

GLOBALIZACION Y POBREZA RURAL: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA

Cecilia López Montaña

Washington, Agosto 22 del 2000

I.INTRODUCCIÓN

La globalización, contexto dentro del cual se mueve el mundo de hoy, sorprende permanentemente por la forma como ha influenciado no solo las realidades mundiales, sino las regionales y en particular el acontecer dentro de los países mismos. Así mismo, su clara interrelación con lo económico, que llevó en un principio hasta el extremo de asimilarla con la ortodoxia macroeconómica en vigencia, empieza a ser relevada en importancia por su incidencia en otros campos como la justicia y la cultura.

La pobreza en general y la pobreza rural, en particular, adquiere nuevas dimensiones con la globalización. Lejos de encontrar nuevas soluciones, se profundiza en expresiones más complejas como la exclusión de miles de millones de personas, que se alejan preocupantemente de los niveles de bienestar alcanzados por los sectores cada vez más ricos del planeta. Inequidad y globalización parecen ir de la mano.

Es tan evidente esta situación, que la presión para que la preocupación por las profundas inequidades de la sociedad actual pase del discurso a la acción, se ha intensificado hasta llegar a contaminar a frías instituciones como el Banco Mundial o, más aún, como el Fondo Monetario Internacional. Curiosamente las expresiones más visibles se han dado recientemente en los países industrializados y han sido protagonistas no solo activistas tradicionales sino la juventud de los suburbios norteamericanos, por ejemplo, que disfrutaban de una prosperidad sin antecedentes. De todas formas, las cifras sobre pobreza en el mundo son dramáticas y los procesos de solución absolutamente frustrantes. Basta con mirar los resultados de la Cumbre Social de Copenhague y su reciente evaluación en Chile. (CEPAL,2000). Se puede hablar entonces del regreso del péndulo, para señalar la renovación por la preocupación sobre la pobreza, la inequidad y la distribución, que fue central en los años 70. (Lustig y Ruthanne, 1999).(López M., 1999).

En este nuevo escenario analítico que se vislumbra, no puede quedar de nuevo la pobreza rural desplazada como un tema menor. Como elemento fundamental debe anotarse, la poca capacidad demostrada por las economías urbanas, en las dos últimas décadas, para asimilar la marginalidad, producto de los sostenidos flujos de población que no encuentran oportunidades en el campo. Lo anterior conlleva necesariamente a buscar estrategias para atender la pobreza general, urbana y rural, en su fuente, es decir, en las áreas expulsoras de población, o sea, en las zonas rurales. Una visión de largo plazo pone en tela de juicio el modelo de concentración de pobres rurales en las ciudades, salida fácil en la que se apoyaron muchos analistas para subestimar la importancia de reconocerlo como grave problema de desarrollo.

Su importancia para el manejo sostenible del capital natural y su permanente oferta de servicios ambientales; su contribución actual y futura a los ya inmanejables problemas de marginalidad urbana acentuados por la globalización y, la concentración cada vez mayor en el campo de los más pobres de los pobres, hacen de la pobreza rural un problema en sí que debe ser abordado ineludiblemente.

Sin embargo, para llegar a soluciones definitivas y lograr “graduar pobres”, se requiere una inmensa imaginación y una gran voluntad política. Por sus raíces, su complejidad, y el fracaso de instrumentos técnicos, es necesario dar un gran salto cualitativo en las estrategias para la pobreza rural, donde se mezcle la política y la técnica.

LA POBREZA EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION

La globalización, que es mucho más que un modelo económico, constituye una nueva forma de interacción de las culturas, de los poderes políticos, del conocimiento, de la información, de la tecnología, de la política y la ideología, dinamizados por un nuevo orden de la economía. La revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones han servido de aceleradores de un cambio profundo en la estructura económica mundial

Dentro de este nuevo escenario, se ha afianzado y potenciado el modelo económico más liberal que haya conocido la humanidad. Sobre la base de la integración económica, con una nueva y poderosa institucionalidad global, se han impuesto, o al menos generalizado, el libre mercado, la menor discrecionalidad macroeconómica nacional y la transnacionalización de los capitales financieros, lo cual de alguna manera, ha significado el triunfo del predominio de lo económico sobre cualquier otra consideración.

