



Las agriculturas familiares y los mundos del futuro

Jean-Michel Sourisseau,
Editor científico



CAPÍTULO 9

Desafíos de la pobreza, del empleo y de la seguridad alimentaria

Philippe Bonnal, Bruno Losch, Jacques Marzin, Laurent Parrot

Primera fuente de empleo y primer proveedor de bienes alimentarios en el plano mundial (Capítulos 2 y 7), la agricultura familiar es también el sector de actividad que concentra el mayor número de pobres, en razón del sitio que ocupa en la economía de numerosos países en desarrollo (Fida, 2011). Las razones de esta paradoja son múltiples y se encuentran en la heterogeneidad de los desempeños agrícolas. Este carácter heterogéneo proviene de las diferencias radicales entre los sistemas técnicos o tecnológicos (Capítulo 5) y de los entornos económicos e institucionales, que son a su vez producto de las relaciones de poder construidas a través del tiempo a nivel nacional. Esas historias diferenciadas han desembocado en situaciones y en márgenes de maniobra muy variables en el seno de las agriculturas familiares, desde el punto de vista económico, social y político.

Las perspectivas de un fuerte crecimiento demográfico durante las próximas décadas (con un promedio previsto de 9600 millones de habitantes para el 2050⁶⁸) sitúan de plano a las agriculturas familiares en el corazón del reto alimentario, pero también en el centro de la lucha contra la pobreza y por la creación de empleos. Estos tres retos están estrechamente ligados, ya que si la seguridad alimentaria plantea problemas de producción, es sobre todo un problema de ingresos que permitan el acceso a una alimentación decente, lo que implica actividades y empleos que suministren ingresos suficientes. La pobreza también significa vulnerabilidad ante los riesgos, siendo el principal entre ellos — en numerosas regiones — la inseguridad alimentaria. Estos retos son particularmente agudos en África subsahariana y en el sur de Asia, que son las regiones más pobres y más «rurales» del planeta, donde se concentrará en el 2050, el 75 % del crecimiento de la población mundial.

68 Según la revisión 2012 de los World Population Prospects de las Naciones Unidas, <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>.

El objetivo de este Capítulo consiste en hacer un breve resumen de la situación actual de la pobreza en relación con el empleo y la alimentación, y precisar las respuestas actuales, principalmente en lo referente al entorno económico, a las políticas públicas y a los programas de apoyo. También se busca identificar las condiciones para un fortalecimiento sostenible del papel que juegan las agriculturas familiares en la reducción de la pobreza y en un mejoramiento de la situación del empleo y de la oferta alimentaria, en particular en las regiones más pobres⁶⁹.

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA EVOLUCIÓN

La pobreza en medio rural toma formas extremadamente variadas, ligadas a la diversidad de los contextos y que hacen aún más difíciles las comparaciones. Si la pobreza ha disminuido en términos absolutos, en razón de la evolución de países muy poblados como China, ciertas situaciones regionales siguen siendo críticas, y se traducen en una fuerte presión sobre el empleo y la seguridad alimentaria.

Naturaleza y expresión de la pobreza rural

La evolución de los conceptos y la dificultad para ponerlos en práctica

La concepción de la pobreza se redujo durante mucho tiempo únicamente a la insuficiencia de ingresos. Su carácter pluridimensional y sistémico ya ha sido ampliamente reconocido. Los factores de pobreza en medio rural son muchos, y se refieren al conjunto de las limitaciones de trabajo y de nivel de vida, que a su vez se suelen expresar en el marco de la explotación familiar. El hecho de no tener acceso a la tierra y al agua, así como la ausencia de seguridad sobre los derechos de acceso a la tierra, figuran como las principales limitaciones. Pero existen otros factores de pobreza, tales como la baja remuneración del trabajo agrícola, la ausencia de infraestructuras productivas y comerciales, la debilidad de los servicios públicos, especialmente en los campos de la educación y de la salud, la ausencia o la debilidad de las políticas sociales, la ausencia de reconocimiento de los derechos sociales y políticos y de la libertad de elegir (Sen, 1999), la imposición de ciertas normas sociales, principalmente en lo referente al papel de la mujer y de los niños (Sindzingre, 2005), el paso a una categoría inferior — ya sea social (Paugam, 1986) o socio territorial (Bourdieu, 1993) — o simplemente, la aceptación de la marginalización proyectada por la sociedad (Sélimanovski, 2009).

⁶⁹ Este Capítulo se focaliza en la situación de los países del Sur, pero el tema del empleo agrícola también se encuentra en los países del Norte, en un contexto marcado por la crisis de los modelos agrícolas productivistas y en razón del crecimiento estructural del desempleo.

No obstante, la ausencia de datos homogéneos a nivel mundial sobre este carácter pluridimensional de la pobreza, complica las comparaciones internacionales y obliga a menudo a recurrir a un criterio extremadamente simplista: el del ingreso diario disponible, generalmente expresado en USD en relación de paridad con el poder adquisitivo (PPA) según umbrales de ingreso específicos: 1,25, 2 o 5 USD diarios⁷⁰.

Las comparaciones también chocan con las definiciones de la pobreza que expresan las características de cada sociedad, y que determinan las modalidades de la acción pública y de las políticas de desarrollo. Los planes de ajuste estructural de la década de 1980 y sus impactos económicos y sociales, llevaron a tomar en cuenta indicadores sociales, tales como la esperanza de vida, el analfabetismo o la salud. Asimismo, la agravación de la situación de muchos países durante los años 90, hizo que se ampliara aún más la definición de la pobreza, integrando indicadores más generales (riesgo, vulnerabilidad, libertad de expresión) —un enfoque que se formalizó a través del concepto de *capabilities*⁷¹. Pero si bien los conceptos han evolucionado, el ingreso sigue siendo el principal indicador de pobreza en razón de la facilidad de su uso.

Una disminución de la incidencia de la pobreza a nivel mundial, pero con diferencias continentales importantes

En el 2010, el Fida estimaba en 1400 millones el número de personas en situación de extrema pobreza a través del mundo, entre las cuales, mil millones sufrían de hambre⁷², en su mayoría niños y adolescentes. Precisaba también que un 70 % de las personas en situación de pobreza extrema se encontraban en medio rural (Fida, 2011).

Estas cifras señalan una disminución neta de la pobreza extrema en el mundo (a 1,25 USD por día) durante las tres últimas décadas, de tal manera que el primero de los objetivos del Milenio para el desarrollo (OMD) fijados por las Naciones Unidas, «Reducir la pobreza extrema en un 50 % entre 1990 y 2015», habría podido alcanzarse desde el 2010 (Naciones Unidas, 2013). Pero más allá de esta tendencia general positiva, la gravedad de la situación persiste y asistimos a una

70 El índice de pobreza absoluta se basa en la definición de un umbral de pobreza determinado en 1,25 USD al día, que mide la capacidad de un individuo para satisfacer sus necesidades vitales mínimas. Este umbral se determina teóricamente a partir de una canasta básica, de acuerdo con un método establecido por el Banco Mundial, y adoptado por gran número de países. Fue adoptado por las instituciones financieras internacionales como umbral superior de la extrema pobreza, y difiere de la medida de la pobreza relativa, utilizada en Europa, que se basa en el salario promedio de la población (en general, 50 % o 60 %).

