



BOOM AGRÍCOLA

Y persistencia de la pobreza
rural en América Latina:
Algunas reflexiones.



***Boom* agrícola y persistencia de
la pobreza rural en América Latina:
algunas reflexiones**

***Santiago, Chile
2010***



Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina: algunas reflexiones.¹

José Graziano Da Silva²

Sergio Gómez E.³

Rodrigo Castañeda S.⁴

Resumen

Este artículo está centrado en el análisis de algunos de los factores que estarían ampliando la brecha entre el dinamismo del sector agropecuario y los avances en la reducción de la pobreza rural. Esta brecha es analizada en relación a la capacidad que tuvieron los distintos países estudiados en avanzar en estas dos dimensiones; pobreza y crecimiento. Desde aquí nace la pregunta sobre cuáles son las formas de crear una nueva agenda de investigación y de discusión política, en el marco de las actuales tendencias del desarrollo agropecuario y rural en América Latina.

Desde esta óptica, el artículo hace referencia al origen de la hipótesis inicial, que plantea una visión sobre el impacto de los modelos de desarrollo sobre la pobreza rural que han predominado en la Región. Luego, se hace una síntesis de los principales resultados obtenidos en cada uno de los ocho países donde se realizaron los estudios. En tercer lugar, se presentan las principales conclusiones de este trabajo. Por último, se presenta la agenda de políticas públicas con aspectos claves para superar situaciones de pobreza rural.

Palabras claves: *agricultura, rural, pobreza, desarrollo, América Latina.*

¹ El artículo se basa en el capítulo final del libro: Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, José Graziano Da Silva, Sergio Gómez E. y Rodrigo Castañeda S. Editores. Publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Noviembre de 2009. Para los lectores que se interesen en profundizar en el tema, el libro se encuentra disponible en:

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/lanza.htm>. El libro incluye ocho estudios de caso que corresponden a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

² FAO, Representante Regional para América y el Caribe.

³ FAO, Consultor

⁴ FAO, Consultor

I.- HIPÓTESIS INICIAL

La hipótesis que guió los estudios de caso en cada uno de los países se basa en el rol que los diferentes modelos de desarrollo le han asignado al sector agropecuario, y el impacto que la aplicación de ellos tendría sobre los niveles de pobreza rural.

Se ha planteado que durante la vigencia del modelo de crecimiento hacia adentro, que corresponde al proceso de industrialización para sustituir la importación de productos desde el extranjero, la agricultura jugó un papel subordinado. Este rol significaba disponer de alimentos que se ubicaran en un nivel de precios que permitiera que los sectores urbanos pudieran tener acceso a ellos, disponiendo de salarios que resultaran compatibles con la capacidad de remuneraciones de la naciente industria. También se establecieron políticas que fijaron un piso salarial sólo para los trabajadores urbanos con un salario legal mínimo. Así se explica que los Gobiernos aplicaran en esta época políticas que fijaron precios a los productos agropecuarios alimenticios en un nivel relativamente bajo, lo que explicaría también el lento crecimiento de la producción agropecuaria.

La implementación de este modelo significó además el abandono por parte de los Gobiernos de la preocupación por el desarrollo rural. Así, la población rural vivía en condiciones de pobreza que se expresaba en bajos índices de alfabetización, salubridad, escolaridad, vivienda y empleo. Estas condiciones explican el alto éxodo rural hacia las grandes ciudades que ocurrió en aquella época. A fines de la década de los 60, cuando se denuncia la crisis del modelo de industrialización, se constataba un retraso en la estructura agraria que predominaba en la Región. La estructura agraria prevaleciente continuaba siendo el complejo latifundio-minifundio, que consistía en una estructura agraria en la cual se daba una fuerte concentración de la tierra en manos de unos pocos y una fragmentación de los pequeños propietarios y los minifundistas con muy poca tierra⁵.

De esta manera, el costo que tuvo que pagar el sector agropecuario, en su conjunto, fue traspasado hacia los sectores con menos capacidad de presión, es decir hacia los campesinos y los asalariados rurales. Ello explica⁶ que una parte importante de la persistencia de la pobreza rural fuera una consecuencia directa de la vigencia de este modelo de desarrollo.

Con la implementación del modelo neoliberal aperturista y la profundización del proceso de globalización, se levantan las restricciones para importar y exportar, y se producen importantes modificaciones en todos los sectores de la economía. En el caso del sector agropecuario, se definió que este debería encontrar una nueva estructura productiva, en función de las ventajas comparativas que tenga cada uno de los países, las que serían

⁵ Este diagnóstico fue demostrado por numerosos estudios, entre los cuales destaca el realizado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) Una síntesis de ellos se encuentra en: Solon Barraclough y Juan Carlos Collarte. *El Hombre y la Tierra en América Latina*. Síntesis de de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1971.

⁶ Ver, entre otros: Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores. México, D.F., 1971

Celso Furtado. *Economic development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press. 1970

Raúl Prebisch, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Boletín económico de América Latina, Vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, febrero. 1962.

Valpy FitzGerald. *La CEPAL y la teoría de la industrialización*. Saint Antony's College, Oxford, Revista de la CEPAL. Edición especial "CEPAL cincuenta años", Santiago, 1998.

transmitidas a través de las señales de los precios. En función de estas ventajas, cada país se debería especializar en producir sólo aquellos productos para los que cuente con ventajas e insertarse en el mercado internacional, generando los excedentes que le permitirían a su vez importar desde otros países aquellos productos que requiriera, a un precio inferior al que podrían tener produciéndolos internamente. Así, se establece el modelo agro exportador que predomina actualmente en la Región.

Instalado el nuevo modelo, se podría suponer que al remover la base estructural que explicaba la pobreza rural en el modelo anterior, ahora se podría avanzar en la reducción significativa de ella. Esta es la base de la hipótesis que sirvió de guía al conjunto de los estudios realizados.