Más aún, las exigentes condiciones de una estabilidad macroeconómica, la pérdida de discrecionalidad nacional para el manejo de sus economías, las fuertes presiones para la reducción del papel del Estado y la desregularización de la economía, han golpeado fuertemente la capacidad de los gobiernos para ejercer eficazmente intervenciones, fundamentalmente en lo social. De esta forma se han subordinado aún más, las decisiones estratégicas que tienen que ver con la pobreza y la inequidad.

De otra parte se vislumbran oportunidades de orden comercial y financiero aún no valoradas cabalmente. Los flujos de capitales de inversión en las economías emergentes propician nuevas posibilidades para desarrollar mercados laborales con mejores condiciones y la apertura de mercados en los países industrializados; esto permite pensar en opciones de crecimiento de la demanda por productos de exportación en los que se demuestren ventajas competitivas. Sin embargo, estas oportunidades no han mostrado su efecto positivo sobre las condiciones de pobreza en la región, particularmente en las zonas rurales donde se mantiene durante la década de los 90 la cifra inmodificable de cerca de 80 millones de pobres. (CEPAL, 2000).

Los desafíos para el modelo globalizado en cuanto a la atención a la pobreza no son exclusivos de los países pobres.

Los procesos **económicos** y **políticos** de las últimas décadas han transformado en forma radical los estados de bienestar que fueron característicos de una etapa anterior **del** capitalismo. En todas las naciones desarrolladas se viven profundos cambios en los esquemas de responsabilidad pública con respecto al bienestar social, desde Suecia hasta Estados Unidos. La pobreza no resuelta por la dinámica natural del sistema económico presenta una orfandad de estrategias políticas consistentes.

Preocupante realidad para una pobreza dura como la del campo, que aún ante niveles de gasto público del 12% como los alcanzados por América Latina en los 90, no logró modificar sus niveles absolutos ni relativos. (CEPAL, 2000).

LA POBREZA EN UN NUEVO MARCO RURAL

Se empieza a revalorizar lo rural y surge en la literatura una forma interesante de diferenciarlo del sector urbano: el concepto de capital rural, que, además de las otras formas reconocidas de capital, incluye *el capital natural*, definido como aquella parte del medio ambiente capaz de contribuir, directa o indirectamente, a la satisfacción humana.. (Castle, E., 1998).

Una nueva visión sobre las características del desarrollo económico y social rural se ha venido abriendo paso frente a la realidad de nuestros países. Lo rural no es más sinónimo de agrario. A pesar de obedecer a un proceso de mucho tiempo, las políticas y estrategias con que se aborda lo rural en América Latina siguen estando estrechamente ligadas a lo agropecuario, desconociendo la compleja malla de actividades económicas y sociales que se dan en el territorio rural.

El concepto de agricultura ampliada y de enlazamientos productivos, ha dado paso a una visión más compleja de múltiples sectores económicos desarrollándose en los espacios rurales. El territorio es hoy la expresión más clara de ruralidad. En él se construyen tejido social, institucionalidad, cadenas productivas y asentamientos humanos de diversa naturaleza y cultura.(Echeverry, 1998).

Los trabajadores rurales de América Latina dependen menos de la economía de la finca que aquellos de cualquiera otra parte del mundo. La proporción del ingreso “per cápita” total derivado de actividades extra - parcelarias, en sectores agrícolas o no agrícolas, varía entre el 9% y el 59% en la Región. El empleo no agrícola representa más del 50% del empleo rural en América Latina, y está creciendo. (López y Valdés, 1998)

El desarrollo territorial da mejor cuenta de las dinámicas económicas y sociales en estos espacios que la visión agraria. La tradicional dicotomía urbano – rural, es vista como una estructura complementaria y funcionalmente relacionada, que hace que los centros urbanos de regiones rurales jueguen un papel protagónico en la vida y en las estrategias rurales. (Castle, 1998 y

Misión Rural, 1998)

El consenso que se empieza a generar sobre las nuevas dinámicas productivas en el sector rural, no se traduce en coincidencias sobre la mejor manera de abordar la política para el sector. Sin bien se señala la importancia de una política macroeconómica sana, existen dos posiciones extremas: “neutralidad”, o sea igual tratamiento para todos los sectores (Shiff and Valdés, 1998), o una política sectorial activa que responda a las especificidades del sector rural (Ocampo, 1998). Sin embargo, surge una idea importante que considera las políticas rurales como políticas no sectoriales, según lo cual su aproximación debe ser transversal e integral.

No obstante la agricultura no deja de tener un papel central en la definición y naturaleza del mundo rural. A pesar de la pérdida de importancia en términos de producto, tanto en el agregado nacional, como en el mismo espacio rural, la agricultura sigue siendo el sector que determina la ruralidad, debido a su condición de localización de la tierra como factor productivo determinante. La agricultura aporta más en términos de externalidades que en términos de producto. (Echeverry, 1998, Bejarano, 1998).

El reconocimiento de esta estructura compleja e integral de lo rural, ha generado una nueva visión que implicará una nueva política, pero especialmente una renovada preocupación por el papel que este sector o espacio ha de jugar en el modelo de desarrollo. Las políticas públicas no están respondiendo a estas nuevas realidades del sector rural: la mayoría de los recursos públicos, orientados a lo rural, se siguen dirigiendo fundamentalmente a la agricultura y muy pocos al sector no agrícola *rural*. (López y Valdés, 1998).

Ha adquirido importancia la reflexión sobre la posibilidad real y viable de construir una sociedad rural y moderna. Se ha evidenciado que la industria y los servicios no son sectores que encuentren su hábitat exclusivo en lo urbano y se han dado muestras de que el espacio rural ofrece oportunidades reales de contribuir más eficientemente al desarrollo armónico e integral, entendido éste como niveles y perfiles adecuados de crecimiento económico, equidad y justicia social, estabilidad política e institucional y sostenibilidad ambiental.

En cuanto al crecimiento económico, las posibilidades de encadenamientos de valor agregado son evidentes, las cadenas agroalimentarias han mostrado el mayor dinamismo relativo, de todo el conjunto de la economía (IICA, 1997), la urgencia de estrategias macro de carácter redistributivo, apuntan a un incremento importante en la demanda de alimentos, (FAO, 1996). **Adicionalmente**, existen márgenes importantes de aumento de productividad, (IICA, 1997), no sólo en el sector agrícola, sino en el conjunto de sectores de la economía rural y se cuenta con capital humano y social de base para aplicarlos a modelos productivos alternativos a la migración rural – urbana.

Sobre la equidad y la justicia social, se hace evidente que la poca capacidad mostrada por las economías urbanas, en las dos últimas décadas, para asimilar la creciente marginalidad, producto de los sostenidos flujos de población que no encuentran oportunidades en el campo, hace pensar en la necesidad de buscar estrategias para atender la pobreza general (urbana y rural) en su fuente, es decir, en las áreas expulsoras de población, o sea en las zonas rurales.

Una visión de largo plazo pone en tela de juicio el modelo de concentración de pobres rurales en ciudades, lo que los convierte en pobres urbanos, que están presionando sobre la viabilidad del modelo general.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental, lo rural está llamado a jugar un papel central, como lo reconoce la Agenda 21 de Naciones Unidas. La naturaleza del problema de la sostenibilidad se halla íntimamente ligada al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la oferta natural y este vínculo está determinado por las relaciones de ocupación y producción que se hacen en el medio rural. Los costos ambientales y las externalidades de los sistemas productivos rurales son la esencia de una nueva estrategia de desarrollo sostenible.

De esta forma, lo rural no adquiere importancia hoy por factores de concentración de pobreza o temores de desestabilización, sino que adquiere una importancia crítica en la conformación de un nuevo perfil de desarrollo en la mayoría de países de América Latina. Este debe ser el nuevo marco desde el cual se evalúe y analice la pobreza rural. (Consenso de Cartagena, 1998).

CARACTERISTICAS DE LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA

La pobreza rural en América Latina es un fenómeno que reviste una gama amplia de dimensiones y manifestaciones que involucran los elementos básicos de ingreso, estructura social, capital humano, capacidad institucional, organización social y

cultura. Por tanto, sus soluciones no pueden ser tratadas a partir de visiones estrechas, por el contrario requieren estrategias integrales que proporcionen sostenibilidad e impacto a los propósitos de reducción.

En un sentido exclusivamente productivo, los campesinos y trabajadores del campo, aún los más pobres, han demostrado una capacidad de desarrollar articuladamente actividades económicas que determinan su potencialidad de incorporación a los procesos más dinámicos de generación de riqueza y de producción de bienes y servicios rurales. Es éste el elemento esencial de la declaración de su papel económico: mantenerlos como sujetos de actividades productivas, en las cuales residirá su posibilidad de encontrar caminos sostenibles y autónomos de solución de sus carencias.

Esto tiene gran importancia en cuanto a la definición de las líneas de política de las cuales deben ser objeto, ya que refuerza la idea de soluciones de orden productivo, antes que de corte asistencial social.

Sin embargo, es necesario tener en consideración que su propia actividad o potencial productivo está altamente restringido por la baja dotación de activos, hecho que se manifiesta en bajos niveles de escolaridad y de capacitación técnica, productiva y gerencial, tierra insuficiente, escaso capital financiero y limitadas condiciones de entorno físico y comercial. Surge entonces la necesidad de empezar a abordar el tema de la pobreza rural desde la economía política. La organización de las sociedades y la distribución de los activos son decisiones políticas y allí nace la pobreza en el campo.

Esto lleva a concluir que las inversiones que se realicen en la dirección de reforzar la dotación inicial de activos de los pobres rurales pueden garantizar un retorno positivo, ya que el fundamento de su capacidad intrínseca, se ha demostrado. Se refutan así las premisas de inviabilidad con que han sido calificados por políticas eficientistas de corte sectorial.(FIDA, 1998)

La manifestación más grave que debe ser atendida, en esta línea de acción, es la de los bajos ingresos y niveles de remuneración al trabajo rural. Diferentes estudios han demostrado que estos bajos ingresos están altamente relacionados con los déficit crónicos de capital de los pobres. (López y Valdés, 1998). El refuerzo del capital inicial demanda estrategias creativas, audaces y de altos niveles de inversión, a través de inversiones en instrumentos productivos que han mostrado tener efectos perdurables en el mediano y largo plazo.(FIDA, 1999).

Esta visión se contraponen a los enfoques de atención a la pobreza que han considerado a los productores pobres como una categoría más de la pobreza total y que debe ser atendida con subsidios sociales, antes que con instrumentos productivos, lo cual genera soluciones sólo en el muy corto plazo.

FIDA ha encontrado que sólo una pequeña proporción de los pobres rurales de la región no estarían en condiciones de alcanzar soluciones por la vía productiva, y que seguirían siendo objeto de las redes sociales de solidaridad. Nótese que este es uno de los más poderosos soportes de una estrategia incluyente de una política de refuerzo de la economía rural.

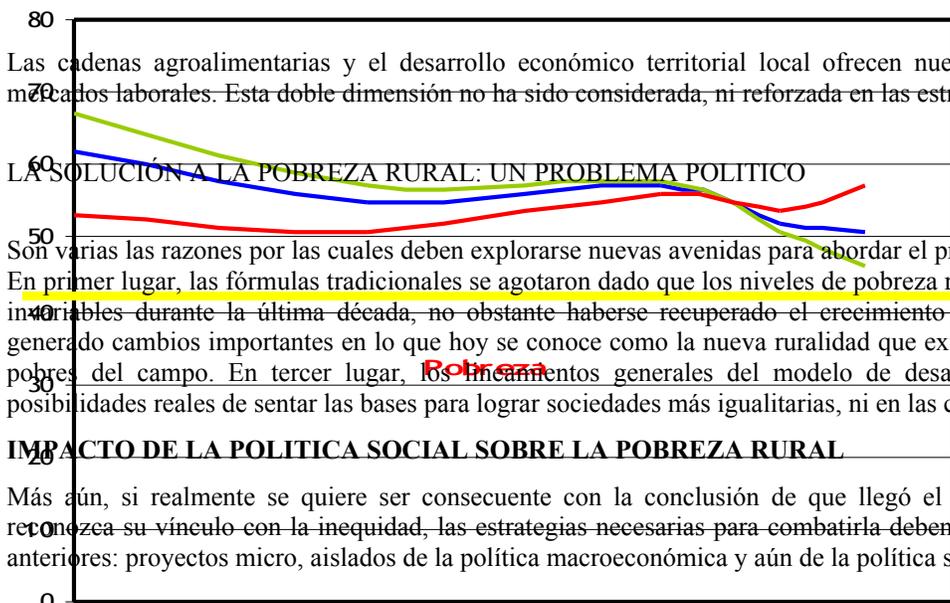
Dentro de este marco se presentan complejas diferenciaciones o segmentaciones en la población pobre rural. Los profundos cambios ocurridos en las últimas décadas, han marcado una variada estructura de trabajadores y empresarios rurales.

Sin duda, el cambio más importante ha sido el de la diversificación de fuentes de ingreso de los trabajadores rurales. Hoy cerca de la mitad de los ingresos rurales provienen de actividades realizadas en sectores no agropecuarios, en los cuales se encuentran mejores condiciones de remuneración.

De igual forma, las diferencias entre la economía campesina tradicional y los sectores de agricultura comercial han mostrado comportamientos diferenciales que son fuente igualmente de heterogeneidad en la composición de la mano de obra rural. Esta diversidad, dentro de lo productivo, ha tenido grandes efectos en la eficiencia de las políticas sectoriales y de atención a la pobreza en la región, al tiempo que llaman la atención sobre la necesidad de contar con políticas diferenciadas.

Es necesario entender los mecanismos de estos nuevos mercados laborales, ya que los procesos de modernización y diversificación económica no han significado reducciones importantes en los niveles de pobreza rural. Lo mismo se observa con la expansión de los mercados y se demuestra así que las soluciones tienen que ir más allá de los refuerzos de las estrategias de mercado, incluyendo verdaderos procesos de incremento del capital y capacidades de los pobres.

Esto no contradice la necesidad de revisar las condiciones de competitividad de los pobres y de sus unidades productivas, de las cuales dependerá la existencia de incrementos de productividad que permitan elevar los niveles de retribución a la mano de obra rural.



Las cadenas agroalimentarias y el desarrollo económico territorial local ofrecen nuevas condiciones para el análisis de los mercados laborales. Esta doble dimensión no ha sido considerada, ni reforzada en las estrategias sectoriales tradicionales.

Son varias las razones por las cuales deben explorarse nuevas avenidas para abordar el problema de la pobreza rural en la Región. En primer lugar, las fórmulas tradicionales se agotaron dado que los niveles de pobreza rural en América Latina han permanecido invariables durante la última década, no obstante haberse recuperado el crecimiento económico. En segundo lugar, se han generado cambios importantes en lo que hoy se conoce como la nueva ruralidad que exigen nuevas formas de aproximarse a los pobres del campo. En tercer lugar, los lineamientos generales del modelo de desarrollo que hoy predominan no ofrecen posibilidades reales de sentar las bases para lograr sociedades más igualitarias, ni en las ciudades y menos en las zonas rurales.

IMPACTO DE LA POLITICA SOCIAL SOBRE LA POBREZA RURAL

Más aún, si realmente se quiere ser consecuente con la conclusión de que llegó el momento en que el manejo económico reconozca su vínculo con la inequidad, las estrategias necesarias para combatirla deben separarse radicalmente de los esquemas anteriores: proyectos micro, aislados de la política macroeconómica y aún de la política sectorial.

A su vez, el impacto de la política social tradicional sobre los niveles de pobreza rural puede apreciarse en la Gráfica No. 1. Tal como se observa en esta Gráfica, la pobreza rural total en América Latina se redujo entre 1970 y 1997, en 11 puntos porcentuales. No sucedió lo mismo en Centro América, donde estos mismos niveles se incrementaron, en ese mismo período. Por el contrario, el conjunto de países más grandes de la Región (Grupo A), registra la más notoria reducción, cerca de 20 puntos porcentuales. Pero como se evidencia en la misma Gráfica, al menos el 40% que podría denominarse el núcleo de la pobreza, jamás ha sido afectado por este tipo de estrategias, ni aún por el efecto goteo. Así mismo, se deduce de la Gráfica mencionada, la inestabilidad de las ganancias, pues en un momento de crisis económica, éstas se revierten. No son este tipo de estrategias por sí solas, las que ofrecerán soluciones sostenibles a la pobreza de las zonas rurales.

Están dadas las condiciones para buscar objetivos más radicales y concretos hacia los cuales dirigir las nuevas estrategias. Si en el siglo XIX se abolió la esclavitud, ¿por qué no se puede en el siglo XXI eliminar las formas más aberrantes de la pobreza? La modestia de propósitos en este campo ha sido claramente contraproducente.

Para iniciar el diseño de nuevos caminos, la pobreza debe ser considerada como un proceso en el cual los pobres, y particularmente los pobres rurales, se ven privados de suficientes activos, tanto productivos, como no productivos. Es reconocer que la distribución inicial de activos y la forma como se distribuyen, prederminan su futuro. Se parte entonces del principio de la democracia económica según el cual todos los individuos tiene el derecho a generar los ingresos suficientes para llevar el y su familia, una vida digna. No se debe buscar solo el desarrollo de su capital humano por medio de gasto público. Como se puede demostrar, no ha sido suficiente.

No es entonces sólo con políticas redistributivas, gasto social esencialmente, sino con políticas distributivas, las que tocan los activos de la sociedad, con las que deben buscarse soluciones radicales a la pobreza en el campo. Pero este tipo de políticas tocan las estructuras de poder de las sociedades. Tiene que ver con la concentración de la propiedad de la tierra y del capital en sus distintas formas. Por consiguiente, llegó el momento de trabajar bajo el claro supuesto que la solución definitiva de la pobreza rural es más un problema político que un problema técnico. Debe buscarse entonces la novedosa combinación de lo técnico con lo político.

En esta dirección, la eliminación de la pobreza extrema, eminentemente rural, requiere de la decisión política del más alto nivel del gobierno de un país. Sin esta decisión, la aplicación de los instrumentos de política, aún los más tradicionales, fracasará.

Esta forma de aproximarse a la pobreza rural no tiene antecedentes en la Región. Por consiguiente, debe traducirse en procesos de planificación y gestión estructurados de “abajo hacia arriba” e involucrar mecanismos de aprendizaje por medio de la acción. Es un ejercicio de economía política que se abandonó por mucho tiempo, de tal forma que el manejo práctico de este tipo de estrategias debe ser redefinido.

LA INICIATIVA INTERAGENCIAL CONTRA LA POBREZA RURAL

Los anteriores son los fundamentos de la Iniciativa Interagencial para la Pobreza Rural con la que el BID, el FIDA, el IICA, la CEPAL, esperan impulsar estrategias nacionales en los países de América Latina, para lograr la meta deseable de eliminar la pobreza extrema, esencialmente rural. Este esfuerzo se espera desarrollar dentro de la nueva dimensión de la cooperación internacional con la cual se busca fundamentalmente, impulsar procesos dentro de los países, de manera tal, que las estrategias resultantes se ajusten a las realidades y limitaciones nacionales y reconozcan y utilicen las capacidades existentes y disponibles en los diversos países. Habrá tantas estrategias como países comprometidos con este proyecto.

Realizado este esfuerzo en el mayor número de países posibles, empezando por Centro América donde la importancia de los pobres rurales es muy significativa, debe elaborarse un trabajo analítico que permita identificar similitudes y diferencias, y éxitos y fracasos en la aplicación de esta metodología. Sus resultados deben enriquecer el marco conceptual dentro del cual se realizará este trabajo de campo.

Una de las mayores críticas a los planteamientos actuales es su dificultad en concretarlos en acciones específicas que los países puedan seguir. Se pasa de una “receta” a un discurso sobre el desarrollo muy atractivo, pero para muchos inviable. Una excelente alternativa la constituye esta estrategia interagencial, donde se une la experiencia de las entidades internacionales especializadas en los temas del desarrollo, para dar este gran salto.

Esta Iniciativa Interagencial para la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, debe partir de un marco conceptual basado en los análisis anteriores pero acotado en una serie de premisas que permitan aplicar las ideas centrales a nivel de cada país. Sólo de esta manera será posible enmarcar las diversas acciones dentro del debate realizado así como, enriquecer el planteamiento inicial con los resultados empíricos que se obtengan en cada país, de este proyecto que se ubica en el campo de la economía política. Por esta razón, es fundamental integrar los estudios nacionales y sus expertos para lograr algún grado de éxito. La participación de los diversos estamentos de la sociedad es elemento fundamental para que la estrategia identificada sea apropiada por la sociedad incluyendo a los potenciales beneficiarios.

Los objetivos de la Iniciativa Interagencial , pueden agruparse en tres grandes propósitos.

- Primero. Eliminar la pobreza rural, empezando por la pobreza extrema, en los países de América Latina que se vinculen a esta Iniciativa. Se apoyará a los países en el diseño de nuevos mecanismos para los pobres rurales, que respondan a las actuales dinámicas de su respectivo sector rural.
- Segundo. Apoyar la creación de una mayor capacidad de gestión en los países y en las Agencias Internacionales, para implementar estrategias novedosas y exitosas, basándose en los éxitos y fracasos de la Región en este campo.
- Tercero. Contribuir al debate sobre nuevas dimensiones del desarrollo económico, político y social de la Región, con miras a preparar los temas sustantivos que contribuyan a la elaboración de un nuevo Consenso que sustituya el Consenso de Washington.

Finalmente, si la aplicación del principio de la democracia económica que conduce a darle predominio a las actividades productivas, llegando a tocar la dotación de activos en los diversos países, produce cambios significativos en los niveles de pobreza extrema, se habrá dado un gran salto para impulsar definitivamente las políticas distributivas no solo para reducir la pobreza rural sino para cambiar los niveles de pobreza urbana.