71 Chen (1999) define el concepto *capabilities* como «la libertad fundamental de tomar decisiones funcionales alternativas (o de manera menos formal, la libertad de elegir entre varios modos de vida» (traducción de los autores). Esta definición ampliada apela a la noción de libertad, desarrollada en cinco dimensiones: la libertad política, la libertad económica, las oportunidades sociales, la fecundidad y la coerción.

72 La evaluación de la FAO en 2012 señala que 850 millones de personas sufren de hambre (FAO, 2013a).

gran diferenciación en la distribución de la pobreza en el mundo en desarrollo (Chen y Ravallion, 2012).

La reducción más espectacular se dio en el este y en el sudeste de Asia, especialmente en China, que es el primer contribuyente al OMD n° 1, y donde un número importantes de trabajadores rurales dejaron los campos ante el efecto del crecimiento económico, de la urbanización y de la industrialización. Al mismo tiempo, América Latina bajó a la mitad sus índices de pobreza extrema reduciendo fuertemente su incidencia. Sucedió lo mismo en Europa Oriental, en Medio Oriente y en el Norte de África. Una particularidad de esas regiones es que el número de pobres en medio rural es actualmente menor que en medio urbano.

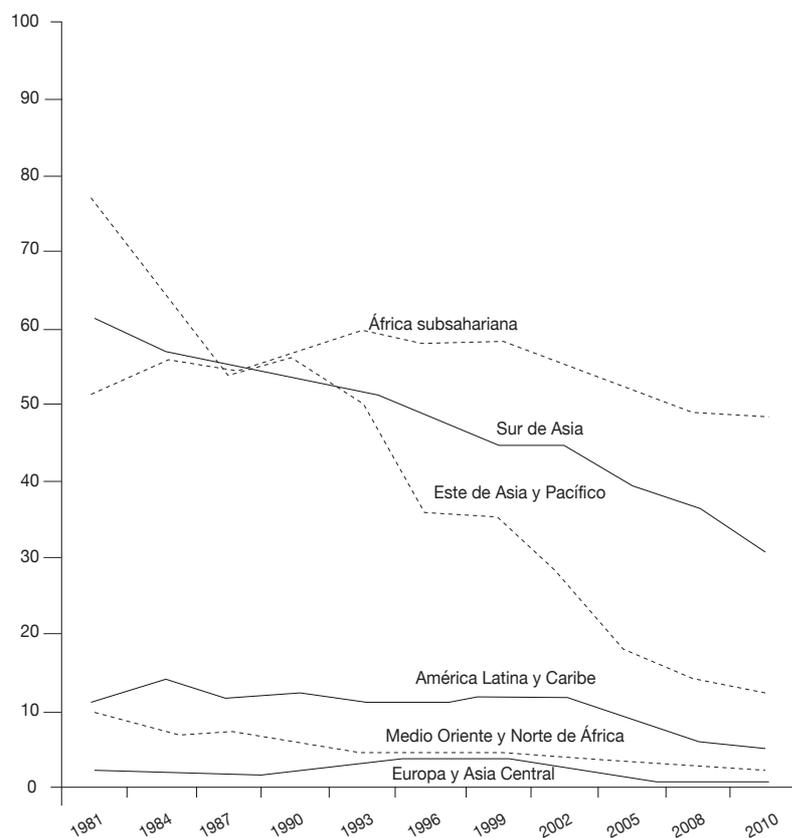


Figura 9.1. Evolución del nivel de pobreza a 1,25 USD por día, en % de la población total.

Es en el sur de Asia⁷³ y en África subsahariana donde la incidencia de la pobreza extrema es más alta. En el sur de Asia, a pesar de que se redujo a la mitad desde 1990, la pobreza extrema es muy significativa, ya que el crecimiento ha producido menos empleos e ingresos para los más pobres, que en China. Los empleos en esta región se siguen concentrando en los medios rurales.

En África subsahariana, la reducción de la extrema pobreza fue casi nula entre 1981 y 2010 y aún afecta a más de una de cada dos personas. Esta situación se explica por el impacto de la recesión provocada por los planes de ajuste estructural de los años 1981-1990, que aún no ha sido compensada por el crecimiento que se ha dado desde el 2000.

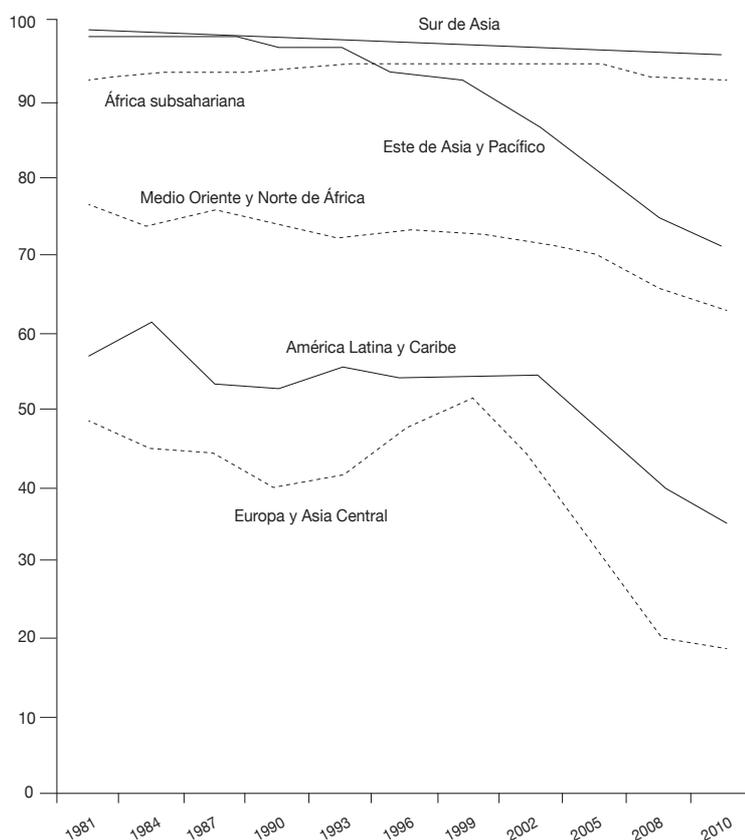


Figura 9.2. Evolución del nivel de pobreza a 5 USD por día, en % de la población total.

