

Pobreza rural



Mahmood Hasan Khan

Cómo se genera la pobreza rural, razones que explican su persistencia, y medidas específicas que pueden tomarse para eliminarla o mitigarla.

CERCA DE UNA QUINTA PARTE de la población mundial padece pobreza. La pobreza no es solamente un estado de la existencia sino también un proceso con muchas dimensiones y complejidades. Se la suele caracterizar mediante los conceptos de *privación*, *vulnerabilidad* (alto riesgo y baja capacidad para enfrentar situaciones problemáticas), e *impotencia* (Lipton y Ravallion, 1995; Sen, 1999). La pobreza puede ser crónica o pasajera, pero si la pobreza pasajera es aguda puede transmitirse a generaciones futuras. Los pobres adoptan todo tipo de estrategias para mitigar su pobreza y poder sobrellevarla. Para entender la pobreza, es esencial analizar el contexto socioeconómico, incluyendo las instituciones del Estado, los mercados, las comunidades y los hogares. Se registran diferencias en la pobreza según el género, el origen étnico, la edad, la residencia (rural o urbana) y las fuentes de ingresos. En los hogares, los niños y las mujeres generalmente sufren más que los hombres. En las comunidades, los grupos de minorías étnicas o religiosas sufren más que los grupos mayoritarios y en la misma relación se encuentran los pobres rurales respecto de los pobres urbanos; entre los pobres rurales, a su vez, los trabajadores asalariados que no poseen tierras sufren más que quienes poseen pequeñas parcelas. Estas diferencias entre los pobres son indicado-

ras de complejas interacciones de culturas, mercados y políticas públicas.

Los vínculos entre la pobreza, el crecimiento económico y la distribución del ingreso han sido ampliamente estudiados en publicaciones recientes sobre el desarrollo económico. La pobreza absoluta puede ser atenuada si se cumplen al menos dos condiciones. La primera es que el crecimiento económico debe producirse —o el ingreso medio debe elevarse— de manera sostenida. La segunda es que el crecimiento económico debe ser neutral con respecto a la distribución del ingreso o debe reducir su desigualdad. En general, no puede disminuirse la pobreza sin crecimiento económico. De hecho, la persistente pobreza de una porción sustancial de la población puede perjudicar las perspectivas de crecimiento económico (Ravallion y Datt, 1999). Además, la distribución inicial del ingreso (y de la riqueza) puede afectar profundamente las perspectivas de crecimiento y el alivio de la pobreza masiva. Existen datos que indican claramente que una distribución del ingreso muy desigual no es propicia ni para el crecimiento económico ni para la reducción de la pobreza. La experiencia actual pone de manifiesto que si los países adoptan estructuras de incentivos e inversiones complementarias para garantizar mejores condiciones de salud y educación y, como resultado, mayores ingresos, los pobres se verán

doblemente beneficiados, primero por un aumento del consumo y después por ingresos futuros más elevados.

También es importante el perfil y la estabilidad del crecimiento económico. Por un lado, el crecimiento tradicional que requiere mucho capital, alienta la sustitución de importaciones y tiende a favorecer al medio urbano, y que ha sido inducido por políticas oficiales de precios, comercio y gasto público, en general no ha resultado útil para atenuar la pobreza. Por otra parte, el crecimiento agrícola, en el que hay una baja concentración de tenencia de la tierra y se utilizan tecnologías que requieren mucha mano de obra, casi siempre ha ayudado a aliviarla (Gaiha, 1993; Datt y Ravallion, 1998). Por último, si se verifican caídas pronunciadas del crecimiento, ocasionadas por situaciones de crisis y ajustes, la incidencia de la pobreza puede aumentar; e incluso si el proceso de crecimiento se reanuda, esa incidencia no puede reducirse si las desigualdades fueron acentuadas por la crisis.

