
desarrollo productivo

Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala

Martine Dirven



Red de Desarrollo Agropecuario
Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, diciembre de 2007

Este documento fue preparado por Martine Dirven, Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1020-5179 ISSN versión electrónica 1680-8754

ISBN: 978-92-1-323150-0

LC/L.2841-P

N° de venta: S.07.II.G.164

Copyright © Naciones Unidas, Diciembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Sobre la definición de “rural” y la medición de la pobreza	13
A. La población rural: definiciones oficiales y otras	13
B. La medición de la pobreza: desde lo multidimensional a la línea de pobreza	16
C. La línea de pobreza rural	16
II. Crecimiento, equidad y pobreza	19
A.. Relación entre crecimiento económico, distribución de los ingresos y reducción de la pobreza	19
B. Evolución de la pobreza y distribución de los ingresos	20
C. Crecimiento y el costo de los “ <i>shocks</i> ”	24
D. Redistribución a través del gasto público	26
E. Los grupos con mayores dificultades	27
F. El hambre y la extrema pobreza	32
III. La vía productiva	39
A. Lo agrícola, lo no agrícola, el crecimiento de la productividad y la ocupación	39
B. El sector agrícola y sus encadenamientos	45
C. Las oportunidades a través del empleo y de la tecnología	46
D. Los activos agrícolas y rurales	50
E. La migración entre áreas rurales y urbanas	55
F. La transmisión intergeneracional de los activos	58

IV. El futuro de la agricultura de pequeña escala en América Latina: elementos para un debate (des) apasionado y políticas acertadas	61
A. Algunas de las características de la agricultura de pequeña escala hoy en América Latina.....	62
B. Discusión sobre las economías de escala en la agricultura.....	64
V. Las propuestas de política	75
A. Lo sabido.....	75
B. Propuestas para los gastos públicos.....	78
C. Propuestas para erradicar el hambre y la desnutrición.....	79
D. Propuestas para la agricultura de pequeña escala.....	81
E. Propuestas para dinamizar el empleo rural no agrícola y mejorar las condiciones del empleo agrícola.....	84
F. Propuestas para una revitalización del territorio y de la economía rural.....	85
G. Resumiendo.....	86

Bibliografía	89
---------------------------	----

Serie Desarrollo productivo: números publicados	95
--	----

Índice de cuadros

1	ECUADOR, 2000: POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS SEGÚN DENSIDAD DE POBLACIÓN Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA, POR PARROQUIA.....	15
2a	AMÉRICA LATINA, 1980-2005: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE (EN PORCENTAJES).....	21
2b	AMÉRICA LATINA, 1980-2005: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE (EN NÚMEROS ABSOLUTOS).....	21
3	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNADO A 2005: INGRESO PROMEDIO E INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DE INGRESOS EN ÁREAS RURALES.....	22
4	INDIGENCIA URBANA Y RURAL: PROGRESO HACIA LAS METAS DEL MILENIO.....	23
5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990 A 2003: MAGNITUD DE LA SUBNUTRICIÓN.....	35
6	AMÉRICA LATINA, 20 PAÍSES: PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA.....	40
7	AMÉRICA LATINA, 2005: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA.....	41
8	AMÉRICA LATINA, 1970-2000: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN LA EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DEL NÚMERO DE OCUPADOS RURALES EN LOS SECTORES NO AGRÍCOLA Y AGRÍCOLA.....	47
9	BRASIL, 2000: PATRONES DE MIGRACIÓN.....	56
10	BRASIL, 2000: INGRESO LABORAL PROMEDIO MENSUAL DE LOS JEFES DE HOGARES INDÍGENAS POR TIPO DE MIGRACIÓN Y AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL (EN REALES DEL AÑO 2000).....	57
11	AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES), 1994-2002: LAS EXPLOTACIONES FAMILIARES SEGÚN LOS CENSOS AGROPECUARIOS.....	63

Índice de gráficos

1	AMÉRICA LATINA, 2000: POBLACIÓN EN LOCALIDADES DE MENOS DE 2000 HABITANTES Y POBLACIÓN RURAL SEGÚN DEFINICIÓN OFICIAL DE CADA PAÍS.....	14
2a	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) EN TORNADO A 2005: POBLACIÓN, POBREZA E INDIGENCIA RURAL.....	18
2b	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) EN TORNADO A 2005: POBLACIÓN, POBREZA E INDIGENCIA URBANA.....	18
3	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) EN TORNADO A 2005: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, URBANOS Y RURALES.....	24

4	AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES), EN TORNO A 2005: POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ZONAS URBANAS Y RURALES.....	28
5	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: PARTICIPACIÓN DE LA MUJER RURAL SEGÚN SECTOR DE EMPLEO NO AGRÍCOLA.....	29
6	AMÉRICA LATINA, 2000-2002: SUMINISTRO ENERGÉTICO DIARIO Y TASA DE SUBNUTRICIÓN.....	36
7	AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES), EN TORNO A 2002: INGRESOS DE LA POBLACIÓN RURAL POR SUELDOS, SALARIOS Y GANANCIAS POR SECTOR EN RELACIÓN AL PROMEDIO NO AGRÍCOLA.....	42
8	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: TIPO DE EMPLEO DE LOS OCUPADOS RURALES.....	43
9	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), 1989-2005 POBLACIÓN RURAL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS DE LOS OCUPADOS Y DE LOS POR CUENTA PROPIA Y ASALARIADOS AGRÍCOLAS.....	44
10	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS RURALES POR TIPO DE EMPLEO.....	45
11	AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES), EN TORNO A 2005: PROMEDIO DE EDUCACIÓN FORMAL.....	54
12	EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA TIERRA EN LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA, DÉCADA DE 1980 A DÉCADA DEL 2000.....	70
13	BRASIL, 1995-1996: USO DE LA TECNOLOGÍA SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN.....	71
	Índice de esquemas	
	TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD.....	59

Resumen

En el año 2000, en la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas, los dirigentes de 189 naciones dieron su apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre estos objetivos está el de reducir la pobreza extrema vigente en 1990 a la mitad para el año 2015. A dos tercios de camino en cuanto a tiempo transcurrido, algunos países de la región han alcanzado la meta. La mayoría, sin embargo, no han progresado lo suficiente, en especial en las zonas rurales.

Aunque a nivel internacional existe conciencia de que las metas de reducción de la pobreza no podrán ser alcanzadas si no se logra reducir la pobreza rural, en la región no se le ha dado mucho énfasis ni tampoco en los ODM mismos que, excepto por los objetivos relacionados al agua potable y alcantarillado, no hicieron consideraciones especiales en cuanto a la población rural. Este documento es uno de los pocos que pretenden llenar este vacío.

La CEPAL, junto con varias otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, hizo un balance de lo avanzado para cada una de las ocho metas, hasta 2002 (CEPAL y otros, 2005). El presente documento¹ tiene cifras hasta 2005 y se diferencia en que sólo aborda la primera meta de reducción de la pobreza y del hambre con una mirada específicamente rural y agrícola.

Por ahora, aunque la población rural de la región representa cerca de un cuarto de la población total, la población rural indigente

¹ El documento es una revisión y actualización de Dirven (2002).

representa casi la mitad del total de indigentes. La reducción de la indigencia en las áreas rurales ha ido a la par con la de las urbanas en la década de los años noventa y ha sido mayor en la década presente. No obstante, en las áreas rurales la reducción ha sido insuficiente para estar en la buena senda para alcanzar la meta fijada en la cumbre.

El documento, después de una discusión sobre cómo se define “rural” y “pobreza”, sigue con un marco conceptual que parte desde la relación macroeconómica entre crecimiento, distribución y pobreza, hacia las relaciones microeconómicas entre el acceso de los hogares a diversos activos (naturales, físicos, capital financiero, humano y social) y su transferencia intergeneracional, mediados por las desventajas y discriminaciones que pesan sobre algunos grupos (étnicos, etarios, mujeres) y las oportunidades que se presentan, especialmente a través del empleo y de la innovación tecnológica. Debido al hecho que los ingresos de los agricultores por cuenta propia han caído en casi todos los países de la región desde principios de los años noventa, también contiene un capítulo dedicado a la agricultura a pequeña escala. Termina con un capítulo con propuestas de políticas.

Introducción

El desarrollo agrícola y rural está nuevamente en la agenda de los países en desarrollo y donantes. La razón más importante es que hay una nueva comprensión sobre dos asuntos. El primero es que el crecimiento económico es el mayor vehículo para la reducción de la pobreza, junto con la reducción de la desigualdad en los países en los cuales ésta es aguda, es decir, en el grueso de los países de la región y también de sus áreas rurales. El segundo es que el crecimiento agrícola y de la economía rural juega un papel primordial en el crecimiento económico de los países y en la reducción de la pobreza y también de la desnutrición.

Varios estudios apuntan a que las áreas rurales tendrían ventajas comparativas respecto a las áreas urbanas en cuanto a la creación de empleo y el aumento de ingresos productivos. Así por ejemplo, el Banco Mundial (2005) mostró que en América Latina, el crecimiento de la agricultura aporta más al crecimiento de la economía no agrícola que viceversa, ya que el crecimiento de la economía no agrícola no parece tener efectos notables sobre la agricultura. A su vez, los encadenamientos que provienen de la agricultura suelen ser más “pro-pobres” que cuando la fuente de crecimiento es la industria o los servicios.

A pesar de la importancia de los multiplicadores desde la agricultura –casi siempre mayores que uno – (Hazell y Haggblade, 1993), una combinación de fallas de mercado y de sesgos políticos (tipo sesgo urbano) han llevado a una subestimación sistemática del potencial de producción de las economías rurales, tanto por parte de los países en desarrollo como de los donantes. En sus estrategias de combate a la pobreza tampoco le han dado la importancia necesaria a

los encadenamientos directos entre el desarrollo agrícola, la disponibilidad de alimentos, la ingesta de calorías por parte de los pobres y la reducción de la pobreza (Timmer, 2005).

Así, en las últimas décadas, la ayuda externa y las políticas internas de los países disminuyeron fuertemente su apoyo a la agricultura en todas las regiones en desarrollo, incluyendo a América Latina.² Las razones a nivel de los donantes fueron entre otros: los bajos precios de los productos básicos agrícolas, lo que significó también precios bajos para los consumidores pobres, y esto no fue propicio para el apoyo a la agricultura, y la continua caída del peso de la agricultura primaria en el total de la economía (Timmer, 2005). Hoy, la situación se está revirtiendo en cuanto a los precios y también en cuanto al apoyo a la agricultura.

El propósito de este documento es triple: primero, llenar un vacío en cuanto a la información que se maneja respecto al primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la pobreza rural; segundo, servir como material de base para el fortalecimiento o la revisión de políticas orientadas hacia la reducción de la pobreza rural y, por ende, nacional; tercero, aportar al debate internacional sobre el futuro de la agricultura de pequeña escala con una mirada específica hacia América Latina.

Los ODM recibieron el apoyo de los dirigentes de 189 naciones³ en el año 2000. Se componen de ocho objetivos fundamentales:

- Reducir a la mitad el número de personas viviendo en pobreza extrema, reducir a la mitad las personas que no tienen acceso a agua potable y reducir el hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer;
- Reducir la mortalidad infantil con dos tercios;
- Mejorar la salud materna y reducir la mortalidad materna con tres cuartos;
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los objetivos están divididos a su vez en 18 metas específicas y 40 indicadores hacia los cuales orientar los planes de acción.

En la Conferencia para el Financiamiento del Desarrollo (Monterrey, marzo 2002), los países en desarrollo convinieron esforzarse en movilizar más recursos internos a favor del desarrollo. La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre 2002) otorgó un papel prominente a la agricultura en sus negociaciones en pro de un desarrollo más equitativo y sostenible para todos. Ambas incorporaron los ODM en sus propias agendas y declaraciones. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación cinco años después (Roma, junio 2002) instó a que se invirtiera la tendencia declinante de los fondos orientados al desarrollo agrícola y rural, tanto en la asistencia oficial para el desarrollo bilateral y multilateral, como en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo (FIDA, 2003).

A su vez, tres de los puntos de la Declaración de Bávaro para el Mejoramiento de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas (27 de noviembre del 2001) se refieren al contenido de dos de los ODM, a saber, el punto 5: “Asignar un alto grado de prioridad a las políticas nacionales de seguridad alimentaria (más la inocuidad y calidad de los alimentos)”;

² Ver entre otros la base de datos sobre gasto público rural (www.rlc.fao.org) y las conclusiones de su análisis (FAO, 2006).

³ En la reunión de jefes de Estado, la así llamada Cumbre del Milenio, convenida en Nueva York en septiembre 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

estrategias, políticas y programas para reducir la creciente incidencia de la pobreza rural que, además de afectar a quienes la padecen, contribuye a la degradación de los recursos naturales, fomenta la violencia, induce a la producción y comercialización de cultivos ilícitos, crea inseguridad en la tenencia de la tierra y debilita la gobernabilidad democrática”; y el punto 16: “Redoblar esfuerzos para utilizar prácticas agropecuarias ambientalmente amigables y retribuir las con incentivos económicos, mediante mecanismos que no distorsionen el comercio”.

Una de las esperanzas –que de cierto modo se ha verificado- era que los informes periódicos sobre el avance de los países hacia los ODM servirían de catalizadores para movilizar la opinión pública y fomentar un debate nacional más vigoroso sobre cómo estos ODM se aplican a la situación de cada país y cómo se vinculan a las prioridades para el desarrollo y las opciones políticas.

En 2007, se puede afirmar que los países de América Latina y el Caribe han hecho sustanciales progresos hacia la consecución de los ODM. Por ahora, cinco de las metas ya han sido alcanzadas y el progreso hacia las demás ha sido lo suficiente para que la región esté bien encaminada para cumplirlas, con excepción del primer objetivo, el relacionado con la pobreza extrema. Así, la región ha hecho notables progresos en alcanzar un índice de matriculación en la escuela primaria casi total (97%) y en la paridad de género en la escuela secundaria; las mujeres aumentaron fuertemente su participación en la fuerza laboral y en la representación política; hubo mejoras en la atención a la maternidad y grandes progresos en la reducción de la mortalidad infantil.

Aunque el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad es uno de los que recibió mayor atención, el progreso no ha sido el necesario. Tampoco se lo ha enfocado del todo bien. En efecto, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no siempre se ha prestado la debida atención al desarrollo rural ni a las necesidades específicas de los pobres de las zonas rurales. No obstante, crecientemente existe la conciencia entre las agencias nacionales e internacionales de desarrollo que las metas de reducción de la pobreza no podrán ser alcanzadas si no se logra reducir la pobreza rural (Global Donor Platform, 2003).

El presente documento pretende justamente esto: arrojar más luces sobre la pobreza rural y sobre las políticas para reducirla.

I. Sobre la definición de “rural” y la medición de la pobreza

A. La población rural: definiciones oficiales y otras

En la región se utilizan cinco grandes tipos de criterios para la definición censal de la población urbana y, por descarte, de la población rural. Estos criterios son: número de personas por localidad (de 2.500 en México y Venezuela a 500 en Cuba); número de casa contiguas (Perú); número de personas por localidad y empleo en actividades primarias (Chile); presencia de servicios públicos; y por definición administrativa.

Esto hace que lo que se considera como “población rural”, de hecho, responde a criterios diversos, arbitrarios y dicotómicos. La “población rural” de América Latina obedece a la sumatoria de la población que se categoriza como “rural” según el criterio de cada país.

Hay áreas denominadas rurales, pero que responden a una frontera ficticia y arbitraria, y en realidad son urbanas. Hay áreas que son claramente rurales en cuanto a espacios, pero que están a una distancia y con una infraestructura vial suficiente para permitir el traslado a diario de un flujo importante de personas para su trabajo o

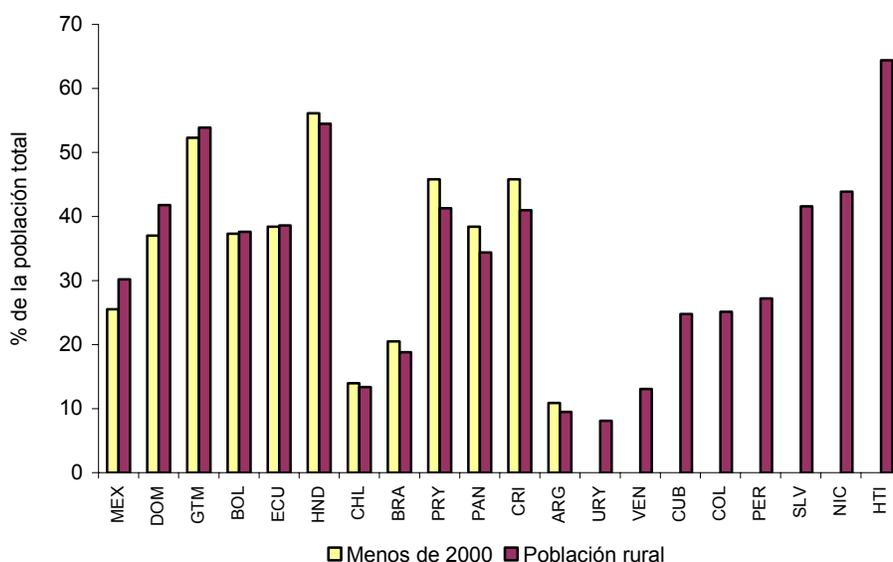
para acceder a bienes y servicios. Estas se podrían llamar peri-urbanas o, con una acepción algo distinta, “rururbanas”.⁴ Existen las localidades que están a una distancia intermedia de ciudades de cierta importancia, provistas de una serie de servicios administrativos u otros y, finalmente, existen los asentamientos dispersos, lejanos de centros de servicios y poco provistos de infraestructura caminera u otra.

Varios Gobiernos están reconociendo esas diferencias dentro de lo definido como “rural” en los censos. Ferreira y Lanjouw (2001) por ejemplo mostraron que las áreas rurales exclusivas en Brasil (con población dispersa, lejos de centros poblados de alguna importancia, sin complejo comercial y con menos de dos “servicios” como una escuela, un centro de salud o una iglesia) representan 82% de la población rural ocupada.

En el resto del mundo, el número de personas por localidad⁵ es ampliamente usado como criterio para diferenciar la población rural de la urbana. No obstante, los umbrales varían desde 50.000 (Japón) a 200 (Islandia, Finlandia, Dinamarca) (Faiguenbaum y Namdar-Iraní, 2007).

Si en la región se utilizara 2.000 habitantes por localidad como umbral, entonces la población rural sería muy cercana a la obtenida por las definiciones censales oficiales y la desviación es menor que 15 puntos porcentuales en todos los casos menos México (18,3 puntos porcentuales) (ver el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA, 2000: POBLACIÓN EN LOCALIDADES DE MENOS DE 2000 HABITANTES Y POBLACIÓN RURAL SEGÚN DEFINICIÓN OFICIAL DE CADA PAÍS
(Ordenados por la diferencia entre ambos)



Fuente: Martine Dirven en base a CEPAL/CELADE (2005): Boletín Demográfico N° 75, cuadros 8 y 10.

A su vez, el Banco Mundial (2005) basado en el trabajo de Chomitz y otros (2004) y en la definición de “rural” utilizada por la OCDE,⁶ recalculó la población “rural” de América Latina y el

⁴ Término sugerido hace unos años ya por el grupo de estudios del mismo nombre liderado por José Graziano da Silva, Universidad de Campinas, Brasil.

⁵ En México, por ejemplo, bastan 3 casas y que el lugar tenga un nombre para que sea considerado como localidad.

Caribe en base a una densidad de 150 habitantes por km² por municipio y más de una hora de distancia de a ciudad de más de 100.000 habitantes, llegando así a 42% de la población total de la región en vez de los 22,2% en 2005 según la sumatoria en base a la definición censal de “rural” de cada país.

En varios países grandes en cuanto a superficie y de baja densidad de población, la población “rural” según la definición utilizada por el Banco Mundial (2005) hasta triplica la población rural según la definición oficial (Argentina, Uruguay, Venezuela), mientras que sólo en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tobago, la población rural según la definición oficial supera a la calculada por el Banco Mundial.

Con el fin de basar los análisis y formulaciones de política a nivel de la región en criterios más homogéneos, la CEPAL ha iniciado una discusión en el seno del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural⁷ y ha liderado las propuestas junto con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Para su propuesta, la CEPAL parte de las definiciones de densidad de población utilizadas por la OECD y por las gradientes de densidad sugeridas por el Banco Mundial (2005), pero reemplaza el criterio de distancia⁸ por uno de empleo en actividades agrícolas.⁹ A diferencia del Banco Mundial, utiliza microdatos censales al nivel por debajo del municipal como fuente de información. Esto tiene como ventaja que se pueden hacer varios cruces según las variables socio-económicas disponibles en los censos de población. En el cuadro 1, por ejemplo, se cruzaron las necesidades básicas insatisfechas, con gradientes de densidad de población y concentración de empleo en la agricultura.

Cuadro 1

ECUADOR, 2000: POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS SEGÚN DENSIDAD DE POBLACIÓN Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA, POR PARROQUIA
(en porcentajes)

Densidad	Áreas con 35% y más de población económicamente activa en la agricultura						Total
	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50 y más	
0-50	64,87	76,95	77,09	80,76	80,79	90,72	86,88
50-100	80,14	80,72	84,74	83,93	86,35	87,91	85,80
100-150	84,29	64,20	91,39	73,80	82,60	83,89	79,98
150-250	65,51	65,39	82,84	73,34	88,84	80,05	73,95
250-500	56,29	72,69	73,36	77,89	86,30	74,74	63,46
500 y más	63,37	83,61	68,11	79,18	85,76	88,31	63,53
Total	63,37	77,12	77,85	79,63	84,80	88,44	65,55

Fuente: Candia, David (2007): “Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad” en “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina”, Serie Desarrollo Productivo, CEPAL.

Nota: Como la nueva definición a usarse para “rural” todavía está en discusión, a continuación, todas las cifras sobre población rural y urbana se referirán a la definición censal utilizada en cada país.

⁶ Ver los criterios usados en OCDE (2006, p. 26)

⁷ La conformación del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural fue oficializada por una Acta de adhesión en el año 2000. Actualmente participan en él la FAO, la CEPAL, el IICA, el FIDA, el BID, el Banco Mundial, la GTZ, US-AID y la AECI.

⁸ Por razones de falta de datos actualizados y no porque no se comparte con Chomitz y otros (2004) las razones analíticas y de políticas que los hicieron optar por ese criterio.

⁹ “Agrícola” en este caso sólo incluye las actividades agrícolas y pecuarias.

B. La medición de la pobreza: desde lo multidimensional a la línea de pobreza

En el debate sobre la pobreza, las mediciones cualitativas ocupan un lugar cada vez más importante. Sentirse pobre es un concepto relativo que tiene mucho que ver con tener acceso a los recursos necesarios para satisfacer los niveles de vida que se acostumbran o que se aprueben en la sociedad de pertenencia.

Altimir (1979, p. 1) definió la pobreza como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad”.

Últimamente se han incluido también dimensiones no materiales o simbólicas al concepto de pobreza, como el manejo cada vez más necesario de varios códigos de modernidad entre los cuales: disposición analítica, capacidad de procesamiento de información, habilidades de comunicación y de gestión con el fin de poder participar plenamente del mundo globalizado y adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción. Y, si la pobreza se define en términos de falta de bienestar o de recursos para optar a una buena calidad de vida, entonces se requiere poner atención en variables tales como disponibilidad de tiempo libre, seguridad ciudadana, resguardo respecto a la violencia pública y doméstica, protección ante situaciones catastróficas, etc. (CEPAL, 2003a).

Si se asume además el carácter multidimensional y cualitativo de la pobreza, entonces es necesario reconocer que no existe un único método de medir la pobreza, sino que, según las preguntas que se planteen y de lo que se quiere medir, un método será mejor que otro. Sin embargo, existe una mayor disponibilidad de datos para hacer una medición monetaria de la pobreza que para otros enfoques, y su comparabilidad es mayor.

Aunque la medición monetaria de los ingresos podría parecer a primera vista objetiva y precisa, no está exenta de juicios y elementos subjetivos como, por ejemplo, en cuanto a lo que se considera o no como ingreso del hogar (trabajo doméstico no remunerado, producción de alimentos y otros bienes para el autoconsumo), o la definición del grupo objetivo para determinar la canasta básica, su contenido en calorías y su costo. No obstante, en este documento se utilizarán los datos de pobreza resultante de los ingresos (método generalmente seguido por la CEPAL) y, en algunas instancias también (como en el cuadro 1), de las necesidades básicas insatisfechas, sin olvidar los aspectos cualitativos implícitos involucrados.

C. La línea de pobreza rural

Los ODM no hacen consideraciones especiales en cuanto a la población rural. Los ODM fijaron la pobreza extrema como los ingresos per cápita del hogar que fueran inferiores a US\$ 1 por día en 1990. Esta medida de US\$ 1 no hace diferencia entre ingresos percibidos por hogares urbanos o rurales, contrariamente a la línea de pobreza calculada por la CEPAL y la de muchos países de la región. La CEPAL, por ejemplo, fija las líneas de indigencia y pobreza¹⁰ rurales a 75% del valor obtenido por las urbanas, mientras algunos países de la región trabajan con varias líneas de pobreza, por grandes áreas geográficas.

¹⁰ El valor de la línea de indigencia se refiere a los ingresos necesarios para cubrir una canasta básica de alimentos. La metodología para su cálculo está actualmente en proceso de discusión interna en CEPAL para su posible revisión. CEPAL calcula la línea de pobreza como el valor de la línea de indigencia multiplicado por dos.

De ser correctas y válidas el día de hoy las razones que llevaron a la CEPAL a ajustar a la baja la línea de pobreza para las zonas rurales, entonces la línea de pobreza extrema de 1 US\$ al día debería ser ajustada para la población rural a US\$ 0,75 y los cálculos hechos a la fecha ser revisados. La validez se refiere entre otros al hecho de que la separación rural-urbana es crecientemente ficticia en varios lugares de la región, y que las definiciones censales –utilizadas entre otros en las encuestas de hogares– no son homogéneas ni comparables.¹¹ Una segunda razón para cuestionar su validez es la importancia de los costos de transacción en el costo final del producto para comunidades alejadas de los mercados.¹² Esta podría invalidar la opinión de que los bienes comestibles y otros son más baratos en el entorno rural que en el urbano.

Por otra parte, varias encuestas de hogares incorporan solamente ingresos en efectivo y, por lo tanto, no incluyen el equivalente en efectivo de la producción para el autoconsumo. Cuando lo hacen, se hace a “precios de mercado” que suelen ser precios en los mercados urbanos o, alternativamente, precios en la finca (*farm-gate prices*) que no son necesariamente los correctos, por los costos de transacción que pueden diferir sustancialmente de un lugar al otro y de un hogar a otro (tanto para la compra de un eventual sustituto, como para la venta del producto).¹³ Al no incorporar el autoconsumo como parte del cálculo del ingreso, se los subestima y, por lo tanto, se sobreestima la pobreza. Su cálculo a valores incorrectos, en cambio, puede influir en ambos sentidos. La medición de la pobreza a partir de los gastos –que incluyen la monetización del autoconsumo– parcialmente sobrelleva estos problemas. Esto influye en especial en la medición de la agricultura por cuenta propia que suele tener una proporción no menor de autoconsumo (ver el capítulo IV de este documento).

Además, en el año 2000, el ingreso de US\$ 1 por día (de 1990) era inferior a la línea de indigencia calculada por la CEPAL en todos los países de la región, con la excepción de El Salvador y Nicaragua. En muchos casos, la incidencia de la indigencia calculada por la CEPAL duplicaba o triplicaba la de US\$ 1 (CEPAL y otros, 2005). Si bien es entendible que se utilice la medida de US\$1 por día para comparaciones a nivel mundial a falta de un criterio uniforme mejor, cuando se analiza la situación específica de la región, tiene mucho más sentido utilizar los métodos desarrollados para y consensuados por los países de la región. Por lo tanto, a continuación, se basará todo el análisis sobre las cifras de pobreza e indigencia que resultan de la aplicación del método de la línea de indigencia en base a los ingresos necesarios para comprar una canasta básica de alimentos.

Como es sabido, un alto porcentaje de pobres e indigentes pertenecen a hogares rurales. La proporción de pobres que tienen residencia rural en el total de pobres es consistentemente mayor a la proporción de la población rural en la población total y la incidencia de la indigencia en la población rural también es mayor que su contraparte urbana en todos los países sin ninguna excepción (lo cual se puede ver comparando los datos del gráfico 2). Tiene por lo tanto sentido detenerse especialmente en la pobreza rural y los factores que inciden sobre ella. Como se vio en el cuadro 1, las necesidades básicas insatisfechas suelen aumentar a medida que disminuye la densidad de población (y también a medida que aumenta la presencia de la población económicamente activa en la agricultura, independientemente del grado de densidad). Es probable que los ingresos se comporten igual.

¹¹ Ver entre otros el acápite anterior.

¹² Ver entre otros Escobal (2002), quien calcula que para la venta de productos agrícolas (papas en este caso en dos distritos de Huancavelica, Perú), los costos de transacción representan, en promedio, cerca de 50% del valor de los productos vendidos. Para agricultores conectados al mercado a través de un camino de tierra, estos resultan ser 60% más altos que para los conectados por una carretera transitable por automóviles todo el año. El estudio confirma que los costos de transacción son mucho mayores para agricultores de pequeña escala que para los grandes (67% versus 32% del valor de venta, en promedio).

¹³ Un mercado específico “falla” cuando, para una persona o un hogar en particular, las diferencias entre el precio de venta y de compra de un bien es demasiado grande. En este caso, puede ser mejor para el hogar producir el bien para su autoconsumo. En la misma línea, Key, de Janvry y Sadoulet (2001) afirman que muchos bienes no se transan en las áreas rurales debido a costos de transacción prohibitivos.

Gráfico 2a
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) EN TORNO A 2005: POBLACIÓN, POBREZA E INDIGENCIA RURAL

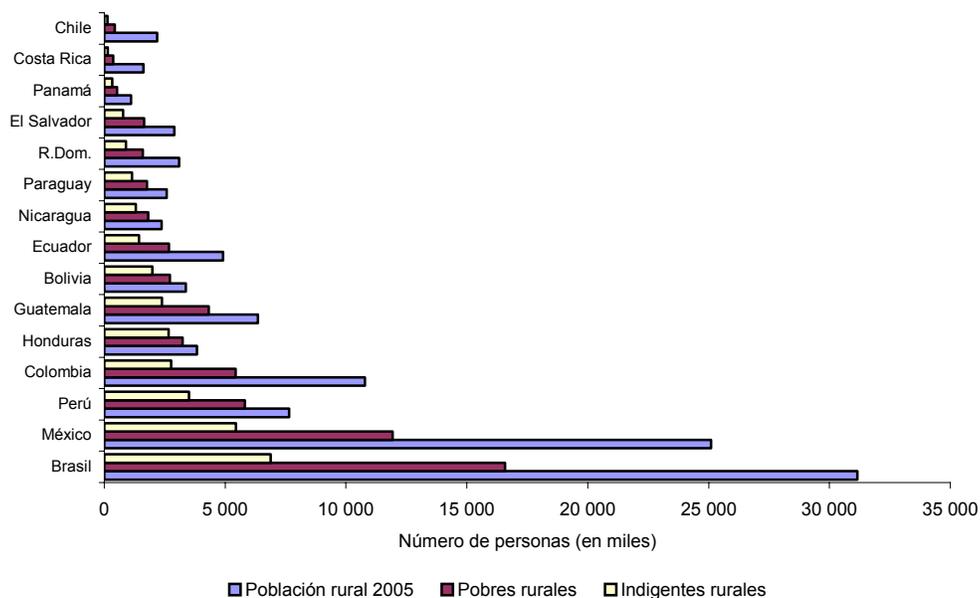
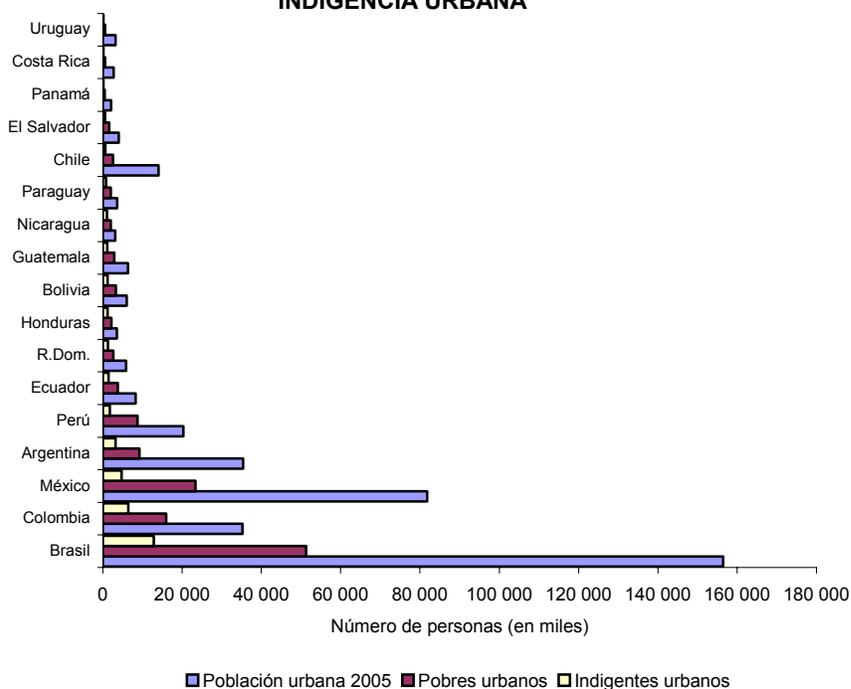


Gráfico 2b
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) EN TORNO A 2005: POBLACIÓN, POBREZA E INDIGENCIA URBANA



Fuente: CEPAL/CELADE, 2005, Boletín Demográfico N° 75 cuadro 11 y CEPAL, 2007, Panorama Social 2006, cuadro 4.

Nota: se tomó la población estimada por CELADE para el año 2005 y se le aplicó los índices de pobreza e indigencia del último año disponible en el Panorama Social 2007.

II. Crecimiento, equidad y pobreza

A. Relación entre crecimiento económico, distribución de los ingresos y reducción de la pobreza

En este punto, se analizarán distintos elementos relacionados con: la pobreza a nivel macro y micro; el crecimiento y la equidad; una visión diferenciada de la pobreza nacional, urbana y rural; las posibilidades de superarla a través del crecimiento agrícola y no agrícola.