Fuente: <<http://databank.worldbank.org>>.

⁷³ El sur de Asia corresponde al subcontinente indio (Nepal, Bután, Pakistán, India, Bangladesh, Sri Lanka y las Maldivas), más Afganistán e Irán.

En esas dos regiones que tienen una fuerte concentración de la pobreza rural, las dinámicas son sin embargo muy diferentes. En efecto, si bien las personas que viven en situación de extrema pobreza en medio rural son más numerosas en el sur de Asia, su número está disminuyendo (Collin, 2012); mientras que en África subsahariana, la población pobre aumenta y la proporción de rurales en situación de extrema pobreza es más alta (Fida, 2011). Los ingresos de las familias rurales africanas se caracterizan por niveles extremadamente bajos⁷⁴ (figura 9.1).

La escogencia de un nivel de pobreza menos agudo (5 USD al día) mitiga esta impresión de mejoría relativa (figura 9.2) y muestra que, si la pobreza extrema disminuye, la restricción en términos de ingreso sigue marcando la cotidianidad de una gran parte de la humanidad.

Además, el aumento de la urbanización — la población mundial podría ser en su mayoría urbana desde el 2008 — y la profundización de los procesos de transición económica — con un vuelco de la población activa de la agricultura hacia los otros sectores de actividad — cambian progresivamente la naturaleza del problema de la pobreza (recuadro 9.1).

Recuadro 9.1. Pobreza, empleo y agricultura: el caso de Camerún.

Laurent Parrot

En Camerún, los informes oficiales de las estadísticas nacionales afirman que la pobreza encuentra su máxima expresión en las zonas rurales: el 90 % de las familias agrícolas son pobres y cerca del 60 % de los pobres son agricultores (INS, 2008). En actividades equivalentes, los ingresos provenientes del empleo principal del jefe de familia según el lugar de residencia, son en general tres veces más altos en zona urbana que en zona rural. En cambio, los informes no indican nada en materia de paridad de poder adquisitivo entre las zonas urbanas y las zonas rurales. La pobreza, exacerbada por los choques sucesivos de la crisis del franco CFA y de los programas de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990, marca su huella en la casi totalidad de la sociedad camerunesa: la función pública se vio muy afectada durante ese período. La esperanza de vida, que aumentaba continuamente desde 1960, cayó, pasando de 55 años en 1992 a 47 años en 2004 (Naciones Unidas, 2006).

En un contexto carente de protección social, todos los empleos, incluyendo los agrícolas, se ven particularmente abandonados: 90 % de los empleados activos ni siquiera cuentan con un contrato de trabajo, ni seguro formal, ni jubilación, ni derechos sociales. El subempleo golpea al 70 % de los empleados agrícolas y muchos (uno de cada tres) recurren a la pluriactividad para completar sus ingresos.

⁷⁴ En ciertas regiones de Kenia, de Senegal y de Mali, el 5% de las familias más pobres no gana ni siquiera 30 a 50 USD PPA al año (Losch *et al.*, 2012).

La evolución de la pobreza durante las últimas décadas puede resumirse en cuatro puntos que replantean los retos del empleo y de la seguridad alimentaria: una reducción relativa, donde China ha jugado un papel preponderante, en razón de su peso demográfico; una situación difícil y particular en África subsahariana, donde el número de pobres sigue aumentando a causa de un crecimiento que no produce suficientes empleos y donde tres de cada cuatro pobres viven en el campo; un aumento de las desigualdades en muchos países, que plantea de manera inédita el tema de la cohesión nacional; y finalmente, una recomposición de las características geográficas y sectoriales de la pobreza.

Empleo y alimentación: un reto para las agriculturas familiares

La problemática del empleo es muy distinta según sean la situación estructural de cada país y el nivel de diversificación de su economía. Los sectores de absorción de mano de obra varían en forma radical, en particular en el caso del empleo agrícola, que representa del 2 al 80 % de los puestos totales según las regiones del mundo. Sin embargo, a pesar de esas diferencias considerables, es la agricultura la que, con 1300 millones de empleos, ocupa el primer lugar en el empleo mundial (40 % del total de puestos). La evolución del empleo en la agricultura reviste entonces un carácter estratégico para numerosos países, especialmente en Asia y en África subsahariana, que suman el 90 % de los empleos agrícolas mundiales (Capítulo 2).

En África y en Asia, el lugar que ocupa el empleo agrícola debe ponerse en perspectiva ante el crecimiento esperado de la población activa y el ritmo de la urbanización. Mientras que el Este de Asia vive una transición demográfica y económica rápida, el sur de Asia y África subsahariana conservarán una población mayoritariamente rural hasta el 2040⁷⁵. En esas dos regiones, durante los próximos quince años, 560 y 330 millones de jóvenes respectivamente, ingresarán al mercado de trabajo: entre el 65 % y el 60 % de ellos residirá en zona rural, donde la agricultura constituirá el principal sector de actividad (Losch, 2012b).

Uno de los rasgos esenciales del empleo agrícola a nivel mundial se debe al hecho de que se trata esencialmente de empleos directos en explotaciones familiares. La parte correspondiente a los asalariados es globalmente débil, y solo es significativa en un número muy limitado de países⁷⁶. El empleo agrícola tiene sin embargo, dos particularidades. La primera es su carácter estacional, inherente a los ciclos agrícolas, que obliga a los empelados familiares a

⁷⁵ World Urbanization Prospects, 2010 Revision.

⁷⁶ Un empleo asalariado para cada nueve explotaciones agrícolas en promedio, según un recuento parcial de la FAO (Bélières *et al.*, 2013).

una inactividad parcial — inactividad que a veces aumenta cuando no hay garantía de acceso a los recursos productivos (especialmente las tierras). Este sub empleo relativo en la agricultura suscita generalmente el desarrollo de la pluriactividad, cuando localmente existen oportunidades (en los servicios, la artesanía, el trabajo asalariado no agrícola), o el recurso a la movilidad (migraciones temporales o definitivas), o también, la aparición de sistemas pluriactivos o multi localizados, donde se combinan actividades diversificadas en varios sitios. La segunda particularidad se refiere a la remuneración del trabajo, dependiendo de la situación del sector agrícola y del contexto nacional — entorno económico y social general, desempeño de los sistemas técnicos, existencia de sistemas nacionales o regionales de regulación del apoyo. En los países con bajos ingresos, la brecha es alta entre ingresos provenientes del trabajo agrícola e ingresos provenientes de otras actividades, mientras que la convergencia entre sectores aumenta paralelamente al nivel de riqueza general.