La pobreza rural representa casi el 63% de la pobreza de todo el mundo, alcanzando el 90% en China y Bangladesh y entre el 65% y el 90% en el África al sur del Sahara. (Hay excepciones a esta tendencia en varios países de América Latina, en los que la pobreza se concentra en zonas urbanas.) En casi todos los países, las condiciones —en términos de consumo personal y de acceso a educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda, transporte y comunicaciones— en las que viven los pobres rurales son mucho peores que las que padecen los pobres urbanos. La permanencia de elevados niveles de pobreza rural, con o sin crecimiento económico global, ha generado un rápido crecimiento demográfico y migración hacia zonas urbanas. De hecho, buena parte de la pobreza urbana se origina en los esfuerzos de los pobres rurales por intentar escapar de la pobreza desplazándose a las ciudades. Las políticas de gobierno distorsionadas, como la penalización al sector agrícola y el abandono de la infraestructura rural (social y física), se cuentan entre las principales causas de pobreza rural y urbana.

Vínculos de los pobres rurales con la economía

Los pobres rurales dependen básicamente de la agricultura, la pesca y la silvicultura, y de los servicios e industrias de pequeña escala relacionados con esas actividades. Para entender el modo en que la pobreza afecta a estos individuos y hogares, y para delinear medidas posibles para reducir la pobreza, primero necesitamos saber quiénes son los pobres rurales. No constituyen un grupo homogéneo. Un criterio importante para clasificarlos lo constituye su acceso a tierras cultivables: los cultivadores tienen acceso a la tierra en calidad de pequeños propietarios o de arrendatarios, y los no cultivadores son trabajadores no calificados que no poseen tierra. Existe, sin embargo, bastante superposición funcional entre estos dos grupos, como reflejo de las estrategias de mitigación de la pobreza llevadas a cabo por los pobres mismos en respuesta a cambios de la economía y la sociedad.

“Todos los grupos de pobres rurales son vulnerables a riesgos graves debidos a cambios producidos en el clima, la salud, los mercados, las inversiones y las políticas públicas.”

Los cultivadores, que constituyen la mayoría de los pobres rurales de los países en desarrollo, se ocupan directamente de la producción y del manejo de cultivos y ganado. Dado que estos hogares no están en condiciones de mantenerse a partir de las pequeñas parcelas que poseen o cultivan, ofrecen mano de obra a otras personas, tanto para actividades agrícolas como no agrícolas dentro y fuera de sus aldeas. Algunos miembros de estos hogares emigran a otros pueblos o ciudades, a veces provisoriamente y otras veces a largo plazo. En muchos países, tanto los pequeños propietarios como los arrendatarios se ven sometidos a una creciente presión para abandonar por completo el sector agrícola. Detrás de este proceso de “descampesinización” se encuentran fuerzas del mercado y políticas que afectan la tenencia de la tierra, los alquileres, los precios, el crédito, los insumos y la inversión

pública en infraestructura social y física.

Los no cultivadores tal vez sean los más pobres entre los pobres rurales. Su cantidad registró rápidos aumentos debido al crecimiento natural de la población y al proceso de descampesinización. Estos trabajadores dependen de la demanda estacional de mano de obra en la agricultura y en industrias y servicios de pequeña escala. Los trabajadores rurales sin tierra son vulnerables a las fluctuaciones de la demanda de mano de obra, salarios y precios de los alimentos. El acceso a la infraestructura y los servicios públicos les resulta aún más difícil que a los pequeños propietarios y arrendatarios. Además, a diferencia de lo que ocurre con los pobres urbanos, a menudo resultan excluidos de las redes de protección social del sector público (raciones alimentarias, por ejemplo). Las mujeres rurales tienden a sufrir estas condiciones mucho más que los hombres rurales. Su pobreza y baja condición social en la mayoría de las sociedades es una de las causas más importantes de pobreza crónica. Gran cantidad de datos provenientes de numerosos países indican que centrarse en las necesidades y en la participación social de estas mujeres es una de las claves del desarrollo humano.