Existe una literatura creciente sobre las relaciones entre crecimiento, equidad y pobreza. Los autores son unánimes sobre la necesidad de crecimiento para disminuir la pobreza y existe un convencimiento creciente de que la falta de equidad funciona como un lastre sobre el crecimiento y hace que éste tenga menores efectos positivos sobre la pobreza.¹⁴

CEPAL/IPEA/PNUD (2002) concluía que si los países de la región seguían la misma trayectoria en cuanto a crecimiento y desigualdad de ingresos que en la década de los años noventa, sólo siete de los 18 países estudiados lograrían la meta de reducción de la pobreza extrema. También concluía que pequeñas reducciones en la desigualdad de los ingresos podían tener grandes impactos en la

¹⁴ Ver entre otros a Ravallion (varios trabajos), Banco Mundial (2006a) y Dollar y Kraai (2002): "Growth is good for the poor", *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, pp. 195-225.

reducción de la pobreza, y que la “ubicación” de los pobres vis-à-vis de la moda de los ingresos, definía el énfasis a darle a la opción de crecimiento versus la de reducción de la inequidad para tener el mayor impacto sobre la reducción de la pobreza.¹⁵

En ésta década, durante 2002, la actividad económica regional cayó por segundo año consecutivo (-0.6%), el crecimiento del PIB por habitante fue negativo (-2.1%), la región transfirió recursos financieros netos al exterior por primera vez desde fines de los años ochenta, los términos del intercambio siguieron deteriorándose y la inflación llegó al 12%, el doble que en 2001, tras ocho años de declinación. Como consecuencia, aumentó la pobreza, se elevó la tasa de desocupación y la informalidad, y cayeron las remuneraciones reales. Afortunadamente, la situación ha repuntado y la región muestra ahora varios años seguidos de crecimiento relativamente vigoroso (en torno a 5%, incluso 6,2% en 2004). Destaca el desempeño especialmente bueno de algunos países como Argentina, Panamá, República Dominicana y Venezuela con un crecimiento en torno al 7% o más. A su vez, la tasa de desempleo ha disminuido desde 2003 para llegar a un 8,5% de la fuerza laboral en 2006-2007 y el empleo formal ha aumentado, encabezado por la generación de empleo asalariado (CEPAL, 2003b y CEPAL, 2007b). Como se verá a continuación, esto ha tenido, como era esperable, efectos positivos sobre la reducción de la pobreza e indigencia, especialmente la rural.

B. Evolución de la pobreza y distribución de los ingresos

La pobreza e indigencia rural aumentaron menos (en términos proporcionales, no así en puntos porcentuales) que la urbana¹⁶ en los años ochenta, disminuyeron menos en los años noventa y disminuyeron más en la primera mitad de la presente década, en términos de su incidencia.¹⁷ Comparando el año 1980 con el año 2005 se nota que, en términos porcentuales, la pobreza rural y la indigencia rural y urbana se han mantenido, mientras la pobreza urbana ha aumentado. Entre 1990 (año base de los ODM) y 2005 ha habido un claro progreso. En términos absolutos (número de personas), en vista del continuo aumento de la proporción de la población que vive en áreas consideradas como urbanas, entre 1990 y 2005, el número de pobres aumentó en éstas (con 16,2 millones) mientras que el número de pobres disminuyó en las áreas rurales (con 7,4 millones). A su vez, el número de indigentes disminuyó en 3,2 millones en las áreas urbanas y en 9,1 millones en las áreas rurales. Por primera vez desde que se publican estadísticas sobre la pobreza, la proporción de indigentes en el total de indigentes es ahora mayor en las áreas urbanas que en las rurales, aunque la proporción de indigentes rurales en la población total rural sigue triplicando la incidencia de la indigencia urbana (respectivamente 32,5% versus 10,3%) (cuadro 2).

¹⁵ Ver también Banco Mundial, 2006a, recuadro 4.1 y gráfico 4.2.

¹⁶ Ambos calculados según la definición censal oficial de cada país de “urbano” y “rural”.

¹⁷ Porcentaje de la población que vive en un hogar cuyos ingresos per cápita son menores a la línea de pobreza o indigencia.

Cuadro 2a
AMÉRICA LATINA, 1980-2005: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE^a
(En porcentajes sobre la población total, urbana y rural)

Año	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1999	43,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5

Fuente: CEPAL (2007)

^a Según las líneas de pobreza e indigencia calculadas por la CEPAL para cada país; nótese que, siempre, las cifras de pobreza incluyen a las de indigencia. Cabe señalar que en algunos casos, debido a diferencias metodológicas, la estimación de la CEPAL puede ser distinta a las cifras oficiales de los países.

Cuadro 2b
AMÉRICA LATINA, 1980-2005: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE
(En números absolutos)

Año	Pobres				Indigentes			
	En millones de personas			%	En millones de personas			%
	Total	Urbanos	Rurales	Rural/total	Total	Urbanos	Rurales	Rural/total
1980	135,9	62,9	73,0	53,7	62,4	22,5	39,9	63,9
1990	200,2	121,7	78,5	39,2	93,4	45,0	48,4	51,8
1999	211,4	134,2	77,2	36,5	89,4	43,0	46,7	51,9
2005	209,0	137,9	71,1	34,0	81,0	41,8	39,3	48,5

Fuente: CEPAL (2007)

En términos de múltiples de la línea de pobreza respectiva, los ingresos medios de los ocupados son menores en las zonas rurales que en las zonas urbanas en todos los países, sin excepción. Varían en las zonas rurales entre 1,0 veces en Perú y 5,7 veces en Chile y Costa Rica, y en las zonas urbanas entre 2,3 veces en Honduras y 7,4 veces en Chile. Para la distribución del ingreso, la imagen es mixta, ya que algunos países tienen una mejor distribución de ingresos en las zonas rurales y otros lo contrario. Así, en las zonas rurales, entre 64,9% (El Salvador) y 75,5% (Chile) de las personas tienen un ingreso per cápita menor al ingreso promedio (en las zonas urbanas fluctúa entre 67,2% —Costa Rica— y 76,1% —Brasil—). Otra demostración de la pésima distribución de ingresos en la región, es la parte de los ingresos totales que perciben respectivamente el 40% más pobre y el 10% más rico de la población. En las zonas rurales, el 40% más pobre percibe entre 8,2% (Bolivia) y 25,0% (Perú) de los ingresos totales (en las zonas urbanas entre el 10,4% -República Dominicana- y el 21,6% -Uruguay-), mientras el 10% más rico percibe entre 17,7% (Perú) y 39,5% (Bolivia) (en las zonas urbanas entre el 27,3% —Costa Rica y El Salvador— y el 43,9% —Brasil—) (cuadro 3 y gráfico 3). Obviamente, la distribución de los ingresos debe mirarse en conjunto con el ingreso total o promedio para tener una idea respecto a su incidencia sobre la pobreza.

La evolución entre las últimas cifras disponibles y las de unos años anteriores muestra, por lo general, un aumento de los ingresos per cápita a nivel nacional (debido a un crecimiento económico mayor al crecimiento de la población y a una corrección, en un sentido u otro, debido al cambio de base, desde US\$ de 1995 a US\$ de 2000). En cambio, los ingresos promedio mensual de los hogares rurales en términos de la línea de pobreza han tendido a caer levemente. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países, los indicadores de distribución del ingreso rural han mejorado, en

algunos países fuertemente, tanto por el lado de la parte del ingreso total que percibe el 40% de la población más pobre (con notables progresos entre otros en Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), como por el lado de la disminución de la parte que percibe el 10% más rico (como entre otros en Brasil, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú).

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: INGRESO PROMEDIO E INDICADORES
DE CONCENTRACIÓN DE INGRESOS EN ÁREAS RURALES

	Ingreso per cápita a nivel de país (en dólares de 2000) ^a	Ingreso promedio mensual del hogar rural en múltiplos de la línea de pobreza per cápita	Porcentaje de personas con un ingreso per cápita		Participación en el ingreso rural total (en porcentajes)	
			Menor que el promedio	Menor que 50% del promedio	40% más pobre	10% más rico
Bolivia (2002)	1 082	3,5	73,4	51,2	8,2	39,5
Brasil	3 468	6,3	71,6	43,8	15,6	34,7
Chile (2003)	5 891	11,1	75,5	38,1	16,5	38,8
Colombia	2 189	6,2	70,5	35,6	15,2	31,6
Costa Rica	4 234	9,8	66,0	32,3	15,9	27,3
Ecuador	1 580	5,8	67,6	34,8	16,4	28,8
El Salvador (2004)	1 626	5,2	64,9	32,4	16,6	25,8
Guatemala (2002)	1 908	6,1	72,5	36,1	17,1	30,6
Honduras (2003)	1 140	3,1	70,9	40,2	14,7	30,7
México	6 120	7,1	70,9	37,6	18,1	30,4
Nicaragua (2001)	877	4,4	67,6	37,9	14,3	30,7
Panamá	4 028	7,0	68,5	42,5	14,2	29,2
Paraguay	1 322	4,9	70,3	40,5	15,6	32,1
Perú (2003)	2 328	3,4	66,9	31,8	25,0	17,7
República Dominicana	3 144	6,2	71,1	42,9	11,6	36,5

Fuente: CEPAL (2007) cuadros 1, p. 293, 13 p. 321 y 16, p. 327.

^a Se refiere al Ingreso Nacional Bruto real per cápita.

A pesar de las importantes diferencias entre “rural” y “urbano” que surgen a través de las cifras recién analizadas, es necesario recalcar acá lo mencionado en el capítulo 1, es decir, que “rural” no es, ni de lejos, un concepto definido de manera homogénea por los países y que, si bien se puede considerar a “rural” como una suerte de antitesis a la concentración y densidad poblacional urbana, se conforma de manera muy heterogénea a través del espacio.

Muchos estudios sobre ingresos apuntan a que existe una suerte de gradiente y que las localidades más dispersas tienden a tener ingresos promedios más bajos que los pueblos rurales y así seguido hasta llegar a las grandes metrópolis. La pobreza en cuanto a necesidades básicas insatisfechas sigue la misma tendencia. No está quizá tan claro si, a pesar de la gradiente de ingresos, la pobreza en términos de ingresos también sigue esta misma gradiente.

Cuadro 4
INDIGENCIA URBANA Y RURAL: PROGRESO HACIA LAS METAS DEL MILENIO

		Indigencia (en porcentaje de la población total) ^a		Indigencia: meta a alcanzar (en porcentaje de la población total)	
		1990	2005	2005	2015
Brasil	Población urbana	16,7	8,2	11,7	8,4
	Población rural	46,1	22,1	32,3	23,1
Chile (2003)	Población urbana	12,4	4,4	9,2 ^b	6,2
	Población rural	15,2	6,2	11,2 ^b	7,6
Colombia	Población urbana	20,1	18,2	14,0	10,0
	Población rural	34,3	25,6	24,0	17,2
Costa Rica	Población urbana	6,4	5,6	4,5	3,2
	Población rural	12,5	9,0	8,8	6,3
Honduras (2003)	Población urbana	43,2	35,1	32,0 ^b	21,6
	Población rural	72,8	69,4	53,9 ^b	36,4
México	Población urbana	13,1	5,8	9,2	6,6
	Población rural	27,9	21,7	19,5	14,0
Panamá	Población urbana	16,0	7,7	11,2	8,0
	Población rural	26,7	29,4	18,7	13,4
América Latina	Población urbana	15,3	10,3	10,7	7,7
	Población rural	40,4	32,5	28,3	20,2

Fuente: Martine Dirven, sobre la base de CEPAL (2007), pp. 303-304, cuadro 4.

^a En base a la línea de indigencia calculada por la CEPAL.

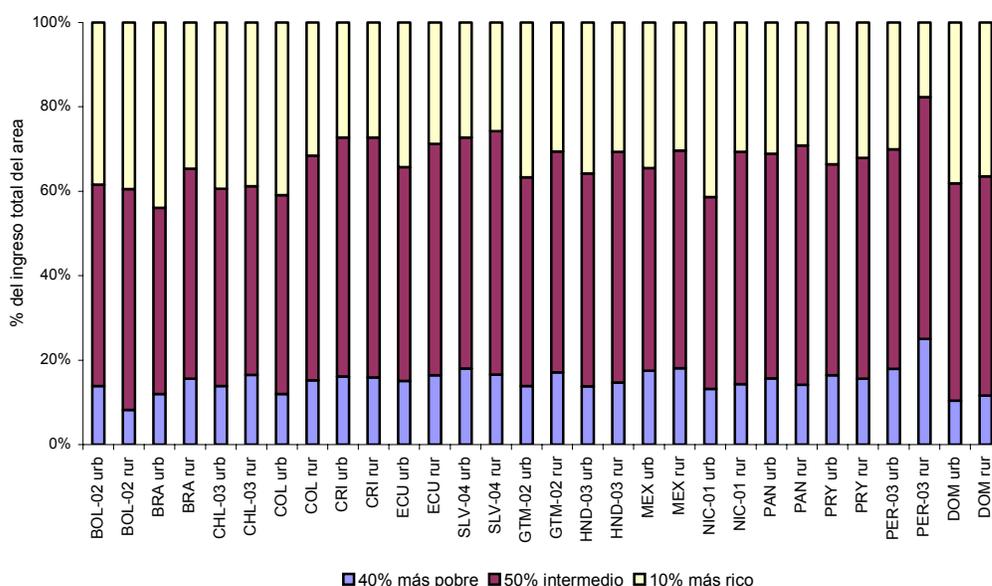
^b Meta para el 2003.

Como se puede observar en el cuadro 4, a pesar de la disminución mayor de la indigencia rural que la urbana en la década presente, el avance hacia los Objetivos del Milenio medido desde 1990 fue inferior a lo requerido para las áreas rurales en varios países (Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá), de manera mucho más pronunciada que para las áreas urbanas. Para la región en su conjunto, se avanzó sólo un 20% y no los 30% necesarios para alcanzar la meta en 2015 si la tendencia fuera lineal. Este mal desempeño de las áreas rurales queda oculto cuando se calculan las cifras a nivel nacional. En efecto, si bien varios países quedaron cortos respecto al necesario en la áreas urbanas, e.o. Colombia, Costa Rica y Honduras, las estimaciones respecto al progreso hecho por la región como un todo fue suficiente para alcanzar la meta de la reducción de la indigencia urbana si al futuro se prosigue al mismo ritmo. Brasil y Chile en tanto, ya lograron en respectivamente 2005 y 2003 la meta de disminuir a la mitad el porcentaje de la población indigente

fijada para 2015, tanto en sus zonas rurales como urbanas, mientras México y Panamá lo lograron ya para la población urbana.

La pésima distribución de los ingresos y la semejanzas entre la situación rural y urbana se puede observar en el gráfico 3. Este retoma las 2 últimas columnas del cuadro 3 y las contrasta con las cifras a nivel urbano.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) EN TORNO A 2005: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, URBANOS Y RURALES



Fuente: CEPAL, 2007: Panorama Social, cuadro 13.

Una distribución más equitativa de los ingresos y de los activos permitiría que un mayor número de personas se aproveche mejor de las oportunidades que ofrece el crecimiento económico. En efecto, una pequeña reducción en el coeficiente Gini¹⁸ de uno o dos puntos, puede tener un efecto sobre la disminución de la pobreza similar a varios años de crecimiento sólido (CEPAL/IPEA/PNUD, 2002, p. 13).

C. Crecimiento y el costo de los “shocks”

El crecimiento tiene una incidencia directa sobre la disminución de la pobreza porque surgen oportunidades de generación de ingresos que, para la mayoría de las personas, se materializan a través del empleo asalariado o del empleo por cuenta propia. A su vez, una recesión económica tiene el efecto contrario. Morley (2000) ha demostrado que la asimetría ha aumentado en las últimas décadas, o sea que en América Latina el crecimiento del PIB en un punto tiene menor efecto positivo sobre el empleo y la reducción de la pobreza que una disminución similar del PIB tiene como efecto negativo. En consecuencia, un crecimiento regular es mucho mejor que uno fluctuante como el que ha caracterizado a la región en las dos últimas décadas del siglo XX y que se transformó recién en un periodo de crecimiento más estable a partir del año 2003.

¹⁸ Ver la ficha técnica sobre el coeficiente Gini en CEPAL, 2007, p. 95.

Varios precios macroeconómicos no impactan por igual a los distintos agentes económicos. Así, cuanto los pobres son afectados por la tasa de cambio dependerá de lo transable de los bienes que consumen o venden y de la transmisión de precios a productor y a consumidor.¹⁹ Lo mismo es cierto en cuanto a la tasa de interés, en el sentido de que los que no tienen acceso al crédito bien poco les afectará -directamente- los cambios en la tasa.

Las fluctuaciones en el crecimiento del PIB no son sólo el efecto de las relaciones macro-micro. En el caso específico de la agricultura, los riesgos climáticos o fitosanitarios son muy importantes así como también los desastres naturales que afectan regularmente a la región. A pesar de su recurrencia, no existen los esfuerzos necesarios de prevención (como la alerta temprana, información georeferenciada, infraestructura especialmente concebida). Afectan especialmente a los agricultores más pobres que tienen poca latitud para aplicar insumos, suelen depender más de la agricultura de secano, tienen pocos ahorros para sobreponerse a las pérdidas, etc.

Se hizo un análisis específico del impacto sobre la agricultura de los fenómenos climáticos del Niño y del Huracán Mitch. Entre 1997 y 1998, el Fenómeno de El Niño afectó a varios países andinos con un valor total de daños estimado para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en US\$ 7,5 mil millones, de los cuales 2,3 mil millones o el 30,7% correspondieron a daños al sector agrícola. En Centro América, el Huracán Mitch (1998) causó daños por un valor total estimado en US\$ 5,4 mil millones, de los cuales 2,7 mil millones o el 50% afectó directamente al sector agrícola. En términos proporcionales, el sector agrícola de Guatemala fue aún más afectado con 68% del total de los daños causados en el país (CEPAL, 2007a).

Hoy en día los efectos de los *shocks* climáticos sobre los ingresos (si no se mitiga el riesgo a través de seguros y otros mecanismos) son más intensos. Esto se debe a que los mecanismos de regulación de ingresos que tenían los mercados locales gracias al juego de demanda y oferta -es decir que frente a una disminución de la producción local había un aumento de los precios locales y viceversa, ya no funcionan debido a mercados más abiertos e interconectados.

El riesgo o vulnerabilidad²⁰ frente a cambios o “*shocks*” externos está íntimamente ligado a la pobreza, debido a que los hogares con pocos recursos tienen una mayor probabilidad que sus recursos se hagan insuficientes en cantidad y/o productividad. Para disminuir el impacto de posibles *shocks*, los hogares con pocos activos siguen estrategias que, a su vez, aumentan las posibilidades de convertirlos o mantenerlos como hogares pobres, generando un círculo vicioso. Este círculo vicioso se debe a que la vulnerabilidad del hogar afecta la estructura y el uso de sus activos, limitando la inversión en alternativas rentables, especialmente cuando el entorno es incierto y la irreversibilidad importante, obligándolo a mantener portafolios de activos que probablemente son adecuados para garantizar el consumo, pero que no necesariamente son muy productivos. La continuidad de los cultivos tradicionales en el sector campesino, especialmente el más pobre, son un reflejo de esta situación. Las implicancias de la vulnerabilidad al momento de diseñar políticas contra la pobreza son: primero, contar con un marco económico, político y legal estable, a través del cual se disminuya la inseguridad frente a estos *shocks* y, en algunos casos, la probabilidad de su ocurrencia; segundo, contar con herramientas para la mitigación de ciertos eventos, especialmente los desastres naturales recurrentes, antes de que estos ocurran. Las acciones paliativas, que normalmente se hacen efectivas después de la emergencia, permiten mitigar el problema causado por el desastre, pero no logran reducir la incertidumbre que enfrentan los hogares más pobres. Los seguros de desempleo y agrícola, cuando son accesibles a los sectores más pobres, son un avance en esta dirección. (Köbrich, Villanueva y Dirven, 2003).

¹⁹ Ver e.o. Dirven y Kjällerström, 2004 y FAO, 2007.

²⁰ Entendido en el sentido de la probabilidad o riesgo de pasar de la condición de “no pobre” a la condición de “pobre” o de “pobre” a “indigente”, entre otros debido a la pérdida de activos.

D. Redistribución a través del gasto público

En América Latina y el Caribe, los años ochenta se caracterizaron por un deterioro de las políticas sociales debido a los imperativos de reducción del déficit público y, al mismo tiempo, la liberalización de la economía y la privatización de servicios. El modelo propuesto llevó a privilegiar el componente de focalización en muchas políticas, apuntando más a una red de protección social para los pobres que a un modelo de política social basado en derechos y coberturas universales.

Los años noventa marcan una inflexión y un claro esfuerzo de los gobiernos por dotar de mayores recursos y mejor gestión a las políticas sociales. Prueba de ello es la segunda ola de reformas sociales, no ya centrada en la reducción del papel del Estado sino en políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida y las capacidades de los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Además, el gasto social aumentó sensiblemente durante dicha década en prácticamente todos los países de la región, tanto en términos absolutos como en su porcentaje relativo al PIB. En promedio, en la región, el gasto social por habitante aumentó en 40% entre 1990 y 2003, llegando a representar el 15,1% del PIB o US\$ 480 por habitante. El aumento del gasto social público fue acompañado de esfuerzos importantes para mejorar la gestión y la administración de los recursos adicionales.

La mayor parte del gasto y del aumento del gasto fue en seguridad y asistencia social, como consecuencia del aumento de jubilados y pensionados, y de programas asistenciales. Aunque el gasto social complementa de manera importante los ingresos de los más pobres, la mayor parte del gasto es captada por los quintiles de mayores ingresos, sobre todo en la forma de seguridad social. Entre los estratos de menores ingresos, los principales beneficios son en acceso a la educación, sobre todo primaria, y en la salud (CEPAL, 2006).

Sin embargo, hay que destacar como limitaciones la baja carga tributaria promedio en la región, comparada con regiones de mayor desarrollo, y la estructura poco distributiva de dicha carga, centrada sobre todo en impuestos indirectos, lo cual restringe el impacto redistributivo que pueda surtir la política social. Y también cabe destacar que la estructura del gasto social requiere reformularse para que una proporción mayor se invierta allí donde el impacto distributivo es más fuerte y donde las necesidades sociales son más apremiantes.

En su revisión de programas orientados a la reducción de la pobreza, Morley (2003) encontró que estos buscaban contribuir a través de cuatro grandes tipos de intervenciones, no excluyentes entre sí: transferencias de ingresos; lograr que los pobres sean más productivos a fin de así elevar sus ingresos (incluyendo la construcción de caminos o la electrificación); satisfacer las necesidades básicas de los pobres, aunque sus ingresos no aumenten; y aumentar la participación de los pobres en la adopción de decisiones, varios de los cuales orientados esencialmente al empoderamiento. El problema con los tres últimos tipos de intervenciones y, por ende, la mayoría de las intervenciones es que, aunque se traduzcan en mayor bienestar –y así lo comprueban generalmente las evaluaciones y encuestas- no suelen traducirse inmediatamente en aumentos de ingresos, incluso no en el mediano plazo. Por otra parte, como ya se vio, las mediciones de pobreza se hacen primordialmente a través de la medición de ingresos. Ello trae consigo la discusión sobre inversión versus transferencias.

De los 11 programas en seis países analizados por Morley (2003), el único de transferencia en sentido estricto era el de pensión rural en Brasil. Todos los demás incluían algún elemento de inversión. Es también el programa de pensión rural en Brasil que parece haber tenido los efectos mayores en cuanto a reducción de la pobreza en los hogares con personas mayores. Así mismo, el mayor ingreso, si bien ha propiciado bastante inversión en bienes de consumo (refrigerador, máquina de lavar, televisor), también ha generado inversiones en producción (agrícola esencialmente) y en servicios (comercio entre otros). También, ha tenido efectos sobre las áreas

rurales y los pueblos cercanos a través del mayor dinamismo de actividades como el comercio, gracias al aumento de los gastos de los hogares beneficiados.

Morley (2003) introduce una discusión sobre porqué no sería preferible reorientar los programas de reducción de pobreza hacia un mayor componente de transferencia de ingresos, pero concluye que no podrían ser sostenibles en el tiempo, por falta de recursos —de hecho, en los países más pobres la mayoría de sus programas ya son financiados con recursos externos— y, por ende, deberían orientarse a obtener resultados de doble índole al mismo tiempo: reducir la pobreza y aumentar la producción actual o potencial.

A ello, habría que añadir argumentos que tienen que ver con incentivos adecuados para la presente y próximas generaciones. La conclusión es que probablemente habría que restringir las redes de seguridad (más allá de las que responden a emergencias) y las transferencias directas en dinero esencialmente a las personas de edad y a los discapacitados, temporales o permanentes. Para todos los demás, los incentivos deberían ir en la dirección de la superación de la pobreza gracias a su propio empeño, quedando como papel fundamental del Estado y de la sociedad en su conjunto de asegurar que el entorno sea propicio, de proveer acceso a los requerimientos mínimos básicos (capital, infraestructura y servicios esencialmente) para que este empeño pueda redituarse en ingresos aceptables y de que haya la inversión necesaria en bienes públicos (investigación agrícola entre otros).

A su vez, López (2006) critica el gasto público hacia la agricultura y las áreas rurales por ser orientado a bienes privados más que públicos. Demuestra que los primeros tienden a ser regresivos e, incluso, a tener impactos negativos sobre el crecimiento.

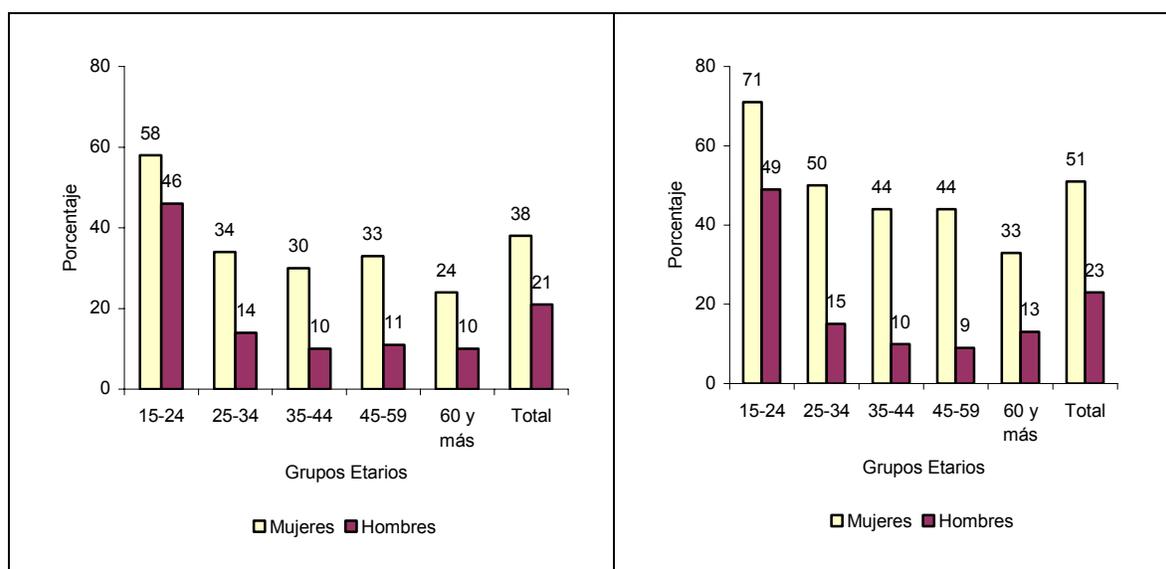
E. Los grupos con mayores dificultades (en orden de importancia numérica decreciente y pobreza creciente)

Las mujeres

Los hombres y las mujeres tienen intereses y necesidades diferentes. Por lo tanto, experimentan la pobreza de manera distinta. Por ello, para analizar la pobreza, es necesario entender mejor cómo funciona el hogar, las relaciones de poder entre sus miembros, las jerarquías y la distribución de ingresos y recursos. En el gráfico 4, se aprecia la alta proporción de mujeres, en especial en las zonas rurales, que no tienen ingresos propios. Así, si bien no hay grandes diferencias entre el número de hombres y mujeres pobres según las estadísticas a nivel de hogar, no significa que dentro de él no existan grandes diferencias y a menudo fuerte discriminación en términos de acceso y control de los recursos, en el uso del tiempo y, por ende, en la salud, la alimentación, etc., que justifiquen acciones especiales hacia la mujer (Godoy, 2003).

El índice de pobreza de las mujeres —medido por la línea de pobreza calculada por la CEPAL para cada país— es levemente superior en 12 de 17 países de la región, siendo más notorio en las zonas rurales pero, contrariamente al prejuicio imperante, las diferencias en el ingreso por persona según el sexo del jefe de hogar no son significativas en la mayoría de los países de América Latina (Godoy, 2003). Esto, no implica que no haya que hacer acciones especiales hacia los hogares con jefatura femenina, los cuales han aumentado fuertemente en las zonas rurales en la última década.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES), EN TORNO A 2005: POBLACIÓN SIN
INGRESOS PROPIOS POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ZONAS URBANAS Y RURALES
(Porcentajes con respecto al total de cada sexo)

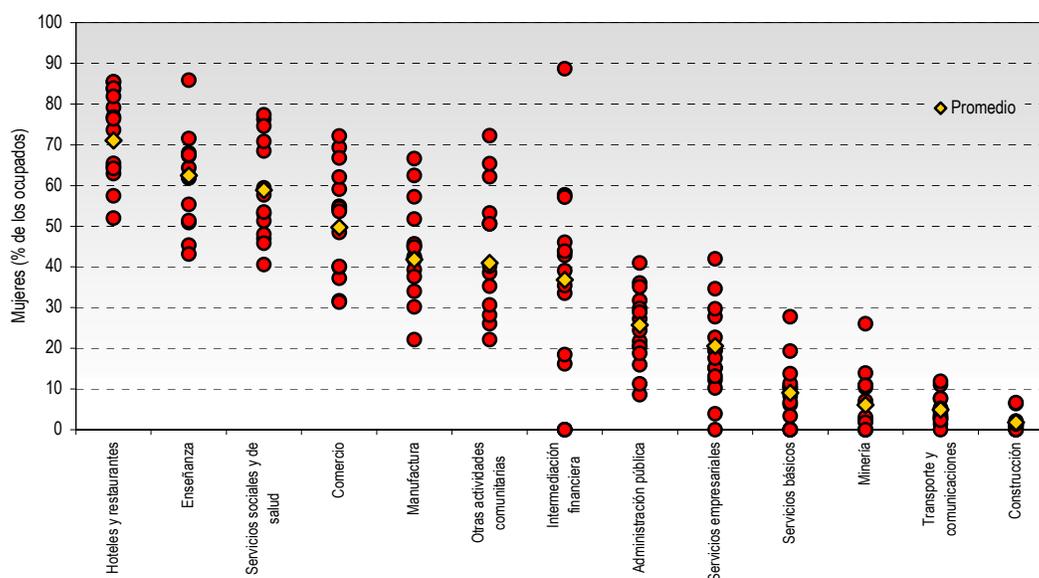


Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo y Unidad de Desarrollo Agrícola, en base a: encuestas de hogares de Bolivia (2004), Brasil (2005), Chile (2003), Colombia (2000), Costa Rica (2005), Ecuador (2005), El Salvador (2004), Guatemala (2004), Honduras (2003), Nicaragua (2003), Panamá (2005), Paraguay (2005), Perú (2003), República Dominicana (2005). Bادهog, CEPAL.

Mientras en muchos países las mujeres rurales representan menos de 20% del empleo agrícola, en los sectores no agrícolas esta cifra siempre supera 35%. Incluso en Perú, Honduras, El Salvador y Nicaragua ellas representan sobre el 50% de la ocupación rural no agrícola. En términos de número de mujeres, en Brasil, Ecuador, Bolivia y Perú hay mucho menos ocupadas en los sectores no agrícolas que en el agrícola, en Paraguay hay igual número en ambos sectores, mientras que en el resto de los países hay más mujeres en los sectores no agrícolas. Los casos más destacados son Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, en los que hay desde 7 a 12 veces más mujeres rurales en empleos no agrícolas que en agrícolas (Köbrich y Dirven, 2007).

Al comparar los sectores que constituyen el empleo rural no agrícola (ERNA), las diferencias también son muy claras (ver gráfico 5). Parte importante de este empleo femenino se concentra en los sectores de servicios, donde representa el 45,3% de los ocupados, fluctuando eso sí entre 35 y 55%. En cambio en los no-servicios (es decir, minería, manufacturas, construcción), las mujeres representan en promedio el 27% del empleo, aunque con una variación proporcionalmente más alta (desde 13 a 47%). También se debe destacar el alto porcentaje de mujeres en el servicio doméstico en Perú y Ecuador y el bajo porcentaje en Chile (Köbrich y Dirven, 2007).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: PARTICIPACIÓN DE LA MUJER RURAL
SEGÚN SECTOR DE EMPLEO NO AGRÍCOLA
(Promedio y dispersión entre países según sector de empleo no agrícola, en porcentaje)



Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, en base a: encuestas de hogares de Bolivia (2004), Brasil (2005), Chile (2003), Colombia (2000), Costa Rica (2005), Ecuador (2004), El Salvador (2004), Guatemala (2004), Honduras (2003), Nicaragua (2003), Panamá (2005), Paraguay (2005), Perú (2003), República Dominicana (2005) y el Censo de Población de México (2000), Bادهhog, CEPAL.

Los indígenas y afro descendientes

Entre los sectores excluidos, los grupos indígenas y, en cierta medida también los afro descendientes, plantean un desafío adicional: cómo compatibilizar la libre autodeterminación de los sujetos y las diferencias en cultura y valores, con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de patrimonios, de seguridad humana y de acceso al conocimiento y la distribución de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas y realizar los derechos sociales. El problema de vulnerabilidad de los pueblos indígenas se enraíza, principalmente, por la falta de una tradición legal que establezca el respeto a las diferencias culturales, y por los conceptos sociológicos antagónicos de cultura dominante y dominada que son relevantes en grupos culturalmente diversos (CEPAL, 2003a).

