



RESEÑAS DE POLÍTICAS

La Agricultura y la Reducción de la Pobreza

El 75% de la población pobre del mundo vive en zonas rurales. Por consiguiente, no es sorpresa que los datos indiquen claramente que el crecimiento agrícola es, en promedio, al menos dos veces más efectivo en reducir la pobreza que el crecimiento ocurrido fuera de la agricultura. El crecimiento agrícola reduce la pobreza tanto en forma directa, al aumentar los ingresos agrícolas, como en forma indirecta, al generar empleo y reducir los precios de los alimentos. El crecimiento agrícola que favorece a los pobres se concentra en los pequeños agricultores, los hace más competitivos y sostenibles mediante innovaciones institucionales y tecnológicas, y los fortalece a través de las organizaciones de productores. Estas intervenciones deben complementarse con una inversión masiva en la educación rural que facilite tanto la transición hacia empleos calificados como la migración exitosa.

La población pobre está concentrada en las zonas rurales y, en su mayoría, depende de la agricultura.

El 75% de la población pobre del mundo —883 millones de personas que viven en un nivel de pobreza de US\$1 al día— habita en las zonas rurales. La tasa de pobreza rural (29% en promedio) es mayor que la tasa de pobreza de las áreas urbanas (13%). Mundialmente, la tasa de pobreza rural ha disminuido de 37% en 1993 a 29% en 2002, principalmente debido al desempeño de Asia Oriental donde la tasa de pobreza rural disminuyó de 35% a 20% en diez años, implicando una reducción en el número de personas pobres de 400 millones en 1993 a 220 millones en 2002. Por otro lado, la tasa de pobreza rural sigue siendo desalentadoramente alta y persistente en Asia Meridional (39% en 2002) y en África al sur del Sahara (donde la tasa de pobreza rural ha permanecido cerca del 50% en los últimos diez años y el número absoluto de personas pobres ha crecido de 208 millones en 1993 a 228 millones en 2002). En su mayoría, la población pobre continuará habitando las zonas rurales durante muchos años más.

La mayor parte de la población rural pobre depende, en forma directa o indirecta, de la agricultura como medio de ganarse la vida. Se calcula que la agricultura es una fuente de ingreso para el 86% de la población rural (2.5 mil millones de personas) y es la fuente de trabajo de 1300 millones de pequeños agricultores y trabajadores rurales sin tierra. Un sector agropecuario más dinámico e incluyente podría reducir notablemente la pobreza rural, y ayudaría a los países a lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza y el hambre para el 2015.

La agricultura tiene un poder especial para reducir la pobreza.

El crecimiento agrícola es muy efectivo para reducir la pobreza. Cálculos econométricos hechos para diversos países indican que, en promedio, el crecimiento general del PIB que se origina en la agricultura es al menos dos veces más eficaz en beneficiar a la mitad más pobre de la población de un país que el crecimiento obtenido por los sectores no agropecuarios (Gráfico 1). En efecto, muchos de los países que presentaban tasas de crecimiento agrícola relativamente altas observaron una reducción sustancial en los niveles de pobreza. En China, el crecimiento rápido del sector agrícola —gracias al sistema de responsabilidad por contrato familiar, a la liberalización del mercado y al rápido cambio tecnológico— fue responsable, inicialmente, de la veloz disminución de la pobreza rural, que pasó del 53% en 1981 al 8% en 2001. En India, la agricultura fue también decisiva en la sustancial, aunque más lenta, disminución de la pobreza a largo plazo. Más recientemente Ghana representa el mayor ejemplo en África, dado que la pobreza rural se redujo en 24 puntos porcentuales en un período de 15 años, en parte gracias al extraordinario desempeño agrícola en los años recientes.

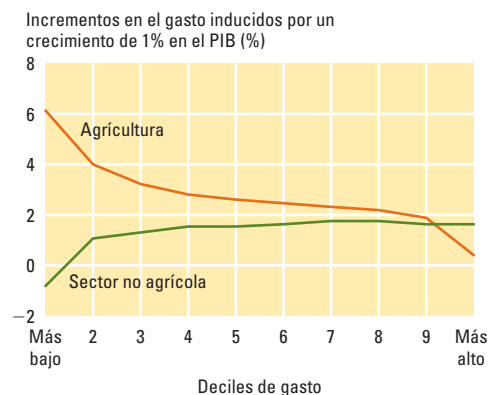
No obstante, la agricultura exitosa no siempre reduce la pobreza. En Bolivia y en Brasil, donde el crecimiento agrícola se ha concentrado en un sector

dinámico compuesto por fincas grandes que hacen un uso intensivo del capital y se orientan a la exportación, el empleo en el sector agrícola decreció y se desplazó hacia trabajadores más capacitados y mejor pagados: tuvo, por tanto, poco efecto sobre la pobreza.