Para entender cómo se genera la pobreza en las zonas rurales y los efectos que tiene sobre diferentes grupos, deberíamos prestar atención a los activos con los que cuentan los pobres o a los que tienen acceso, y a sus vínculos con la economía. Las condiciones económicas que deben afrontar los pobres rurales se ven afectadas por una serie de activos (y de los rendimientos que generan) que se encuentran a nivel del hogar, de la comunidad o por encima de la comunidad. Los *activos físicos* de los pobres incluyen capital natural (derechos de propiedad privada y común sobre la tierra, zonas de pastoreo, bosques y agua), máquinas, herramientas y estructuras, animales domésticos y alimentos, y capital financiero (joyas, seguros, ahorros y acceso al crédito). Sus *activos humanos* son las reservas de mano de obra —que incluyen trabajadores de diversas edades, géneros, especialidades y condiciones de salud— en hogares y comunidades. Sus *activos infraestructurales* son el transporte y las comunicaciones, el

acceso a escuelas y centros de salud, depósitos de almacenamiento, agua potable y saneamiento. Los *activos institucionales* incluyen sus derechos y libertades legalmente protegidos y el grado de participación que tengan en la toma de decisiones en sus hogares y comunidades y también más allá de sus comunidades. La mayoría de la población rural, y especialmente las mujeres de hogares sin tierra, se encuentran en condiciones muy desfavorables debido a los activos inadecuados con que cuentan y a los bajos e inestables rendimientos que generan.

Las diferencias entre los pobres rurales se ven reflejadas más claramente en sus vínculos con la economía, que determinan el modo en que usan sus activos y participan en la producción. Todos los pobres rurales participan de la producción de bienes y servicios, tanto transables como no transables. Los artesanos y trabajadores no calificados brindan numerosos servicios no transables y pocos productos no transables (como alimentos básicos) que los pequeños cultivadores también producen. Por otra parte, sólo los cultivadores tienen acceso a pequeñas parcelas de tierra que poseen o alquilan (aparcería). Son también el único grupo de pobres que poseen o alquilan capital físico, como son herramientas, implementos y maquinaria. Los artesanos y agricultores de pequeña escala poseen sólo cantidades limitadas de capital físico. Y tienen un acceso limitado al capital financiero y lo consiguen casi siempre a través de agentes o instituciones informales, excepto los arrendatarios, que pueden recurrir a los dueños de las tierras para obtener crédito formal. El capital conseguido mediante préstamos es generalmente costoso y es utilizado para mantener el consumo durante períodos de escasez o para comprar repuestos o equipamiento necesario para las actividades agrícolas.

Todos los grupos de pobres rurales son vulnerables a riesgos graves debidos a cambios producidos en el clima, la salud, los mercados, las inversiones y las políticas públicas. Las consecuentes fluctuaciones de los precios y cantidades de sus activos y de lo que producen, pueden agravar sus condiciones de pobreza pero también les ofrecen oportunidades de superarla. El principal motivo es que los pobres rurales están insuficientemente equipados para absorber conmociones graves. Además, las crisis económicas y los desastres naturales pueden ocasionar abruptos aumentos de la pobreza e impedir que los pobres escapen a ella.

Cómo se origina la pobreza rural

Numerosas características de la economía y la sociedad de un país, y también algunas influencias externas, contribuyen a generar y perpetuar la pobreza (Jazairi y otros, 1992; Gaiha, 1993):

- Inestabilidad política y conflictos civiles.
- Discriminación sistémica basada en género, raza, origen étnico, religión o casta.
- Derechos de propiedad mal definidos o falta de reconocimiento de derechos sobre tierras agrícolas u otros recursos naturales.
- Alta concentración de la propiedad de tierras y condiciones asimétricas de arrendamiento.
- Políticos corruptos y burocracias públicas que buscan enriquecerse.
- Políticas económicas que discriminan o excluyen a los pobres rurales del proceso de desarrollo y acentúan los efectos de otros procesos de creación de pobreza.

- Familias numerosas y de rápido crecimiento que tienen altos coeficientes de dependencia.
- Imperfecciones del mercado debidas a la alta concentración de tierras y otros activos, y a políticas públicas que provocan distorsiones.
- Impactos externos derivados de causas naturales (por ejemplo, cambios climáticos) y de cambios en la economía internacional.