Se estima que en América Latina y el Caribe hay entre 40 a 50 millones de indígenas que son parte de unos 670 pueblos diferentes, cada uno de los cuales con su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). En términos de porcentaje de población indígena en el total de la población del país, se destacan Bolivia (con 62%), Guatemala (con 41%) y Perú (con 32%). El resto de los países tiene 10% (Panamá) o menos de presencia indígena. La población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña en la región alcanzan unas 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región. Se ubican especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%) (CEPAL, 2003a y CEPAL, 2007).

A principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afro latinos y afro caribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y son, en gran medida, los más pobres entre los pobres de la región. Esto se debe tanto a formas seculares de discriminación, incluyendo a los desplazamientos o confinamientos obligados, como a sus consecuencias actuales en términos de educación, propiedad sobre activos, empleo y acceso a servicios, entre otros. Entre los factores originarios de la situación de pobreza de los pueblos indígenas, suelen citarse la pérdida progresiva de tierras y el quiebre de las economías comunitarias así como la estructura y dinámica de la inserción laboral, tanto dentro de los espacios rurales como particularmente en las ciudades. En esta fase de globalización de la economía mundial, sus productos no logran competir en el mercado. La alternativa es protegerse en el autoconsumo y la economía de subsistencia que reproduce el aislamiento y la pobreza. Todo ello, en medio de prejuicios étnico-raciales explícitos o encarnados en prácticas discriminatorias en la educación, el trabajo, la política y otros ámbitos (CEPAL, 2003a).

Los niveles de analfabetismo superan considerablemente a los de las poblaciones no-indígenas y la mayor parte de los países de la región no ha abordado en serio el tema de la interculturalidad y el bilingüismo. Es necesario buscar rutas alternativas para que los indígenas puedan incorporarse al manejo de los códigos de la modernidad,²¹ sin que ello signifique una pérdida de su identidad étnica, su lengua y su cultura (CEPAL, 2003a).

A los menores niveles de educación formal alcanzados, se añade la discriminación laboral. Así, por ejemplo, de Janvry y Sadoulet (2001) concluyen que además de existir una brecha importante entre los niveles de educación formal alcanzados por los no-indígenas y los indígenas en México, para un mismo nivel de educación es más difícil acceder a empleos no agrícolas para los indígenas que para los no-indígenas. A la discriminación se añade el hecho que los indígenas que viven en áreas rurales tienden a vivir en áreas más remotas y con menor dotación de servicios que los no-indígenas.

En Brasil, por ejemplo, la población negra sufre con mayor fuerza que el resto de la población económicamente activa nacional el desempleo, bajos salarios y falta de acceso a cargos de jefatura. La conjunción de variables de género y raza muestra la condición particular ocupada por la mujer negra en el mercado laboral y en la sociedad brasileña. Este grupo ocupa los estratos sociales inferiores con menores ingresos y bajo retorno a las inversiones en educación. A pesar de ello, el 37% de las mujeres negras son la fuente primaria de ingresos de sus familias, comparado con un 12% en el caso de las mujeres blancas. Raza y género se presentan, por lo tanto, como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas. De manera que en los dos mecanismos principales de superación de la pobreza, como son el empleo y la educación, la población afro descendiente se encuentra en una posición de desventaja con respecto al resto de la población (CEPAL, 2003a).

Las etnias también están excluidas en diferentes grados y formas de la protección social en salud en casi todos los países de la región, sea por dificultades de acceso o porque optan por sus propias tradiciones las que, por lo general, no reciben apoyo del sistema público. No obstante, la gestión comunitaria-participativa en salud, los programas de aprendizaje compartido y la validación y rescate de la medicina tradicional han demostrado ser estrategias viables para el mejoramiento de los indicadores de salud entre las poblaciones indígenas.

²¹ La CEPAL ha definido los códigos de la modernidad como aquellas destrezas requeridas para avanzar en competitividad, ejercicio de la ciudadanía moderna e igualdad de oportunidades. Entre estas destrezas destacan el cálculo, la lectoescritura, la capacidad de buscar y usar información y el conocimiento, la disposición al cambio, la adaptación a nuevos desafíos, el trabajo en grupo, el manejo de racionalidades múltiples, y otros.

Los jóvenes

La juventud y la vejez no son conceptos meramente físicos de grupos de gente dentro de una cierta franja de edad ni constituyen colectivos homogéneos, aunque cada cultura desarrolle ciertos elementos de semejanza para cada grupo etario, basados en normas y costumbres relacionadas con el lenguaje, el vestir, los comportamientos esperados, los derechos y aspiraciones legitimados y las disposiciones legales (Campos, 1993).

Naciones Unidas ha definido la juventud como las personas entre 15 y 29 años de edad. Se estima que en el año 2005, en la región, habían unos 31,8 millones de jóvenes rurales, representando el 25,9% de la población rural total (CEPAL/CELADE, 2005). De éstos, un número más que proporcional vive en condiciones de pobreza o indigencia. Así, si en 2002 el 37,8% de la población rural era indigente, para los niños de entre 0 y 12 años el porcentaje bordeaba los 50% y para los niños y jóvenes de entre 13 y 19 años, bordeaba los 45% (CEPAL y otros, 2005, cuadro II.4) Otra característica es que una alta proporción de los jóvenes rurales empiezan a trabajar desde temprana edad. De hecho, actualmente, en Guatemala y Bolivia, los menores de 15 años representan en torno al 20% de los ocupados rurales y, en la región como un todo, representan el 8% (comparado con el 12% de los ocupados rurales en 1990 y el 2% de los ocupados urbanos en 2005).

Al igual que otras empresas familiares, la agricultura familiar requiere la continuidad de la gestión y del trabajo familiar. Pero a diferencia de las demás actividades económicas, sus dimensiones (por lo general más bien reducidas y fijas) no permiten —sin un vuelco decisivo en la organización, tecnología empleada y/o el rubro— que de ella dependa más de una familia sin pauperizarla. Al mismo tiempo —y es así a nivel mundial—, la transmisión de la ocupación de “agricultor familiar” de padre a hijo(s) es probablemente más frecuente que en cualquier otro oficio. Actualmente, sin embargo, los procesos tradicionales de sucesión se enfrentan a una doble ruptura. Por un lado, hay una reducción objetiva de posibilidades de formación de nuevas unidades de producción por el límite a la expansión de la frontera agrícola y, por el otro, muchas familias —por parte de los padres, pero sobre todo de los jóvenes— ya no ven inexorablemente el futuro de los hijos en la reproducción del papel de los padres.

El relevo generacional presupone dos actores sociales: el que releva o trata de relevar al otro y el que es relevado, que resulta desplazado o lucha para no serlo. (Campos, 1993) Por ahora, en la región, lo común es que el proceso de sucesión esté fuertemente articulado en torno al padre, quien decide cuando y cómo se transferirán las responsabilidades sobre la gestión del establecimiento a la próxima generación. Esta transición suele estar mucho más ligada a las capacidades y disposición de trabajar del padre que a las necesidades del sucesor, su preparación para asumir la gestión o las exigencias mismas de la gestión.²² Tampoco necesariamente parece estar ligada a las posibilidades de sustento económico de los “viejos”. Mientras tanto, los hijos suelen tener poca voz en la conducción del predio y, en su mayoría, no tienen una remuneración por las horas trabajadas en el predio familiar. Así, muchos hijos quedan dependientes económicamente de sus padres por muchos años después de haber terminado sus estudios e iniciado su vida laboral y también a menudo matrimonial, y el potencial que tiene la juventud —tanto porque en general cursó más años de educación formal, como porque está más abierta al cambio— no es suficientemente utilizado en la finca familiar. Estos no son los únicos factores que explican el fuerte éxodo de los jóvenes hacia empleos no agrícolas (urbanos o rurales), pero influyen notablemente.

Uno se puede preguntar por qué para la mayoría de los padres urbanos actuales el tener confianza en las capacidades de sus hijos adultos es bastante común y verlos como seres económicamente independientes es motivo de orgullo, mientras que esto mismo no pareciera ser el

²² La tasa de actividad de la gente mayor en el área rural es mucho más alta que para grupos etarios equivalentes en el área urbana. En torno a 2005, los mayores de 60 años representaban el 14,3% del total de los ocupados rurales y el 5,3% del total de los ocupados urbanos.

caso en el campo. De hecho, las barreras a la inserción productiva y social de la juventud rural son muy altas. Por el lado de la agricultura familiar, se concretizan a través de trabas en el acceso a la tierra familiar y las consiguientes dificultades para obtener crédito, las insuficientes posibilidades de arrendar tierras y generalmente la necesidad de ser propietario o productor a cargo de la gerencia del predio para ser sujeto de asistencia técnica y poder participar activamente en las organizaciones productivas y comunitarias.²³ Por el lado del empleo no agrícola, la insuficiente atención dada por las diversas instituciones públicas, organismos no gubernamentales y otros actores con programas apropiados de formación, crédito, infraestructura y otros tipos de apoyo, frenan también una inserción laboral exitosa de los jóvenes rurales tanto en las zonas rurales como urbanas. Además del desaprovechamiento de capital humano escaso, estas barreras significan una pérdida del esfuerzo educacional por parte de estos jóvenes mismos, sus padres y el Estado.

Por ahora, en la región existen solo contados y tímidos programas que incentivan el relevo generacional en la agricultura²⁴ o que dan apoyo especial a jóvenes (entre ellos, Fedecafé en Colombia y un programa en México financiado por el Banco Mundial).

F. El hambre y la extrema pobreza²⁵

Más allá de la reducción de la indigencia a la mitad de lo que era en 1990, el Objetivo 1 del Milenio también concierne la reducción del hambre. El hecho que en la Declaración del Milenio se establecen metas independientes recalca que combatir el hambre no es lo mismo que combatir la pobreza. Además, el hambre obstaculiza el cumplimiento de otros ODM, por las relaciones causales e interrelaciones entre hambre y desnutrición, y pobreza, salud, educación, mortalidad, etc., así como presiones sobre los recursos naturales.

La palabra “hambre” se usa comúnmente para describir la sensación subjetiva de malestar que sigue a un período de tiempo sin comer. Sin embargo con fines de políticas públicas se debe utilizar una definición objetiva y para ello hay que recurrir a varios conceptos relacionados, como son pobreza extrema, subnutrición, malnutrición y desnutrición, inseguridad alimentaria y nutricional, y vulnerabilidad.

El hambre puede presentarse de tres formas: aguda, crónica y oculta. El hambre aguda puede ser estacional o transitoria y es el resultado de hambrunas y desastres naturales. El hambre crónica es permanente y es el resultado de una falta recurrente de acceso a alimentos en calidad y cantidad, y de cuidados de salud y prácticas de higiene básicas. Finalmente el hambre oculta es causada por una falta de micronutrientes esenciales (vitaminas y minerales) y se da en personas aún con un consumo adecuado de calorías y proteínas. La dimensión de vulnerabilidad agrega un tipo de hambre potencial, que son aquellas personas que hoy no tienen hambre pero que, por varias razones, tienen alta probabilidad de padecer hambre en el futuro.

En niños se mide la desnutrición crónica como el retardo de la talla para la edad, la desnutrición aguda como la deficiencia de peso para la talla, y la desnutrición global como la deficiencia de peso para la edad.

Es necesario recalcar que puede haber dietas con exceso de energía alimentaria pero de baja calidad o inadecuada absorción de nutrientes, lo que afecta a un significativo número de personas

²³ La masculinización del campo —contrapartida del mayor éxodo femenino se traduce en América Latina en 12% más de hombres rurales que de mujeres para las edades de entre 15 y 29 años y tiene mucho que ver con el fuerte sesgo hacia los hombres mayores en la distribución de las tareas, del poder y del reconocimiento social dentro de las instituciones rurales (pareja, familia, grupos sociales, organizaciones productivas, gremios, etc.), lo que le da una perspectiva futura a los jóvenes pero muy poca a las jóvenes.

²⁴ Problemas parecidos se viven en la micro y pequeña empresa familiar no-agrícola. Tampoco para estas existen programas especiales que incentiven el relevo familiar.

²⁵ Basado en gran parte en FAO/CEPAL/PMA (2007), uno de los documentos elaborados para la XVII Cumbre Iberoamericana (Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre 2007), cuyo tema principal fue la cohesión social.

que sufre de sobrepeso u obesidad. Este grupo también es vulnerable, tanto por los efectos de la malnutrición como por los aumentados riesgos de diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares.

La desnutrición en los primeros años afecta el desarrollo de las capacidades cognitivas, torna más vulnerable a los estragos de enfermedades a lo largo de la vida, restringiendo por ambas razones las perspectivas de aprendizaje y acumulación de capital humano, lo que a su vez condena a trayectorias laborales de bajos ingresos y alta probabilidad de permanecer en situación de pobreza y extrema pobreza. Además, aumentan la vulnerabilidad y la marginalidad social, en síntesis, disminuyen las posibilidades de una inclusión social plena.

Por otro lado, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana (www.rlc.fao.org).

Existen varios métodos e indicadores para medir el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en general. Una revisión completa y actualizada de estos se encuentra en las memorias de un Simposio Científico realizado en el 2002.²⁶ Diferentes indicadores miden dimensiones específicas del hambre (disponibilidad, acceso, uso) y niveles de agregación diferentes (nacional, hogar o individuo).

A continuación se citan tres: a) Desnutrición crónica infantil: se basa en indicadores antropométricos.²⁷ De las dos formas que asume -el bajo peso y la cortedad de talla con respecto a la edad-, el retardo del crecimiento es particularmente importante en los países de la región, debido tanto a su mayor incidencia como a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos; b) Subnutrición: este es el indicador calculado por FAO en base a las hojas de balance alimentario, la desigualdad en el consumo de alimentos y los estándares de requerimientos energéticos por grupos de población;²⁸ c) Percepción de la inseguridad alimentaria en los hogares: este indicador se basa en una serie de preguntas de opinión estandarizadas sobre el riesgo a padecer hambre, la disminución en la calidad de la dieta, la disminución en la cantidad de alimentos y el hambre en niños. En la región la metodología se ha adaptado de los estudios y encuestas realizados en los Estados Unidos.²⁹ Brasil y Colombia son los dos países donde estas mediciones se han incluido recientemente en encuestas nacionales de condiciones de vida y nutrición, respectivamente.

La producción de alimentos en América Latina y el Caribe excedió en un 30% las necesidades de proteínas y calorías de la población total de la región en el bienio 2001-2003. Por ello, el hambre sólo se explica por la profunda inequidad. La región registra 52,4 millones de personas (10% de población) sin acceso suficiente a alimentos. La desnutrición crónica infantil (baja talla para la edad) afecta hoy a más de 9 millones de niños en la región, lo que es particularmente alarmante debido a la irreversibilidad de sus efectos negativos.

El perfil nutricional de la población latinoamericana y caribeña no solo es un reflejo de las grandes inequidades en la distribución del ingreso, sino también de la insuficiente importancia dada a la alimentación y la nutrición en la agenda política de los países. En su combate, es necesario tomar en cuenta que la mayor prevalencia de la desnutrición infantil se encuentra entre los más

²⁶ Simposio Científico Internacional sobre medición y evaluación de la privación de alimentos y desnutrición, realizado en Roma, del 26 al 28 de junio de 2002. FAO (2003a): Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. International Scientific Symposium Rome, 26-28 June 2002. Symposium convened by the Agriculture and Economic Development Analysis Division. <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=ISS>.

²⁷ Los datos provienen entre otros de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (DHS) realizada por los Institutos Nacionales de Estadística y los Ministerios de Salud. Están disponibles en el Sistema de Estadísticas de Salud Mundial de la Organización Mundial de Salud (WHOSIS) y los Indicadores de Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial (HNP Stats).

²⁸ Se publica anualmente en los Informes del Mundial de la Inseguridad Alimentaria (SOFI).

²⁹ Principalmente de las Escuelas de Nutrición y Salud Pública (Cornell, Tufts), el Departamento de Agricultura (USDA) y el proyecto FANTA de USAID.

pobres, las zonas rurales, las minorías étnicas y los hijos de madres con menor nivel educativo, es decir, aquellos grupos que tienen más problemas de inclusión y pertenencia al conjunto de la sociedad.

Aunque en las áreas rurales mucha población pobre produce alimentos para su autoconsumo, también muchas veces son compradores netos de alimentos. El precio de los productos agrícolas en el mercado internacional ha tenido una tendencia secular a la baja (ver p.ej. Ocampo y Parra, 2002) hasta muy recientemente.³⁰ La disminución secular fue más padecida por los productores agrícolas que aprovechada por los consumidores, debido a una insuficiente transmisión de precios a lo largo de la cadena alimentaria. Además, las poblaciones más pobres compran por pequeños volúmenes y, por ende, tienen acceso a alimentos más caros que las poblaciones de mayor poder adquisitivo. El costo también puede ser alto para la población rural, por lo apartado de mercados importantes y altos costos de transacción. Ahora, por la definición misma de la línea de indigencia, cada vez que se recalcula, se le incorpora la baja (o alza) de precios al consumidor de la canasta de alimentos básicos (y también eventuales cambios en las preferencias de consumo de las poblaciones pobres, como de tortillas hacia pan, de arroz hacia fideos, etc.).³¹

América Latina vive hoy una inflexión histórica propicia para erradicar la desnutrición crónica infantil. La fuerza creciente que adquiere el derecho a la alimentación, así como las condiciones económicas e institucionales favorables, los compromisos políticos internacionales y el avance de la democracia, hacen que el hambre no pueda seguir aceptándose como un fenómeno natural. Entre las iniciativas regionales que están siendo impulsadas por algunos países y agencias internacionales están: la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre apoyada por la FAO y la iniciativa regional Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil, apoyada por el PMA, UNICEF y el BID.

La región en su conjunto registra progresos en los indicadores relacionados con el hambre, pues tanto la subnutrición, como la desnutrición global (ambos indicadores de referencia para los ODM) y la desnutrición crónica infantil han mejorado a nivel regional. Entre 1990 y 2003, la región redujo en 7 millones el número de personas subnutridas, pasando de 13% a 10% de la población y aproximándose al cumplimiento del primer ODM (6,7% de subnutrición para el 2015).

Sin embargo, esta cifra global esconde enormes diferencias. Los países de la región, con la excepción de Haití, mejoraron fuertemente durante los años 70 y 80, pero a partir de los años 90 se redujo el ritmo de progreso y en varios países hubo retrocesos (especialmente acusado en Centroamérica). Perú y Brasil, en cambio, muestran notables desempeños en los últimos años (cuadro 5).

³⁰ Actualmente, las proyecciones de precios internacionales para los *commodities* agrícolas prevén que la tendencia al alza se mantenga por los próximos 10 años por lo menos, con precios entre 20% y 40% mayores que el promedio en la década 1990-1999 (ver entre otros Comisión Europea, 2007).

³¹ En la mayoría de los países, la canasta se construye en base a encuestas urbanas y refleja por lo tanto hábitos y precios urbanos, los cuales pueden diferir sustancialmente de los rurales.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990 A 2003: MAGNITUD DE LA SUBNUTRICIÓN

	Millones de personas subnutridas		Porcentaje de población subnutrida	
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03
América Latina y el Caribe	59,4	52,4	13	10
América del Sur	42,0	33,3	14	9
El Caribe	7,7	6,7	27	21
México	4,6	5,1	5	5
América Central	5,0	7,4	17	20
Costa Rica	0,2	0,2	7	4
El Salvador	0,6	,07	12	11
Guatemala	1,4	2,8	16	23
Honduras	1,1	1,5	23	22
Nicaragua	1,2	1,5	30	27
Panamá	0,5	0,8	20	25

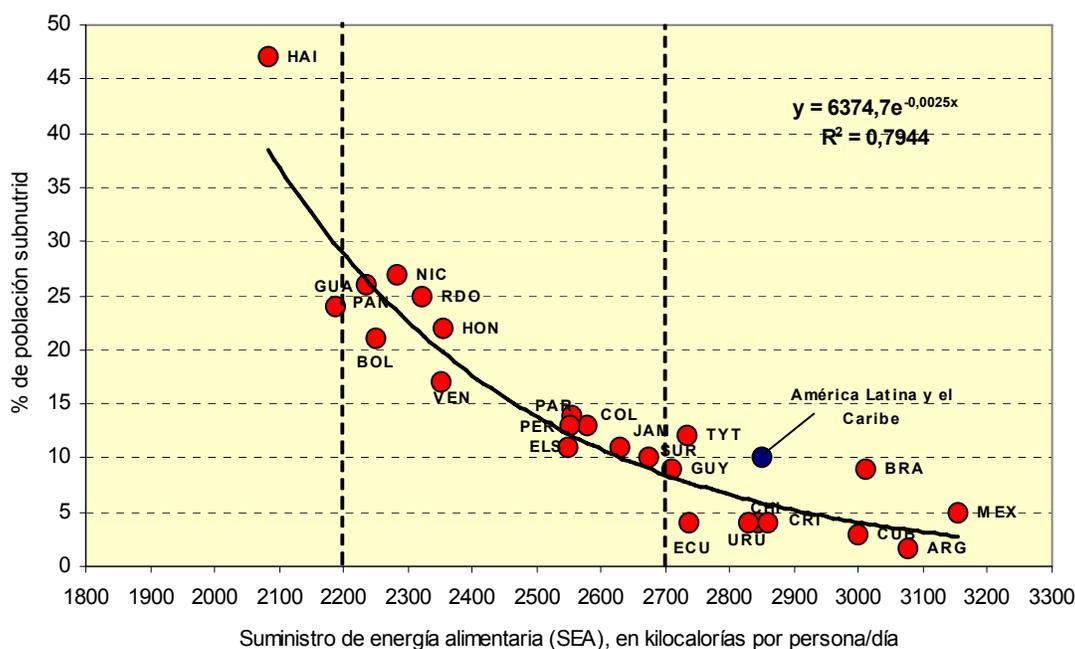
Fuente: FAO (2006a).

Si bien el ODM de lograr 6,7% de subnutrición para el año 2015 está en vía de cumplirse, el compromiso adquirido por todos los países de la región durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) de reducir a la mitad el número de personas hambrientas, se encuentra todavía bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen, habrían cerca de 41 millones de subnutridos en América Latina y el Caribe para el año 2015, mientras el objetivo fijado durante la CMA era de 30 millones (FAO, 2006a). Además, varios países y subgrupos de población han hecho pocos o nulos progresos en reducir la subnutrición. La mayor incidencia del hambre y la desnutrición se encuentra en las áreas rurales,³² especialmente en las zonas montañosas y marginales de Centroamérica y del área Andina, afectando principalmente a los segmentos más vulnerables (niños, mujeres y ancianos) de los grupos indígenas y afro-descendientes.

La insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población (subnutrición) es patente en Haití y, en mucho menor medida, en Guatemala (gráfico 6). Como promedio de la región, la incidencia de la desnutrición crónica infantil (o baja talla para la edad) duplica la de bajo peso (15,6% versus 7,3%) y los niveles de desnutrición crónica aún son muy altos en países como Nicaragua, Haití, Guatemala, Honduras, Bolivia, Ecuador y Perú.

³² Aunque debido a la elevada tasa de urbanización de la región en su conjunto, en algunos países las cifras de subnutridos y desnutridos de áreas urbanas han sobrepasado a las de áreas rurales.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA, 2000-2002: SUMINISTRO ENERGÉTICO DIARIO Y TASA DE SUBNUTRICIÓN
 (En kilocalorías y porcentajes)



Fuente: CEPAL y otros (2005).

La desnutrición y sus efectos en salud y educación se traducen también en importantes costos económicos para el conjunto de la sociedad. FAO (2004) clasifica estos costos en tres tipos: (a) costos directos por tratar los daños que causa; (b) costos indirectos, a través de productividad e ingresos y (c) los costos de prevenir y eliminar la desnutrición.³³ Este costo se genera en función de mayores gastos por tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos educativos y menor productividad. Las pérdidas de productividad representan más del 90% del total de las estimaciones. También existen varios estudios que muestran la rentabilidad social de las intervenciones en nutrición. Una revisión de estos estudios fue presentada por Berhman et al. (2004) en el Consenso de Copenhague de 2004.³⁴ Las intervenciones socialmente más rentables (las que tienen una tasa de retorno a la inversión más alta) apuntan a la seguridad nutricional, específicamente a reducir las deficiencias de micronutrientes (yodo, hierro, vitamina A) en grupos vulnerables (niños y mujeres), a mejorar la nutrición de los niños desde antes de nacer y a mantener la lactancia materna el mayor tiempo posible. En resumen, se puede afirmar que el hambre cuesta mucho más a la sociedad que su erradicación.

La pobreza extrema (medida en función de la Canasta Básica Alimentaria) y el hambre (medida en forma de subnutrición o desnutrición crónica infantil) aunque estrechamente relacionados, son fenómenos diferentes con características específicas. Así la subnutrición expresa el resultado final de un continuado y largo proceso de mala alimentación, tanto en calidad como en cantidad. Eso significa que muchas personas en hogares extremadamente pobres (aún) no están subnutridas.

³³ Para los países en desarrollo los costos directos se estiman en 30.000 millones de dólares de EE.UU. al año, mientras los costos indirectos, combinados con la malnutrición proteico-calórica, el bajo peso al nacer y las carencias de micronutrientes, se estiman en al menos 5% al 10% del PIB. En contrapartida, los beneficios de reducir la desnutrición, en términos de mayor esperanza de vida, se estiman en 120.000 millones de dólares de EE.UU. al año (FAO 2004).

³⁴ Más información en <http://www.copenhagencensus.com/Default.aspx?ID=158>.

Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían el hecho que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición. Entre éstos se encuentran los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento. A ellos se suman los que permiten compensar los efectos de la pobreza vía distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, las redes sociales en las que participan los hogares de escasos recursos y que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de alimentos, y los programas alimentarios de varios orígenes.

Con todo, los niños que viven en pobreza extrema tienen una probabilidad dos a seis veces mayor de mostrar bajo peso o baja talla para la edad que los niños que no son pobres, y dos veces mayor que los niños pobres no indigentes; los niños y niñas que viven en áreas rurales tienen una probabilidad 1,5 a 3,7 veces mayor de tener bajo peso que los niños urbanos.

III. La vía productiva

A. Lo agrícola, lo no agrícola, el crecimiento de la productividad y la ocupación

La agricultura como sector primario (incluyendo a los sectores pecuario, silvícola, pesquero y caza) ha ido paulatinamente perdiendo importancia en el PIB regional, llegando a 6,6% en 2005 (en US\$ constantes de 2000), aunque entre 1990 y 2005 la agricultura ganó terreno respecto a los demás sectores en ocho países de la región. En Guatemala, Haití y Paraguay el peso del sector agrícola primario en el PIB total sobrepasa el 20%, mientras que en Argentina, México y Venezuela representa menos del 5%. La agricultura primaria representa el 10% de las exportaciones totales, con rangos que varían entre 63% en Paraguay y 1% en Venezuela. Con las notables excepciones de Bolivia y Barbados, la proporción de las exportaciones agrícolas primarias en las exportaciones totales ha caído sustancialmente desde 1990.

Según proyecciones de la FAO, entre 1990 y 2005, la población económicamente activa en el sector agrícola disminuyó en un 4,5%, comparado con un incremento de 54,3% en los sectores no agrícolas. En consecuencia, la productividad de la mano de obra agrícola (sin tomar en cuenta las horas ocupadas y haciendo abstracción de la

calidad de los datos)³⁵ habría aumentado sustancialmente más que la no agrícola (60,1% versus -1,5%). Aun así, y a pesar de que se trata de una tendencia de largo plazo (por lo menos desde 1970), la productividad de la mano de obra agrícola recién supera el tercio de la productividad de la mano de obra no agrícola (cuadro 6). Una pregunta que queda sin resolver por ahora es ¿por qué no se tradujo este crecimiento vigoroso de la productividad de la mano de obra en un aumento igualmente vigoroso de los ingresos y/o una fuerte caída de la pobreza?

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA, 20 PAÍSES: PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

a) (Valor Agregado a precios constantes de 2000, en millones de US\$)

	1990	2005	Diferencia en porcentaje
VA _{ag}	39 241,0	140 718,4	147,2
VA _{no ag}	1 260 050,9	1 915 266,5	150,8
VA total de la actividad económica	1 352 063,0	2 057 984,9	150,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2007).

b) (Población económicamente activa en miles)

	1990	2005	Diferencia en porcentaje
PEA _{ag}	44 098	42 115	95,5
PEA _{no ag}	127 685	197 062	154,3
PEA total	171 783	239 177	139,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAOSTAT.

c) (Productividad de la mano de obra VA/PEA; US\$/persona a precios constantes de 2000)

	1990	2005	Diferencia en porcentaje
Productividad _{ag}	2 086,5	3 341,3	160,1
Productividad _{no ag}	9 868,4	9 719,1	98,5
Productividad total	7 870,8	8 596,1	109,2
Proporción productividad _{ag} sobre productividad _{no ag} (en porcentaje)	26,5	38,9	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2007;VA y PIB) y FAOSTAT (PEA).

Nota: Como las encuestas de hogares o de empleo de varios países no tienen cobertura rural, no existen datos de ocupación para todos los países. Por las fluctuaciones a lo largo del año, los datos de ocupación en la agricultura pueden ser menos representativos de la realidad que las estimaciones de la PEA, mientras lo contrario suele ser cierto en el resto de la economía. Otra justificación para utilizar la PEA para el cálculo de la productividad es que, al incluir los desempleados que buscan activamente trabajo, es una mejor muestra de la capacidad de la economía de absorber (productivamente o no) a los deseosos de emplearse.

³⁵ Los resultados de las encuestas en cuanto al empleo, y en especial al agrícola, son muy sensibles al momento en el cual se hace y el período cubierto. En Brasil, por ejemplo, 14,6 millones de personas respondieron que la agricultura era su actividad principal en 1997. Cuando el período de referencia fue la última semana de septiembre del mismo año, sólo 13,4 millones de personas contestaron que la agricultura era su ocupación principal (Graziano y del Grossi, 2001).

En el cuadro 7 se ilustra cómo se comportaron las productividades de la mano de obra agrícola y no agrícola en los distintos países. La convergencia (de un sector rezagado, el agrícola, con los demás sectores) que se veía en el cuadro anterior aquí se desperfila al comparar los países (países de mayor productividad con países de menor productividad). A excepción de la República Dominicana en el cuadrante izquierdo superior, los demás países muestran un rezago creciente respecto a los países del cuadrante superior derecho,³⁶ con no solamente productividades menores, sino crecimientos de las mismas (sólo no agrícola o ambas) menores también. Es decir, se observa más bien un ensanchamiento de la brecha entre los países con mayor productividad agrícola y no agrícola, por un lado y los demás por el otro.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA, 2005: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA
(en US\$ constantes de 2000)

Productividad	Pais	Product Ag	Crecim. 1990-2005	Product No Ag	Crecim. 1990-2005	Pais	Product Ag	Crecim. 1990-2005	Product No Ag	Crecim. 1990-2005
		BRA	4 493	5,2	7 803	-0,6	ARG	10 608	2,8	18 054
	DOM	3 498	4,8	6 896	1,6	URY	8 149	3,0	14 074	0,4
						VEN	6 435	2,8	11 591	-1,4
						CHL	5 646	4,8	13 706	2,5
						CRI	4 614	2,9	11 164	0,9
						PAN	4 067	3,8	11 126	1,3
	AL*	3 341	2,9						9 719	0,3
	COL	3 221	1,7	4 942	-0,2					
	GTM	2 346	0,7	5 972	-0,8	MEX	2 830	1,8	15 369	-0,4
	NIC	2 127	4,0	1 768	-1,5					
	PRY	2 056	1,7	3 533	-2,2					
	SLV	1 782	0,7	5 748	-0,4					
	ECU	1 709	4,1	3 871	-1,0					
	PER	1 551	3,3	6 857	0,5					
	HND	1 243	1,8	2 583	-1,2					
	BOL	789	1,3	3 308	0,6					
	HTI	351	-2,1	1 792	-3,3					

Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, sobre la base de FAO (Agrostat) para la PEA y CEPAL (2007) para el VA total y el valor agregado agrícola.

* Se incluyeron los valores de VA_{ag} y VA_{no ag} de 2004 para Cuba.

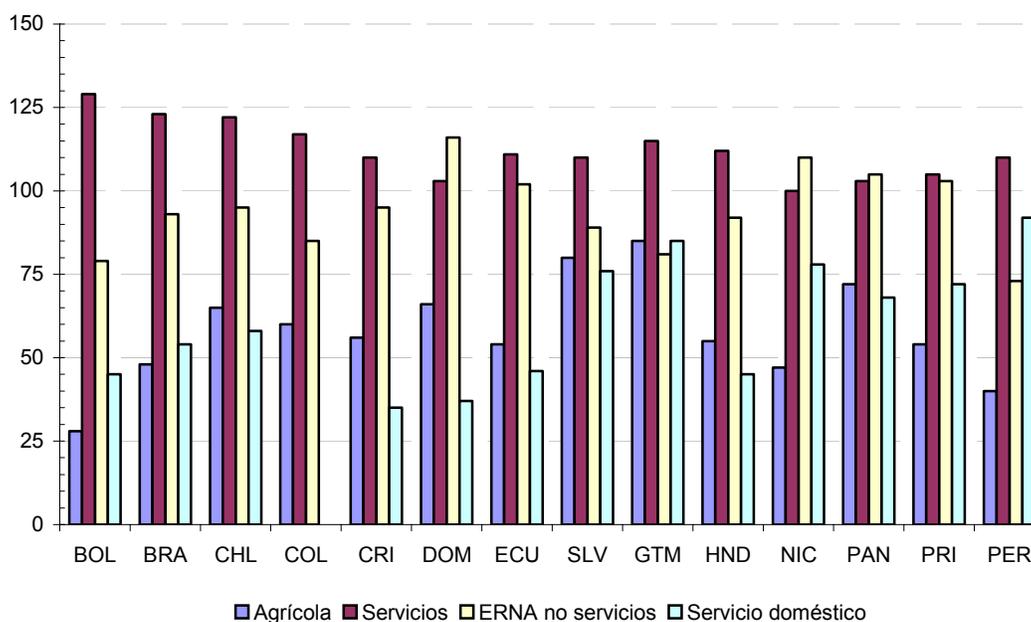
Notas: a) Los países están ordenados por la productividad agrícola y separados entre los que tienen una productividad agrícola y no agrícola por encima del promedio de la región (cuadrante derecho superior); productividad agrícola por encima y productividad no agrícola por debajo del promedio (cuadrante izquierdo superior); productividad agrícola por debajo del promedio y productividad no agrícola por arriba del promedio (cuadrante derecho inferior); ambas productividades por debajo del promedio (cuadrante izquierdo inferior).

b) Como se sabe, por las altas fluctuaciones a través del año, las cifras de la población empleada en la agricultura representan solo una aproximación gruesa de la realidad. Las productividades calculadas aquí —y en cualquier otro análisis— son por lo tanto también aproximaciones, más aún porque el cuadro usa cifras de población económicamente activa (las únicas disponibles para todos los países) y por lo tanto contabiliza también a los desempleados. La tasa de desempleo abierto (y declarado) urbano suele duplicar e incluso triplicar a la rural, esta última fuertemente influenciada por los ocupados en la agricultura o en actividades directamente eslabonadas con ella.

