

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

**CAUSAS DE LA POBREZA EN
AMERICA LATINA Y POLITICAS
PARA REDUCIRLA, CON
REFERENCIA ESPECIAL AL
PARAGUAY**

Albert Berry

Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Mayo de 2000. Serie de Documentos de Trabajo I-11



Documentos de Trabajo del INDES

**Causas de la pobreza rural en América Latina y políticas para reducirla,
con referencia especial al Paraguay**

Albert Berry

**Serie de Documentos de Trabajo I-11
Washington, D.C.**

© 2000

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el BID. Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, N.W., Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo mas pronto posible, aun cuando se podrían mejorar lo detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

RESUMEN EJECUTIVO

La incidencia de la pobreza depende, simultáneamente, del nivel promedio del producto o ingreso de la economía, de la igualdad de su distribución, y del grado en que las políticas dirigidas a contrarrestar la pobreza alcancen a las familias e individuos con ingresos muy bajos. La distribución del ingreso depende a su vez de la distribución de los insumos básicos de la producción--tierra y otros recursos naturales, capital físico y capital humano (niveles de escolaridad) y de como funcionan los mercados. Igualmente, un nivel más alto del ingreso promedio y una menor desigualdad pueden resultar en una disminución de la pobreza.

En América Latina alrededor del 45 por ciento de toda la pobreza se encuentra en las zonas rurales y en el Paraguay esta cifra asciende al 70 por ciento. La mayoría de los pobres en las zonas rurales son o pequeños productores (normalmente agrícolas que también realizan actividades no agrícolas) o asalariados, que trabajan en labores agrícolas (a ellos se aplica con frecuencia el término “trabajadores sin tierra”. En el Paraguay, como en América Latina, el sistema agrícola es muy heterogéneo en cuanto al tamaño de las empresas; una elevada proporción de la tierra y del capital está en manos de unos pocos terratenientes que emplean a un reducido porcentaje de la fuerza laboral rural, y una porción pequeña de la tierra es la base para que un elevado porcentaje de la fuerza laboral trabaje en fincas pequeñas. El sector no agrícola está constituido por pequeñas y medianas empresas que realizan actividades de procesamiento de insumos agropecuarios y servicios de transporte, comercio, y otros. Típicamente, entre el 80 y el 90 por ciento de la fuerza laboral rural está empleada en empresas pequeñas.

La teoría (basada en el comportamiento de los diferentes tipos de fincas) y la evidencia empírica implican claramente que la estructura agraria óptima para disminuir la pobreza es la que se basa en pequeñas fincas familiares, un buen sistema de apoyo para esas fincas--en cuanto a la utilización de variedades mejoradas, los sistemas de cultivo, el crédito, la infraestructura, etc.--y un desarrollo adecuado de las actividades no agrícolas complementarias. Esta estructura genera un alto nivel de productividad, una equidad relativa en la distribución y un adecuado nivel de diversificación entre las actividades económicas de la comunidad; también tiende a disminuir el flujo de la migración rural-urbana a través de la creación de un ambiente cómodo para la vida en las zonas rurales y los centros urbanos pequeños. Por consiguiente, bajo condiciones propicias, una reforma agraria que resulte en una distribución de la tierra más equitativa debe aumentar la producción total agropecuaria, mejorar la distribución y a través de esta combinación de efectos, disminuir la pobreza. Esto es lo que ocurrió después de las reformas agrarias de algunos países del sudeste asiático poco después de la Segunda Guerra Mundial. En Taiwan los ingresos de las familias pobres aumentaron en un 10 por ciento anual después de la reforma. Uno de los secretos de las reformas más exitosas ha sido el uso de límites a la cantidad de tierra en manos de una familia; ésto impide cualquier tendencia hacia la reconcentración después de la reforma. Cuando una reforma agraria no es factible, la mejor alternativa es una política sólida de apoyo a las fincas pequeñas. Desafortunadamente, la experiencia de los países de América Latina en este sentido no ha sido positiva, debido a que pocos gobiernos de la región han tomado en serio tales políticas.

El crecimiento agropecuario en el Paraguay fue rápido durante la mayor parte del período que se inicia en los años cincuenta, y constituyó el motor principal del crecimiento económico y una fuente clave de ingreso de exportaciones. Pero ese patrón de crecimiento ha sido severamente excluyente, especialmente a partir de los años ochenta cuando se cerró efectivamente la frontera agrícola. El resultado ha sido un aumento significativo en la desigualdad rural, dentro de un contexto de alto nivel de desigualdad. Hacia mediados de los años ochenta las mejores tierras estaban en manos de nuevos terratenientes, algunos ligados al capital especulativo internacional. El resultado de este proceso ha sido un aumento significativo en la desigualdad de la distribución de la tierra y una proliferación de unidades agrícolas de menos de 10 hectáreas. Debido a que no queda tierra disponible para distribuir, los agricultores sin acceso a ella han empezado a ocupar fincas privadas subutilizadas. La situación se ha vuelto volátil; y han ocurrido peleas violentas que seguramente continuarán. El anterior modelo de "colonización" ha reducido la fertilidad de la tierra, y los pequeños agricultores van a tener que aprender como mantener la fertilidad si esperan sobrevivir económicamente.

En la actualidad las posibilidades de combatir la pobreza rural en Paraguay a través del desarrollo económico en las zonas urbanas son muy limitadas. El desempeño de la industria manufacturera fue muy deficiente en los años ochenta, y no parece estar en condiciones de competir con la de los otros socios del MERCOSUR, debido entre otros a la débil infraestructura del país, a los bajos niveles de escolaridad. La solución del problema de la pobreza debe empezar en las zonas rurales, aunque no debe limitarse exclusivamente a ellas como ha ocurrido últimamente. Las actividades que podrían contribuir en forma positiva son: (i) una reforma agraria que mejore el acceso a la tierra por parte de los pobres, sería la política más prometedora desde un punto de vista económico, siempre y cuando se complemente con otras políticas de apoyo: (ii) un conjunto bien diseñado de políticas de apoyo para los pequeños agricultores, incluyendo el acceso al crédito, el desarrollo de variedades mejoradas de cultivos alimenticios y de otros productos que cultivan estos agricultores, la asistencia técnica para llevar a cabo la rápida difusión de estos conocimientos, la infraestructura, etc.; (iii) el apoyo a las empresas y actividades no agrícolas; (iv) la inversión en educación y salud, con especial énfasis en las familias pobres, y en la educación universal rural; (v) el apoyo a la práctica del ahorro por parte de las familias rurales; (vi) políticas poblacionales coordinadas con los centros de salud; (vii) coordinación de las varias políticas y seguimiento--monitoreo, evaluación y refinamiento.

Existe también una necesidad de cambios institucionales relacionados con estas políticas, tales como: (i) descentralización en la toma de decisiones, junto con un aumento de la capacidad administrativa y financiera de las organizaciones básicas y las ONG para preparar el camino hacia una acción colectiva y efectiva no solamente dentro sino también fuera del proceso político *per se*, (ii) la promoción de nuevos arreglos institucionales para reemplazar al gobierno central en la administración del desarrollo rural.

INDICE

La disminución de la pobreza: conceptos generales	1
La pobreza rural y la pobreza en general	5
Como encarar la pobreza rural <i>in situ</i>	6
Características y actividades de los pobres en las zonas rurales	9
Los componentes para una estrategia vigorosa de reducción de la pobreza	10
Exito y fracaso de la política rural de acuerdo con su impacto sobre la pobreza	16
El Paraguay, un modelo fallido en el esfuerzo para disminuir la pobreza.....	19
¿Qué políticas son más importantes y bajo qué circunstancias?	25
Bibliografía	35

La disminución de la pobreza: conceptos generales

Muchos aspectos de una economía y de la sociedad afectan el nivel de pobreza de un país. El nivel o la incidencia de la pobreza depende del ingreso promedio, del grado de equidad en la distribución del ingreso y de la efectividad con que se implementan las políticas de alivio a la pobreza para ayudar a los grupos de menores ingresos. El nivel promedio de ingreso depende de la cantidad de recursos naturales disponibles por persona, el volumen de capital (físico y humano) por persona y del tipo de tecnología que se usa. Una economía abierta (en la que una proporción elevada del PIB se intercambia con otros países) depende también de los términos de intercambio¹. La distribución del ingreso depende de cómo se encuentran distribuidos los factores de producción: la tierra y otros recursos naturales; el capital físico y el capital humano (el cual se basa principalmente en el nivel de escolaridad) y en el desempeño de los mercados (por ejemplo, en que medida existe discriminación en el mercado laboral en contra de la gente más pobre). Estos dos factores (el nivel de ingreso promedio y la desigualdad en la distribución del ingreso) determinan el grado de pobreza que resulta del funcionamiento de la economía y de los mercados que la componen y a veces se les denomina la distribución primaria del ingreso.

En el gráfico 1 puede apreciarse la importancia del ingreso promedio y de su distribución. El panel "A" muestra el efecto de un aumento en el ingreso promedio cuando la distribución se mantiene constante y el panel "B" muestra el efecto de un cambio en la distribución cuando el ingreso promedio se mantiene constante. En el gráfico se muestra la curva de frecuencia de la distribución; el eje horizontal mide el nivel de ingreso de la persona o la familia (de acuerdo con el tipo de unidad con que se trabaja) y el eje vertical mide el número (o el porcentaje) de unidades (por ejemplo, familias) que tienen un cierto nivel de ingreso. En el caso de una distribución muy desigual, habrá muchas familias cerca del eje vertical (ingresos bajos) y algunas muy lejos de él (ingresos altos).

¹ La relación entre los precios de las exportaciones e importaciones de un país.

Gráfico 1

El punto más alto de esta curva de distribución de frecuencia muestra el nivel de ingreso más común en este universo de familias. Si todas las unidades se expresan en términos absolutos, el área bajo la curva muestra el total de familias; si las unidades se expresan en términos porcentuales dicha área muestra el 100 por ciento de las familias. En ambos casos la forma es la misma, sólo los números en los ejes son diferentes. En el diagrama la proporción de familias pobres corresponde a la porción del área bajo la curva que se encuentra a la izquierda de la "línea de pobreza" que se aplica a ese país, o sea la línea vertical LP. Asimismo, el gráfico 1 indica la proporción de familias que se encuentran por encima de un cierto nivel de ingreso .

Un cambio en el ingreso promedio sin una alteración en la distribución es descrito simplemente por un desplazamiento hacia la derecha de la curva de distribución de frecuencias (véase el gráfico 1). Este cambio reduce la incidencia de la pobreza debido a la disminución de proporción de familias que estaba por debajo de la línea de pobreza LP antes de que el aumento del ingreso ocurriera y que tenían un ingreso igual o menor que el incremento del ingreso que ocurre. El aumento del ingreso que se muestra en este caso es 200 y la incidencia de la pobreza se reduce del 35 al 15 por ciento. Un aumento en la desigualdad de la distribución con el ingreso promedio constante implica el aplanamiento de la curva de la distribución de frecuencias; en el gráfico 1, panel B, ésto se demuestra como el cambio de la curva "L" (baja desigualdad) a la curva "H" (alta desigualdad). Para simplificar, el nivel de ingreso al cual la frecuencia es máxima no cambia, pero el número de familias a ese y a otros niveles cercanos al punto medio de la distribución disminuye mientras que la proporción con ingresos bajos aumenta, asimismo aumenta la proporción de familias con ingresos altos. En otras palabras se registra un aumento en la incidencia de la pobreza.

