

Brasil y México: Dos caras de la crisis en el mundo rural latinoamericano

Por: María Elena Montory
 Periodista

Mientras Brasil enfrentó la coyuntura económica internacional con estímulos gubernamentales para proteger la agricultura, incluyendo a los pequeños productores, en México hicieron falta programas focalizados de apoyo a la pobreza rural que reconocieran las diferencias entre territorios y que fomentaran actividades más allá del agro.

Para intentar descifrar los efectos de la crisis en la población rural latinoamericana, Rimisp, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la coordinación del Instituto de Estudios Peruanos - IEP, realizó una serie de investigaciones que pertenecen a la serie “Crisis y pobreza rural en América Latina”, la que abarcó once países de la región, analizando las acciones que deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional.

En este artículo profundizaremos en los casos de Brasil y México con la visión actual de investigadores que participaron en esos estudios. Estos países tienen el número más alto de pobres en la región y resultan representativos por las diferentes maneras en que se ha enfrentado la coyuntura económica. A la vez, se sintetizan las recomendaciones formuladas para revitalizar el sector rural en el resto de los países estudiados, las que mantienen vigencia más allá de la evolución de la crisis.



Foto: Thomas Sennet / World Bank

Brasil: durante 2009, la agricultura ha contribuido a mantener la máquina de producción, ha generado ocupación, demandó inputs de la industria y ha suministrado materia prima para la industria de procesamiento.

Brasil: apoyo al agro para enfrentar la crisis

En el estudio preparado por los investigadores Antônio Márcio Buainain y Henrique Dantas Neder (ver [AQUÍ](#)) se afirma que la economía brasileña ha enfrentado la crisis económica en condiciones excepcionales, sobre todo comparando el escenario del país con su pasado reciente. Las perspectivas para su agricultura no eran negativas, a su juicio, considerando que esta ha jugado un rol anticíclico en los últimos 30 años, gracias al crecimiento de las exportaciones y de las activas políticas públicas para apoyar la actividad.

¿Pero qué ocurrió finalmente? Buainain explica las aristas de la situación. Por una parte, el Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura registró una baja del 7 u 8%, debido a la caída en la producción de grano, ya que su siembra se realizó en plena crisis –octubre a diciembre de 2008–, por lo que enfrentó dificultades de financiación. Sin embargo, durante 2009 creció la producción de otros rubros, como la caña de azúcar y el trigo. Por lo tanto, la baja del PIB no se debe al volumen físico de la producción agrícola, sino a la rápida valorización del tipo de cambio real-dólar. La moneda

Antonio Buainain: “Es importante destacar en Brasil la mantención del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y el apoyo directo a los sectores de agricultores no familiares, con reprogramación de deudas en retraso, financiamiento de nuevas inversiones y crédito de operación para las siembras de la campaña 2009 y 2009/2010”.

brasileña se apreció un 25%, en términos reales, durante el año pasado, lo que se reflejó directamente en el valor de los bienes.

“Si uno mira el PIB, rechazará que el sector haya desempeñado un rol anticíclico. Pero al mismo tiempo, en términos físicos, la agricultura ha contribuido a mantener la máquina de producción, ha generado ocupación, demandó *inputs* de la industria y ha suministrado materia prima para la industria de procesamiento. También ha mantenido su posición de principal exportador y generador de superávit comercial, en un año de fuerte retracción de las exportaciones industriales de base no agrícola y de fuerte expansión de las importaciones”, detalla el investigador y destaca el papel de los agronegocios al impedir la difusión de la crisis, respondiendo con agilidad a los estímulos gubernamentales.

Si bien no se cuenta con datos recientes sobre cómo ha impactado la crisis a la pobreza rural durante el año, el investigador brasileño manifiesta que indicadores indirectos muestran una situación relativamente

confortable. A pesar de que el PIB de 2009 no creció, a partir del segundo semestre hubo un reimpulso con el aumento de empleos formales, recuperación en la agricultura y crecimiento del ingreso promedio de las capas urbanas. “Los pobres han



Foto: Curt Carnemark / World Bank

México: los programas de transferencias monetarias han ayudado a aliviar los efectos de la crisis. "Oportunidades" abarca el 95% de los pobres rurales; "Procampo", sólo un 7%.

sido protegidos por los programas de distribución de ingreso y protección social, cuya eficacia es creciente", asegura.