Ese papel preponderante de las explotaciones familiares en el empleo agrícola se da también en materia de seguridad alimentaria, cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico. En los países más pobres, el papel de la agricultura familiar en la oferta alimentaria es mayor; sus productos inundan los circuitos de distribución formales e informales, y garantizan buena parte de la alimentación de las ciudades y de los campos (HLPE, 2013), ya sea mediante el desarrollo de productos que se venden o porque mantienen una parte importante de autoconsumo entre los agricultores (recuadro 9.2).

Pero frente a esta contribución masiva de la agricultura familiar a la seguridad alimentaria mundial, la malnutrición sigue afectando a gran parte de las familias rurales de muchas grandes regiones del mundo. Al igual que en el caso del subempleo o de la baja remuneración del trabajo, la malnutrición se explica en gran parte por la falta de acceso a los medios de producción, a los recursos naturales, especialmente a la tierra y al agua, y con ello, por la falta de ingresos que les permitan comprar alimentos (Fida, 2011; Bélières *et al.*, 2013). Esas desventajas se traducen en una mayor debilidad frente a los choques climáticos, económicos y políticos (FAO, 2013b).

La situación alimentaria de muchos países también se ve limitada por la volatilidad creciente de los precios agrícolas, a causa de varios factores relacionados en parte con la liberalización de los intercambios comerciales, el aumento de la cantidad de productos importados en la alimentación, una mayor rigidez de la demanda en razón de la evolución de los regímenes alimentarios y el surgimiento de una clase de consumidores más ricos, pero también por la influencia controvertida de las políticas de apoyo a los agro carburantes (HLPE, 2011). Los países que más sufren con el aumento de los precios agrícolas —que

fue muy fuerte en el 2007 y el 2008, y nuevamente en el 2011— son los países poco diversificados y sometidos a una fuerte competencia internacional, como es el caso de una gran parte de los países de África subsahariana.

Recuadro 9.2. Los mercados alimentarios en África Occidental.

Nicolas Bricas

Las encuestas de consumo alimentario llevadas a cabo con amplias muestras representativas de las poblaciones rurales y urbanas, en prácticamente todos los países de África Occidental desde hace unos diez años, revelan que entre el 60 % y el 85 % del consumo alimentario se compra. El mercado interno de esta región es actualmente muy superior al mercado de exportación de los productos agrícolas, y constituye así una salida importante para la producción agrícola regional. Este mercado interno se distribuye en partes casi iguales entre los mercados de las ciudades y los mercados rurales. En las últimas décadas se ha podido observar no solamente una multiplicación de poblados rurales donde los consumidores compran una parte de su alimentación, sino que vemos también que esta extensión afecta a los agricultores que venden parte de su producción para comprar alimentos. Expresado en términos de valor, tales mercados se reparten como sigue:

- un buen tercio está constituido por productos básicos que suministran dos tercios de la ración calórica (45% sólo los cereales, 20 % las raíces, tubérculos y plátanos). En esta categoría, los arroces y el trigo importados dominan el mercado en las ciudades;
- un pequeño tercio de los gastos alimentarios está constituido por productos animales, carnes, pescados, huevos y productos lácteos. Se consumen más en las ciudades que en el medio rural en razón de que los ciudadanos tienen mayor poder adquisitivo. Actualmente esos productos provienen mayoritariamente de la producción local, salvo en el caso de la leche que en gran parte sigue siendo importada;
- el último tercio de los gastos alimentarios está constituido por productos de salsa (legumbres, leguminosas, aceites, condimentos), frutas, azúcares y bebidas. En este caso igualmente, la mayoría de los alimentos se produce localmente, salvo el azúcar, que se importa en varios países de la región.

De esta manera, los mercados urbanos están ampliamente dominados por las importaciones alimentarias desde el punto de vista de los aportes nutricionales. Pero desde el punto de vista de su valor económico, no pueden considerarse como mayoritariamente orientados hacia el exterior. Al contrario, se han convertido en posibilidades importantes para la transformación de una producción que antes era hortícola, de auto subsistencia, a una producción alimentaria comercial (Bricas *et al.*, 2013).

En materia de empleo y de alimentación, la agricultura familiar de los países de base agrícola de África subsahariana y del sur de Asia se ve marcada por una doble paradoja: es el principal proveedor de empleos pero se ve afligida por la baja remuneración del trabajo; es el principal proveedor de productos alimentarios, pero concentra una gran parte de la población que sufre de malnutrición y de hambre.

Enfrentar los retos del futuro

En ambos casos, ello se debe a la falta de acceso estable a los recursos productivos, a los riesgos (naturales y económicos), a la competencia de los sistemas agrícolas intensivos con capital, pero también a la debilidad de las infraestructuras, de los servicios públicos, etc. Las respuestas a esos problemas recurrentes son totalmente ajenas a la explotación familiar. Podrían darse mejorando el entorno económico e institucional, y tienen que ver con el contenido y con las modalidades de elaboración de políticas públicas entre las diferentes categorías de actores.

LAS RESPUESTAS DADAS O POR DARSE

Las respuestas que se han dado o que podrían darse con el fin de acompañar a las agriculturas familiares en su contribución a los retos planteados por la pobreza, la demanda de empleo y la seguridad alimentaria, no pueden desconectarse de un enfoque global que contemple las oportunidades y las limitaciones propias de los procesos de cambio estructural, y en primer lugar, la diversificación de las actividades económicas y de la urbanización. El ritmo de dichas transiciones condiciona ampliamente el campo de acción posible en materia de empleo fuera de la agricultura y del aumento de la demanda de productos agrícolas, que constituyen los principales motores del cambio de las agriculturas mismas.

En razón de la diferencia estructural que se ha constatado entre los ingresos en medio rural y en medio urbano, y entre el sector agrícola y las demás actividades de los sectores secundario y terciario —donde la productividad del trabajo y su remuneración son más elevadas—, la solución para erradicar la pobreza rural es salir del sector agrícola. Este es el camino que históricamente, siguieron los países más ricos, y que toman actualmente los países emergentes. Ha sido objeto de políticas públicas de acompañamiento que han marcado las decisiones individuales de migración hacia las ciudades, hacia otras regiones o hacia el extranjero. En el mundo rural pobre, los jóvenes no se equivocan cuando deciden dejar la agricultura para buscar en las ciudades una vida mejor (White, 2012).

Sin embargo, esta solución plantea a largo plazo el problema de la viabilidad del modelo de desarrollo mundial y de su sostenibilidad (concentración urbana, dificultades cada vez mayores para administrar los recursos naturales y los territorios). En un plazo mucho más inmediato, señala la situación particular de los países con una gran población agrícola, donde hemos visto anteriormente la magnitud de las presiones sobre el empleo y los límites de los márgenes de maniobra. Su situación impone un acompañamiento masivo a sus agriculturas familiares, para facilitar su transición económica o para inventar otras trayectorias de desarrollo basadas en una agricultura más inclusiva.