Los efectos indirectos del crecimiento agrícola en la pobreza son tan importantes como los efectos directos.

El crecimiento agrícola puede reducir la pobreza directamente cuando hay aumento de los ingresos agrícolas, e indirectamente a través de los mercados laborales y de los precios más bajos de los alimentos. El efecto del aumento de los ingresos agrícolas en la reducción de la pobreza depende de la participación de los pequeños agricultores pobres en el proceso de crecimiento. El crecimiento agrícola también reduce la pobreza en cuanto genera oportunidades de trabajo para los pobres. En Asia Meridional y en América Latina, el 25% de los hombres laboralmente activos de las zonas rurales, generalmente los más pobres, se emplean principalmente como trabajadores asalariados en el sector agropecuario. El aumento en la productividad de los alimentos de primera necesidad no comerciables reduce los precios de los alimentos para los consumidores pobres. Además de la población urbana pobre, más de la mitad de los hogares rurales pobres se caracterizan por ser compradores netos de alimentos, y se benefician, por tanto, de los precios más bajos de los alimentos. Los estudios hechos en

Gráfico 1. Beneficios del bienestar proporcionado por el crecimiento proveniente de la agricultura



Fuente: Ligon, Ethan y Elisabeth Sadoulet. 2007. Estimating the effects of aggregate agricultural growth on the distribution of expenditures. Documento de referencia para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008.

Nota: Las dos curvas son significativamente diferentes en el nivel de confianza del 95% para los cinco deciles de gasto más bajos.



India revelan que, a largo plazo, los precios de los alimentos son el factor que ejerce la mayor influencia en la reducción de la pobreza.

Se necesita una política orientada a impulsar los efectos del crecimiento agrícola que favorecen a los pobres.

Para mitigar la pobreza, es necesario que haya un ambiente político propicio para un crecimiento agrícola más rápido (ver *Reseñas de Políticas Agrícola y Crecimiento Económico*). Asimismo, para que el crecimiento agrícola pueda reducir la pobreza en un nivel significativo, la agricultura de los pequeños agricultores debe ser competitiva y sostenible. Los efectos del crecimiento que mitigan la pobreza dependen también de una boyante economía no rural, muchas veces vinculada a la agricultura.

Acceso a los activos. El acceso a la tierra, al agua y al capital humano son determinantes cruciales de la capacidad de los hogares para participar en los mercados agrícolas, conseguir los medios de ganarse la vida en la agricultura de subsistencia, competir como empresarios noveles en la economía rural no agrícola, y encontrar empleo para puestos calificados. Ahora bien, la población rural pobre posee pocos de estos activos, y muchas veces el limitado acervo de tales bienes que posee se erosiona aún más por el crecimiento de la población, por la degradación del medio ambiente, por la expropiación perpetrada por intereses dominantes, y por el favoritismo social en el gasto público. El mejoramiento de los activos requiere de inversiones públicas considerables en sistemas de riego, en salud y en educación. El incremento de dichos activos puede requerir también de una acción afirmativa que iguale las oportunidades para los grupos desfavorecidos o excluidos, como las mujeres y las minorías étnicas.

Acceso a los mercados. La vinculación de los pequeños agricultores a nuevos mercados dinámicos de productos de alto valor brinda una oportunidad para acelerar la reducción de la pobreza, aunque la opción plantea un reto. Requiere, en efecto, de inversiones en la infraestructura de mercado y de un mejoramiento de las capacidades técnicas de los agricultores para que puedan cumplir con estándares exigentes. Las organizaciones de productores son esenciales para que los pequeños agricultores logren ser competitivos, entiendan que hay economías de escala en las transacciones del mercado, y ganen poder en el mercado.

La reducción de los costos de transacción y de los riesgos en los mercados de alimentos básicos también puede beneficiar a los pobres. Más allá de las inversiones en infraestructura, las innovaciones promisorias comprenden intercambios de productos básicos, sistemas de información sobre el mercado por la radio rural y mediante mensajes de texto cortos, y herramientas de manejo del riesgo basadas en el mercado. La liberalización del mercado, que hace bajar los precios de los alimentos, puede favorecer a los pobres porque muchos de ellos, incluyendo a los pequeños agricultores, son compradores netos de alimentos.

