las industrias orientadas hacia la exportación con base en el principio de la especialización flexible y la subcontratación.

8) Algunos elementos claves para el sostenimiento y la réplica de las iniciativas de desarrollo rural observadas en algunos estudios de caso son:

a) Invertir en capital humano para la emigración desde áreas marginales, con el fin de aumentar la flexibilidad de participación en actividades variadas en áreas mejor dotadas.

b) Invertir en infraestructura, con un orden de prioridad que parta de las regiones con mayores ventajas comparativas potenciales.

c) Apoyar al surgimiento de organizaciones campesinas e incentivos a la participación. El papel de las organizaciones no es sólo elevar la eficiencia interna de los programas, sino también permitir la incorporación social de las comunidades beneficiarias a fin de que puedan plantear demandas al Estado en beneficio propio.

d) Proyectos de desarrollo rural descentralizados desde el punto de vista administrativo (lo que requiere entrenamiento en sistemas de administración y seguimiento) y financiero. Ello permitirá a los proyectos o regiones mayores posibilidades de movilizar recursos propios por medio de la descentralización fiscal.

e) Los proyectos de seguimiento y evaluación deben concebirse como un proceso de aprendizaje, según el cual la información se recoge sistemáticamente y se extraen lecciones a partir de los éxitos y los fracasos.

f) Las tasas reales de interés en los sistemas de crédito rural deben ser positivas para no provocar la descapitalización rápida de las instituciones de financiamiento y para no inducir al desarrollo de actividades que sólo buscan una renta.

9) La combinación de nuevos movimientos y procesos de re-democratización debe conducir a redefinir el desarrollo rural como un contrato social entre el Estado y las organizaciones de base, con el que se favorezca una división del trabajo que considere las ventajas comparativas de estas dos instituciones. El Estado debe manejar un contexto macroeconómico y de política social favorable al desarrollo rural, así como una entrega no sesgada de bienes y servicios públicos. Esto debe realizarse como parte de programas nacionales, en contraste con los proyectos locales. Las organizaciones no gubernamentales y las de base deben tener acceso a los recursos públicos y sus iniciativas han de coordinarse entre ellas mismas y con los programas públicos. Los programas descentralizados, conducidos por el Estado, deben preservarse únicamente para las áreas en que la mencionada combinación de programas nacionales y organizaciones de base no funciona. □