Este debate exige dos categorías de respuestas: mejorar el entorno económico y político y reinvertir en estrategias de desarrollo; con acciones más específicas orientadas hacia la agricultura, y hacia el desarrollo rural y territorial.

Mejorar el entorno económico y político

Desde los años 90, dos grandes procesos interrelacionados han contribuido a crear, en numerosos países del Sur, nuevas oportunidades para luchar contra la pobreza. Por una parte, la apertura económica, y por otra, el cambio en las tendencias y en los contenidos de las políticas públicas nacionales, y en los programas de ayuda internacional.

La apertura económica y sus efectos

La desreglamentación comercial de la década de 1980, que contribuyó a poner a competir a las economías nacionales del Norte y del Sur, tuvo efectos distintos según los países. En la mayoría de los países emergentes, después de una fase de proteccionismo que les había permitido construir un aparato industrial para su mercado interno, las nuevas oportunidades comerciales, amplificadas por las descentralizaciones industriales y los movimientos financieros, permitieron a algunos reforzar sus sectores industriales y de servicios, desarrollar el empleo urbano y ampliar sus mercados domésticos. En esos países, la aparición o el reforzamiento de una clase social urbana intermedia estructuró la demanda de bienes alimentarios, que aprovecharon los agricultores familiares que habían logrado insertarse en los circuitos comerciales.

Esos efectos fueron menos claros en los países más pobres, cuyas agriculturas e industrias nacientes sufrieron con la competencia internacional, y donde la situación económica y social se deterioró. El proceso se vio agravado por la brutalidad de los planes de ajuste estructural, que impusieron una apertura comercial — inclusive a los países de bajos ingresos — y un desmantelamiento de los dispositivos de regulación, y cuya eficacia resultó finalmente ser muy relativa en los países más ricos (Stiglitz, 2006). Los planes de ajuste estructural penalizaron duramente el poder adquisitivo de las clases medias y contrajeron el mercado interno (ver el ejemplo de Camerón en el recuadro 9.1). El deterioro de la situación alimentaria de esos países, luego de las crisis de 2007 y 2008, demostró que éstos eran muy sensibles a la volatilidad de los precios y en términos más generales, a los choques, fueran éstos de naturaleza económica o climática.

Así, la apertura económica, junto con las medidas de ajuste estructural, tuvo efectos diferentes según los países y según el lugar que ocupan en las relaciones de poder en el plano internacional: consolidación de los intercambios comerciales, desarrollo del mercado de trabajo y ampliación de los mercados

Enfrentar los retos del futuro

de consumo para algunos; contracción del empleo formal, reducción del poder adquisitivo y de los mercados de consumo para otros. El segundo caso corresponde a la mayoría de los países de África subsahariana durante las décadas de 1980 y 1990.

En cada una de estas situaciones, las agriculturas familiares tuvieron funciones diferentes: en el primer caso, participaron ampliamente del crecimiento y del abastecimiento del mercado doméstico, y a veces de la exportación, principalmente en el sudeste Asiático; en el segundo caso, sirvieron de amortiguador para la crisis, con un repliegue del empleo en las actividades rurales y en la economía informal. En cada uno de esos contextos, probaron su capacidad de adaptación, ya fuere en un registro ofensivo o defensivo.

El cambio de tendencia de las políticas nacionales

El cambio en las tendencias y en el contenido de las políticas públicas se vio facilitado por el avance extremadamente rápido de las redes de información y en ciertos países, por la expansión del sistema democrático de referencia. Cuando las condiciones estaban reunidas para ello, esos procesos ampliaron las capacidades de los actores locales para interpelar al sector político, facilitaron la expresión popular en materia de denuncia de la pobreza y desembocaron en una demanda de acción pública. Se multiplicaron los grupos de presión de los actores sociales, aliados con algunas ONG, apoyados por las redes internacionales de solidaridad⁷⁷ y lograron hacerse escuchar durante la crisis de los precios alimentarios de 2007 y 2008.

Esos movimientos sociales hicieron eco a la evolución del sistema de ayuda internacional, que reconoció los efectos sociales negativos del período de los ajustes. La lucha contra la pobreza se convirtió en una prioridad, consagrada por el primer OMD en el 2000. Su erradicación justificaba una acción pública y abrió la vía a otros tipos de intervenciones, especialmente en el campo del desarrollo territorial. Esas evoluciones también cambiaron la posición política de las agriculturas familiares, cuyo papel fue más allá del simple espacio de la producción.

De esta manera, en Brasil, al igual que en otras economías emergentes, se vio la aparición de políticas de redistribución (recuadro 9.3) que buscan corregir o al menos disminuir, las desigualdades sociales y territoriales más violentas⁷⁸.

⁷⁷ Por ejemplo, en Tailandia en 1997, con el movimiento de la Asamblea de los pobres (Missingham, 2003); en Brasil en 1994, con el movimiento O grito da terra; en México en 1996, con el movimiento *El campo no aguanta más!*

⁷⁸ Esas políticas de desarrollo territorial fueron apoyadas por las instituciones regionales o internacionales, y se inspiran en la experiencia de los países industrializados. Provocaron transferencias de políticas públicas, como por ejemplo con las políticas europeas de tipo Leader, que promovió el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) en muchos países latinoamericanos.

Recuadro 9.3. Los programas de transferencia monetaria.

Philippe Bonnal

Las políticas de redistribución se han relacionado principalmente con la implementación de programas de transferencia monetaria de acuerdo con dos modalidades: con o sin condiciones.

En el primer caso, auspiciadas por las instituciones financieras internacionales, se trata de supeditar la atribución de una ayuda pública a las familias más pobres, al mejoramiento del capital humano, especialmente a través de la atención a los niños en los campos de la salud y de la educación. Las redes de seguridad social establecidas trabajan principalmente con «transferencias monetarias condicionales» (dispositivos TCE).

En ciertos países, dichos dispositivos conciernen a una gran parte de la población pobre, como en México, con el programa Oportunidades (5,8 millones de familias), en Brasil con el programa Bolsa familia (12 millones de familias), o en Filipinas con el programa TCE (700 000 familias). Programas de TCE también han sido establecidos por los donantes en países como Etiopía, Bangladesh o Pakistán.

En el segundo caso, las transferencias monetarias van dirigidas a toda la población pobre, pero este enfoque de masas encuentra dificultades de implementación, principalmente por el difícil acceso que tienen los más pobres a los dispositivos institucionales existentes.

El caso de la India es el más emblemático, puesto que su programa de ayuda social está dirigido a 800 millones de habitantes. La solución adoptada por las autoridades indias para re distribuir la ayuda financiera a los más pobres, evitando el clientelismo y la corrupción, ha sido abrir una cuenta bancaria para cada persona, con una tarjeta de débito.