³⁶ Es necesario notar la correlación y probable causalidad parcial entre el crecimiento de la productividad de la mano de obra y la etapa de transición demográfica.

De todas las ocupaciones de los residentes rurales, es la agrícola la que genera los ingresos más bajos (ver gráfico 7) y la pobreza está fuertemente concentrada –y crecientemente así– entre los ocupados por cuenta propia (ver gráfico 9 y capítulo IV).

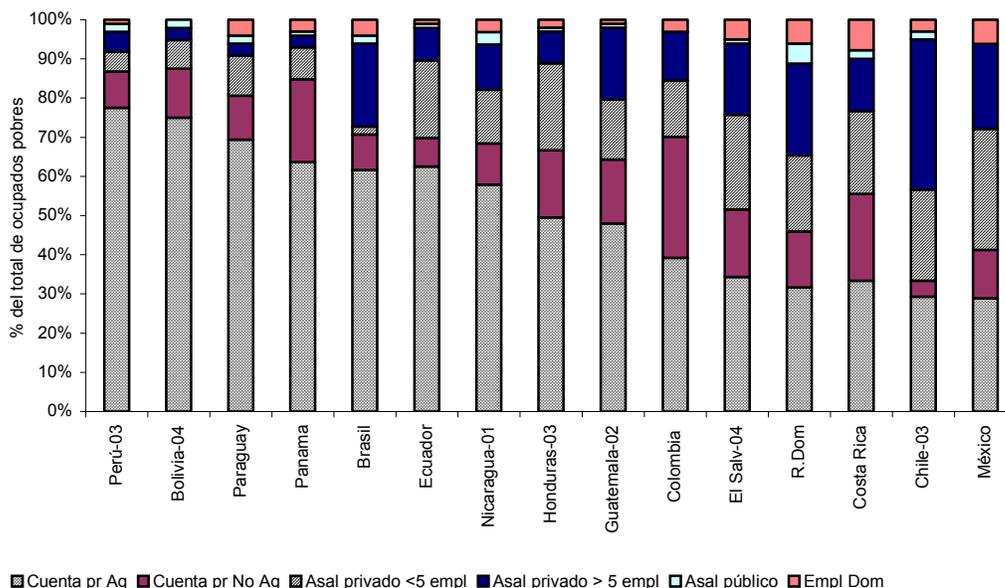
GRÁFICO 7
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES), EN TORNO A 2002: INGRESOS DE LA POBLACIÓN RURAL POR SUELDOS, SALARIOS Y GANANCIAS POR SECTOR EN RELACIÓN AL PROMEDIO NO AGRÍCOLA



Fuente: Köbrich y Dirven (2007) a partir de 14 Encuestas de Hogar. 100 = Ingreso por sueldos, salarios y ganancias en el sector no agrícola.

La proporción de la población rural empleada en actividades por cuenta propia agrícola varía desde el 69,5% en Perú y 64,2% en Bolivia en un extremo, a 20,9% en El Salvador y 9,7% en Costa Rica en el otro extremo (gráfico 8). En siete de 15 países con información, la actividad agrícola por cuenta propia genera, en promedio, ingresos por debajo de la línea de pobreza (gráfico 9). En las condiciones actuales, contrariamente a las esperanzas vertidas en varios trabajos recientes (e.o. Bresciani y Valdés, 2007; Banco Mundial, 2007), las actividad agrícola sería más bien generadora de pobreza, independientemente de que la salida de la pobreza pueda pasar por el sector agrícola, pero después de varios cambios como los delineados en el capítulo V.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: TIPO DE EMPLEO DE LOS OCUPADOS RURALES



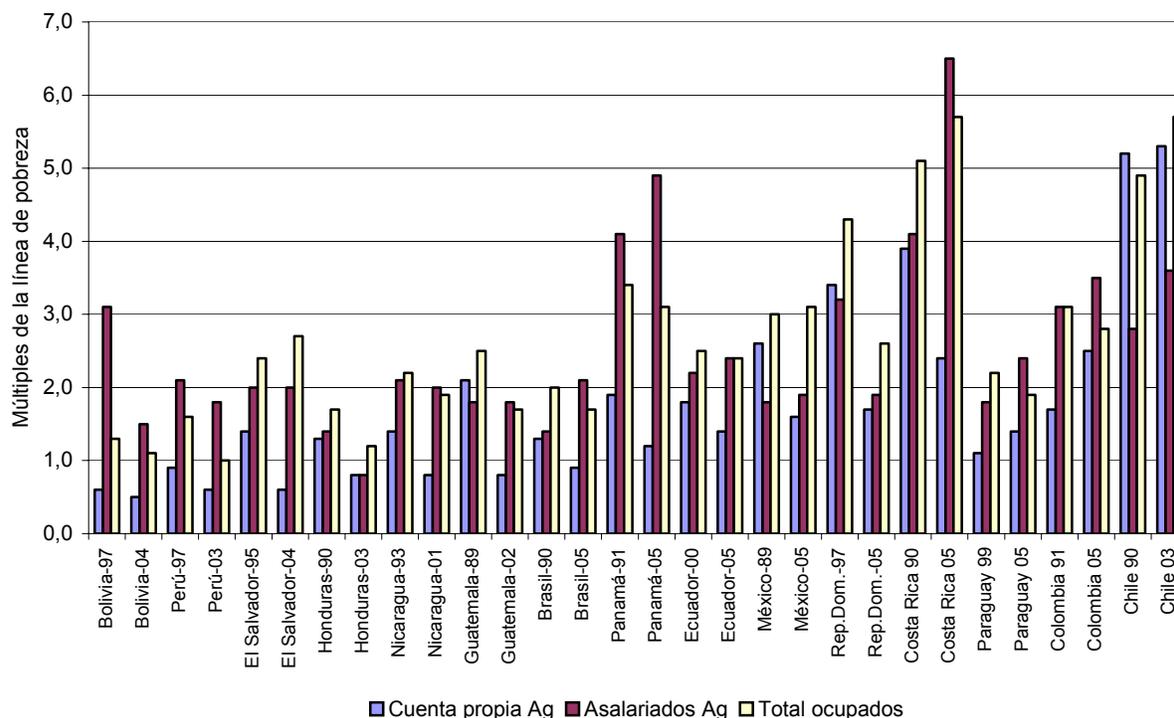
Fuente: CEPAL, 2007: Panorama Social 2006, Cuadro 20.

Nota: Para México no hay cifras para asalariados públicos después de 2002, por esto se tomó 2002; entre 2002 y 2005 hay dos cambios que vale la pena resaltar para México: el % de empleadores aumentó de 3,3% a 4,1% y en % de cuenta propia agrícola bajó de 25,4 a 19,0.

Los ingresos bajos en términos de múltiples de la línea de pobreza, especialmente de los trabajadores por cuenta propia agrícola y su evolución negativa a lo largo de la última década en 12 de los 15 países representados en el gráfico 9, motivaron una reflexión sobre el futuro de la agricultura de pequeña escala en la región, que partió de una revisión crítica de la literatura (ver el capítulo IV).

Gráfico 9

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), 1989-2005, POBLACIÓN RURAL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS DE LOS OCUPADOS Y DE LOS POR CUENTA PROPIA Y ASALARIADOS AGRÍCOLAS



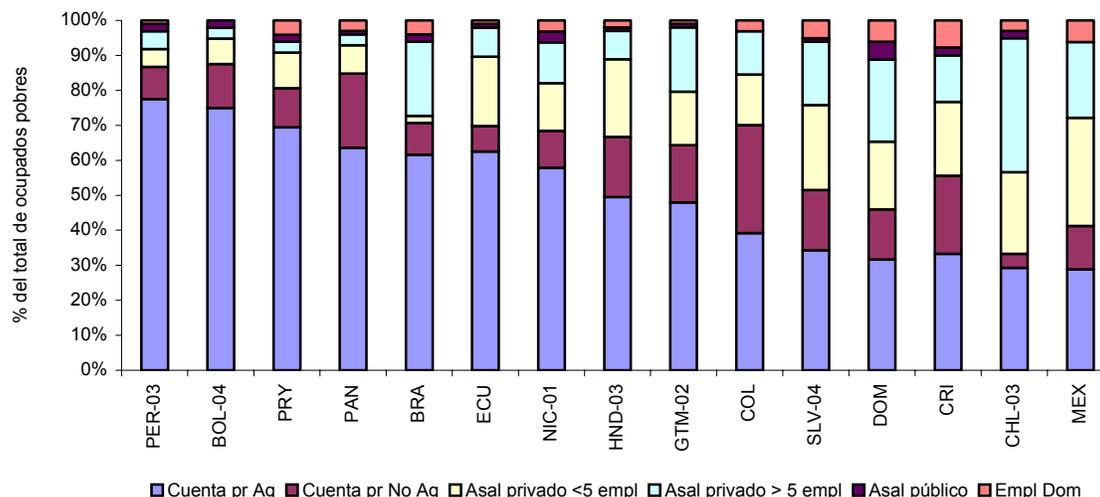
Fuente: CEPAL, 2007: Panorama Social 2006, Cuadro 25.

Nota: Los países fueron ordenados en dos grupos: los con caída y los con aumento en los ingresos provenientes de la agricultura por cuenta propia; en segunda instancia, fueron puestos en orden ascendente de los ingresos provenientes de la agricultura por cuenta propia en el último año con información.

El gráfico 10 muestra los ocupados que viven en hogares rurales pobres por tipo de empleo del ocupado. Claramente, la agricultura por cuenta propia suele concentrar la pobreza más allá de su peso entre los ocupados. Para una interpretación correcta, es necesario tomar en cuenta los alcances ya hechos en el capítulo 1 sobre la monetización del autoconsumo. Al comparar los gráficos 9 y 10 es también necesario tomar en cuenta el hecho que los asalariados temporeros que trabajaron más de una hora en la semana que precede a la encuesta de hogares o de empleo son reportados con ingresos, cuando posiblemente estén sin ingresos gran parte del año.³⁷ Así mismo, es importante considerar que muchos hogares rurales tienen múltiples fuentes de ingresos (ocupaciones más allá de la principal, a diario o en algunas épocas del año, integrantes del hogar que trabajan en actividades no agrícolas, transferencias y remesas), por lo que las cifras del gráfico 10 no necesariamente tienen una correlación directa con la pobreza. De hecho, la caída fuerte de los ingresos por cuenta propia rural agrícola en la última década y la importancia de su peso relativo entre los ocupados rurales, contrastan con los avances hechos en términos de reducción de pobreza e indigencia rural.

³⁷ Varios estudios apuntan a que es el refugio de los refugios de los pobres (ver por ejemplo varios artículos en World Development, N° 29, 2001)

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES), EN TORNO A 2005: POBREZA ENTRE
LOS OCUPADOS RURALES POR TIPO DE EMPLEO



Fuente: CEPAL, 2007: Panorama Social, cuadro 10.

Nota: Colombia no separa los datos por tamaño de empresas. En Colombia, 26% del total de ocupados pobres son asalariados privados. Arbitrariamente se le asignó la misma distribución de pobres entre las empresas de más y menos de 5 empleados que para el promedio simple de la región.

A su vez, el empleo rural no agrícola se divide en dos grandes tipos: el empleo refugio de la pobreza con relativas bajas barreras a la entrada y a la salida que es de baja productividad y bajos ingresos (ver la proporción de pobres en el empleo no agrícola por cuenta propia, gráfico 10) y un empleo de mayor productividad e ingresos, pero que requiere de activos, en especial financieros y/o educativos, pero también de infraestructura caminera, electricidad, telecomunicaciones y de localización cercana a centros poblados de cierto tamaño. En promedio, el empleo rural no agrícola genera ingresos sustancialmente mayores que los agrícolas (ver nuevamente el gráfico 7 y el contraste entre las proporciones de ocupados por tipo de empleo y de pobreza por tipo de empleo, respectivamente los gráficos 8 y 10). El impacto del ERNA sobre la distribución de los ingresos rurales parece ser levemente negativo, ya que son los más ricos (menos pobres) los que logran acumular más ingresos a través del empleo rural no agrícola.³⁸

B. El sector agrícola y sus encadenamientos

Como ya se vio, en promedio, el peso del sector agrícola en la economía de la región está disminuyendo y en 2005, se situaba en torno a 6,6%.

No obstante, es sabido que, a medida que una economía se desarrolla, los encadenamientos del sector agrícola hacia atrás y hacia delante se fortalecen, tanto porque la agricultura se tecnifica, como porque los consumidores demandan productos con mayor valor agregado. Una serie de trabajos recientes han intentado calcular estos encadenamientos con varios métodos. El Banco Mundial (2005) concluye que, en la región, los encadenamientos directos de la agricultura tienden a duplicar el peso de la agricultura primaria. El IICA (2004) llega a una relación de entre siete (Argentina) y cuatro (Colombia) entre la “agricultura ampliada” y el valor agregado agrícola, mientras Dirven (2002a), sólo considerando el sector manufacturero, calcula una relación para Chile

³⁸ Ver el Número Especial dedicado al tema del empleo e ingresos rurales no agrícolas del World Development, N° 29, 2001, publicado en español por BID/FAO/CEPAL/RIMISP (2003; www.cepal.org) y Köbrich y Dirven (2007).

cercana a tres en términos de valor agregado, cuatro en términos de exportaciones y 1,5% en términos de empleo. Si bien los encadenamientos hacia delante de la agricultura primaria son mayores que los de otros sectores, sus encadenamientos hacia atrás son menores, mientras lo contrario es cierto para sus sectores directamente asociados (alimentos y agroindustria tomados como un todo). Con fines de política es por lo tanto erróneo considerar el sector agrícola en aislamiento, ya que su aumento o disminución tiene repercusiones importantes a lo largo de la economía y, en especial, en las áreas fuera de las metrópolis.

El efecto de los encadenamientos de la agricultura con el resto de la economía es importante tanto para reducir la pobreza urbana como la rural, en especial visto la distribución espacial de estos encadenamientos que suelen (relativamente por lo menos) ser más fuertes fuera de la capital, muchas veces a través de empresas de menor tamaño, con mayor creación de empleo por producto (aunque también con bajos salarios o ingresos). Así, en Chile por ejemplo, con un empleo agrícola que representaba en 1996-1997 un 15% del empleo total y el empleo creado por la agricultura más sus encadenamientos directos con el sector manufacturero de 22%, éste llegaba a representar más del 40% del empleo en cuatro de las trece regiones del país. A su vez, en promedio, el empleo manufacturero en las regiones fuera de la Región Metropolitana dependía por cerca de 60% de los encadenamientos directos con la agricultura y en seis regiones por entre 75% y 90% (Dirven, 2002a).

Tanto el sector agrícola como los subsectores de alimentos y agroindustria utilizan relativamente poco empleo calificado.³⁹ La menor productividad del trabajo en la agricultura que se vio en una sección anterior (cuadros 6 y 7), puede ser explicada en parte por la alta proporción de trabajadores poco calificados, muchos de los cuales son trabajadores por cuenta propia que deben tomar las decisiones de qué, cuánto, cómo y cuando producir, y también vender y comprar.

Por otra parte, la tributación neta del sector agrícola es sustancialmente más baja que la de los demás sectores.

C. Las oportunidades a través del empleo y de la tecnología

Como ya se mencionó, gran parte de las oportunidades para superar la pobreza vienen dadas por el empleo (en todas sus formas: por cuenta propia, como asalariado o como empleador).

Con los antecedentes para las décadas de 1970 y 1980 de Klein (1992) y, posteriormente de Berdegú y otros (2000), se clasificaron los países de acuerdo a la expansión del empleo rural no agrícola y agrícola (en términos de número de ocupados), observando que aunque en casi todos los países el ERNA se expandió, lo hizo con diferente intensidad y acompañado de diferencias en la dinámica del empleo agrícola, que presentó desde fuertes expansiones a moderadas contracciones (cuadro 8). La sola excepción a esta tendencia fue Uruguay, en que ambos sectores se contrajeron. Es interesante notar que cinco de los nueve países que presentan sectores no agrícolas dinámicos (Brasil, Chile, Costa Rica, México y Panamá) también presentan una población rural prácticamente estancada o decreciente. Sin embargo, los otros cuatro presentan una población rural aún en expansión, aunque siempre a tasas inferiores a las totales. En otras palabras, pareciera no haber una clara relación entre el crecimiento de la población rural y el crecimiento del empleo no agrícola o agrícola.

³⁹ Ver el alcance de López (2007, p. 43) en cuanto al posible papel del empleo no calificado en la agricultura y el sector agroindustrial como "piso" para los demás salarios no calificados en la economía.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA, 1970-2000: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN LA EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DEL NÚMERO DE OCUPADOS RURALES EN LOS SECTORES NO AGRÍCOLA Y AGRÍCOLA

Rural no agrícola	Rural agrícola	Décadas de 1970 y 1980	Inicio de los 2000
↑	↑	Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua	Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay
↑	↑	Bolivia, Honduras, Paraguay y Perú*	Ecuador, Nicaragua, Perú
↑	↓	Brasil, Chile, Cuba y Panamá	
↑	↓	Colombia, El Salvador, Haití y Venezuela	Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México
↓	↑		Bolivia
↓	↓	Uruguay	

Fuentes: Köbrich y Dirven (2007) sobre la base de 1) Klein (1992) y Berdegué y otros (2000); 2) Encuestas de Hogares de Bolivia, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana y una muestra del Censo de Población y Vivienda de México.

Nota: La flecha indica la dirección del cambio absoluto en el empleo rural y su tamaño hace referencia a la magnitud del cambio.

*Estos cuatro países presentaron, además, un aumento del empleo urbano agrícola en este período.

No cabe duda que los sectores no agrícolas son actores importantes en el desarrollo de las zonas rurales latinoamericanas, particularmente por su constante crecimiento y, quizás más importante aún, su capacidad de integrar en el mercado laboral a la mujer, así como también a jóvenes y personas con mayores niveles de educación formal. Las preguntas que naturalmente se desprenden de ello son qué condiciones favorecen este desarrollo y cómo se puede, a través de políticas, propiciar que se den estas condiciones. La búsqueda de respuestas se ha centrado, frecuentemente, en los “motores” o dinamizadores del ERNA.

Distintos autores han enfatizado “motores” diferentes, entre los cuales: la producción (muchas veces agrícola) de excedentes transables; actividades ligadas al consumo no agrícola urbano o al consumo de hogares que tienen una segunda residencia rural o de hogares que viven en zonas rurales cercanas a polos urbanos en donde trabajan; o, por último, por el empleo y dinamismo que conllevan los servicios públicos. Por otra parte, están las personas que, por falta de otras oportunidades, buscan en el ERNA un empleo de refugio, poco productivo, pero que les significa por lo menos algunos ingresos.

Los resultados de Köbrich y Dirven (2007) apuntan a que es el desarrollo de las propias zonas rurales el principal motor de su crecimiento y éste, a su vez, dependería principalmente del desarrollo agrícola. Es decir, el incremento del ERNA sería, esencialmente, una reacción directa o indirecta ante el crecimiento y la mayor demanda de bienes y servicios por parte de una agricultura en vías de modernización y sólo en casos particulares (en la cercanía de otros recursos naturales, polos urbanos, etc.) aparecen otros motores que impulsen el desarrollo del ERNA.

Esto se fundamenta en que las actividades no vinculadas con la agricultura están prácticamente ausentes. La minería representa menos del 1% del empleo rural y la pesca, incluida en la agricultura, en ninguno de los países analizados representa más del 3%. La manufactura no ligada a la agricultura sólo representa un 10% a 30% del ERNA manufacturero total. Los hoteles, que se asume satisfacen preferentemente la demanda de personas que residen en otros lugares, son mucho menos importantes que los restaurantes, que pueden atender indistintamente personas de

ambas zonas. El comercio es fundamentalmente minorista y muchas veces dedicado a la venta de alimentos o productos sin especificar (“de todo un poco”), por lo que difícilmente se puede pensar que satisface la demanda urbana. La construcción es, básicamente, un sector no transable por lo que también satisface demandas locales. Por último, las actividades que apoyan la actividad productiva (transporte, intermediación financiera, servicios empresariales, etc.) no son más del 2% a 5 % del ERNA. Entre los países, Costa Rica y la República Dominicana son los únicos que muestran algún avance en desvincular lo rural de lo agrícola. Ellos tienen los mayores niveles de ERNA, la manufactura avanza hacia productos de mayor valor agregado, la rama de hoteles tiene mayor desarrollo y la mayor parte de la administración pública está en el subsector servicios.

En síntesis, si se le da una mirada desde la perspectiva de los bienes y servicios producidos, los resultados apuntan a que el ERNA generado se concentra, fundamentalmente, en actividades que satisfacen las demandas de los propios habitantes rurales. A partir de esto, sólo se puede concluir que, en términos de los motores o dinámicas antes mencionadas, el grueso del aumento del ERNA encontraría definitivamente sus raíces en el sector agrícola y en las necesidades de los habitantes rurales, los cuales a su vez se emplean, principalmente, en la agricultura. Esta situación contrasta fuertemente con la de los países desarrollados.

Sin embargo, una agricultura u otro sector dinámico no es condición suficiente para el desarrollo del ERNA, fundamentalmente porque las mayores demandas sectoriales podrían también ser satisfechas desde las zonas urbanas. Más aún cuando estos sectores demandan personas con mayores niveles educativos, los que se encuentran precisamente en las urbes.

Como lo demuestran los resultados sectoriales en todos los países, las características de los ocupados (edad, educación y sexo) y los ingresos varían fuertemente entre los sectores, lo que no puede ser más que un reflejo de la existencia de barreras a la entrada o salida y de diferentes factores de atracción.

En términos de la dinámica del empleo rural, los antecedentes apuntan a que el sector no agrícola está en una fase de expansión, por lo que es producto de un ingreso mayor al egreso. Esta mayor demanda es cubierta por personas que logran traspasar las altas barreras a la entrada, entre las que destaca el nivel educativo alcanzado y, muy posiblemente, el capital disponible para iniciar actividades por cuenta propia. En cambio, las barreras a la salida del ERNA suelen ser bajas.

Para suplir esta demanda creciente, la llegada de ocupados desde el sector agrícola es probablemente mucho menos importante que nuevos entrantes a la fuerza laboral. Una excepción sería los jóvenes que pasan de ocupados no remunerados en el predio familiar al ERNA y los agricultores que acumularon capital e ingresan al comercio o transporte.

La situación del sector agrícola es muy distinta. Las barreras al ingreso son en promedio intermedias: son bajas para el empleo asalariado, pero altas para el autoempleo, debido a los problemas relacionados con el acceso a la tierra, capital y conocimientos. A la vez, las barreras a la salida, ya sea al ERNA o al sector pasivo,⁴⁰ son altas, lo que explica el envejecimiento, particularmente entre los que trabajan por cuenta propia. La contracción del sector es producto de que los ingresos son menores que las salidas. Ello implica que la contracción del sector agrícola sería mucho mayor de existir bajas barreras a la salida. La salida desde el ERNA al empleo agrícola no parece ser muy importante. Aquí, una excepción sería los jubilados que regresan a la finca familiar o que se compran una parcela o fundo.

En síntesis, se puede postular que después de la primera salida desde lo agrícola a lo no agrícola de los tramos jóvenes, no existe evidencia empírica que soporte la noción de que las personas pasen libremente desde el sector agrícola al no agrícola (o viceversa). Por ende, las

⁴⁰ Por las dificultades de arrendar o vender tierra, maquinaria o instalaciones o por la falta de acumulación de fondos de previsión (propios) suficientes.

barreras y dinámicas observadas apuntan a que la expansión del ERNA se debe más al ingreso de nuevos ocupados a la fuerza de trabajo, particularmente de jóvenes, entre los cuales un fuerte contingente son mujeres, con mayores niveles educativos.

El análisis anterior se puede hacer extensivo a las diferentes ramas y grupos de actividades que constituyen el sector no agrícola. Hay ramas más similares a la agricultura en términos de menores barreras a la entrada y mayores a la salida, en las cuales tienden a concentrarse ocupados de edades extremas y de menores niveles de educación, y otras con altas barreras al ingreso y bajas al egreso. Entre las primeras se encuentran el comercio al por menor y, en menor medida, la construcción y la manufactura, mientras el servicio doméstico tiene bajas barreras tanto a la entrada como a la salida. Entre las segundas, están la enseñanza, la administración pública y los servicios financieros, así como el transporte. A diferencia del sector agrícola, es probable que los flujos entre distintos sectores del ERNA sean un poco mayores.

Por otra parte, el servicio doméstico, el comercio y gran parte del artesanato y manufactura casera pueden estar cumpliendo el rol de empleos de refugio, a los que se ingresa más por necesidad que por la esperanza de superar una condición económica desmejorada. También serían fuentes de empleo secundario o complementario para personas que están, primordialmente, ocupadas en la agricultura.

El empleo está, a su vez, fuertemente determinado por el crecimiento económico y sus características, y estas últimas tienen mucho que ver con la tecnología empleada. En este contexto, el uso de la tecnología como uno de los instrumentos para reducir la pobreza requiere de un cuidadoso análisis ex -ante sobre cómo el tipo de tecnología, las características de la pobreza y el contexto económico e institucional de la región particular interactúan en la distribución de beneficios y pérdidas, tanto directos como indirectos (de Janvry y Sadoulet, 2002).

Mientras más desigual es la distribución de tierras y mientras más las fallas de mercado, las fallas institucionales y los déficits en bienes públicos se dan en torno a las fincas de tamaño pequeño, más agudos serán los “trade-offs” respecto al tipo de cambio tecnológico (tipo de cultivos, variedades, uso de factores e insumos) y el balance entre los efectos directos (sobre la producción agrícola) e indirectos (sobre los precios, el empleo y los salarios, en la agricultura y en los demás sectores). Como los salarios agrícolas representan una proporción importante en los ingresos de los pobres rurales en la mayoría de los países de la región, el cambio tecnológico ahorrador de mano obra tendrá probablemente efectos negativos sobre la pobreza rural.

Según de Janvry y Sadoulet (2002) en regiones donde la pobreza rural está dominada por pequeños productores, como en el plateau Andino, el Nordeste de Brasil o parte de Centroamérica (ver nuevamente el gráfico 10 para la incidencia de la pobreza entre los productores agrícolas por cuenta propia al nivel de país), los avances tecnológicos que implican un aumento de los rendimientos por hectárea de todos los agricultores tienen mayores efectos que investigaciones orientadas hacia los pequeños y medianos agricultores. Esto se debe a que estos últimos aumentan los efectos directos pero reducen los indirectos, tanto por un efecto menor sobre la disminución del precio de los productos agrícolas⁴¹ (y muchos pequeños productores agrícolas pobres son compradores netos de alimentos), como porque la creación de empleo es menor. Por otro lado, si el cambio tecnológico es capturado sólo por los grandes agricultores, los efectos directos sobre los pobres rurales serán negativos, ya que se enfrentarán a precios menores para sus productos sin tener el efecto benéfico de la tecnología. En esta situación, los efectos indirectos son su única fuente de aumento de ingresos o disminución de gastos y estos son limitados. En consecuencia, los pobres urbanos se beneficiarán más que los rurales del cambio tecnológico hecho por los grandes productores.

⁴¹ Aunque en economías abiertas, un aumento de producción en una región o país dado no necesariamente tiene efectos sobre el precio del producto dado.

Es necesario relevar acá que la mayor orientación hacia la demanda de los institutos nacionales de investigación y el cada vez mayor peso de la investigación privada (hecha en su inmensa mayoría en los países desarrollados por empresas transnacionales) han disminuido la investigación orientada específicamente hacia las variedades utilizadas y las condiciones enfrentadas por los pequeños productores agrícolas en general, y los más pobres entre ellos, en particular. No obstante, algunos autores esperan que los adelantos en la biotecnología desplazarán la frontera de la productividad agrícola, llevando a una nueva “revolución” agrícola. Esto podría afectar positivamente también a los cultivos secundarios que no habían recibido mucha atención en la “revolución verde” que se concentró en maíz, trigo y arroz (Timmer, 2005).

La transición desde productos básicos hacia rubros con mayor valor agregado y las adaptaciones necesarias para participar en cadenas de valor dinámicas son intensivas en capital, conocimientos, infraestructura y también gerencia. Esta transición aparece como especialmente positiva para la pequeña agricultura que tiene pocas ventajas comparativas en productos básicos, aunque una larga tradición en producirlos. Sin embargo, podría haber ventajas de escala reales en el tema de gerencia y aparentes en los demás, por los altos requerimientos de los rubros de mayor valor agregado y las fallas de mercados (de crédito y de mitigación de riesgos, entre otros) y de servicios públicos que, por lo general, son especialmente preponderantes para los pequeños productores. No obstante, muchos programas de Gobiernos y de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) están orientados a facilitar el paso de los pequeños agricultores hacia la producción de productos agrícolas primarios y procesados de mayor valor agregado, sin hacerse cargo de estos problemas y deficiencias.

Otra “revolución” que tuvo lugar en el mundo, pero fuertemente y muy rápidamente en América Latina, fue la entrada con fuerza de los supermercados en los mercados domésticos al por menor. Esta pasó relativamente desapercibida por los Gobiernos y otros actores, porque a lo largo de las dos últimas décadas, las miras estuvieron puestas –y siguen estándolo– en el mercado externo, la liberalización comercial, las exportaciones, las negociaciones de tratados de libre comercio y de la Ronda de Doha. Debido a la creciente tajada (*market share*) del mercado minorista interno en manos de los supermercados, con sus requerimientos de cantidad, homogeneidad en la calidad, crecientemente trazabilidad, y capital de trabajo para hacer frente a los plazos de pago, así como los deseos (legítimos) de los supermercados de reducir costos de transacción, la pequeña agricultura está en desventaja y frente a mercados alternativos cada vez más exiguos.

Por ahora, la pequeña agricultura sigue responsable de una cantidad no despreciable de producción de productos básicos. Estos suplen además una parte importante de sus propias necesidades, sin pasar por la comercialización. Este es un hecho al cual a menudo no se le da el peso que corresponde en las discusiones sobre pobreza y malnutrición.

D. Los activos agrícolas y rurales

La desigual distribución en el acceso y control de los activos —tanto públicos, colectivos, como privados— es de primordial importancia en cuanto a los factores que inciden sobre la pobreza a nivel micro. Lo mismo vale para la calidad o productividad de los mismos, ya que son estas las que al final determinan en forma importante los beneficios obtenidos del uso de los activos y los ingresos reales o potenciales que puede percibir el hogar. Para los hogares agrícolas, estos activos pueden clasificarse como capital natural (tierra, suelo, clima, agua, localización, variedades disponibles), capital físico (inversión, infraestructura, tecnología), capital financiero (recursos propios, crédito, subsidios), capital humano (número de personas, edad, educación, conocimientos, capacidades, salud) y capital social (relaciones de confianza, cooperación, reciprocidad y redes con otras personas o grupos).

En términos generales, y dependiendo de la base de activos del hogar rural, éstos siguen una de cinco estrategias para generar ingresos: a) la producción agrícola, ya sea predial (por cuenta propia) o extrapredial (asalariado o temporero); b) la actividad rural no agrícola, ya sea a través de la participación en los mercados de trabajo, de servicios o de productos no agrícolas (en este caso los ingresos pueden estar vinculados al predio, pero no a la agricultura —turismo, artesanía, microempresas— o no estar relacionados con el predio —empleados o asalariados no agrícolas, comercio, transporte, servicios—) en áreas rurales o urbanas; c) la pluriactividad, entendida como la combinación de actividades agrícolas y no agrícolas (o prediales y no prediales) y, por qué no, con dependencia del asistencialismo; d) la dependencia del asistencialismo en la forma de transferencias desde el Estado o de privados, familiares por lo general, las que pueden permitir aumentar el acceso a o el control de activos (por ejemplo, tierra), aumentar el ingreso o el consumo del hogar o tener una red de seguridad; y e) la emigración a otras áreas rurales o urbanas en busca de mayores oportunidades. A pesar de la importancia numérica de esta última opción, se han implementado pocas políticas para optimizar la inserción productiva y social de los migrantes.

El reconocimiento de que los hogares tienen y requieren de una variedad de activos, algunos complementarios y otros sustituibles y de la influencia que tienen sobre la capacidad de generar ingresos, implica que las políticas y programas deben considerarlos así como sus particularidades, con el fin de poder atacar la pobreza desde la perspectiva adecuada.

A continuación, se analizan más en detalle tres de los activos especialmente relevantes para la superación de la pobreza agrícola y rural: las tierras, la educación y la infraestructura.

Tierras

América Latina es la región del mundo con peor distribución de los ingresos, con un coeficiente Gini algo por debajo de 0,60. La distribución de tierras muestra un coeficiente Gini peor aún de 0,80 (entre 0,93 en Paraguay y 0,66 en Honduras), independientemente del tipo de acceso (propiedad, parceria, arriendo u ocupación).

La edad promedio de los productores jefes de explotación está en torno a los 50 años,⁴² con una clara progresión hacia predios más grandes y a ser propietario a medida que avanza la edad.

También independientemente del tipo de acceso, las mujeres son productoras/jefe de explotación en menos de 25% de los casos, por lo general de predios más bien pequeños, a pesar de que las leyes de herencia suelen considerarlas con igualdad de derechos que los hombres y que, por el bien de la familia y, especialmente de los hijos, recientemente varias legislaciones le dan la preferencia de acceso a la tierra ante la separación de la pareja.

Las reformas agrarias de los años 60-80 y las nuevas formas de acceso a tierras en los años 90 (desde reforma agraria hasta compra asistida, con o sin subsidio al precio o a la tasa de interés) no han logrado o querido cambiar fundamentalmente estas inequidades de acceso. Por otro lado, los sin tierra (y sin suficiente educación, capital o cercanía a mercados para insertarse al mercado asalariado no agrícola o productivamente como ocupado por cuenta propia o empresario no agrícola) suelen ser los más pobres de los pobres rurales, por lo general asalariados temporeros agrícolas, jóvenes integrantes de hogares recién formados. Los con poca tierra enfrentan un destino algo mejor en cuanto a pobreza y subsistencia alimentaria aunque esencialmente con las mismas limitaciones para la inserción en el mercado laboral o actividades por cuenta propia cuando no cuentan con los activos de educación, capital y localización necesarios.