El impacto de las políticas directas de alivio a la pobreza puede lograrse: a) mediante un aumento de los ingresos y/o la capacidad de compra de las familias pobres, de modo que un menor número de ellas se sitúen por debajo de la línea de pobreza; b) proporcionando directamente a las familias pobres bienes y servicios que de otra manera tendrían que comprar, dándoles así la oportunidad de usar sus ingresos en otras compras.

Es obvio que pueden usarse mejoras en cualquiera de los tres factores determinantes para reducir la pobreza. Una pregunta importante para el análisis económico es si existen compensaciones significativas entre estos métodos para mitigar la pobreza. Un ejemplo de compensaciones podría producirse al intentar de reducir la pobreza por medio de una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso (a través de una reforma agraria o mediante aumentos en los impuestos) y esta resultara en una disminución del crecimiento económico, todo lo ganado en términos de reducción de la pobreza y probablemente mucho más se perdería debido a lenta expansión de la economía. En el caso de las políticas de alivio de la pobreza (por ejemplo, mediante subsidios a los alimentos para los pobres) podría presentarse el mismo problema, debido a que estas políticas tienen un costo fiscal que los contribuyentes deben pagar y el resultado podría ser un crecimiento económico más lento. Muchos son los factores que afectan la tasa de crecimiento. Sin embargo, es interesante preguntarse en términos generales si existe una compensación entre la reducción de la pobreza a través del crecimiento acelerado y la reducción a través de la disminución en la desigualdad, es probable que algunas alternativas para mejorar la distribución del ingreso pudieran reducir el crecimiento y otras no. Un aspecto clave del análisis de una política óptima para aliviar la pobreza consiste en la identificación de esas diferencias.

Por último, debe tenerse presente que los resultados que pueden lograrse a través del crecimiento en oposición a una mejor distribución dependen de las condiciones iniciales existentes. En la mayoría de los países de América Latina el nivel actual de desigualdad es muy elevado; empero, los ingresos promedios se sitúan generalmente muy por encima de las líneas de pobreza definidas de una manera razonable; y en este sentido puede arguirse que la pobreza “se debe a la” desigualdad; yendo un paso más adelante, podría arguirse que en éstos casos la alternativa obvia obvio para reducir la pobreza sería disminuir la desigualdad. En países en donde los ingresos bajos coexisten con niveles bajos de desigualdad (por ejemplo China, inmediatamente después de la revolución y Cuba en el presente) es evidente que una disminución de la desigualdad resultaría en una limitada reducción de la pobreza; en tales casos el peso de la tarea debe originarse en el crecimiento económico. En los países en donde existe gran desigualdad la situación es

menos evidente ya que las políticas para reducir la desigualdad son –al mismo tiempo—difíciles y no se entienden bien. De todas maneras es importante distinguir desde un comienzo entre países con niveles de desigualdad bajos y altos.

La pobreza rural y la pobreza en general

En América Latina cerca del 45 por ciento de los pobres se encuentra en la zonas rurales. En el Paraguay la proporción es de alrededor de un 70 por ciento; cerca de la mitad de la población es rural; la mitad de la población rural es pobre y de estos pobres más de la mitad (aproximadamente 700.000 personas) viven en extrema pobreza. En comparación la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas es cerca del 20 por ciento (Morley y Vos, 1997,17,20). Se puede conjeturar que el alivio de la pobreza rural podría resultar directamente de lo que ocurra en la economía rural o sea de cómo los tres factores mencionados previamente interactúan en las zonas rurales. Esta ser

Esta sería la conclusión del análisis si las economías urbanas y rurales de un país no estuvieran relacionadas de muchas maneras. Empero, en casi todos los países estos dos sectores están estrechamente ligados especialmente a mediano y largo plazo. Esto quiere decir que no se puede pensar en aliviar la pobreza rural y la pobreza urbana como objetivos separados o que requieren políticas separadas. La pobreza rural probablemente podría remediarse por medio de una buena política general de alivio de la pobreza que incluya las medidas que se apliquen en las zonas urbanas.

A pesar de ésto, es cierto que el efecto más rápido sobre la pobreza rural probablemente será el de políticas que tienen impacto inicial o directo sobre la economía rural y por lo tanto sobre las familias rurales; esto sucederá particularmente en economías esencialmente rurales y agrícolas donde las principales acciones contra la pobreza usualmente involucrarán las políticas agrícolas y rurales. En el caso opuesto, la pobreza rural declinará en un país a través del tiempo, aún si las políticas directas son totalmente inadecuadas, siempre y cuando las políticas que afectan directamente la pobreza urbana sean suficientemente efectivas y si una proporción elevada de la población reside en las zonas urbanas. En este

caso, los ingresos urbanos crecientes podrían acelerar la migración rural-urbana (que eliminaría directamente parte de la pobreza rural si las familias que migran a las zonas urbanas logran situarse encima de la línea de pobreza) y elevar los salarios rurales (ya que los salarios urbanos y rurales de trabajadores que tienen calificaciones comparables están por lo general estrechamente relacionados. Sin embargo, cuando se trata de erradicar la pobreza rural es difícil evaluar la importancia relativa de las políticas aplicadas en las zonas rurales con las aplicadas en las zonas urbanas. La importancia relativa puede variar mucho dependiendo de la estructura económica del país y probablemente será mayor en los países que son predominantemente rurales y donde puede hacerse mucho por medio de políticas aplicadas al sector rural.

La mayoría de las políticas apropiadas para encarar la pobreza serán útiles ya sea que se apliquen en las zonas rurales o en las urbanas. Muchas deberían aplicarse en forma general (en ambas zonas) aunque naturalmente con algunas diferencias en su forma de aplicación. En general, la pobreza tiende a disminuir (o aumentar) en forma conjunta en los dos ámbitos. Esto puede explicarse a veces por el hecho de que el crecimiento en ambos sectores de la economía tiende a moverse en la misma dirección, de modo que los efectos mitigantes de la pobreza del crecimiento estarán positivamente correlacionados. Existe también una tendencia de que las buenas políticas urbanas de reducción de la pobreza vayan de la mano con las buenas políticas rurales, por ejemplo, cuando un país toma en serio la reducción de la pobreza mientras otros no, o un país determinado la toma seriamente en cierta oportunidad pero no en otra. Por último, es probable que aún si los dos mecanismos antes mencionados no operaran, la pobreza tendería a moverse en la misma dirección en los dos sectores debido a la migración y a que otros mecanismos de conexión están operando. Es más probable que esto ocurra a mediano o largo plazo, debido a que algunos de los mecanismos pertinentes responden con un rezago ampliando o reduciendo las brechas de ingreso/bienestar entre los dos sectores. Cuando los ingresos urbanos aumentan y los rurales no, es inevitable que tarde o temprano la tasa de migración del campo a la ciudad se acelerará.

Como encarar la pobreza rural *in situ*

La política contra la pobreza (definida como el conjunto de acciones que posiblemente tengan un impacto sobre la pobreza) realmente comprende toda la política económica, que en su mayor parte está dirigida a aumentar la tasa de crecimiento económico. Aquí se excluye una amplia gama de asuntos que afectan el crecimiento económico a menos que ellos estén estrechamente relacionados con la distribución del ingreso. Pero debe tenerse presente que la política de disminución de la pobreza no debe analizarse separadamente de la política para aumentar el crecimiento. Para simplificar el análisis, en este estudio no nos concentraremos en las políticas cuyo impacto directo principal beneficie a las zonas urbanas aunque éstas se refieran al crecimiento, la distribución o la disminución de la pobreza. Nos concentraremos en aquéllas que afecten al sector rural agrícola y no agrícola y a las personas que viven en él.

A un primer nivel (casi tautológico) es evidente que la pobreza rural puede encararse por medio de cualquier acción que aumente los ingresos de los pobres rurales o mejore las políticas de alivio de la pobreza dirigidas a ellos. En la primera categoría están los aumentos de los recursos productivos en su poder, la mejora de las tecnologías que emplean y de términos de intercambio de los bienes que venden en el resto de la economía o en el resto del mundo. Para cada una de estas categorías de factores cabe preguntarse si lo que es bueno para el pobre rural lo es también para los no-pobres rurales así como para los grupos que constituyen la población urbana. La respuesta varía de acuerdo con la categoría pero con frecuencia la respuesta es negativa. En tal caso es difícil llevar a cabo una buena política contra la pobreza debido a los conflictos de interés entre los pobres y los otros grupos sociales.

Las alternativas de política pueden diferir considerablemente debido a la severidad de este conflicto. Todas las políticas relacionadas con activos productivos tales como: los recursos naturales, (un caso especial debido a que su oferta es fija), el capital (físico y financiero), el capital humano y la infraestructura suministrada por el gobierno-carreteras, irrigación (en algunos casos) comunicaciones y otros- implican cierto grado de conflicto entre las necesidades y los deseos de los pobres y los no-pobres, este conflicto se acentúa aún más cuando la cantidad del recurso es fija. Por esto, aunque una reforma agraria redistributiva ha sido reconocida, por mucho tiempo, como el pedestal más obvio para la

formulación de una sólida estrategia de crecimiento rural con equidad, los grandes terratenientes y aun los de tamaño medio, quienes serían los perdedores potenciales como resultado de la redistribución, se han opuesto con éxito. En otros casos las restricciones de naturaleza política son diferentes y más sutiles. En el caso de la infraestructura, el gasto público con frecuencia se orienta a servir las necesidades de los grupos más acomodados en lugar de mitigar las carencias de los pobres. Este comportamiento tiene varios orígenes: el más obvio refleja la competencia de intereses opuestos y el hecho de que los grupos más acomodados por lo general tienen una voz más influyente en los asuntos políticos; también, aunque esto es menos obvio, a menudo refleja el hecho de que aún cuando el gobierno esté interesado en beneficiar a los pobres, y éstos tengan algún poder político, sus necesidades no están suficientemente identificadas y articuladas debido a la desatención histórica de ellas. El mismo tipo de dilema puede ocurrir con respecto al cambio tecnológico. La política y por lo tanto la economía de los pobres rurales varía según la forma como sus actividades se relacionan con las de los más acomodados. Las situaciones más favorables para la reversión de la pobreza son aquéllas en que los dos grupos tienen actividades complementarias. Este sería el caso, por ejemplo, cuando la propiedad de la tierra está concentrada en unidades grandes pero el método más efectivo de producir un cultivo es a una escala pequeña y en aparcería; en tal caso un aumento en la productividad beneficiaría a ambos participantes. Aún así la alta dependencia de los pobres con relación a los más acomodados tiene sus peligros. Por ejemplo pequeños cambios tecnológicos pueden transformar una situación de complementariedad en una de competencia, como ocurre cuando aparece una nueva máquina que los dueños de la tierra prefieren en vez de la técnica manual tradicional de los aparceros y esto resulta en el desplazamiento de los arrendatarios. Muchos sistemas agrarios tienden o se mueven a un equilibrio en el que los ricos poseen los recursos que necesitan y lo que queda para los pobres son los recursos que éstos pueden usar en beneficio de los ricos o al menos sin un costo para aquéllos. El conflicto violento sobre la forma de tenencia de la tierra en gran parte de América Latina puede interpretarse como parte de este proceso.