Se trata de una operación de gran envergadura, que obliga a identificar a cada persona en su domicilio, a crear ventanillas bancarias y a instalar un dispositivo itinerante de acceso bancario.

El programa *Plano Brasil sem miseria* (PBSM), establecido por el gobierno brasileño en 2011, tiene el mismo enfoque y busca la simple y pura extinción de la pobreza extrema.

Este movimiento se vio facilitado por el crecimiento económico, que produjo nuevos recursos para la intervención pública, y por la legitimación de las funciones reguladoras del Estado en los campos social y ambiental —a causa de las consecuencias negativas del proceso de liberalización.

China, que es el país donde la reducción de la pobreza ha sido más espectacular, adoptó políticas de lucha contra la pobreza muy particulares, que alternaron entre políticas masivas y políticas por objetivos— hacia ciertas categorías de población, de edad, de sectores o de regiones (recuadro 9.4).

De esta manera, para ciertas economías emergentes, el tema de la erradicación de la pobreza extrema dejó de ser impensable. Incorporado a la agenda política, su implementación depende de la movilización de recursos propios. Y se justifica tanto desde el punto de vista ético —argumento muy utilizado por la clase media,

que es el segmento más importante de la población en América Latina y cuyo peso político es cada vez más sólido (Banco Mundial, 2013) — y desde el punto de vista económico, ya que al incorporar a los pobres en los mercados de consumo, se contribuye a ampliar el mercado doméstico, incluyendo el de los productos agrícolas. Esas medidas, que indudablemente corresponden a un progreso social, siguen siendo no obstante, simples medidas de acompañamiento que permiten un «tratamiento social» sin atacar las verdaderas causas de la desigualdad, cuya reducción exigiría reformas estructurales mucho más fundamentales.

Recuadro 9.4. Las políticas de lucha contra la pobreza en China.

Jacques Marzin

La lucha contra la pobreza es muy estratégica en China, en razón de la amplitud histórica y demográfica del fenómeno. Bajo el control directo del Consejo de Estado, las medidas implementadas durante los últimos treinta años, han tenido un efecto excepcional sobre la reducción de pobreza absoluta (de 390 a 37 millones de personas que vivían con menos de 1,25 USD PPA diarios entre 1981 y el 2010), incluso cuando paralelamente, crecían las desigualdades (aumento del coeficiente de Gini sobre los ingresos entre 0,30 y 0,47 entre 1978 y 2010).

La pobreza rural fue la consecuencia de decisiones ideológicas y políticas radicales: colectivización de los campos; transferencia masiva de los recursos de los campos a las ciudades para financiar la acumulación primitiva de capital en la industria (de 1950 a 1990), todo ello articulado con la prohibición de las migraciones del campo a la ciudad a través del sistema de hukou (permiso de residencia que daba acceso a los derechos sociales).

Las reformas de 1978, que devolvieron la responsabilidad de la gestión de las explotaciones a las familias, aumentaron los ingresos agrícolas a partir de la década de 1980. De esta manera, la evolución comparada de los ingresos rurales y urbanos indica que el ingreso rural promedio pasó de ser el 39 % del ingreso urbano promedio en 1978, al 54% en 1985, antes de desplomarse y volver al 36 % al final de los años 1990, a causa del boom de la economía urbana.

Durante los últimos setenta años, con sus realidades políticas, demográficas y su inserción tan específica en la economía mundial, China ha llevado a cabo cuatro tipos sucesivos de políticas de lucha contra la pobreza. Zhang Lei (2007) identifica:

- la política general de reducción de la pobreza, en un contexto de planificación centralizada (1949-1977). El objetivo era reducir los mecanismos generadores de pobreza de la China rural prerrevolucionaria. Las principales medidas fueron enmarcar las tasas de arrendamiento y de aparcería, ya que la reforma agraria atribuía tierras a los obreros agrícolas, luego se dieron olas sucesivas de colectivización (talleres colectivos, cooperativas), bajo el control estatal de la comercialización y de los insumos;
- la política de reformas institucionales para una reducción a gran escala de la pobreza (1978-1985). La lucha contra la pobreza se llevó a cabo a través de políticas económicas que favorecían el crecimiento. La prioridad se le otorgó a las reformas

(Recuadro 9.4. continuación)

institucionales: la definición de un marco jurídico para la agricultura familiar, la descolectivización del comercio de insumos agrícolas, la comercialización de la producción agrícola, la supresión de la obligación de cultivar cereales;

– las políticas «pro-pobres» durante el boom económico (1986-2000). La reducción de la pobreza se convierte en un reto político prioritario, en un momento en que el crecimiento ya no se considera como la única condición para lograrlo. La acción pública se orientó hacia las zonas más pobres del territorio nacional (distritos, provincias) desde un enfoque sistémico que combinó inversiones públicas y políticas sociales (especialmente la capacitación de jóvenes, gestión de las migraciones, etc.);

– la reducción de la pobreza a través de una sociedad de bienestar (2000-2005). Se basa en identificar a las poblaciones pobres y ampliar las políticas sociales como complemento a las políticas territoriales anteriores, a fin de tomar en cuenta el nuevo contexto social caracterizado por la reducción global del número de pobres, el crecimiento de la pobreza urbana, el fin de la eficacia del hukou y la extrema movilidad de los trabajadores (cerca de 300 millones de chinos viven fuera de su domicilio oficial).

Paralelamente con las políticas de redistribución, que incluyen tanto a la población urbana como a la rural y a la población agrícola, el cambio de políticas también hizo que los actores públicos prestaran mayor atención a las organizaciones representativas de los agricultores familiares, las cuales reforzaron sus estructuras, ampliaron sus alianzas con el mundo académico y con las ONG y desarrollaron relevos de representación política en las instancias de gobernabilidad (Capítulo 8). Esta organización cada vez mayor del mundo rural encuentra a veces argumentos políticos y administrativos en los movimientos de descentralización y de desconcentración del Estado, así como un reforzamiento de los modos de gobernabilidad territorial. Tales cambios fueron facilitados por el fortalecimiento de la democracia y por las decisiones de algunos donantes, que favorecieron la profesionalización del mundo rural. Este fenómeno se puede observar en América Latina, así como en el Sudeste asiático y en África Occidental.

Otro cambio notable que se dio durante el período corresponde a la evolución del discurso sobre la agricultura y sus cometidos. Limitadas durante mucho tiempo al simple papel de proveedor de productos, a veces de mano de obra y de tierras en los países que han vivido procesos de industrialización, las agriculturas familiares son cada vez más reconocidas como actores principales de las dinámicas de desarrollo rural y territorial: su rol es cada vez más activo en materia de empleo y de diversificación de las actividades, a través de la pluralidad de actividades y de las migraciones, así como por su papel en la articulación de las cadenas de valor y en la gestión de los recursos. Esta última

Enfrentar los retos del futuro

función podría desarrollarse si el sector tuviera la remuneración adecuada, ya que los agricultores estarían en posición de luchar contra la deforestación, trabajar en el secuestro de carbono y conservar la biodiversidad si contaran con los dispositivos adecuados. Las prestaciones de servicios ambientales permitirían ofrecer ingresos complementarios, reduciendo el riesgo económico y mejorando la perennidad de las explotaciones familiares (Capítulo 5).