⁴² Lo que es mucho si se pretende que hagan cambios importantes (cambio de rubro, innovaciones tecnológicas, nuevas maneras de vender o asociarse, introducción de sistemas de gestión y contabilidad, etc.) tanto por los bajos niveles de educación formal que tienen, las costumbres ya arraigadas y la etapa del ciclo de vida en la cual se encuentran.

Si bien, los pequeños agricultores suelen ocupar su tierra de manera más intensiva que los de gran escala, sigue siendo cierto que dejan partes no despreciables sin labrar por falta de agua, crédito, mercado, incentivo, enfermedad, rotación de cultivo, descanso de la tierra, u otros motivos. En cuanto a la productividad, suelen tener rendimientos desde bajísimos y estancados a altos y crecientes, dependiendo de los cultivos, la localización, los incentivos (mercados atractivos), la tecnología empleada y su capacidad de gestión. Lo mismo es válido para la productividad de la mano de obra y del capital (ver el capítulo IV para una discusión más detallada de la agricultura a pequeña escala).

Las evaluaciones de las reformas agrarias de los años 60-80 y de experiencias de redistribución y/o titulación más recientes muestran que no han sido sinónimos de mayor producción, productividad o menor pobreza. La lectura de ambos períodos, así como del impacto de otras acciones y proyectos orientados a disminuir la pobreza por la vía productiva es la siguiente: ante las desventajas estructurales de muchas áreas rurales y la falta de activos de su población se requiere -para tener éxito- proveerlos de un paquete mínimo complementario de elementos (infraestructura -caminos, agua, electricidad, telecomunicaciones-, tecnología apropiada, crédito, capacitación, acceso a mercados, etc.). Con una parte faltante, aún con acceso a tierra (y agua), solo pocos logran pasar a la “no-pobreza” de manera significativa y sostenible en el tiempo.

Educación

La educación es considerada como el principal activo, y por ende campo de acción, para reducir las desigualdades y superar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La educación escolar entrega no sólo conocimientos específicos, sino tiene efectos no cognoscitivos que, en principio, llevan a una mayor capacidad de asimilación de nuevas ideas, un carácter más competitivo, la habilidad de concentrarse por un período prolongado en una misma tarea, la voluntad de someterse a una disciplina, etc., que son directamente aplicables a la actividad económica productiva. La educación, en especial la actual, tiende a favorecer la capacidad de buscar información, ordenarla y sistematizarla, lo que ayuda a acortar el tiempo entre el descubrir que existe una tecnología distinta hasta su uso. Estos aprendizajes también reducen los riesgos asociados al uso de nuevas técnicas y aumentan la capacidad de experimentación y de adaptación a los requerimientos del predio, la disponibilidad de factores de producción y las condiciones del mercado. La educación puede también ayudar a repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos y aprender a vivir en un mundo multicultural y con un mayor ejercicio de la ciudadanía en la sociedad de la información.

Sin embargo, pese a que en la vasta mayoría de los países de la región el gasto social y, en particular, el gasto en educación, han aumentado desde 1990 en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto, y pese a reformas curriculares y otras, la educación pública — a la cual acude el grueso de los niños y adolescentes de familias de menores ingresos— sigue mostrando claras deficiencias en términos de calidad y logros. Las brechas entre la educación pública y la privada, así como también entre la educación pública urbana y rural, indican que existe una fuerte segmentación social que perjudica a los sectores pobres.

Además, hoy en día, los retornos a la educación son bajos para los primeros años de escolaridad y son claramente inferiores en zonas rurales que en las urbanas. Dentro de las áreas rurales, los retornos a la educación son menores en las áreas rezagadas y aisladas que en las insertas en —o cercanas a— mercados dinámicos. De hecho, la interrelación entre el sistema educativo, el mercado laboral y las redes sociales llevan simultáneamente a mecanismos de integración y de segmentación. Los jóvenes que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos que son inferiores en un 30% a 40% a los de los jóvenes del mismo nivel educativo, pero provenientes de hogares cuyos padres tienen ingresos mayores.

Los logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. Existe además una evidente correlación entre el aumento de la educación de las mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias (reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, mejoramiento de la nutrición familiar, y disminución de las tasas de fecundidad). Si en general, las jóvenes rurales ahora tienen más años de educación formal que los hombres, también es cierto que en los hogares más pobres, la situación es la inversa y son los varones entre 13 y 19 años que asisten más a la escuela (ver www.eclac.org/mujer).

En este contexto, para que los hijos e hijas de familias con exiguos ingresos asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año, se exige de la escuela que, además de proveer una educación de buena calidad, trate de compensar las limitaciones que el clima familiar impone sobre la capacidad de aprender. Se requiere movilizar a asociaciones de padres, animadores comunitarios, trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social, es decir a todos aquellos agentes que puedan hacer un aporte al mejoramiento de las condiciones de uso (demanda) de la oferta educativa. También exige la provisión de complementos nutricionales e, incluso, de un subsidio por el costo de oportunidad que significa desistir de una inserción laboral temprana. Si los contenidos de la educación son pertinentes —vale decir, percibidos por sus usuarios como relevantes, motivadores y útiles—, los alumnos y las familias de bajos ingresos evaluarán de manera positiva los costos de oportunidad que implica la permanencia en el sistema escolar y se sentirán más motivados para asistir a clases. Programas bien evaluados hasta la fecha como Oportunidades en México y Bolsa Escolar en Brasil hacen exactamente esto: proveer incentivos monetarios acompañados de meriendo escolar y, en el caso de México, controles de salud.

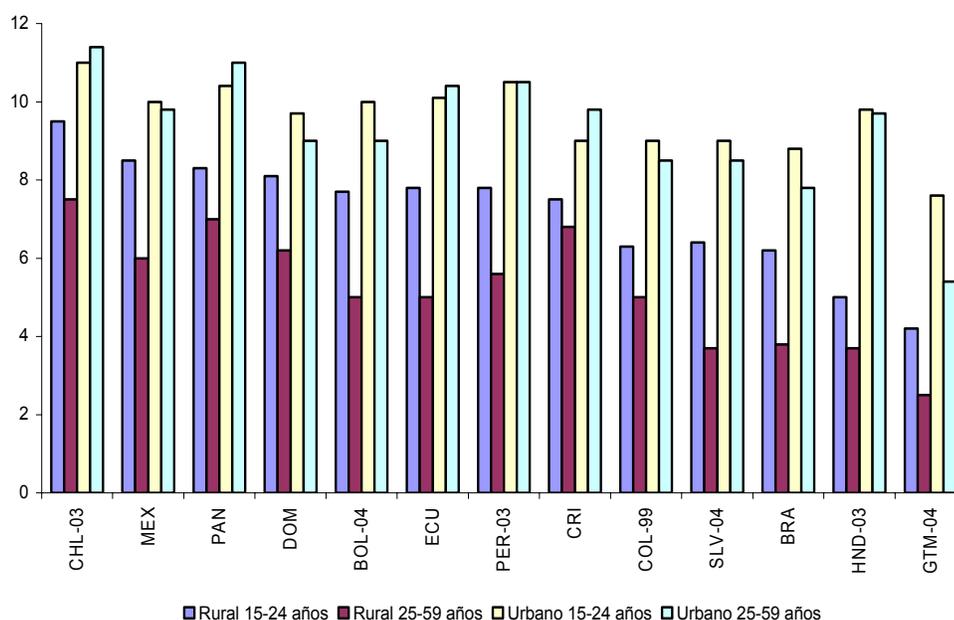
El mejoramiento de la pertinencia de la educación rural ha sido un tema difícil de abordar ya que no existe consenso entre los especialistas sobre el tema. Muchos desconocen o desestiman la importancia del empleo rural no agrícola o de la migración entre las estrategias de inserción laboral seguidas por los jóvenes y su anhelo de una vida mejor. Otros son de la opinión que, más que la situación y perspectivas socio-económicas de las áreas rurales, es el currículum escolar —con códigos demasiado “urbanos” o desligados del pasado y futuro de las áreas rurales— el “culpable” de la migración.

Si bien existe una relación entre mayor educación y menor pobreza en la agricultura y mucho más claramente en las actividades no agrícolas de residentes rurales, no existen estudios sobre el umbral necesario para insertarse de manera productivamente óptima en una agricultura modernizante o en varios tipos de empleo rural no agrícola. De hecho, tal como lo indicara Schultz (1964) para la agricultura en general, Figueroa (1986) basándose en estudios de caso en varias zonas de América Latina, y Berdegú y otros (2001) basándose en un estudio de dos municipios en Chile, este umbral parece ser distinto según si las regiones son más o menos dinámicas. Así, Berdegú y otros (2001) concluyen que los más educados en Portezuelo (un municipio rural letárgico) tienden a llevar a cabo las mismas actividades que los menos educados en Molina (un municipio rural dinámico) y que en Molina hay más oportunidades para los más educados. De hecho, las cifras generales para América Latina muestran que las personas con residencia rural ocupadas primordialmente en empleo no agrícola, en promedio, tienen más años de educación formal que los residentes rurales ocupados primordialmente en agricultura, pero aproximadamente el mismo nivel promedio que los residentes urbanos ocupados primordialmente en la agricultura. Ambos tienen menos educación formal que los residentes urbanos en empleos no agrícolas.

Las pocas evidencias y análisis parecieran apuntar hacia un umbral mínimo de educación formal necesario de alrededor de unos nueve años en las zonas rurales medianamente insertas en los mercados. Como se puede apreciar en el gráfico 11, el progreso del nivel promedio de educación de la población rural más joven ha mejorado de varios años respecto a la cohorte mayor, en todos los

países, sin excepción. El progreso es mucho mayor que en las áreas urbanas, también sin excepción. No obstante, sólo los jóvenes rurales de Chile llegan al umbral de nueve años. Al comparar las cifras rurales y urbanas, es necesario tomar en cuenta los efectos de la migración. Ésta, por lo general, reduce el promedio rural, porque son los jóvenes con mayores niveles de educación formal los que suelen migrar en mayores números, y también reduce el promedio urbano, porque las áreas urbanas reciben migrantes con un nivel de educación formal menor a su promedio.⁴³

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES), EN TORNO A 2005: PROMEDIO DE EDUCACIÓN FORMAL



Fuente: CEPAL, 2007: Panorama Social 2006, cuadros 33 y 34.

Servicios e infraestructura

Los desafíos para integrar las áreas rurales (en especial su población dispersa y geográficamente lejana de “motores de demanda”⁴⁴ y con insuficientes activos privados) a un mundo crecientemente globalizado, competitivo y dinámico, son enormes. Los costos de transacción —que a menudo no son observados y son complejos de medir— representan un importante freno al impacto potencial de varias políticas públicas o de nuevas oportunidades que surgen gracias a una demanda dinámica por bienes, servicios o mano de obra. Esto es especialmente relevante para los pequeños productores, ya que los costos de transacción suelen ser fijos y la infraestructura (vial, de telecomunicaciones, pero también de servicios) es un elemento indispensable para reducirlos.

El Banco Mundial (ver Lanjouw, 2001) después de evaluar sendos programas de desarrollo rural concluye que un paquete complementario balanceado básico —incluso no muy sofisticado— de activos, infraestructura y servicios tiene mayores efectos positivos que unos pocos activos, servicios e infraestructura más elaborados.

⁴³ Al respecto, ver la matrices del proyecto Migración Interna (MIALC), CEPAL/CELADE (www.cepal.org).

⁴⁴ Concepto introducido por Thomas Reardon, Profesor de la Universidad de Michigan, en las discusiones sobre empleo rural no agrícola y pobreza.

Esto nos lleva a la propuesta de priorizar los gastos públicos en zonas rurales de manera diferente a la seguida por gran parte de los países y, eventualmente, de reservar una parte de los gastos públicos orientados a fines productivos para dotar las poblaciones de localidades específicas –seleccionadas en base a sus potenciales encadenamientos productivos dinámicos locales y sus relaciones económicas y de servicios con ciudades intermedias cercanas- con un paquete complementario balanceado básico de activos públicos y privados. También habría que dar una atención especial (investigación, capacitación, extensión, etc.) a las poblaciones de éstas localidades por un período mediano a largo de tiempo.

Respecto a la priorización de los hogares y de las personas en estas localidades, en pos de la eficacia y de lo aprendido a través de los análisis de impacto de programas y proyectos, se debería discriminar positivamente hacia los menores de cierta edad (por ejemplo, 45-50 años) y con un cierto nivel de educación (por ejemplo, 6 años para la mayoría de los países de la región y 9 años para los países cuya mayor parte de la población rural en los tramos de edad considerados ya sobrepasaron el umbral de 6 años).

E. La migración entre áreas rurales y urbanas⁴⁵

Las razones más importantes para migrar⁴⁶ se pueden resumir como: a) mejores oportunidades de empleo; b) mejores servicios (educación, salud, infraestructura, diversión); c) seguir miembros de la familia; d) migración forzada (evicción, desastres naturales, conflictos, guerra, etc.); e) preferencias.

La Nueva Economía de la Migración incluye aspectos como: migración como estrategia del hogar, negociaciones intra-hogar y arreglos cooperativos entre el migrante y su familia; beneficios y costos de corto y largo plazo para los miembros del hogar que migran y los que no migran; beneficios para los no-migrantes por el aumento de la oferta de empleos después de una emigración importante; remesas; relación entre la migración y varios mercados (crédito entre otros); el migrante como potencial inversionista; reducción de riesgos y seguro, en ambos sentidos, es decir desde el migrante al no-migrante y vice-versa; etc. (Lall, Selod y Shalizi, 2006).

Respecto a los beneficios de corto y largo plazo, nuevas investigaciones muestran que también puede haber migración cuando el ingreso esperado en el lugar de destino es menor que el ingreso esperado en el lugar de origen. Esto se debe a que la función de utilidad de la persona o del hogar incluye a otros factores de decisión que el ingreso esperado, entre otros, la percepción de mayor estatus de tener una residencia urbana, mejores servicios y posibilidades de diversión, y esperanzas de un mayor estándar de vida y mejor futuro para las próximas generaciones.⁴⁷

A veces, debido a restricciones de capital en el área u hogar de origen, los flujos migratorios pueden tener su origen en zonas de alto potencial de producción, basado en la esperanza de poder remitir suficiente ingreso a la zona de origen para permitir allí una inversión atractiva (Lall, Selod y Shalizi, 2006).

⁴⁵ Resumen de Dirven, Martine (2007): “Accompanying notes to the presentation on “Rural employment entry and exit barriers: Brazil in the context of Latin America”, presentado en la Conferencia “Pathways out of rural poverty in Brazil”, organizado por IPEA, BASIS y FAO, Brasilia, 17 y 18 de abril.

⁴⁶ Generalmente, se define la migración interna como un cambio permanente de residencia pasando una frontera administrativa o cambiando de área (rural-urbana). No hay consenso respecto a la línea divisoria exacta entre algunos tipos de migración temporal y la migración permanente, ni cómo tratar algunos grupos específicos de población como nómades, refugiados o estudiantes.

⁴⁷ La Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL encuestó en noviembre 2006 a 145 estudiantes de los dos últimos años de secundaria (16 a 18 años) del liceo de San Esteban, un pueblo (considerado urbano según la definición del Censo de Población de Chile) a 6 km de la ciudad (pequeña) de Los Andes y a 100 km de la capital, Santiago. Aunque cerca de la mitad de los alumnos encuestados tienen por lo menos uno de sus padres o hermanos trabajando en una ocupación agrícola, menos de cinco respondieron que les gustaría trabajar en una ocupación relacionada con la agricultura (incluyendo agroturismo) y más de dos terceras partes declararon tener deseos de migrar.

Tomando en cuenta los diferentes activos de cada migrante y los costos diferentes de la migración, múltiples destinaciones pueden tener el mismo resultado y dos individuos que van a un mismo destino pueden tener resultados distintos. Además, como ya se mencionó, los retornos a la educación tienden a variar entre regiones, y la segmentación de los mercados de trabajo hace que los retornos a la educación y habilidades son mayores en los empleos formales que en los informales. Todo aquello apunta a que la modelación de la migración es mucho más compleja de lo que consideraban los modelos clásicos de dos sectores y dos áreas, y avances sobre los mismos.⁴⁸

La situación actual en América Latina, ilustrada acá para Brasil (cuadro 9), es ciertamente más compleja que el movimiento, unilateral, de una vez en la vida, desde un empleo rural agrícola hacia un empleo urbano en la manufactura, preconizado en las teorías clásicas de migración.

Cuadro 9
BRASIL, 2000: PATRONES DE MIGRACIÓN
(número de personas y %)

Población urbana		% de la población urbana	Población rural		% de la población rural
Nunca migró	66 213 994	52,9	Nunca migró	19 639 303	69,4
No migró en los últimos 5 años	44 813 466	35,8	No migró en los últimos 5 años	5 326 411	18,8
Migrante urbano desde otro municipio	10 775 021	8,6	Migrante rural desde otro municipio	1 161 891	4,1
Migrante rural del mismo municipio	1 211 381	1,0	Migrante urbano del mismo municipio	823 177	2,9
Migrante rural desde otro municipio	2 032 908	1,6	Migrante urbano desde otro municipio	1 345 422	4,8

⁴⁸ Por ejemplo, las teorías de surplus de empleo rural con un costo marginal cero de mover hacia actividades de mayor productividad (es decir, desde la agricultura hacia actividades no agrícolas, éstas últimas consideradas como urbanas y manufactureras; e.o. Lewis, 1954); las que consideran la posibilidad de aumentar la productividad y uso de tecnología en la agricultura (e.o. Ranis y Fei, 1961); las que consideran la posibilidad de desempleo urbano, siempre y cuando la utilidad esperada a lo largo de la vida sea mayor en el lugar de destino (usando por lo general al flujo esperado salarial como *proxy*, neto de los costos del traslado; e.o. el modelo Harris-Todaro, 1970); la paradoja de Todaro que considera que los incentivos para la creación de empleos urbanos con el fin de reducir el desempleo pueden, a su vez, incentivar una mayor migración rural-urbana y, por ende, llevar a mayores niveles de desempleo urbano que previo a los incentivos; etc.

CUADRO 9 (CONCLUSIÓN)

Migrante desde otro país	129 122	0,1	Migrante desde otro país	14 522	0,1
Total población urbana	125 175 892	100,0	Total población rural	28 310 726	100,0
Total población del país	153 486 618				
Saldo de la migración rural-urbana	1 075 690				

Fuente: Rodríguez, Jorge (2007): "Migración interna y desarrollo: el caso de América Latina", presentado en el taller "Internal migration and development in Chile: diagnosis, perspectives and policies", CEPAL, Santiago de Chile, 10 de abril.

En general, controlando por el nivel de educación, en términos de ingresos promedio, los migrantes suelen estar mejor que los que no migran (acá se ilustra para los indígenas de Brasil, cuadro 10). En el cuadro 10 también se pueden observar las diferencias respecto al tipo de movimiento migratorio (rural a rural, rural a urbano, y urbano a rural, en la misma municipalidad o no).

El efecto sobre el promedio educacional de los migrantes de distinto tipo también es distinto; en Brasil, esto causa un descenso neto en los niveles promedios de educación en las zonas urbanas y un aumento neto en las zonas rurales. Esto se explica debido a la tendencia de que los emigrantes rurales sean los con mayor educación formal (generalmente jóvenes y, especialmente, mujeres)⁴⁹. No obstante, suelen tener menores niveles de educación que el promedio urbano, con lo cual disminuyen los niveles promedio de educación urbana. En Brasil, la población urbana que migra hacia zonas rurales suele tener niveles relativamente altos de educación formal en comparación con el promedio rural. En consecuencia, no obstante el hecho que el número de migrantes es menor, el efecto neto de la migración (rural-urbano y urbano-rural) es positiva sobre el nivel promedio de educación rural.

Cuadro 10

BRASIL, 2000: INGRESO LABORAL PROMEDIO MENSUAL DE LOS JEFES DE HOGARES INDÍGENAS POR TIPO DE MIGRACIÓN Y AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL (EN REALES DEL AÑO 2000)

Tipo de migrante urbano y rural (1995-2000)	Sin escolarización	1-3 años de educación	4-7 años de educación	8-10 años de educación	11-14 años de educación	15 o más años de educación
Rural, nunca migró	89	141	176	148	494	0
Rural, no migró entre 1995 y 2000	160	256	309	335	455	151
Rural (migrante rural desde otro municipio)	135	143	216	181	490	200
Rural (migrante urbano desde el mismo municipio)	330	300	220	380	425	1 013
Rural (migrante urbano desde otro municipio)	216	221	383	324	1358	619

⁴⁹ Esta alta propensión a migrar de las mujeres jóvenes rurales puede considerarse, hasta cierto punto, como una emancipación o deseo de emancipación (Rodríguez, 2007).

CUADRO 10 (CONCLUSIÓN)

Urbano (migrante rural del mismo municipio)	191	249	329	375	736	500
Urbano (migrante rural desde otro municipio)	238	253	381	466	496	600
Urbano, nunca migró	227	268	384	547	782	1 799
Urbano, no migró entre 1995 y 2000	300	400	455	672	921	1 826
Urbano (migrante urbano desde otro municipio)	295	346	418	694	1026	1 690
Total (incluye todas las categorías)	151	260	370	591	863	1 769

Fuente: Rodríguez, Jorge (2007): "Internal migration of indigenous peoples: systematizing and analysing relevant census information in order to update perspectives, increase knowledge and improve interventions", CEPAL/CELADE en base al procesamiento de microdatos censales.

Entre las barreras a la migración están los costos de información, traslado, instalación, adaptación, encontrar trabajo, establecer un nuevo círculo de amistades, construir capital social, etc. Estas barreras disminuyen cuando se tiene familiares o amistades de la localidad de origen en el lugar de destino, cuando el destino es relativamente cercano, cuando la persona tiene un mayor nivel de educación formal, ya que las capacidades de adaptación tienden a aumentar con la educación formal, cuando la persona tiene habilidades sociales y capital social. El término "capital migratorio" recoge gran parte de lo anterior.

F. La transmisión intergeneracional de los activos

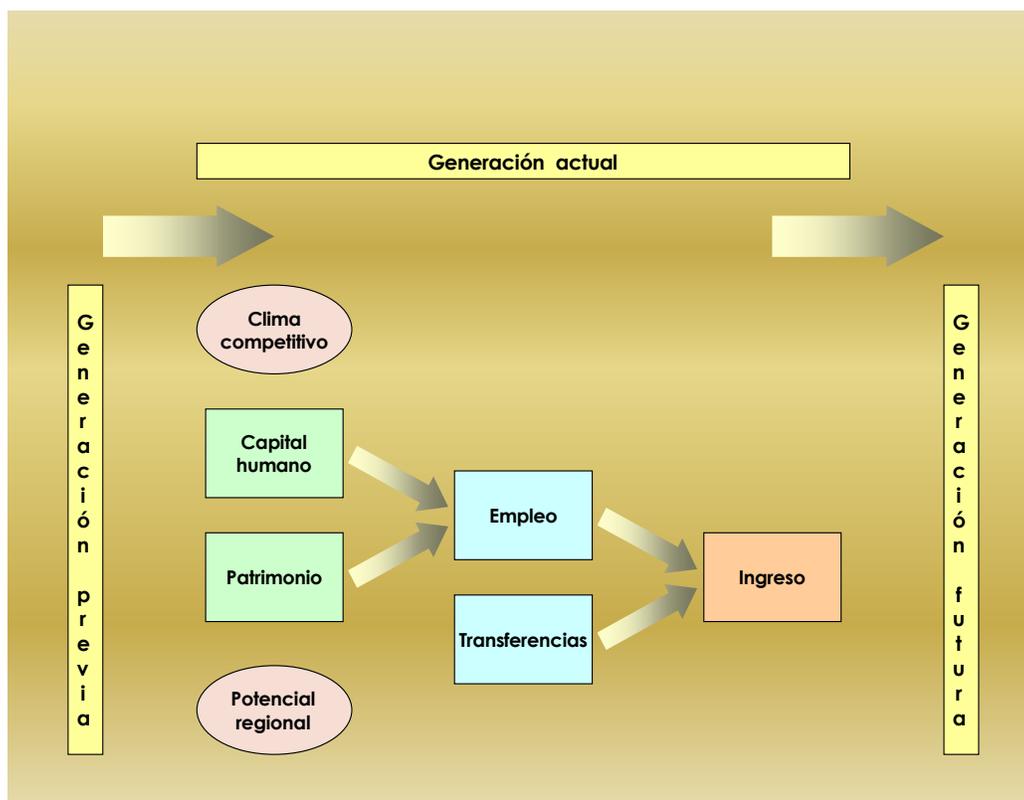
La transmisión intergeneracional de la pobreza explica gran parte de la rigidez de la pobreza en el tiempo. En efecto, las insuficiencias de capital educativo y de recursos económicos de los hogares en una generación activan, junto a otros factores, fenómenos que debilitan y reducen la acumulación de educación en la generación siguiente y con ello el conjunto de oportunidades conexas, particularmente la inserción ocupacional.

Cabe destacar que el clima educacional del hogar (esto es, el promedio de años de estudio de los padres) es aún más determinante en el nivel de educación de los hijos que el ingreso familiar. (León y Gerstenfeld, 1999).

Junto a la educación, la situación patrimonial refuerza las posibilidades de una buena o mala inserción ocupacional, y ésta a su vez tiene una influencia importante en la distribución de los ingresos del trabajo; esto es, la propiedad o el acceso a capital físico y financiero —en el caso de los empleadores y de los trabajadores, profesionales y técnicos por cuenta propia— crean una alta inercia en la distribución de los ingresos (esquema 1).

Es importante notar que la transmisión intergeneracional de la educación se hace en un momento distinto al de la transmisión del patrimonio. Esto es especialmente cierto hoy en día, con una esperanza de vida mucho mayor que antes y costumbres de herencia (de tierras entre otras) después de muerto —a menudo cuando los herederos a su vez ya se acercan a la tercera edad— y no en el momento cuando la capacidad productiva de la "próxima generación" está en su punto máximo y la de la "presente generación" ya ha pasado el punto de inflexión. Por esto, también es importante avanzar en la discusión sobre las formas de adelantar la transmisión patrimonial, en particular de la propiedad de la tierra, para que ésta ocurra en un momento en que la capacidad de la nueva generación esté alcanzando su máximo (al respecto, ver Dirven, 2002b).

Esquema 1
TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD



Fuente: Martine Dirven sobre la base del "Diagrama de los principales factores y vínculos de la transmisión intergeneracional de las desigualdades" elaborado por León y Gerstenfeld (1999).

IV. El futuro de la agricultura de pequeña escala en América Latina: elementos para un debate (des)apasionado y políticas acertadas⁵⁰

El tema de la viabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas y de la agricultura por cuenta propia es nuevamente objeto de debate en medios académicos y políticos, entre otros motivos porque, como ya se vio, existe un renovado interés en el papel del desarrollo agrícola en el crecimiento y la reducción de la pobreza. Los mercados agrícolas y de alimentos han sufrido cambios drásticos en los últimos 20 años en términos de una mayor integración, globalización y orientación a los consumidores. Las pequeñas explotaciones agrícolas se enfrentan a desafíos específicos y complejos en este entorno nuevo y en constante cambio. Estos hechos replantean la necesidad de entender las razones económicas, sociales y culturales que subyacen a la adopción de decisiones por parte de los pequeños agricultores y aquilatar correctamente sus perspectivas de

⁵⁰ El propósito de una primera versión de este capítulo –en formato de “position paper”– fue servir de introducción al Seminario Internacional Gobierno de Chile/Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural: “Desafíos para enfrentar el presente y futuro de la agricultura familiar campesina”, Santiago de Chile, 3 y 4 de Octubre, 2006. Fue elaborado sobre la base de una revisión de la literatura realizada por Carl Niss-Fahlander, pasante en la CEPAL de la Universidad de Estocolmo, y de análisis de datos llevados a cabo por Mónica Rodrigues, Mónica Kjällström y Soledad Parada, respectivamente funcionaria, ex-funcionaria y consultora de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. Se recibieron comentarios de Steve Wiggins, Investigador del Overseas Development Institute, Reino Unido, Fabrizio Bresciani, Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y José Graziano da Silva, Director de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Las consecuencias en cuanto a políticas que eran parte del “position paper” fueron integradas al capítulo V de este documento.

mejorar su bienestar. En América Latina, los datos de los últimos 15 años no son promisorios. Como ya se vio, si bien hubo una mejora de los niveles de pobreza e indigencia rural, la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas ha registrado un descenso de los ingresos —en algunos países, drástico— (ver nuevamente el gráfico 9). Paralelamente, hubo una lenta mejora de la productividad y escasa participación en las cadenas de valor orientadas a los mercados en expansión, tanto en lo que respecta a productos procesados como a los supermercados locales o los mercados de exportación (CEPAL, 2005).

A lo largo de este capítulo se abordarán: las características de la agricultura por cuenta propia hoy en América Latina; una discusión actualizada sobre la existencia o no de economías de escala intrínsecas al sector (relacionadas con los cultivos, la actividad, la explotación y la topografía), así como de economías o diseconomías de escala y de tamaños óptimos atribuibles a imperfecciones o ausencia de mercados; las especificidades de América Latina en relación con otras regiones, es decir, ¿por qué los conceptos teóricos y datos de otras regiones no parecen ser plenamente compatibles con los datos de la región y en qué medida algunas de estas diferencias y características limitan la capacidad de los pequeños agricultores de la región para competir en los mercados de hoy?

A. Algunas de las características de la agricultura de pequeña escala hoy en América Latina

La expresión “agricultura de pequeña escala” suele emplearse de manera intercambiable con pequeño propietario agrícola, explotación agrícola familiar, agricultura de subsistencia, de escasos recursos, de bajos ingresos, de bajos insumos o de baja tecnología (Nagayets, 2005). En la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial (2003) se define a las pequeñas explotaciones agrícolas como aquellas que abarcan menos de dos hectáreas de tierras cultivadas y cuentan con una escasa base de activos. En los documentos de trabajo del taller organizado en 2005 por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI), el Overseas Development Institute (ODI) y el Imperial College of London, se emplea también la extensión de dos hectáreas como criterio límite en la mayoría de los casos.

El promedio de las explotaciones agrícolas en la región excede de mucho el promedio en las demás regiones en desarrollo (67 hectáreas en la región versus 1,6 hectáreas tanto en África como en Asia), con lo cual la medida de 2 hectáreas podría no ser la más adecuada en la región, aunque en América Latina, la superficie de más de la mitad de las explotaciones es inferior a 5 hectáreas y tiene un tamaño medio de 2 hectáreas. Por otra parte, el mero tamaño dice poco sobre el potencial de producción, especialmente en áreas con calidades de tierras, acceso a agua y pendiente de terreno que pueden ser muy distintas como las de la región.

En un intento de definir a la agricultura familiar, Acosta y Rodríguez (2005) de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, sugieren cuatro criterios para distinguir a las explotaciones familiares de las explotaciones de subsistencia y de las explotaciones comerciales: a) el hecho de vivir en la explotación, b) la ausencia de trabajadores permanentes (si tuvieran, serían consideradas comerciales), c) la suficiencia de tierras para cubrir las necesidades básicas (en caso contrario, serían consideradas de subsistencia), y d) la venta de productos al mercado (al no vender, serían consideradas de subsistencia).

Sin embargo, debido a limitaciones de datos y para poder hacer el puente entre éste capítulo y los anteriores, aquí se empleará esencialmente la expresión “agricultura por cuenta propia” como sinónimo de agricultura familiar y de explotación de pequeña escala aunque, en ocasiones, se hará referencia también al tamaño de la explotación y al tamaño sumado a otros criterios, como bajos niveles de escolarización, empleo de tecnologías tradicionales y falta de acceso al crédito.

Sobre la base de los microdatos censales a los cuales CEPAL tuvo acceso, se puede concluir que un 80% del total de las explotaciones agropecuarias en la región estarían en manos de agricultores familiares, utilizando como criterio que no recluten mano de obra permanente,^{51 52} lo cual coincide con la definición de agricultura por cuenta propia.⁵³

CUADRO 11
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES), 1994-2002: LAS EXPLOTACIONES FAMILIARES SEGÚN LOS CENSOS AGROPECUARIOS⁵⁴

	Total de explotaciones	Explotaciones familiares	Explotaciones familiares sobre el total de explotaciones
	Número	Número	Porcentaje
Argentina	333 477	218 868	65,6
Brasil	4 859 864	4 139 360	85,2
Chile	329 705	231 838	70,3
Ecuador	842 882	614 188	72,9
Nicaragua	206 631	161 257	78,0
Panamá	236 792	117 452	49,6
Perú	1 570 805	1 208 458	76,9
Uruguay	57 131	35 718	62,5
Total	8 437 287	6 727 139	79,7

Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola sobre la base de los censos agropecuarios de Brasil (1995), Chile (1997), Ecuador (2000), Nicaragua (2000), Panamá (2001), Perú (1994) y Uruguay (2000) así como PROINDER/IICA (2007), a su vez basado en el Censo Agropecuario de Argentina (2002).

Relacionando parte de la información del cuadro 11 con los criterios de Acosta y Rodríguez (2005) y de otros utilizados en la literatura, a continuación se entra en mayores detalles para Ecuador y Perú.

Así, en Ecuador había 614 mil explotaciones agropecuarias por cuenta propia según el Censo Agropecuario del año 2000. El 77% de los agricultores por cuenta propia vivía en la explotación y el 50 % derivaba sus ingresos únicamente de su explotación. De los agricultores por cuenta propia cuya fuente principal de ingresos provenía de la agricultura y que trabajaban solos su predio, el 21% no vendía sus productos al mercado. En cambio, de los que trabajaban con familiares, solo el 11% no vendía sus productos al mercado. Entre los cuyos ingresos principales provenían de fuera de la agricultura⁵⁵ y trabajaban solo su predio, 34% no vendían sus productos, mientras que el 19% de los que trabajaban con familiares no vendían al mercado.⁵⁶ En cuanto a la venta o no al mercado, surge por lo tanto una diferencia significativa, respecto a si el agricultor por cuenta propia trabaja solo o con más familiares y si sus ingresos provienen esencialmente de su producción agrícola o si tiene una fuente principal de ingreso que no es la agricultura.