En algunas situaciones los pobres de las zonas rurales se dedican a actividades muy diferentes a las de los ricos; a veces ellos producen la mayor parte de productos alimenticios básicos, en tanto que los ricos

producen las exportaciones. En tal caso el problema no es tanto el peligro de perder sus recursos cuando éstos llegan a tener valor para los ricos, sino el abandono por parte del resto del sistema, desde el gobierno con su provisión de infraestructura y nuevas tecnologías, hasta los bancos con su oferta de crédito y otros. En otros casos aunque en un momento dado existe en una cantidad fija de un recurso (por ejemplo la irrigación) el hecho de que su disponibilidad pueda aumentarse, a través de una política o por las acciones de los grupos interesados, reduce el conflicto.

La distribución del poder es un elemento de la estructura institucional que guía el comportamiento de los participantes en cualquier economía. Algunos observadores arguyen que los derechos de la propiedad, que forman parte de la estructura institucional, son un elemento clave en un desarrollo agrícola y rural vigoroso. Otros han sostenido que los sistemas de gobierno excesivamente centralizados conllevan altos costos y esto es un argumento a favor de la descentralización y la transferencia del poder. No cabe duda que la predecibilidad de las normas y su forma de implementación hacen una gran diferencia en la pobreza rural en muchos países. Ellas sirven de fundamento para determinar, en gran medida, quien obtiene qué y donde la pobreza rural es más el resultado de una distribución desigual del ingreso, que de un bajo ingreso promedio (baja productividad), quién obtiene qué es extremadamente importante. El fracaso operativo de las instituciones resulta en mucho conflicto, mucha ineficiencia y mucha injusticia. Esta deficiencia es a menudo una parte importante de la historia de la pobreza pero es una que no puede remediarse fácilmente.

Características y actividades de los pobres en las zonas rurales

La mayoría de los pobres en las zonas rurales son pequeños productores agrícolas (a menudo ocupados en microempresas no agrícolas) o asalariados dedicados a la agricultura (a los cuales frecuentemente se denomina: trabajadores sin tierra) o a actividades no agrícolas. A medida que una economía se desarrolla no solamente una mayor proporción de la producción y el empleo se encuentra en el sector no agrícola (la mayor parte de ambos ocurre en las zonas urbanas) sino que una proporción más

grande de la actividad económica rural tiende a ocurrir en actividades no agrícolas. El sector rural no agrícola y su crecimiento pueden ser muy importantes porque hay mucha pobreza entre las familias que dependen de él y porque su dinamismo puede ayudarlas a salir de la pobreza rural.

En América Latina la mayoría de los sistemas agropecuarios son muy heterogéneos en términos del tamaño de operación, con una gran parte de la tierra y del capital en manos de agricultores relativamente grandes, que emplean sólo una proporción pequeña de la fuerza laboral rural y una proporción pequeña de tierras que absorbe un porcentaje grande de la fuerza de trabajo en fincas pequeñas. El sector rural no agrícola por lo general está integrado por empresas pequeñas y medianas que se ocupan del procesamiento de alimentos, el transporte, comercio, y otros. También puede haber algunas empresas grandes que se dedican al procesamiento de productos agrícolas y a la minería; éstas últimas por lo general son enclaves. En países más desarrollados y en regiones cercanas a las ciudades más grandes, una cantidad creciente de la actividad económica es similar a la que se desarrolla normalmente en las zonas urbanas, pero que se ha vuelto más cara allí a medida que los salarios y otros costos aumentan; esta actividad incluye varias clases de manufacturas –industrias sin vinculación permanente que no dependen de grandes volúmenes de trabajadores altamente capacitados.

Típicamente entre el 80 y 90 por ciento de la fuerza de trabajo rural está empleada en empresas pequeñas ya sea en actividades agropecuarias o de otra naturaleza. De modo que la oportunidad de aumentos rápidos en el ingreso para una proporción amplia de esta fuerza laboral depende de ¿cuán bien le va a éstas unidades pequeñas? ¿cuánto invierten y cuán rápido aumenta su productividad? y si los ahorros de un sector pueden transferirse efectivamente a otros sectores. Si las políticas del gobierno y sus sistemas de apoyo no pueden contribuir a la potenciación de éstas unidades pequeñas no hay mucha esperanza de poder remediar la pobreza rápidamente.

Los componentes para una estrategia vigorosa de reducción de la pobreza

La reducción de la pobreza rural ha ocurrido muy rápidamente o el nivel de pobreza rural ha sido el más bajo en países o regiones con las características siguientes² :

- Un rápido crecimiento del sector agropecuario y del sector rural no-agropecuario;
- una distribución relativamente equitativa de la tierra;
- una buena base de infraestructura rural que incluye carreteras, sistemas de irrigación (donde éste es pertinente), comunicaciones y otros;
- sistemas de educación y de salud buenos y de amplio alcance (aunque no es claro en qué grado éstos contribuyen a un crecimiento suficiente y equitativo o son el resultado de tal crecimiento)³;
- elevadas tasas de ahorro e inversión en la economía rural, frecuentemente apoyadas por el crédito bancario y que a menudo involucran la inversión de los ahorros provenientes del sector agrícola en actividades no agrícolas;
- un sistema efectivo de investigación y extensión que alcanza no sólo a la agricultura en general sino especialmente a los agricultores más pequeños y más pobres y a las regiones en donde estos están concentrados;
- un sistema de precios sin sesgos en contra de los productos que venden los pobres rurales, que no está desvinculado de los precios mundiales y que provee a los productores y consumidores una estabilidad de precios mayor que la del mercado internacional;
- estabilidad sociopolítica, bajos niveles de violencia y leyes y reglas claras con respecto a los derechos sobre la tierra, el agua, y otros; y
- tasas decrecientes de natalidad y de crecimiento de la población.

Entre estas condiciones existen interacciones importantes que son generalmente complementarias.

² En la próxima sección se discuten algunos casos concretos.

³ Cuando la pobreza se define no sólo en términos de ingreso o de consumo material sino también en relación con el bienestar, la importancia de un buen sistema de provisión de servicios de salud es clara y la existencia de un buen sistema educativo es pertinente no sólo por su impacto en la producción y el crecimiento sino por los beneficios de "tipo consumo" que proporciona a las personas capaces de leer, contar etc..

El patrón de crecimiento agrícola puede ser más importante que su tasa de crecimiento y puede ser muy diferente con respecto al carácter de la estructura agraria y de las políticas que lleven a cabo.

En los lugares donde las fincas son grandes y entre las opciones tecnológicas disponibles existen tecnologías que economizan mano de obra (como la mecanización en gran escala) el crecimiento puede desplazar mano de obra y como resultado sus beneficios se concentrarán en pocas personas (los dueños de las tierras y unos pocos trabajadores). Políticas tales como subsidios al capital en general (a través de bajas tasas de interés real para las fincas grandes) o para la adquisición de maquinaria que desplaza mano de obra (por ejemplo a través de un tipo de cambio sobrevaluado cuando se importa dicha maquinaria); la amenaza de expropiación de la tierra si se contratan muchos trabajadores (un problema real en el cual la probabilidad de expropiación disminuye cuando el propietario usa la tierra directamente a través de la mecanización), los costos de contratación de aparceros, y otros, pueden conjuntamente aumentar la probabilidad de que los agricultores grandes opten por un modelo de crecimiento que no absorbe mano de obra. En el otro extremo de este espectro, cuando el crecimiento de la producción ocurre en fincas pequeñas éste tiende a tener un coeficiente de mano de obra alto porque el costo de capital en promedio es mayor para estos agricultores, el costo de oportunidad del trabajo tiende a ser mas bajo y no hay razones para no emplear tanta mano de obra como haga sentido económicamente.

Tanto desde el punto de vista teórico (basado en la evidencia sobre los modelos de comportamiento de diferentes clases de fincas) y de la experiencia práctica, es claro que la estructura óptima para reducir la pobreza es aquella que involucra principalmente fincas familiares pequeñas, un sistema vigoroso de apoyo para esas empresas (a través del desarrollo de variedades agrícolas mejoradas, prácticas de cultivo, crédito, infraestructura y otros) y un desarrollo sustancial de actividades no agrícolas complementarias. Esta estructura logra una alta productividad, equidad distributiva, un buen nivel de diversificación entre las actividades en la comunidad misma y tiende a reducir el flujo de migración rural-urbana al crear un ambiente de vida atractivo en las zonas rurales y pueblos más pequeños.

La evidencia microeconómica que conduce a anticipar que ocurra este tipo de resultado se basa en que frecuentemente se registra mayor productividad de la tierra (y a veces hasta una mayor productividad total de los factores) en fincas pequeñas que en fincas grandes; esta observación fue reportada en India en la década de 1950 (Sen, 1962) pero también se registró en una amplio conjunto de países asiáticos, latinoamericanos, africanos y otros, a partir de entonces (Berry y Cline, 1979; Lipton, 1993b; Binswanger et al, 1993). En la mayor parte de los países los dos factores subyacentes principales para estos resultados son: que las familias con fincas pequeñas aplican más mano de obra por hectárea, que las que poseen fincas más grandes y que esas familias se dedican con más intensidad a maximizar el ingreso que los agricultores más grandes, mediante técnicas tales como más cultivos por estación, sembrando más cultivos intercalados, criando más animales pequeños, y otras. Con frecuencia los rendimientos por hectárea en estas fincas pequeñas son más bajos para cultivos específicos, empero al final terminan con una productividad total de la tierra más alta porque dedican una mayor área a cultivos de más alto valor (verduras por ejemplo) en tanto que las fincas más grandes producen cereales o ganado. Las excepciones, en que la productividad de la tierra es más baja para las fincas pequeñas, ocurrió en el pasado en casos en que el sistema de apoyo para ese tipo de finca fue excepcionalmente débil al tiempo que el respaldo para las fincas más grandes era mucho mayor.⁴

Los factores que favorecen la eficiencia relativa de las fincas pequeñas parecen debilitarse con el tiempo a medida que la agricultura se capitaliza; como consecuencia las fincas pequeñas sufren entonces en forma severa a causa de sus desventajas en los mercados financieros. Según de Janvry, Sadoulet y Wolford (1998, 19) "Esta revisión de la relación inversa se debe fundamentalmente a dictámenes del gobierno, del mercado y en fallas institucionales que dan trato más favorable a las fincas grandes". Aunque

⁴ Aunque algunos tipos de infraestructura son igualmente útiles para las fincas grandes y pequeñas (algunas carreteras) el sistema de crédito generalmente beneficia más a las fincas grandes y el sistema de investigación y desarrollo a menudo está fuertemente orientado a mejorar la productividad de los cultivos de éstas. Cuando se trata de productos agrícolas exportables, que a menudo conllevan la posibilidad de altos retornos, las fincas grandes son las primeras en producirlos; su capacidad para obtener recursos financieros y probar cosas nuevas, junto al hecho de que tienen más influencia en el gobierno que los agricultores pequeños, significa que ellos serán los que terminen haciendo las exportaciones aunque los agricultores pequeños también podrían haberlo hecho, aunque necesitarían más apoyo y tiempo para lograrlo.

es indudable que parte de la tendencia se relaciona con los dictámenes de política también es cierto que otra parte ocurriría, aún si el desempeño de cada factor del mercado se mantuviera igual, a medida que el cambio tecnológico aumenta la compensación al capital comparada con la del trabajo.⁵

Con todo, bajo condiciones propicias podría anticiparse que una reforma agraria igualitaria aumentaría el producto agropecuario total y conduciría a una distribución mas equitativa del mismo. Esto parece haber ocurrido después de las reformas agrarias en el Asia oriental en los años inmediatamente después de la posguerra. Algo similar parece haber ocurrido en algunas de las regiones en las que se llevó a cabo la reforma agraria en Bolivia después de la revolución de 1953, aunque para este caso la información es parcial (Eckstein y otros, 1978). La distribución más igualitaria tiende a dejar más poder de compra en las zonas rurales y contribuye tanto a la demanda por bienes producidos localmente, como de capital para crear empresas no agrícolas, lo que resulta en el rápido crecimiento de ese sector. Los ingresos de las familias rurales aumentan rápidamente a través del efecto combinado de la productividad agrícola creciente y del aumento de oportunidades fuera de la finca.