En opinión de Buainain, la estrategia del gobierno de focalizar la promoción del mercado interno para contrarrestar las pérdidas en el mercado externo, ha sido exitosa. Eso se ha concretado a través de un conjunto de medidas, desde la expansión directa de la demanda pública hasta las medidas tributarias y fiscales. "En relación al mundo rural, es importante mencionar la mantención del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) y el apoyo directo a los sectores de agricultores no familiares, con reprogramación de deudas en retraso, financiamiento de nuevas inversiones y crédito de operación para las siembras de la campaña 2009 y 2009/2010", subraya.

En relación al rol jugado por la agricultura familiar para enfrentar la crisis, no considera que esta haya operado como refugio para quienes perdieron el trabajo en otras actividades económicas. Su mirada al respecto es clara: "La crisis ha sido corta y no consigo imaginar que un trabajador que haya perdido su empleo en São Paulo haya buscado refugio en la agricultura familiar, sino que salió a solicitar los derechos y beneficios previstos en los programas públicos para los desempleados, junto con buscar una nueva ocupación".

Con la mirada de hoy, cuando el escenario económico más complejo está quedando atrás, Buainain afirma que los principales obstáculos enfrentados por el sector rural brasileño no tienen nada que ver con la crisis. Explica que el mercado externo sigue activo y con precios razonables para la mayoría de los productos exportados por Brasil. "Los problemas son domésticos, asociados a los déficits de infraestructura, costos sistémicos

elevados, incertidumbres institucionales en muchas regiones y la falta de incentivos para la innovación, entre otros”, explica.

México: la necesidad de intervenciones más focalizadas

En México, la crisis atacó principalmente a los espacios urbanos, ya que mientras se estima que el PIB de 2009 cayó en un 7%, la agricultura creció en un 2%, siendo el único sector de la economía con un incremento en el periodo.

Es claro que la crisis ha impactado la pobreza, aunque no hay cifras recientes sobre su magnitud. Los últimos datos muestran que en 2008 la pobreza alimentaria –el índice más duro, ya que apela a las necesidades más básicas– era de 18.2%, mientras el 2006 alcanzaba el 13.8%. Y la pobreza patrimonial también aumentó del 42.6% al 47.4%. Carlos Chiapa, el investigador que realizó el estudio sobre México (ver [AQUÍ](#)), explica que esos porcentajes no reflejan la crisis económica, ya que aún no se desataba cuando se tomaron los datos. “Por eso, lo que uno esperaría es que las cifras de pobreza hayan aumentado durante el último año”, manifiesta. Ese crecimiento en los índices se debió al aumento del precio de los alimentos, que solo benefició a los grandes productores, ya que los más pequeños viven de la agricultura de autoconsumo. Pero como en México la actividad agraria hoy ocupa un

pequeño porcentaje de la actividad rural, a la mayoría de las personas de ese medio sí les afectó el alza de precios.

El estudio señalaba a principios de 2009 que uno de los principales respiros para la población rural durante la crisis vendría de las transferencias monetarias focalizadas. Hoy Chiapa destaca las iniciativas gubernamentales **Procampo** y **Oportunidades**: “Ante lo malo del 2009 en cuanto al aumento de la pobreza, sin estos programas para la población rural hubiera sido mucho peor”. Oportunidades es una red de seguridad para las familias –que abarca educación, salud y alimentación– que partió siendo rural y posteriormente se ha ido introduciendo en áreas urbanas pequeñas. Por su parte, Procampo presta ayuda a los agricultores. El año pasado fue complejo para este programa, debido a que se subentendía que apoyaba a los pobres rurales, pero un periódico publicó la lista de beneficiarios, constatando que en su gran mayoría eran grandes terratenientes y no pequeños productores. Ante la evidencia, el gobierno federal debió aceptar que eso no era suficiente para superar la pobreza rural.