⁵¹ Por lo general, la mano de obra es considerada permanente cuando trabaja más de 6 meses en la misma finca.

⁵² Es necesario notar que en Brasil, la legislación y programas orientados hacia la agricultura familiar consideran a dos trabajadores permanentes como tope; es decir que las cifras acá de agricultores por cuenta propia deberían ser inferiores a las que se manejan en Brasil para la agricultura familiar.

⁵³ Aunque FAO/BID (2007) utiliza una definición algo más laxa para "agricultura familiar" y un grupo de países distintos, llega al mismo orden de magnitudes.

⁵⁴ En vista de que en el Censo Agropecuario de Chile (1997) no queda tan claro como en otros países si es el productor mismo él que es registrado como empleado, se usó la siguiente metodología: la explotación es considerada de agricultura familiar (por cuenta propia) si a) no tiene trabajadores permanentes contratados (o si indica 1 y si es productor individual y vive en la explotación, dado que en este caso, lo más probable es que se trate del productor); b) tiene 1 o más miembros de la familia que trabajan en la explotación. (Ver también FAO/BID, 2007, para más cifras sobre la agricultura familiar con una definición algo distinta de la misma.)

⁵⁵ Lo más probable es que en los censos de población y las encuestas de hogares y de empleo estas personas y sus familiares no sean considerados como ocupados en la agricultura.

⁵⁶ Cálculos hechos por la Unidad de Desarrollo Agrícola CEPAL, en base a los microdatos del Censo Agropecuario de Ecuador, 2000.

A su vez, en el Perú, en 1994, había 1,2 millones de explotaciones agropecuarias por cuenta propia. El 65% de los agricultores por cuenta propia vivía en la explotación y el 57% trabajaba sólo en su predio, el 80% sentía que no producía suficientes ingresos, o sea, se sentía pobre. De los que trabajaban también en otras ocupaciones, el 37% trabajaba en la agricultura, probablemente como asalariado, el 15% en comercio, el 10% en construcción, el 3,5% en transporte y el 3,2% en servicio doméstico.⁵⁷

Independientemente de los matices de la definición utilizada, lo cierto es que se trata de un grupo importante de personas, cuyas condiciones actuales de competitividad son limitadas⁵⁸ y, por ende, aumentar sus ingresos por la vía agrícola es complejo. El problema es que sus limitaciones de activos tampoco son muy conducentes a una integración productiva en el sector no agrícola, sea rural o urbano y que representa en la actualidad el 12% del total de los ocupados en un contexto de difícil absorción de PEA. Por lo tanto, la apuesta debiera ser una de largo plazo con el fin de producir cambios sustanciales para la próxima generación o la subsiguiente.

B. Discusión sobre las economías de escala en la agricultura

La productividad agrícola es un tema importante, en especial para los países en desarrollo, debido a los bajos ingresos percibidos por los que trabajan en el sector y debido a que gran parte de la población en situación de pobreza vive en áreas rurales y está directamente o indirectamente empleada en el sector. A esto se suma el hecho de que, en la mayoría de los países, la vía de la expansión de la superficie de tierras cultivables es limitada a causa de la carencia de suelos aptos, de políticas y prioridades ambientales o de la expansión de las ciudades, a menudo a costa de los suelos más aptos para la agricultura (Zepada, 2004). A nivel mundial, para hacer frente al necesario aumento de la producción de alimentos y otros productos agroindustriales (textiles, bioenergía, pulpa y papel, entre otros) es preciso incrementar la productividad, ya sea mediante adelantos tecnológicos o acortando la brecha entre los rendimientos factibles y los reales.

El tema de las economías de escala en la agricultura está intrínsecamente relacionado con el de la productividad. En principio, economías de escala y productividad deberían calcularse sobre la base de funciones o estimaciones de la productividad total de los factores. Sin embargo, estimar correctamente el valor y el uso de la tierra, el capital y el trabajo y correlacionar resultados e insumos es extremadamente complejo en el caso del sector agrícola. Por otra parte, los indicadores parciales como el rendimiento de los cultivos o la productividad de la mano de obra son, precisamente, solo parciales. El siguiente análisis debe interpretarse en virtud de estas consideraciones.

⁵⁷ Estas cifras están basadas en un análisis de los microdatos del Censo hecho por la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL sobre la base de un total de 1.570,8 mil explotaciones. Otras fuentes oficiales de Perú mencionan un total de 1.745,8 mil unidades agropecuarias, citando también el III Censo Nacional Agropecuario de 1994.

⁵⁸ Ver e.o. Rodrigues (2006) y FAO/BID (2007).

a. Argumentos a favor de la existencia de deseconomías de escala en la agricultura

A menudo se sostiene que en la actividad agrícola la función de producción muestra rendimientos constantes de escala o, incluso, que existe una relación inversa entre la productividad y el tamaño de la explotación (Johnson y Ruttan, 1994; Kislev y Peterson, 1991). En general, el argumento “cuanto más pequeño mejor” contrapone a la agricultura con los demás sectores de la economía y tiene consecuencias importantes en materia de políticas de desarrollo en general y políticas agrícolas y rurales en particular.

Las deseconomías de escala que existirían en la agricultura se atribuyen a la naturaleza especial de la producción agrícola. Las explicaciones más comunes para aquello son las siguientes:

i) *Las explotaciones de menor tamaño obtienen un valor del producto total por unidad de superficie mayor.* Hay fricciones en los mercados de tierras, crédito y trabajo que impiden una asignación eficiente de la tierra. Estas fricciones harían más eficientes a las pequeñas explotaciones agrícolas, como consecuencia de un uso más intensivo del trabajo en comparación con las explotaciones más grandes y de la tendencia a practicar cultivos múltiples, que aumentan la utilización del suelo y la producción total por unidad de superficie. También se ha sostenido que en las grandes explotaciones se hace un empleo insuficiente de la superficie disponible, que en gran parte se destina a actividades extensivas como la cría de ganado. No obstante, en general, las explotaciones que arrojan el mayor producto por unidad de superficie no son las más pequeñas sino las que le siguen en tamaño (ver e.o. Binswanger, Deininger y Feder, 1993, y Van Zyl, Binswanger y Thirtle, 1995).

Van Zyl, Binswanger y Thirtle (1995) demuestran que el diferencial de productividad en favor de las pequeñas explotaciones agrícolas con respecto a las más grandes asciende en relación con la diferencia de tamaño entre ellas, es decir, que es más alto cuanto mayor es la desigualdad entre las propiedades, como en el caso de América Latina y África.

No obstante, las conclusiones que se desprenden de los datos de América Latina no concuerdan con estas opiniones. De hecho, de los microdatos censales de Brasil, Chile y Ecuador surge que el rendimiento se eleva de forma más bien continua de acuerdo con la extensión de las explotaciones hasta la penúltima categoría de mayor tamaño y que el rendimiento de las pequeñas explotaciones agrícolas tiende a ser considerablemente menor que el de las explotaciones más grandes. Es cierto que el rendimiento de los cultivos es un indicador parcial, que no equivale al producto por superficie. Por ende, es posible que los datos de estas dos variables no coincidan y que se dé una relación inversa entre el tamaño de las explotaciones y el producto por unidad de superficie. Cabe agregar sin embargo, que los pequeños agricultores normalmente venden su cosecha a menor precio, no solo porque no disponen del volumen suficiente como para tener poder de negociación sino también porque el comprador les traslada parte de los costos de transacción en los que incurre.⁵⁹ El hecho es que tanto en Brasil como en Ecuador las estimaciones de valor bruto de producción por hectárea de las pequeñas explotaciones son sustancialmente menores que en las grandes.⁶⁰

ii) *A raíz del alto costo de supervisión de las labores agrícolas, el trabajo familiar tiende a ser más productivo.* Las explotaciones agrícolas presentan altos costos de supervisión inherentes a la naturaleza de la producción, en la que tanto la mano de obra como las máquinas se desplazan. Además, las tareas agrícolas deben realizarse de manera secuencial, conforme al ciclo anual de producción, lo que limita los beneficios que pueden obtenerse de la especialización y la división del

⁵⁹ Véase una explicación de la autarquía imputable a costos de transacción prohibitivos en Key, Sadoulet y de Janvry (2000).

⁶⁰ Unidad de Desarrollo Agrícola en base a microdatos del Censo Agropecuario de Brasil (1995) y PNUD/CEPAL/FAO/Gobierno de Ecuador (2005)

trabajo. Por consiguiente, serían pocas las ventajas de superar la escala de un establecimiento explotado directamente por su propietario y la familia o unidad de gestión de una explotación sería el factor que limita el aumento de tamaño de las explotaciones agrícolas. Las explotaciones familiares también pueden evitar el riesgo moral, ya que es normal que miembros de la familia trabajen junto con la mano de obra asalariada y puedan controlar su desempeño (ver e.o. Johnson y Ruttan, 1994).

Por ende, en teoría, si todos los demás factores se mantienen constantes, el trabajo familiar es más productivo que el de la mano de obra asalariada y cuesta menos.⁶¹ Sin embargo, eso no es necesariamente cierto en la práctica, en vista de la dificultad o imposibilidad de despedir a los familiares ineficientes o cuyo comportamiento es inadecuado.

Otro factor que conspira contra la productividad de las explotaciones familiares es que a menudo emplean “fuerza de trabajo secundaria” (esto es, niños y ancianos), caracterizada por un costo de oportunidad casi nulo pero también por una baja productividad inherente. De hecho, como ya se vio, en la actividad agrícola en general y en las pequeñas explotaciones en particular, los extremos de la distribución por edad (personas de menos de 15 y más de 65 años de edad) tienen una representación mucho mayor que el grupo de edad intermedio, supuestamente más productivo (en lo que respecta a la experiencia, fuerza física, actitud ante la innovación y el cambio y, en el caso de los más jóvenes, la educación). Esto responde, además del uso –racional- de mano de obra con pocas otras posibilidades de ocuparse, a factores de atracción como de expulsión. El efecto de “expulsión” responde a que, a raíz de la mayor longevidad, las leyes y costumbres sucesorias, la falta de sistemas de pensiones, el insuficiente valor de la producción y la idiosincrasia de los agricultores, en las pequeñas explotaciones familiares no hay espacio para un hijo adulto que desee percibir un ingreso y adoptar sus propias decisiones en materia de producción y comercialización o, simplemente, ser “independiente”. La “atracción” se refiere a que, en términos generales, el ingreso en el resto de las ocupaciones supera al percibido en el sector agrícola (Dirven, 2002; Köbrich y Dirven, 2007).

iii) *Las explotaciones familiares tienen menos costos salariales.* Dado que en las explotaciones familiares no hay que incurrir en costos de transacción para contratar mano de obra ni pagar aportes a la seguridad social u horas extra, el costo del trabajo es menor. Asimismo, los integrantes de la familia estarían dispuestos a aumentar su trabajo por un valor marginal menor y un salario implícito inferior,⁶² que en el caso de que el valor marginal del trabajo se calculara sobre la base de los salarios de mercado. Esto no se aplica a las explotaciones agrícolas comerciales, en las que el valor marginal del trabajo es igual o mayor al de los salarios de mercado (Schejtman, 1980). Además, como se mencionó, en las explotaciones familiares se puede recurrir a la fuerza de trabajo secundaria, con un costo de oportunidad muy bajo o nulo.

No obstante, debido a la ausencia, particularidad o ineficacia de las leyes laborales en materia de trabajo agrícola en general y, sobre todo, de trabajo temporal, muchos de los costos teóricamente más altos de las explotaciones agrícolas comerciales no existen en la práctica en los países en desarrollo. Asimismo, ciertos usos muy difundidos (la contratación de personas recomendadas por los trabajadores o de sus familiares y la subcontratación, entre otros) reducen los costos de contratación y supervisión.

iv) *Hay retornos decrecientes a la tierra.* El rendimiento tiende a descender en la agricultura a gran escala, cuando un mayor uso del suelo se traduce en la explotación de tierras de menor calidad. Esto parece estar sucediendo, entre otros casos, ante la expansión del cultivo de soya, que a

⁶¹ En la vida real las cosas no son así y, en términos promedios, la productividad del trabajo en Brasil, por ejemplo, era aproximadamente un quinto del promedio en las explotaciones de menos de 10 hectáreas y 5 veces el promedio en las de entre 1.000 y 10.000 hectáreas

⁶² Véanse argumentos en contra de este supuesto, que sugieren una interpretación inadecuada de varios rasgos culturales de los campesinos, en Durston (1996).

su vez está desplazando a la ganadería y a otros cultivos (como el maní en Argentina) a tierras más marginales en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. Sin embargo, no hay razón para que el rendimiento disminuya en explotaciones agrícolas de menor escala, siempre que se empleen prácticas de explotación sostenibles. Por otro lado, la presión sobre tierras escasas, que da lugar a la sobreexplotación, es común en el caso de los pequeños agricultores y puede traer aparejada la degradación del suelo. Vivir de tierras marginales y escasas lleva a infracapitalización lo que, a su vez, impide hacer las inversiones necesarias para preservar la productividad del suelo.⁶³

v) *Los pequeños agricultores resultan más eficientes en países con exceso de oferta de mano de obra.* En general, se considera que las pequeñas explotaciones agrícolas son más eficientes en países con exceso de mano de obra porque es más probable que empleen tecnologías que hacen un uso más intensivo del trabajo que del capital y porque garantizan un grado de seguridad alimentaria en áreas rurales en las que el alto costo del transporte y de la comercialización elevan los precios de los alimentos y reducen los de su producción (Hazell, 2004).

No está claro si esta aseveración se aplica también a América Latina, con un 10% de desempleo, un 50% de empleo informal, un 20% de la PEA en el sector agrícola, mientras la agricultura por cuenta propia representa un 12% de todos los ocupados; parecería que el empleo de fuerza de trabajo secundaria conspira en contra de algunos de los argumentos sobre las ventajas de la absorción de la fuerza de trabajo primaria en las pequeñas explotaciones agrícolas en economías con exceso de oferta laboral.

b. Argumentos a favor de la existencia de economías de escala

Cabe reconocer que incluso las grandes explotaciones agrícolas y plantaciones son pequeñas empresas en comparación con las de otros sectores de la economía (Johnson y Ruttan, 1994). Esto tiene varias consecuencias, entre las cuales su capacidad de negociación en la cadena de valor. Otra consecuencia es la necesidad de reformular muchas de las conclusiones de la teoría de contratos, en vista de que ningún productor agrícola es único abastecedor a varias procesadoras, mientras que las procesadoras siempre compran a varios productores (véase un análisis más detallado del tema en Dirven, 1996).

i) *El aumento del tamaño de las explotaciones en los países desarrollados.* Uno de los principales argumentos a favor de la existencia de economías de escala en la agricultura es la ampliación del tamaño de las explotaciones en los países desarrollados, ya que si no existieran economías de escala este crecimiento no tendría sentido. Otros sostienen que la diferencia de tamaños de las explotaciones en países desarrollados y en desarrollo es atribuible a diferencias entre los respectivos contextos económicos y no a las economías de escala.

También hay datos que mostrarían que la relación inversa entre la productividad y el tamaño de las explotaciones solo se verifica en los países en desarrollo. A su vez, Kawagoe, Hayami y Ruttan (1985) muestran que la función de productividad en algunos de los países menos adelantados se mantuvo constante entre 1960 y 1980, mientras que en los países desarrollados se caracterizó por economías de escala significativas. Trueblood y Coggins (2003) llegan a la conclusión de que la productividad total de los factores en la mayoría de los países en desarrollo ha quedado rezagada

⁶³ Véanse datos sobre la sobreexplotación de la tierra por parte de pequeños agricultores en situación de pobreza en Morales y Parada (2005) y sobre la coincidencia entre explotaciones de pequeña escala y tierras marginales en Wood y otros (2004). Wiggins agrega en sus comentarios que también hay abundantes evidencias empíricas que sugieren que el uso extensivo del suelo produce más degradación que el uso intensivo (se remite a los estudios de Tiffen, Mortmore y Gichuki en Machakos, Kenya, y a los debates acerca de la cuenca del Amazonas). Afirma que es un punto controvertido por parte de la academia y también con carga política (se remite a los conceptos de Ravnborg (2003), que invitan a la reflexión; Ravnborg, Helle Munk (2003), "Poverty and environmental degradation in the Nicaraguan hillsides", World Development, vol. 11, N° 31).

con respecto a la de los países desarrollados.⁶⁴ En lo que respecta a las productividades parciales de la tierra y del trabajo, lo anterior se cumple en la región, como puede apreciarse en el gráfico 12. Como se dijo, también existe una brecha de productividad creciente entre las explotaciones de pequeña y gran escala de los países de América Latina.

ii) *La correlación entre el tamaño de las explotaciones y el nivel de desarrollo.* Eastwood, Lipton y Newell (2004) detectaron una relación positiva entre el tamaño medio de las explotaciones agrícolas y el grado de desarrollo en términos de PIB per cápita.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el tamaño de las explotaciones agrícolas tendió a aumentar en los países desarrollados, mientras que la cantidad de pequeñas explotaciones agrícolas disminuyó. En el mundo en desarrollo, el tamaño medio de las explotaciones tendió a disminuir.

iii) *La transición natural hacia explotaciones más grandes y el éxodo de los pequeños agricultores.* Muchas de las ventajas que se atribuyen a las pequeñas explotaciones agrícolas desaparecen a medida que los países se desarrollan y el trabajo se vuelve más escaso en relación con la tierra y el capital. Esto suscita una transición hacia explotaciones más grandes y el éxodo de sus trabajadores hacia empleos no agrícolas rurales o urbanos.

El efecto de “atracción” de los salarios no agrícolas se ve amplificado por el efecto de “expulsión” que supone el descenso del costo de la maquinaria, imputable a su vez al desarrollo de máquinas más grandes, versátiles, sofisticadas y más baratas, capaces de cubrir superficies extensas. Si el citado efecto de atracción de los salarios no agrícolas y la emigración agrícola resultante son lo suficientemente intensos y traen aparejada una reducción de la cantidad de explotaciones, aumentan las tierras disponibles para las explotaciones que subsisten. Los términos del intercambio entre el sector agrícola y el resto también podrían descender, en el sentido de que, para mantener el mismo nivel de vida (subjetivo) se necesita una mayor cantidad de tierra o producción.⁶⁵ Por ende, para mantener una paridad de ingresos con respecto a las ocupaciones alternativas, los agricultores de tiempo completo restantes se ven forzados a emplear más recursos relativamente baratos, en este caso, maquinaria agrícola (Kislev y Peterson, 1991).

Por lo general, esta transición no empieza hasta que los países han superado la etapa de bajos ingresos (Hazell, 2004). La pregunta que surge es: si este supuesto es correcto y con la mayor parte de los países de la región catalogados por el Banco Mundial como de ingresos medios a medios-altos⁶⁶ ¿no estará América Latina —o por lo menos varios de sus países- en la etapa de transición?

Aunque algunos países (e.o. Brasil y Uruguay) parecen mostrar una caída importante del número de pequeñas explotaciones en los últimos años y aunque hay un éxodo constante del campo a la ciudad y de las actividades agrícolas a las no-agrícolas, en especial de la juventud, es probablemente prematuro afirmar que ya se está en una etapa de crecimiento del tamaño promedio de las explotaciones para la mayoría de los países.

iv) *Los insumos “indivisibles” y las economías de escala.* Las economías de escala en la actividad agrícola obedecerían a la existencia de insumos “indivisibles”, como la maquinaria agrícola y la capacidad de administración y empresarial del propietario de la explotación, por oposición a los fertilizantes y semillas, entre otros, que son divisibles. Estos insumos “indivisibles” solo serían eficientes en explotaciones que superan un cierto tamaño (ver gráfico 13).

⁶⁴ No obstante, Ludeña y otros (2006) muestran que desde la década de 1990 la productividad total de los factores en la actividad agrícola se ha elevado más rápidamente en América Latina —encabezada por Argentina— y en otras regiones del mundo en desarrollo que en el mundo desarrollado.

⁶⁵ Este efecto está documentado entre otros en Vaillant, Marcel (2001): “El complejo productivo lácteo en Uruguay”, Apertura económica y (des)encadenamientos productivos – Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina, Libro CEPAL No 61, Santiago de Chile.

⁶⁶ El Banco Mundial clasifica a 7 de los 20 países de la región como países de ingreso mediano alto y clasifica a otros 11 como países de ingreso mediano bajo. A su vez, representan más de un quinto de los países en cada una de estas categorías. Haití y Nicaragua se encuentran entre los países de bajos ingresos. (Banco Mundial, 2005).

Otras potenciales fuentes de economías de escala observadas son las ventajas que podrían tener los propietarios de explotaciones más grandes con respecto al acceso a crédito, seguros, comercialización, distribución e instalaciones de almacenamiento, en virtud del propio tamaño de las explotaciones. Los propietarios de éstas también pueden tener una mayor influencia política y capacidad de cabildeo, que puede usarse para incrementar la productividad y el ingreso (sobre la base de leyes y precios favorables, programas públicos, inversión en infraestructura y servicios públicos, entre otros).⁶⁷

La naturaleza indivisible de la gestión es un concepto algo extraño, pero es indiscutible que un mejor administrador podrá gestionar una explotación grande de manera más eficaz que uno menos apto. En varios estudios (Bardhan, 1984, Assunção y Ghatak, 2003) se ha mostrado que los campesinos calificados tienen más probabilidades de ser agricultor que los no calificados que suelen emplearse como asalariados. El costo de oportunidad de ser asalariado es mayor para un agricultor calificado, por lo que es más probable que trabaje en su predio, si tiene. Sin duda, las pequeñas explotaciones agrícolas (de subsistencia o comerciales) son resultado no solo de la subdivisión causada por las leyes, costumbres y prácticas sucesorias sino también de una “selección natural” de años e incluso siglos. A su vez, puede ser que exista un fenómeno de aprendizaje y acumulación de la capacidad de gestión intergeneracional aumentado por la calidad de la tierra— “incorporadas” en el tamaño de la propiedad. En América Latina, las grandes explotaciones son producto de todo lo anterior, a lo que se suman compras y apropiaciones, legales o no.

En resumen, si se consideran los argumentos a favor y en contra de las economías de escala en la agricultura, más allá de las diferenciaciones por tipo de economía (economía desarrollada versus economía en desarrollo), y si se tienen en cuenta los precios relativos de los factores e insumos, la conclusión generalmente aceptada en la literatura es que toda economía de escala en la agricultura es resultado de imperfecciones de mercado. Por lo tanto, si los mercados para los factores de producción se desarrollaran adecuadamente, las economías de escala disminuirían y finalmente desaparecerían (Van Zyl, Miller and Parker, 1996).⁶⁸

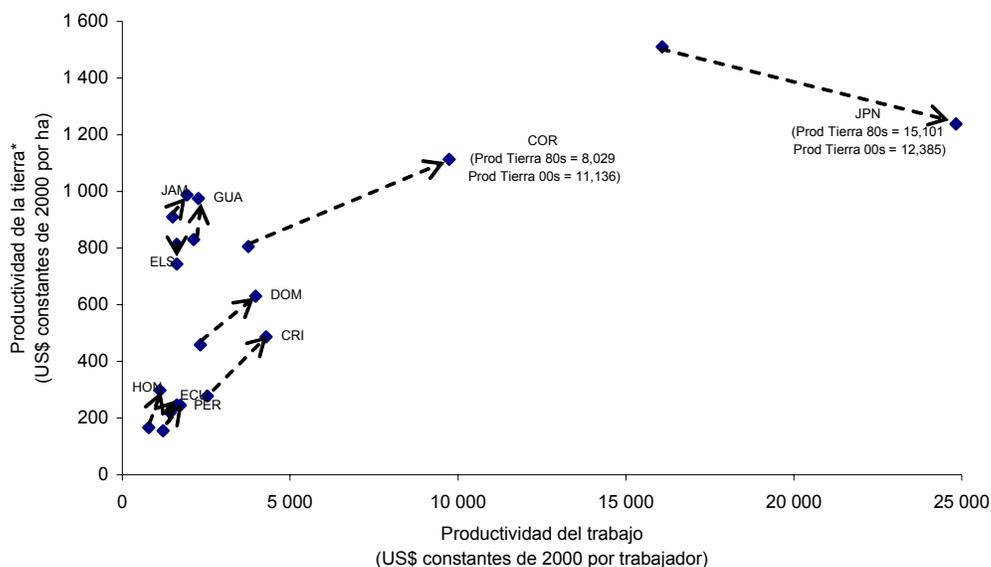
Esto se contradice con el hecho de que en los países desarrollados, en los que los mercados en general funcionan mejor, las economías de escala son más aparentes que en los países en desarrollo. En América Latina las economías de escala parecen estar también muy presentes, según indican varias mediciones parciales (productividad de la tierra y de la mano de obra, valor bruto de producción por hectárea).

⁶⁷ En la historia de América Latina se han registrado varios movimientos y políticas en favor de las pequeñas explotaciones agrícolas, desde el proceso encabezado por Zapata en México hasta el movimiento de los campesinos sin tierra en Brasil. Sin embargo, si se hace un balance, las políticas que han favorecido a las grandes explotaciones han llevado la delantera o, por lo menos, se han traducido en efectos más amplios y duraderos.

⁶⁸ Cuando existen retornos constantes de escala, las diferentes combinaciones de fallas de mercado pueden arrojar diferentes relaciones entre el tamaño de la explotación agrícola y la productividad. Este punto es importante ya que la configuración o relevancia de las fallas de mercado podrían cambiar sustancialmente a lo largo del paisaje rural por razones geográficas o históricas.

Gráfico 12
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA TIERRA EN LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA,
DÉCADA DE 1980 A DÉCADA DEL 2000

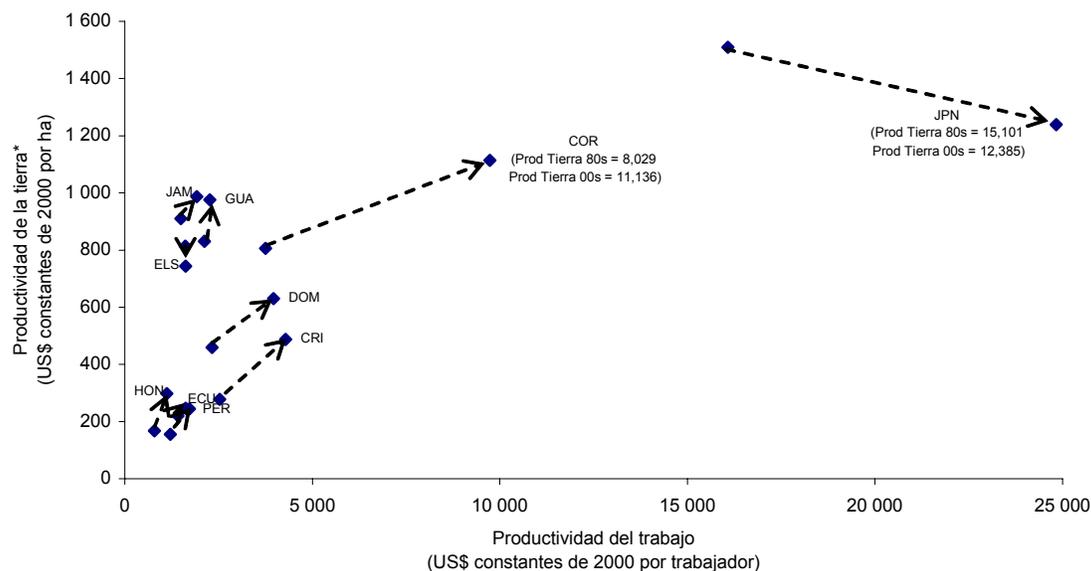
a) Países con más de 12 hectáreas por población económicamente activa en la agricultura



Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, sobre la base de datos del Valor Agregado Agrícola del Banco Mundial y de población económicamente activa de FAOSTAT.

Nota: Las escalas correspondientes a Japón y la República de Corea son diferentes.

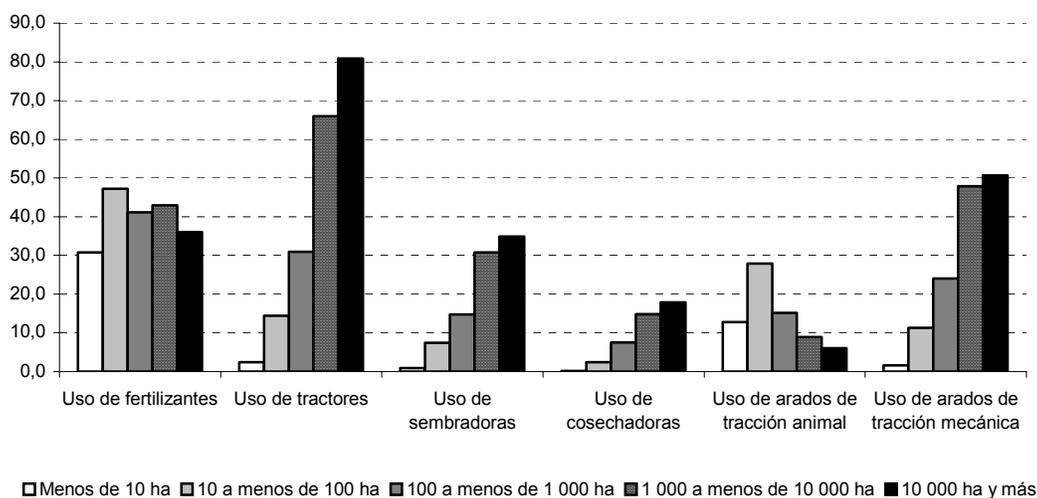
b) Países con menos de 12 hectáreas por población económicamente activa en la agricultura



Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, sobre la base de datos del Valor Agregado Agrícola del Banco Mundial y de población económicamente activa de FAOSTAT.

Nota: Las escalas correspondientes a Japón y la República de Corea son diferentes.

Gráfico 13
BRASIL, 1995-1996: USO DE LA TECNOLOGÍA SEGÚN
EL TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN
(En porcentajes del total de explotaciones)



Fuente: Mónica Rodrigues, sobre la base del Censo Nacional Agropecuario de Brasil 1995/1996.

c. Diferencias entre América Latina y las demás regiones

Una de las diferencias importantes entre los países de América Latina y los de la mayoría del mundo en desarrollo es que, como ya se mencionó, los primeros pertenecen a la categoría de países de ingresos medianos. Otra característica de la región es una muy desigual distribución del ingreso y una distribución de la tierra aún peor.

Que América Latina —sobre todo sus áreas rurales— se ubique en la categoría de bajos ingresos cuando no se toman en cuenta los tramos de renta elevada o que, aún así, se ubique en el tramo de mediano ingreso es, entre otros temas, objeto de debate en los análisis metodológicos sobre los ODM. El hecho es que el decil décimo absorbe del 35% al 40% de los ingresos rurales y urbanos. Cuando se deja de lado el decil décimo, el coeficiente de Gini mejora considerablemente (de 0,5-0,6 a aproximadamente 0,4) (CEPAL, 2006).

En qué medida las diferencias en el rendimiento de las pequeñas explotaciones agrícolas de la región con respecto a las previsiones de las teorías vigentes —desarrolladas principalmente sobre la base de los datos de Asia— se deben a la muy desigual distribución del ingreso y la tierra es una pregunta que aún queda por responder. Lo que sí resulta claro es que las diferencias socioeconómicas, productivas y culturales dificultan el diseño de políticas y la definición de prioridades. Estas diferencias también dificultan el establecimiento de asociaciones de agricultores, de vínculos con cadenas de valor y de redes, sobre todo las de tipo “puente”.⁶⁹ Asimismo, es probable que los agricultores con pocos recursos que producen en las inmediaciones de explotaciones agrícolas más grandes tengan mayores desventajas que cuando todos tienen pocos recursos, ya que quienes compran materias primas para la transformación y comercialización pueden preferir a los agricultores más grandes; en caso de producir en áreas donde todos tienen pocos recursos, tendrán pocas opciones (excepto no estar presentes en este mercado).

El nivel de ingreso de la región, junto con una mano de obra relativamente no calificada, impide que se den muchos de los resultados positivos que se esperaban del proceso de liberalización

⁶⁹ Usado en el mismo sentido que en el léxico del capital social.

del comercio, como un mayor uso de la mano de obra no calificada -un factor relativamente abundante- y, como consecuencia de ello, una convergencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados por la presión de la demanda sobre estos últimos. Aunque actualmente la tasa de matriculación en la educación primaria alcanza casi el 100%, la región permanece rezagada respecto de las habilidades básicas de lectura y aritmética. Un nivel de ingreso mediano y una educación de baja calidad restringen la creación de empleos no agrícolas, ya que la región no está preparada para un desarrollo basado en el conocimiento ni tiene bajos costos de la mano de obra. Por lo tanto, a diferencia de lo que ocurrió en los países desarrollados o lo que ocurre actualmente en algunas partes de Asia, quienes antes eran agricultores o los descendientes de agricultores no encuentran suficientes empleos productivos, lo que redundará en un aumento de la cantidad de personas que ocupan empleos informales y poco productivos, y que viven en zonas marginales de la ciudad. De hecho, en América Latina así como en los países desarrollados, la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados se ha ido ampliando.

d. Limitaciones en la capacidad de los pequeños agricultores para competir en los mercados de hoy

En muchos países de bajos ingresos, el problema no es que la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas sea intrínsecamente inviable en el mercado actual, sino que la situación que enfrentan es cada vez más difícil y, si no se le presta atención, podría conducir a la prematura desaparición de esas explotaciones (Hazell, 2004).

En efecto, varias políticas y tendencias tienen consecuencias negativas sobre la pequeña agricultura. Entre ellas, cabe mencionar la transición de *commodities* agrícolas a bienes especializados, incluso de alimentos básicos; la concentración cada vez mayor de los agentes en la transformación y comercialización de los productos agrícolas (sobre todo agroindustrias y supermercados) y el efecto de esta concentración sobre los proveedores de materias primas. Asimismo, las normas y estándares cada vez más estrictos, sobre todo privados, cuyo cumplimiento requiere de inversiones fijas y tienen costos de transacción elevados, dificultan su adopción por parte de los agentes de menor escala (Reardon y Timmer, 2005).