Cabe señalar que en los últimos años (2003 al 2007) se venía registrando una tendencia al alza en la tasa de crecimiento agropecuario con un promedio de 4,8 % anual, situación que probablemente se vio restringida con la actual crisis global, de acuerdo a las cifras de la CEPAL.

II.- CONDICIONANTES DEL EMPLEO RURAL

Una de las variables que aparece como determinante en la transmisión del dinamismo del sector agropecuario a las familias más pobres, son las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo rural, que actúan como una barrera, o en su defecto, como una salida de las distintas situaciones de pobreza rural. Por ejemplo, el caso de Brasil muestra que la evolución de ingresos rurales entre 1995 y 2006 sigue la misma línea de la evolución de la pobreza rural en este período, con un aumento del 30 % en los ingresos⁷. Distinto es el caso de Nicaragua, donde la mitad del mercado laboral rural consiste de trabajos no calificados que usualmente no son bien remunerados.

De esta forma, los estudios realizados presentarían evidencia sobre el hecho de que existiría impacto en la superación de la pobreza en las regiones con presencia de mecanismos de generación de empleo. Por tal motivo, en el mercado del trabajo cobra especial atención uno de estos dos aspectos como condicionantes del empleo:

- Empleo asalariado, con una creciente predominancia de los asalariados temporales, en detrimento de los permanentes.
- Ocupación sin remuneración monetaria en los segmentos de la agricultura familiar y de subsistencia.

El sentido de incorporar este tema en forma sistemática obedece a la necesidad de contar con antecedentes que permitan formular políticas públicas de empleo y ocupacionales, que sean pertinentes y que conduzcan a la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, para ello existe la necesidad de caracterizar el empleo rural permanente y temporal, abordando nuevas realidades como la incorporación de la mujer al mercado laboral y el avance en las regulaciones del trabajo infantil.

Por otra parte, parece necesario acompañar este nivel de análisis con un abordaje sobre las principales instituciones que son relevantes para la superación de la pobreza, entre ellas:

- a) el grado de informalidad del empleo rural;
- b) la existencia o no del salario mínimo legal y la fiscalización de su cumplimiento;
- c) la posibilidad de establecer sindicatos representativos y de establecer negociaciones colectivas;
- d) las formas o modalidades de contratación (por jornada, a destajo o tarea); y
- e) la cobertura de los sistemas de seguridad social.

Esta lista no es exhaustiva, pero recoge los principales aspectos que deben ser abordados en el análisis de la institucionalidad laboral, desde el punto de vista de los elementos que resultan determinantes en la formulación de políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza rural.

⁷ Capítulo final del libro: Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, José Graziano Da Silva, Sergio Gómez E. y Rodrigo Castañeda S. Editores. Publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Noviembre de 2009.

III.- PRINCIPALES CONCLUSIONES

A continuación se entregan antecedentes sobre la naturaleza del *boom* agropecuario y el impacto que tuvo sobre la pobreza rural. Para esto último se hace una agrupación de países que -de acuerdo a los resultados de los estudios de casos- presentan diversas situaciones, y luego se hace una presentación sobre los factores que fueron identificados como determinantes de la superación de la pobreza rural.

1.- El *Boom* Agrícola

Una de las principales conclusiones de los estudios de caso es que efectivamente se pudo observar un crecimiento significativo de la producción agropecuaria, pero esta se encuentra (i) concentrada en algunas regiones, (ii) en determinados productos, (iii) vinculados a productores con acceso a mercados externos.

La evidencia que muestran los países considerados en los estudios gráfica esta dinámica. En Argentina, por ejemplo, podemos destacar la región Pampeana y -en menor medida- la región Norte, con predominio de la soya, centrado en productores medianos y fundamentalmente grandes, quienes mediante la modalidad de los "*pool* de siembras" han realizado fuertes inversiones, introduciendo nuevas tecnologías. Esta producción está destinada a los mercados externos

En Brasil destaca el fuerte crecimiento de la región Centro Oeste, y en menor medida el Sur, con tres productos que sobresalen: el algodón, la soya y la carne de ave, con empresarios que usan tecnología de punta y que destinan estas producciones al mercado externo.

En el caso de Chile, el fuerte dinamismo productivo se observó en las regiones ubicadas en la zona Central, con predominio de la producción de frutas, hortalizas, (en forma fresca o procesada) y semillas, todas generadas en empresas medias y grandes, articuladas en cadenas de producción y de servicios más amplios. El conjunto de esta producción se destina también al mercado externo.

En caso de Colombia, no se realizó un análisis pormenorizado a nivel de regiones, pero lo que queda claro es que lejos de un crecimiento de la producción agropecuaria, se observó un crecimiento bajo e inestable, y que factores externos al sector se encuentran obstaculizando el desarrollo del país en general y del campo en particular, en particular la presencia del narcotráfico y de la guerrilla.

En el caso de Guatemala, también se observa un crecimiento importante en ciertas regiones del Centro, particularmente en la producción para la exportación de hortalizas y caña de azúcar, y en el Altiplano, donde se produce un café de altura también para la exportación, pero se trata de una "producción gourmet" (para diferenciarlo de un "*commodity*"), el que es producido por pequeños agricultores.

En el caso de México, igualmente se observa un crecimiento importante, pero restringido a determinadas zonas, que se estiman en 500 000 hectáreas, como la región Noroeste, que produce frutas y hortalizas destinadas al mercado externo, donde participa un número cada vez menor de exitosos productores.

También en el caso de Nicaragua hay un emergente sector, ubicado en las regiones del Atlántico Sur y Centro, que se ha especializado en la exportación de productos lácteos muy vinculados a inversiones extranjeras. También se constató el dinamismo en la producción de ajonjolí por parte de pequeños productores destinados a nichos de mercados ("comercio justo" con producción orgánica) en las Planicies del Pacífico y el trópico seco del occidente del país.