Mejoramiento de la productividad. Los adelantos revolucionarios de la biotecnología ofrecen beneficios que pueden ser grandes, no sólo para los productores pobres sino también para los consumidores pobres, mediante el descenso en los precios de los alimentos y la producción de alimentos más nutritivos. Es necesario que la inversión pública en investigación y desarrollo se eleve rápidamente para garantizar que el diseño de dichas tecnologías favorezca a los pobres. Es también muy importante para los agricultores de subsistencia disponer de mejores tecnologías para el manejo de los suelos, del agua y del ganado, y de sistemas agrícolas más sostenibles y de mayor capacidad de recuperación, incluyendo aquí variedades más tolerantes de las plagas, las enfermedades y la sequía. El desarrollo y la adopción de esas tecnologías requieren, generalmente, de enfoques más descentralizados y participativos, que deben combinarse con la acción colectiva llevada a cabo por los agricultores y las comunidades.

Servicios financieros y de manejo del riesgo para pequeños agricultores. Se ha logrado un avance importante dando a la población rural mejor acceso a los establecimientos de ahorro y al crédito y apoyo en las transacciones financieras. La exposición a riesgos no asegurados, tales

como el resultado de un desastre natural, una crisis sanitaria, un cambio demográfico, la volatilidad de los precios y los cambios en políticas, tiene un alto costo para el bienestar y la eficiencia de los hogares rurales pobres. Las innovaciones institucionales, como los seguros contra el riesgo de sequía basados en índices, que se están extendiendo gracias a la iniciativa privada en India y en otras partes, pueden reducir los riesgos tanto a los prestatarios como a los prestamistas, destrabando así la actividad del financiamiento agrícola. No obstante, muchas de estas innovaciones están todavía en una fase inicial de ensayo.

Manejo de los recursos naturales. Una buena parte de la población rural pobre vive en áreas menos favorecidas, que están expuestas a la deforestación, la erosión del suelo, la desertificación y la degradación de pastizales y cuencas. Esa misma población pobre es también más vulnerable al cambio climático. Los enfoques comunitarios para el manejo de los recursos naturales son realmente promisorios, pero dependen mucho de la calidad de la gestión del gobierno local. Por otra parte, los pagos por servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas de mercado ocurridas en el manejo de las externalidades ambientales, aunque esto requiere encontrar nuevos mercados para estos servicios. De todos modos, los efectos del cambio climático no pueden tratarse solamente con enfoques comunitarios, y es urgente que la comunidad internacional aumente sustancialmente su apoyo con el fin de diseñar para la población pobre sistemas agrícolas que puedan resistir el clima.

Participación y rendición de cuentas. Dar mayor participación a los pobres en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas y hacer que las instituciones les rindan cuentas con más responsabilidad por medio de la descentralización es un componente esencial de una estrategia de crecimiento en favor de los pobres. Las organizaciones de productores pueden darles participación a los agricultores en cuestiones políticas y exigir una rendición de cuentas a quienes diseñan la política y a los organismos que la ejecutan, mediante su participación en la formulación de la política agrícola, en el seguimiento del gasto público, y en su interés por la ejecución de esa política. El desarrollo impulsado por la comunidad puede también aprovechar el potencial de las comunidades rurales, es decir, sus conocimientos, su creatividad y su capital social. Por su parte, las instituciones descentralizadas deben abordar los problemas de acaparamiento por elites locales y de exclusión social, los cuales tienden a prevalecer en las sociedades agrarias en que el nivel de desigualdad es alto.

Más y mejores empleos. Muchas actividades de alto valor, como la horticultura y la ganadería lechera, tienen un uso intensivo de mano de obra, generan un número considerable de empleos, y tienen un efecto significativo sobre la reducción de la pobreza; tal es el caso de las exportaciones no tradicionales de Chile y de Senegal. Ahora bien, la agricultura no puede, por sí sola, aliviar la pobreza rural: el empleo rural no agrícola es también importante. El crecimiento del empleo rural no agrícola, como ocurre en el sector de los alimentos procesados, se relaciona estrechamente con el crecimiento del sector agrícola, aunque proviene cada vez más de la subcontratación urbano-rural, especialmente en las áreas más próximas a las ciudades. Las prioridades en política son entonces la inversión masiva en la educación rural, la oferta de oportunidades de educación y de capacitación relevantes para el mercado laboral emergente, y el desarrollo de reglamentos de trabajo apropiados para las condiciones de trabajo de las zonas rurales.

La agricultura comercial y los mercados laborales justos cumplen también una función.

Surge una nueva visión de la agricultura para el desarrollo, donde la producción está principalmente en manos de los pequeños agricultores; ellos pueden ser los productores más efectivos, especialmente si son apoyados por organizaciones de productores fuertes. Ahora bien, cuando esas organizaciones no logran economías de escala en la producción y la comercialización, la agricultura comercial que hace un uso intensivo de la mano de obra sería la forma más adecuada de producción y los mercados laborales eficaces y justos la herramienta clave para reducir la pobreza en las zonas rurales.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.