Uno de los secretos de las reformas agrarias más exitosas ha sido el "límite a la tenencia" que impiden cualquier tendencia hacia la reconcentración de la tierra, un proceso que puede ocurrir aun cuando las fincas pequeñas sean técnicamente igual o más eficientes que las más grandes. Tales límites terminan la usualmente desigual competencia por la tierra entre los débiles y los poderosos y no dejan ambigüedad alguna con respecto a la responsabilidad del sector público de apoyar a los dueños de parcelas pequeñas, puesto que el éxito de la agricultura en ese país dependerá de éstos y del apoyo que se les ofrezca. Algunas reformas del siglo veinte en América Latina han limitado los derechos de los beneficiarios a vender su tierra; un objetivo que como en el caso de los límites a la tenencia de la tierra fue el de prevenir

⁵ No es claro tampoco cuan lejos ha llegado ésta tendencia pues se requieren estudios de muy alta calidad para capturar la variedad completa de producción en las fincas pequeñas, incluyendo las de hortaliza, animales pequeños, aves y otros. Si la recopilación de datos es incompleta los resultados probablemente van a estar sesgados a favor de las fincas grandes. Lipton (1993a, 645) concluye que cuando se toma en cuenta debidamente la calidad de la tierra, (es decir, cuando las comparaciones se hacen en unidades de eficiencia de la tierra), la relación inversa generalmente se mantiene intacta.

reconcentración sistemática de la tierra. Otras reformas no han incluido esa disposición y la tendencia reciente (por ejemplo en México, Chile, Honduras, El Salvador) ha sido terminar con las restricciones a las ventas de tierras. Enfrentados con la resultante competencia directa por la tierra con otras categorías de agricultores, el grupo de agricultores pequeños como un grupo pueden o no salir favorecidos. De Janvry, Sadoulet y Wolford (1998,16) distinguen tres posibilidades que pueden ocurrir después de la individualización de la tenencia de la tierra: a) la reconcentración de la tenencia y emigración de los que antes eran campesinos (el caso de Chile bajo Pinochet⁶); b) el retroceso a actividades campesinas de autosubsistencia con participación estacional en los mercados de trabajo y migración (Perú y según parece hasta ahora México también⁷); y c) la modernización exitosa de los pequeños propietarios de la tierra. En términos generales la evidencia del pasado sugiere que los dos primeros resultados son los más probables, por lo tanto es improbable que las reformas en favor del mercado atenúen significativamente la pobreza y fácilmente pueden tener el efecto contrario .

En los casos en que la reforma agraria no puede lograrse, la mejor opción es una política vigorosa a favor de las fincas pequeñas ya existentes. La experiencia de América Latina no ha sido positiva a este respecto y son muy pocos los casos en que los gobiernos han tomado seriamente tales políticas . La política de desarrollo rural integrado (DRI) en Colombia parece haber producido beneficios considerables en las

⁶ En este caso la mitad de los beneficiarios de las reformas anteriores vendieron su tierra, dos terceras partes de las ventas fueron a propietarios de fincas más grandes, 21 por ciento a otros propietarios de fincas pequeñas y 5 por ciento a minifundistas o personas sin tierra. Los dos factores más importantes en la venta a los agricultores más grandes fueron la pesada carga de la deuda de muchos agricultores pequeños y la posibilidad de inversiones con alta rentabilidad en el sector agropecuario que hizo atractiva la compra de tierras por parte de los agricultores más grandes y competitivos que los pequeños (de Janvry, Sadoulet y Wolford, 1998,18).

⁷ En el Perú el proceso terminó en lo que Carter y Alvarez (1989) han llamado "descolectivización desorganizada". Aunque algunos agricultores avanzaron hasta el estado de pequeños productores agrícolas modernos, el resultado más común fue la involución. En México el contexto de la descolectivización fue una crisis seria de la rentabilidad de la agricultura y la desinstitucionalización del apoyo estatal al sector ejidal. La mayoría de los beneficiarios perdieron acceso al crédito, la asistencia técnica, insumos modernos y seguro de cultivos. Muchos se desplazaron a sistemas tradicionales de agricultura con más mano de obra y fuerza animal y menos mecanización, los cultivos intercalados aumentaron, la extracción en las tierras comunales aumentó al igual que la migración. Como los títulos de propiedad de la tierra no eran negociables aun los arrendamientos crecieron. Algunos ejidos tuvieron más éxito que otros, reflejando una mejor dotación de tierras, más trabajo familiar, mejor educación, más fácil acceso al crédito y a la asistencia técnica y participación en las organizaciones de productores (de Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1995, 1997).

zonas en que fue bien aplicada (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, 1990). La productividad de las fincas pequeñas tiende a aumentar gradualmente aún cuando los sistemas de apoyo no son fuertes (como en el caso del Brasil por lo menos durante la década de 1970 -- Véase Thiesenhusen y Melmed-Sanjak), sin embargo, cuando éstas fincas tienen que competir con las más grandes puede ocurrir que éstos aumentos no sean suficientes para garantizar su supervivencia.

Aunque es relativamente fácil describir el conjunto de políticas que ha tenido buenos resultados en los países en que se ha probado y señalar las debilidades de las políticas en la mayor parte de los países en desarrollo contrastándolas con "las prácticas óptimas", es difícil conjeturar la mejor manera en que un país puede hacer la transición desde un conjunto de políticas débiles a uno fuerte. Este es un asunto político que es al mismo tiempo técnico y administrativo.

Exito y fracaso de la política rural de acuerdo con su impacto sobre la pobreza

Probablemente Taiwan es el país en donde la pobreza rural declinó mas rápidamente entre las décadas de 1950 y 1980. Pocos años después de la Segunda Guerra Mundial se llevó a cabo una reforma agraria igualitaria que resultó en un país de fincas muy pequeñas y un límite a la tenencia de tierras para prevenir la concentración de la propiedad de la tierra en el futuro. Japón legó al país una sólida infraestructura y un buen sistema de extensión agrícola para asegurar que las mejoras en la tecnología de ese sector se diseminaran bien y rápidamente. La escolaridad era relativamente elevada para el nivel de ingreso del país. Taiwan registró en un largo período de crecimiento muy rápido y equitativo; el ingreso per cápita anual se incrementó en un 6,2 por ciento anual entre 1953 y 1980 (Kuo, 1983, 96); el nivel de desigualdad, que ya era bajo cuando se llevó a cabo la reforma agraria, bajó aún más y probablemente alcanzó el nivel más bajo de cualquier economía de mercado. Un crecimiento fuerte en la agricultura y la aún más fuerte expansión de la economía rural en conjunto ayudó a poner el país en el camino del "crecimiento con base en empresas pequeñas y eficientes" por el cual se ha vuelto justamente famoso.

Las actividades procesadoras agrícolas de pequeña escala fueron la fuente de las primeras nuevas exportaciones del país que eventualmente lo convirtieron en un exportador gigante de manufacturas. El sector rural no agrícola estaba estrechamente ligado a la agricultura en una simbiosis que ayudó a que ambos sectores se mantuvieran en rápido movimiento. Los ahorros de la agricultura de pequeña escala alimentaron mucha de la inversión que ocurrió en el sector no agrícola de pequeña escala, que a su vez se basó en la demanda generada por los crecientes ingresos agropecuarios que tendían a ser gastados en las zonas rurales ya que las familias no eran ricas todavía. En la cúspide del crecimiento del sector rural, los ingresos de las familias rurales de bajos ingresos deben haber aumentado alrededor del 10 por ciento anual con base, parcialmente, en los crecientes ingresos que provenían de la agricultura pero fundamentalmente debido al rápido crecimiento rural no agrícola (Berry, 1989, 206). Como los ingresos y los niveles de escolaridad en Taiwan aumentaron rápidamente (incluyendo las zonas rurales), el tamaño de la familia disminuyó en forma correspondiente de modo que el alto crecimiento en la población del período inmediato a la posguerra (3,5 por ciento anual) bajó a sólo 1,5 por ciento anual a mediados de los años ochenta (Berry, 1989, 180).

El mensaje de la experiencia taiwanesa es que cuando se cumplen todas las condiciones para el crecimiento equitativo, la tasa de disminución de la pobreza rural puede ser extremadamente rápida. Cabe mencionar que en la época en que todo esto ocurría ningún economista en Taiwán, o en ninguna otra parte, hubiera predecido una disminución de la pobreza tan rápida como la ocurrida. Esta disminución fue el resultado del rápido crecimiento de la economía rural como un todo, basado en un buen desempeño de la agricultura y uno aún mejor del sector no agrícola y ambos complementados por un nivel decreciente de desigualdad.⁸ Algunas personas encargadas de la formulación de la política económica y algunos observadores han puesto en duda la habilidad de los pequeños agricultores para mantenerse al día en un

⁸ Entre 1964, (cuando los estimados oficiales sobre la distribución del ingreso familiar se dieron a conocer por primera vez) y 1980 el coeficiente Gini bajó de 0,36 a 0,30. Los valores estimados anteriores, basados en muestras mucho más pequeñas con una diversidad de deficiencias, muestran una reducción de 0,56 en 1953 a alrededor de 0,45 a inicios de los años sesenta (Kuo, 1983, 94-97). Estos cálculos son probablemente demasiado elevados comparados con los oficiales que se presentaron posteriormente pero de todas maneras indican una disminución considerable entre 1953 y 1964 y por lo tanto una reducción significativa para el período 1953-1980 como un todo.

mundo de rápido cambio tecnológico; este debate alcanzó su apogeo durante los primeros años de la revolución verde a medida que aparecieron las nuevas variedades de arroz y trigo con altos rendimientos. En la mayoría de los países los agricultores grandes adoptaron las nuevas variedades antes que los pequeños, un hecho que por lo general se explica por el más fácil acceso de aquéllos al capital y su menor vulnerabilidad frente a los riesgos asociados con las nuevas decisiones empresariales y con la mayor variabilidad de rendimiento que caracteriza las nuevas variedades en algunos lugares. Pero parece un patrón casi universal que en un lapso pequeño (de aproximadamente cinco años) los agricultores pequeños también adoptaron las nuevas variedades siempre y cuando estas fueran altamente rentables. En las Filipinas este período fue muy corto en el caso del arroz. En la India el tiempo transcurrido hasta su adopción fue corto o disminuyó rápidamente y cuando hubo demoras éstas se debieron a que los agricultores pequeños tuvieron dificultades para comprar bombas de irrigación, fertilizantes y otros (Prahladachar,1983).