Este «retorno» del Estado y de la acción pública hacia los sectores sociales y ambientales, y a favor del desarrollo territorial, implica que éste dispone de recursos financieros y políticos para su estrategia de intervención. En este sentido, las diferencias nacionales siguen siendo muy importantes. Si bien muchos países de América Latina y de Asia han logrado avanzar en este sentido, la situación de los países de África subsahariana resulta mucho más complicada. Estados más frágiles, en razón de su reciente creación (apenas medio siglo) en relación con las otras regiones, una mayor inestabilidad política, un impacto más fuerte de los años de ajuste, una base fiscal mucho más estrecha, todo ello ha conducido a una mayor dependencia de la cooperación internacional (multilateral, bilateral, ONG) tanto desde el punto de vista de los medios como de los contenidos de las políticas. Esta última ha llegado en algunos casos a adquirir una autonomía tal que limita a los Estados a un discurso retórico, como lo ilustra el caso de las políticas de desarrollo sostenible (Bosc *et al.*, 2010). Sin embargo, los lentos procesos de construcción regional y el fortalecimiento de la Coordinación continental abren nuevas perspectivas, como lo demuestran las políticas agrícolas de las comunidades económicas regionales o el programa agrícola del Nepad⁷⁹.

Los apoyos a las agriculturas familiares, al desarrollo rural y territorial

Las diferencias en la productividad observadas entre las agriculturas familiares del Norte y del Sur son fruto de trayectorias nacionales de cambio estructural, guiadas por los mercados y por la demanda, pero uno de los componentes de éstas también ha sido la acción voluntarista de los Estados. Las políticas de inversión y de acompañamiento al sector agrícola, incluyendo los precios y la protección de los mercados a largo plazo, han sido los principales ingredientes de la modernización de las agriculturas y de la evolución de las zonas rurales de los países del Norte (Chang, 2009). Esas políticas se han fundamentado a menudo en compromisos sectoriales, que han constituido la base de las grandes etapas de cambio (Capítulo 1) y que se ven facilitados hoy en día por un mejor entorno institucional y político.

79 El PDDAA (Programa Detallado de Desarrollo de la Agricultura Africana), implementado por el Nepad desde el 2003, durante mucho tiempo ha sido objeto de competencia entre los donantes; pero cada vez más, se afirma como un medio de reconquista de sus políticas para los Estados de la región (Nepad, 2013). Las inversiones públicas siguen siendo muy inferiores a las necesidades y a los compromisos de los Estados, situación que ha sido denunciada por las organizaciones de productores (Roppa, 2013).

Las políticas de modernización agrícola implementadas en los países del Sur han tomado dos caminos. Siguiendo el modelo de las políticas estructurales europeas y norteamericanas⁸⁰, algunas han tratado de dar un acompañamiento progresivo a las explotaciones agrícolas, especialmente mediante la difusión de paquetes tecnológicos y a veces, con la construcción de grandes infraestructuras. Este es el caso de las políticas de revolución verde de numerosos países asiáticos (Sur y sudeste de Asia) que han obtenido programas masivos de ayuda internacional. Pero en otras partes, esos enfoques han chocado con la limitación de los medios. Al contrario, otras políticas han adoptado un enfoque más segmentado, en la medida en que no han tratado de promover un nuevo modelo agrícola ni de transformar todo el sector, sino más bien de intervenir de manera diferenciada en función de las características del entorno de producción, de los territorios y de los tipos de explotaciones agrícolas, creando incluso nuevos tipos de agricultura⁸¹ (Bélières *et al.*, 2013).

De esta manera, en los países de América Latina y en menor grado en las otras regiones, la agricultura familiar es frecuentemente objeto de programas específicos promovidos por el Estado. Este es el caso por ejemplo en Brasil, que oficializó e institucionalizó la dualidad de su agricultura, diferenciando el trato de la agricultura familiar del de la agricultura empresarial o patronal, cuyos intereses son manejados por dos ministerios distintos. El Estado brasileño ha creado instrumentos innovadores de políticas públicas, dedicados a la agricultura familiar, desde el punto de vista técnico (crédito, seguros, asesorías) y comercial (cuotas reservadas en los mercados públicos, intermediación para el suministro de productos alimentarios a los consumidores pobres, gracias a mecanismos comerciales específicos). Tales instrumentos vienen a complementar las políticas más antiguas del precio mínimo.

En ciertos casos, en América Latina y con menos frecuencia en Asia y en África, la diferencia del impacto entre agricultura familiar y empresarial, conduce a un cuestionamiento del modelo productivista. Este cuestionamiento, que hacen los actores de la agricultura familiar, propone modelos alternativos que buscan la conservación del ambiente y el desarrollo social en medio rural. La agroecología, por ejemplo, ha producido una movilización social y ha sido objeto de una gran mediatización, apoyada internacionalmente; y esta preocupación se integra algunas veces en los dispositivos de investigación, de acompañamiento y de asesoría agrícola.

80 Esas dos regiones implementaron políticas muy voluntaristas durante la segunda mitad del siglo XX, pero tuvieron la ventaja de un entorno global que proporcionaba opciones de salida a la agricultura, facilitando así la modernización del sector.

81 Este es el caso de muchas fincas estatales o de las empresas agroindustriales.

Enfrentar los retos del futuro

Todas esas políticas de modernización agrícola requieren medios importantes, que muchos países no tienen, a falta de una base fiscal suficientemente desarrollada, y que la ayuda internacional no puede satisfacer. La situación más delicada es la de los países con escasos recursos y base agrícola de África subsahariana y de Asia, que son justamente aquellos donde la modernización agrícola resulta indispensable. En efecto, si las políticas públicas de apoyo al desarrollo de otros sectores de actividad (especialmente la industria) son necesarias para el cambio estructural, el aumento de los ingresos agrícolas — que toca a la mayoría de la población activa — sigue y seguirá siendo la principal palanca para la reducción de la pobreza durante las próximas dos o tres décadas. De que mejoren los ingresos agrícolas depende el crecimiento de la demanda rural de bienes y servicios, que condiciona la diversificación de las actividades.