Carlos Chiapa: “Se requiere en México una visión a largo plazo, que elimine los programas que se duplican y los ineficientes, para luego crear comisiones por región o bien descentralizar y que cada estado decida cómo utilizar los fondos para desarrollo rural”.

La investigación también menciona a la agricultura de autoconsumo como una clave para afrontar la crisis. Chiapa cree que las personas debieron apoyarse en esta opción, ya que las remesas de Estados Unidos cayeron estrepitosamente y es posible que muchos de quienes

recibían esa ayuda de sus parientes emigrantes hayan dejado de percibirla y hayan tenido que volver a basarse en sus propios cultivos para alimentarse. Si bien no hay datos para conocer el real impacto del rol que ha jugado la agricultura familiar para enfrentar la coyuntura, se considera que ha operado como red de seguridad y fuente de empleo para los desocupados del sector rural.

En cuanto a las intervenciones públicas, a Chiapa no le parece que hayan sido suficientemente focalizadas. “En México tenemos un montón de programas de diferente tamaño, creados para enfrentar males coyunturales, que luego sobreviven, configurando hoy una telaraña de iniciativas que se sobreponen”, subraya. Falta reconocer la heterogeneidad del campo mexicano, ya que mientras en el norte están los grandes productores, con una tecnología a la par de su vecino norteamericano, el sur se presenta fragmentado y sin recursos. A su juicio, se requiere una visión a largo plazo, que elimine los programas que se duplican y los ineficientes, para luego crear comisiones por región, o bien descentralizar y que cada estado decida cómo utilizar los fondos para desarrollo rural.

Eso sería positivo, además, porque las comunidades rurales dependen cada vez menos de la agricultura, un fenómeno que el investigador considera que el gobierno central no ha recono-

cido. “En general, los programas destinados a regiones rurales se centran en la agricultura, pero muy poca gente se beneficia de eso. Si quieren potenciar el empleo rural, se debe apoyar las actividades no agrícolas, como proyectos productivos para mejorar los bienes públicos, o infraestructura como presas, riego, caminos, etc., lo que crearía trabajo y, a su vez, mejoraría la productividad de la agricultura”, sugiere.

La cooperación internacional se ha hecho presente, ya que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo apoyaron con préstamos para el programa Oportunidades. Asimismo, se ha aportado una visión de largo plazo del desarrollo rural. El Banco Mundial publicó el documento “México, análisis del gasto público en desarrollo agrícola-rural”, donde analiza las políticas del gobierno según sus resultados, eficacia e impacto en la equidad, junto con hacer sugerencias. Por ejemplo, en cuanto a la equidad, constata que Oportunidades abarca el 95% de las personas pobres rurales, mientras Procampo sólo un 7%. La FAO, por su parte, ha recomendado que se destinen recursos para potenciar la agricultura familiar. Ante el movimiento del cambio climático y de la agricultura orgánica, los pequeños productores podrían beneficiarse, por ejemplo, de los cultivos sin fertilizantes, que podría ser un interesante nicho de desarrollo para ellos. ☉

¿Cómo revitalizar el sector rural en los demás países estudiados?

Resumido a partir de las sugerencias formuladas en los estudios nacionales de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina".

- **BOLIVIA.** Requiere de un nuevo ordenamiento institucional que permita responder integralmente las prioridades territoriales, sociales y sectoriales. Se debe establecer convergencias de las áreas de gestión estatal, que aprovechen los recursos y la atención de los territorios. También se necesita una patrimonialización de las poblaciones más vulnerables, junto con el acompañamiento al ciclo de formación de capital. Es necesario mejorar el acceso a los mercados, optimizando los ingresos de los productores, la seguridad alimentaria y el abarataamiento del costo de los bienes salario. Asimismo, se requiere acelerar la producción de alimentos básicos, sobre todo en los territorios más pobres, para asegurar su suministro. Urge una integración vertical del gobierno con productores, que asegure que los planes de desarrollo municipal sean formulados participativamente. Además, se necesita ordenar las asignaciones internacionales, estableciendo ejes programáticos.