Finalmente, en Perú, se observa el mismo modelo. El crecimiento se ha centrado fundamentalmente en la región de la Costa, donde medianos y grandes propietarios producen hortalizas, frutales y espárragos, todos ellos destinados al mercado externo.

Por lo tanto, como se puede apreciar, existió efectivamente un dinamismo de la producción agropecuaria en la Región, el que, conforme al modelo de desarrollo vigente, sólo se concentra en aquellas regiones donde cada país cuenta con ventajas naturales para la producción o, en otros casos, haya logrado crear ventajas competitivas, pero siempre orientada hacia el mercado externo. En la mayoría de ellos, quienes participan en este proceso son productores medianos y preferentemente grandes, con algunas excepciones, como el caso señalado de los cafetaleros de Guatemala y de los productores de ajonjolí de Nicaragua.

De tal forma, no sería posible establecer que exista en la Región una relación directa entre producción agrícola y disminución de la pobreza rural, a diferencia de otras regiones del planeta como China e India, como ha sido demostrado por Alain de Janvry al comparar el índice de reducción de pobreza y el de índice de valor agregado por trabajador agrícola en distintas regiones del mundo⁸. Por otra parte, el empleo agrícola, aún cuando ha sido una de las mayores fuentes de reducción de la pobreza, no estaría cumpliendo con las necesidades más básicas de ingresos para las familias pobres, a causa de los empleos precarios y -en muchas situaciones- mal remunerados, situación que se da en muchos países de América Latina. Es por dichos motivos que el problema va más allá del crecimiento económico y requiere de una estrategia de desarrollo integral.

En este sentido, lo que sí es posible plantear, a la luz de los resultados de los estudios, es la necesidad de incorporar en la política agrícola de los estados nacionales aspectos que aborden los factores condicionantes de la pobreza. A nuestro juicio, la agricultura como salida de la pobreza necesita un estado fuerte con mecanismos que regulen las imperfecciones del mercado del trabajo. Esta fue otra de las situaciones comprobadas por el estudio: si el Boom agropecuario genera empleo, el impacto es positivo en la reducción de la pobreza rural. La actual crisis ha generado oportunidades importantes en este sentido, sobre todo lo que podríamos llamar "una revalorización y cuestionamiento del rol estatal."

Otra reflexión que surge de los resultados de los estudios es que la propia existencia del *Boom* agrícola, también debe ser matizada. Es cierto que existió un crecimiento de la producción de ciertos productos, sobre todo en algunos países, pero ello ocurre en el contexto de la incertidumbre sobre el alcance de los efectos de diferentes crisis que se encuentran en desarrollo. Por un lado, la crisis derivada del alza de los precios de los productos agropecuarios; por el otro, aquella ligada al tema ambiental del calentamiento global; y finalmente, la crisis financiera global en curso. Este conjunto de situaciones genera un clima de incertidumbre y de vulnerabilidad, que es necesario considerar en el análisis.

⁸ Ver: Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet. Agricultural growth and poverty reduction: Additional evidence, Preparado para World Bank Research Observer, Mayo 2009.

Por lo tanto, no sólo es de interés analizar los efectos de un *Boom* agrícola como medio de superación de pobreza, sino también los efectos que tiene la característica de inestabilidad que presenta este tipo de crecimiento, generando en sí mismo una situación de vulnerabilidad y un factor de empobrecimiento de los hogares rurales que dependen de esta actividad.

2.- La Pobreza Rural

En primer lugar, si se analizan las cifras globales de la Región, la evolución de la pobreza ha sido positiva, ya que esta ha disminuido. Sin embargo, las cifras sobre su persistencia se mantienen altas. De acuerdo a la CEPAL, en 2008 en la Región había 34 millones de indigentes en el sector rural. A su vez, la magnitud de la pobreza rural tiene variaciones importantes en los diferentes países. Mientras en algunos ella se sitúa en cifras cercanas al 10 %, en otros alcanza casi el 80 %⁹.

Estas variaciones aparecen también reflejadas en los estudios y muestran que se produjo una fuerte reducción de las cifras de pobreza tanto a nivel nacional como en el sector rural. En general, como ya se ha dicho anteriormente, este impacto tiene más relación con el despliegue de programas sociales y gasto público que con la presencia del aumento en la producción, en un contexto de alza de precios agropecuarios.

Para efectos de análisis, a continuación se presentan antecedentes sobre la evolución de la pobreza, agrupando los países estudiados de acuerdo a la evidencia que lograron mostrar con los principales factores determinantes de la pobreza rural.

a) Grupos de países

Del conjunto de estudios se observan varias situaciones que -de acuerdo a la información recolectada- podemos dividir en dos grandes grupos. El primer grupo consta de dos países donde se puede inferir que la pobreza rural ha disminuido, aún cuando no se cuentan con antecedentes directos que señalen que haya sido por efecto del rol de la agricultura: Guatemala y México. El segundo grupo cuenta con información que permite afirmar que la pobreza efectivamente ha disminuido, y en los cuales se puede encontrar una vinculación con el resultado del sector agropecuario: Brasil, Chile y Perú. Por otro lado, existen algunos países que no lograron una información que permitiera una visión directa y clara sobre la situación de la pobreza rural: son los casos de Argentina, Colombia y Nicaragua.

En este caso se encuentran Guatemala y México, donde la reducción de la pobreza rural tiene su origen en nuevos patrones de migraciones de población rural, que se aparta de las modalidades tradicionales. Se trata más bien de migraciones temporales, donde los emigrantes mantienen un vínculo con el lugar de origen, en el cual permanece parte del grupo familiar, y ellos migran hacia otros lugares rurales o ciudades, dentro de sus países o fuera de ellos, desde donde envían sistemáticamente dinero. En otras palabras, se produce una disociación entre el mercado donde se genera el ingreso y donde se realiza el consumo.

⁹ Ver: Capítulo final del libro: Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, José Graziano Da Silva, Sergio Gómez E. y Rodrigo Castañeda S. Editores. Publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Noviembre de 2009.

Esta es la situación que se encuentra en la base de las remesas, las cuales tienen una particular importancia en el caso de estos dos países. Una cifra demuestra la importancia de este tema: en Guatemala las transferencias directas (remesas) que se envían desde los Estados Unidos equivalen a 2/3 del total de las exportaciones del país.

Finalmente se debe registrar que en el caso de México los hogares rurales son cada vez menos dependientes de los ingresos provenientes de la agricultura.

En el próximo punto se analizan por separado los principales componentes que condicionan las posibilidades de salida de la pobreza rural.

Los casos que presentan antecedentes más claros son los de Brasil, Chile y Perú. En el caso de Brasil, la pobreza se reduce en todo el país, pero con más fuerza en la Región Centro Oeste y en el Sur. En el caso de Chile también la reducción de la pobreza cubre al país en su conjunto, pero donde se observa una mayor reducción es en la Zona Central. Finalmente, en Perú, la reducción de la pobreza se concentra en la Región de la Costa, especialmente en el Sur, y, en menor medida, en la selva.

En los tres casos, la pobreza rural persiste con mayor fuerza en regiones específicas: en el caso de Brasil, la pobreza sigue concentrada en la Región del Nordeste; en Chile, el estudio demuestra que se mantiene en niveles más altos en la Región Sur; y en el Perú es en la Zona de la Sierra. En el caso de los últimos dos países, se trata de regiones donde se concentra la población indígena, quienes han sido históricamente discriminados,

Ahora bien, cuando se analizan las causas de la disminución de la pobreza en el caso de Brasil, los elementos que explican esta situación son, en primer lugar, la extensión de los beneficios de los programas regulares de la seguridad social hacia el campo, y en segundo lugar la importancia de los programas de Transferencias condicionadas, como por ejemplo el Programa Bolsa Familia.

En el caso de Chile, la principal causa de la disminución de la pobreza rural en la Zona Central, y en general en todo el país, con diferentes intensidades, son los subsidios monetarios que el Gobierno transfiere a los pobres rurales a través de múltiples programas, que efectivamente se encuentran enfocados en los sectores más carentes.

Como se puede apreciar, en ninguno de los dos casos el factor que explica la disminución de la pobreza rural fue consecuencia del *Boom* agrícola.

Por otra parte, existen algunos países donde no fue posible establecer claramente el nivel de vínculo entre pobreza y crecimiento agropecuario. En algunos de ellos, como Argentina, la carencia de información oficial es fundamental y en otros, como Colombia y Nicaragua, el análisis no logra ser concluyente.

A pesar de lo anterior, los estudios permiten establecer algunas reflexiones sobre el tema. En el caso de Argentina, a pesar que no existe información oficial que permita considerar aisladamente la pobreza rural sobre la pobreza en general, el estudio permitiría inferir que - desde el punto de vista del crecimiento- los eventuales efectos positivos del aumento de la producción de la soya se podrían haber visto aminorados por los conflictos socio- políticos que han tenido como epicentro esta actividad productiva, y que han afectado a este país. Sin embargo, hay que registrar que, desde comienzos de la década del 2000, comenzaron

programas de transferencias condicionadas en algunas regiones, los que han tenido un impacto positivo en el nivel de ingreso de los pobres rurales.

El caso de Colombia muestra que los conflictos que caracterizan a este país han motivado importantes desplazamientos de poblaciones rurales desde las zonas de conflicto a otras áreas, lo que puede haber tenido como efecto indirecto la disminución de la pobreza rural.

Nicaragua, por su parte, se caracteriza por la vulnerabilidad de su economía frente a los desastres naturales, como fue el Huracán Mitch (1998) y a la variación de los precios internacionales, como fue la crisis del precio del café (2000). Además, no se ha priorizado una política que persiga la superación de la pobreza rural.

Sin desmerito de lo anterior, es prioritario buscar los caminos para profundizar el análisis de carácter conclusivo en cada uno de los casos.

b) Factores vinculados a la superación de la pobreza rural¹⁰

Como se ha planteado anteriormente, los principales factores que resultan determinantes en la superación de la pobreza rural son las transferencias, el mejor funcionamiento del mercado de trabajo y el apoyo a la pequeña agricultura.

- Transferencias

Las transferencias son la entrega de recursos desde el Estado a grupos en situación de pobreza. Se pueden distinguir al menos tres tipos:

Transferencias simples. Se trata de un monto periódico de dinero que el Gobierno entrega a personas que se encuentran en condiciones de pobreza. Normalmente corresponden a familias o personas que se sitúan en condiciones que las instituciones de Gobierno definen como pobres e indigentes.

Transferencias condicionadas. Estos programas han cobrado notoriedad desde mediados de la década de 1990 en América Latina, y constituyeron una innovación en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza. En primer lugar, no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo, en segundo lugar implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces de la simple entrega de bolsas de alimentos. Como su nombre lo indica, estos programas se caracterizan por exigir el cumplimiento de ciertas condiciones por parte de los beneficiarios como pueden ser la asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

Programas de Seguridad Social. El principal programa que opera en la Región es el de la Seguridad Social que se aplica en Brasil. Esta asistencia social se presta a quien lo necesite. Se trata de un pago de cuota mensual en el valor de un salario mínimo a todo **adulto mayor de 65 años y discapacitados que comprueben no tener condiciones**

¹⁰ Especial atención se debe prestar a los Programas de Transferencias de Ingresos que además de satisfacer las necesidades básicas de la población, crean condiciones para remover los factores que generan la pobreza. Un buen ejemplo es el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Brasil. Ver BALSADI, Otavio and TAKAGI, Maya. El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar de Brasil. En: José Graziano da Silva. Política de Reemplazo de Importaciones Agrícolas. FAO, Santiago Enero 2009.

para ganarse el sustento. El trabajador rural fue incluido en el régimen del seguro social en 1991, con carácter de contribución obligatoria. Este sistema tiene una estabilidad mayor que las otras transferencias en la medida que tiene continuidad con un respaldo legal.

- Remesas

Las remesas son las contribuciones que envían a sus hogares de origen los emigrantes temporales, sean urbanos o rurales, que se encuentran en países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos. La importancia que las remesas internacionales tienen en la economía de los países y en el ingreso de los hogares pobres es apreciable. En 2006, las remesas enviadas a los países latinoamericanos superaron los 60 billones de dólares, cifra que se triplicó en comparación con el 2001, debido fundamentalmente al aumento de la emigración¹¹. Esta cifra, que proviene fundamentalmente desde Estados Unidos, es superior a toda la inversión extranjera directa y también a toda la asistencia oficial para el desarrollo que recibió la Región en su conjunto. De acuerdo a la CEPAL el 54 % del monto de las remesas se concentraron en México y el Istmo Centroamericano y el 31 % en América del Sur. En algunos países representan la principal fuente de divisas y un porcentaje importante del PIB. Por ejemplo, en Haití representan el 29 % y en Honduras el 25 % de sus respectivos PIB.

Dada la profundidad de la crisis que viven hoy los países más desarrollados (y que seguramente tendrá impacto en América Latina) es importante destacar el efecto que tendrá en los hogares pobres que dejarán de recibir o recibirán menores remesas por el desempleo de los emigrantes en los países de destino. Según el BID, entre el 2007 y 2008, las remesas ya disminuyeron en términos reales en casi 2 %, y en una estimación para 2009 esta cifra aumento hasta un 13 %.

- Mercado de trabajo

Dentro del mercado de trabajo asalariado, es necesario distinguir entre los asalariados agrícolas que trabajan en el mundo de las empresas agrícolas, aquellos que trabajan también como asalariados en sectores de agricultura campesina, y los que trabajan como asalariados en empleos rurales no agrícolas.

Con respecto a los asalariados en empresas agrícolas, en países como Chile y México se constata la presencia de ellos dentro de los grupos que se encuentra en situación de pobreza. A su vez, en sectores de la agricultura campesina, también se contrata asalariados, fundamentalmente en forma temporal, pero son muy mal remunerados. También en los países Andinos, la mayoría de los pobres rurales se ocupan en la agricultura familiar.

En cuanto a los empleos rurales no agrícolas, hay que recalcar que, si bien estos muestran una creciente importancia con respecto a los ingresos agrícolas, ellos se encuentran muy ligados a las actividades propiamente agrícolas. En otras palabras, una proporción significativa de estos empleos no agrícolas son posibles en la medida que son demandados como consecuencia de los empleos agrícolas.

¹¹ Solimano, A., Allendes, C. (2008): Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana. Serie de la CEPAL, No. 59 Macroeconomía del desarrollo. CEPAL, Santiago.

Por otro lado, se encuentran aquellos que tienen ocupación en sectores de la pequeña agricultura y de la agricultura de subsistencia. La discusión acerca de la vigencia de la agricultura familiar campesina, debe situarse en la realidad que se vive en América Latina en la actualidad. Las teorías que señalaban la desaparición del campesinado como resultado del desarrollo del capitalismo en el campo han sido superadas por la realidad. En la actualidad subsisten amplios grupos complementando sus ingresos con otras actividades, sean productivas o de servicios o en el mercado laboral. Lo real es que existe un grupo amplio de agricultura familiar en la Región y su vigencia depende en gran medida de las políticas públicas que se puedan formular e implementar para apoyar a este sector. Porque resulta tan clara la constatación de su existencia como el hecho de que la simple consecuencia del "rebalse" o del "chorreo" de los sectores más dinámicos y modernos, no ha arrastrado a este sector hacía el progreso y el desarrollo.

- **Rol de la agricultura en la reducción de la pobreza rural**

Si bien se ha relativizado el papel que puede jugar la actividad agropecuaria en la superación de la pobreza rural frente a la importancia que van asumiendo las transferencias, en sus diversas formas, y los ingresos rurales no agrícolas, es necesario señalar que sigue siendo una actividad que se encuentra en la base de las condiciones para la superación de la pobreza rural, por la importancia que tiene el empleo rural y en particular la ocupación agrícola en la mayoría de los países de la Región. Lo anterior queda demostrado en las últimas cifras de la publicación del Banco Mundial *World Development Report*: el 75 % de los pobres viven en zonas rurales y la mayoría de ellos aún depende de la agricultura para su subsistencia¹².

Esto es una contradicción con la tendencia que hemos presenciado en los últimos años y que es comprobada por los estudios; la urgencia de reducir la pobreza induce a los Gobiernos a abandonar la agricultura como instrumento de reducción de pobreza, en pos de programas de transferencia de ingresos, tal como fue planteado anteriormente, no se trataría de iniciativas excluyentes sino de diseñar programas más integrales con componentes de productivos agrícolas y complementos en los ingresos.

También se debe destacar el papel de la agricultura de subsistencia como soporte amortiguador para situaciones de vulnerabilidad social en época de crisis económicas, donde uno de los efectos más clásicos es la pérdida del empleo formal. Sobre este punto es necesario mencionar que, en la gran mayoría de los países de América Latina, la pérdida del empleo además trae como consecuencia una desprotección social importante para las personas, que se manifiesta en menor acceso a salud y previsión social, entre otras. De tal forma, la existencia de agricultura de subsistencia, sobre todo en territorios deprimidos, sirve como un sistema de seguridad social y un lugar de refugio para algunos miembros de los hogares más pobres. Esta función cobra mayor importancia al comprobar que los programas de asistencia del Estado no están diseñados para funcionar en momentos de crisis. Nos encontramos, sin embargo, con un concepto de agricultura de subsistencia residual, en el cual se agrupan y asocian una serie de actividades tanto agrícolas como no agrícolas, pero que no son sujetos de programas de apoyo al fomento productivo.

La agricultura es un lugar de resistencia o un "colchón" para los hogares rurales pobres, en el cual se refugian en períodos de crisis en que no hay empleo o este se vuelve escaso.

¹² Ver: The World Bank. *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. The World Bank, Washington DC, 2008

Muchas veces, en situaciones de crisis, los gobiernos no tienen la capacidad de responder porque su economía también se debilita. Por ello, se debe fomentar la agricultura de autoconsumo, pero no pensando que esto va a lograr hacer que los pobres salgan de su situación de pobreza, sino como algo que disminuye en parte la vulnerabilidad de estos hogares pobres frente a una crisis. Este contexto de crisis global y inestabilidad de los mercados hace necesario volver a dar mayor atención a la seguridad alimentaria, tema fundamental en los años 70 y 80, y que en cierta forma fue perdiendo la atención de los Gobiernos en los últimos años, al privilegiar el modelo agroexportador vigente.

De cualquier manera, continúa vigente la idea que el desempeño de la agricultura sigue siendo fundamental para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Más aún cuando América Latina está siendo mirada como una parte de la solución a los problemas de alimentación de otras regiones del planeta. De esta manera, una de las conclusiones de esta investigación es que el apoyo y expansión de la producción de la agricultura familiar sirve no sólo para asegurar la disponibilidad de alimento de forma inmediata, sino también como una forma de compensar la falta de sistemas de protección social, o de apoyos como los seguros de desempleo, para segmentos extremadamente pobres del campo.

IV.- AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como se planteó al comienzo de este Artículo, se abre la pregunta sobre cuáles serían los nuevos temas de una agenda política que priorice la disminución de la pobreza rural en un contexto de una agricultura moderna. Subyace a lo anterior que muchas políticas agrarias y rurales actuales son todavía reflejo de una situación que existió en el pasado, pero que ha perdido vigencia en la medida que ha surgido una nueva realidad en el campo y en el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios de América Latina. Esto refuerza la tesis de que se requiere una nueva generación de políticas que se ajuste a esta emergente realidad.

De tal forma, los resultados del proyecto sugieren avanzar en algunas políticas públicas que resulten particularmente relevantes para abordar los temas planteados. A continuación se plantean algunos elementos que deberían servir como insumos para la elaboración de una agenda de apoyo a las políticas públicas que tenga impacto en la superación de la pobreza rural y otros temas que aún requieren ser parte de una agenda investigativa.

1.- Agenda de apoyo a políticas públicas exitosas

a) Apoyo a los programas de transferencias de ingresos

La importancia de estos programas en el descenso de la pobreza rural aconseja proponer su ampliación hacia países en los cuales aún no existen o en los cuales tienen un alcance muy reducido. Su impacto es mayor en la medida que se enfocan los recursos hacia las poblaciones efectivamente más pobres.

A su vez, es importante hacer mención a la necesidad de coordinar e integrar en el diseño de los Programas de Transferencia de Ingresos componentes de nutrición, salud, y educación como base hacia una Política de Protección Social. Esto ya fue ratificado en los estudios y seminarios realizados por la FAO en la materia (Seminario de Programa de Transferencia Condicionada 2006, 2007 y 2008), que se enmarcan en los principios del Derecho a la Alimentación. Los efectos de este tipo de iniciativas es mayor aún, dado que logran potenciar el desarrollo de los espacios locales, incentivando la agricultura familiar y la producción local.

A su vez, la universalización de los programas de Pensiones Sociales tiene un gran impacto, sobre todo si se considera que la población rural de la Región muestra altos grados de envejecimiento. Sería interesante analizar su implementación y los costos de programas de este tipo, como los que ya se implementan en Brasil, México y Perú, para que puedan ser replicados en otros países.

b) Programas para la pequeña agricultura

La crisis financiera abre una oportunidad para promover políticas orientadas a fomentar la producción de alimentos básicos, materia en la cual la agricultura familiar tiene experiencia y cuyas capacidades actualmente se encuentran subutilizadas. El diseño y la aplicación de

políticas de apoyo a la pequeña agricultura -que consideren el ciclo productivo completo- son necesarios para ayudar a aliviar la pobreza rural.

Programas que consideren el abastecimiento de insumos, crédito, asistencia técnica y comercialización son necesarios en aquellos países donde existen sectores campesinos significativos. La posibilidad de promover relaciones con las cadenas productivas es una alternativa que se debe explorar, ya que aunque existe una lógica que tiende a marginar a los pequeños productores de estas cadenas; una política pública podría contrarrestar esta tendencia.

Una política de estímulo a la agricultura familiar debería considerar aspectos como: acceso a crédito rural a bajas tasas, desarrollo tecnológico para reducir la dependencia de derivados del petróleo, fomento a la producción de semillas criollas, compras públicas que garanticen mercados locales a los agricultores familiares, rescate de productos tradicionales y acceso tierra, entre otros.¹³

De esta misma forma, los programas de subsistencia, mediante el apoyo a la instalación de huertos en los hogares rurales pobres, suelen tener un costo relativamente bajo, frente a un impacto en el alivio del hambre y de las escuelas que marcan el futuro de los niños. .

El impacto de estas políticas en la alimentación del grupo familiar (con una importancia especial en el caso de los niños) ha sido ampliamente demostrado. Además, en un escenario de inestabilidad de precios (con tendencia al alza), la agricultura de subsistencia no sólo es exclusiva de áreas rurales. Conceptos como la agricultura urbana cobran mucho sentido como una alternativa para mejorar los estilos de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables. El fomento de la producción de alimentos puede llegar a representar un aporte importante al ingreso familiar, reduciendo los costos del hogar en frutas, vegetales, y algunas formas de proteína vegetal y animal.

c) Mejoría en las condiciones laborales

Las políticas públicas que incidan en el funcionamiento del mercado laboral deberán contar con una normativa que otorgue posibilidades para equilibrar la asimetría que tienen los empleadores sobre la fuerza laboral, y la necesaria formalización de las relaciones laborales para que los trabajadores rurales puedan salir de su condición de pobreza. En este sentido, se podrían favorecer iniciativas que faciliten la organización sindical.

También estas políticas deben considerar la estacionalidad del trabajo agrícola, como una característica propia de él, y no como una desocupación transitoria. La temporalidad es una característica de este mercado laboral.

2.- Agenda de temas que requieren más investigación

Por otro lado, los trabajos realizados sugieren que existen diversos temas que deben ser profundizados. Entre ellos, identificar una nueva unidad de análisis que dé cuenta de las diferencias regionales al interior de los países; descomponer conceptos demasiado genéricos

¹³ Para mayores detalles ver Documento de trabajo FAO, José Graziano Da Silva: Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas. Enero 2009

como “hogares rurales pobres” y “actividades rurales no agrícolas” y el funcionamiento del mercado de trabajo rural.

a) Una nueva unidad de análisis que dé cuenta de las diferencias regionales al interior de los países

Los antecedentes muestran que existe una necesidad de determinar unidades de análisis que permitan dar cuenta de las especificidades que se encuentran en cada país, donde la variable regional debe estar presente. En este sentido, es importante reconocer la limitación que tienen las fuentes secundarias, aunque no menos importantes, que fueron utilizados en la mayoría de los casos. Un análisis de la composición y cambios en los hogares más pobres, a través del uso de las encuestas de hogares, debería considerar una aproximación a las diferencias regionales ya analizadas. Esto resulta necesario ya que el contexto regional en que se encuentran estas familias, sea en regiones dinámicas o en regiones estancadas, resulta fundamental para entender los factores que son determinantes en la permanencia de situaciones de pobreza o en la salida de esta condición.

b) Profundizar el concepto genérico de “hogares rurales pobres”

El ciclo de vida de las familias alude a las diversas fases o etapas por las que suelen pasar los arreglos familiares, desde la constitución de un núcleo inicial (pareja con o sin hijos, principalmente, pero no exclusivamente), pasando por distintos momentos de cambio de acuerdo al crecimiento del grupo inicial y a las edades de sus miembros, hasta la disolución de dicho núcleo o su dispersión en nuevos núcleos y arreglos familiares.

Resulta necesario expandir el concepto de los “hogares rurales pobres”, debido a que las categorías actuales de pobreza muestran dificultades para entender la dinámica de la condición de pobreza, así como el tipo de políticas que son necesarias para superar dicha condición. Para ello se debe elaborar una tipología de hogares rurales pobres, que posibilite la identificación y la descripción de los principales grupos que deben ser sujetos prioritarios de diferentes tipos de políticas.

Así, por ejemplo, para grupos pobres asalariados se deben elaborar políticas que priorizan su inserción laboral en la medida que las estrategias de vida que ellos desarrollan dependen fundamentalmente del mercado de trabajo. A su vez, para aquellos pobres que son productores comerciales o de autoconsumo, se deben proponer políticas que enfrenten esta realidad. Por último, se deberían plantear políticas básicamente sociales para aquellos que no tienen capacidad para generar ingresos autónomos.

c) Profundizar el concepto genérico de “actividades rurales no agrícolas”

También resulta necesario desglosar las actividades rurales no agrícolas en un conjunto de tipos de actividades que permita profundizar su conocimiento. Este esfuerzo debe permitir la distinción sobre el grado de relación que tiene la actividad con aquellas directamente agrícolas: se deberían distinguir aquellas que generan insumos para la producción agrícola; las que agregan valor a la producción primaria, por ejemplo para la agroindustria; las que pueden ser consideradas servicios para la producción, como puede ser el transporte, regadío, etc.

Otra categoría debería considerar los servicios sociales que se ofrecen en el medio rural, como pueden ser la administración municipal, los servicios educacionales, de salud, vivienda, etc. También se deberían detectar aquellos empleos ligados a la mantención de la infraestructura, como la manutención de caminos y obras públicas en general. A su vez, existen actividades productivas y de servicios que se ligan a otras actividades, como pueden ser la pesca, la minería y actividades extractivas. Dentro de esta última existen múltiples actividades que se desarrollan en el medio rural, en las cajas de ríos que se refieren a la explotación de áridos y de canteras.

Por otra parte, resulta importante avanzar en lo que ya se conoce¹⁴ sobre ERNA (Empleos Rurales No Agrícolas), y más específico aún, el empleo no agrícola residenciales rurales (ENARR)¹⁵. Hasta ahora, los estudios han demostrado que la educación determina la participación y el éxito en el empleo e ingreso: una mayor calificación tiende a significar más empleo asalariado no agrícola en ocupaciones mejor remuneradas. Los más educados, por ejemplo, tienden a evitar el empleo asalariado agrícola y gravitan en torno al empleo asalariado no agrícola y secundariamente al empleo autónomo no agrícola. También se destaca el acceso a infraestructura (carreteras, electricidad y agua potable) y la cercanía a los pueblos.

Los resultados de los estudios sugieren implicaciones de políticas y programas. Primero, las políticas destinadas al sector rural deben orientarse a propiciar tanto los incentivos que estimulan a los hogares a participar en empleos rurales no agrícolas, como las capacidades reales de los hogares para responder a dichas señales. En segundo lugar, para fomentar el ENARR, será fundamental remover el fuerte sesgo agropecuario que caracteriza a las políticas de desarrollo rural, y adoptar una postura de promoción del desarrollo territorial y del conjunto de la economía rural. Además, se debe asumir un tratamiento diferenciado de las zonas rurales más ricas y de las más pobres. A su vez, los gobiernos locales y las instancias de concertación de actores locales sociales y económicos pueden cumplir un importante papel en su promoción.

En resumen, resulta fundamental avanzar en el desglose de lo que genéricamente se ha conocido como actividades rurales no agrícolas, como condición para avanzar en el conocimiento de la pobreza rural para poder proponer políticas adecuadas para su superación.

d) El funcionamiento del mercado de trabajo rural

La importancia de profundizar en el conocimiento de este tema radica en el reconocimiento que los mercados de trabajo son esencialmente distintos que los otros mercados. Dejarlos que funcionen por sí solos, autorregulados, puede traer consecuencias indeseadas en el campo social, económico y político. El funcionamiento del mercado de trabajo y la institucionalidad que lo regula debe ser profundizado. Elementos como la organización sindical en el medio rural y la posibilidad de participar en negociaciones colectivas resulta crucial en la capacidad de lograr mejores ingresos y condiciones de trabajo. Por un lado, se

¹⁴ Thomas Reardon, Julio Berdegue y Germán Escobar. Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina: síntesis e implicaciones de políticas. RIMISP. En: Dirven, Martine (editora). 2004. Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias N° 35. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL. Santiago.

¹⁵ Ver Campanhola, C. y Graziano da Silva, J. (editores). O Novo Rural Brasileiro-Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília: EMBRAPA, 2004. volúmenes 1 al 7. ISBN: 85-7383-242-8. www.eco.unicamp.br/publicaciones.

plantea el tema de los condicionamientos legales que tiene la organización sindical en el campo. Por el otro, las posibilidades efectivas de constituir organizaciones y que éstas puedan funcionar.

La falta de coordinación e integración de políticas dirigidas a la oferta de mano de obra con medidas de políticas sociales que las acompañen es uno de los aspectos a fortalecer mediante el diseño de modelos público-privados eficientes, con un importante énfasis en lo institucional. También se hace necesario identificar qué camino seguir para ampliar la pertinencia de políticas públicas específicamente diseñadas para la forma en que funciona el mercado del trabajo en las áreas rurales, tomando en cuenta que el crecimiento exclusivo de la producción agrícola en un contexto de concentración del ingreso no es una salida para reducir la pobreza en el mediano plazo, tal como ha sido explicado en los capítulos anteriores.

En los territorios deprimidos es donde se presenta la mejor oportunidad para reducir la pobreza a través de la agricultura. Para países donde la agricultura cuenta con mercados consolidados de exportación -y en los que existen en alguna medida las condiciones para generar un oferta de empleo para las familias rurales agrícolas, sea directamente o indirectamente a través de las cadenas agroindustriales- la importancia de las condiciones del empleo es vital para que éste no sea una trampa de pobreza sino un factor de salida de la misma.

Para finalizar, vale la pena recordar que la mayor incidencia de la pobreza en América Latina se encuentra concentrada en las áreas rurales, donde está el núcleo de pobreza más fuerte: la mitad de la población indigente de América Latina -29 millones de personas- viven en zonas rurales¹⁶, y hoy aún existen 53 millones de personas subnutridas en la Región. De esta manera, una de las conclusiones de este estudio es que el apoyo y expansión de la producción de la agricultura familiar sirve no sólo para asegurar la disponibilidad de alimentos de forma inmediata, sino también como una forma de compensar la falta de sistemas de protección social, o de apoyos como los seguros de desempleo.

El contexto actual ha hecho que la discusión sobre la importancia de la agricultura vuelva a ocupar un lugar destacado en las agendas de los países y de los organismos internacionales. Este proyecto ha pretendido revalorizar no sólo su rol productivo, sino también su rol como un elemento articulador fundamental de espacios locales y regionales en el desarrollo rural del siglo XXI, convirtiéndose en un componente fundamental en el abatimiento de la pobreza, al ser articulado con las políticas sociales aplicadas por los Estados.

¹⁶ Según cifras de Panorama Social 2007 – CEPAL y FAO, Executive Summary. Panorama of Nutrition and Food Security in Latin America and the Caribbean 2009. Santiago, 2009

Bibliografía

Solon Barraclough y Juan Carlos Collarte. El Hombre y la Tierra en América Latina. Síntesis de de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1971.

BALSADI, Otavio and TAKAGI, Maya. El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar de Brasil. En: José Graziano da Silva. Política de Reemplazo de Importaciones Agrícolas. FAO, Santiago Enero 2009.

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 2008. Banco Mundial, Washington DC, 2008.

Campanhola, C. y Graziano da Silva, J. (editores). O Novo Rural Brasileiro-Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília: EMBRAPA, 2004. Volúmenes 1 al 7. ISBN: 85-7383-242-8. www.eco.unicamp.br/publicaciones.

Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo Veintiuno Editores. México, D.F., 1971

CEPAL. Panorama Social 2007, Santiago, 2008

Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet. Agricultural growth and poverty reduction: Additional evidence, Preparado para World Bank Research Observer, May 2009. Disponible en: <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/>

FAO. Panorama de la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. 2009. FAO, Santiago, 2009.

Celso Furtado. Economic development of Latin America, Cambridge, Cambridge University Press. 1970.

José Graziano Da Silva. Políticas de reemplazo de importaciones agrícola. Documento de trabajo FAO, Enero 2009

José Graziano Da Silva, Sergio Gómez E. y Rodrigo Castañeda S. Editores. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, Publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Noviembre de 2009. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/lanza.htm>.

Raúl Prebisch, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas , Boletín económico de América Latina, Vol. 7, N' 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, febrero. 1962.

Solimano, A., Allendes, C. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana. Serie de la CEPAL, No. 59 Macroeconomía del desarrollo. CEPAL, Santiago, 2008.

Thomas Reardon, Julio Berdegué y Germán Escobar. Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina: síntesis e implicaciones de políticas. RIMISP. En: Dirven, Martine (editora). 2004. Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina. Serie

Seminarios y Conferencias N° 35. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL. Santiago.

Valpy FitzGerald. La CEPAL y la teoría de la industrialización Saint Antony's College, Oxford, Revista de la CEPAL. Edición especial "CEPAL cincuenta años", Santiago, 1998.