No todas las condiciones que se dieron en Taiwán necesitan cumplirse para que ocurra una rápida disminución de la pobreza. En Brasil se ha visto que aún en la presencia de una gran desigualdad rural y un conjunto de políticas que no ofrece mucho apoyo a los pequeños agricultores, éstos pueden avanzar rápidamente y la pobreza rural puede declinar rápidamente. Durante la década de 1970 por ejemplo, parece que la productividad promedio del trabajo aumentó en casi el 30 por ciento en las fincas más pequeñas de menos de 10 hectáreas (Berry, 1989,188). Sin embargo la pobreza en general y la pobreza rural actualmente continúan siendo en Brasil más altas de lo que sería predecible dados el nivel promedio de ingreso y el nivel de desarrollo del país. Evidentemente un patrón institucional y de política diferente podría haber producido niveles mucho más bajos de desigualdad. Lo que se infiere de este ejemplo es que bajo ciertas circunstancias una buena parte del crecimiento se filtra hacia abajo. Otros países en los que se cumplieron sólo algunas de las condiciones no han tenido éxito en disminuir la pobreza.

El Paraguay, un modelo fallido en el esfuerzo para disminuir la pobreza

El fracaso del sector rural en reducir la pobreza por lo general está acompañado de un bajo crecimiento agrícola, de un rápido crecimiento de la población, del estancamiento del sector rural no agrícola y de la ausencia de cualquier tendencia igualitaria en la distribución o en la corrección de la pobreza. El crecimiento agrícola en el Paraguay durante la mayor parte del período que empezó durante la década de 1950 ha sido rápido y significó una fuente importante de crecimiento para la economía y la fuente principal de ingresos de exportaciones. Pero el patrón de ese crecimiento ha sido excluyente de gran parte de la población (Carter, Barham y Marsbah, 1996; Weisskoff, 1992a y 1992b), especialmente desde la década de 1980 cuando ya no hubo más tierra para colonizar. Este patrón de crecimiento ha resultado un aparente aumento significativo en la desigualdad rural, en circunstancias en que ésta era elevada-- tal vez la más extrema en la región, o al menos cercana a la del Brasil (Indart, 1998, 36).⁹

En el Paraguay cerca de la mitad de la población vive en las zonas rurales pero como la incidencia de la pobreza es mayor que en las urbanas (la proporción es de dos a uno) puede aseverarse que cerca del 75 por ciento de la pobreza en el país se encuentra en las zonas rurales¹⁰. Existe una relación estrecha entre la pobreza rural y la falta de tenencia de tierra. Una encuesta hecha por CPES-FAO en 1995 encontró que las familias en el estrato de tamaño medio (entre 5 y 12 hectáreas) y en el estrato alto (entre 12 y 25 hectáreas) tenían ingresos promedios que eran más de dos o tres veces los de las familias en unidades menores (menos de 5 hectáreas). Sauma (1993,37) estimó que había unas 195.000 familias rurales pobres en 1992, un estimado no muy diferente del calculado independientemente por FIDA (sin fecha) de 189.000 familias en 1990. La mayoría de estas familias pobres tienen menos de 10 hectáreas de tierra.¹¹

⁹ Morley y Vos (1997, 11) reportan un coeficiente Gini de 0,59 para el país, 0,505 en las zonas urbanas y 0,566 en las zonas rurales. La mayoría de los valores estimados registran una brecha muy grande en el ingreso (de 3 a 1) entre las zonas urbanas y las rurales. La información de Sauma para 1992 sugiere que el ingreso promedio del decil rural superior es 71 veces mayor que el del quintil inferior (FAO-CPES,1996, 17).

¹⁰ La razón entre la incidencia de la pobreza rural y la urbana depende del nivel de ingreso en que se traza la línea de pobreza. Así, usando una línea alta (pobreza moderada) Sauma (1993) reporta una relación rural a urbana del 70,6 por ciento (rural) al 40,0 por ciento (urbana) para familias mientras que para individuos la misma relación fue del 78,6 por ciento al 47,7 por ciento. Bajando la línea de pobreza al nivel de la indigencia la relación cambia del 51,7 por ciento al 19,3 por ciento para familias y del 61,8 por ciento a 24,4 por ciento para los individuos.

¹¹ FIDA (sin fecha) relacionó rigurosamente la pobreza con la tenencia de la tierra, y concluyó que todas estas familias pobres poseían o trabajaban menos de 10 hectáreas; 31.000 (17 por ciento) no tenían tierra; 105.700

En 1995 una gran mayoría de la gente pobre (cerca del 85 por ciento) se encontraba en hogares cuyo jefe era autoempleado, y el 86 por ciento en hogares cuyo jefe hablaba solo Guaraní (véase el Cuadro 1); un poco menos del 75 por ciento de la gente pobre tenía jefes de hogar sin educación (10,5 por ciento) o con primaria incompleta (63,8 por ciento).¹² Aunque esta tasa autoreportada de analfabetismo rural no es demasiado alta (12,6 por ciento no había asistido a la escuela de acuerdo con el censo de 1992 -- no mostrado por grupo de edad) la mejoría, en comparación con la década anterior, fue muy pequeña, (Morley y Vos, 1997, 18) y de todas maneras los cálculos del Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay (en un estudio hecho en conjunto con la Universidad de Harvard, 1996) indican que la tasa de analfabetismo funcional fue mucho más alta, de no menos del 50 por ciento para el país y cerca de las dos terceras partes para las zonas rurales (reportadas en FAO-PNUD, 1996, 20).¹³ El sistema educativo es de baja calidad, extrema desigualdad e ineficiencia, y en las zonas rurales la situación es aún peor. Mientras que en Asunción casi todos los maestros son graduados, en las zonas rurales sólo el 48,6 por ciento lo son y en las áreas de reciente colonización sólo el 16,2 por ciento. Como es de esperarse la retención escolar es más alta a todos los niveles en las escuelas urbanas que en las rurales. Los problemas son mayores en las zonas rurales antiguas y en las zonas recientemente colonizadas; tener el Guaraní como lenguaje materno es un serio obstáculo para el aprendizaje en éste sistema educacional (FAO-PNUD, 1996, 19).

Las condiciones de salud dejan mucho que desear; muchos problemas han sido agravados por el modelo de crecimiento agrícola del pasado, caracterizado por una rápida expansión de la población en las zonas semitropicales que eran densamente arborizadas, en la que se ha otorgado muy poca atención al problema de acceso al agua potable, el mantenimiento de buenas condiciones de salud y el acceso a servicios de salud (Weisskoff, 1993, 520). Las familias son grandes y las tasas de dependencia son elevadas

tenían entre 1 y 5 hectáreas y el resto ó 52.300 poseían entre 5 y 10 hectáreas. Una relación tan estrecha es poco convincente e inconsistente con las cifras presentadas por FAO-PNUD (1996, 32)-- FIDA probablemente usó promedios de ingreso por categoría para llegar a esta conclusión aproximada. Probablemente se podría aseverar acertadamente que en promedio una familia necesita 10 hectáreas para evitar la pobreza.

¹² Cálculos con base en Morley y Vos, 1997, Cuadro 19.

¹³ Según los autores cerca de dos tercios de los analfabetos funcionales se encontrarían en las zonas rurales, de lo cual concluyo que la incidencia de la pobreza en esas zonas sería aproximadamente de dos tercios.

-- la encuesta de 1995 mostró que el 50 por ciento de los pobres eran parte de familias de 6 o más personas; como esta cifra incluía familias que todavía estaban en proceso de crecimiento se puede intuir que el número promedio de niños es bastante elevado.

La mayoría de las fincas pequeñas producen cultivos de alimentos de autoconsumo y cultivos que se venden por medio de intermediarios que operan en base a una relación patrón- cliente. El estudio reciente de CPES-FAO encontró que entre el 60 y 80 por ciento de los ingresos de los campesinos son monetarios (FAO-PNUD, 1996,12). Los costos monetarios han aumentado en forma paralela. Actualmente los campesinos con mayores recursos están empezando a criar ganado si la tierra (propia o comunal) es apropiada para ello y si pueden conseguir un financiamiento mínimo, usualmente a través de canales informales; esta actividad frecuentemente provee hasta el 30 por ciento de sus ingresos.

Los agricultores pequeños derivan una proporción alta de sus ingresos familiares a través de actividades fuera de la finca; ésta varía entre el 15 por ciento en el Oriente del Paraguay y más del 50 por ciento en Itapúa, y proviene de la construcción, el trabajo en otras fincas y empleos temporales. Las fincas de menos de 5 hectáreas típicamente han dependido mucho de los ingresos adquiridos fuera de la finca (FAO-PNUD, 1996, 7). El ingreso salarial por ejemplo es más importante para las familias mas pobres. En las regiones donde tradicionalmente coexisten los minifundios y latifundios, hasta el 40 por ciento del ingreso monetario y en especie es ingreso salarial (FAO-PNUD, 1996, 13). De acuerdo con el estudio de FIDA-FDC (1996) la finca genera el 90 por ciento del ingreso familiar; ésta alta cifra refleja el hecho de que en los departamentos estudiados domina la colonización; 79 por ciento del ingreso provino de la agricultura, 13 por ciento de animales y 3,4 por ciento de la extracción.

La situación de los agricultores pequeños mejora cuando pueden emprender actividades complementarias a sus actividades agrícolas, en industrias pequeñas como la de producción de miel de caña, almidón y otros (encuesta de CPES-FAO, 1995). En Cordillera y Guaira el 35 por ciento de los ingresos de las mejores fincas se obtuvo a través de actividades complementarias. La actividad artesanal,

que en un tiempo fue importante, ha registrado una reducción en la demanda de artículos tradicionales como las mantas, de manera que las comunidades (típicamente aquellas en que la “descampesinización” ha ido mas lejos) que hace veinte años obtenían hasta el 50 por ciento de sus ingresos en ésta forma, actualmente éste solo representa el 25 por ciento (CPES-FAO,1996,1).