- **COLOMBIA.** La prioridad es asegurar mayor estabilidad a las familias campesinas, lo que podría hacerse modificando las estructuras que mantienen altos los niveles de pobreza rural. ¿Cómo? Diversificando las actividades de exportación y las no transables, lo que permitiría la vinculación activa de los pequeños productores a la oferta exportable y la generación masiva de empleo; elevando la responsabilidad local frente a la pobreza rural; fortaleciendo la información socioeconómi-

ca de dicho sector; y recobrando los vínculos entre la unidad productiva y los hogares a través de sistemas de información para los planes territoriales. También se debería priorizar la implementación de vivienda y saneamiento básico en zonas rurales, y fortalecer la cobertura de programas como Familias en Acción y Juntos. Otras medidas serían capacitar a los funcionarios públicos en proyectos de erradicación de la pobreza rural, que permita formular mejores planes territoriales; e impulsar la construcción de vías locales, lo cual mejoraría los accesos y reduciría el desempleo local.

- **EL SALVADOR.** Se recomienda expandir los programas de protección social de servicios básicos a los grupos vulnerables, como es el caso de Red Solidaria y otros. El sector agrícola requiere de protección que aumente su rentabilidad en todas sus unidades productivas, con un trato preferencial con las de pequeña escala, muy ligadas a la mano de obra de subsistencia. Asimismo, necesita mecanismos de fomento y ampliación de la inversión privada en la agricultura, fortaleciendo las cadenas productivas. En cuanto a la cooperación internacional en los programas sociales de mayor impacto, se debería reorientar ese apoyo para poder hacerles un seguimiento que impida sus interrupciones. El Salvador cuenta con fondos de la Cuenta del Milenio por 460 millones de dólares, en un plazo de cinco años.

• **GUATEMALA.** Se propone replantear las prioridades del gasto público, apuntando al desarrollo de los territorios con criterios de focalización rural, ya que eso transparentaría las intervenciones y facilitarían la auditoría social. Para apoyar ese enfoque, Guatemala puede aprovechar las redes de intervenciones públicas y privadas de sus territorios. A su vez, debe evaluar la inversión pública para mejorar su eficiencia y mantener la prudencia en las decisiones fiscales y monetarias, ya que es su estabilidad macroeconómica la que le ha permitido enfrentar los últimos años. El gasto tiene que orientarse a los rubros anticíclicos y de implementación ágil, con mayor impacto en el empleo y que bajen los costos al sector privado. Otra clave es la búsqueda de soluciones regionales, coordinándose en el ámbito centroamericano, ya que buena parte de la producción se comercializa allí. También es aconsejable apoyar la recapitalización con la banca de desarrollo regional, que puede acelerar la reactivación económica. Y en cuanto a la cooperación internacional, hay que alinear sus prioridades para fortalecer la protección social y el empleo, junto con asegurar un ritmo de inversión pública que fomente el desarrollo.

• **HONDURAS.** Se sugiere incrementar la inversión pública en construcción de carreteras, especialmente en las zonas más deprimidas; acompañar las inversiones con plataformas sociales, conformadas por representantes de diferentes sectores, e incrementar las capacidades locales. Para reducir la probabilidad de una crisis alimentaria, los hogares con autoconsumo requieren apoyo. Se propone focalizar acciones en los pequeños productores agrícolas y forestales para aumentar la producción local y el empleo. Además, se hace necesario identi-

car los hogares rurales receptores de remesas, priorizando las políticas orientadas hacia ellos para contrarrestar la pobreza. Por su parte, la búsqueda de nuevos mercados internacionales resulta indispensable, de modo que la producción pueda diversificarse. También es importante que, a nivel público y privado, se creen líneas de financiamiento para los emprendimientos económicos de la micro y pequeña empresa, lo que podría incrementar el empleo y autoempleo rural.