Políticas de reducción de la pobreza rural

El fuerte estímulo del crecimiento agrícola mediante la aplicación de nuevas tecnologías es uno de los principales modos de reducir la pobreza rural. Sin embargo, el efecto de esas medidas sobre los pobres rurales depende de las condiciones iniciales, de la estructura de las instituciones pertinentes y de los incentivos. Sabemos que el estancamiento de la actividad agrícola ha perjudicado a los pobres rurales del África al sur del Sahara creando escasez de alimentos y precios más elevados que han reducido su capacidad de comprar comida y encontrar trabajo. Por el contrario, la experiencia vinculada a la Revolución Verde mostró que el hecho de haber alcanzado rápidos progresos agrícolas tuvo un fuerte impacto en la reducción de la pobreza de regiones del sur de Asia. Datt y Ravallion (1998) comprobaron que el mayor rendimiento de las cosechas reduce el número de pobres rurales y la intensidad de la pobreza rural, pero estos efectos son importantes sólo si se cumplen determinadas condiciones.

Dado que existe una gran heterogeneidad en los sectores pobres rurales, necesitamos entender el modo en que las políticas y cambios macroeconómicos pueden afectarlos. Las políticas afectan a los pobres rurales mediante tres elementos principales: *mercados*, *infraestructura* (incluyendo los servicios públicos) y *transferencias* (Behrman, 1993). Los mercados en que participan los pobres rurales son los de productos, insumos (laborales y no laborales) y financieros (de fuentes formales o informales). Varias características importantes de estos mercados pueden afectar las condiciones de las zonas rurales. La infraestructura que afecta directamente a la productividad del sector rural y la calidad de vida de los pobres rurales es sobre todo la económica (transporte, comunicaciones, servicios de extensión e irrigación) y la social (educación, atención de salud, agua y saneamiento). Dado que la mayoría de los elementos de la infraestructura de un país proceden de fondos públicos, el nivel de gastos, la eficacia en función del costo, la calidad del servicio y el acceso de los pobres rurales a infraestructura y servicios públicos tiene importantes efectos en el capital humano y en la productividad de las zonas rurales. Las transferencias, públicas y privadas, dan cierto resguardo contra perturbaciones previstas o imprevistas. La mayoría de los pobres rurales dependen de transferencias privadas entre hogares, familias extendidas u otros grupos de afinidad. Las transferencias públicas pueden adoptar la forma de redistribución de activos como tierra, empleos en proyectos de obras públicas o subsidios específicos a los insumos y a algunos artículos de consumo. Estas transferencias complementan o desplazan a las transferencias privadas, según el instrumento de política correspondiente y el modo en que es utilizado. Un aspecto importante es que estos canales (mercados, infraestructura y transferencias) no funcionan del mismo modo para todos los pobres rurales debido a que cada grupo establece vínculos diferentes con la economía.



Mahmood Hasan Khan es profesor de economía de la Universidad Simon Fraser (Burnaby, British Columbia, Canadá); cuando se preparó el trabajo en el que se basa el presente artículo, era profesor visitante en el Instituto del FMI.

El objetivo de las políticas debería centrarse en cuatro grupos principales de pobres: pequeños terratenientes que cultivan su tierra; arrendatarios sin tierra propia que cultivan la tierra de otros; trabajadores sin tierra que dependen de empleos temporales o de largo plazo en el sector agrícola o fuera de él; y las mujeres, que además podrían formar parte de los otros tres grupos. Todos estos grupos se beneficiarían de una buena gestión macroeconómica porque facilita el crecimiento económico sostenido mediante inversiones privadas y mercados competitivos. No es necesario aclarar que la existencia de leyes injustas o el inadecuado cumplimiento de leyes existentes, la exclusión de los pobres de la toma de decisiones, y una corrupción generalizada en el sector público son tan perjudiciales para el bienestar de los pobres como para el crecimiento global de la economía del país.

Podemos identificar varios componentes de las políticas a adoptar como estrategias nacionales —que incluyen al gobierno, sector privado (con fines de lucro) y sociedad civil— para reducir la pobreza rural (Lipton, 1998):

- El derecho a tierra y agua de calidad adecuada es de enorme importancia para reducir la pobreza rural en muchos países en desarrollo. Una reforma agraria de amplia base —que incluya títulos de propiedad, redistribución de la tierra y contratos de arrendamiento justos y exigibles— puede hacer de los pequeños propietarios y arrendatarios productores más eficientes, y de este modo elevar su nivel de vida.