Aunque no existen encuestas sobre ingresos que lo demuestren, es probable que la pobreza rural del Paraguay haya registrado una tendencia decreciente hasta el año 1980. La evidencia empírica muestra sin embargo que a partir de 1980 se revirtió esta tendencia (Sauma, 1993; Morley y Vos, 1997), aunque en las zonas urbanas la pobreza ha disminuido en la mayor parte de este período.¹⁴ Algunos de los factores subyacentes en este probable cambio de la mejoría al empeoramiento de la pobreza rural son o se espera que sean transitorios, particularmente la situación creada por la sequía de principios de los años noventa. La prevalencia creciente del gorgojo del algodón, un cultivo de gran importancia para muchos agricultores pequeños, podría ser controlada pero sólo si la política del gobierno es más efectiva de lo que ha sido hasta ahora.¹⁵ Desde 1980 probablemente se ha registrado una disminución de las oportunidades de empleo fuera de la finca y la represa del río Itaipú ha dejado de crear empleos de construcción y otras ocupaciones relacionadas.¹⁶

¹⁴ Morley y Vos (1997, 28) concluyen, después de comparar varias fuentes, que la incidencia de la pobreza en las zonas rurales ha aumentado tal vez ininterrumpidamente desde 1980 y que la indigencia ha crecido proporcionalmente más rápido que la pobreza misma. Interpolando se podría conjeturar que la misma línea límite de indigencia que resultó en una incidencia de la indigencia del 33,6 por ciento en 1995 y 29,1 por ciento en 1992 podría haber mostrado una incidencia de alrededor del 20 por ciento en 1980. Existe una clara divergencia entre ésta tendencia y la de Asunción en donde se ha observado una disminución de la incidencia desde 1983. Indart (1998, 36) sugiere que la tasa total de pobreza puede haber permanecido casi constante en los últimos 10 o 15 años, aunque arguye que ha empeorado en las zonas rurales y cree que los pobres se han empobrecido más en las zonas urbanas y en las rurales.

¹⁵ El gorgojo del algodón procedente del Brasil se ha propagado rápidamente -- su tratamiento es costoso y requiere la acción combinada de los campesinos y el gobierno; todo el algodón tiene que ser fumigado entre 4 y 8 veces al año en momentos precisos del ciclo vital del insecto. En la actualidad no hay un esfuerzo coordinado por parte del gobierno para encarar el problema y los campesinos no tienen el dinero ni la capacitación necesarios (Morley y Vos, 1997, 26).

¹⁶ Sin embargo es necesario tener un mejor conocimiento de las tendencias de los salarios rurales para juzgar el impacto neto del proceso de proletarianización. La serie de salarios agrícolas presentada por Morley y Vos (1997, 8) es alentadora ya que muestra un gran aumento neto desde 1983 y una disminución muy marcada en 1990 lo que es posible; en 1994 el salario estuvo ligeramente por debajo del de 1989. Estos autores señalan que frecuentemente los empleos mejor pagados requieren mejores calificaciones y educación que por lo general sólo los jóvenes las tienen.

Sin embargo la causa básica del cambio es probablemente el cierre de la frontera para la colonización de nuevas tierras; éste es un cambio que conlleva la necesidad de un nuevo modelo de crecimiento agropecuario para el futuro, especialmente para los agricultores pequeños cuyas necesidades fueron satisfechas antes por el proceso de colonización. Antes de 1980 el país resolvió el problema de la tierra por medio de la distribución de tierras públicas en la frontera agrícola pero esto ya no es posible.¹⁷ A mediados de la década de 1980 las mejores tierras estaban en las manos de los nuevos terratenientes algunos de los cuales estaban vinculados al capital especulativo internacional. El resultado ha sido un aumento agudo en la desigualdad de la propiedad y la proliferación de parcelas pequeñas de menos de diez hectáreas.¹⁸ Como la tierra se usa como garantía para préstamos, las fincas pequeñas sin título no tienen posibilidad de crédito. El Instituto de Bienestar Rural (IBR), la institución a cargo de resolver disputas sobre tierras, tiene un atraso de 120.000 casos pendientes (en el censo agropecuario de 1991 aparecen solamente 300.000 fincas). En una encuesta reciente sobre los pobres rurales, el 80 por ciento mencionó la falta de tierra como un problema principal, junto con la falta de infraestructura, falta de acceso a puestos de salud y los elevados precios de los bienes de consumo (Borda, Cairo y Fogel, 1995, 30). La situación se ha vuelto volátil ya que no queda tierra sin colonizar para distribuir; los campesinos sin tierra han empezado a ocupar fincas privadas subutilizadas con la esperanza de forzar al IBR a comprar la tierra y venderles los títulos. Han ocurrido encuentros violentos y se puede prever que van a continuar (Carter y Galeani, Capítulo 1, 1995). De acuerdo con la ley, la tierra puede expropiarse si los dueños no la han utilizado durante un lapso determinado; esto induce a los dueños a cortar los árboles lo mismo que a sacar a los campesinos de las propiedades. El "modelo de colonización" anterior ha dejado un legado de fertilidad

¹⁷ FAO-PNUD (1996,7) observa que la colonización ocurrió rápidamente entre 1950 y fines de la década de 1980. Se estima que unas 120.000 familias se habían trasladado de las antiguas zonas pobres a los nuevos asentamientos, un porcentaje importante de todas las familias en la fecha más reciente cuando habían alrededor de 300.000 empleadores o trabajadores independientes en la agricultura. Las parcelas fueron de 20 hectáreas hasta 1984, después 10 hectáreas y desde 1990 prácticamente se discontinuaron (Morley y Vos, 1997, 23). El porcentaje de trabajadores independientes (después de aumentar entre 1972 y 1982) se redujo entre 1982 y 1992 lo que se interpreta como el final de la colonización y de las oportunidades que ésta había creado (FAO-PNUD, 1996, 8).

¹⁸ Las cifras para 1991 muestran una inmensa desigualdad; 3.200 fincas tenían el 80 por ciento de la tierra con un promedio de 6000 hectáreas cada una. El 38,4 por ciento de las fincas más pequeñas poseían el 1 por ciento de la tierra. La mayoría de los inquilinos pequeños no tenían título (el 60 por ciento de los que tenían parcelas de menos de 5 hectáreas se encontraban en esta situación).

decreciente de la tierra debido a falta de cuidado; el modelo fue uno de crecimiento extensivo y tala de bosques. Para sobrevivir económicamente los agricultores pequeños van a tener que aprender a mantener la fertilidad del suelo.

En el pasado el crecimiento económico del Paraguay ha sido altamente dualista, registrándose altas tasas de crecimiento del sector urbano y la agricultura moderna, lo cual no ha sucedido en el resto de sectores, especialmente en el caso de la gente que vive en las zonas rurales. " Bajo el modelo actual de crecimiento ni siquiera tasas sostenidas de crecimiento a dos dígitos resultarían en una reducción de la pobreza en el Paraguay dentro de una generación. Sin embargo el modelo dualista de crecimiento ya ha alcanzado sus límites y las posibilidades de más crecimiento son escasas " (Morley y Vos, 1997,29).

Las tendencias recientes y actuales en las zonas rurales del Paraguay rural varían considerablemente entre regiones y sugieren diferentes desafíos para la disminución de la pobreza. Un estudio realizado por FIDA y CPES para medir la pobreza entre agricultores independientes con terrenos entre 1 y 12 hectáreas en tres departamentos colonizados encontró que ésta había aumentado en forma significativa para todas las categorías de tamaño; la indigencia aumentó sustancialmente (en un 24 por ciento del total) para los propietarios de menos de 3 hectáreas y se alivió levemente para los otros grupos. El marcado aumento de la indigencia de los colonos con menos de 3 hectáreas, quienes en general son semiproletarios, es un reflejo de la pérdida de empleo asalariado a causa de la crisis del algodón y la falta de tierra y capital que les permitiera buscar otras opciones. La comparación con los propietarios más grandes pone de relieve el gran valor de un buen terreno por cuanto ofrece la opción de auto-sustento (FAO-PNUD, 1996, 23-4). Más gente no cayó por debajo de la línea de indigencia debido a su decisión de cambiar productos y buscar nuevas fuentes de ingresos. En estas circunstancias, aún agricultores con fincas entre 5 y 25 hectáreas perdieron mucho debido a la crisis del algodón y algunos tuvieron que renunciar a sus fincas.

Aunque el sistema tradicional de campesinado independiente ha estado perdiendo terreno, existe

una amplia gama de opciones de supervivencia, relacionada en parte a la proximidad al principal centro urbano del país en el departamento minifundista de Paraguarí.

Entre 1991 y 1994 los ingresos aumentaron para las fincas de todos los tamaños, probablemente en forma más significativa entre aquellas de ingresos mas bajos ya éstas pudieron generar ingresos fuera de la finca, incluyendo trabajar en la Argentina. La migración temporal es una práctica común para la juventud de ambos sexos. Los campesinos que tienen terrenos de 25 y más hectáreas están trabajando más en el área rural de procesamiento, añadiendo leche a la tradicional miel de caña – la proximidad a los mercados es clave para éste tipo de oportunidades (CPES-FAO, 1996, 14).

En la región colonizada de Itapuá la estructura agraria está modernizándose rápidamente y a los campesinos les resulta difícil competir con el modelo de agricultura más productivo. Aunque el ingreso promedio de la región ha aumentado, para los grupos campesinos de bajos ingresos ha disminuido en forma significativa. Es en este grupo donde ha ocurrido el proceso de exclusión más agudo, que abarca no solamente los mercados de tierra y capital (Carter y Galeano,1995) sino también los aspectos sociales y políticos (Fogel, 1996). En general, el campesino autosuficiente paraguayo que utilizaba una tecnología tradicional y una operación intensiva en mano de obra fue capaz de coexistir con el latifundio pero no le va tan bien frente a la grandes fincas de hoy que son más bien de carácter comercial. Esto se observa en forma muy marcada en ésta región.

¿Qué políticas son más importantes y bajo qué circunstancias?

A través del estudio cuidadoso de la experiencia de países individuales se puede identificar qué políticas podrían usarse para disminuir la pobreza lo más rápidamente posible, como también cuáles de éstas serían las más viables desde el punto de vista político, administrativo e institucional. La respuesta sin duda varía considerablemente de país a país.

En la actualidad las probabilidades de resolver el problema de la pobreza rural en el Paraguay a

través del crecimiento urbano son muy bajas.¹⁹ El desempeño del sector manufacturero fue deficiente en la década de 1980 y el sector comparado con el de sus socios de MERCOSUR es poco desarrollado debido a la débil infraestructura del país, al bajo nivel de escolaridad, etc. Es poco probable que la inversión extranjera directa se localice en el país. Con la creación del MERCOSUR han desaparecido muchos de los ingresos potenciales, debido a una disminución del contrabando, al establecimiento de controles más estrictos en la frontera con el Brasil y a la disminución de malas prácticas bancarias (que facilitaban el contrabando) a medida que ha mejorado la supervisión bancaria (Morley y Vos, 1997,30).

El conjunto de éstos problemas y limitaciones se ha reflejado en el estancamiento de la economía. El Paraguay es uno de los pocos países de la región con más de un millón de habitantes (junto con Haití y Jamaica), cuyas tasas de crecimiento fueron inferiores en la década de 1990 que las registradas en los años 80 (el promedio de aumento entre 1990 y 1998 fue del 2,4 por ciento); en el decenio anterior fue 3,0 por ciento (CEPAL, 1998, 83); asimismo entre 1996 y 1998 el crecimiento fue particularmente bajo con un promedio del 1,2 por ciento superando únicamente al de Venezuela. El desempleo urbano ha aumentado y la capacidad de absorción del mercado laboral urbano es menor que en 1994.

La solución debería (o más bien, tendría que) empezar en el sector rural. Pero, así como el crecimiento económico del sector urbano no es la respuesta, tampoco lo es el patrón de crecimiento excluyente que ha caracterizado al Paraguay desde la década de 1980 del sector rural en el que se produce el crecimiento agrícola exportador con una mayor concentración de la propiedad de la tierra y un aumento de la pobreza aunque se registró un crecimiento macroeconómico.²⁰ Lo que se necesita mas bien son

¹⁹ Las estrategias con énfasis rural son probablemente más exitosas cuando el país aún tiene una población predominantemente rural. Cuando sólo el 20 por ciento de la mano de obra trabaja en la agricultura, la creación neta de empleos nuevos tiene lugar fuera del sector, de modo que es posible que las políticas clave para erradicar la pobreza en general, van a encontrarse en general fuera de la agricultura y de las zonas rurales. Cuando los salarios son suficientemente altos en otros sectores de la economía también tienden a aumentar en la agricultura. Sin embargo, cuando una alta proporción de la mano de obra todavía trabaja en el sector rural ésto es menos probable. Frecuentemente, las política del gobierno son opuestas a las que se llevaron a cabo en Asia Oriental. Aún en un país como Taiwán que actualmente está urbanizado y orientado hacia el sector industrial, la primera manifestación de crecimiento económico y la disminución de la pobreza estuvo relacionada principalemnte a lo que estaba ocurriendo en el sector agrícola y rural.

²⁰ Las exportaciones agrícolas son una fuente importante de crecimiento para el ingreso si el país reúne las

aumentos en la productividad de los cultivos alimenticios y algodón que producen los agricultores pequeños; al aumentar la productividad de los cultivos alimenticios, el consumo de los agricultores pequeños aumenta y los precios de éstos productos disminuyen para otros pobres.²¹ El resurgimiento del cultivo del algodón beneficiaría mucho a los pequeños agricultores ya que muchos de ellos están empleados en este cultivo de exportación. Se necesitaría una redistribución de la tierra junto con un mejoramiento en la disponibilidad de insumos y crédito para los pequeños agricultores, asistencia técnica, mejor educación y eventualmente, familias más pequeñas. Es imprescindible mejorar la provisión de servicios sociales básicos. Actualmente éstos están muy centralizados y la mayoría de los beneficios ocurren en Asunción; es necesario descentralizar y dirigir mejor los gastos sociales²²

Debido a su severidad en este momento, el desafío de la pobreza rural del Paraguay deberá encararse con una variedad de instrumentos de política algunos de los cuales rendirán resultados rápidamente y otros a más largo plazo. Una vez identificados esos instrumentos, será igualmente importante considerar las instituciones que facilitarán su efectiva implementación. A continuación se mencionan los instrumentos de política:

condiciones para desarrollar una ventaja comparativa y si el precio mundial no es muy inestable. Frecuentemente este tipo de exportaciones no disminuye la pobreza debido a que no crea empleo. Las exportaciones intensivas en mano de obra (verduras, flores etc.) se encuentran en un extremo del espectro mientras que la producción de granos y la ganadería, que se producen en forma extensiva, están en el extremo opuesto. Existe siempre el peligro, a menos que los derechos de propiedad de la tierra y las personas vulnerables estén bien protegidos contra las acciones de los acaparadores, de que la tierra sea transferida a unidades grandes en estas circunstancias (Berry, 1998).

²¹ Los bajos precios de los alimentos son importantes para los pobres rurales que son consumidores netos de alimentos y a menudo constituyen un grupo más grande de lo que podría esperarse. Por otra parte los precios altos son buenos para los productores. Este conflicto de interés puede resolverse si se logra una elevada productividad en los cultivos alimenticios, los que frecuentemente son objeto de mucha investigación y desarrollo. La experiencia de Sri Lanka con arroz gratis y subsidiado parece demostrar los beneficios de mantener bajo el precio de los artículos de primera necesidad por lo menos el de una ración por persona.

²² Un informe reciente del Banco (BID, 1993) sugiere que con las reformas de los mercados financieros y del trabajo y más inversión en la educación la tasa de crecimiento podría llegar a ser 7 por ciento o más. Morley y Vos son más realistas; según ellos el impacto de éstas reformas sería negativo a corto plazo y aún si las reformas importantes se llevaran a cabo inmediatamente las posibilidades de crecimiento acelerado serían limitadas, en parte porque los efectos de MERCOSUR a corto plazo van a ser negativos porque los beneficios de las reformas en temas clave como la educación, la infraestructura y el crédito a las fincas pequeñas tomarían tiempo para empezar a manifestarse." Sin una reforma agraria profunda cualquier otro tipo de reforma probablemente no ayudaría a impulsar el crecimiento potencial de la agricultura y de otras actividades rurales y aún si se implementaran, tales reformas

- **Una reforma agraria que permita a los pobres acceso a la propiedad de la tierra.** Sin lugar a dudas es la política con el mayor potencial para la mitigación de la pobreza rural. Para alcanzar una alta probabilidad de éxito esta política tendría que mejorar rápidamente el acceso de muchas familias a la tierra ya sea a través de un proceso redistributivo tradicional (del tipo efectuado en las reformas exitosas del Asia oriental) o a través de un proceso más orientado hacia el mercado en el cual el gobierno subsidia fuertemente la compra de tierras pertenecientes a los grandes terratenientes. Las restricciones de tipo político afectan negativamente el primer planteamiento y las limitaciones fiscales (y también políticas) van en contra del segundo. Debido a éstas limitaciones y de acuerdo con el enfoque prevaleciente de reformas orientadas hacia el mercado, varios países de la región están emprendiendo programas de titulación de tierras con la esperanza de que un sistema agrario con títulos seguros de propiedad sería más propicio para el éxito de los pequeños agricultores en la adquisición de suficiente tierra, de manera que les permitiese convertirse en agricultores modernos y estables. Un estudio de éste tema en el Paraguay sin embargo pone en evidencia que la probabilidad de éxito por esta vía es muy pequeña. Carter y Olinto (1998, 21) concluyen que aunque hay "evidencia de que los mercados de arrendamiento de tierras son un medio de acceso a la tierra para los hogares con escasa tierra... hay limitada esperanza de que el mercado de compra de tierras funcione a favor de los productores pequeños aún después de que se lleven a cabo las reformas que resulten en títulos de propiedad legalmente transparentes y negociables para todos los dueños de la tierra." "La causa de esta situación puede originarse en las restricciones en los mercados financieros y de capital. En particular, la insuficiencia de los títulos de propiedad de la tierra para apoyar el acceso de los pequeños propietarios al mercado formal de capital parece producir una ruptura de la conexión entre el derecho de propiedad a la tierra y un mayor acceso a tierras de mejor calidad por parte de los menos favorecidos." Los autores aseveran que "solamente cuando los agentes no tienen limitaciones de capital, su eficiencia técnica relativa parece poder expresarse en la forma de demanda efectiva por más tierra." Esta evidencia desalentadora, referente al hecho de que el título de propiedad de la tierra es insuficiente para transferir la tierra hacia el agricultor pequeño eficiente en el Paraguay es similar a la presentada por

tomarían tiempo para madurar." (Morley y Vos, 1997,30).

estudios en otros países (Carter y Mesbah, 1993). Solamente si se eliminan las restricciones al acceso al capital el título de propiedad de la tierra podría constituir una contribución positiva y aún así las predicciones tendrían que ser cautelosas.

- **Apoyo para los pequeños agricultores.** El complemento natural de la reforma agraria es un conjunto sólido de políticas de apoyo hacia los pequeños agricultores que incluya el acceso al crédito, el desarrollo de variedades mejoradas de cultivos alimenticios y de otros productos para los agricultores pequeños, asistencia técnica para diseminar rápidamente éstas mejoras, desarrollo de la infraestructura y otros. Puede aprenderse mucho acerca de las combinaciones de políticas efectivas en los países que las han aplicado bien. Actualmente hay dos temas importantes en el Paraguay. En primer lugar la crisis del algodón requiere atención inmediata y urgente. Como se mencionó anteriormente su control requiere llevar a la práctica un programa de alta calidad diseñado por el gobierno cuya viabilidad dependerá de una participación a nivel global. Este programa será tal vez la primera prueba de la seriedad y capacidad del gobierno paraguayo para responder a la crisis de pobreza rural que ahora encara. Segundo, si el único tipo de "reforma agraria" factible en los próximos años va a ser la titulación, ésta tendría, como se señaló anteriormente poco o ningún impacto positivo sobre los pobres debido a que no se dispone de un sistema sólido de crédito que permita al aspirante a pequeño agricultor a comprar suficiente tierra en el mercado para alcanzar la escala necesaria la cual obtener un retorno para servir el crédito. En el caso de las familias que carecen de activos corrientes o son limitados, éstas a menudo requerirían algún tipo de subsidio.
- **Apoyo a las empresas y actividades no agrícolas.** Una parte importante del éxito logrado por experiencias de desarrollo rural de gran alcance reside en el crecimiento de las actividades rurales no agrícolas. Gran parte del trabajo preliminar para tal desarrollo se encuentra en el contexto de una estructura agraria relativamente equitativa que genera ingresos suficientes para proveer parte del ingreso que se necesita para crear empresas no agrícolas, y también la demanda local para los bienes y servicios que ellos producen. Sin embargo, las políticas pueden ayudar en varias formas. Una de ellas

es a través de un sistema de crédito accesible. En este caso la necesidad es muy semejante a la de los pequeños agricultores y a menudo están involucradas las mismas personas en ambas actividades. En el caso de "conglomerados" de productores existentes o incipientes que se especializan en la producción de bienes que se venden en otras partes del país o en otros países, debe otorgarse atención especial a las necesidades de entrenamiento, mercadeo y otras formas de ayuda que puedan contribuir al éxito de éstos (Berry, 1997).

- **Inversión en educación y salud, dirigida principalmente a satisfacer las necesidades de las familias rurales más pobres.** La educación rural universal es muy importante. En primer lugar, su cobertura y calidad probablemente afecten el desempeño de los agricultores pequeños, el cual es crucial para una rápida disminución de la pobreza. Es probable que los agricultores grandes tengan los recursos para asegurar que sus hijos reciban una buena educación mientras que los pequeños dependen del sistema público. Si el 30 por ciento de una cohorte rural no recibe educación, entre los agricultores pequeños el porcentaje será aún mayor, especialmente entre los que se encuentran en las zonas de colonización más reciente. La capacidad de leer y contar es necesaria para mejorar la productividad de los pequeños agricultores y para que éstos aprendan a pensar con claridad, planear, adaptarse al cambio etc. Parte de una cohorte de los hijos de familias rurales pobres terminarán ocupados en actividades urbanas o no agrícolas, por consiguiente es importante que su educación o capacitación los prepare para esos propósitos. Muchas de esas actividades requieren niveles medios de educación. Entre los países de América Latina, el Brasil es notorio por su bajo nivel de educación rural, especialmente, aunque no solamente el Nordeste. Esto ha sido tanto un reflejo como un factor que ha contribuido al grado extremo de desigualdad del ingreso en ese país y es un complemento natural de la desigualdad extrema en la distribución de la tierra.