• **NICARAGUA.** Una elevada proporción de sus pobres rurales cuenta con parcelas agrícolas con una productividad baja, por lo que requieren de formación para pasar de la subsistencia a un cultivo de mayor escala, con productos diversificados. Por eso resulta urgente capacitar y ofrecer transferencias menores en insumos y semillas para mejorar la productividad. También necesitan una mejora del acceso al agua, a la energía eléctrica y la reforestación de las fincas. A su vez, se recomienda promover la diversificación en pequeña escala en la producción comercial de frutas y hortalizas para el autoconsumo y el mercado nacional y, en la medida de lo posible, para la exportación. Los caminos rurales requieren de obras de mantenimiento, en conjunto con las alcaldías y comunidades, ya que su interrupción en épocas de lluvia dificulta el movimiento de mercancías, particularmente de los productos perecederos como la leche, y el abastecimiento urbano de granos básicos.

• **PARAGUAY.** Las acciones del gobierno y de la cooperación internacional deberían enfocarse en los pequeños productores. Por eso se sugiere desarrollar un plan de manejo integral de la pequeña agricultura campesina, que incorpore cultivos diversificados de renta y de consumo, cría de animales, refores-

tación y rubros alternativos, como la apicultura y piscicultura, orientándolos al mercado interno. Actualmente se depende demasiado del algodón y el sésamo, para exportación. Para eso el pequeño productor necesita más asistencia técnica y líneas de financiamiento con condiciones más favorables, así como apoyo a la comercialización que le permita competir mejor. Otra clave es aplicar medidas de fondo y no solo paliativas frente a los efectos negativos de la coyuntura. Un tema siempre presente en el debate sobre el desarrollo de la pequeña agricultura es el acceso y distribución equitativa de la tierra, limitante para un despegue de la economía familiar campesina. La cooperación internacional ha jugado y seguirá jugando un papel importante en el apoyo a la pequeña agricultura, pero requiere ampliar su difusión.

- **PERÚ.** Aunque tiene cuentas superavitarias gracias al manejo fiscal de los últimos años y posee reservas internacionales que le dan un margen frente a la crisis, no es inmune a ella. Entre las medidas para mitigar su impacto en el ámbito rural, destaca el control del gasto público para prevenir la falta de liquidez, en caso de que la crisis dure más de dos años. El gasto público debe reorientarse hacia el desarrollo rural, con políticas sociales a largo plazo que fortalezcan esa población, reduciendo su vulnerabilidad. Se requiere de políticas para ampliar las estrategias de diversificación de ingresos de los hogares rurales, interviniendo desde la demanda para asegurar su sostenibilidad. Los programas actuales adolecen de falta de articulación con otros sectores y de falta de presupuesto.

Además, es necesario continuar la inversión en infraestructura productiva y de servicios tradicionales, lo que daría a los pobladores rurales acceso a los mercados y factores productivos, promoviendo su desarrollo.

- **REPÚBLICA DOMINICANA.** Se requiere fortalecer la agricultura de subsistencia y de mercado, como fuente de ingreso y empleo y por la seguridad alimentaria. Los microempresarios -agrícolas y no agrícolas- necesitan capacitación comercial; y las empresas de acumulación, mejorar su productividad. También se recomienda fortalecer las microempresas manejadas por mujeres, ya que sus potencialidades de retorno son mayores. Los hogares rurales necesitan mejorar su acceso al crédito, lo que podría concretarse mediante la capitalización de las pulperías. Por otra parte, se recomienda readecuar el presupuesto para atender a los sectores vulnerables favoreciendo el gasto social, así como priorizar el tema salarial, ya que un aumento en los sueldos compensaría la pérdida de capacidad adquisitiva. Para enfrentar la pobreza, se sugiere focalizar los subsidios en los hogares dirigidos por mujeres y adultos mayores. Otro apoyo serían proyectos de infraestructura rural que mejoran el empleo y los accesos. Por último, la cooperación internacional debe aportar recursos complementarios a la acción gubernamental, priorizando la agricultura de subsistencia y de mercado, las micro y pequeñas empresas no agrícolas, mejorando la infraestructura rural y atendiendo las familias de mujeres y adultos mayores.