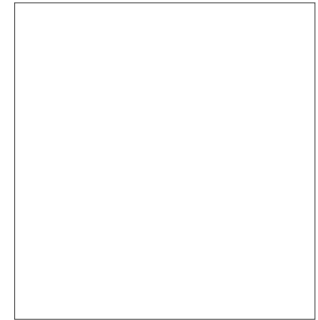




RIMISP

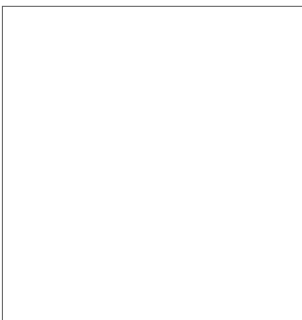
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Desarrollo rural desde una perspectiva territorial

Estudio comparativo de casos en Asia y América Latina

Octavio Damiani





RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Traducción editada de la versión original en inglés. Este documento es parte de una serie de contribuciones de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (www.rimisp.org) para la preparación del World Development Report 2008 "Agriculture for Development" del Banco Mundial.

Esta labor se realizó con la ayuda de una donación del International Development Research Centre, Ottawa, Canadá (www.idrc.ca). El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad del autor.

Oficina

*Huelén 10, Piso 6
Providencia, Santiago, Chile*

Dirección Postal

*Casilla 228, Correo 22
Santiago, Chile*

Tel.: (56 2) 236 4557

Fax.: (56 2) 236 4558

Web

www.rimisp.org

E-mail

rimisp@rimisp.org

© Copyright, 2008, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Se autoriza su reproducción parcial o total exclusivamente para actividades sin fines de lucro de carácter educativo o de promoción del desarrollo rural. Es obligatorio citar la fuente original.

www.rimisp.org



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	04
INTRODUCCIÓN	07
1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	09
2. ANÁLISIS DE LOS CAMINOS DE SALIDA DE LA POBREZA	11
A. Petrolina-Juazeiro (Brasil)	11
B. Provincia de Sichuan (República Popular China)	17
C. Provincia de Yunnan (República Popular China)	23
D. Provincia de Terengganu (Malasia)	30
E. Corredor Puno-Cusco (Perú)	35
3. CONCLUSIONES TENTATIVAS	41
A. Sobre la agricultura y la reducción de la pobreza	41
B. Sobre el papel del sector público	42
BIBLIOGRAFÍA	45



RESUMEN EJECUTIVO

Este documento trata sobre la contribución de la agricultura y el desarrollo rural a la reducción de la pobreza rural, examinando la transformación de cinco territorios en cuatro países de Asia (Malasia y la República Popular China) y América Latina (Brasil y Perú), que han experimentado una reducción significativa en sus niveles de pobreza durante las dos últimas décadas. Mientras que los cuatro países pertenecen a distintas categorías de acuerdo al crecimiento de su Producto Bruto Interno (PBI) y al peso relativo de la agricultura en el PBI, los cinco territorios incluidos en el estudio tienen en común encontrarse entre los más pobres en los respectivos países.

Los casos incluidos en el estudio fueron los siguientes: a) Petrolina-Juazeiro, un territorio de 55.000 km² en el Noreste de Brasil que se ha convertido desde mediados de los 90s en el principal exportador de frutas de alto valor; b) la provincia de Sichuan, al Oeste de China, caracterizada por la fuerte emigración de la población rural a ciudades de provincias de la costa este, donde la industria ha estado creciendo rápidamente; c) la zona sur de la provincia de Yunnan, ubicada al Suroeste de China, que se caracteriza por la fuerte presencia de poblaciones indígenas en las zonas rurales, una baja emigración rural-urbana y una rápida expansión, desde mediados de los 90s, de la superficie con cultivos de alto valor; d) la provincia de Terengganu en el Noreste de Malasia, la cual pasó de producir básicamente arroz, palma aceitera y caucho hasta mediados de los 80s, a ser la principal productora de petróleo y gas del país, experimentando desde inicios de los 90s una reducción significativa del peso de la agricultura y una rápida emigración rural-urbana; y e) el Corredor Puno-Cusco en Perú, caracterizado por una fuerte presencia de poblaciones indígenas y una disminución de la pobreza desde mediados de los 90s, basada en transformaciones en la agricultura y en la introducción de actividades no agrícolas.

Los objetivos del estudio fueron los siguientes: a) analizar la transformación de los cinco territorios, identificando las principales estrategias adoptadas por los hogares rurales para superar la pobreza; b) evaluar la importancia relativa de diferentes 'activos' de los hogares rurales (humano, social, físico, financiero, natural) en los distintos territorios y su influencia en la adopción de distintas rutas de salida de la pobreza; c) analizar el papel de la agricultura y de otras actividades económicas en la superación de la pobreza por parte de los hogares rurales; y d) analizar el papel del sector público, identificando la relación entre políticas, proyectos y otras intervenciones gubernamentales y las estrategias de superación de la pobreza de los hogares rurales.

Las principales conclusiones que se desprenden de los estudios de caso fueron las siguientes:

- a) A pesar de que los cinco territorios experimentaron una significativa reducción de la pobreza rural, tomaron distintos caminos que implicaron diferentes roles de la agricultura y de otras actividades económicas. Las estrategias para superar la pobreza predominantes entre los hogares rurales desde comienzos de los 90s fueron diferentes en los distintos territorios. En Petrolina-Juazeiro (Brasil), las principales estrategias fueron la diversificación e intensificación de la producción agrícola entre los pequeños agricultores en proyectos de riego -quienes introdujeron cultivos de alto valor para la exportación y el mercado interno- y el trabajo asalariado en la agricultura irrigada de miembros de hogares sin tierra, siendo un 60% de los trabajadores permanentes y 40% estacionales.

En el Sur de Yunnan (China), los hogares rurales pobres recurrieron a la diversificación de la producción por medio de la introducción de cultivos de alto valor (principalmente tabaco, té y caña de azúcar). Mientras tanto, la gran mayoría de los hogares rurales en Sichuan (China) y en Terengganu (Malasia) desde inicios de los 90s lograron superar la pobreza a través de la emigración de sus miembros más jóvenes a las ciudades para trabajar en la industria y servicios, enviando remesas al resto de la familia que permaneció en las comunidades rurales.

En el Corredor Puno-Cusco, la estrategia más frecuentemente adoptada por los hogares rurales fue la emigración estacional para trabajar como asalariados en la minería o en la cosecha de cultivos como el café. Otras opciones importantes fueron la intensificación de la agricultura y la diversificación de fuentes de ingresos a través de la introducción de actividades no agrícolas, siendo la situación más frecuente la combinación de algunas de estas estrategias.

- b) En cada territorio, el papel de la agricultura en la reducción de la pobreza rural dependió de varios factores, incluyendo: (i) la disponibilidad y potencial de los recursos naturales al alcance de los hogares rurales; (ii) el acceso a tierra de los hogares pobres, el que a su vez dependió de la estructura de tenencia de las fincas y del crecimiento y la densidad de la población rural; (iii) el contexto de crecimiento industrial, que determinó la existencia o no de oportunidades laborales fuera de la agricultura para los pobres rurales, situación relacionada (aunque no exclusivamente) con la fase del desarrollo económico del país/región; y (iv) la existencia de barreras a la emigración rural-urbana, como por ejemplo regulaciones gubernamentales o incentivos que buscaron restringir la emigración, los altos costos de la misma o barreras idiomáticas enfrentadas por los potenciales migrantes.
- c) La agricultura jugó un papel clave en la reducción de la pobreza en los cinco territorios estudiados, aunque éste cambió con el correr del tiempo. A pesar de que la emigración a las ciudades fue la principal estrategia para superar la pobreza adoptada por los hogares rurales en Sichuan y Terengganu durante los 90s y 2000s, la agricultura tuvo una importancia central en la reducción de la pobreza entre finales de los 70s y de los 80s. En el caso de Sichuan, los hogares rurales aprovecharon políticas reformistas del gobierno central implementadas desde finales de los 70s, las que convirtieron la producción agrícola colectiva en familiar y liberalizaron los precios y comercialización de productos agrícolas.

En el caso de Malasia, los hogares rurales se beneficiaron de programas de colonización implementados por agencias gubernamentales durante los 70s y 80s, los cuales proporcionaron tierra a familias que carecían de ella además de asistencia técnica, capacitación y crédito para su trabajo en grandes extensiones cultivadas con palma aceitera y caucho.

Al igual que China y Malasia, Brasil y Perú experimentaron un proceso de industrialización y emigración rural, pero el crecimiento industrial no fue lo suficientemente rápido como para generar empleos que absorbieran las altas cifras de emigrantes rurales a las ciudades. Así, si bien la emigración resultó una estrategia de sobrevivencia común entre los hogares rurales en el Corredor Puno-Cusco y en Petrolina-Juazeiro, no fue la más efectiva, por lo que muchos emigrantes se volvieron pobres urbanos. Como consecuencia, la estrategia de emigración a zonas urbanas no fue relevante para la superación de la pobreza en hogares cuando existieron escasas posibilidades de empleo fuera de la agricultura, en un contexto de crecimiento lento del sector industrial (Brasil y Perú). Algo similar ocurrió cuando la economía se encontraba en una fase temprana del desarrollo y por lo tanto el sector industrial era aún pequeño para absorber la mano de obra excedente (por ejemplo China en los 70s y Malasia hasta finales de los 80s, así como otros países asiáticos en la actualidad como Camboya, Laos y Vietnam).

- d) La densidad y la tasa de crecimiento de la población rural fueron variables importantes que influyeron en el potencial de la agricultura para reducir la pobreza rural, ya que de ellas dependió el acceso a la tierra de las nuevas generaciones. Estos factores fueron determinantes para que la emigración se convirtiera en la estrategia de superación de la pobreza predominante de los hogares rurales en Sichuan, ya que la superficie de tierra promedio por hogar se redujo drásticamente con las sucesivas subdivisiones destinadas a las nuevas generaciones una vez que se casaban. En Terengganu, se produjo un fenómeno similar, obligando también a la mayoría de las nuevas generaciones a buscar oportunidades en las ciudades. En Petrolina-Juazeiro, Yunnan y algunas comunidades rurales del Corredor Puno-Cusco, en cambio,

la densidad y el crecimiento de la población rural fueron mucho más bajos, por lo que hubo mayores posibilidades para las nuevas generaciones de vivir de la agricultura, ya que la superficie disponible por hogar fue en promedio mayor.

- e) Las características de los recursos naturales disponibles también incidieron de manera significativa en el papel jugado por la agricultura en la reducción de la pobreza. La demanda y precios crecientes de frutas frescas, vegetales y otros cultivos y de los productos animales, crearon nuevas oportunidades para los pequeños agricultores establecidos en territorios con recursos y condiciones naturales (suelos, agua, altitud, etc.) aptos para este tipo de actividades. Con la excepción de Sichuan, los recursos y condiciones naturales de todos los territorios estudiados fueron excepcionales para productos de alto valor destinados a la exportación y para el mercado interno, generando posibles rutas de superación de la pobreza basadas en la agricultura.
- f) La comparación entre los diferentes casos estudiados mostró que las políticas e intervenciones clave del sector público para ayudar a los hogares pobres a identificar e implementar estrategias específicas para superar la pobreza, incluyeron: (i) políticas que promovieron el crecimiento de la agricultura y (ii) políticas que facilitaron la emigración rural-urbana asociada al proceso de desarrollo y la industrialización. Entre las políticas efectivas que promovieron el crecimiento de la agricultura se encuentran: (i) políticas de liberalización que generaron incentivos para que los pequeños agricultores trabajaran más intensamente y diversificaran y realizaran cambios técnicos en su producción; (ii) inversiones en infraestructura de riego, transporte y telecomunicaciones; (iii) relaciones de colaboración entre los sectores público y privado; (iv) asignación competitiva de recursos públicos; y (v) desarrollo del capital humano y social.

Entre las políticas e intervenciones del sector público que facilitaron la emigración rural-urbana asociada al proceso de desarrollo y la industrialización figuran: (i) políticas que eliminaron barreras a la movilidad laboral; y (ii) políticas que facilitaron el acceso de los potenciales emigrantes rurales a capacitación, información y contactos con empleadores en zonas urbanas.



INTRODUCCIÓN

La reducción del peso relativo de la agricultura en el Producto Bruto Interno (PBI) y el empleo que caracterizan al proceso de desarrollo, junto con la experiencia de los países del Este y Sureste asiático, en los cuales la industrialización y urbanización han sido acompañadas por logros extraordinarios en cuanto a reducción de la pobreza, han llevado con frecuencia a que analistas y actores clave en el diseño de políticas cuestionaran o incluso ignoraran el rol de la agricultura en la reducción de la pobreza.¹

Algunos proyectos y programas de desarrollo rural han sido también criticados por sus decepcionantes resultados en términos de reducción de la pobreza. Los sectores de la población rural más acomodados frecuentemente aprovecharon gran parte de los beneficios de proyectos, crédito y asistencia técnica proporcionados por el sector público.² La construcción de instituciones locales que pudieran coordinar los esfuerzos del desarrollo rural, en general recibió una insuficiente atención³. Por su parte, algunos programas de desarrollo rural se han caracterizado también por problemas durante su implementación debido a su complejidad y dificultades para coordinar acciones⁴. Adicionalmente, la atención exclusiva a la agricultura en los enfoques tradicionales del desarrollo rural, ha sido criticada por no prestar la suficiente atención a las actividades rurales no agrícolas y su importancia como medio de vida para muchas familias rurales, así como a las relaciones entre las zonas rurales y urbanas (especialmente pueblos y ciudades de tamaño medio) y al papel cada vez más activo de gobiernos e instituciones locales en el desarrollo local, en parte relacionado con el creciente interés en la descentralización que se observa en muchos países en desarrollo⁵.

Al contrario de estas visiones críticas, otros analistas han argumentado que la agricultura juega un papel fundamental en la reducción de la pobreza debido a la alta proporción de familias pobres que vive en el medio rural y por los encadenamientos que existen entre la agricultura y el resto de la economía. Además, la agricultura (y también las actividades rurales no agrícolas) está llamada a desempeñar un papel relevante en países que aún no han desarrollado un sector industrial capaz de generar la suficiente cantidad de puestos de trabajo para dar empleo a porcentajes significativos de emigrantes provenientes de las áreas rurales⁶. De esta forma, es de esperar que políticas que promuevan un aumento de la productividad entre los pequeños productores rurales y contribuyan a reducir los precios de los alimentos, generen un crecimiento inclusivo acompañado con disminución de la pobreza.

Estas visiones opuestas sugieren la necesidad de una mayor comprensión del papel que puede desempeñar la agricultura en reducir la pobreza, especialmente en términos de su contribución y su rol en diferentes contextos—países y regiones. Este es un tema relevante porque la pobreza continúa siendo muy alta en los países en desarrollo, concentrándose en las áreas rurales y ampliándose con el paso del tiempo la brecha existente entre la pobreza rural y urbana. La perspectiva territorial del desarrollo rural ha surgido como consecuencia de estas preocupaciones, basándose en el territorio como unidad central de análisis e incorporando en el mismo a un amplio espectro de actores, actividades económicas (tanto agrícolas como no agrícolas) e instituciones⁷.

¹ Coincidentemente con el aumento del peso relativo de la industria y los servicios, la participación de la agricultura en el PBI, el empleo y las exportaciones se ha reducido en la mayoría de los países de Asia. En los países del Este y Sureste asiático, la participación de la agricultura en el PBI pasó de 35% a 14% entre 1970 y 2000, mientras que en los del Sur de Asia se redujo de 45% a 24%. Entre otros, Byerlee y otros (2005).

² Véase a Tendler (1993a & 1993b) por un análisis detallado de estos problemas en proyectos financiados por el Banco Mundial en el Noreste de Brasil.

³ Donaldson (1991).

⁴ Por ejemplo, Grindle (1981 & 1986).

⁵ Entre otros, véase a Haggblade y otros (2002) y a Reardon y otros (1998) por estudios sobre actividades no agrícolas y su importancia en la generación de ingresos para las familias rurales.

⁶ En el continente asiático, países como Azerbaijan, Camboya, Kazajstán, Kirgiztan, Laos, Myanmar, Sri Lanka y Uzbekistán aún no han desarrollado en forma significativa el sector industrial, basándose su economía en la agricultura.

⁷ Entre otros, véase a Schejtman y Berdegú (2004) y a De Janvry y Sadoulet (2004).

Este documento analiza la contribución de la agricultura y el desarrollo rural a la reducción de la pobreza a través de la comparación de las experiencias de cinco territorios en cuatro países de Asia (Malasia y China) y América Latina (Brasil y Perú). A pesar de que los cuatro países pertenecen a tres categorías diferentes si se considera la importancia de la agricultura y el crecimiento del PBI, los cinco territorios se encuentran entre los más pobres en los respectivos países. Al mismo tiempo, todos ellos han experimentado una gran reducción de la pobreza en las últimas dos décadas, transformación que lograron a través de vías o modelos que implicaron papeles muy diferentes de la agricultura.

Los objetivos del estudio fueron los siguientes: (i) analizar las transformaciones en los cinco territorios, identificando las principales estrategias adoptadas por las familias rurales para salir de la pobreza; (ii) caracterizar el rol de la agricultura en cada uno de los casos; y (iii) analizar las acciones gubernamentales que resultaron clave en la reducción de la pobreza.

El documento está organizado en tres capítulos. Después de esta introducción, se presenta el marco conceptual y metodológico; luego, se describen las características de los territorios y del contexto institucional y de políticas públicas, y analizan las principales estrategias para superar la pobreza adoptadas por las familias rurales en cada uno de ellos, así como el papel de las acciones gubernamentales y de otros factores; finalmente, se exponen algunas conclusiones surgidas del análisis comparativo de los casos, referidas principalmente al rol de la agricultura y a los tipos de políticas públicas y otras intervenciones que llevaron a buenos resultados en términos de reducción de la pobreza.



1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

El marco conceptual empleado para analizar los factores clave que explican la reducción de la pobreza en cada uno de los territorios se basó en el enfoque de Medios de Vida, el cual aplica una visión multidimensional de la pobreza que incluye no sólo las carencias materiales asociadas a un ingreso insuficiente, sino también bajos niveles de educación y salud, así como la vulnerabilidad y los riesgos. El enfoque de Medios de Vida se origina en la literatura sobre seguridad alimentaria, la cual estudió la vulnerabilidad en base a una visión integral de la sobrevivencia de las familias⁸. Más tarde, evolucionó hacia la identificación y análisis de diferentes estrategias de los pobres para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, la existencia de diferentes ‘rutas de salida’ de la pobreza y la influencia de políticas, proyectos e instituciones⁹.

En forma resumida, las ideas básicas del enfoque de Medios de Vida son las siguientes: (i) la pobreza se concibe no sólo como carencias materiales asociadas al ingreso, sino también como escasez de activos (físicos, financieros, naturales, humanos y capital social) que son determinantes en la capacidad de los hogares para generar ingresos; (ii) el contexto histórico, político, económico, social y de políticas en los que viven los hogares pobres, es fundamental desde el punto de vista de su capacidad para generar encontrar rutas de salida de la pobreza; (iii) los hogares rurales implementan estrategias para superar la pobreza en base a los recursos que poseen y al contexto que enfrentan; posibles estrategias son la intensificación o diversificación de la agricultura, el empleo fuera de la finca en actividades agrícolas o no agrícolas, la creación de microempresas no agrícolas, y la emigración hacia las ciudades o hacia otros países; (iv) los resultados en términos de reducción de la pobreza tienen relación con la evolución del contexto, su influencia en los recursos o activos disponibles en los hogares pobres y las estrategias adoptadas por éstos. Además, una característica central del enfoque, es que trasciende las barreras sectoriales convencionales (urbano/rural, industrial/agrícola, formal/informal, etcétera).

La metodología empleada consistió en la realización de estudios de caso en cinco territorios en cuatro países que se caracterizaron por una significativa disminución de la pobreza: a) Petrolina-Juazeiro en Brasil, un territorio de 55.000 km² que es parte de la región Noreste (la más pobre del país) y que se ha convertido en el principal exportador en Brasil de frutas de alto valor desde la década del 90; b) la provincia de Sichuan en la República Popular China, la cual es una de las más pobres pero al mismo tiempo de más rápido crecimiento y se ha caracterizado por una creciente emigración de población rural a las ciudades; c) zona sur de la provincia de Yunnan en la República Popular China, que se distingue por la alta proporción de comunidades indígenas, la reducida emigración de población rural a las ciudades y el rápido desarrollo de cultivos de alto valor desde mediados de los 90s; d) la provincia de Terengganu en Malasia, la cual no obstante haber sido tradicionalmente una de las más pobres, experimentó en las últimas dos décadas una fuerte transformación, pasando de ser básicamente productora de arroz, palma aceitera y caucho, a ser la principal productora en el país de petróleo y gas, proceso que fue acompañado de una gran caída del peso relativo de la agricultura en el PBI y una rápida emigración de la población rural a las ciudades; y e) el Corredor Puno-Cusco en Perú, un territorio caracterizado por la presencia de poblaciones indígenas que experimentó una reducción de la pobreza a partir de la modernización de la agricultura y de actividades no agrícolas.

Los objetivos de cada estudio de caso fueron los siguientes: a) identificar y comprender las principales estrategias de superación de la pobreza implementadas por los hogares rurales; b) analizar la importancia relativa de los diferentes ‘activos’ (capital humano, físico, financiero, natural y social) en la adopción exitosa de ‘rutas de salida’ de la pobreza; c) analizar el papel de la agricultura y de otras actividades

⁸ Sen (1981) y Swift (1989).

⁹ Entre otros, ver Carney (1998), Bebbington (1999), Ellis (2000a, 2000b, 2003) y Scoones (1998). Para su aplicación a estudios de casos específicos, ver Bagchi y otros (1998) y Murray (2001).

económicas realizadas por los hogares rurales pobres para superar la pobreza; y d) examinar el papel del sector público, identificando la relación entre las ‘rutas de salida’ adoptadas por la población pobre y las políticas, proyectos y otras intervenciones del estado, y evaluando su contribución a los diferentes ‘activos’. Adicionalmente, se realizaron comparaciones entre los distintos casos con el fin de identificar los rasgos en común y las condiciones y características específicas que contribuyen a explicar los resultados positivos.

La recolección de información incluyó trabajo de campo y revisión de información, documentos y antecedentes de políticas gubernamentales en cada uno de los territorios. En Petrolina-Juazeiro, gran parte de la información fue recogida durante 16 meses entre 1997 y 1998, a lo que se agregó una visita adicional de una semana en septiembre de 2006 para actualizar información y evaluar cambios que hubieran ocurrido en el período reciente. Los casos de Sichuan (China), Sur de Yunnan (China) y Terengganu (Malasia) fueron visitados durante tres semanas cada uno entre diciembre de 2004 y septiembre de 2005, mientras que el Corredor Puno-Cusco durante tres semanas en marzo de 2006¹⁰.

La investigación de campo se basó en métodos cualitativos, incluyendo principalmente visitas y entrevistas a hogares rurales, a líderes de comunidades rurales y de organizaciones de base, a representantes de asociaciones empresariales, a dirigentes de sindicatos de trabajadores rurales, a propietarios, gerentes, técnicos y trabajadores de empresas agrícolas y no agrícolas, a formuladores de políticas, a técnicos de instituciones gubernamentales a nivel nacional y local, y a políticos a nivel central y local. El objetivo central de las visitas y entrevistas a hogares rurales fue identificar las estrategias principales que adoptaron para superar la pobreza, así como las intervenciones (especialmente políticas y acciones del sector público) que los ayudaron a identificar e implementar la ‘ruta de salida’ de la pobreza, en especial mediante su contribución a los diferentes tipos de ‘activos’. Los objetivos de las entrevistas con formuladores de políticas a nivel de gobiernos fueron obtener datos relevantes sobre la transformación económica que habían experimentado los territorios y caracterizar las principales políticas y proyectos que pudieran haber influido en la reducción de la pobreza.

Todas las entrevistas fueron abiertas, de entre media y dos horas dependiendo de la persona entrevistada, y se basaron en un esquema con preguntas que dependieron del informante específico. Muchas de las entrevistas con productores rurales también incluyeron visitas a los cultivos y las instalaciones de sus fincas. Las efectuadas a empresas incluyeron entrevistas con los trabajadores asalariados, separadas de las realizadas a sus propietarios, gerentes y técnicos, de manera que no fueran entrevistados en presencia de sus supervisores o gerentes. Mientras tanto, la revisión de documentos consistió principalmente en reconstruir la historia de intervenciones del sector público en cada uno de los territorios, incluyendo la revisión de artículos y libros publicados, informes de instituciones públicas, universidades, organismos internacionales y otras fuentes. Finalmente, las entrevistas con formuladores de políticas y con técnicos de agencias gubernamentales sirvieron también para mejorar la comprensión de las políticas y otras intervenciones del sector público.

¹⁰ La fase de campo en Malasia y China fue realizada como parte de un Estudio Especial de Evaluación realizado por la Oficina de Evaluación de Operaciones del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2005). En el caso del Corredor Puno-Cusco, el trabajo de campo fue parte de una evaluación intermedia realizada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) al Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, financiado por el FIDA y el Gobierno del Perú.



2. ANÁLISIS DE LOS CAMINOS DE SALIDA DE LA POBREZA

Esta sección se centra en el análisis de los casos, incluyendo: a) los activos más relevantes en cada territorio (base de recursos naturales, características de los activos físicos, financieros, humanos y sociales) y el acceso a ellos por parte de la población pobre; b) el contexto institucional y de políticas y su influencia en la selección y adopción por parte de los hogares rurales de rutas específicas de salida de la pobreza; c) las estrategias adoptadas por los hogares pobres para salir de la pobreza, en base a los activos con los que contaron y el contexto que debieron enfrentar; y d) la identificación de los factores explicativos de la reducción de la pobreza.

A. Petrolina-Juazeiro (Brasil)

Petrolina-Juazeiro es un área de 55.000 km² y 510.000 habitantes ubicada en los estados de Bahía y Pernambuco, que es parte de la cuenca del Río São Francisco en la región Noreste de Brasil, incluyendo a los Municipios de Petrolina, Santa María da Boa Vista y Lagoa Grande en el Estado de Pernambuco y los de Juazeiro, Casa Nova y Curaçá en el Estado de Bahía. Al contrario del Noreste, que es la región más pobre de Brasil, con una superficie 1.5 millones de km² (18% del total del país) y que se distingue por su clima semiárido y sequías periódicas, Petrolina-Juazeiro representa un gran contraste por el dinamismo de su agricultura irrigada, agroindustrias y servicios (insumos, servicios financieros, consultoría, comercio, servicios médicos), destacándose por ser la mayor productora y exportadora de frutas de alta calidad.

A finales de los años 60s, Petrolina-Juazeiro no se diferenciaba de la mayor parte de las áreas rurales del Noreste de Brasil. Su economía se caracterizaba por una agricultura basada en la producción de algodón, ganadería y cultivos de subsistencia (principalmente maíz y frijoles). A mediados de los 90s, había experimentado una gran transformación económica y reducción de la pobreza rural, a partir de la producción irrigada de cultivos de alto valor, incluyendo mango y uva de mesa principalmente para exportación, y un amplio espectro de cultivos para el mercado interno, principalmente caña de azúcar, guayaba, banano y coco, entre otros.

En 2005, las exportaciones de uvas y mango provenientes de Petrolina-Juazeiro alcanzaron cerca de USD 110 millones, lo que representó alrededor del 40% del total de exportaciones de frutas de Brasil. Las exportaciones de uva y mango de Petrolina-Juazeiro representaron el 98% y 92% de las exportaciones brasileñas de uva y mango respectivamente. La agricultura irrigada representaba una alta proporción del PBI del territorio y se había convertido en la fuente de empleo más importante. Los pequeños productores rurales no solamente cultivaban una amplia variedad de productos de alto valor, sino que se dedicaban en forma creciente a cultivos perennes, reduciendo las áreas de cultivos anuales. Estos cultivos aumentaron la demanda de mano de obra calificada y promovieron su capacitación, trayendo consigo un aumento de los salarios y un mejoramiento de las condiciones de trabajo. Estos cambios atrajeron inmigrantes de áreas rurales del Noreste de Brasil e incluso del Sureste del país, un fenómeno contrario a la tradicional emigración de áreas rurales del Noreste hacia el Sureste de Brasil.

Activos disponibles

La base de recursos naturales de Petrolina-Juazeiro se caracteriza por suelos pobres y un clima semiárido, siendo la precipitación anual de 450 milímetros y ocurriendo sequías periódicas que en el pasado provocaron la emigración de miles de personas. Hasta los años 60s, la tierra se concentraba en poder de terratenientes dedicados principalmente a una ganadería de baja productividad basada en pasturas naturales y en los rastrojos de algodón, mientras que las familias sin tierra vivían en tales predios como medieros produciendo algodón en forma combinada con cultivos de subsistencia, principalmente maíz y frijol. Los medieros usualmente recibían la tierra y los insumos y a cambio de ello pagaban una proporción (en general el 50%) de

la producción¹¹. Adicionalmente, dependían casi siempre de los terratenientes para satisfacer algunas necesidades básicas, como por ejemplo atención médica y medicamentos. El analfabetismo alcanzaba a más del 70% de la población rural adulta.

Esta situación cambió en forma drástica desde comienzos de la década del 90, en parte debido a fuertes inversiones de instituciones del gobierno federal en infraestructura de riego. Esto produjo un gran incremento en la productividad de la tierra, llevando a la sustitución de la producción tradicional pecuaria y de algodón, maíz y frijol por la de cultivos de alto valor para exportación y el mercado interno. Adicionalmente, la agricultura irrigada se vio acompañada de grandes cambios económicos y sociales, incluyendo entre otros la instalación de empresas agrícolas provenientes de otras regiones de Brasil gestionadas con visiones diferentes a las de las elites locales tradicionales. Estos nuevos actores promovieron la creación de organizaciones de productores (principalmente la asociación de exportadores Valexport) que jugaron un rol muy importante no sólo en la resolución de problemas productivos, sino también para emitir señales claras a instituciones gubernamentales sobre los principales problemas que enfrentaban en el territorio. La alta demanda de trabajadores asalariados de la agricultura irrigada provocó incluso el fortalecimiento de los sindicatos rurales.

Contexto institucional, económico y de políticas

La transformación económica y social de Petrolina-Juazeiro se caracterizó por el fuerte rol del Gobierno Federal, el cual creó a partir de los años 40s varias agencias para promover el desarrollo de la Cuenca del Río São Francisco. La más importante de ellas fue la Comisión del Valle del São Francisco (CVSF), creada en 1948 y luego transformada en la Superintendencia del Valle del São Francisco (SUVALE) en 1967 y en la Compañía de Desarrollo del Valle del São Francisco (CODEVASF) en 1974. En sus inicios, la CVSF promovió el riego en pequeña escala y la construcción de infraestructura básica en ciudades de tamaño medio. A partir de finales de los 60s, SUVALE (y posteriormente CODEVASF) se concentraron en proyectos de riego en gran escala en los que no sólo construían represas, sistemas de bombeo y canales, sino que también expropiaban tierras aptas para el riego y creaban “perímetros de riego”, cada uno de los cuales servía para irrigar entre 3.000 y 20.000 hectáreas. Las tierras dentro de estos perímetros se dividían en lotes y en ellos se construían sistemas completos de riego y drenaje, infraestructura social (escuelas y policlínicas) y viviendas. Una vez terminada la construcción, se entregaban los lotes de tierra a productores en contratos de leasing (alquiler con opción a compra) y la CODEVASF realizaba directamente la operación y mantenimiento de los proyectos.

Hasta el año 2006, CODEVASF había construido seis proyectos de riego en Petrolina-Juazeiro con un total de aproximadamente 46.000 hectáreas irrigadas que incluían a más de 200 empresas agrícolas, unos 2.200 pequeños productores familiares y más de 100 profesionales especializados en agricultura. Productores externos a los perímetros públicos irrigados, habían desarrollado 77.000 hectáreas adicionales de riego, lo que hacía un total de 120.000 hectáreas regadas¹². Una cierta proporción del total de tierras se distribuyó entre pequeños productores de familias sin tierra de la región. A cada uno de éstos se les entregó alrededor de 6 hectáreas de tierra en los proyectos públicos, representando en 2006 el 45.2% del área irrigada. Además, se les dio capacitación y asistencia técnica financiada por la CODEVASF y tuvieron acceso a créditos subsidiados de corto y largo plazo del Banco del Noreste.

La agricultura irrigada en Petrolina-Juazeiro produjo un gran incremento en la demanda de empleo asalariado, lo cual tuvo una influencia positiva sobre los sindicatos porque condujo a que éstos aumentaran sustancialmente su número de afiliados y la recaudación por concepto del pago de la cuota sindical, y a

¹¹ Para mayor información sobre las organizaciones económicas y sociales tradicionales de Petrolina-Juazeiro y sobre la región Noreste de Brasil en general, ver a Hirschman (1963), Robock (1957), Kutcher y Scandizzo (1981) y Barreira (1992). Para un análisis específico sobre las relaciones de mediería, ver a Johnson (1971).

¹² Informaciones proporcionadas por la CODEVASF.

mejorar su capacidad de negociación por mayores salarios y mejores condiciones de trabajo. Además, las presiones de los sindicatos llevaron a un rol más activo del Ministerio de Trabajo, perteneciente al gobierno federal, en la supervisión de los contratos de trabajo acordados en el territorio¹³.

Estrategias familiares para superar la pobreza

Las entrevistas realizadas a integrantes de hogares rurales en Petrolina-Juazeiro, mostraron que las principales estrategias que implementaron para superar la pobreza fueron el trabajo como asalariados en la agricultura irrigada (en el caso de trabajadores sin tierra) y la diversificación de la agricultura incorporando cultivos de alto valor (en el caso de pequeños productores con proyectos de riego).

- a) Empleo asalariado en la agricultura irrigada. En Petrolina-Juazeiro, la producción irrigada de cultivos de alto valor condujo a un gran aumento de la demanda por trabajo asalariado, especialmente de trabajadores con alguna capacitación cuya disponibilidad era escasa en la región Noreste de Brasil. Al contrario de los productos tradicionales (ganadería de carne y producción en condiciones de secano de cultivos como yuca, frijoles y maíz), los cultivos con riego fueron intensivos en el uso de mano de obra porque incluyeron tecnologías que implicaban la realización de una variedad de tareas, como por ejemplo el manejo de equipos de riego, el uso de tractores, realizar tratamientos contra enfermedades y plagas, y la cosecha de la producción. Además, el riego no solamente aumentó los rendimientos por hectárea, sino que permitió utilizar la tierra durante la época seca y, como consecuencia, obtener varias cosechas por año en lugar de una sola. También se sustituyeron cultivos de bajo valor por otros de alto valor. En 1996, la agricultura irrigada en Petrolina-Juazeiro proporcionaba empleo a cerca de 40.000 trabajadores asalariados (30% de la fuerza de trabajo rural en el territorio), de los cuales 29.000 (72%) trabajaban en los dos principales cultivos no tradicionales de exportación (mango y uvas de mesa). En 2006, el número de trabajadores asalariados en la agricultura irrigada había aumentado a 100.000, siendo el 60% permanente y el 40% mujeres, porcentajes ambos considerados altos en comparación con otras regiones de Brasil.

Gran parte de los hogares rurales que superaron la pobreza por medio del trabajo asalariado estaban compuestos por medieros dedicados a cultivos de subsistencia y algodón, los que comenzaron a trabajar a medio tiempo en la agricultura irrigada y eventualmente dejaron su actividad como agricultores, obteniendo como asalariados ingresos mayores y más estables. Así, vendieron sus tierras y se trasladaron a ciudades como Petrolina, Juazeiro y Santa María da Boa Vista. Aquéllos que habían trabajado durante un período más prolongado habían recibido capacitación y obtenido empleos permanentes y salarios mayores. Adicionalmente, muchos de los hogares diversificaron sus ingresos porque las mujeres se emplearon también como asalariadas (por ejemplo, el 60% de los trabajadores en el cultivo de uvas eran mujeres).

Los trabajadores rurales en Petrolina-Juazeiro (tanto en cultivos para exportación como para el mercado interno) lograron obtener beneficios sustanciales, algunos de ellos poco comunes en las zonas rurales en Brasil. En primer lugar, recibieron salarios significativamente mayores que el mínimo legal vigente en Brasil y que el salario medio de la gran mayoría de los trabajadores rurales en la región Noreste. Los salarios de los trabajadores rurales en la agricultura irrigada fueron acordados en negociaciones anuales que comenzaron en 1994 entre los sindicatos de trabajadores rurales de Petrolina-Juazeiro y la asociación de exportadores (Valexport), las que originaron convenios anuales que fijaban salarios y condiciones de trabajo mínimos. El primer convenio, firmado en 1992, estableció un salario mínimo 10% superior al mínimo legal en Brasil. Convenios salariales firmados posteriormente durante los 90s, incluyeron mejoramientos adicionales (el convenio acordado en 1998, por ejemplo, estableció un salario mínimo superior en 21.7% al mínimo legal). Debido a que el gobierno federal en Brasil aprobó aumentos significativos del salario mínimo legal

¹³ Véase Damiani (2003) por un análisis de los efectos de la agricultura irrigada en Petrolina-Juazeiro sobre los salarios, las condiciones de trabajo y el desarrollo de las organizaciones sindicales de los trabajadores rurales.

entre 2002 y 2006, el incremento adicional acordado para los trabajadores de Petrolina-Juazeiro se redujo a 10% en 2006. Además, resulta importante señalar que los productores en la agricultura irrigada pagaron en general mayores salarios que el mínimo acordado en las convenciones salariales a sus trabajadores capacitados, otorgándoles beneficios adicionales para mantenerlos y reducir los costos de transacción asociados a la búsqueda y capacitación de nuevos trabajadores.

Además de mayores salarios, gran parte de los trabajadores rurales en Petrolina-Juazeiro recibió ingresos adicionales por concepto de horas extras y trabajo nocturno (50% y 80% respectivamente) y, al contrario de muchos de los trabajadores rurales en el Noreste de Brasil, fueron además registrados en los organismos de seguridad social y recibieron los beneficios de seguridad social y seguro médico, lo que representó un 50% adicional al salario. Aproximadamente dos tercios de los trabajadores tenían capacitación en una variedad de habilidades, incluyendo el manejo de equipos de riego, la poda de árboles frutales y el empaque de frutas, y recibieron premios por logros de productividad. Finalmente, los trabajadores rurales en Petrolina-Juazeiro habían logrado un número importante de mejoras en las condiciones de trabajo, como por ejemplo el derecho de contar con baños y agua potable para beber en los lugares de trabajo, así como transporte dentro de la finca y desde el lugar de trabajo a sus casas.

Las mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo llevaron a los productores rurales de Petrolina-Juazeiro a introducir algunas tecnologías ahorradoras de trabajo manual. Sin embargo, ello fue limitado por las dificultades de mecanizar tareas en cultivos como las uvas de mesa y el mango. Las condiciones favorables en el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo en Petrolina-Juazeiro atrajeron a grandes cantidades de trabajadores sin tierra e incluso de productores familiares de zonas de secano en el noreste de Brasil, convirtiendo a Petrolina-Juazeiro en uno de los pocos territorios de dicha región caracterizado por la inmigración de población en lugar de emigración.¹⁴

- b) Introducción de cultivos irrigados de alto valor entre pequeños agricultores. Unos 2.200 hogares sin tierra en Petrolina-Juazeiro pudieron superar la pobreza a través de la producción agrícola en tierras que recibieron de proyectos públicos de riego. Estos proyectos incluyeron una combinación de empresas agrícolas y de pequeños agricultores, los cuales produjeron inicialmente cultivos tradicionales (principalmente frijoles) que cultivaban sin riego. Sin embargo, poco a poco comenzaron a introducir cultivos de alto valor, lo cual les permitió incrementar sus ingresos. En 1996, los pequeños agricultores en Petrolina-Juazeiro ya dedicaban una alta proporción de la superficie a cultivos irrigados, y habían aumentado sus rendimientos por hectárea a niveles con frecuencia mayores que los obtenidos por las empresas.

Vulnerabilidad

Las estrategias adoptadas por los hogares rurales para superar la pobreza también tendieron a reducir su vulnerabilidad a shocks externos. La gran mayoría de los hogares rurales pobres dependía de cultivos de subsistencia cuya producción era fuertemente afectada por variaciones en las condiciones climáticas. La precipitación anual media en Petrolina-Juazeiro es de 450 milímetros, concentrándose en unos pocos meses que son aquellos en los que los agricultores producen sus cultivos. No obstante, la variabilidad entre años es muy alta, siendo algunos muy buenos y otros malos, incluso con pérdidas totales. Al contrario, el riego permitió a los agricultores controlar la cantidad de agua utilizada, reduciendo en forma sustantiva la vulnerabilidad asociada a variaciones climáticas. Esto resultó altamente beneficioso tanto para los hogares que se convirtieron en pequeños irrigantes, como para los compuestos por agricultores que abandonaron la agricultura para convertirse en trabajadores asalariados en la producción irrigada.

¹⁴ Mientras que en Petrolina-Juazeiro entre 1970 y 1990 la población se multiplicó más de dos veces, en los estados de Pernambuco y Bahía aumentó solamente 50.1%.

Todo esto no significó que la agricultura irrigada no tuviera riesgos, ya que los cultivos producidos debieron enfrentar algunos asociados a variaciones de precios en el mercado internacional. Como consecuencia, muchos pequeños irrigantes experimentaron pérdidas que los llevaron a abandonar los proyectos públicos de riego. Técnicos de CODEVASF y líderes y técnicos de las asociaciones de irrigantes estimaron que alrededor del 40% de los hogares que se establecieron originalmente en los proyectos públicos de riego en Petrolina-Juazeiro, ya no se encontraban en los mismos a finales de los 90s y habían transferido sus tierras a otros productores. La gran mayoría no volvió a caer en la pobreza, sino que pasó a integrar la masa de asalariados rurales, trabajando en los mismos proyectos públicos de riego. Varios trabajadores rurales asalariados entrevistados habían sido pequeños productores de riego al inicio de la operación de los proyectos, afirmando la gran mayoría que sus ingresos como trabajadores asalariados era superior y más estable que los obtenidos cuando se dedicaban a la agricultura irrigada.

Factores clave en la reducción de la pobreza

Esta sección trata los factores clave, en particular intervenciones del sector público que influyeron en el tipo de estrategias de superación de la pobreza seleccionadas por los hogares rurales y en su capacidad de implementarlas en forma exitosa. Los más importantes en Petrolina-Juazeiro fueron los siguientes:

- a) Intervenciones del sector público que facilitaron el acceso de hogares pobres a tierra, nuevas tecnologías y vías de comercialización, incluyendo:
 - (i) Distribución de tierras en proyectos públicos de riego. CODEVASF —la institución del gobierno federal a cargo de construir proyectos de riego de gran escala en Petrolina-Juazeiro— incluyó a hogares sin tierra entre los beneficiarios de sus proyectos, los cuales recibieron alrededor de 6 hectáreas aptas para la agricultura irrigada, así como vivienda e infraestructura predial (sistemas de riego, tubos, aspersores). Si bien esta última fue proporcionada en forma gratuita, la tierra debió ser pagada. Sin embargo, CODEVASF comenzó a exigir su pago 15 años después de la construcción de los proyectos —un período durante el cual la inflación fue muy alta— por lo que los pequeños agricultores terminaron pagando precios altamente subsidiados. Además, CODEVASF les proporcionó subsidios durante la fase de operación de los proyectos, incluyendo tarifas de agua que no cubrían los costos de operación y servicios de extensión y capacitación gratuitos.
 - (ii) Promoción de una secuencia de cultivos diferentes en el tiempo entre los pequeños agricultores en proyectos públicos de riego. CODEVASF implementó dos estrategias diferentes en Petrolina-Juazeiro: (iia) desde finales de los 60s hasta comienzos de los 80s, impulsó a los pequeños agricultores a sembrar cultivos anuales diferentes al frijol (principalmente melón, sandía y tomate industrial, todos ellos para el mercado interno), atrajo la instalación en Petrolina-Juazeiro de empresas agroindustriales de São Paulo dedicadas a la industrialización de tomate y promovió la agricultura de contrato en el cultivo de este producto en colaboración con el Banco del Noreste, el que proporcionó créditos de corto plazo con esos fines; y (iib) a partir de mediados de los 80s, CODEVASF promovió la introducción de cultivos perennes (principalmente banano, mango y uvas) entre pequeños productores rurales por medio de programas de asistencia técnica, capacitación y crédito de inversión subsidiado (esto último a través del Banco del Noreste). Esta estrategia implicó apoyar una secuencia de cultivos a lo largo del tiempo, comenzando con aquellos con tecnología y comercialización más simples y menores requerimientos de capital para inversión y para el pago de costos operativos. Posteriormente, se cambió de forma gradual hacia la diversificación incorporando cultivos con tecnologías y comercialización más complejas y mayores requerimientos de capital. Mientras los pequeños agricultores producían cultivos que les generarían ingresos tres años después de su siembra, esta secuencia permitió a los pequeños agricultores incorporar tecnologías de riego y estar en condiciones de mantener a sus familias, a la vez capitalizar sus fincas.
 - (iii) Atracción de agroindustrias y promoción de agricultura de contrato con pequeños agricultores. CODEVASF incentivó encadenamientos hacia atrás entre agroindustrias de São Paulo dedicadas al

procesamiento de tomate y la agricultura, consiguiendo que dos de ellas (CICA y ETTI) se instalaran en Petrolina-Juazeiro en el período 1975-1976. A su vez, CODEVASF se comprometió a promover, a través de su sistema de asistencia técnica, que los pequeños agricultores en sus proyectos de riego se dedicaran al cultivo de tomate industrial. Además, CODEVASF negoció con el Banco del Noreste la creación de una nueva línea de crédito para pequeños agricultores destinada a financiar capital de trabajo, con la condición de que cultivaran tomate industrial y firmaran contratos con empresas procesadoras. Las industrias de tomate se convirtieron en importantes actores de los procesos de modernización de la producción de los pequeños agricultores debido a que no solamente compraron su producción, sino que también proporcionaron insumos y promovieron entre ellos el uso de nuevas tecnologías. Adicionalmente, el cultivo de tomate industrial resultó una fase fundamental en el proceso de aprendizaje de los pequeños productores rurales sobre cómo producir cultivos con riego, permitiendo a su vez comenzar a producir cultivos perennes.

- (iv) Investigación agrícola en los cultivos apropiados para los pequeños agricultores. Instituciones del gobierno federal (CVSF en los 50s, la Superintendencia de Desarrollo del Noreste -SUDENE- en los 60s y CODEVASF en los 70s y 80s) efectuaron una inversión sustancial en investigación agrícola, generando estudios detallados sobre las características de los recursos naturales y el potencial de los suelos para diferentes cultivos con riego en Petrolina-Juazeiro. Los resultados de estos estudios fueron clave para atraer a empresas agrícolas y agroindustrias al territorio. Otro programa de investigación relevante resultó de un acuerdo entre CODEVASF y el Instituto de Investigación Agrícola de Pernambuco (IPA-PE), un organismo perteneciente al gobierno de ese estado que contaba con una larga trayectoria de investigación sobre tomate y otros cultivos desde los años 30s. A inicios de los 80s, este programa generó variedades de tomate industrial que resultaron las mejores y más conocidas en Brasil y fueron clave para atraer agroindustrias del rubro a Petrolina-Juazeiro.
 - (v) Intermediación en la transferencia de tecnología entre empresas agrícolas y pequeños agricultores. El Banco del Noreste desempeñó un papel importante no sólo en la provisión de créditos, sino también en la intermediación para la transferencia de tecnología entre empresas agrícolas y pequeños productores de cultivos irrigados. Al solicitar créditos para financiar inversiones, ambos debieron presentar proyectos que detallaran entre otras cosas las tecnologías de producción a ser empleadas. Al evaluar las propuestas de los pequeños productores, los técnicos del Banco del Noreste no sólo les exigieron igualar los estándares tecnológicos requeridos a las empresas, sino también aplicar las mismas nuevas tecnologías que éstas habían propuesto en sus proyectos. Muchas de estas innovaciones tecnológicas eran desconocidas incluso para las instituciones públicas de investigación y extensión.
- b) **Fortalecimiento de sindicatos de trabajadores rurales.** El surgimiento de la agricultura irrigada llevó a importantes cambios en la membresía de los sindicatos de trabajadores rurales en Petrolina-Juazeiro, en los cuales habían predominado los pequeños productores familiares ubicados en áreas sin riego. La gran mayoría de los pequeños productores rurales con riego se asociaron a los sindicatos y pasaron a ser mayoría de sus miembros. Varios de estos nuevos integrantes se convirtieron también en líderes sindicales, planteando nuevos temas y demandas relacionados con la problemática de la agricultura irrigada. Por ejemplo, las negociaciones entre los sindicatos y CODEVASF para lograr menores tarifas de agua o extensiones en las fechas de pago en años de malas cosechas —temas nunca tratados anteriormente por los sindicatos— se volvieron comunes en los años 80s. En tal período, ocurrieron nuevos cambios en la composición de los sindicatos en Petrolina-Juazeiro como resultado de la instalación en el territorio de empresas dedicadas a la agricultura irrigada, las cuales emplearon un numeroso contingente de trabajadores asalariados. Como consecuencia, la membresía de los sindicatos en Petrolina-Juazeiro volvió a cambiar con el aumento del peso relativo de los trabajadores asalariados, lo que se vio acompañado de un gran crecimiento en el número de socios y en los ingresos de los sindicatos por concepto de cuotas sociales.

- c) Instituciones del sector público (oficinas del Ministerio de Trabajo del gobierno federal ubicadas en estados y municipios) que facilitaron las relaciones entre productores rurales y trabajadores asalariados, participando como mediadores en negociaciones entre ellos, y en el control del cumplimiento de convenciones laborales.

B. Provincia de Sichuan (República Popular China)

Ubicada en el Suroeste, Sichuan es aún una de las provincias más pobres de China. Su economía ha crecido desde inicios de los 90s a tasas similares a las del país en su conjunto (más del 10% anual), con un importante aumento del sector industrial y una reducción del peso relativo de la agricultura en el PBI. A pesar de que a mediados de los 90s la agricultura en Sichuan empleaba más del 60% de la fuerza de trabajo, representaba sólo algo más de la cuarta parte de su PBI, mientras que la industria representaba el 42% y los servicios el 32%. Sichuan se caracteriza también por una alta tasa de crecimiento poblacional y una rápida emigración de la población rural hacia zonas urbanas, especialmente a las provincias de la costa este de China, que han experimentado el mayor crecimiento industrial en el país. A pesar de estos cambios, el PBI per cápita de Sichuan se ubicó en el lugar 26 entre las 31 provincias de China, alcanzando a CNY 5.118 (USD 617) en 2001.

La pobreza rural en Sichuan se redujo sustancialmente desde mediados de los 80s, pasando, de acuerdo a estadísticas oficiales, de 35% en 1985 a 7% en 1996.¹⁵ El porcentaje de hogares pobres en las comunidades rurales visitadas varió entre 3% en las áreas menos pobres y 10%-20% en las más pobres. La gran mayoría de los hogares entrevistados (incluidos pobres y no pobres) afirmaron que su vida era mejor que 5 o 10 años atrás, destacando que actualmente podían consumir una amplia variedad de alimentos y habían logrado mejorar sus viviendas y comprar muebles, equipamiento y motocicletas. La gran mayoría de los hogares entrevistados también contaba con cuentas de ahorro.

Activos disponibles

Sichuan es una provincia vasta y diversa. Más del 90% es montañosa u ondulada, concentrándose su población en las zonas central y este, en las cuales los suelos y el clima son más aptos para la producción agrícola. Mientras Sichuan representa el 10% de la población de China, solamente posee el 6.5% de las tierras arables. Esto se manifiesta en fincas extremadamente pequeñas (una media de 0.23 hectáreas por finca en 1996, disminuyendo en superficie con el paso del tiempo). No obstante, la tierra es distribuida en forma bastante equitativa.

Las características de los hogares fueron determinantes importantes de la pobreza rural en Sichuan. La mayoría de los entrevistados tenía una media de 4 miembros. En ausencia de emigración (que genera ingresos provenientes de transferencias de los migrantes) y dependiendo sólo de la agricultura, aquellos hogares con un número alto de niños enfrentaron mayores dificultades para cubrir las necesidades de alimentos y el pago de gastos de educación y salud. Además, la tierra había sido distribuida a finales de los 70s, no existiendo más para las familias formadas posteriormente. Como consecuencia, los hijos que decidieran permanecer en las comunidades trabajando en la agricultura debían depender de la tierra de sus padres. Esto llevaría a superficies de tierra menores con el paso del tiempo, por las sucesivas divisiones para distribuir tierra a las nuevas generaciones. Asimismo, se encontraron hogares pobres que contaban solamente con un hijo. En estos casos, éste había emigrado y no ayudaba a sus padres, o había permanecido en la comunidad pero debía velar por su propia familia, lo que no le permitía contribuir al sustento de sus padres en forma suficiente con trabajo o dinero en efectivo.

¹⁵ Estimaciones oficiales de la pobreza en China están basadas en una línea de pobreza considerada por especialistas como 'austera', equivalente a USD 0.66 diarios. El Banco Mundial desarrolló un estándar internacional de pobreza de USD 1 por día (medido en dólares de 1985) para establecer comparaciones entre países. Estimaciones basadas en el estándar internacional de pobreza de USD 1 por día indican un número absoluto de pobres en China significativamente mayor al de las estimaciones oficiales, pero confirman la reducción significativa de la pobreza.

Las tasas de analfabetismo en Sichuan han estado por encima del promedio en China. En 1990, el 23.6% de la población de Sichuan era analfabeta, siendo el 22.3% la media para China. En 1997, el analfabetismo había caído a 18% en Sichuan y a 16.4% en China. Grandes disparidades en el acceso a educación básica se relacionaban con factores geográficos (zonas planas versus montañosas). En las zonas planas con buenas vías de comunicación con las ciudades y pueblos cercanos, la gran mayoría de los hogares valoró altamente la educación, utilizando ahorros y préstamos de familiares y de instituciones financieras (Cooperativas Rurales de Crédito) para financiar este tipo de gastos. Mayoritariamente, los adultos (tanto hombres como mujeres) habían completado la educación primaria, y muchos también la secundaria. Con frecuencia los hogares visitados tenían incluso hijos que se encontraban cursando estudios universitarios en Chengdu (capital de la provincia de Sichuan). En contraste, comunidades ubicadas en zonas más montañosas mostraban tasas muy inferiores de escolaridad.¹⁶

Una de las características más notables de los hogares rurales en Sichuan es la emigración desde inicios de los 90s de sus miembros más jóvenes a provincias de la costa de China. Así, las visitas realizadas en Sichuan mostraron que casi todos los hogares rurales estaban compuestos por personas de edad avanzada y niños, quienes eran respectivamente padres e hijos de quienes habían emigrado. Esto producía una escasez de trabajadores para las tareas agrícolas, en especial en caso de ser éstas intensivas en el uso de mano de obra.

Al mismo tiempo que la fuerte emigración creó problemas a las actividades agrícolas, limitando la disponibilidad de mano de obra, el alto número de personas que emigraron generó una densa red de conexiones entre hogares rurales y las ciudades donde se establecieron los emigrantes¹⁷. En efecto, las entrevistas realizadas a hogares rurales en Sichuan mostraron que la gran mayoría tenía familiares directos o personas conocidas viviendo en ciudades como Guangzhou y Shanghai, y con quienes mantenían contacto cercano. Como consecuencia, tenían buen acceso a información sobre el mercado de trabajo en las ciudades, como por ejemplo la demanda existente de trabajadores, los niveles de salarios pagados, e incluso el requerimiento de trabajadores de compañías específicas, así como acerca de los costos de vida y la disponibilidad de vivienda. Casi la totalidad de los hogares entrevistados destacó que sabrían dónde alojarse si tuvieran que viajar a ciudades de provincias de la costa. Asimismo, la gran mayoría afirmó que quienes habían emigrado sólo tardaron unos pocos días en encontrar empleo en las ciudades, habiendo muchos de ellos viajado ya con un empleo o en vías de obtenerlo.

Contexto institucional, económico y de políticas

Desde finales de los años 70s, China ha tenido un impresionante crecimiento económico. Estadísticas oficiales muestran que el PBI creció en promedio un 9.4% anual en el período 1979-2002, siendo superior al 10% en la primera mitad de los 80s y de los 90s. Entre 1996 y 2002, el PBI de China pasó de representar dos tercios del PBI del resto del Sureste asiático (excluyendo Japón) a superarlo en más del 20%.¹⁸ Entre 1978 y 1984, el crecimiento económico tuvo relación con importantes reformas de las políticas agrícolas. En 1978, el gobierno introdujo el llamado “Sistema de Responsabilidad de los Hogares”, el cual transformó la producción colectiva que había comenzado en los años 50s en familiar, autorizando la división de la tierra entre unidades o familias y la subcontratación de las cuotas de producción existentes con estas nuevas unidades productivas. Al comienzo, bajo este sistema las familias debían vender al gobierno central una cantidad determinada de productos a precios establecidos, pudiendo comercializar la producción excedente en forma libre y a mayores precios¹⁹. Posteriormente, entre 1978 y 1984, el gobierno chino liberó progresivamente los precios y la comercialización de los productos agrícolas. Estas políticas crearon fuertes incentivos para que las familias trabajaran e invirtieran en la agricultura, ya que pudieron beneficiarse directamente del crecimiento de la producción y la productividad. Esto llevó a la diversificación de la

¹⁶ ADB (2005).

¹⁷ ADB (2005).

¹⁸ World Bank (2003).

¹⁹ Hudson (1997).

producción, el mayor uso de trabajo e insumos y una mayor productividad, lo que provocó un rápido crecimiento de la agricultura y de los ingresos de las familias rurales en toda China. El valor neto de la producción agrícola en el país aumentó un 55% entre 1978 y 1985, mientras que la productividad agrícola se incrementó en 40%. Este aumento de la producción trajo consigo a inicios de los 80s una significativa y amplia reducción de la pobreza rural. Entre 1978 y 1985, los ingresos per cápita de los hogares rurales aumentaron 132%, estimándose que 125 millones de pobres rurales superaron la pobreza²⁰.

Desde finales de los 80s, el desarrollo económico en China se debió principalmente al crecimiento industrial, la reducción del peso relativo de la agricultura y la fuerte emigración rural-urbana. Mientras que la participación de la industria en el PBI creció de 48% en 1993 a 52% en 2003, la de la agricultura cayó del 20% al 15%. En el mismo período, el peso relativo de la agricultura en el empleo pasó del 49% al 43%. Este contexto de rápida industrialización creó grandes oportunidades de trabajo tanto para la población urbana como la rural.

Otra importante medida de política que afectó a los hogares rurales fue la flexibilización de las restricciones a la movilidad laboral que tuvo lugar desde finales de los 80s. En efecto, en 1952 el gobierno chino impuso un sistema de registro de los hogares (llamado sistema Hukou) que tuvo como objetivo prevenir la emigración desde las zonas rurales. Este sistema obligó a todo residente a registrarse, y el acceso a servicios sociales dependía de su lugar de residencia. Al mismo tiempo, se creó un sistema de protección social para residentes urbanos que incluyó vivienda, servicios de salud, educación, seguridad social y atención a la infancia, siendo excluidos los residentes en zonas rurales. A pesar de continuar vigente, la aplicación del sistema de registro fue flexibilizada en forma significativa desde finales de los 80s, lo que promovió la movilidad laboral entre regiones y sectores económicos²¹.

Adicionalmente, la evolución de la pobreza en Sichuan fue afectada significativamente por la estrategia de reducción de la pobreza iniciada por el gobierno central en 1994 a través del llamado Plan 8-7 (Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza). Este Plan tuvo el objetivo de eliminar la pobreza extrema en siete años, focalizándose en 592 Municipios pobres en zonas montañosas y semiáridas de las regiones central y oeste de China. El Plan enfatizó la responsabilidad de los líderes locales en la efectividad del trabajo de reducción de la pobreza en su jurisdicción, teniendo los siguientes objetivos: a) asistir a los hogares rurales en el mejoramiento de las tierras, el aumento de las producciones comerciales (cultivos, frutales y producción animal) y el mejor acceso a oportunidades de empleo fuera de la finca; b) mejorar la infraestructura rural a través de la provisión de caminos de acceso y energía eléctrica, y el mejoramiento del abastecimiento de agua potable a las comunidades rurales; y c) invertir en servicios sociales básicos, especialmente de atención primaria de salud. Además, el plan introdujo políticas de incentivos (principalmente impositivas) para promover la inversión de empresas en Municipios pobres, reduciendo o exonerando el impuesto agrícola y eximiendo a los hogares pobres del llamado “impuesto especial”, el cual debía ser pagado por todo hogar independientemente de su nivel de vida. También asignó responsabilidades a ciudades y provincias desarrolladas. Todo esto llevó al establecimiento de relaciones de colaboración entre gobiernos de provincias y ciudades desarrolladas por un lado, y gobiernos municipales por el otro, las cuales a través de la capacitación y de servicios de búsqueda de empleo facilitaron la emigración de población rural a ciudades y provincias industrializadas.

Finalmente, los gobiernos locales jugaron un papel muy activo desde finales de los 90s, invirtiendo fuertemente en infraestructura urbana en ciudades medianas y pueblos, y en atraer en forma agresiva inversiones de industrias. Sin embargo, las entrevistas realizadas en Sichuan permitieron verificar que la gran mayoría de los trabajadores en industrias y servicios en ciudades medianas y pequeñas provenía de las mismas zonas urbanas, mientras que los hogares rurales entrevistadas no tenían familiares trabajando en estas ciudades y pueblos, aún encontrándose cerca de los mismos.

²⁰ ADB (2004).

²¹ Fang y otros (2002).

Estrategias familiares para superar la pobreza

Las entrevistas realizadas a hogares en las comunidades rurales en Sichuan permitieron verificar que las principales estrategias de superación de la pobreza que habían utilizado fueron las siguientes: a) entre finales de los 70s y de los 80s, intensificación y diversificación de la agricultura como resultado de la creación de incentivos por el nuevo “Sistema de Responsabilidad de los Hogares”; y b) desde finales de los 80s, emigración a zonas urbanas para trabajar en industria o servicios. Sorpresivamente, el trabajo en comercio y otras actividades no agrícolas en áreas rurales no resultó relevante como estrategia de superación de la pobreza, a pesar de la alta densidad de la población que podría haber contribuido a generar una demanda significativa de productos y servicios. Si bien algunos hogares habían invertido en pequeñas tiendas y restaurantes, la gran mayoría lo hizo después de haber superado la pobreza empleando otras estrategias o utilizando ahorros generados a partir de remesas de familiares que habían emigrado. En ocasiones, algunos emigrantes retornaron a su comunidad por razones personales, empleando sus ahorros para comenzar las nuevas actividades²².

Las entrevistas realizadas a hogares rurales en Sichuan mostraron que la emigración fue la principal estrategia de superación de la pobreza adoptada en los últimos 10 a 15 años. En muchos de los hogares las generaciones más jóvenes habían emigrado a las ciudades. Aproximadamente 90% de los hogares visitados en comunidades rurales de Sichuan contaban con miembros que habían emigrado a otras provincias. La gran mayoría de los emigrantes fueron los más jóvenes, habiendo cerca de la mitad dejado hijos a cargo de los miembros del hogar de mayor edad. Pioritariamente los emigrantes se dirigieron a zonas costeras, mientras que una proporción pequeña lo hizo a provincias del interior (Xinjiang, Qinghai y Guizhou), trabajando en todos los casos en industria, construcción y servicios. Debido a que la emigración había comenzado hacía varios años, la mayor parte de los hogares rurales tenía contactos en otras provincias y contaba con buena información sobre oportunidades laborales en las ciudades, lo que resultaba útil en caso de que otros miembros de las familias quisieran emigrar.

La mayoría de los emigrantes envió remesas dos o tres veces al año (un promedio de CNY 1,000 o USD 125 al año), cuyo monto fue mayor mientras más prolongado era el período de emigración. Además, los emigrantes en general llevaron dinero adicional en efectivo cuando visitaron a sus familias en épocas de vacaciones y también las ayudaron con dinero en caso de emergencias (por ejemplo la enfermedad de un familiar). Los miembros de la familia que permanecieron en las comunidades rurales utilizaron las remesas principalmente para el consumo, mejorar la vivienda y resolver problemas de salud. Finalmente, alrededor del 5% de los hogares entrevistados tenían miembros que habían emigrado y luego retornado en forma definitiva, la mayoría por razones personales como el cuidar de familiares de edad avanzada y enfermos, o (en menor frecuencia) hacerse cargo de niños que habían crecido y no podían ser más cuidados por sus abuelos. En las comunidades visitadas, fueron muy pocos los hogares en los que las remesas no fueron la fuente principal de ingresos. Los integrantes de estos hogares frecuentemente tuvieron pequeños negocios en la comunidad o trabajaron como asalariados en pequeñas ciudades o pueblos cercanos, o habían logrado superar la pobreza a través de la intensificación o diversificación de la agricultura como principal estrategia, ya que contaban con más tierra que les había sido dejada a su cargo por familiares que habían emigrado²³.

En resumen, la emigración tuvo varios efectos positivos: (a) contribuyó a mejorar la situación de los propios emigrantes, quienes generalmente constituían mano de obra ociosa en sus respectivas familias antes de emigrar; (b) alivió la carga de los miembros de la familia que permanecieron en las comunidades; (c) ayudó a reducir la presión poblacional en las comunidades; (d) las remesas enviadas por los emigrantes resultaron la fuente principal de ingreso en efectivo para los miembros del hogar que permanecieron en la comunidad rural, siendo fundamentales para cubrir gastos en educación, construcción o mejoramiento de las viviendas,

²² ADB (2005).

²³ ADB (2005).

casamientos y funerales, servicios médicos y medicinas; (e) las remesas incrementaron el volumen de dinero en efectivo disponible en las comunidades, permitiendo la existencia de préstamos informales entre hogares (lo que se encontró con frecuencia en los casos visitados), y (f) algunos emigrantes en la provincia de Sichuan regresaron a la comunidad e invirtieron sus ahorros en la agricultura, en pequeñas industrias o en servicios rurales.

La emigración no estuvo libre de problemas. Los trabajadores emigrantes en China con frecuencia no contaron siquiera con las protecciones más básicas. Las bajas remuneraciones, atrasos en los pagos salariales, obligación de cumplir jornadas de trabajo excesivamente largas, malas condiciones laborales y accidentes de trabajo eran fenómenos comunes en las ciudades industrializadas más grandes de China²⁴. Antes de las reformas económicas, los trabajadores emigrantes no eran considerados parte de la fuerza laboral urbana, lo que les significaba entre otras desventajas no tener status residencial urbano y, por lo tanto, carecer de los derechos sociales que les correspondían a los habitantes de las ciudades. Además, con frecuencia contaban con limitada educación y habilidades y muy escasa experiencia organizativa, todo lo cual los hizo vulnerables a maltratos y explotación. Recientes investigaciones realizadas en China mostraron que los trabajadores emigrantes en las ciudades a menudo no recibieron la totalidad de los pagos que les correspondía por su trabajo. Una encuesta realizada a mediados de agosto de 2006 por el Instituto Nacional de Investigación Económica, el que es parte de la Fundación China para la Reforma, mostró que la cuarta parte de los 3.288 trabajadores entrevistados no habían recibido el total de los pagos que les correspondían. Otra investigación de la Oficina Nacional de Estadísticas realizada en 2005, descubrió que varias compañías que contrataban un alto número de trabajadores emigrantes provenientes de las zonas rurales retenían entre 20% y 30% de su salario como “depósito” y raramente lo devolvían²⁵.

Vulnerabilidad

Las entrevistas realizadas a hogares rurales en Sichuan, tanto pobres como no pobres, permitieron verificar que las enfermedades de los miembros de edad avanzada de las familias resultaron en gran medida la causa más importante de vulnerabilidad. En efecto, varios de los hogares entrevistados habían vuelto a caer en la pobreza porque tuvieron que gastar cantidades significativas de dinero en la compra de medicamentos e incluso el pago de prestaciones no cubiertas por los servicios de salud pública. La mayoría de los hogares pobres que fueron entrevistados tenía integrantes que no estaban en condiciones de trabajar, como discapacitados, ancianos viviendo solos y enfermos crónicos, quienes además no recibían ayuda de sus hijos o lo que recibían no era suficiente. En todos los casos, los miembros de estos hogares no tenían capacidad de trabajar o ésta era limitada, asumían gastos significativos en medicamentos y los miembros productivos de la familia (en caso de haber alguno) no podían emigrar debido a que debían cuidar a enfermos, ancianos o discapacitados.

Mientras tanto, algunas familias eran pobres porque se encontraban realizando un gran esfuerzo para cubrir costos de educación (generalmente a nivel secundario o universitario) de sus hijos, lo que representaba una proporción significativa de sus ingresos y los obligaba con frecuencia a solicitar préstamos y endeudarse por períodos más o menos prolongados. En la mayoría de los casos, este último problema parecía superable, ya que los hogares contaban en general con miembros con capacidad de trabajo (los padres de los hijos enviados a estudiar) dedicados a la agricultura, siendo costumbre que los hijos ayudaran a pagar los préstamos luego de graduarse y comenzar a trabajar. Sin embargo, varios hogares visitados en esta situación aún tenían a sus hijos estudiando en escuela secundaria o universidad, por lo que no era posible predecir en forma precisa el resultado final.

En la gran mayoría de los casos, la emigración fue acompañada por la reducción de la vulnerabilidad de los hogares rurales, lo que se relacionó con la recepción de remesas enviadas por los miembros que habían emigrado. Parte de estas remesas fueron usadas para cubrir gastos de alimentación, vestuario y otros

²⁴ Chan (1998a y 1998b).

²⁵ China Daily. 17 de agosto de 2005.

bienes de consumo y para mejorar las condiciones de la vivienda, siendo una parte ahorrada para enfrentar eventuales emergencias. La gran mayoría de los hogares entrevistados en Sichuan contaba con cuentas de ahorro en las Cooperativas de Crédito Rural con dineros provenientes de remesas. Los emigrantes generalmente aumentaron sus remesas cuando sus familiares en las comunidades enfrentaron gastos derivados de problemas de salud. Otras formas de enfrentar este tipo de situación fue a través de préstamos de familiares y de vecinos (generalmente sin intereses) y de instituciones financieras formales (principalmente Cooperativas Rurales de Crédito). No obstante, las enfermedades crónicas resultaron una carga difícil de soportar, ya que con frecuencia agotaron los ahorros familiares y comprometieron el acceso a crédito tanto formal como informal, debido a la imposibilidad de pagar los préstamos.

Factores clave en la reducción de la pobreza

Esta sección identifica los factores clave en la reducción de la pobreza, en particular intervenciones gubernamentales que influyeron en las estrategias adoptadas por los hogares y su capacidad para llevarlas adelante. Los más importantes en Sichuan fueron los siguientes:

- a) Políticas que convirtieron la producción colectiva en familiar y que liberalizaron los precios y comercialización agrícolas tuvieron un rol central en la elección de la diversificación y la intensificación de la agricultura como las principales estrategias de superación de la pobreza entre finales de los 70s y de los 80s. Las reformas en las políticas agrícolas implementadas entre fines de los 70s y comienzos de los 80s crearon grandes incentivos para que los hogares rurales intensificaran el uso de insumos y trabajo y diversificaran su producción, tanto con la introducción de nuevos cultivos como de actividades no agrícolas. Esto es coincidente con las conclusiones de una extensa literatura sobre el proceso de desarrollo reciente de China, la que muestra que la reducción de la pobreza entre 1978 y mediados de los 80s se explica principalmente por la transformación de la agricultura y el crecimiento de las actividades no agrícolas.
- b) El contexto de rápido crecimiento industrial que tuvo lugar en los 90s en las provincias costeras, junto al levantamiento de las restricciones en la movilidad laboral a finales de los 80s, crearon oportunidades de empleo para potenciales emigrantes desde las zonas rurales. Esto resultó clave para que la emigración a las ciudades se transformara en la estrategia de superación de la pobreza más importante entre los hogares rurales en Sichuan durante los 90s y 2000s.
- c) Eliminación o reducción de impuestos agrícolas pagados por los hogares rurales a los gobiernos locales. Estos impuestos fueron establecidos por los gobiernos locales en los primeros años de la República Popular China. En 2004, el gobierno central decidió eliminarlos completamente en un período de cinco años. Desde ese momento, 27 de las 31 provincias de China suprimieron completamente los impuestos agrícolas locales, mientras que las otras cuatro los redujeron significativamente, esperándose que los eliminaran completamente entre 2006 y 2007. Las entrevistas realizadas mostraron que la eliminación de los impuestos agrícolas fue muy apreciada por los hogares rurales.
- d) Eliminación de impuestos en productos comerciales. Esta carga tributaria (denominada impuesto a los “productos agrícolas especiales”) fue establecida en noviembre de 1983 a varios productos comerciales (tabaco, té, caucho, bambú, hongos, seda, maní, melón, banano, manzanas y otras frutas) con el objeto de restringir su expansión hacia áreas dedicadas a la producción de granos, dado que el gobierno tenía una gran preocupación por asegurar un abastecimiento suficiente para el mercado interno. Los impuestos fueron eliminados para todos los “productos agrícolas especiales” con excepción del tabaco. Esta política generó nuevos incentivos para la producción de cultivos comerciales, aumentando el ingreso de los productores y empresas comerciales que se dedicaron a ellos.

En los últimos años, el gobierno central de China comenzó a implementar varios programas para combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad, los que consistieron principalmente en medidas para incrementar sustancialmente el acceso a salud y educación. No obstante, estos programas son muy recientes y deben ser

aún evaluados. Uno de estos esfuerzos incluyó el inicio de programas piloto para mejorar el acceso de hogares pobres a servicios de salud: (i) el Programa Cooperativo Rural de Salud, un programa de seguro para todos los hogares rurales (no solamente los pobres) que se afiliaran y pagaran CNY 10 (USD 1.23) anuales por persona; el programa actuó reembolsando parte de los gastos asociados a enfermedades graves, incluyendo servicios médicos y gastos de hospitalización; los miembros que no sufrieran enfermedades de este tipo durante un año recibirían un examen médico gratuito; y (ii) el llamado “Programa de Salvación”, el cual proporcionó subsidios a los hogares en situación de extrema pobreza para cubrir costos médicos altos; este programa se encontraba en una fase piloto, implementándose sólo en algunos Municipios de las provincias de China (entre ellas Sichuan).

La información recogida permitió verificar que ambos programas habían experimentado dificultades, en particular debido a un insuficiente financiamiento. Algunos hogares pobres que fueron entrevistados afirmaron no poder pagar los CNY 10 por persona y año exigidos por el Programa Cooperativo Rural de Salud. Sin embargo, el gobierno atacó este problema haciendo posible el uso de subsidios del Programa de Salvación para pagar las tasas que eran requeridas a este tipo de hogares. Otros problemas incluyeron no beneficiar a aquellos que no tenían enfermedades graves e incluso la dificultad de determinar con precisión si la enfermedad padecida era seria o no. A pesar de estas dificultades, debe reconocerse que ambos programas enfocaban una de las principales causas de la pobreza rural y la vulnerabilidad.

Finalmente, otros dos programas gubernamentales ayudaron a los pobres por medio de transferencias directas: a) el programa llamado “Cinco Garantías”, el cual proporcionó (como estaba previsto en la Constitución China) ayuda en alimentos, vivienda, vestimenta y atención de salud a individuos u hogares incapacitados para trabajar, sin medios para mantenerse y sin familia que los ayudara; y b) el Programa “Estándares de Vida Mínimos”, el cual proporcionó recursos en efectivo a hogares rurales en extrema pobreza para cubrir la brecha existente entre su ingreso real y la línea de pobreza. De acuerdo a las entrevistas realizadas con líderes locales y provinciales, el último de los programas no cumplió con las expectativas, especialmente en provincias de las regiones central y occidental, en las cuales alcanzó a un número reducido de hogares debido al financiamiento insuficiente por parte de los gobiernos locales. Como consecuencia, el programa cubrió sólo Municipios en provincias costeras.

C. Provincia de Yunnan (República Popular China)

Yunnan es una de las cinco provincias fronterizas del Sur de China, limitando con Vietnam, Laos y Myanmar. Con un PBI per cápita de CNY 4.840 (USD 583) en 2001, Yunnan se ubicó en el lugar 28 entre las 31 provincias de China en función de su PBI per cápita, siendo una de las más pobres y menos industrializadas, con promedios de PBI y de ingreso rural per cápita que alcanzaron a sólo dos tercios de los promedios nacionales. Yunnan se caracteriza por una gran diversidad de topografía y clima, variando de montañas alpinas en el norte, a montañas de mediana altitud en el sur. La población total supera los 41 millones de habitantes, correspondiendo unos 13 millones (32%) a 24 etnias que predominan en las zonas rurales. Mientras Yunnan cuenta con alrededor del 3.4% de la población de China, su contribución al PBI nacional es sólo del 2.2%. El crecimiento anual medio del PBI per cápita fue de 6.2% en el período 1999-2003. Mientras tanto, el peso relativo de la agricultura en el PBI fue de 21% en 2003, cayendo desde un 42% a finales de los 70s. Al mismo tiempo, la agricultura experimentó cambios sustanciales en los 90s como resultado de la expansión de cultivos de alto valor, principalmente tabaco, té y caña de azúcar en el sur de la provincia y flores en el norte.

De acuerdo a estadísticas oficiales, la pobreza rural en Yunnan disminuyó de 41% en 1985 a 23% en 1997. Sin embargo, los Municipios de la zona sur de la provincia que fueron incluidos en el estudio (Yuanjiang, Mojiang, Simao y Meng Lian) tuvieron un índice medio de pobreza mayor al 30%. Los niveles de ingreso de los hogares en cada comunidad visitada eran bastante homogéneos, en contraste con la variabilidad existente entre comunidades, siendo las más pobres aquellas localizadas en zonas montañosas, remotas y con malos caminos. En algunas de las comunidades visitadas, el ingreso anual medio de los hogares pobres fue de CNY 625 o USD 77, mientras que en otras fue de CNY 865 o USD 106. Aplicando una concepción de pobreza definida por los propios hogares rurales (basado no sólo en no contar con suficientes alimentos, sino también con

dinero en efectivo para cubrir otras necesidades consideradas básicas), la proporción de hogares pobres varió desde cerca de cero en las comunidades menos pobres a alrededor de 100% en las más pobres. La gran mayoría de los hogares entrevistados (incluidos tanto pobres como no pobres) afirmó que su calidad de vida era mejor actualmente que 5 o 10 años atrás,²⁶ sosteniendo además que no estaban afectados por escasez de alimentos, aunque reconocieron tener un bajo consumo de carne y algunos declararon que ocasionalmente experimentaban períodos en los que les resultaba difícil obtener suficientes alimentos. Los hogares pobres enfrentaron básicamente dificultades para satisfacer otras necesidades, como por ejemplo vestimenta y atención médica.

Activos disponibles

Al contrario de Sichuan, la provincia de Yunnan se caracteriza por una baja densidad de población, lo cual representa una superficie de tierra por hogar mucho mayor que en Sichuan. En efecto, los hogares visitados en Yunnan tenían en promedio entre 1.3 y 2 hectáreas de tierra, equivalente a cerca de 10 veces la superficie de tierra disponible en Sichuan. Yunnan se distingue por suelos profundos y fértiles que pueden utilizarse para una amplia variedad de cultivos; además, su latitud y altitud entre 1,200 y 1,500 metros son muy apropiadas para algunos cultivos como tabaco, té y café. Todo ello creó condiciones para que se establecieran empresas agroindustriales que promovieron estos cultivos entre los pequeños agricultores por medio de agricultura de contrato. Sin embargo, el territorio también se caracteriza por malos caminos, una geografía montañosa y gran dispersión de las comunidades rurales, lo cual hace más costosa las inversiones en obras viales

La gran mayoría de los hogares en las áreas rurales de Yunnan están constituidos por población indígena, siendo notable la alta tasa de analfabetismo. Además, las entrevistas realizadas mostraron que la gran mayoría de la población adulta (especialmente mujeres y ancianos) tenía un conocimiento muy limitado o nulo del mandarín, lenguaje dominante en otras partes de China, especialmente en áreas urbanas. La emigración rural-urbana en Yunnan ha sido muy limitada, por lo que resulta inusual encontrar hogares con familiares que hayan emigrado. Las entrevistas realizadas con hogares rurales en Yunnan mostraron que prácticamente ninguno conocía a alguna persona que hubiera emigrado y/o contaba con información sobre oportunidades de empleo en ciudades de otras provincias o de la propia Yunnan. La gran mayoría de los entrevistados expresó sus deseos de no emigrar a zonas urbanas, principalmente por las barreras de lenguaje y culturales existentes.

Al contrario de la provincia de Sichuan, en donde los hogares pobres generalmente se caracterizaban por tener miembros discapacitados o enfermos crónicos y no recibir apoyo financiero de los hijos, la gran mayoría de los hogares pobres en Yunnan disponían de capacidad productiva y de trabajo. En otras palabras, eran pobres a pesar de contar con miembros en edad de trabajar y de no tener limitaciones físicas para hacerlo²⁷. Gran parte de los hogares pobres no tenía cultivos comerciales ni integrantes que hubieran emigrado y pudieran ayudar a la familia por medio de remesas. Sin embargo, los hogares que habían podido introducir cultivos comerciales de alto valor (principalmente tabaco) habían logrado superar la pobreza y/o acumular algunos activos físicos (incluso en casos en que aún se encontraban en condiciones de pobreza). Alrededor de la mitad de los productores de tabaco visitados tenían sus propias cámaras de secado, siendo mayor la proporción en aquellas comunidades que llevaban mayor tiempo realizando el cultivo. Estas cámaras de secado son muy importantes porque las hojas frescas de tabaco son altamente perecibles y pierden calidad rápidamente, por lo que precisan ser secadas. Como consecuencia, representaron una de las primeras inversiones realizadas por los hogares cuando contaron con excedentes. Los costos de infraestructura y equipos fueron subsidiados por la empresa compradora e industrializadora del tabaco. Algunos de los hogares visitados habían adquirido también motocicletas.

²⁶ ADB (2005).

²⁷ ADB (2005).

Contexto institucional, económico y de políticas

Al igual que Sichuan y otras provincias en China, Yunnan fue muy afectada por el contexto de crecimiento económico e industrial y por las políticas implementadas por el gobierno central. Las más importantes fueron las siguientes:

- a) La transformación de la producción colectiva en familiar, a partir de la aprobación del llamado “Sistema de Responsabilidad de los Hogares” en 1978 y la liberalización de los precios y la comercialización agrícolas entre 1978 y 1984. En la provincia de Yunnan, estas políticas llevaron a una mayor productividad y producción del maíz y a un incremento de los ingresos rurales. No obstante, Yunnan se mantuvo como una de las provincias con mayores índices de pobreza en China, debido en parte a la baja productividad de la agricultura y a las dificultades de comercialización de la producción.
- b) Inversiones en vialidad rural y en infraestructura básica (especialmente agua potable) en comunidades localizadas en Municipios pobres, como parte del Plan 8-7. Las visitas realizadas en las comunidades permitieron observar que la gran mayoría de ellas contaba con agua potable para consumo doméstico, empleando infraestructura construida durante los últimos cinco años por programas financiados por el gobierno central. Además, los Municipios recibieron fondos para mejorar caminos rurales que conectaban comunidades rurales con sedes municipales. El mejoramiento de caminos cumplió un papel clave en las decisiones tomadas por las empresas que decidieron promover entre pequeños productores rurales los cultivos de tabaco, té y caña de azúcar.
- c) Eliminación o reducción de impuestos agrícolas pagados por los hogares rurales a los gobiernos locales. Tal como en el caso de Sichuan, la eliminación de estos impuestos incrementó el dinero en efectivo disponible por los hogares rurales.
- d) Eliminación de impuestos sobre “productos agrícolas especiales”. Esto fue muy importante en Yunnan porque desde finales de los 90s. los cultivos comerciales (principalmente tabaco y té) se expandieron de forma significativa. De esta forma, esta política generó incentivos para la producción de cultivos comerciales, lo cual trajo un incremento del ingreso neto entre los productores rurales.

Al contrario de Sichuan, el contexto de crecimiento económico e industrial en China no tuvo una influencia importante sobre los hogares rurales en Yunnan, ya que debido a barreras idiomáticas y culturales no generó como en Sichuan emigración de la población más joven.

Finalmente, una importante variable de contexto en las estrategias de superación de la pobreza adoptadas por los hogares rurales en los Municipios visitados al Sur de Yunnan, fue el cambio en la estructura de cultivos entre productores rurales del norte de la provincia, dedicados principalmente al tabaco. En efecto, Yunnan ha sido por algún tiempo la provincia productora de tabaco más importante de China²⁸. La empresa Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd. que es parte de un conglomerado empresarial de propiedad estatal (Grupo Hongta) ha sido desde comienzos de los 90s la empresa agroindustrial más importante en la provincia de Yunnan, operando bajo la forma de agricultura de contrato principalmente con pequeños productores ubicados en Municipios cercanos a sus instalaciones industriales²⁹.

Sin embargo, esta situación cambió a partir de finales de los 90s, en parte por la construcción de una autopista de 147 kilómetros entre las ciudades de Yuanjiang y Mohei, que es parte de una ruta que conecta Kunming, ciudad capital de Yunnan, con Tailandia. Como consecuencia, los costos de transporte descen-

²⁸ Siete de las mayores 10 empresas industriales de tabaco en China, en términos de la cantidad de cigarrillos fabricados, están localizadas en Yunnan.

²⁹ Además de la producción de tabaco, el Grupo Hongta se diversificó incorporando entre otras industrias a energía y transporte, servicios financieros y bancarios, seguros, inversiones inmobiliarias, medicamentos e industria química.

dieron significativamente, lo que facilitó la venta de productos agrícolas en Kunming por parte de pequeños productores del Norte de Yunnan. Esto llevó a que una alta proporción de los productores de tabaco de dicha zona decidiera sustituir al tabaco por otros cultivos de más alto valor, especialmente flores, teniendo a Kunming como mercado principal. La reducción en la superficie de tabaco obligó a la empresa Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd. a buscar nuevas zonas de producción. Después de realizar varios estudios, la compañía identificó que las condiciones de clima y suelos en las zonas montañosas del Sur de Yunnan eran excepcionalmente buenas para la producción de tabaco, lo que la condujo a expandir su cultivo a esas zonas, basado en arreglos contractuales similares a los que había utilizado en el norte de la provincia.

Estrategias familiares para superar la pobreza

La principal estrategia para superar la pobreza adoptada por los hogares rurales en los Municipios visitados en el Sur de Yunnan fue la diversificación de la agricultura por la introducción de cultivos comerciales, mayormente tabaco (principalmente en las comunidades de los Municipios de Yuanjiang y Mojiang), té y caña de azúcar (especialmente en las comunidades de los Municipios de Simao y Meng Lian). La emigración estacional y el empleo asalariado fuera de la finca fueron otras dos estrategias de sobrevivencia adoptadas por los hogares, pero generalmente no sirvieron por sí solas para que pudieran superar la pobreza³⁰.

En la gran mayoría de los hogares visitados en Yunnan, la agricultura resultó la fuente de ingresos más importante. Cultivaban principalmente arroz y maíz, a lo que se agregaba la crianza de animales menores (gallinas, patos y cerdos), todo ello básicamente para el consumo familiar. Los hogares que no eran pobres producían además cultivos comerciales, en particular tabaco, té y/o caña de azúcar. Varios de los hogares entrevistados que no eran pobres contaban también con uno o dos búfalos para trabajar la tierra. Aproximadamente la mitad de los que cultivaban tabaco habían podido construir cámaras de secado simples, que utilizaban para secar las hojas luego de la cosecha.

Desde comienzos de los 90s, se instalaron en Yunnan varias empresas agroindustriales privadas y estatales vinculadas a cultivos de alto valor que firmaron contratos con pequeños productores rurales, comprando su producción y proporcionándoles asistencia técnica e insumos. Este modelo se volvió muy común en Yunnan para la producción de té, café, caña de azúcar y de tabaco, cultivo que fue promovido fuertemente por la empresa agroindustrial estatal Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd, cuyos contratos consideraban la provisión de semillas, asistencia técnica, capacitación y apoyo financiero para construir cámaras de secado de tabaco de bajo costo, mientras que los productores se comprometían a vender el tabaco a la empresa.

A su vez, gobiernos locales lograron atraer empresas a sus municipios, donde se comenzó a cultivar té, café y caña de azúcar, bajo la forma de agricultura de contrato con pequeños productores. En todos estos casos, los gobiernos locales usaron su influencia y poder sobre las comunidades rurales para organizar la producción agrícola, convenciendo a los productores rurales de introducir estos nuevos cultivos. Como consecuencia de ello, muchos productores rurales sustituyeron superficies de arroz por tabaco. Una baja proporción de los productores cultivó tabaco en rotación con trigo, un sistema de producción promovido por la Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd. a fin de evitar los efectos negativos del monocultivo.

Los actores principales que promovieron los cultivos de té y caña de azúcar fueron empresas agroindustriales privadas que se instalaron en el Sur de Yunnan a finales de los 90s. El té se produjo bajo varios modelos contractuales. Uno de ellos consistió en el cultivo en tierras de la empresa por hogares trasladados de otras zonas y empleando trabajo asalariado. Otro fue el cultivo por pequeños agricultores bajo la modalidad de contrato, con la empresa agroindustrial financiando las inversiones del pequeño agricultor en nuevas plantaciones de té a cambio del compromiso de mantener durante 80 años la superficie con té y a vender su producción a la empresa. En el Municipio de Menglian, una empresa agroindustrial privada había firmado

³⁰ ADB (2005).

contratos con hogares que tenían sus propias plantaciones de té, comprándoles la producción y proporcionándoles asistencia técnica e insumos, cuyo costo se descontaba de la cosecha. En el Municipio de Cuiyun, otra empresa agroindustrial obtuvo una concesión por un largo período para invertir en nuevas plantaciones de té, firmando contratos con hogares para el manejo de pequeñas superficies. En este caso, los hogares no precisaban contar con áreas propias, trabajando en terrenos de la empresa y recibiendo una “tasa de gestión” equivalente a CNY 450 o USD 55 por hectárea por mes durante los primeros dos años (durante los cuales no hay producción) y de entre CNY 1 y 2 (USD 0.12-0.24) por kilogramo de hojas de té durante el proceso de producción.

Mientras tanto, el cultivo de caña de azúcar en Menglian fue de cierta forma diferente al de otras zonas de Yunnan, por la existencia de agricultura de contrato. En este caso, la empresa agroindustrial buscó reducir los costos de transacción vinculados a la negociación y supervisión de un alto número de contratos con productores rurales individuales. Dos personas del Municipio que poseían conexiones y disponían de capital, se convirtieron en actores de importancia central en la organización de los productores rurales para producir caña de azúcar. La empresa agroindustrial firmó un contrato único con cada uno de estos dos intermediarios, quienes tuvieron la responsabilidad de convencer a las familias rurales de cultivar caña de azúcar, obtuvieron préstamos bancarios para proveer insumos a los productores, compraron la producción obtenida en la cosecha y la enviaron a la planta industrial de la empresa. Ésta pagó al intermediario una vez que recibió la caña en su planta industrial, encargándose éste del pago a cada productor, muchos de los cuales dependían de estos intermediarios para obtener crédito.

Los cultivos de tabaco y té fueron acompañados generalmente por la intensificación de la producción y una mayor productividad. Tanto los productores con experiencia en tabaco como los que se incorporaron más tarde debieron adoptar continuamente nuevas tecnologías, las que implicaron: a) la intensificación del uso de la tierra (mayor cantidad de trabajo e insumos por unidad de tierra); b) un mejor empleo de fertilizantes y pesticidas; y c) el uso de una nueva variedad de tabaco, situación que se dio en algunas comunidades más que en otras. Las mejoras en las técnicas de aplicación de los pesticidas resultaron de esfuerzos de la empresa Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd. tendientes a incrementar la productividad y calidad. Para este propósito, la empresa proporcionó insumos cuyos costos fueron deducidos del pago a los productores por la cosecha de tabaco.

La emigración a otras provincias fue un fenómeno raro en las comunidades visitadas en Yunnan. Como consecuencia, la gran mayoría de los hogares rurales no contaba con ingresos provenientes de remesas. Esto fue resultado de los bajos niveles de educación y las barreras idiomáticas. En efecto, la gran mayoría de los entrevistados mostraron cierto temor a emigrar a otras provincias por no conocer a nadie, y manifestaron conocer historias de personas que no habían recibido los salarios por parte de sus empleadores. La emigración sólo resultó un fenómeno más común en comunidades cercanas a la frontera con Myanmar, lo cual fue consecuencia de esfuerzos del gobierno municipal de Menliang, el cual estableció un programa de colaboración con los gobiernos de Shanghai y Guangdong que vinculó a los emigrantes de Menliang con empresas de estas ciudades³¹.

La emigración estacional fue un fenómeno más frecuente entre los hogares rurales entrevistados, siendo usual que un miembro trabajara durante la época del año de menor requerimiento en la finca (octubre-enero) en actividades agrícolas en Municipios cercanos, recibiendo pagos diarios de entre CNY 10 y 25 (entre USD 1.2 y USD 3). No obstante, estos empleos fueron generalmente inestables, por lo que la mayoría de los entrevistados manifestó que no lograba ahorrar lo suficiente para enviar dinero a la familia. Por lo tanto, el empleo temporal parece haber servido más para mantener a los propios trabajadores y aliviar la carga del resto de la familia, que para brindar un ingreso significativo a los hogares.

³¹ ADB (2005).

Finalmente, el trabajo asalariado en la producción de té resultó importante para muchos hogares rurales. En una de las comunidades visitadas, una empresa agroindustrial que poseía una propiedad de 667 hectáreas de té había asignado a cada familia la responsabilidad de manejar una superficie de alrededor de 0.15-0.20 hectáreas. Estas familias vivían en una pequeña comunidad dentro de la plantación, y algunas de ellas habían trabajado incluso durante más de 15 años, mientras que otras provenían de zonas montañosas muy pobres y habían sido relocalizadas más recientemente por el gobierno central, recibiendo materiales para construir sus viviendas, algunos alimentos durante los primeros meses luego de la relocalización, y una pequeña superficie de tierra para cultivos de subsistencia (generalmente maíz para la alimentación de cerdos y aves). En los cultivos de té, los hogares se encargaron de todas las tareas productivas, como fertilización, control de plagas y enfermedades y cosecha, recibiendo mensualmente CNY 30 (USD 3.7) durante todo el año, a lo que se agregó un pago de CNY 13 o USD 1.6 por kilogramo de hojas jóvenes de té y CNY 1 o USD 0.12 por igual cantidad de hojas mayores. A pesar de que estos valores pueden considerarse bajos, aseguraron a las familias involucradas ingresos significativamente mayores (alrededor de CNY 1,500 o USD 405 anuales) que cuando se dedicaban a la producción de té.

Vulnerabilidad

Al igual que en Sichuan, las entrevistas realizadas a hogares rurales en Yunnan permitieron verificar que la enfermedad de miembros de la familia resultó la causa más importante de vulnerabilidad, especialmente cuando afectó a personas de edad avanzada que requirieron medicamentos durante un tiempo prolongado. Además de aumentar los ingresos familiares, la introducción de cultivos de alto valor hizo posible reducir la vulnerabilidad porque permitió generar algunos ahorros. No obstante, la situación fue menos favorable que en Sichuan, siendo muy raros los casos de hogares con cuentas de ahorro en las Cooperativas Rurales de Crédito, y más frecuente el ahorro en forma de animales que pudieran ser vendidos en caso de emergencias.

Tal como en el caso de Sichuan, el gobierno central de China comenzó a implementar programas piloto con el objeto de mejorar el acceso de los hogares pobres a servicios de salud: el Programa Cooperativo Rural de Salud -un programa de seguro- y el Programa de Salvación, que proporcionó subsidios a hogares en pobreza extrema para cubrir gastos importantes en salud y medicamentos. Sin embargo, los hogares rurales entrevistados no conocían estos programas, dado que no cubrían los Municipios del estudio.

Factores clave en la reducción de la pobreza

Los factores más importantes que influyeron en el tipo de estrategias para superar la pobreza adoptadas por los hogares rurales y su capacidad para implementarlas fueron los siguientes:

- a) La instalación de empresas agroindustriales en la región que promovieron la producción de cultivos de alto valor a través de contratos con pequeños agricultores. Esto creó nuevas oportunidades para familias dedicadas básicamente a cultivos de subsistencia, las cuales pudieron diversificar su producción y obtener mayores ingresos. Los contratos incluyeron no sólo el compromiso de las empresas de comprar la producción de los pequeños agricultores, sino también la provisión de capacitación, asistencia técnica, crédito en forma de insumos a ser pagados al momento de la cosecha y, en el caso de tabaco, la construcción de cámaras de secado. Las empresas agroindustriales fueron clave porque los pequeños productores rurales tuvieron mejor acceso a tecnología, a recursos financieros y a mercados, que el que habrían conseguido en forma individual. En algunos casos, los precios pagados a los pequeños productores rurales fueron muy bajos (por ejemplo en té), o las tasas cobradas por crédito fueron muy altas (como sucedió con la caña de azúcar). Esta situación es similar a lo que críticos de la agricultura de contrato han encontrado en otros países, donde las agroindustrias pagan bajos precios a los pequeños productores por sus cosechas, principalmente debido a su limitado acceso a información y su insuficiente capacidad de

negociación³². Sin embargo, la casi totalidad de los hogares visitados en Yunnan que producían cultivos de alto valor afirmaron que se encontraban mejor que antes de dedicarse a ellos. Adicionalmente, la experiencia comparada muestra que algunos de los problemas de la agricultura de contrato pueden resolverse a través de la creación de organizaciones de productores que faciliten y fortalezcan su capacidad de negociación.

- b) Políticas de los gobiernos locales para atraer empresas agroindustriales. Municipios del Sur de Yunnan tuvieron un papel activo en promover nuevos negocios. En los últimos años, el gobierno central de China ha impulsado fuertemente a los gobiernos locales para que incentiven inversiones nacionales y extranjeras. Como resultado de ello, varios gobiernos locales del Sur de Yunnan crearon oficinas de negocios y proporcionaron beneficios a inversionistas, incluyendo especialmente rebajas o exenciones impositivas y concesiones para el uso de tierras públicas. En comunidades visitadas en Yunnan, los gobiernos locales se habían concentrado en atraer inversiones de empresas agrícolas y agroindustriales porque reconocieron que las características de sus Municipios hacían difícil la instalación de industrias manufactureras, y que al mismo tiempo poseían recursos naturales de alto potencial para la agricultura. Parte de los esfuerzos se centraron en inversiones para mejorar o construir caminos conectando comunidades con pueblos y ciudades pequeñas y medianas. Técnicos de la empresa Yuxi Hongta Tobacco Group Ltd. argumentaron que la disponibilidad de buenos caminos era uno de los principales factores que tomaban en cuenta al decidir si incorporar o no a una determinada comunidad a la producción de tabaco.

Adicionalmente, los gobiernos locales proporcionaron concesiones de uso de tierras públicas por largos períodos de tiempo a empresas agrícolas para producir cultivos comerciales. Asimismo, los gobiernos locales establecieron relaciones de colaboración con empresas agrícolas y agroindustriales de tabaco, té y caña de azúcar que se instalaron en sus municipios, convenciendo a los productores pequeños para que introdujeran estos cultivos. Para ello, se valieron de líderes comunitarios como ejemplo -dado que generalmente ellos fueron los primeros en cultivarlos- de manera de generar confianza entre los demás productores. Además, a estos líderes se les dio capacitación para participar en el sistema de asistencia técnica destinada a los pequeños productores.

- c) Acuerdos de colaboración entre gobiernos locales de Yunnan y los de ciudades y provincias industrializadas para capacitar a potenciales emigrantes. Tal como se mencionó, el Plan 8-7 aprobado en 1994 asignó a ciudades más desarrolladas la responsabilidad de ayudar provincias y municipios pobres. Esto llevó a que se establecieran relaciones de colaboración entre estos dos tipos de gobiernos. En el caso del Sur de Yunnan, el municipio de Menliang acordó con los gobiernos de Guangdong y Shanghai un programa para ayudar a población con voluntad de emigrar a esos destinos. El programa estipuló que el gobierno de Menliang contribuiría con los costos de transporte de los emigrantes, mientras que los de Guangdong y Shanghai los apoyaría en la búsqueda de empleo a través de oficinas especializadas que establecieron contactos con empresas específicas. Además, los gobiernos de Guangdong y Shanghai proporcionaron recursos para organizar capacitaciones en Menliang para que los futuros emigrantes contaran con mayores conocimientos y habilidades, lo que les facilitaría encontrar trabajo y mayores salarios. Durante el primer año, el empleo de los participantes del programa fue considerado una pasantía, por la cual recibieron un salario menor pero ganaron experiencia.

³² Existe una amplia literatura sobre agricultura de contrato que ofrece diferentes puntos de vista sobre sus efectos potenciales sobre los ingresos de pequeños productores rurales. Varios autores han tenido una visión muy crítica, interpretando a la agricultura de contrato como una relación de explotación en el marco de la teoría de la dependencia. Por ejemplo, Lappe y Collins (1977) y Watts (1994) lo consideran como un sistema de autoexplotación de la mano de obra familiar, con frecuencia caracterizado por la manipulación de contratos por parte de las empresas. Little y Watts (1994) argumentan que los problemas que surgen de las relaciones desiguales de poder y de las fluctuaciones de los mercados tienden a volver a la agricultura de contrato insostenible en el largo plazo. Al contrario, otros analistas tales como Glover (1983 y 1987), Glover y Ghee (1992) y Glover y Kusterer (1990) consideran que la agricultura de contrato ha llevado con frecuencia a mejoras significativas en los estándares de vida de los pequeños agricultores involucrados.

D. Provincia de Terengganu (Malasia)

Ubicada en el Noreste de la región peninsular de Malasia, la provincia de Terengganu es una de las más pobres del país. En 1990, tenía el mayor índice de pobreza de la península malaya, con un 36.2% de los hogares por debajo de la línea nacional de pobreza³³. Su economía se basaba en la agricultura, en especial en la producción de arroz de pequeños agricultores y en la ganadería. En los años 70s, fueron descubiertas grandes reservas de gas y petróleo en la costa de la provincia, convirtiéndose esta industria en la actividad económica más importante. Actualmente, Terengganu posee alrededor del 65% de las reservas de petróleo crudo de Malasia y 36% de las de gas. Como resultado del desarrollo que trajo consigo el gas y petróleo, el PBI de la provincia creció rápidamente y el peso relativo de la industria aumentó, alcanzando a 19.6% en 2002. Al mismo tiempo, la gravitación relativa de la agricultura cayó a menos del 5%. Sin embargo, la agricultura, la ganadería, la pesca y el sector forestal aún ocupaban a más de 92.000 trabajadores, lo que representaba el 27% de la fuerza de trabajo de la provincia. Los principales cultivos eran la palma aceitera, el caucho y arroz. Estadísticas de la Unidad Estatal de Planificación Económica de Terengganu muestran que el número de hogares por debajo de la línea de pobreza disminuyó de 17% en 1995 a 1% en 1999. El porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema (con ingresos menores a la mitad de la línea de pobreza) se redujo de 5.4% en 1995 a 3.3% en 1999.

Activos disponibles

Terengganu se caracteriza por una baja densidad de población y por tener un clima y recursos naturales con gran potencial para la producción de caucho y palma aceitera, contando además con una topografía plana y suelos con gran capacidad de retención de agua, lo que hace posible la producción de arroz. Hasta los años 70s, grandes áreas de tierras públicas en la provincia estaban cubiertas por bosques naturales. El gobierno federal decidió promover el uso de estas tierras públicas como parte de su modelo de “desarrollo con equidad”, convirtiéndolas en plantaciones de palma aceitera y caucho y estableciendo en ellas a hogares pobres.

Al igual que en el resto de Malasia, las tierras de Terengganu están ocupadas por grandes haciendas de propiedad estatal y por pequeños agricultores. La gran mayoría posee una superficie media menor a 2 hectáreas, distinguiéndose dos tipos: uno, constituido por pequeños agricultores independientes, no organizados, que representan unos dos tercios de los productores de caucho y la totalidad de los productores de otros cultivos con excepción de la palma aceitera. La segunda categoría incluye a hogares que recibieron tierra y vivienda a través de programas de colonización implementados por instituciones gubernamentales en los años 70s, los cuales representan alrededor de un tercio de los productores de caucho y casi la totalidad de los de palma aceitera. Adicionalmente, pueden encontrarse hogares sin tierra que la arriendan para cultivar arroz, y otros cuyos miembros (especialmente el jefe de familia) trabajan en agroindustrias de propiedad estatal dedicadas a la palma aceitera y la madera localizadas en áreas rurales o en pueblos cercanos.

La mayor incidencia de la pobreza rural en Malasia se ha dado tradicionalmente entre los hogares sin tierra y entre pequeños agricultores no organizados. En los años 70s y 80s, el gobierno federal realizó grandes esfuerzos para reducir la pobreza rural a través del desarrollo de nuevas superficies y la creación de asentamientos en los que estableció a hogares sin tierra. Las entrevistas realizadas a hogares en asentamientos de este tipo en Terengganu mostraron que casi la totalidad no eran pobres. Por ejemplo, el ingreso medio de los hogares visitados en Ketengah Jaya obtenido mediante el cultivo de palma aceitera y otras fuentes era de RM 700 (USD 206) por mes. En la mayoría de los casos, estos ingresos eran suficientes para cubrir los gastos

³³ ADB (2001).

en alimentos (unos RM 400 o USD 118 por mes), electricidad y agua (RM 100 o USD 29.5 por mes) y otros rubros considerados esenciales. La mayoría de los hogares había podido ahorrar para mejorar sus viviendas y para adquirir bienes durables como refrigeradores, televisores, radios, videograbadores y otros artículos electrónicos. Algunos incluso compraron pequeños camiones que utilizaron para prestar servicios de transporte y obtener así una fuente adicional de ingresos.

Las entrevistas realizadas a hogares rurales mostraron la existencia de un fuerte contraste en la educación y habilidades de diferentes generaciones dentro del propio hogar. Casi la totalidad de los miembros de mayor edad fueron los beneficiarios originales de los asentamientos o habían sido empleados como trabajadores asalariados en agroindustrias de propiedad estatal dedicadas a la fabricación de aceite de palma. La gran mayoría había completado la educación primaria, siendo pocos los casos de analfabetos o de aquellos que tenían algunos años de educación secundaria. Al contrario, el nivel educativo de las generaciones más jóvenes era significativamente mayor, encontrándose entre ellos con frecuencia a maestros/as, enfermeros/as e incluso algunos que estaban realizando estudios universitarios (aunque esto era más inusual). Este fenómeno se explica a partir de políticas gubernamentales que dieron gran importancia a la educación, incluyendo inversiones en infraestructura y estableciendo la obligatoriedad de la educación secundaria. Además, se destaca que todos los hogares en Malasia poseen acceso gratuito a servicios de salud y medicamentos, siendo importantes los niveles de inversión pública en la construcción de hospitales y clínicas y en la mejora de su gestión.³⁴

Finalmente, aunque las comunidades contaban con algunas organizaciones tradicionales para resolver problemas en forma colectiva, fueron más importantes las instituciones promovidas por el sector público, especialmente los líderes comunitarios, quienes desempeñaron un papel relevante en la identificación de problemas y demandas y en la canalización de informaciones a los organismos gubernamentales. Al mismo tiempo, los hogares a nivel de las comunidades rurales confiaron en gran medida en sus redes sociales para decidir cuándo y a dónde emigrar para buscar mejores oportunidades o, en algunos casos, para enviar a sus hijos a estudiar a las ciudades. Por ejemplo, las entrevistas realizadas en comunidades rurales en Terengganu permitieron verificar que una alta proporción de los beneficiarios de asentamientos de colonización llegó allí a través de algún pariente cercano o amigo que le proporcionó información y apoyo durante las primeras semanas después de su arribo. La gran mayoría de los hogares cuyos hijos se encontraban trabajando en industrias en Kuala Lumpur (capital de Malasia) o en otras ciudades del Oeste del país afirmaron que esos hijos inicialmente permanecieron con parientes mientras buscaban empleo.

Contexto institucional, económico y de políticas

Las transformaciones recientes de Terengganu han sido fuertemente influenciadas por el contexto histórico, político y económico de Malasia en general. En efecto, las características de Malasia en la actualidad tienen su origen en el período colonial, durante el cual gran parte de la economía era controlada por capitales británicos invertidos en plantaciones de caucho, en madera y en la minería, producción orientada mayormente hacia la exportación. La mayoría de los trabajadores en las plantaciones fueron traídos de China e India, por lo cual Malasia se convirtió en una sociedad multirracial y multiétnica, con más de la mitad de la población de origen malayo, 37% chino y 12% indio al momento de la independencia en 1957. Parte importante de la población malaya e indígena vivía en áreas rurales, se dedicaba a la agricultura y la pesca con fines de subsistencia, siendo los grupos étnicos más pobres. La población de origen chino se concentraba en las zonas urbanas y era propietaria de la mayoría de los negocios, por lo que tenía ingresos muy superiores. Finalmente, la población de origen indio se concentraba igualmente en las ciudades, dedicándose a pequeños negocios y a trabajar como asalariados en empleos que requerían bajos niveles de capacitación.

³⁴ ADB (2005).

En 1969, un importante conflicto étnico tuvo lugar a raíz de una campaña para elecciones nacionales basada en cuestiones raciales. Grandes disturbios tuvieron lugar en Kuala Lumpur, lo que llevó al gobierno a declarar el estado de emergencia nacional y suspender el Parlamento hasta 1971. Estos problemas tuvieron gran efecto sobre las políticas implementadas en las siguientes tres décadas. Una de las más importantes fue la llamada ‘Nueva Política Económica’, donde la unidad social se transformó en el objetivo central de las políticas nacionales de desarrollo, ocupando también un lugar clave la eliminación de la pobreza y la reducción de las desigualdades entre grupos raciales. Este contexto político le dio prioridad a políticas y programas de reducción de la pobreza y de mejoramiento de la distribución del ingreso, incluyendo acceso gratuito a servicios de salud, educación, agua potable y electricidad, entre otros. Otros programas distribuyeron tierras públicas entre familias pobres que carecían de ella y proporcionaron crédito subsidiado y de largo plazo para inversiones, asistencia técnica gratuita e insumos subsidiados o gratuitos. Políticas de precios fueron también implementadas para controlar las variaciones respecto al arroz y a otros alimentos de primera necesidad. Todo ello llevó a precios estables para productores rurales (especialmente en arroz) y para consumidores, reduciendo drásticamente los efectos potenciales negativos de las variaciones de precios. Finalmente, fueron implementadas también políticas para reducir desigualdades de ingreso entre la población denominada *Bumiputera* (de origen malayo) y la de otros orígenes, principalmente a través del empleo en el sector público, la promoción de mayores porcentajes de propiedad de negocios en manos de la población *Bumiputera*, y un mayor acceso a educación y capacitación a través de becas.

Por otra parte, Malasia ha estado gobernada desde los años 70s por una coalición política caracterizada por un fuerte liderazgo que le dio continuidad a las políticas públicas. Estas fueron aplicadas a través de planes nacionales que asignaron un papel activo y directo al sector público en la economía y en actividades económicas específicas. Las políticas macroeconómicas dieron prioridad a la promoción de un ambiente estable para las inversiones y a la atracción de inversiones extranjeras en actividades seleccionadas. Asimismo, se realizaron fuertes inversiones en infraestructura (autopistas, energía eléctrica, telecomunicaciones), se crearon zonas francas y se otorgaron exenciones impositivas para promover la inversión privada. Como resultado de estas políticas y acciones, Malasia experimentó un rápido crecimiento económico de 6.7% anual durante el período 1971-1990 y de 7.0% durante 1991-2000. La industria manufacturera fue el sector líder en este crecimiento, lo que provocó grandes cambios en el mercado de trabajo, el cual pasó de estar caracterizado por altas tasas de desempleo a empleo pleno y más recientemente a una situación de escasez de mano de obra, especialmente en el occidente del país³⁵.

Durante los años 70s y 80s, la agricultura desempeñó un importante papel en la reducción de la pobreza. Como ésta se concentraba en las zonas rurales, en especial entre pequeños productores y familias sin tierra, el gobierno federal invirtió considerables recursos en la creación de asentamientos en tierras públicas, estableciendo en ellos a familias sin tierra y cultivando extensas áreas con plantaciones de palma aceitera y caucho. Cada familia recibió una vivienda simple en centros poblados creados por el gobierno federal y contó con una superficie de plantaciones de palma aceitera y/o caucho, recibiendo asistencia técnica de agencias gubernamentales.

Desde inicios de los 90s, el rápido crecimiento económico se convirtió en un factor de gran relevancia en la reducción de la pobreza. En primer lugar, la industria manufacturera creó oportunidades de empleo tanto para la población urbana como rural, y la escasez de mano de obra favoreció un lento incremento en los salarios. La industria se localizó principalmente en la parte occidental de la península, atrayendo a trabajadores que emigraron desde diversas provincias, entre ellas Terengganu. En segundo lugar, el crecimiento económico generó para el gobierno recursos que fueron necesarios para implementar una variedad de programas dirigidos a reducir la pobreza. Como resultado, la incidencia de la pobreza disminuyó en forma

³⁵ Entre otros, Khan (2002) y Malaysia Economic Planning Unit (2004).

drástica. En Terengganu, la proporción de hogares en situación de pobreza cayó de 53.1% en 1980 a 10.7% en 2002. En Malasia en su conjunto, la incidencia de la pobreza se había reducido a un 4.7% en 2004³⁶.

Adicionalmente, el gobierno federal implementó otras políticas que jugaron un papel crucial en la reducción de la pobreza, incluyendo las siguientes: a) inversiones públicas en educación, las cuales permitieron que la mayoría de la población (en especial las generaciones más jóvenes) mejorara su nivel educativo/capital humano, condición fundamental para obtener empleos con mejores salarios; b) acceso universal a servicios de salud gratuitos o altamente subsidiados, lo cual redujo los riesgos de incurrir en grandes gastos derivados de problemas de salud; c) políticas de estabilización de precios agrícolas, las que redujeron los shocks experimentados por productores dedicados al arroz y por consumidores de bajos ingresos; d) programas que se propusieron cambiar la distribución de activos, promoviendo una mayor participación de la población de origen malayo (*Bumiputera*) en el empleo en el sector público, la propiedad de los negocios y el contingente de profesionales; y e) una filosofía de crecimiento con equidad, lo cual llevó a estabilidad social, condición fundamental para atraer inversión extranjera directa y crear empleos en el sector privado.

Además de las políticas nacionales, los aspectos más importantes del contexto en Terengganu fueron los siguientes: a) el crecimiento de la industria de petróleo y gas, lo cual atrajo a mano de obra de las zonas rurales para trabajar en esas industrias y en la construcción relacionada a ellas; y b) la implementación de programas de colonización por agencias del gobierno federal y empresas públicas basados en plantaciones de palma aceitera y caucho, junto a la construcción y operación de industrias de producción de aceite de palma, y la construcción de pequeños centros poblados. La mayoría de estos programas fueron dirigidos específicamente a pequeños agricultores. Las agencias gubernamentales más importantes en la implementación de estas acciones fueron la Autoridad Federal de Colonización (FELDA), la Autoridad Federal de Consolidación y Recuperación de Tierras (FELCRA) y la Autoridad para el Desarrollo de la Industria del Caucho para Pequeños Agricultores (RISDA). FELDA y FELCRA crearon asentamientos en tierras públicas que se dedicaron a palma aceitera y caucho respectivamente, mientras que RISDA se concentró en el caucho. Todas ellas proporcionaron tierra y vivienda a hogares sin tierra, además de crédito de largo plazo para plantío y replantío, insumos y asistencia técnica, firmando contratos con los pequeños productores para la compra de la producción. Además de estos asentamientos, las agencias del gobierno federal construyeron centros poblados para alojar a los trabajadores asalariados. En el caso de Terengganu, una agencia del gobierno federal llamada KETENGAH también desarrolló centros poblados para proporcionar vivienda y servicios a los trabajadores en agroindustrias y gerentes y técnicos en las plantaciones.

Estrategias familiares para superar la pobreza

Las estrategias de superación de la pobreza más importantes de los hogares rurales identificadas en Terengganu fueron: a) intensificación y diversificación de la producción agrícola; b) empleo asalariado en actividades no agrícolas en zonas rurales; y c) emigración a zonas urbanas para trabajar en industria y servicios.

La intensificación y la diversificación de la agricultura fueron las estrategias principales de los hogares rurales durante los 70s y 80s, período en el cual la agricultura aún era importante en la economía de Malasia y el gobierno federal invertía recursos sustanciales en programas y proyectos de desarrollo rural. Estos programas buscaron aumentar los ingresos de la fuerza de trabajo rural a través del aumento de la productividad y la modernización de la producción tradicional. Los principales esfuerzos del gobierno federal fueron de dos tipos: a) programas de desarrollo rural que se centraron en el desarrollo de infraestructura de

³⁶ La pobreza en Malasia se mide a partir de un Índice de Línea de Pobreza basado en los requerimientos mínimos de un hogar en alimentación, vestuario, vivienda, combustible, transporte, comunicaciones y energía eléctrica, entre otros. Debido a que el costo de vida es diferente en la península malaya, Sabah y Sarawak, se han definido diferentes Índices de Línea de Pobreza para cada una de ellas. Sin embargo, no se diferencia entre Índices de Línea de Pobreza urbanos y rurales. Además, se define la extrema pobreza como la condición en que el ingreso mensual medio es menor que la mitad de la línea de pobreza. La Unidad de Planificación Económica revisa periódicamente el Índice de Línea de Pobreza en base a información recogida de encuestas de hogares o datos de inflación.

riego y drenaje, facilitaron el acceso al crédito y asistencia técnica, construyeron infraestructura de comercialización (mercados rurales) y promovieron cultivos frutales; y b) creación de asentamientos para hogares sin tierra y pequeños agricultores implementados principalmente por FELDA, FELCRA, agencias de desarrollo regional y agencias de los gobiernos provinciales. Casi la totalidad de los hogares entrevistados que fueron pobres y lograron superar la pobreza en los 70s y 80s lo hicieron como beneficiarios de asentamientos en los cuales cultivaron palma aceitera o caucho, o a través del acceso a riego u otras mejoras sustanciales en sus condiciones de producción agrícolas.

Además de la producción agrícola, una baja proporción de los hogares rurales (entre 5% y 10%) en zonas con plantaciones de palma aceitera y caucho había logrado superar la pobreza a través del empleo asalariado en agroindustrias estatales. Asimismo, algunos agricultores dedicados a la palma aceitera o al caucho en asentamientos trabajaban parte del tiempo en la construcción, constituyéndose el empleo asalariado en parte del esfuerzo de diversificación de fuentes de ingreso de los hogares.

Finalmente, desde comienzos de los 90s la emigración pasó a ser la estrategia más importante para superar la pobreza. En efecto, la gran mayoría de los hogares rurales de todo tipo entrevistados en Terengganu -pequeños agricultores en asentamientos y fuera de éstos dedicados al cultivo de arroz, entre otros- tuvieron a las remesas como su mayor fuente de ingresos³⁷. Incluso en aquellos hogares que habían superado la pobreza hacía tiempo, los miembros más jóvenes de la familia habían emigrado a ciudades en la península de Malasia para trabajar en la industria o servicios. Esto fue resultado de un contexto de crecimiento económico e industrial que creó oportunidades a los potenciales emigrantes, y también debido a la falta de tierras disponibles para su redistribución. Preguntados por qué habían emigrado si la tierra era suficiente para cubrir las necesidades básicas de la familia a partir de la agricultura, la gran mayoría de los hogares entrevistados respondió que la tierra era suficiente pero no para mantener a los hijos luego que éstos formaran sus propias familias, por lo que debieron buscar oportunidades en otras actividades.

También debido a que la mayoría de los miembros jóvenes de los hogares había recibido mayor educación que sus padres (algunos de éstos eran incluso analfabetos), tenían mayores expectativas de obtener un empleo que les asegurara un mejor ingreso y condiciones de trabajo que en la agricultura. En efecto, la gran mayoría de los hogares dio una gran importancia a la educación de sus hijos, invirtiendo fuertemente en ello e incluso enviándolos a estudiar en escuelas técnicas y ocasionalmente a universidades en las principales ciudades del país. Al igual que en el caso de Sichuan (China), una alta proporción de los hogares tenía miembros o amigos que habían emigrado, por lo que contaban con conexiones en ciudades y buena información sobre los mercados de trabajo, oportunidades laborales y costo de vida en las ciudades, todo lo cual facilitaba la decisión de emigrar. También hacía más fácil enviar a jóvenes de las familias a estudiar. Una importante proporción de los emigrantes (aunque significativamente menor que en Sichuan) enviaba remesas a sus familias.

Vulnerabilidad

Al igual que en Sichuan y Yunnan, la principal causa de vulnerabilidad de los hogares rurales en Terengganu tuvo relación con problemas de salud de alguno de sus miembros, especialmente cuando los hogares estaban compuestos por personas de edad avanzada. No obstante, la vulnerabilidad fue significativamente menor que en las dos provincias chinas porque el gobierno central en Malasia invirtió fuertemente en infraestructura (hospitales y clínicas) y en mejoramiento de la gestión, además de proveer acceso a servicios de salud y medicamentos gratuitos a todos los hogares. Las autoridades gubernamentales entrevistadas reconocieron que estaba resultando cada vez más difícil sostener estas políticas debido a su alto costo, pero al momento de realizarse el estudio éstas aun cumplían un papel fundamental en la reducción de la vulnerabilidad de los hogares más pobres.

³⁷ ADB (2005).

Factores clave en la reducción de la pobreza

Los factores más importantes que influyeron en el tipo de estrategias adoptadas por los hogares rurales para superar la pobreza y en su capacidad para seleccionarlas e implementarlas fueron los siguientes:

- a) Los programas de desarrollo rural implementados por el gobierno federal durante los años 70s y 80s, los que proporcionaron oportunidades a pequeños agricultores para que modernizaran su producción (especialmente a través de mejoramientos en infraestructura de riego) y a familias sin tierra para que la obtuvieran en asentamientos centrados en la producción de palma aceitera y caucho, así como servicios de capacitación y asistencia técnica. Además, familias sin tierra accedieron a empleo asalariado en agroindustrias de aceite de palma y caucho ubicados en los propios asentamientos o en zonas vecinas. Estos programas fueron clave para hogares que lograron superar la pobreza entre comienzos de los 70s y finales de los 80s.
- b) El contexto de crecimiento económico e industrialización resultó fundamental en la superación de la pobreza de hogares rurales, en particular desde finales de los 80s, al crear oportunidades laborales en industrias y servicios en las zonas urbanas que fueron aprovechadas principalmente por los miembros más jóvenes de los hogares rurales para los que no resultaba posible lograr un nivel de vida aceptable una vez que formaran sus propias familias, dada la limitada disponibilidad de tierras. La gran mayoría de los hogares entrevistados contaba con familiares o amistades en ciudades, lo que se explica por la intensa migración rural-urbana que había ocurrido desde finales de los 80s. Estas conexiones facilitaban sustancialmente la emigración de otros miembros de la familia, así como la posibilidad de que los jóvenes estudiaran en las ciudades en escuelas técnicas e incluso en universidades.

E. Corredor Puno-Cusco (Perú)

El Corredor Puno-Cusco comprende 14 provincias en la región andina del Perú, localizadas en torno a una carretera de 344 kilómetros que une las ciudades de Puno y Cusco, capitales de los respectivos departamentos. Siendo parte de la región andina, el Corredor Puno-Cusco se caracteriza por una geografía montañosa, con alturas que varían entre 2.900 y 4.500 metros sobre el nivel del mar. La gran mayoría de la población es indígena (Quechua y Aymara).

El Corredor Puno-Cusco experimentó grandes cambios desde comienzos de los 90s. En aquel momento, alrededor del 90% de la población rural (unos 600.000 habitantes) vivía en condiciones de pobreza, siendo muy elevados la tasa de mortalidad infantil (cerca de 186/1000) y los niveles de analfabetismo (54% de las mujeres y 22% de los hombres en el departamento de Cusco y 42% de las mujeres y el 15% de los hombres en el departamento de Puno). En 2001, en el primero se registraba un 72.7% de hogares pobres, cifra que en 2004 disminuyó a 59.2%. En Puno, en cambio, durante el mismo período pasó de 79% de los hogares a 77%. En Cusco, entre 2001 y 2004 el porcentaje de hogares viviendo en condiciones de extrema pobreza disminuyó significativamente de 50.2% a un 25.9%, mientras que en Puno la reducción fue menor, pasando del 50.7% al 49.8%³⁸. El PBI de Cusco creció de USD 1.3 millones en 2001 a USD 1.8 millones en 2004, aumentando el PBI per cápita un 33%. En Puno, el PBI pasó de USD 897,000 en 2001 a USD 1.2 millones en 2004, aumentando el PBI per cápita un 35%.

Activos disponibles

El Corredor Puno-Cusco es muy diverso en relación a las condiciones locales. Las zonas altas ubicadas entre 3.000 y 4.500 metros se caracterizan por bajas temperaturas y suelos pobres, mientras que los valles de menor altitud poseen un clima más templado y suelos de mejor calidad, lo que genera buenas condiciones

³⁸ Las informaciones sobre los niveles de pobreza provienen de las Encuestas Nacionales de Hogares que se realizan anualmente en el Perú.

para la agricultura. La pobreza ha estado fuertemente relacionada con la disponibilidad de superficies muy pequeñas de tierra por familia, la baja productividad de las actividades agrícolas (centradas tradicionalmente en granos básicos y la cría de animales menores) y las dificultades de los pequeños agricultores para acceder a asistencia técnica y mercados —en parte debido a los caminos malos o inexistentes y a la infraestructura de mercados muy limitada.

Las poblaciones nativas del territorio se caracterizan por su iniciativa y voluntad de trabajo, destacándose en particular los aymaras por sus habilidades para la comercialización. Adicionalmente, las comunidades se caracterizan en general por una capacidad organizativa y de acción colectiva significativas para enfrentar problemas que los afectan.

Finalmente, una de las características que influyó en la evolución reciente del Corredor Puno-Cusco ha sido la creciente importancia del turismo, siendo muy alto el flujo de extranjeros que visitan el territorio atraídos por sitios de valor histórico y cultural localizados principalmente en la ciudad de Cusco y sus alrededores. El turismo ha llevado a un incremento significativo de la demanda por artesanías y otros productos locales. Al mismo tiempo, cambios en las preferencias de los turistas han generado una demanda creciente por servicios que los acercan a las culturas originarias. Varias comunidades y grupos en zonas rurales del Corredor Puno-Cusco aprovecharon estas tendencias, aumentando la producción y mejorando la calidad de las artesanías con nuevos diseños, así como a través de la provisión de nuevos servicios entre los que se destacan actividades como guías en sitios históricos y la recepción de turistas en sus comunidades, incluso brindando hospedaje y alimentación en casas de familias.

Contexto institucional, económico y de políticas

Las transformaciones recientes ocurridas en el Corredor Puno-Cusco estuvieron fuertemente relacionadas con cambios que tuvieron lugar en el Perú desde comienzos de los 90s. Durante los años 80s, el contexto económico, político y social del país había sufrido un fuerte deterioro, lo que se manifestó entre otros problemas en hiperinflación, aumento de la pobreza y de la violencia que costó la vida a más de 25.000 personas y ocasionó daños materiales estimados en USD 22.000 millones. En 1990, con el país al borde del colapso económico y social, un nuevo gobierno puso en marcha un drástico programa de estabilización y reformas estructurales, eliminando los controles de precios, congelando los salarios de los empleados públicos, reduciendo los gastos sociales, implementando una reforma impositiva y privatizando empresas públicas en varias actividades económicas, entre ellos la refinación de petróleo y la generación de energía eléctrica.

El gobierno también implementó importantes reformas en el sector agropecuario, reduciendo el tamaño del Ministerio de Agricultura y dándole un rol normativo y regulatorio. Empresas públicas a cargo de la comercialización del arroz y de insumos fueron cerradas, se eliminaron controles de precios de productos agropecuarios, se suspendieron también los servicios públicos de asistencia técnica a los productores rurales y se transfirieron al sector privado los centros de investigación dedicados a la agricultura comercial. Adicionalmente, con el fin de promover la inversión y la modernización de la agricultura, el gobierno promulgó una serie de leyes regulatorias acerca del uso de la tierra, aumentando los límites existentes en la superficie máxima de las propiedades de tierra que habían sido impuestos por la reforma agraria de finales de los 60s y permitiendo la compra y venta de tierras. Finalmente, el Banco Agrario —institución financiera estatal que actuaba como banco de desarrollo en el sector agropecuario— fue cerrado en 1992 y el crédito agrícola fue fuertemente restringido como resultado de las políticas de estabilización.

En parte como resultado de estas políticas, la economía peruana durante los años 90s mostró altas tasas de crecimiento. Entre 1991 y 2005, el PBI creció a una tasa media anual de 3.9%. Adicionalmente, el gobierno tuvo éxito en su combate contra el terrorismo, lo que incidió favorablemente en las zonas rurales en términos de mayor seguridad y aumento de inversiones públicas en infraestructura —especialmente caminos y electrificación— durante los 90s y 2000s. También se realizaron fuertes inversiones en telecomunicacio-

nes, lo que mejoró en gran forma el acceso de la población a la telefonía celular, así como la disponibilidad de servicios de internet de relativamente bajo costo.

Durante los 90s, el gobierno del Perú también implementó varios programas y proyectos en el Corredor Puno-Cusco que tuvieron como objetivo reducir la pobreza. A comienzos de los 90s, fue creado el Fondo Nacional de Desarrollo Social (FONCODES), el que tuvo a su cargo la gestión de un fondo de inversión social que funcionó (al menos en sus inicios) como un mecanismo compensatorio de los efectos negativos de los programas de estabilización y ajuste estructural. El programa proporcionó recursos no reembolsables a grupos comunitarios para implementar pequeños proyectos de infraestructura³⁹.

A la vez, el gobierno implementó proyectos que se centraron en proveer acceso a los hogares pobres de servicios de asistencia técnica y financieros. El más importante de ellos fue el Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, implementado por FONCODES desde finales del año 2000 con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)⁴⁰. El proyecto actuó básicamente transfiriendo recursos a grupos de beneficiarios y comunidades para ayudarlos a implementar proyectos productivos, no financiando inversiones sino parte de los costos de asistencia técnica y capacitación necesarios para hacerlos viables. Asimismo, el proyecto dio incentivos a grupos de mujeres rurales pobres para que ahorraran en cuentas individuales en instituciones financieras formales ubicadas en el territorio, proporcionó fondos no reembolsables para cubrir parte de los costos de infraestructura de comercialización a nivel de comunidades, y apoyó a pequeños agricultores para que mejoraran la comercialización a través del registro de sus productos, información y contactos con compradores.

Finalmente, el período que siguió a los 90s se caracterizó por políticas de descentralización que dieron mayor poder y recursos a los gobiernos locales. A pesar de que estas políticas son bastante recientes, comenzaron a mostrar resultados rápidamente en muchos Municipios del Corredor Puno-Cusco, en particular en la participación de la población local en las decisiones y en la generación de nuevas ideas e iniciativas en las comunidades, muchas de las cuales se tradujeron en oportunidades de negocios. En efecto, el capítulo sobre descentralización de la Constitución del Perú fue modificado en 2001 y una nueva ley sentando las bases del proceso de descentralización fue aprobada en julio de 2002. En noviembre de ese año, se realizaron elecciones de autoridades regionales y municipales y se aprobó una nueva Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la cual estableció que los gobiernos regionales y municipales tendrían autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La misma ley asignó responsabilidades a los gobiernos regionales y municipales respecto a la promoción del desarrollo regional, las inversiones y algunos servicios públicos. Los gobiernos locales también recibieron volúmenes crecientes de recursos. Como consecuencia, los gobiernos locales se vieron fortalecidos significativamente y surgieron nuevas formas de participación, entre las que pueden mencionarse la preparación participativa de presupuestos municipales.

Estrategias familiares para superar la pobreza

Las principales estrategias adoptadas por los hogares rurales en el Corredor Puno-Cusco para superar la pobreza fueron la intensificación de la agricultura, la diversificación en actividades no agrícolas y la emigración estacional.

La intensificación de la agricultura resultó de cambios en las técnicas de producción, especialmente en ganadería de carne y leche y en la producción de cuyes. Los cambios en la ganadería de carne consistieron principalmente en la transformación de la producción tradicional basada en la cría por medio de pasturas naturales. En su lugar, una proporción importante de productores rurales comenzaron a realizar engorde de

³⁹ En los años 2000s, este programa también comenzó a proporcionar recursos no reembolsables para iniciativas de carácter productivo.

⁴⁰ El Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco tuvo un costo estimado en el diseño de USD 30.8 millones, de los cuales el 61% correspondería a un préstamo del FIDA, el 16% sería financiado por el gobierno del Perú y 23% serían contribuciones de los beneficiarios. La fecha prevista para el cierre del proyecto fue el 31 de diciembre de 2007.

ganado en base a ración fabricada con insumos producidos en la finca. En la ganadería lechera, los productores rurales mejoraron sus pasturas y el manejo del ganado, y ocasionalmente también su calidad genética por medio del uso de vacas de mejor calidad. En la producción de cuyes, los hogares dejaron la producción tradicional basada en la cría dentro de la cocina de sus casas con razas tradicionales de pequeño tamaño, pasando a la cría de variedades modernas de mayor tamaño y productividad en corrales especialmente acondicionados, utilizando alimentos elaborados en base a pasturas cultivadas en las fincas.

La diversificación de la producción incluyó una serie de actividades rurales no agrícolas, pero la mayor proporción de los hogares se centró en el comercio y la producción de textiles. Los hogares en varias comunidades rurales comenzaron a realizar actividades vinculadas al turismo, como ser la prestación de servicios como cargadores o guías en excursiones de turistas. Algunas comunidades iniciaron la recepción de grupos de turistas por más de un día, a los que se les proporcionó varios servicios que incluyeron el hospedaje en casas de familia, la alimentación con platos tradicionales y el ofrecimiento de danzas y canciones tradicionales.

Finalmente, el empleo estacional fue también una estrategia relevante entre los hogares pobres, con algún miembro de la familia trabajando en la minería o en la cosecha de cultivos como el café en zonas más bajas y tropicales del departamento de Cusco. La emigración estacional fue importante no solamente para generar un ingreso que ayudó a las familias a cubrir necesidades esenciales, sino también para ahorrar recursos para realizar pequeñas inversiones relacionadas con la intensificación y diversificación de la producción. Cuando los hogares tuvieron éxito con alguna de estas iniciativas, casi siempre suspendieron la emigración estacional como estrategia de sobrevivencia.

Vulnerabilidad

Las principales causas de vulnerabilidad de los hogares rurales en el Corredor Puno-Cusco fueron problemas relacionados con enfermedades de miembros del hogar, pérdidas de animales o de cultivos en razón de plagas y enfermedades o a fenómenos climáticos y variaciones de precios de productos agrícolas. Las entrevistas realizadas permitieron verificar que la gran mayoría de los hogares contaba con ahorros para enfrentar estos riesgos. Aunque muchos ahorran en forma de animales y en efectivo, un número creciente de hogares lo hacía en instituciones financieras formales. Cuanto mayor éxito habían tenido los hogares en aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida a través de la diversificación e intensificación de sus actividades, mayor era su capacidad de ahorrar y enfrentar emergencias.

Factores clave en la reducción de la pobreza

Los factores que tuvieron un papel clave en la selección e implementación de las estrategias antes mencionadas para superar la pobreza, fueron los siguientes:

- a) El contexto de crecimiento económico en el Perú, el cual promovió el aumento de las actividades económicas y la población en ciudades pequeñas y de tamaño medio en el Corredor Puno-Cusco. Entre finales de los 70s y de los 90s, la población de la ciudad de Cusco pasó de 120.000 a 360.000 habitantes, la de Puno de 40.000 a 90.000, la de Sicuani de 12.000 a 30.000, la de Ayaviri de 10.000 a 18.000 y la de Juliaca de 40.000 a 145.000. Este aumento de la población, junto a un lento crecimiento de los ingresos, llevó a una progresiva demanda por parte de estas ciudades (y también de las de mayor tamaño como Lima) por productos agrícolas producidos por hogares pobres en el Corredor Puno-Cusco, especialmente carne, lácteos y cuyes.
- b) El aumento sostenido del flujo de turistas extranjeros, su creciente interés por visitar lugares más allá de los sitios históricos tradicionales y por productos y servicios con contenido cultural. En 1997, el turismo en el Corredor Puno-Cusco ya generaba unos USD 250 millones anuales, valor que se había más que duplicado en 2006. El crecimiento del turismo creó grandes oportunidades para los hogares rurales, en especial para la comercialización de productos textiles, artesanías y la provisión de servicios turísticos.

- c) Inversiones viales y en telecomunicaciones, las que facilitaron el acceso de los productores rurales a mercados en ciudades de tamaño diverso, así como también el traslado de turistas a lugares más allá de las atracciones tradicionales. Desde mediados de los 90s, el gobierno central realizó importantes inversiones en carreteras y vías rurales, y el proceso de privatización de servicios telefónicos de finales de esos años incluyó una serie de condicionalidades y mecanismos que promovieron importantes mejoras en la telefonía rural, así como la expansión de internet en ciudades de tamaño medio y pequeñas.
- d) Proyectos que aplicaron principios de desarrollo comunitario en un contexto territorial y que proporcionaron apoyo para mejorar actividades económicas tradicionales y para comenzar nuevos negocios. En particular, el Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco tuvo un papel central por medio de la transferencia de recursos a grupos comunitarios para que contrataran asistencia técnica y capacitación necesarias para hacer posible la implementación de proyectos productivos generadores de ingresos. El acceso a estos fondos se basó en la competencia entre grupos de pequeños agricultores o entre comunidades rurales, los que debieron presentar y defender ‘planes de negocios’ en concursos públicos con amplia participación de las comunidades, los gobiernos locales y las agencias del gobierno central que trabajaban a nivel local. Hasta diciembre de 2005, más de 41.000 usuarios integrados a más de 1.600 organizaciones habían recibido un total de USD 3.32 millones del proyecto para implementar 2.100 planes de negocios, contratando a unos 3.400 proveedores de asistencia técnica y capacitación.

Estos mecanismos no sólo provocaron cambios positivos en las actividades agrícolas y no agrícolas, sino que contribuyeron también a fortalecer el capital humano y el capital social, ya que los participantes de estos proyectos debieron abrir y manejar cuentas bancarias, decidir sobre sus prioridades, seleccionar y contratar proveedores de servicios técnicos y supervisar su trabajo para controlar la calidad del mismo. Además, los concursos realizados para asignar los recursos en forma competitiva requirieron que los grupos de campesinos presentaran sus planes de negocios, cuyos méritos fueron evaluados por comités locales integrados por representantes del proyecto, de los gobiernos locales, de ONGs locales y de usuarios del proyecto, quienes en conjunto decidieron sobre cada propuesta.

Este proceso no sólo promovió una mayor transparencia, sino que contribuyó también a la formación de capital humano y capital social, ya que la presentación de las propuestas en los concursos implicó que los grupos de campesinos y comunidades rurales se prepararan y acordaran visiones sobre la evolución de sus comunidades en el mediano y largo plazo. Aprovechando el interés expresado por los turistas de visita en la región, el proyecto fomentó también el uso de las lenguas nativas, los trajes típicos y las costumbres tradicionales, así como su aplicación en proyectos productivos generadores de ingresos⁴¹.

- e) El aumento de los ahorros de los hogares no sólo como consecuencia de los mayores ingresos generados por la intensificación y diversificación de sus actividades económicas, sino también por acciones específicas del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco dirigidas a promover el ahorro de mujeres en instituciones financieras formales. Esto se logró por medio de incentivos para que abrieran y mantuvieran cuentas de ahorro que consistieron en una contribución monetaria a la cuenta al momento de la apertura y contribuciones por cada depósito adicional realizado por las mujeres durante un período de 38 meses. Estos aportes entregados por el proyecto no podían ser retirados hasta el final de este período. Hasta octubre de 2006, estos mecanismos habían promovido la apertura de cuentas de ahorro individuales por parte de más de 6.000 mujeres que nunca habían tenido contacto con una institución financiera formal, lo que resultó en aumentos en las tasas de ahorro. Además, alrededor de un 5% de ellas logró acceder a otros servicios financieros. De acuerdo con las entrevistas realizadas a mujeres que abrieron cuentas de ahorro, el dinero fue utilizado principalmente para enfrentar emergencias y menos frecuentemente para iniciar nuevas actividades productivas. Por lo tanto, tuvieron un impacto positivo en

⁴¹ Para una detallada e innovadora evaluación de los impactos del Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco sobre los activos de los hogares pobres que participaron del proyecto, ver Molano (2005). Mayores informaciones sobre el Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, se encuentran en <http://www.corredorpuno-cusco.org>

reducir la vulnerabilidad de los hogares ante factores de riesgo como enfermedades de miembros de la familia o la caída en precios de los productos.



3. CONCLUSIONES TENTATIVAS

A. Sobre la agricultura y la reducción de la pobreza

Esta sección analiza los principales hallazgos surgidos de los estudios de los diferentes territorios, explorando características comunes y buscando identificar lecciones generales sobre el rol de la agricultura en la reducción de la pobreza y sobre el papel de las intervenciones del sector público.

La agricultura tuvo un rol central en la reducción de la pobreza en todos los territorios estudiados. Sin embargo, ese papel cambió con el correr del tiempo. En Petrolina-Juazeiro (Brasil), Yunnan (China) y el Corredor Puno-Cusco (Perú), la agricultura constituyó (y continúa haciéndolo en la actualidad) el motor del crecimiento económico, representando la principal ruta de salida de la pobreza de los hogares rurales. Las estrategias principales de los que lograron superar la pobreza en estos territorios fueron el empleo asalariado en la agricultura y el incremento de la productividad y diversificación de las actividades agrícolas. Al contrario, en Sichuan (China) y Terengganu (Malasia), la estrategia para superar la pobreza implementada por la gran mayoría de los hogares rurales desde finales de los 80s consistió en la emigración de los miembros más jóvenes del hogar a las ciudades para trabajar en la industria o servicios, enviando remesas al resto de la familia que permaneció en la zona rural. La agricultura fue importante en la reducción de la pobreza en ambos territorios entre finales de los 70s y de los 80s, período durante el cual ambos territorios la redujeron significativamente.

En el caso de Sichuan, los hogares rurales aprovecharon las políticas reformistas del gobierno chino implementadas a finales de los 70s, las que convirtieron la producción agropecuaria colectiva en producción familiar y liberalizaron los precios y la comercialización de productos agrícolas, generando fuertes incentivos para la inversión y el trabajo en la agricultura. En el caso de la provincia malaya, los hogares rurales aprovecharon políticas de colonización del gobierno federal implementadas durante los 70s y 80s, las cuales dieron lugar a la creación de asentamientos en propiedades públicas que proporcionaron tierras a familias pobres, además de asistencia técnica, capacitación y crédito para el desarrollo de plantaciones de palma aceitera y caucho. Una proporción menor de hogares obtuvo empleo asalariado en agroindustrias rurales dedicadas al procesamiento de la palma aceitera y el caucho.

Uno de los factores fundamentales respecto al rol de la agricultura en la reducción de la pobreza fue la fase del proceso de transformación económica en la que se encontraba el país, tema abordado extensamente por la literatura sobre el desarrollo. Entre finales de los 70s y de los 80s, la agricultura representó una alta proporción del PBI tanto en China como en Malasia, encontrándose el proceso de industrialización aún en su etapa inicial. Por lo tanto, la industria —en su mayor parte localizada en zonas urbanas— no ofrecía en ese momento oportunidades de empleo suficientes a la población, por lo que la emigración rural-urbana era reducida y la principal estrategia para superar la pobreza de los hogares rurales consistió en la intensificación y diversificación de la agricultura.

En los 90s, en cambio, la industrialización avanzó rápidamente y el peso relativo de ésta en el PBI creció significativamente. Como consecuencia de ello, el sector industrial se volvió un importante generador de empleos, atrayendo a emigrantes de las zonas rurales que no encontraban una salida de la pobreza a través de la agricultura. Esto se debió a un acceso limitado a la tierra por parte de las generaciones más jóvenes, especialmente cuando la densidad de la población rural se volvió muy alta y la superficie media disponible por familia se redujo drásticamente.

Al igual que China y Malasia, Brasil y Perú experimentaron un proceso de industrialización y emigración rural, pero el crecimiento industrial no fue lo suficientemente rápido como para generar empleos que absorbieran las altas cifras de emigrantes rurales a las ciudades. Así, si bien la emigración resultó una estrategia de sobrevivencia común entre los hogares rurales en el Corredor Puno-Cusco y en

Petrolina-Juazeiro, no fue la más efectiva, por lo que muchos emigrantes se volvieron pobres urbanos. Como consecuencia, la estrategia de emigración a zonas urbanas no fue relevante para la superación de la pobreza en hogares cuando existieron escasas posibilidades de empleo fuera de la agricultura, en un contexto de crecimiento lento del sector industrial (Brasil y Perú). Algo similar ocurrió cuando la economía se encontraba en una fase temprana del desarrollo y por lo tanto el sector industrial era aún pequeño para absorber la mano de obra excedente (por ejemplo China en los 70s y Malasia hasta finales de los 80s, así como otros países asiáticos en la actualidad como Camboya, Laos y Vietnam).

Un factor adicional que influyó en el papel de la agricultura en la reducción de la pobreza fue la evolución de la disponibilidad de tierra por parte de los hogares, lo cual tuvo relación con la densidad de población en zonas rurales y sus tasas de crecimiento. En Petrolina-Juazeiro y Yunnan, así como en algunas comunidades rurales del Corredor Puno-Cusco, la densidad de población era baja y por lo tanto la disponibilidad de tierra por familia hizo posible la sobrevivencia basada en la agricultura. Al contrario, la población en las zonas rurales de Sichuan creció muy rápidamente durante los 90s, por lo que la superficie disponible por familia se volvió muy pequeña como consecuencia de las divisiones de la tierra entre las sucesivas generaciones, volviendo casi imposible vivir de la agricultura. Mientras tanto, la superficie de tierra disponible por los hogares en Terengganu también se fue volviendo cada vez menor con el correr del tiempo, por lo que las generaciones más jóvenes debieron buscar oportunidades en otros sectores diferentes a la agricultura.

Otro factor relevante que influyó en el rol de la agricultura fueron los activos disponibles por los hogares. Con la excepción de Sichuan, los recursos naturales y el clima de todos los territorios fueron excepcionales para producir cultivos de alto valor para exportación y el mercado interno, lo que creó para los hogares rurales posibles rutas de salida de la pobreza basadas en la agricultura.

En resumen, la agricultura puede desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza bajo ciertas condiciones : a) cuando la disponibilidad y potencial de los recursos naturales permite cultivar productos agrícolas de alto valor, con una demanda creciente y que son intensivos en el uso de mano de obra, en especial de tipo permanente y capacitada; b) cuando los pobres poseen acceso a la tierra, lo cual depende a su vez de la estructura de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población y la densidad de la población; c) cuando el crecimiento industrial es aún insuficiente para generar las necesarias oportunidades fuera de la agricultura, lo cual se relaciona con la fase de transformación económica en la que se encuentra el país o región (aunque no se explica únicamente por ello); y d) la existencia de barreras a la emigración rural-urbana, como ser regulaciones o incentivos gubernamentales para restringirla, altos costos o barreras idiomáticas enfrentadas por los potenciales migrantes.

B. Sobre el papel del sector público

La comparación entre los diferentes casos estudiados permite extraer algunas conclusiones sobre el papel de las políticas, programas y proyectos públicos en el combate a la pobreza, y en particular en su capacidad para ayudar a los hogares pobres a identificar e implementar estrategias para superar la pobreza. Estas políticas, programas y proyectos incluyeron:

Políticas que promovieron el crecimiento de la agricultura

La experiencia de los casos estudiados mostró que algunas políticas e intervenciones del sector público resultaron efectivas en promover el crecimiento de la agricultura en los territorios que poseían condiciones agroecológicas (suelos, agua, clima, topografía, etc.) favorables, contribuyendo a fomentar la diversificación y cambios técnicos. Algunas de estas políticas consideraron:

- (i) Políticas de liberalización que generaron incentivos para que los pequeños agricultores trabajaran más intensamente, diversificaran sus cultivos y realizaran cambios técnicos en su producción. Estas políticas mostraron mayores efectos cuando habían existido controles gubernamentales sobre la producción y la comercialización de productos agrícolas. Ejemplos son el cambio de la producción colectiva a familiar y

la liberalización de la comercialización de productos agrícolas a finales de los 1970s en China, los que llevaron a una fuerte reducción de la pobreza en la provincia de Sichuan y China en general. Además, los resultados fueron más positivos en la reducción de la pobreza cuando existía una distribución más equitativa de la tierra antes de la implementación de las políticas de liberalización, y cuando los pequeños agricultores tuvieron acceso a asistencia técnica y crédito necesarios para financiar los nuevos cultivos y tecnologías.

- (ii) Inversiones en infraestructura de riego, transporte y telecomunicaciones. La experiencia de Petrolina-Juazeiro mostró que estas inversiones son esenciales (aunque no suficientes) para hacer posible la diversificación de la producción agrícola (por la introducción de cultivos de alto valor), el incremento de la productividad y el acceso a nuevos mercados. La reducción de la pobreza asociada a cultivos de alto valor fue posible bajo las siguientes condiciones: a) cuando los pequeños agricultores tuvieron acceso a tierra, lo que requirió políticas de redistribución de la tierra, como ocurrió a través de los proyectos de riego en Petrolina-Juazeiro y en los asentamientos en Terengganu, en donde fueron establecidas familias sin tierra; b) cuando los pequeños agricultores tuvieron acceso a nuevas tecnologías y crédito necesarios para realizar inversiones, lo cual requirió también intervenciones gubernamentales específicas, como ocurrió en Petrolina-Juazeiro y Terengganu; y c) cuando los productos agrícolas de alto valor se caracterizaron por el uso intensivo de mano de obra, en especial permanente y capacitada.
- (iii) Relaciones de colaboración entre los sectores público y privado. Los casos de Yunnan y Petrolina-Juazeiro mostraron que las relaciones estrechas entre agencias gubernamentales y empresas privadas fueron clave para el éxito de los esfuerzos para diversificar la agricultura con cultivos de alto valor y lograr reducir la pobreza. En ambos casos, agencias gubernamentales (del gobierno federal en Petrolina-Juazeiro y de los gobiernos municipales en Yunnan) tuvieron un papel muy activo en atraer a los respectivos territorios a empresas privadas con capital y conocimientos sobre producción y comercialización de cultivos de alto valor.

En el caso de Petrolina-Juazeiro, CODEVASF negoció con empresas agroindustriales privadas, principalmente de São Paulo, para inducir las a que se instalaran en los proyectos de riego a su cargo, proporcionándoles tierra e infraestructura de riego subsidiada y convenciendo a los pequeños productores para que establecieran relaciones contractuales con las empresas. Además, CODEVASF promovió la creación de Valeexport, una asociación de exportadores de mango y uvas de mesa que pasó a desempeñar un papel crucial en la apertura de mercados de exportación de esos productos, en la implementación (en conjunto con el Ministerio de Agricultura) de programas de control de la mosca de la fruta, medida esencial para ingresar en el mercado norteamericano, y en la señalización a las instituciones gubernamentales de los problemas enfrentados por los productores rurales y las posibles acciones del sector público para resolverlos. CODEVASF no sólo promovió la creación de Valeexport, sino que financió en sus inicios parte de sus costos operativos.

En Yunnan, los gobiernos municipales lograron atraer a grandes empresas públicas y privadas dedicadas a la producción e industrialización de tabaco, té y caña de azúcar. Adicionalmente, los gobiernos locales cumplieron un papel activo en la expansión de estos nuevos cultivos entre los pequeños agricultores, para lo cual líderes en cada comunidad fueron capacitados en las tecnologías de producción y fueron los primeros en introducirlos. Así, los líderes tuvieron la responsabilidad de convencer a otros agricultores en sus comunidades respectivas de incorporar los nuevos cultivos y de firmar contratos con las agroindustrias. Asimismo, fueron responsables de que esos agricultores aplicaran las tecnologías recomendadas por las agroindustrias y con frecuencia fueron quienes organizaron las tareas de cosecha en sus respectivas comunidades.

- (iv) Asignación competitiva de recursos públicos. Las experiencias de Petrolina-Juazeiro y del Corredor Puno-Cusco mostraron que al mismo tiempo que recursos públicos fueron clave para promover la diversificación y modernización de la producción, su asignación en forma competitiva fue crucial para crear incentivos que promovieran un buen desempeño. En Petrolina-Juazeiro, CODEVASF proporcionó tierra e

infraestructura de riego subsidiadas a empresas agrícolas en base a licitaciones en las cuales las empresas debieron presentar propuestas que fueron evaluadas de acuerdo a sus potenciales impactos sobre la introducción de productos de alto valor, las exportaciones y la generación de empleo. Así, la asignación competitiva de los recursos públicos se convirtió en un mecanismo efectivo para atraer empresas de regiones más desarrolladas del país que trajeron consigo conocimientos sobre tecnologías de producción agrícola, mercados y comercialización, jugando un papel central en la introducción de nuevos cultivos y en la organización de las cadenas de producción, a veces a través de agricultura de contrato.

En el Corredor Puno-Cusco, el Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco transfirió fondos a grupos de campesinos y comunidades para que contrataran por sí mismos asistencia técnica y capacitación, asignando esos fondos en base a concursos públicos. En éstos, los grupos de campesinos y comunidades rurales debieron presentar y defender sus planes y perfiles de negocios, siendo evaluados por comités locales con representantes de los gobiernos y ONGs locales, los potenciales usuarios y el propio Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. Además, los grupos campesinos y comunidades ganadoras de los concursos también realizaron este tipo de eventos públicos para seleccionar a los oferentes técnicos. Todos estos concursos sirvieron no sólo para asegurar transparencia en la asignación de recursos, sino que promovieron una mejor calidad de los planes y perfiles de negocios y la selección de mejores oferentes técnicos.

- (v) **Desarrollo del capital humano y social.** En todos los territorios, el sector público implementó proyectos y programas que contribuyeron al desarrollo de nuevas habilidades entre la población pobre, que fueron clave para que introdujeran cambios en su producción agropecuaria. El desarrollo de organizaciones de pequeños agricultores y de sindicatos de trabajadores rurales asalariados resultó también clave para mejorar la producción y comercialización y defender los intereses de la población rural pobre. En el Corredor Puno-Cusco, por ejemplo, grupos de campesinos obtuvieron nuevos conocimientos y desarrollaron habilidades sobre manejo de fondos y cómo seleccionar, contratar y supervisar oferentes técnicos, aplicando el principio de “aprender haciendo” y recibiendo los fondos del Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco.

Políticas e intervenciones del sector público que facilitaron la emigración rural-urbana asociada al proceso de desarrollo y la industrialización

- (i) **Políticas que eliminaron barreras a la movilidad laboral.** Este punto se refiere principalmente a la eliminación de barreras a la emigración que eran comunes en los países socialistas. En particular, la emigración había sido fuertemente contenida en China hasta finales de los 80s, a través de un sistema de registro residencial que impedía que los emigrantes accedieran a vivienda y servicios públicos como educación y salud.
- (ii) **Políticas que facilitaron el acceso de los potenciales emigrantes rurales a capacitación, información y contactos con empleadores en zonas urbanas.** En Yunnan, esto se logró a través de acuerdos de gobiernos locales de esa provincia con gobiernos de provincias o ciudades industrializadas como Guangdong y Shanghai. Estos últimos definieron con empresas industriales las demandas de trabajadores y los conocimientos y habilidades necesarias. Posteriormente, seleccionaron junto a los gobiernos locales a los potenciales migrantes y organizaron capacitaciones de acuerdo a las necesidades identificadas. Una vez completadas estas tareas, los trabajadores fueron trasladados a las ciudades, donde comenzaron a trabajar en empresas específicas.



BIBLIOGRAFÍA

Asian Development Bank (ADB). 2005.

“Pathways Out of Rural Poverty and the Effectiveness of Poverty Targeting”. Special Evaluation Studies. Operations Evaluation Department. Manila. Disponible en:
<http://www.adb.org/Documents/SES/REG/Rural-Poverty-Targeting/ses-rpt.pdf>

Asian Development Bank (ADB). 2004.

“Poverty Profile of the People’s Republic of China”. Manila.

Asian Development Bank (ADB). 2001.

“Project Completion Report on the Northern Terengganu Rural Development Project in Malaysia. Phase I. Loan 1068-MAL”.

Bagchi, D.K., P. Blaikie, J. Cameron, M. Chattopadhyay, N. Gyawali, and D. Seddon. 1998.

“Conceptual and Methodological Challenges in the Study of Livelihood Trajectories: Case Studies in Eastern India and Western Nepal”. En: **Journal of International Development**, 10: 453-468.

Barreira, C 1992.

Trilhas e Atalhos do Poder. Conflitos Sociais no Sertão. Rio Fundo Editora. Rio de Janeiro.

Bebbington, A. 1999.

“Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty”. En: **World Development** Vol. 27 (No. 12): 2021-2044.

Byerlee, D., X. Diao, and C. Jackson, 2005.

“Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth Country Experiences in the Post-Reform Era”. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21. The World Bank . Washington, D.C.

Carney, D.(ed.). 1998.

Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?. Department of International Development. London.

Chan, A. 1998a.

“Labour Standards and Human Rights: The Case of Chinese Workers under Market Socialism”. En: **Human Rights Quarterly** 20(4): 886-904.

Chan, A. 1998b.

“Labour Relations in Foreign-funded Ventures, Chinese Trade Unions, and the Prospects for Collective Bargaining”. En: Greg O’Leary (ed.). **Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State.** pp. 122-49. M. E. Sharpe. New York.

China Daily, August 17, 2005.

“Unpaid wages still haunt migrant workers”.

http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-08/17/content_469781.htm

Damiani, O. 2003.

“Effects on Employment, Wages, and Labor Standards of Non-Traditional Export Crops in Northeast Brazil”. En: **Latin American Research Review.** Vol. 38, No. 1, pp. 83-112.

Damiani, O. 2001.

“Diversification of Agriculture and Poverty Reduction: Effects on Small Farmers and Rural Wage Workers of the Introduction of Non-traditional High-value Crops in Northeast Brazil.” Documento presentado en el taller sobre “Priorities and Strategies for Rural Poverty Reduction: East Asia and Latin America”, organizado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina del BID en Japón. 4-8 de junio de 2001. Tokyo y Shimane, Japón.

Damiani, O. 1999.

“Beyond Market Failures: Irrigation, the State, and Non-Traditional Agriculture in Northeast Brazil”. PhD dissertation. Massachusetts Institute of Technology.

Datt, G. and M. Ravallion. 1998a.

“Farm Productivity and Rural Poverty in India.” En: **Journal of Development Studies**. Vol. 34, No. 4, pp. 62-85.

Datt, G. and M. Ravallion. 1998b.

“Why Have Some Indian States Done Better Than Others at Reducing Rural Poverty?” En: **Economica**. 65: 17-38.

De Janvry, A. and E. Sadoulet. 2004.

“**Toward a territorial approach to rural development.**” Documento preparado para el “Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean. Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century”.

DFID. 2005.

“Growth and Poverty Reduction: The Role of Agriculture”. DFID. London.

Donaldson, G. 1991.

“Government-Sponsored Rural Development: Experience of the World Bank”. En: Timmer, P. (ed.). **Agriculture and the State**. pp. 156-190.

Ellis, F. 2003.

“A Livelihoods Approach to Migration and Poverty Reduction”. Paper Commissioned by the DFID. London.

Ellis, F. 2000a.

“The Determinants of Rural Livelihood Diversification in Developing Countries”. En: **Journal of Agricultural Economics**. 51 (2): 289-302.

Ellis, F. 2000b.

Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries. Oxford University Press: Oxford.

Fang, C., D. Yang and W. Meiyan. 2002.

“What Determine Hukou System Reform? A Case of Beijing”. Working Paper Series No.15.

Giuliani, E., C. Pietrobelli and R. Rabellotti. 2005.

“Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters” En: **World Development**. Vol. 33, No. 4, pp. 549-573. Elsevier. London.

Glover, D. 1987.

“Increasing the Benefits to Smallholders from Contract Farming: Problems for Farmers Organisations and Policy Makers”. En: **World Development**. 15 (4) pp. 441-448.

Glover, D. 1983.

“Contract Farming and Smallholder Outgrower Schemes in Less Developed Countries”. En: **World Development**. 12 (111-12) pp. 1143-1157.

Glover, D. and L. T. Ghee. 1992.

“Contract Farming in Southeast Asia: Three Country Case Studies”. University of Malaya. Kuala Lumpur.

Glover, D. and K. Kusterer. 1990.

Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development”. Macmillan. London.

Grindle, M. 1986.

State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America. John Hopkins University Press. Baltimore.

Grindle, M. 1981.

“Anticipating Failure: The Implementation of Rural Development Programs”. En: **Public Policy**. Vol. 29 (No. 1).

Haggblade, S., P. Hazell and T. Reardon. 2002.

“Strategies for Estimating Poverty-Alleviating Growth in the Rural Nonfarm Economy in Developing Countries.” EPTD Discussion Paper No. 92. IFPRI and The World Bank. Washington, D.C.

Hirschman, A. O. 1963.

Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America. The Twentieth Century Fund. New York.

Hudson, C. 1997.

The China Handbook. Regional handbooks of economic development: prospects onto the 21st century. Fitzroy Dearborn Publishers. Chicago.

International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2005.

“Organic Agriculture and Poverty Reduction in Asia: China and India Focus”. Thematic Evaluation. Office of Evaluation and Studies. IFAD. Rome.

Johnson, A. 1971.

Sharecroppers of the Sertão. Stanford University Press. Stanford.

Khan, M. 2002.

“When is Economic Growth Pro-Poor? Experiences in Malaysia and Pakistan”. IMF Working Paper WP/02/85. International Monetary Fund. Washington, D.C.

Kutcher, G. P. and P. Scandizzo. 1981.

The Agricultural Economy of Northeast Brazil. John Hopkins University Press. Baltimore.

Lappe, F. M. and J. Collins. 1977.

Food First: Beyond the Myth of Scarcity. Institute for Food and Development Policy. San Francisco.

Little, P. and M. Watts. 1994.

Living Under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa. University of Wisconsin Press. Wisconsin.

Malaysia Economic Planning Unit. 2004.

“Malaysia: 30 Years of Poverty Reduction, Growth and Racial Harmony”. Documento presentado en la “Shanghai Poverty Conference - Scaling up Poverty Reduction”, organizada por el Banco Mundial. May 26-27, 2004. Shanghai.

Molano, O. L. 2005.

“Identificación y Valorización de los Activos de los Pobres Rurales: Estudio Piloto de Investigación en las Comunidades de la Sierra Sur del Perú”. Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. MIMDES/FONCODES/FIDA. Sicuani.

Murray, C. 2001.

“Livelihoods Research: Some Conceptual and Methodological Issues”. Background Paper 5, Department of Sociology. Chronic Poverty Research Centre. University of Manchester:

Ravallion, M. and S. Chen. 2004.

“China’s (Uneven) Progress Against Poverty.” Development Research Group. The World Bank. Washington, D.C.

Reardon, T., K. Stamoulis, A. Balisacan, M. E. Cruz, J. Berdegué and B. Banks. 1998.

“Part III. Rural nonfarm income in developing countries”. En: FAO. **The state of food and agriculture 1998**. Food and Agricultural Organization of the United Nations. Rome.

Robock, S. H. 1957.

Brazil’s Developing Northeast. The Brookings Institution. Washington.

Schejtman, A. y J. Berdegué. 2004.

“Desarrollo territorial rural”. Debates y Temas Rurales No. 1. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

Scoones, I. 1998.

“Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”. IDS Working Paper No. 72. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton.

Sen, A. K. 1981.

Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation. Clarendon Press. Oxford.

Swift, J. 1989.

“Why Are Rural People Vulnerable to Famine?”. En: **IDS Bulletin**. Vol.20, No. 2: 8-15. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton.

Tendler, J. 1993a.

“Tales of Dissemination in Small-farm Agriculture: Lessons for Institution Builders”. En: **World Development**. Vol. 21, No. 10: 1567-1582. Pergamon Press. Cambridge.

Tendler, J. 1993b.

“New Lessons from Old Projects: The Workings of Rural Development in Northeast Brazil”. A World Bank Operations Evaluation Study. The World Bank. Washington, D.C.

Watts, M. J. 1994.

“Life under Contract: Contract Farming, Agrarian Restructuring, and Flexible Accumulation.” En: Little, P. D. and M. J. Watts. (eds.). **Living under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa**. University of Wisconsin Press. Madison. pp. 21-77.

World Bank. 2004.

“Reducing Poverty, Sustaining Growth. Scaling Up Poverty Reduction A Global Learning Process and Conference in Shanghai, May 25-27, 2004”. The World Bank. Washington, DC.

World Bank. 2003.

“China. Promoting Growth with Equity. Country Economic Memorandum. Report No. 24169-CHA”. The World Bank. Washington, D.C.