En el Paraguay los gastos en la provisión de servicios de salud son muy bajos. La experiencia en otras partes muestra que una inversión muy modesta en los servicios preventivos de salud puede tener rendimientos muy elevados. Además, como reduce la mortalidad infantil, puede resultar en una

disminución en el número de nacimientos y la correspondiente mejora en la salud de las madres. Por último, como lo señala Johnston y Clark (1982) es más fácil administrar programas de población exitosos cuando se llevan a cabo conjuntamente con los de los servicios de salud.

El Paraguay puede y debería invertir más en sus programas sociales. Aunque la proporción total del PIB asignada a estos programas ha aumentado desde que terminó la dictadura, el 8 por ciento es todavía demasiado bajo en términos de estándares internacionales.

- **Apoyo al ahorro de las familias rurales.** La misma mejora en el acceso a las instituciones financieras que será crucial para facilitar la adquisición de tierra y apoyar las actividades agrícolas y no agrícolas debería también facilitar el ahorro de las familias rurales. Estos ahorros son necesarios para complementar el crédito y la creación de una base para inversiones en la agricultura y otras actividades rurales no agrícolas; cuando los ingresos de los pobres rurales aumenten, el potencial para ahorrar aumenta con ellos y éste podrá aprovecharse para que el círculo de crecimiento equitativo continúe. Las sucursales rurales de los bancos, los sistemas postales de ahorro, los círculos comunitarios de ahorros y otros esquemas han sido efectivos en algunas circunstancias específicas dependiendo de las necesidades, el contexto social etc.
- **Programas de población.** Como se mencionó anteriormente éstos funcionan mejor si se llevan a cabo conjuntamente con los centros de salud. El crecimiento de la población afecta adversamente a los pobres porque tiene el efecto de inundar el mercado de trabajo y mantener los salarios bajos. Además, como las familias más pobres tienden a tener más hijos, éstos típicamente obtienen considerablemente menos capital humano que los niños de familias más acomodadas y esto tiende a aumentar la brecha de ingresos de la población.
- **En un contexto dado es difícil predecir qué conjunto de medidas serán las más efectivas.** Una disminución rápida de la pobreza no se va a lograr con intervenciones de política aisladas sino más bien

será el resultado de un conjunto de acciones efectivas. No existe una solución rápida y fácil para la pobreza en una sociedad donde prevalece la desigualdad y existe un sector agrícola dual o heterogéneo en el cual lo que ayuda a un grupo puede perjudicar al otro. Por consiguiente, tanto la coordinación de políticas como su seguimiento, supervisión, evaluación, refinamiento y modificación son todas actividades importantes. Algunas de las acciones que inicialmente aparecen prometedores no darán fruto si el diagnóstico no ha sido correcto. Uno de los secretos de la formulación de políticas en tales circunstancias es tener un punto de vista práctico, así como la voluntad de cambiar las cosas cuando la evidencia muestra que no se están produciendo los resultados esperados. Una estrategia de este tipo requiere, para su puesta en marcha, de un buen sistema de información y análisis así como una buena relación entre quienes la llevan a cabo para evitar la adopción de políticas defensivas. Los cambios institucionales necesarios son más difíciles de identificar, pero algunos elementos son evidentes:

- **Será necesaria una mayor descentralización de la gobernabilidad**, junto con la necesidad de mejorar la capacidad gerencial y la autonomía financiera de los gobiernos locales, será necesaria para que la política pueda adaptarse apropiadamente a las necesidades de las diferentes regiones. La identificación de cuáles son las funciones que más requieren descentralización demandará un estudio cuidadoso; la educación es un candidato obvio.
- **La promoción de las organizaciones de base y de las organizaciones no gubernamentales (ONG)** es importante para facilitar la acción colectiva efectiva desde afuera y dentro del proceso político. Por ejemplo, las actividades del Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra facilitó la reforma agraria en Brasil (de Janvry, Sadoulet y Wolford, 1998, 15).
- **La promoción de nuevos arreglos institucionales para administrar el desarrollo rural.** Debido a la disminución del control estatal central sobre el proceso de desarrollo agrícola se necesitará una reorganización institucional. Una posibilidad serían las instituciones locales de desarrollo económico que incluirían representantes del gobierno local, las organizaciones públicas descentralizadas, las ONG y las

organizaciones comunitarias (Romero, 1996).

Cuadro 1. Variables correlacionadas con la pobreza rural en el Paraguay, 1995

Características socio-demográficas de los jefes de hogar		Incidencia de la pobreza	Porcentaje de pobres por categoría
Zona:	Rural central	17,7	3,6
	Rural, otro	55,5	96,4
Lenguaje:	Guaraní	60,6	85,6
	Guaraní y Español	30,9	9,1
	Español	17,1	1,3
	Otro	25,5	4,0
Actividad económica:	Agricultura	46,9	62,2
	Manufacturas	21,1	11,1
	Construcción	13,7	3,9
	Comercio	29,1	5,5
	Transporte	27,6	2,2
	Servicios Financ.	10,5	0,4
	Otros Servicios	24,4	13,6
	Otros	54,7	1,1
Categoría ocupacional	Obreros	31,9	13,8
	Empleados	12,5	0,8
	Empleadores	41,9	0,2
	Autoempleados	59,3	84,0
	Otros	42,6	1,2
Tamaño de hogar	1 a 3	33,8	21,2
	4 a 5	48,0	28,3
	6 a 9	68,4	40,8
	Más de 10	76,7	9,7
Nivel educativo	Ninguno	64,5	10,5
	Primaria incompleta	55,9	63,8
	Primaria completa	49,4	19,9
	Secundaria incompleta	30,8	5,0
	Secundaria completa	11,4	0,5
	Más que secundaria	11,9	0,5

Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995, como fue reportado en Morley y Vos, 1997, Cuadro 9.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1993. "Paraguay: Socio-economic Update", versión mimeografiada. Washington, D.C.
- Berry, R. Albert. 1989. "Agricultural and Rural Policies for the Poor" en Richard M. Bird y Susan Horton (editores) Government Policy and the Poor in Developing Countries, Toronto, University of Toronto Press.
- Berry, Albert. 1997. "SME Competitiveness: The Power of Networking and Subcontracting" Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible y Programas Sociales, Washington, D.C., No. IFM-105, enero.
- Berry, Albert. "When do Agricultural Exports Help the Poor? A Political Economy Approach." Versión mimeografiada.
- Binswanger, H., K. Deininger y G. Feder. 1993. "Power distortions, revolt and reform in production relations and land markets" en J. Behrman y T. N. Srinivasan (editores) Handbook of Development Economics, Vol. 3 Amsterdam, North-Holland.
- Borda, Dionisio, Ana Cairo y Ramon Fogel. 1995. "Paraguay: Evolución Social y Participación: Inversiones para el Desarrollo Rural Sustentable." Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería, versión mimeografiada.
- Carter, Michael, y Dina Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" World Development, Vol. 21, No.7, julio.

- Carter, Michael y Luis Galeano. 1995. Campesinos, tierra. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Carter, Michael R., Bradford L Barham, y Dina Mesbah. 1996. "Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay" Latin American Research Review Vol. 31, No.1.
- Carter, M. y P. Olinto. 1996. "Getting institutions right for whom? The Wealth-differentiated impact of property rights reform on investment and income in rural Paraguay" Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin.
- Carter, Michael R. y Pedro Olinto. 1998, "Do the 'Poor but Efficient' Survive in the Land Market? Capital Access and Land Accumulation in Paraguay." Paper presented at the XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, sept 24-26.
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos and Food and Agriculture Organization (CPES-FAO). 1995. Estudio socio-económico y de los sistemas productivos. Area del II Proyecto del Fondo de Desarrollo Campesino. Asunción: CPES-FAO.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet. 1997. Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California en San Diego.
- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Wendy Wolford. 1998. "The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms" Estudio preparado por el taller de trabajo de la WIDER-FAO sobre "Access to Land". Santiago de Chile, abril 27-29.
- Eckstein, Schlomo, Gordon Donald, Douglas Horton y Thomas Carroll. 1978. Land Reform in Latin

America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela. World Bank Staff Working Paper No. 275.
Washington, D.C.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1998) Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 1998, Santiago de Chile, ECLAC.

FAO-PNUD. 1996. La Pobreza Campesina: De Cara al Siglo XXI, Asunción.

Fogel, R. 1996. "Pobreza y políticas sociales en el Paraguay". El Lector. Asunción.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. FIDA, sin fecha. "Fondo de Desarrollo Campesino-Región Nororeintal del Paraguay," FIDA, División de América Latina y el Caribe (versión mimeografiada).

Indart, Gustavo. 1998. "Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay", versión mimeografiada, octubre.

Johnston, Bruce y William Clark. 1982. Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective.
Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Kuo, Shirley W. Y. 1983. The Taiwan Economy in Transition. Boulder, Colorado: Westview Press.

Lipton, Michael. 1993a. "Land Reform as Unfinished Business: The Evidence Against Stopping" World Development, Vol. 21, No. 4, abril.

Lipton, Michael. 1993b. Land Reform, Londres, Routledge.

Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación. 1990. El Desarrollo Agropecuario en Colombia, Informe Final: Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá, Editorial Presencia.

Ministerio de Educación y Cultura-Universidad de Harvard. 1996. El Desafío Educativo. Asunción.

Morley, Samuel. 1994. Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects. Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Morley, Samuel and Rob Vos. 1997. "Poverty and Dualistic Growth in Paraguay." Trabajo preparado para el proyecto del PNUD/BID/CEPAL sobre "Macroeconomic policies, poverty and income distribution in Latin America and the Caribbean."

Prahladachar, M. 1983. "Income Distribution Effects of the Green Revolution in India: A Review of Empirical Evidence" World Development, Vol. 11.

Romero, Leonardo. 1996. Local Development Funds: Promoting decentralized, participatory planning and financing. Working Paper, Policy Series. New York: United Nations Capital Development Fund.

Sadoulet, Elisabeth, Rinku Murgai y Alain de Janvry. 1998. "Access to Land via Land Rental Markets", versión mimeografiada.

Sauma, Pablo. 1993. La distribución del ingreso en Paraguay. Asunción, Paraguay: Universidad Nacional de Asuncion, Departamento de Investigaciones Socio-económicas (DIS).

Sen, A. K. 1962. "An Aspect of Indian Agriculture" The Economic Weekly, Vol. 14, Nos 4, 5, 6 y el Annual Number, febrero.

Thiesenhusen, W. C. y J. Melmed-Sanjak. 1990. "Brazil's Agrarian Structure: Changes from 1970 through 1980" World Development, Vol. 18, No. 3, marzo.

Weisskoff, Richard. 1992a. "The Paraguayan Agro-Export Model of Development", World Development, Vol. 20, No. 10.

Weisskoff, Richard. 1992b. "Income Distribution and Economic Change in Paraguay, 1972-88" The Review of Income and Wealth, Series 38, Número 2, junio.

Weisskoff, Richard. 1993. "Expansión Económica y Crisis de Salud en el Paraguay" Bol Of Sanit Panam, Vol. 114, No. 6.