Debido a la evolución hacia mercados impulsados por el consumo, la liberalización y la globalización, los agricultores deben competir en mercados mucho más exigentes en términos de inocuidad y calidad (deben ofrecer productos homogéneos y garantizar entregas puntuales) y también deben poder hacer frente a las condiciones de pago. Los agricultores más pequeños están mal preparados y no tienen los medios para enfrentar estos nuevos retos.⁷⁰

Hazell (2004) también destaca que en los países de ingreso medio y alto, los mercados de alimentos básicos ofrecen más oportunidades debido a los cambios en la demanda vinculada al aumento del consumo de pienso para ganado o a los mercados de exportación que al aumento del consumo interno de los alimentos básicos. En consecuencia, los pequeños agricultores necesitan diversificarse hacia productos de mayor valor como el ganado, las frutas y las hortalizas, los aceites, el pescado y los productos para mercados de nicho. Los datos de América Latina muestran que esto ocurre en pequeña escala en las áreas que están bien conectadas a los mercados, con la ayuda de agentes externos, sean estos públicos o privados.

Entre las ventajas, como ya se mencionó, la teoría prevé que los miembros de las explotaciones familiares suministrarán mano de obra con un costo menor que el salario de mercado que rige para la agricultura comercial. Por lo tanto, la compra a pequeños agricultores ofrece

⁷⁰ Banco Mundial reconoce los impactos negativos que podrían tener los acuerdos de libre comercio celebrados recientemente en los agricultores pequeños y con escasos recursos (ver Lederman, Maloney y Servén, 2004 y Banco Mundial, 2006) y varios otros estudios también. Parada y Morales (2006) señalan que en el caso del acuerdo de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos, los agricultores andinos de pequeña escala y con escasos recursos podrían ser los más afectados, sobre todo las mujeres tenedoras de tierra, debido a sus características específicas.

ventajas, sobre todo para productos intensivos en mano de obra y cuidados, como el cultivo de hortalizas, frutas, flores y café y la cría de animales pequeños. Lamentablemente, estas ventajas teóricas a menudo se ven contrarrestadas por elevados costos de transacción y falta de activos. Sin embargo, como se ha demostrado en varios estudios, puede ayudar a superar las imperfecciones de mercado y la falta de activos de los pequeños agricultores, una situación que beneficie a todas las partes (*win-win situation*) (véase Schejtman, 1998).

Según algunos estudios recientes, aún en el caso de las frutas y las hortalizas, los puntos de venta de los pequeños agricultores parecen disminuir a la vez que aumenta la cantidad de supermercados, lo que se refleja también en cambios observables en otros canales de venta. Los grandes compradores (supermercados, agroindustrias, exportadores) por lo general prefieren comprar de agricultores medianos o grandes por razones de productividad, calidad y fiabilidad, pero también, en gran medida, por los costos de transacción que resultan del tamaño, la ubicación, la débil infraestructura y las diferencias culturales de los pequeños agricultores. Se ha observado que esto también ocurre en el caso de los intermediarios que venden en los mercados mayoristas (Dirven y Faiguenbaum, 2004). Debido al rápido incremento de la participación de los supermercados en el mercado, la porción de mercado en la que pueden vender los pequeños agricultores está disminuyendo, según parece, con bastante rapidez. Esta disminución se da más rápidamente que la puesta en marcha de medidas compensatorias para los pequeños agricultores de América Latina, como el desarrollo de mercados de nicho y el fortalecimiento de aglomeraciones (*clusters*), asociaciones, redes, incentivos a la agricultura por contrato y actividades para que la productividad, la calidad, las buenas prácticas y la trazabilidad satisfagan requisitos cada vez más exigentes (CEPAL, 2005).

Un aspecto relacionado con este tema es cómo los sistemas de tenencia de la tierra afectan la eficiencia de la agricultura de pequeña escala, no solo en términos de tenencia legal, sino también en términos de ubicación geográfica, calidad de la tierra, topografía, proximidad con otras explotaciones agrícolas de pequeña o gran escala y la infraestructura circundante (camino, sistemas de irrigación, mercados) y servicios públicos y privados. Consideraciones de eficiencia e influencias de presiones políticas parecen haber dirigido la investigación y desarrollo y la provisión de infraestructura hacia las grandes explotaciones agrícolas.⁷¹

⁷¹ Mucho podría hacerse para mejorar la productividad de un gran número de explotaciones agrícolas sin necesidad de más investigación y desarrollo, ya que actualmente producen por debajo de sus posibilidades técnicas (véanse Wood, Liangzhi y Zhang, 2004; Cap y González, 2004).

V. Las propuestas de política

A. Lo sabido

En el año 2005, los pobres con residencia rural, según las definiciones censales de cada país, sumaban 71,1 millones de personas de las cuales 39,3 millones eran indigentes, representando respectivamente el 34,0% del total de pobres de la región y el 48,5% del total de indigentes. Se trata de una disminución bastante importante en comparación con las cifras de 1990, tanto en términos porcentuales como en números absolutos. En tanto, el VA total de la actividad económica creció en 52,1% en el mismo período, el valor agregado agrícola 50,9% y la productividad de la mano de obra agrícola en alrededor de 60% que, de hecho, aumentó mucho más que la productividad laboral en el conjunto de las actividades no agrícolas.

Como se pudo apreciar en el cuadro 4, para el conjunto de América Latina, el avance hacia la reducción de la indigencia en las zonas rurales fue de solo dos tercios de lo que debería haber sido para estar en la senda correcta para alcanzar la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A su vez, las necesidades básicas insatisfechas aumentan según una gradiente que va de mayor a menor densidad de población (habitantes por km² a nivel submunicipal) y de menor a mayor ocupación agrícola (ver Candía, 2008). Es decir que las personas que viven en lugares con menor densidad de población y con gran concentración de ocupados en la agricultura tienden a ser las que están en peor situación.

Casi todos los análisis muestran una fuerte correlación entre crecimiento (sostenido) y reducción de la pobreza, con matices respecto a la distribución de los ingresos y el efecto de ésta sobre las posibilidades de crecimiento (menores a medida que la distribución está peor) y de disminución de la pobreza (también menor con peor distribución de ingresos). La vía de causa-efecto está, a su vez, fuertemente relacionada con el empleo productivo. Una vía clara entonces para la reducción de la pobreza en general es la formulación de políticas que apunten hacia un crecimiento sostenido de las economías de la región, con preferencia hacia las actividades creadoras de empleo de mejor calidad y con medidas adicionales orientadas a mejorar la distribución del ingreso.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, varios estudios recientes apuntan a que la agricultura puede jugar un papel privilegiado en la disminución de la pobreza, tanto por sus encadenamientos productivos y a través del consumo, como porque su crecimiento suele tener efectos sobre el resto de la economía, mientras lo contrario no suele ocurrir. Más allá de estas afirmaciones, la literatura sobre crecimiento no suele ser de mucha guía para los hacedores de política sobre cómo proceder para fomentar este papel de la agricultura, excepto que debieran darle una importancia mayor que su peso en la economía.

Tal vez, como lo aseveran de Janvry y Sadoulet (2000), se sabe mucho mejor qué y cómo hacer hoy que antes, en especial en cuanto a la diversidad de situaciones en las zonas rurales, la diversidad de activos que tienen los hogares y las personas que los componen y las estrategias que siguen los hogares y sus integrantes individuales para salir de la pobreza, es decir esencialmente, la vía agrícola, el empleo rural no agrícola, la migración, la dependencia de transferencias públicas y/o privadas; o alguna combinación de lo anterior.

Se sabe más también sobre los caminos de salida de la pobreza a través del crecimiento de la agricultura. Besciani y Valdés (2007) señalan tres caminos: a) a través del empleo asalariado en la agricultura y actividades conexas (esencialmente la agroindustria) y su efecto sobre el salario de los trabajadores no-calificados (si los mercados laborales están suficientemente interconectados); b) a través del ingreso de la pequeña agricultura e, indirectamente, a través de los multiplicadores, tanto por el lado del consumo (local) de los hogares agrícolas, como por el lado de la demanda de insumos para la agricultura y la creación de encadenamientos hacia delante; c) a través de la disminución de los precios de los alimentos. Como la actividad agrícola –y también varios de sus sectores eslabonados, como la agroindustria, el transporte, el comercio- es intensiva en empleo y especialmente en empleo poco calificado, la creación de empleo en la agricultura puede jugar un papel de salario de reserva para el trabajador poco calificado urbano o rural. Por lo tanto, el crecimiento agrícola basado en actividades altamente demandantes de mano de obra, como la cafeicultura o fruticultura por ejemplo, y con encadenamientos robustos con la agroindustria, puede tener un efecto de presión al alza sobre los salarios en otros sectores.

También se sabe que el crecimiento del ingreso de los agricultores por cuenta propia es un factor poderoso de reducción de la pobreza y que el acento a darle a la agricultura de pequeña escala versus otras actividades, tiene que ver con su peso relativo en la economía, tanto en cuanto a la producción como en cuanto al empleo (Banco Mundial, 2007). En América Latina, como un todo, representan aproximadamente un 12% del total de los ocupados, y se estima que son responsables por 30% o más de la producción agropecuaria de la región y 50% o más de algunos alimentos básicos, como el maíz y las legumbres; también emplean a más del 50% de la población activa en la agricultura y, en algunos países, más del 80%.

A pesar de la atención renovada hacia el sector agrícola y las áreas rurales que se observa en la presente década, los esfuerzos en la mayoría de los países son altamente insuficientes. Insuficientes con respecto al peso de la población rural y agrícola, con respecto al peso de la agricultura en la economía, con respecto a su importancia en cuanto a encadenamientos, y con respecto a los retos de una agricultura y economía rural sobre las cuales pesan crecientemente

mayores exigencias. Exigencias en cuanto a competitividad global, con cambios acelerados en los gustos de los consumidores, y en cuanto a normas y estándares por parte de los gobiernos, pero sobre todo por parte de la industria y de la gran distribución. Todo ello tiene que ser enfrentado por una numerosa población tomadora de decisiones, la mayoría de los cuales son trabajadores por cuenta propia, de bastante edad y con bajos niveles de educación formal.

Además, los programas de apoyo por lo general no convergen hacia la dotación de un paquete mínimo y complementario de activos básicos, tanto públicos como privados, que permitan que los hogares se aprovechen plenamente de las nuevas oportunidades y sepan reaccionar adecuadamente frente a los nuevos retos. Esta falta de convergencia no se debe solo a la falta de conocimientos sobre sus necesidades y modos de reaccionar frente a diversos incentivos, a la falta de recursos, a problemas de coordinación interdisciplinaria e interinstitucional, sino también, a que los esfuerzos de focalización por lo general están en directa contraposición con los intereses de los políticos locales, y a menudo también de los a nivel nacional, que requieren una plataforma de electores -la más amplia posible- para ser reelegidos. Los esfuerzos necesarios también están en contraposición con los tiempos políticos (dos a cinco años) y presupuestarios (a menudo anuales) y la duración de la mayoría de los proyectos (dos a tres años con suerte), y porque no tienen la visibilidad requerida. Los *trade-offs* entre el impacto y la "*real Politik*" son crueles. Para el desarrollo y el combate de la pobreza, los esfuerzos deberían inclinarse hacia el impacto.

En la región, se puede observar una evolución desde Gobiernos con ideas sobre lo que debía hacerse pero con poco espacio político para llevarlas a cabo en los años noventa, hacia la puesta en marcha de una mayor gama de instrumentos, orientados entre otros hacia: la mitigación de riesgos (seguros agropecuarios, bolsas de productos agropecuarios e instrumentos financieros; e.o. en Centroamérica, Colombia y los países del Mercosur),⁷² el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina (programas de asentamientos, de reforma agraria, de créditos, de capacitación, de proveedores, de fortalecimiento de sus organizaciones, como en Brasil); el desarrollo territorial con énfasis en las zonas menos favorecidas (e.o. México y Chile); la inversión en el capital humano joven de las zonas rurales (salud y educación; muy especialmente en México y Brasil); una mayor atención a los grupos tradicionalmente menos favorecidos (etnias, mujeres, ancianos, jóvenes, lisiados; en la mayoría de los países); etc.

También se puede observar un mayor énfasis en políticas de desarrollo rural, local y/o territorial participativo en varios países. México ha tomado la delantera en la región con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), asignando varios papeles a la agricultura, entre los cuales: mejorar el bienestar en las áreas rurales; reducir las disparidades regionales; fomentar la producción agrícola con el fin de mejorar la seguridad alimentaria; preservar la base de recursos naturales y de biodiversidad por medio de su uso sustentable y de buenas prácticas agrícolas; reconocer las dimensiones económicas, medioambientales, sociales y culturales de la agricultura. Además, la Ley otorga mayores facultades ejecutivas a la Secretaría de Agricultura para la coordinación de políticas y programas relacionados con el desarrollo rural y también un mayor papel a las organizaciones de productores y a los Gobiernos Regionales en el diseño de las políticas.

Durante la última década, casi todos los Gobiernos han hecho esfuerzos de diálogo público-privado para el fortalecimiento de cadenas productivas (muchas de las cuales derivan sus materias primas del sector agropecuario) y de las aglomeraciones productivas locales (muchas de las cuales se gestan a nivel municipal).⁷³

⁷² Por ejemplo, el Proyecto de apoyo al desarrollo del mercado de seguros agropecuarios en Centroamérica, financiado por el BID-FOMIN, el BCIE y el Banco Mundial (ver www.coreca.org); el grupo de trabajo para analizar las experiencias a nivel mundial y recomendar las opciones más idóneas para los países del MERCOSUR ampliado en el seno de su Red de Políticas Agrícolas (REDPA).

⁷³ Un 75-80% de los Municipios de la región son catalogados como rurales (Sierra, 1998).

Carapeguá, en Paraguay, es el primer municipio en el mundo que adoptó una ordenanza municipal por consenso que pone los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el centro de sus metas de progreso. En ellas se establece que: a) los ODM son el eje principal de la estrategia de gobierno municipal (ejecutivo y legislativo); b) el presupuesto del municipio debe reflejar adecuadamente los ODM tal cual lo priorizan sus habitantes en forma participativa, con una asignación de por lo menos el 15% del presupuesto municipal a proyectos relacionados con los ODM; y c) se institucionalizará la participación permanente de la sociedad civil en el monitoreo y asesoramiento de este proceso a través de la instauración de un Consejo de Desarrollo Comunitario compuesto por representantes del gobierno municipal y de la sociedad civil organizada.⁷⁴

B. Propuestas para los gastos públicos

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO ha creado una base de datos sobre el gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales (véase www.rlc.fao.org). En el período de 15 años que va de 1985 a 2001, la mayoría de los países han disminuido este gasto tanto en términos absolutos como en términos de proporción por habitante rural y respecto al valor agregado agrícola. Esta misma tendencia se ha podido observar en los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, aunque en los últimos años ha habido un interés renovado en la agricultura y el desarrollo rural que se ha traducido en varios documentos (p.ej. Banco Mundial, 2005 y 2007) y también en un aumento de la cartera.

López (2006), observa que en la región una parte sustancial del gasto público en agricultura y áreas rurales se ha destinado al subsidio de bienes privados, con retornos bajos y hasta negativos. En cambio, las inversiones en bienes públicos para la agricultura (investigación y desarrollo, infraestructura, educación, protección del medio ambiente) tienen elevadas tasas de retorno.

En primer lugar entonces, habría que aumentar los gastos públicos para que estén en consonancia con el peso del valor agregado agrícola en el PIB total del país y de la población rural en la población total; reorientar los gastos públicos hacia bienes públicos y no privados (como p.ej. los subsidios a la producción en sus diversas formas), con excepción de intervenciones puntuales para: absorber costos de transacción; temporalmente absorber ineficiencias resultantes de fallas de Gobierno y de mercado hasta que se resuelven; y mitigar riesgos (climáticos, de brotes de pestes, de fluctuaciones de precio).⁷⁵ También habría que orientar los gastos públicos para incentivar las inversiones privadas en pos del desarrollo productivo y social agrícola y rural, lo cual suele redundar en inversiones en infraestructura, servicios y capacitación (así como la reducción o simplificación de trámites burocráticos y reducción de cobros y aranceles de variada índole).

Es importante reservar un cierto porcentaje de gastos e inversiones públicas para dotar las poblaciones de localidades específicas con un paquete complementario balanceado básico de activos públicos y privados. Una manera de proceder podría ser partir por la identificación de ciudades intermedias cuya economía depende fuertemente de las relaciones económicas y de servicios sociales que tienen con su *hinterland* rural y jerarquizarlas según la fortaleza actual y potencial previsible de los encadenamientos productivos locales dinámicos. Luego, ir dotando con el paquete básico, primero a las localidades rurales cercanas a las ciudades intermedias así seleccionadas, e ir expandiendo paulatinamente el rayo geográfico (tomando en cuenta la eficacia) en torno a ellas.

Es importante acompañar estas medidas con una atención especial (investigación, capacitación, extensión, etc.) a las poblaciones de éstas localidades por un período relativamente

⁷⁴ Molinas, J. y Martínez, B. (2004): "Capital Social, Metas del Milenio y Desarrollo Local: El Caso de la Iniciativa de Carapeguá en Desarrollo", Asunción, Instituto Desarrollo, citado en Elías (2007).

⁷⁵ Aunque, tal como lo indica Stiglitz (1987), no son los precios sino los ingresos que se deberían tratar de estabilizar.

largo. Con el remanente de los fondos públicos, habría que seguir apoyando los distintos programas actuales y alternativas novedosas que irán surgiendo, entre las cuales habría que priorizar aquellas dirigidas a mejorar la situación de los grupos tradicionalmente postergados y remover los obstáculos que enfrentan para desarrollar sus vidas en consonancia con el resto de la sociedad y sus propios valores.

En segundo lugar, las políticas, los programas y los proyectos dirigidos a reducir las brechas de equidad requieren que exista una voluntad política explícita, efectiva y de largo plazo en esta dirección. Modificar la situación de vida y de trabajo de la población agrícola y rural implica no solo realizar programas y proyectos que los tengan como grupo objetivo sino también aplicar un enfoque de disminución de inequidades en todas aquellas acciones que se dirijan al desarrollo en general del sector agrícola o de las áreas rurales. Es decir, evaluar ex-ante su impacto diferencial sobre los distintos grupos de población, tener en cuenta las necesidades e intereses de los distintos grupos (campesinos, indígenas, asalariados agrícolas y no agrícolas, trabajadores familiares no remunerados, jóvenes, etc., con explícita mirada también hacia las diferencias entre género) y monitorear los cambios que están produciendo. Por otra parte, es crucial no seguir considerando a estos grupos como meros beneficiarios de las acciones de desarrollo sino como actores y agentes activos del mismo, articulando además los programas y proyectos dirigidos a mejorar sus condiciones de vida a las estrategias nacionales de desarrollo.

Sin embargo, existe una tendencia marcada de establecer relaciones entre pares — organizaciones profesionales con otras organizaciones de profesionales; organizaciones comunitarias con otras organizaciones comunitarias— y esto introduce un factor de exclusión de la población más pobre y rural (Andersen, 2003). En efecto, una observación reiterada respecto a los programas de combate a la pobreza, de crédito, de capacitación, de asistencia técnica y otros, es su aparente falta de eficacia para llegar a las poblaciones más necesitadas. Una serie de razones se han aducido para ello, desde la falta de focalización hasta corrupción. Es sólo recientemente que los costos de transacción para ambas partes —el Gobierno, la entidad privada, la ONG, por un lado, y los participantes, no-participantes o excluidos, por el otro— están siendo identificados como parte de las razones. De hecho, lo más probable, es que el universo para el cual los costos de transacción comerciales son muy altos no sea muy distinto del por el cual los costos de transacción “de acceso a programas” sean muy altos, con lo cual tendríamos un grupo doblemente poco integrado: al mercado y a los programas de desarrollo.

Ante esta situación se requiere de “puentes” y las acciones y programas deben tener, explícitamente, directivas que los hacen tender a ello. En este sentido, el municipio rural tiene un importante papel que cumplir para la generación de mecanismos de conectividad entre organizaciones y con el mundo fuera de su territorio.

C. Propuestas para erradicar el hambre y la desnutrición

Desde hace varias décadas los países de América Latina y el Caribe han establecido políticas de combate al hambre, la desnutrición y la pobreza, tales como la fijación de precios de garantía, subsidios a la producción, transferencias monetarias, entrega de alimentos en especie, y los actuales esquemas de transferencias monetarias condicionadas (FAO/PMA/CEPAL 2007).

La región vive hoy una inflexión histórica propicia para erradicar el hambre y la desnutrición crónica infantil por el crecimiento y la estabilidad económica, y por la fuerza creciente que adquiere el derecho a la alimentación, los compromisos políticos internacionales y el avance de la democracia. Todo ello hace que el hambre se considere, cada vez más, como una anomalía social.

El derecho a la alimentación no es nuevo. Se reconoce explícitamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)⁷⁶ y es también parte de la Declaración de los Derechos del Niño.

Varios países de la región establecen que la seguridad alimentaria es la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.⁷⁷ En los demás, se requieren leyes que garanticen el derecho a la alimentación para todos, adecuando los sistemas jurídicos a la nueva jerarquía de esos derechos. Deben ser “políticas de Estado”, o sea, el resultado de un amplio acuerdo entre Gobierno, Poder Legislativo, sociedad civil y sector privado. Esos programas nacionales deberían ser implementados con un marco institucional, recursos económicos y humanos adecuados. Una dificultad en su cumplimiento es su desconocimiento por parte de la población en general y la limitación de recursos.

La experiencia acumulada demuestra que la lucha contra el hambre y la desnutrición crónica requiere esfuerzos y compromisos sostenidos, con una priorización inmediata hacia las intervenciones dirigidas a niños y niñas menores de tres años, así como a las mujeres embarazadas y lactantes, quienes experimentan períodos cruciales de vulnerabilidad nutricional dentro de su ciclo de vida.

Los programas nacionales de asistencia alimentaria enmarcados en la vía de emergencia obedecen a dos objetivos principales: a) incrementar el acceso de los individuos a los alimentos (subsídios, estabilización de precios de alimentos, cupones de alimentos, suplementación alimentaria y esquemas de trabajo por alimentos); y b) mejorar el uso de alimentos o aumentar su impacto nutricional (fortificación de micronutrientes, acceso a agua potable, información y educación en nutrición, y sistemas de alerta temprana). Un aspecto importante de esta vía se materializa también en forma de transferencias directas de dinero o de alimentos por parte del Estado a los ciudadanos en pobreza extrema, tanto en programas dirigidos a las escuelas, como a hogares y hospitales, para asegurar el acceso de toda la población a la Canasta Básica Alimentaria mínima. Estos programas de redistribución directa de renta y alimentos pueden hacerse sin condiciones o a cambio de la participación de los beneficiarios en servicios de educación y atención primaria en salud, trabajo comunitario, capacitación, programas de alfabetización, registro de cédulas, etc. Varios países de la región han adoptado este enfoque, con programas que hasta ahora han recibido evaluaciones positivas.

La vía estructural persigue la creación de una institucionalidad que asegure la sostenibilidad de largo plazo en la lucha contra el hambre. Tal sostenibilidad tendrá que materializarse en forma de aumento de la productividad y de los ingresos de las familias más vulnerables, haciendo frente a aquellas fallas estructurales en el sistema socio-económico que contribuyen a perpetuar, e incluso aumentar, las brechas sociales y económicas. En este caso, se busca crear oportunidades para que las personas que padecen hambre y cuyos hijos sufren desnutrición crónica mejoren sus medios de subsistencia.

Una de las carencias detectadas en el análisis de los programas de seguridad alimentaria, y de las redes de protección social de la región, es la falta de protección a los grupos de población en riesgo a *shocks* adversos (climatológicos o económicos). En este grupo cobran importancia los programas de seguro de desempleo, seguro agrícola y de desarrollo productivo, que permitan sobrellevar una situación de inseguridad alimentaria potencial.

⁷⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se firmó el 3 de Enero de 1976.

⁷⁷ Las Leyes de seguridad alimentaria de Guatemala (Decreto 32-05), Ecuador (Decreto marzo 2006) y Brasil (Ley 11346, septiembre 2006) así lo establecen, mientras que la Ley de Argentina (Resolución Ministerial 29 de diciembre 2003) incorpora también una referencia al derecho a la alimentación.

Finalmente, es necesario subrayar la falta de una adecuada institucionalidad para la seguridad alimentaria en la región. Los programas generalmente están distribuidos entre los Ministerios de Agricultura, Educación, Salud y Bienestar Social, con los Despachos de las Primeras Damas trabajando activamente en muchos países, y no suele haber instancias de coordinación interministerial. La seguridad alimentaria es un tema multisectorial, lo que exige una rectoría fuerte que planifique, coordine y monitoree los resultados de los programas. En años recientes, en varios países, se han dado pasos en ese sentido, con instituciones de coordinación y contraloría social.

D. Propuestas para la agricultura de pequeña escala

Las tendencias históricas indican que los agricultores de pequeña escala continuarán dominando el paisaje agrícola en el mundo en desarrollo, independientemente de su eficiencia o capacidad para mejorar sus condiciones de ingreso, empleo, y producción y autoconsumo de alimentos. No obstante, a menos que los encargados de formular las políticas adopten una nueva agenda para la agricultura de pequeña escala, existe el riesgo de que su espacio económico se vuelva cada vez más exiguo.

No está claro cómo una eventual disminución rápida en la cantidad de pequeños agricultores podría ser absorbida por el resto de la economía. En América Latina, los ocupados en la agricultura por cuenta propia representan un 12% del total de ocupados, una cifra no menor y, a nivel nacional, la infraestructura, el mercado laboral y los servicios de apoyo podrían bien verse desbordados. Otra posibilidad es que quienes están relativamente mejor preparados mediante la educación y un capital financiero y migratorio básico, incrementen las filas de inmigrantes (ilegales en su mayoría) en otros países.

Respecto a las propuestas, existen varias dudas, como: ¿Qué bienes fundamentales se necesitan para que la agricultura de pequeña escala prospere o por lo menos no sufra retrocesos? ¿Deberían dirigirse más inversiones públicas a los problemas específicos de las pequeñas explotaciones agrícolas o deberían ser más bien neutrales con respecto a las oportunidades de crecimiento en el sector agrícola o en las áreas rurales? ¿Los bienes públicos deberían orientarse a oportunidades de crecimiento o de inversión presentes o en capital humano para las próximas generaciones, como en el caso de los programas Bolsa Escola en Brasil y Oportunidades en México?

Algunas de estas interrogantes han sido abordadas recientemente (Banco Mundial, 2007, Hazell, 2004, Morley, 2003, de Janvry y Sadoulet, 2002). Acá solo se quiere enfatizar que, en la práctica, cualquiera de los caminos elegidos se enfrentará con dificultades inesperadas, requerirá de más fondos que los disponibles y no dará una respuesta cabal a los problemas enfrentados por los pobres y, por ende, tampoco ofrecerán una solución en la magnitud necesaria para hacer un real cambio, por lo menos no en el corto a mediano plazo.

Otra pregunta es ¿Qué es lo que impulsa al pequeño agricultor a seguir siendo un agricultor de tiempo completo o de tiempo parcial?⁷⁸ y ¿En qué los agricultores de tiempo parcial se diferencian de los demás en términos de respuesta a incentivos, en particular en cuanto a la adopción de tecnología, diversificación de la producción y estrategias de comercialización?

Una cantidad desproporcionada de pobres del área rural de América Latina sigue limitada a las actividades agrícolas de baja productividad (Wood y otros, 2004) y a menudo existe un círculo vicioso entre un retorno cada vez menor como resultado de la degradación de la tierra y el uso con

⁷⁸ Se recuerda aquí que, sobre la base de microdatos censales agrícolas de ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay), aproximadamente el 50% al 60% de los trabajadores agrícolas por cuenta propia también tienen ingresos de ocupaciones fuera de la explotación agrícola y, por lo tanto, podrían considerarse agricultores de tiempo parcial.

mayor intensidad de ésta, lo que a su vez conduce a una mayor degradación (Morales y Parada, 2005). Por otra parte, los pequeños agricultores a menudo subutilizan o utilizan mal la tierra, como en el caso de la modalidad de explotación de corta y quema. El mejoramiento de esta situación pasa por aumentar la capacidad de los pequeños agricultores de proteger los recursos naturales de los cuales dependen y, al mismo tiempo, aumentar sus ingresos. En vista de que los recursos naturales son importantes bienes públicos o semipúblicos, el desarrollo de tecnologías que reduzcan los costos de producción unitaria de manera sustentable en áreas menos favorecidas (la mayoría sin irrigación), pasa a ser un desafío fundamental para la comunidad de investigadores.

En efecto, en América Latina, al igual que en el resto del mundo, la investigación agrícola no ha privilegiado el desarrollo de tecnologías aplicables a entornos de producción menos favorecidos. Los institutos nacionales e internacionales de investigación agrícola deberían preocuparse de este desequilibrio y orientar su investigación al desarrollo de cultivos de secano, en especial, los así llamados cultivos menores (como frijoles, lentejas, yuca, avena, etc.). Un objetivo complementario de la investigación es mejorar el uso de los recursos hídricos en los cultivos y la adaptación de éstos al stress hídrico y de temperaturas extremas, en previsión a los cambios climáticos esperados en la región.

Asimismo, pueden derivarse importantes beneficios del fortalecimiento de las capacidades regionales y nacionales de extensión agrícola para promover tecnologías y conocimientos antiguos y nuevos para todos los agricultores de la región. Sin embargo, además de la capacidad de investigación y extensión, la adopción de nuevas variedades de cultivos y tecnologías requiere un sector que funcione adecuadamente para la producción y venta de los nuevos insumos y una mano de obra capaz de apropiarse de los nuevos conocimientos y tecnologías de manera eficaz (Wood y otros, 2004; véase también Lipton, 2005), con lo cual, el tema del paquete mínimo complementario de activos privados y públicos ya mencionado bajo el punto B también es de extrema relevancia acá.

Otro tema importante es la creación o fortalecimiento de las instituciones intermediarias (organizaciones de productores y acuerdos de agricultura por contrato) para permitir a los pequeños agricultores conservar sus ventajas comparativas en cuanto a costos (si las hubiera) mientras suministran la escala necesaria para que vendan sus productos de manera eficaz.⁷⁹ Muchos programas actuales orientados a los pequeños agricultores hacen hincapié en la necesidad de asociarse, pero persisten problemas relativos al capital humano y social así como la absorción de los costos de transacción. Diversas evaluaciones muestran que los beneficios que se aducen no necesariamente despiertan el entusiasmo de la mayoría de los agricultores,⁸⁰ que el buen liderazgo a menudo es escaso y que la rotación de este liderazgo es aún más difícil de hallar (Dirven, 2003).

A pesar de las conclusiones a las que llega López (2006), si un gobierno está decidido a mejorar el futuro de la agricultura de pequeña escala y detener la migración –especialmente de los jóvenes- de las áreas rurales a las urbanas, deberá considerar subsidiar algunos de los costos de transacción, además de varias medidas para “equilibrar la cancha” (educación, infraestructura e investigación y desarrollo, etc.). Parte de estos subsidios pueden canalizarse, ya sea por medio de los agricultores o sus organizaciones para reducir los costos de su participación, o por medio de los agentes que actúan en las etapas de transformación y comercialización en la cadena de valor, a los

⁷⁹ Los costos, sobre todo los de transacción, dependen del tipo de producto y del canal comercial tradicional (el que comúnmente emplea la mayoría de agricultores). Cuando se comparan los costos y beneficios de comerciar por medio de un u otro canal (en la puerta de la finca, en el mercado, o mediante cooperativas), generalmente se concluye que los principales beneficios relacionados con un canal comercial no tradicional son la reducción de la incertidumbre respecto de los precios y el volumen de ventas) (I. Verhaegen y G. Van Huylenbroeck, “Costs and benefits for farmers participating in innovative marketing channels for quality food products”, *Journal of Rural Studies*, N° 17, 2001, citados en Kjöllnerström, 2004).

⁸⁰ En el caso de las cooperativas de ventas, los costos totales tienden a disminuir porque la inversión necesaria para la colocación del producto en el mercado es asumido por la organización y esto habitualmente compensa los costos de pertenencia a una cooperativa. Naturalmente, cuanto más bajo sea el beneficio neto estimado, más baja será la disposición para participar en canales comerciales alternativos.

efectos de incentivarlos para que incluyan un gran número de pequeños agricultores como proveedores habituales y compensarlos por los costos adicionales en los cuales incurren al hacerlo (de transacción y administración y otros) (Schejtman, 1998). Especial mención en este ámbito se merecen las iniciativas del Gobierno de Brasil, con los programas de compras del sector público a agricultores familiares (entre otros para suministrar el programa de alimentación escolar) y el otorgamiento de un “Sello de Responsabilidad Social” a las empresas que compran parte de sus insumos agropecuarios para elaboración de biodiesel a agricultores familiares, con lo cual reciben una rebaja de impuestos.

Al mismo tiempo, es necesario iniciar un debate profundo acerca de la responsabilidad social de las empresas, que vaya más allá de los avances que ya se han logrado. En efecto, la distribución de los beneficios a lo largo de la cadena de valor debe observarse con cuidado, sobre todo la aparente continua presión sobre los precios a los agricultores, ya que los precios a los consumidores no necesariamente han evolucionado en la misma dirección. Esto es necesario porque el mundo en general, y América Latina en particular, se enfrentan al problema de la gobernabilidad, fuertemente vinculado a la distribución desigual de los ingresos y a los diferentes puntos de vista acerca de la dirección que debe tomar el “desarrollo”.⁸¹

Por último, existen muchas expectativas respecto del desarrollo de una economía rural no agrícola para absorber los ocupados en pequeñas explotaciones agrícolas poco sustentables. No obstante, es necesario hacer una distinción entre esta absorción en un contexto de disminución o crisis de las actividades poscosecha, de servicios agrícolas y de otras actividades eslabonadas directamente o no, al sector agrícola u otros (comercio, transporte, minería, turismo, etc.) o, por lo contrario, en un contexto de auge económico y expansión de empleos. También es necesario distinguir estos procesos en diferentes patrones de urbanización, según si las actividades poscosecha y otras se concentren en áreas rurales, periurbanas o francamente urbanas. En síntesis, la pregunta fundamental es qué tipo de transformación agrícola es coherente con el éxodo de pequeños agricultores y, al mismo tiempo, con indicadores mejorados de viabilidad de áreas rurales (o, eventualmente, urbanas), como el empleo y el ingreso.