El crecimiento de los ingresos agrícolas plantea en forma crucial el tema de las prioridades y de su secuencia. No es realista esperar que las explotaciones agrícolas, cuyos ingresos no llegan a cubrir las necesidades básicas, incluyendo las alimentarias, logren emprender por sí solas ninguna inversión. Con ello, la lista de apoyos necesarios es muy larga y poco compatible con las posibilidades financieras de la mayoría de los gobiernos — información, capacitación, asesorías, préstamos con bajas tasas de interés, mejoramiento de las condiciones y de los costos de los suministros y de la comercialización, apoyo al equipamiento, etc. —, y deben tomarse decisiones puesto que los recursos públicos son limitados.

Se pueden destacar tres prioridades: mejorar las condiciones de la actividad de las explotaciones familiares, las del ambiente y del funcionamiento de los mercados, y finalmente, reforzar las economías locales.

Para mejorar las condiciones de la actividad de las explotaciones, deben garantizarse los derechos (acceso a la tierra y al agua), el suministro de bienes públicos (información, capacitación), el apoyo a las organizaciones, con el fin de promover las economías de escala y de aumentar las capacidades de negociación de los productores, y también, los dispositivos de apoyo a la inversión (HLPE, 2013). Desde el punto de vista técnico, si bien la asesoría y la extensión agrícola son importantes, han demostrado tener sus límites y han sido criticadas por muchas comunidades de agricultores. El hecho de que las políticas públicas hayan reconocido el saber endógeno y las experiencias locales de los agricultores familiares, vinculados o no con organizaciones de productores o de actores institucionales externos (ONG, universidades, centros de investigación, etc.), ha producido resultados muy convincentes en ciertos países (Capítulo 13).

Recuadro 9.5. Garantizar precios básicos para los cereales a fin de estimular las inversiones de las agriculturas familiares en los países del Sur.

Franck Galtier

Se requieren inversiones para mejorar la eficacia y los ingresos de las agriculturas familiares en los países del Sur. Pero los productores agrícolas deben enfrentarse con frecuencia a precios muy inestables que hacen que las inversiones resulten arriesgadas. Por ello, los productores suelen ser reticentes a la inversión y a su vez, los bancos lo son para concederles préstamos. Para levantar ese bloqueo, es necesario proteger a los productores contra los riesgos de caídas importantes en sus precios.

Algunas organizaciones internacionales recomiendan la utilización de instrumentos privados de cobertura del riesgo en relación con los precios (contratos a plazo, opciones de venta). Pero dichas herramientas no están diseñadas para los cultivos hortícolas. Son caras y difíciles de utilizar, puesto que han sido concebidas para operadores con grandes volúmenes, y no proporcionan una cobertura eficaz a los agricultores implantados lejos de los mercados a plazo existentes.

Otra posibilidad sería proteger a los agricultores mediante transferencias monetarias cuando los precios bajan demasiado, de acuerdo con el modelo del sistema de *deficiency payments* de los Estados Unidos. Pero es difícil de establecer tales transferencias anti cíclicas en los países del Sur, a causa de la ausencia de bases de datos sobre las producciones y sobre los ingresos de los agricultores.

Una última posibilidad, más realista, consiste en garantizar precios básicos a los productores. Según el contexto, esta garantía puede obtenerse recurriendo a las reservas públicas (cuyos precios de compra pueden garantizar un precio mínimo) o a políticas comerciales (principalmente mediante la utilización de tasas variables sobre las importaciones o las exportaciones). En el pasado, tales políticas que garantizaban precios básicos a los productores jugaron un papel decisivo en Norteamérica, en Europa Occidental y en Asia, estimulando la inversión en la producción de cereales (Demekke *et al.*, 2012); y siguen jugando un papel determinante en ciertos países, como Brasil. Por tener un costo elevado, esas acciones deben llevarse a cabo en forma prioritaria para los productos alimentarios básicos, y en particular, para los cereales (Galtier, 2012).

Mejorar el entorno y el funcionamiento de los mercados depende de la implementación de sistemas de información, de regulación y de protección. Estos elementos han sido utilizados de manera casi sistemática a través de la historia de la modernización agrícola a través del mundo. En este caso, el desafío consiste en reducir el riesgo de producción de los agricultores, a través de mecanismos de estabilización de precios (recuadro 9.5) y de instrumentos de seguridad.

El fortalecimiento de las economías locales a través de inversiones adaptadas en los poblados rurales y en las ciudades pequeñas, permite reforzar la articulación

entre las ciudades y el campo, proponiendo a la vez las infraestructuras y las funciones de servicio necesarias para el desarrollo económico y social (servicios sociales, capacitación, información, apoyo a las Pymes). Esas inversiones facilitan la producción, la comercialización y la transformación local de los productos (Parrot *et al.*, 2008), así como la diversificación progresiva de las actividades, y finalmente, mejoran la situación del empleo. Estos enfoques permiten articular mejor las distintas actividades económicas — entre ellas la agricultura — con una perspectiva de desarrollo territorial (Losch y Magrin, 2013).

RETOS CONSIDERABLES, PERSPECTIVAS INCIERTAS

No todas las agriculturas familiares de los países del Sur se ven confrontadas a los mismos desafíos. En muchos casos, especialmente en Latinoamérica, en el sudeste y en el este de Asia, la situación de los productores rurales ha mejorado sensiblemente durante las dos últimas décadas, en diferentes aspectos: económico, con el crecimiento de la inversión pública, de la industrialización y de la extensión del mercado interno; político, en razón de la reforma de los sistemas de gobernabilidad, de una mejor distribución de los frutos del crecimiento; y social, gracias a una mejoría en los servicios y en la organización del mundo rural.

En cierto número de países, el papel de las agriculturas familiares ya es reconocido, y si bien no siempre se beneficia con políticas específicas, este reconocimiento ha suministrado elementos de acción eficaces. El fortalecimiento de la integración de los productores en los circuitos comerciales les confiere un rol preponderante en el suministro a los mercados internos, que también están en expansión a causa de la disminución de la pobreza.

Dos subcontinentes siguen teniendo sin embargo perspectivas más inciertas: el sur de Asia y África subsahariana, por la magnitud de la pobreza rural y por el crecimiento continuo de la demografía rural. África subsahariana, en particular, combina numerosas desventajas: su falta de diversificación y la gran debilidad de su sector industrial, la ausencia de recursos presupuestarios indispensables para una intervención pública que corresponda con las necesidades, y una dependencia aún muy fuerte de los donantes. En ausencia de verdaderas alternativas económicas, la absorción de la población activa aún se lleva a cabo en gran medida en una agricultura casi exclusivamente familiar. La migración internacional ha mostrado sus límites y no puede considerarse como una opción viable a largo plazo para resolver las necesidades. De esta manera, ante el riesgo de reforzar el éxodo hacia las ciudades, lo cual, al no haber empleos suficientes sólo servirá para desplazar la pobreza, la agricultura familiar sigue siendo y deberá seguir siendo, un sector que concentre la acción estatal.