- Los pobres rurales necesitan desarrollar y fortalecer su capital humano de modo de poder escapar de las condiciones de pobreza y contribuir más a la economía y a la sociedad. La atención primaria (inmunización, abastecimiento de agua potable, y planificación familiar) y la educación (alfabetización, escolarización y formación técnica) —especialmente para mujeres y niños— son elementos esenciales y deberían ser accesibles a un costo razonable. Los pobres rurales no pueden, sin embargo, aprovechar al máximo sus recursos, ni siquiera al capital humano, si la cantidad o la calidad de algunos de los componentes centrales de la infraestructura física del país (irrigación, transporte y comunicaciones) y los servicios de apoyo (investigación y extensión) es inadecuada. La infraestructura social y física y los servicios pueden financiarse y mantenerse mejor —es decir, serán eficaces en función de los costos y tendrán una calidad razonable— si los grupos beneficiarios participan en su diseño, ejecución y seguimiento, así como también en los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos responsables de ellos.

- Las fuentes informales y formales de crédito en general resultan muy costosas, o directamente inaccesibles, para los pobres rurales. Los programas de créditos rurales focalizados del sector público, especialmente si están subsidiados, benefician mucho más a los sectores que no son pobres. Los pobres requieren créditos en condiciones aceptables y cuando los necesiten. Algunos programas recientes de créditos comunitarios, en los que los pobres participan activamente en la asignación de los préstamos y que están sujetos al control de sus pares, han resultado eficaces para beneficiar a grupos específicos a un costo razonable.

- Una amplia y creciente proporción de pobres rurales depende del trabajo asalariado, ya sea porque su único activo es la capacidad de trabajo o porque poseen muy pocos activos: cantidades limitadas de tierras y de animales domésticos. Un programa flexible de obras públicas puede ser de gran ayuda para los que no poseen tierras, o poseen muy poca, y permitirles distribuir mejor el consumo en el hogar y evitar la pobreza pasajera. Si es utilizado de manera continua, un programa de ese tipo puede fortalecer la capacidad de negociación de los pobres de zonas rurales.

- El nivel de nutrición de algunos pobres rurales, tanto individuos como familias, es casi siempre insuficiente. Necesitan diferentes tipos de apoyo, según las circunstancias. Este apoyo puede incluir programas de suplementos alimenticios, asistencia alimenticia en escuelas, clínicas médicas y centros comunitarios, y transferencias al contado. Los programas descentralizados y orientados a grupos específicos parecen funcionar mejor.

Conclusión

La presencia de estabilidad macroeconómica, mercados competitivos e inversión pública en infraestructura física y social son ampliamente reconocidos como requisitos importantes para el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza rural. Además, debido a que los vínculos que los pobres establecen con la economía varían considerablemente, las políticas públicas deben centrarse en cuestiones relacionadas con el acceso a tierras y crédito, educación y salud, servicios de apoyo, y derecho a alimentos a través de programas de obras públicas bien diseñados y a otros mecanismos de transferencia. **F&D**

Este artículo deriva de otro más extenso del mismo autor: "Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies", publicado como documento de trabajo del FMI WP/00/78.

Referencias bibliográficas:

Behrman, Jere R. 1993, "Macroeconomic Policies and Rural Poverty: Issues and Research Strategies", en *Rural Poverty in Asia*, edición a cargo de M. G. Quibria (Hong Kong, Oxford University Press).

Datt, Gaurav y Martin Ravallion, 1998, "Farm Productivity and Rural Poverty in India", *Journal of Development Studies*, vol. 34, No. 4, págs. 62–85.

Gaiha, R. 1993, *Design of Poverty Alleviation in Rural Areas* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

Jazairy, Idriss y otros, 1992, *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences* (Nueva York: New York University Press).

Lipton, Michael 1998, *Successes in Anti-Poverty* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

——— y Martin Ravallion, 1995, "Poverty and Policy" en *Handbook of Development Economics*, vol. IIIB, edición a cargo de Jere R. Behrman y T. N. Srinivasan (Amsterdam: Elsevier).

Ravallion, Martin y Gaurav Dart, 1999, "When is Growth Pro-Poor?" *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial No. 2263* (Washington: Banco Mundial).

Amartya K. Sen, 1999, *Development as Freedom* (Nueva York, Knopf).