⁸¹ En la sesión de clausura de la conferencia “Territorios en movimiento: movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural”, organizada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID, Canadá), claramente se ilustran estos puntos de vista divergentes (abril de 2006, Santiago, Chile).

E. Propuestas para dinamizar el empleo rural no agrícola y mejorar las condiciones del empleo agrícola

Desde la perspectiva de las políticas de desarrollo rural, y muy especialmente de aquellas que están orientadas a la creación de empleo, se debe tener presente: la importancia fundamental de la agricultura como generador directo e indirecto de empleo rural; las barreras al ingreso y al egreso que tienen los distintos sectores del empleo rural (edad, educación, sexo y capital, y también localización geográfica en combinación con acceso a infraestructura); y el diferencial de ingreso entre sectores (Köbrich y Dirven, 2007).

Indudablemente, invertir en educación y facilitar el acceso a créditos y activos productivos, entre otros a través de la inversión en infraestructura pública, son condiciones necesarias para mejorar las condiciones y los retornos del empleo rural, fortaleciendo tanto a la agricultura como al empleo rural agrícola (ERNA), al remover parcialmente tanto las barreras a la entrada como a la salida. No obstante, las brechas entre sectores, por ejemplo en educación, harán muy difícil que las nuevas actividades incorporen a los sectores más desaventajados.

Al fomentar el ERNA en servicios, es necesario tomar en cuenta que la demanda por servicios suele provenir esencialmente de los propios habitantes rurales, por lo cual es sólo con cierto dinamismo propio o inducido de las economías rurales locales que se puede esperar el crecimiento de la demanda necesaria para equilibrar la oferta de nuevos entrantes rurales al mercado laboral. Tampoco el turismo parece ser una solución para vastos sectores rurales. Lograr el desarrollo a partir de un crecimiento del sector hoteles y restaurantes (más comercio y servicios personales⁸²) requiere de un acceso razonable a atractivos naturales o de tipo monopólico (casino) y de la demanda y preferencia para éstos por sobre otras alternativas de recreación urbanas. Además, los requisitos en términos de capital humano pueden estimular los flujos laborales desde las zonas urbanas hacia las rurales. Aunque esto puede parecer no tan positivo a primera vista, puede conllevar un dinamismo nuevo y distinto para las zonas rurales.

La segunda opción es fomentar el ERNA en otros sectores, particularmente la manufactura y la construcción. El problema es que pocas veces la manufactura rural tiene ventajas competitivas sobre la urbana, a menos que esté vinculada a la agricultura. Gran parte de la construcción al igual que el comercio al por menor, es no-transable, por lo cual depende de la dinámica de la economía local. Por lo tanto, esta vía tampoco parece muy potente.

La tercera opción sigue siendo el desarrollo agrícola, particularmente para zonas con ventajas comparativas importantes. El problema es que, hasta ahora, las políticas de desarrollo rural han sido sesgadas hacia lo agrícola y este mismo sesgo agrícola ha frenado o no permitido el apoyo al ERNA (por instituciones inadecuadas o mandatos restringidos). Así, frecuentemente un criterio para determinar si una persona u hogar rural participa en los programas de desarrollo es que una parte importante de sus ingresos sean agrícolas. Ello lleva a excluir los hogares que participan de ERNA y a favorecer la participación de los agricultores con mejor situación o a aquellos que casi no tienen posibilidades de mejorar su situación a partir de la producción agrícola. Sin embargo, debido a la importancia de la agricultura como motor de desarrollo de las áreas rurales, se debe tener presente que remover el fuerte sesgo agrícola que caracteriza las políticas de desarrollo rural seguramente también sería un error.

Para zanjar esta aparente disyuntiva, es crucial tener una visión hacia el territorio, entender las relaciones de demanda y oferta de bienes y servicios, así como de los empleos relacionados. Además, es necesario tener una cabal comprensión del efecto sobre la dinámica de la agricultura y

⁸² En Europa, se nota también una diversificación hacia el sector hospitalario (psiquiátrico, de recuperación) y los hogares de ancianos o de discapacitados.

del ERNA de la localización geográfica, de las distancias y del acceso a distintos tipos de infraestructura y servicios. Restricciones en este acceso han conducido a que muchas iniciativas no tuvieran el éxito esperado. La mayoría de las instituciones a nivel nacional tienen una pobre comprensión de las dinámicas rurales o simplemente ningún interés en ellas (por ejemplo, los organismos encargados de los programas de fomento para las micro- y pequeñas empresas).

En principio, las iniciativas que han tomado los países de la región hacia una descentralización -con mayor o menor decisión y efectividad-, deberían favorecer una mirada territorial y la comprensión de la dinámica en la economía local y los motores existentes o potenciales para activarla. En la práctica, esto no necesariamente se da y los sesgos pro-urbanos o a favor de algunos sectores por sobre otros se repiten en el nivel local.

En la última década, algunos países de la región han creado instituciones y aprobado legislaciones específicas para el desarrollo rural (por ejemplo Brasil) y con un enfoque territorial (por ejemplo México). La mayoría, sin embargo, no las tiene y las acciones hacia el desarrollo rural terminan siendo dispersas, impulsadas por instituciones que carecen del mandato, conocimientos y saber hacer apropiados o, simplemente, no se llevan acciones a cabo.

F. Propuestas para una revitalización del territorio y de la economía rural

El enfoque territorial presenta una oportunidad de construir de manera participativa y consensuada entre todos los actores involucrados (el Estado, el empresariado, las organizaciones y la población) nuevas propuestas de crecimiento, inversiones y sostenibilidad que respondan al principio de más equidad, así como a un enfoque de derechos donde los económicos, sociales y culturales están integrados a los derechos civiles y políticos en el ejercicio de una ciudadanía plena (Rico y Dirven, 2003).

Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar las combinaciones de las cinco posibles rutas de salida de la pobreza mencionadas: agricultura, empleo rural no agrícola, migración, dependencia de transferencias (públicas o privadas) o una combinación de opciones y, al mismo tiempo, atacar de frente los problemas de fallas y faltas de infraestructura, mercados, servicios e instituciones que llevan a que la población esté obligada a escoger opciones que no serían su primera prioridad si su entorno fuera distinto. Estos programas, posiblemente también tendrían que encarar la posibilidad de “importar” o retener población con un perfil de empresario, innovador, leader, etc. que no están o están poco presentes en la población local y que podrían insuflarle al territorio un nuevo dinamismo. Esta es una vía que la Unión Europea está siguiendo hace varios años, pero que en América Latina no ha recibido la debida atención.⁸³

Es necesario seguir con los esfuerzos de aumentar el acceso a tierras de los pequeños productores con insuficientes tierras y los productores potenciales sin tierras y de incentivar además un acceso preferencial a los medios de producción y decisión de la población rural joven y de mediana edad que cuenta —como condición adicional— con mayores niveles de educación formal, ya que esto debiera constituir, a nuestro juicio, uno de los pilares de cualquier estrategia de desarrollo rural (ver Dirven, 2002b). Todo ello tendría que ir acompañado nuevamente con el paquete básico de activos públicos y privados así como de las instituciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los mercados de tierra, del acceso al agua de riego y de los mercados conexos (crédito entre otros) (ver e.o. CEPAL/GTZ, 2003, y varias publicaciones del BID y del Banco Mundial).

⁸³ De hecho, fueron muy utilizados en el pasado, cuando varios Gobiernos de la región fueron a “buscar” u ofrecieron incentivos especiales a poblaciones con un perfil específico (desde los esclavos para las plantaciones, la mano de obra para la construcción de ferrocarriles, los colonizadores de áreas con condiciones excepcionalmente difíciles —Amazonas, Patagonia—, etc.).

En las áreas con recursos escasos para las actividades agrícolas, las esperanzas respecto del empleo no agrícola se han cifrado en las diferentes clases de turismo (agroturismo, ecoturismo) así como en el desarrollo de programas que confieren ingresos para la conservación ambiental. Aunque en algunas lugares estas propuestas pueden traducirse en la apertura de nuevas oportunidades para la población residente, sobre todo si, paralelamente, la sociedad civil local se moviliza y surge un liderazgo fuerte que trabaje en pro del desarrollo de aglomeraciones productivas (clusters) en torno a esta nueva dinámica, en la mayoría de las áreas parece existir un círculo vicioso negativo respecto al desarrollo económico de actividades agrícolas y no agrícolas, un capital humano y social débil y una infraestructura y servicios públicos deficientes, también en los países desarrollados (OCDE, 2006).

G. Resumiendo

Es imprescindible hacer un gran, real, consistente y prolongado esfuerzo hacia la educación, la capacitación, la descentralización, la dotación de infraestructura, el acceso a crédito, el acceso a información y el acceso a los mercados, y seguir incorporando las evaluaciones de impacto como parte íntegra de todos los programas y políticas para aprender de los aciertos y errores.

Aspectos claves para potenciar los ingresos son la reducción de las fallas de mercado, la construcción de instituciones (crédito, asistencia técnica, desarrollo tecnológico), la provisión de bienes públicos y un marco macroeconómico y político no discriminatorio, la descentralización y potenciación de los gobiernos locales, la promoción de organizaciones de base, la participación organizada de los usuarios, el control y gestión de los recursos colectivos, etc.

Las implicancias de la vulnerabilidad al momento de diseñar políticas contra la pobreza son: primero, contar con un marco económico, político y legal estable; segundo, contar con herramientas para la mitigación de ciertos eventos, especialmente los desastres naturales recurrentes y un sistema de seguros para eventos climáticos extremos.

Las políticas se llevan a cabo en territorios con diferente dotación de servicios e infraestructura y que están integrados de manera diferente a los mercados regionales, nacionales y globales. En consecuencia, su impacto puede ser muy distinto y, a veces, incluso nulo, sobre todo cuando los hogares tienen pocos activos propios.

Ante las desventajas estructurales de muchas áreas rurales y la falta de activos de su población se requiere —para tener éxito— proveerlos de un paquete mínimo complementario de elementos (infraestructura —camino, agua, electricidad, telecomunicaciones— tecnología apropiada, crédito, capacitación, acceso a mercados, etc.). Con una parte faltante, aún con acceso a tierra (y agua), solo pocos logran pasar a la “no-pobreza” de manera significativa y sostenible en el tiempo.

El problema es que sus limitaciones de activos tampoco son muy conducentes a una integración productiva en el sector no agrícola, sea rural o urbano y que representa en la actualidad el 12% del total de los ocupados, en un contexto de difícil absorción de PEA. Por lo tanto, la apuesta debiera ser una de largo plazo con el fin de producir cambios sustanciales para la próxima generación o la subsiguiente.

Desafortunadamente, nuestra opinión es que todo ello en conjunto será necesario pero no suficiente para que de aquí a 2015 cambie suficientemente el rumbo recorrido hasta ahora y se logre bajar la indigencia, la pobreza rural y el hambre a la mitad de lo que era en 1990. En consecuencia, el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio no podrá ser alcanzado en su totalidad. Para lograr cerrar ésta y otras brechas sociales y productivas, es imprescindible hacer los esfuerzos delineados anteriormente con el mayor ímpetu posible y, sobretodo, anteponer el mejoramiento de las

condiciones de vida de las personas, en especial las de los grupos tradicionalmente postergados, a las agendas políticas partidarias o individuales.

Por último, en varios países de la OCDE, se enfatiza crecientemente la necesidad de identificar y valorizar la amplia gama de recursos existentes en las áreas rurales. En consecuencia, han desarrollado una orientación lugar-específica (*placed-based*), enfocándose en los conocimientos y activos endógenos y dando menos importancia al papel de las inversiones exógenas, los subsidios y las transferencias. Todo aquello está contribuyendo a un cambio de cultura que ha fomentado las relaciones público-privadas, la integración de nuevos interesados (*stakeholders*) y propuestas “desde abajo”. En OCDE (2006) se enfatiza que las distintas políticas no pueden ser contradictorias entre sí y que deben converger hacia una estrategia coherente para el desarrollo rural, tal como lo hace Canadá con su mirada a las políticas nacionales y de los distintos Ministerios a través de “un lente rural”. Por último, concluye que la política rural es ahora un tema que tiene su propia legitimidad en el ámbito de las políticas. ¡Sería tiempo que sea así también en América Latina!

Bibliografía

- Acosta, Luis Alejandro y Marcos Sebastián Rodríguez (2006), *“En busca de la agricultura familiar en América Latina”*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, enero [en línea]<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/busca.htm>.
- Altimir, Oscar (1979): *“La dimensión de la pobreza en América Latina”*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago, Chile.
- Andersen, Jeanine (2003), *“Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud”*, Universidad Católica del Perú, artículo presentado en el Seminario *“Capital social, una herramienta para los programas de superación de pobreza urbana y rural”*, CEPAL, 8 y 9 de enero 2003.
- Assunção, Juliano J. y Maitreesh Ghatak (2003), *“Can unobserved heterogeneity in farmer ability explain the inverse relationship between farm size and productivity”*, Economic Letters, vol. 80.
- Banco Mundial (2007), World Development Report 2008: Agriculture for Development
- _____ (2006), *“Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004. An IEG Evaluation”*, Washington, D.C., World Bank Independent Evaluation Group.
- _____ (2006a), Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.
- _____ (2005), World Development Report 2006: Equity and Development, Washington, D.C., septiembre.
- _____ (2005), Beyond the city: the rural contribution to Development, Washington, D.C..
- Bardhan, Pranab (1984), Land, Labor and Rural Poverty: Essays in Development Economics, Nueva York, Columbia University Press.
- Berdegúe, Julio, Eduardo Ramírez, Thomas Reardon y Germán Escobar (2001), *“Rural nonfarm employment and incomes in Chile”*, World Development, Vol. 29, N° 3, Special Issue on Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America.

- BID/BIRF/CEPAL (2000), *“La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones”*, Programa para el mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida, 5to Taller regional, Aguascalientes, México, LC/R.2026, CEPAL, Santiago.
- Binswanger, Honduras, Klaus Deininger y Gershon Feder (1993), *“Power, distortions and reform in agricultural land relations”*, World Bank Working Paper, N° 1164, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bresciani, Fabricio y Alberto Valdés (2007), *“The role of agriculture in poverty reduction: a synthesis of the country case studies”*, Beyond food production – The role of agriculture in poverty reduction, Eds. Bresciani, Fabricio y Alberto Valdés, Publisher Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- Campos Santelices, Armando (1993), *“Relevo generacional: ¿a la búsqueda de un tema perdido?”*, San José, Costa Rica, Centro de Documentación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), no publicado.
- Candia, David (2008): *“Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad”*, en *“Hacia una redefinición de rural con fines estadísticos”*, Serie Desarrollo Productivo N° XXX, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cap, Eugenio J. y Paz González (2004), *“La adopción de tecnología y la optimización de su gestión como fuente de crecimiento de la economía argentina”*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria <http://www1.inta.gov.ar/ies/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile.
- _____ (2007b), *Estudio Económico “Indicadores para el seguimiento del PlanAgro 2015, actualización a 2007”*, www.cepal.org.
- _____ (2005), *“Panorama 2005: El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”*, serie Documentos de proyecto, N° 30 (LC/W.30), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2006), *“Panorama social de América Latina 2005”*, Santiago de Chile.
- _____ (2003a): *“Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social”*, 2do borrador, Santiago, Chile.
- (2003b): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: situación y perspectivas 2002-2003*, Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ (2003) *“Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta”*, Ed. Pedro Tejo, Santiago de Chile, Libro de la CEPAL N° 74
- CEPAL/OIT/FAO/UNESCO/OPS/PNUD/PNUMA/UNICEF/UNFPA/PMA/HABITAT/UNIFEM (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Una mirada desde América Latina y el Caribe*, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile.
- CEPAL/IPEA/PNUD (2002): *Meeting the millenium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (1999): *“América Latina: proyecciones de la población económicamente activa 1980-2025”*, Demográfico N° 64, Santiago de Chile.
- (2005), *“América Latina: proyecciones de la población urbana y rural 1970-2025”*, Boletín Demográfico N° 76, Santiago de Chile.
- (2005a), *“América Latina: urbanización y evolución de la población urbana 1950-2000”* Boletín Demográfico N° 75, Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2007): *“The Outlook for World Agricultura Commodity Markets”*, mayo, Bruselas.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2003), *“Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths”*, *Agricultural Research and Poverty Reduction: Some Issues and Evidence*, S. Mathur y D. Pachico, serie Economics and Impact, N° 2, Cali, Colombia, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).
- (2002): *“World Poverty and the role of agricultural technology: direct and indirect effects”*, *Journal of Development Studies*, Vol. 38, N° 4, April (pp. 1-26).
- (2001): *“Income strategies among rural households in Mexico: the role of off-farm activities”*, *World Development*, Vol. 29, N° 3.
- (2000): *“Como transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina”*, documento de trabajo para la Conferencia sobre Desarrollo y Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, Asamblea Anual de Gobernadores del BID, Nueva Orleans, EE.UU., marzo.
- Dirven, Martine (2003), *“Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión”*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un*

- nuevo paradigma, serie Libros de la CEPAL, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile.
- (2002), *“Alcanzando las Metas del Milenio: Una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”*, Serie Desarrollo Productivo, N° 146, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2002a): *“Los encadenamientos de la agricultura chilena”*, Estadística y Economía, Vol. 22, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, Chile
- (2002b): *“Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?”*, Serie Desarrollo Productivo, N° 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1996), *“Las relaciones de coordinación vertical entre productores agrícolas y agroindustria. Esquema basado en 60 estudios de caso en América Latina”*, documento presentado en el quinto congreso internacional de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economía Agrícola (ALACEA).
- Dirven, Martine y Sergio Faiguenbaum (2004), *“Dynamics of Santiago’s wholesale market of Lo Valledor and of its forward and backward linkages”*, documento presentado en el taller científico de la FAO “Globalisation, urbanization and the food systems in developing countries: Assessing the impacts on poverty, food and nutrition security”, Roma, 8 al 10 de octubre.
- Dirven, Martine y Mónica Kjällerström (2004), *“Las “distancias” y los sistemas agroalimentarios”*, presentado en el Congreso: *“Agroindustria rural y territorio (ARTE)”*, Toluca, México, 8-12 de noviembre 2004) y ¿publicado en la Revista Sociedades Rurales Producción y Medio Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., Número de diciembre 2005?
- Durston, John (1996), *“Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino”*, Revista de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1943-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Elbers, Chris y Peter Lanjouw (2001): *“Intersectoral transfer, growth and inequity in rural Ecuador”*, World Development, Vol. 29, N° 3.
- Eliás, Rodolfo (2007): *“Construcción de línea de base para observatorio rural en el Municipio de Carapeguá, Paraguay”*, capítulo III de la Serie Desarrollo Productivo N° 179 *“El monitoreo de los resultados de políticas agrícolas y rurales: deficiencias de las estadísticas tradicionales, nuevas herramientas y su aplicación en el Municipio de Carapeguá”*, Paraguay, CEPAL, Santiago de Chile.
- Escobal D’Angelo, Javier (2000): *“Costos de transacción en la agricultura peruana – Una primera aproximación a su medición e impacto”*, Documento de Trabajo, N° 30, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú.
- Faiguenbaum y Namdar-Irani (2007): *“Definiciones de ‘rural’ y/o ‘urbano’ en el mundo”*, en *“Hacia una redefinición de rural con fines estadísticos”*, Serie Desarrollo Productivo N° XXX, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2007): *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*, Editores Soto-Baquero, Fernando y Józimo Santos Rocha, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- (2006a), *Proceedings of the Rural development conference* [en línea] <http://extftp.fao.org/ES/Upload/RDCONFERENCE/>
- (2004), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.
- FAO/CEPAL/ PMA (2007): *“Hambre y cohesión social en América Latina -cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición”*, documento elaborado para presentación en la Cumbre IberoAmericana, Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre 2007.
- FAO/BID (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Editores Fernando Soto Baquero, Marcos Rodríguez Fazzone y César Falcón, FAO, Santiago de Chile.
- Feder, Gershon (1985), *“The relation between farm size and farm productivity”*, Journal of Development Economics, vol. 18.
- Ferreira, Francisco y Peter Lanjouw (2001): *“Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast”*, World Development, Vol. 29, N° 3.
- Figuroa, Adolfo (1986): *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*, Río de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) (2003): *“Alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio – dando a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza”*, Roma.
- Godoy, Lorena (2003): *“Notas para entender la pobreza desde una perspectiva de género”*, inédito, CEPAL, Santiago.
- Graziano da Silva, José y Mauro Eduardo del Grossi (2001): *“Rural nonfarm employment and incomes in Brazil: patterns and evolution”*, World Development, Vol. 29, N° 3.

- Hazell, Peter (2004), *“Commentary: Last chance for the small farm?”*, IFPRI Forum, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), octubre.
- Hazell, Peter y Steven Haggblade (1993)
IFPRI/ODI/Imperial College London (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias/Overseas Development Institute) (2005), *“The future of small farms. Proceedings of a Research Workshop”* [en línea] <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/smallfarms/sfproc.asp>
- IICA (2004): *“Más que alimentos en la mesa la verdadera contribución de la agricultura al desarrollo económico”* Iniciativa conjunta de investigación, Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural, San José, Costa Rica.
- IICA (2006): *Agricultura Familiar ...*, Argentina.
- Johnson, Nancy L. y Vernon Ruttan (1994), *“Why are farms so small?”*, World Development, vol. 22.
- Kawagoe, T., Y. Hayami y V. Ruttan (1985), *“The intercountry agricultural production function and productivity differences among countries”*, Journal of Development Economics, vol. 19, N° 1/2.
- Key, Nigel, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet (2000): *“Transaction costs and agricultural household supply response”*, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 82, N° 2, pp. 245-259
- Kislev, Y. y W. Peterson (1991), *“Economies of scale in agriculture: A reexamination of the evidence”*, Staff Paper, University of Minnesota, Department of Agricultural and Applied Economics.
- Kjollerström, Mónica (2004), *“Integración de empresas campesinas en Chile: un análisis de los incentivos a la articulación horizontal entre pequeños productores en los rubros miel, berries y vino”*, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- (2003): *“Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de los gastos públicos en América Latina”*, Serie de Desarrollo Productivo N° 155, CEPAL, Santiago de Chile.
- Köbrich, Claus y Martine Dirven (2007), *“Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios”*, Serie Desarrollo Productivo N° 174, CEPAL, Santiago de Chile.
- Köbrich, Claus, Liliana Villanueva y Martine Dirven (2003): *“Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—”*, Serie Desarrollo Productivo N° 144, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lall, Somik V., Harris Selod y Zmarak Shalizi (2006), *“Rural-urban migration in developing countries: a survey of theoretical predictions and empirical findings”*, World Bank Policy Research Working Paper N° 3915, Washington, D.C..
- Lederman, Daniel, William F. Maloney y Luis Servén (2004), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean: A Summary of Research Findings*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- León, Arturo y Pascual Gerstenfeld (1999), *“Transmisión intergeneracional de las desigualdades”*. Borrador para discusión, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lipton, Michael (2005), *“The family farm in a globalizing world. The role of crop science in alleviating poverty”*, 2020 Discussion Paper, N° 40, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- López, Ramón (2006), *“Fiscal policies in highly unequal societies: implications for agricultural growth”*, Proceedings of the Rural Development Conference, Roma [en línea] <ftp://extftp.fao.org/ES/Upload/RDCONFERENCE/>
- López, Ramón (2007): *“Agricultural growth and poverty reduction”* en *Beyond food production – The role of agriculture in poverty reduction*, Eds. Bresciani, Fabricio y Alberto Valdés, Publisher Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- Ludeña, Carlos E., Thomas W. Hertel, Paul V. Preckel, Kenneth Foster y Alejandro Nin (2006), *“Productivity Growth and Convergence in Crop, Ruminant and Non-Ruminant Production: Measurement and Forecasts”*, GTAP Working Paper N° 35, Department of Agricultural Economics, Purdue University and International Food Policy Research Institute, U.S.A.
- Morales, César y Soledad Parada (2005), *“Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales”*, serie Libros de la CEPAL, N° 87 (LC/G.2277-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Morley, Samuel (2003): *“Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina”*, en *“La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”*, Serie Seminarios y Conferencias N° 27, CEPAL/FAO/RIMISP, Santiago de Chile.
- Morley, Samuel (2000): *“Efectos del crecimiento y de las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina”*, Revista de la CEPAL, N° 71, 23-41, Santiago de Chile.

- Nagayets, Oksana (2005), "*Information brief: Small farms: current status and key trends*", documento preparado para el taller "*The Future of small farms*", Wye, 26 al 29 de junio [en línea] <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/smallfarms/sfproc.asp>
- Niss-Fahlander, Carl (2006), "Economies of scale in agriculture. A literature review", Santiago de Chile, CEPAL inédito.
- Ocampo, José Antonio y María Angela Parra (2002): "*El retorno a un eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX*", ensayo elaborado como documento de base para el informe de la CEPAL del 2002, Globalización y desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (2006): *The New ural Paradigm – Policies and Governance*, OECD Policy Reviews, Paris.
- Parada, Soledad y Cesar Morales (2006), "*Los efectos potenciales del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas*", serie Desarrollo productivo, N° 171 (LC/L.2496-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.28.
- PNUD/CEPAL/FAO/Gobierno de Ecuador (2005).
- PROINDER/IICA (2007) *Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, 2da edición, corregida y aumentada, Dirección de Desarrollo Agropecuario / Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires, Argentina.
- Reardon, Thomas y Peter Timmer (2005), "*Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed?*" Handbook of Agricultural Economics, vol. 3, Ed. Evenson, Pingali y Schultz.
- Rico, María Nieves y Martine Dirven (2003): "*Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género*", CEPAL, documento presentado en el seminario "*Género y enfoque territorial del desarrollo rural*", IICA, Natal, Río Grande do Norte, Brasil, 14 al 17 de julio 2003.
- Rodrigues, Mônica (2006), "*Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina*", Serie Desarrollo Productivo N° 167, CEPAL, Santiago de Chile.
- Schejman, Alexander (1998), "*Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación*", Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales (LC/G.2007-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- ____ (1980): "*Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia*", Revista de la CEPAL, N° 11, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sierra, Juan Enrique (1998), "*El municipio en América Latina*", ILPES, Santiago de Chile.
- Soto, Raimundo (2005), "*El precio de mercado de la tierra desde la perspectiva económica*", serie Desarrollo productivo, N° 163, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stiglitz, Joseph (1987): "*Some theoretical aspects of agricultural policies*", Research Observer Vol. 2 N° 1, World Bank, Washington, D.C., pp. 43-60.
- Timmer, Peter, C. (2005): "*Agriculture and pro-poor growth: an asian perspective*", Working Paper N° 63, Center for Global Development, julio.
- Trueblood, Michael y Jay Coggins (2003), "*Inter-country agricultural efficiency and productivity: a Malmquist index approach*", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Van Zyl, J., B. Miller y A. Parker (1996), "*Agrarian structure in Poland: The myth of large-farm superiority*", World Bank Working Paper, N° 1596, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Van Zyl, J., H.P. Binswanger y C. Thirtle (1995), "*The relationship between farm size and efficiency in South African agriculture*", World Bank Working Paper, N° 1548, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wood, Stanley, You Liangzhi y Xiaobo Zhang (2004), "*Spatial patterns of crop yields in Latin America and the Caribbean*", Discussion Paper, N° 124, Environment and Production Technology Division, Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Yúnez-Naude, A. y J.E. Taylor (2001), "*The determinants of nonfarm activities and income of rural households in Mexico, with emphasis on education*", World Development, vol. 29, N° 3.
- Zepada, L. (2004), "*Agricultural Investment, Production Capacity and Productivity*", Economic and Social Development Paper, N° 148, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).



Serie

C E P A L

desarrollo productivo

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 183** Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala, Martine Dirven. (LC/L.2841-P) N° de venta S.07.II.G.164 (US\$10.00), 2007.
- 182** Korean OFDI: investment strategies and corporate motivations for investing abroad, Jae Sung kwak (LC/L. 2804-P), N° de venta S.07.II.G.137 (US\$10.00), 2007.
- 181** Producción de Biomasa para combustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe, Carlos Razo, Carlos Ludeña, Alberto Saucedo, Sofia Astete-Miller, Josefina Hepp y Alejandra Vildósola. (LC/L. 2803-P) N° de venta S.0X.II.G.136 (US\$10.00), 2007.
- 180** Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina, Marco Dini, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly. (LC/L.2788-P) N° de venta S.07.II.G.138 (US\$10.00), 2007.
- 179** El monitoreo de los resultados de políticas agrícolas rurales: deficiencias de las estadísticas tradicionales, nuevas herramientas y su aplicación en el Municipio de Carapeguá, Paraguay, retirada
- 178** Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo en América Latina, Carlos Razo, Sofia Astete-Miller, Alberto Saucedo, Carlos Ludeña. (LC/L.2768-P) N° de venta S.07.II.G.104 (US\$10.00), 2007.
- 177** Capital de riesgo y mecanismos financieros de apoyo a la innovación en Brasil y Chile, Luis Felipe Jiménez, (LC/L.2763-P) N° de venta S.07.II.G.99 (US\$10.00), 2007.
- 176** Cinco piezas de política de desarrollo productivo, Mario Cimoli, Martine Dirven, Carlo Ferraro, João Carlos Ferraz, Nicolo Gligo, Martin Hilbert, Wilson Peres, Annalisa Primi y Giovanni Stumpo. (LC/L.2704) N° de venta S.07.II.G.53 (US\$10.00), 2007.
- 175** Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Nicolo Gligo S.(LC/L.2667-P) N° de venta S.07.II.G (US\$10.00), 2007.
- 174** Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios, Claus Köbrich y Martin Sirven, (LC/L. 2659-P), N° de venta: S.07.II.G.10 (US\$ 10), 2007
- 173** Capital de riesgo para la innovación: lecciones de países desarrollados, Luis Felipe Jimenez, (LC/L.2617-P), N° de venta S.06.II.G.159 (US\$10.00), 2006.
- 172** Investimento brasileiro no exterior: Panorama e considerações. Marcia Tavares,, (LC/L.2624-P), N° de venta P.06.II.G. 148. (US\$10.00), 2006.
- 171** Los efectos potenciales del tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas, César Morales y Soledad Parada, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.2496-P), N° de venta S.06.II.G.28 (US\$10.00), 2006.
- 170** Disposiciones agroalimentarias en los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos, Mónica Rodrigues, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2483-P), N° de venta S.06.II.G.11 (US\$10.00), 2006.
- 169** Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales, Judith Mariscal, Eugenio Rivera, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2423-P), N° de venta S.05.II.G.170 (US\$10.00), 2005.
- 168** Crédito bancário no Brasil: Participação das pequenas empresas e condições de acesso, José Mauro de Morais, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.2422-P), N° de venta P.05.II.G.169 (US\$10.00), 2005.
- 167** Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina, Mônica Rodrigues, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2421-P), N° de venta S.05.II.G.168 (US\$10.00), 2005.
- 166** El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe, Wilson Peres, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2419-P), N° de venta S.05.II.G.166 (US\$10.00), 2005.
- 165** Science and Technology Policies in Open Economies: The Case of Latin America and the Caribbean, Mario Cimoli, João Carlos Ferraz y Analiza Primi, (LC/L.2404-P), sales N° E.05.II.G.151 (US\$10.00), 2005.

- 164** La importancia de la tecnología de la información y la comunicación para las industrias de recursos naturales, Graciela Moguillansky, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.2401-P), N° de venta S.05.II.G.148 (US\$10.00), 2005.
- 163** El precio de mercado de la tierra desde la perspectiva económica, Raimundo Soto, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2355-P), N° de venta S.05.II.G.97 (US\$10.00), 2005.
- 162** Informe sobre la industria automotriz mexicana, Michael Mortimore, Faustino Barron, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.2304-P), N° de venta S.05.II.G.52 (US\$10.00), 2005.
- 161** Macroeconomic policies, sector performance and firm response: the case of Chile's textile goods market, Beverly Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.2255-P), Sales No. E.05.II.G.12 (US\$10.00), 2005.
- 160** Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina, Mónica Kjölllerstrom, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L.2232-P), N° de venta S.04.II.G.152 (US\$10.00), 2004.
- 159** Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina, Marcela Cordoba, María Verónica Gottreet, Tito Lopez y Asociados, Alvaro Montes, Liudmila Ortega, y Santiago Perry, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L. 2203-P), N° de venta S.04.II.G.128 (US\$ 10.00), 2004.
- 158** Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente, Leonardo E. Stanley, Red Inversiones y Estrategias Empresariales (LC/L.2181-P), N° de venta S.04.II.G.108 (US\$10.00), 2004.
- 157** Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos, Ximena Mazorra, Agustín Filippo y Diego Schleser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 2151-P), N° de venta S.04.II.G.79 (US\$ 10.00), 2004.
- 156** A Chilean wine cluster? Governance and upgrading in the phase of internationalization Evert-Jan Visser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2138-P), sales N° E.04.II.G.67 (US\$10.00), 2004.
- 155** Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina, Mónica Kjölllerström, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.2137-P), N° de venta S.04.II.G.66 (US\$10.00), 2004.
- 154** Créditos a pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta ilimitada de dinero, Agustín Filippo, Daniel Kostzer y Diego Schleser, (LC/L.2136 -P), N° de venta S.04.II.G.65 (US\$10.00), 2004.
- 153** Salud y seguridad en el trabajo y el papel de la formación en México (con referencia a la industria azucarera), Leonard Mertens y Mónica Falcón, (LC/L.2130-P), N° de venta S.04.II.G.58 (US\$10.00), 2004.
- 152** Políticas públicas y la agricultura latinoamericana en la década del 2000, Pedro Tejo, (LC/L.2121-P) N° de venta S.04.II.G.50 (US\$10.00), 2004.
- 151** La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2120-P) N° de venta S.04.II.G.47 (US\$10.00), 2004.
- 150** El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires, Néstor Bercovich, (LC/L.2103-P), N° de venta S.04.II.G.41 (US\$10.00), 2004.
- 159** Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile, Roberto Poblete Melis (LC/L.2076-P), N° de venta S.04.G.19 (US\$10.00), 2004.
- 148** Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina, Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela, Elisabet Ferlan, Diego Schleser, Agustín Filippo, Giovanni Stumpo, Ximena Mazorra y Gabriel Yogueel, (LC/L.2072-P), N° de venta S.04.II.G.15 (US\$10.00), 2004.
- 147** Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000, Alicia Gariazzo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2068-P) N° de venta S.04.II.G.11 (US\$10.00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:..... Fax:..... E.mail: