



CAPÍTULO 5

MERCADOS PARA LOS CAMPESINOS POBRES

La distancia a los mercados y la falta de carreteras es una de las preocupaciones básicas de las comunidades rurales del mundo en desarrollo. Los campesinos pobres necesitan poder acceder a mercados competitivos no tan sólo para vender su producción, sino también para adquirir insumos, activos y tecnología, bienes de consumo, crédito y mano de obra.

EL ACCESO A LOS MERCADOS: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES

En el entorno económico de los campesinos pobres existen varios mercados interrelacionados: mercados para la producción y los insumos agrícolas; para el apoyo a la producción (extensión agraria) o los servicios financieros; para la información; para los activos, especialmente la tierra y el agua; para la mano de obra; y para los alimentos y otros bienes de consumo. A veces, las condiciones en las que la población rural pobre participa en esos mercados no son equitativas. Muchos pobres son en la actualidad participantes pasivos, obligados a menudo a vender a bajo precio (inmediatamente después de la cosecha) y comprar a precios elevados, con pocas posibilidades de decidir dónde, con quién y a qué precio realizan las transacciones. Con la liberalización de los mercados nacionales y la mundialización de los mercados internacionales, estos mercados son ahora más abiertos, con mayores opciones, pero también son complejos e inciertos. Ahora más que nunca, fomentar la capacidad de los campesinos pobres para llegar a esos mercados y participar activamente en ellos es uno de los retos más acuciantes en la esfera del desarrollo.

La población rural, en especial los pobres, alegan a menudo que una de las razones por las que no pueden mejorar su nivel de vida son las dificultades de acceso al mercado. La baja densidad demográfica de las zonas rurales, el alejamiento de los centros y los costos ele-

vados de transporte constituyen obstáculos físicos reales para el acceso a los mercados. Los campesinos pobres están limitados por la falta de información sobre los mercados, la falta de experiencia comercial y negociadora y la ausencia de una organización colectiva que pueda brindarles el poder que necesitan para relacionarse en términos de igualdad con otros intermediarios del mercado, generalmente mayores y más fuertes. La distancia cultural y social y la discriminación son también, posiblemente, factores que al menos en parte excluyen a los pobres del mercado.

La imposibilidad de comercializar la producción a la que se enfrentan los agricultores supone la falta de ingresos para comprar insumos productivos y bienes de consumo y para satisfacer necesidades inmediatas de dinero y, además, impide la acumulación de activos. En consecuencia, el acceso al mercado influye en los sistemas de producción agrícola: los campesinos que viven en las cercanías de buenas carreteras y tienen un contacto más frecuente y directo con el mercado están dispuestos a producir más sistemáticamente para éste, mientras que aquellos que tienen dificultades de acceso al mercado se ven obligados a producir para el consumo interno. En tales circunstancias, el consumo de alimentos se limita a lo que se produce en la explotación o en la comunidad, con el corolario de una dieta poco equilibrada.

Cabe preguntarse cómo se puede resolver el problema del acceso al mercado teniendo en cuenta el

elevado costo que supone superar las limitaciones y los conflictos de interés entre ricos y pobres, población rural y población urbana, que influyen en la posibilidad de superar otros problemas. Éste es el desafío que se les plantea a las ONG, los gobiernos, los donantes y, por encima de todo, la población rural pobre, cuya participación es necesaria para poder encontrar y aplicar soluciones.

El problema del acceso al mercado se puede abordar en tres dimensiones: física (la distancia que separa a los pobres de los mercados); política (su imposibilidad de influir en las condiciones en que participan en el mercado); y estructural (la ausencia de intermediarios comerciales). Todos esos aspectos deben afrontarse para que las medidas que se adopten tengan el efecto deseado sobre la productividad, la producción y los ingresos.

Hasta 1980, aproximadamente, el contexto de ese desafío estuvo marcado en la mayoría de los países en desarrollo por la industrialización, reglamentación y protección dirigidas por el Estado. Cada vez más, la liberalización y la mundialización han modificado la naturaleza de este desafío. La liberalización de los mercados nacionales e internacionales ofrece a los pobres nuevas oportunidades para especializarse en productos intensivos en mano de obra y para intercambiarlos. Pero también aumentan el riesgo ante las fluctuaciones de los precios mundiales y, en consecuencia, la incertidumbre del entorno económico en el que desarrollan sus actividades los pobres de las zonas rurales, y ofrecen ventajas competitivas especiales a aquellas personas del mundo rural que gozan de mayores facilidades de acceso y mejores contactos con el mercado. Si bien la liberalización del comercio y la intensificación de las corrientes financieras hacia sectores intensivos en mano de obra ofrecen perspectivas muy favorables de reducción de la pobreza, también plantean graves riesgos cuando el acceso inicial al mercado es muy desigual. Es en aquellos casos en que la distribución del acceso, las aptitudes y los activos de tierra no son muy desiguales cuando la liberalización da mejores frutos para los campesinos pobres. En cambio, cuando la desigualdad inicial es muy acusada, la liberalización y la mundialización pueden dar a los poderosos la posibilidad de abusar de su acceso preferencial y traducirse en un mayor empobrecimiento de los pobres. Pero la importante

reducción de la pobreza que se ha producido en muchos casos pone de manifiesto que la liberalización y la mundialización pueden suponer grandes beneficios para los campesinos pobres cuando no hay grandes desigualdades iniciales.

La mundialización de las corrientes de capital, el acceso a la tecnología y el comercio están provocando cambios importantes en las relaciones económicas y sociales en todo el mundo, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, ofreciendo a las familias y las empresas nuevas oportunidades de crecimiento y de realizar actividades generadoras de ingresos. En el sector rural, la liberalización ha reducido la discriminación de la agricultura en materia de precios, las distorsiones de precios en los productos agrícolas y otras formas de intervención de los gobiernos. La reforma del comercio y del tipo de cambio es uno de los ejes centrales de los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo desde los años ochenta. La mayoría de los países en desarrollo han liberalizado la agricultura en cierta medida, modificando sus instituciones y su estructura. Este cambio de gran alcance implica nuevas condiciones para el sector rural y, de manera especial, para los campesinos pobres. Es cierto que con el tiempo se producirá casi con total seguridad el desarrollo del mercado impulsado por el sector privado, incluso sin la intervención de gobiernos y donantes, pero es muy posible que sin esa intervención el desarrollo del mercado sea geográficamente muy desequilibrado y desigual en términos socioeconómicos, y que agrave aún más la pobreza de una parte de la población rural.

La intervención está, pues, justificada, con tres objetivos:

- Impulsar el acceso, las opciones y la información sobre el mercado.
- Eliminar o reducir los obstáculos al acceso al mercado, mediante un apoyo especial en aquellos sitios donde la aparición espontánea de mercados tiene lugar con lentitud y facilitando la participación de los pobres.
- Establecer unas relaciones de mercado más equitativas. Esto puede hacerse potenciando la capacidad de acción de los pequeños campesinos y los trabajadores agrícolas y proporcionándoles los conocimientos y aptitudes necesarios para entrar en el mercado y participar en él en mejores condiciones.

LOS PROBLEMAS DE ACCESO AL MERCADO

'Una comunidad sin carreteras carece de una posible salida'.

Un agricultor de Juncal, Ecuador.¹

Los problemas de acceso al mercado pueden afectar a determinadas zonas (debido a la lejanía o la falta de infraestructura) y grupos, como las personas analfabetas o con escasa instrucción, los grupos étnicos minoritarios o que no hablan el idioma nacional oficial, y las mujeres. El problema común de las zonas y grupos desfavorecidos es la inmovilidad personal, que a menudo impide responder a nuevos incentivos. La población de las zonas desfavorecidas ve restringido su acceso a los mercados por los elevados costos materiales y por su desconocimiento de los mecanismos del mercado, que es consecuencia de la falta de información y organización. Esta dificultad se agrava por la estructura de los propios mercados, la escasez de intermediarios comerciales y el poder asimétrico del mercado (recuadro 5.1).

La lejanía y la pobreza reducen el acceso a los mercados, aumentando los costos materiales para llegar a ellos y el costo que supone superar unos mecanismos institucionales imperfectos y en muchos casos discriminatorios que han surgido para afrontar los riesgos derivados de la lejanía y la pobreza. Algunos de esos costos materiales y mecanismos discriminan fuertemente a la mujer y otros grupos desfavorecidos. Muchas poblaciones indígenas y grupos escasamente

instruidos viven en regiones rurales y remotas: en zonas muy extensas de América Latina, las poblaciones indígenas se concentran en los núcleos rurales y sufren un mayor grado de pobreza, niveles más bajos de instrucción y en general menor acceso a la tierra y el crédito.² En otras regiones, la lejanía se une a los obstáculos técnicos e idiomáticos para restringir el acceso al mercado, en especial a los mercados de trabajo.

El elevado costo material del acceso a los mercados

En el acceso al mercado, las comunidades pobres, remotas o rurales se encuentran con graves problemas físicos que guardan relación con cinco aspectos distintos de la lejanía, la ruralidad y la pobreza que suscitan graves problemas físicos y con frecuencia limitaciones combinadas:

1. La falta de carreteras, o la existencia de caminos intransitables estacionalmente y con un mantenimiento deficiente.
2. Los elevados costos del transporte, por la ausencia de carreteras en buen estado, las largas distancias y la falta de medios de transporte asequibles y apropiados.
3. La inexistencia o deficiencia de la infraestructura necesaria para difundir información sobre los mercados, los productos y los precios.
4. Una baja relación valor/peso de gran parte de los productos que producen y venden los pobres, que hace difícil y costoso su transporte hasta el mercado.

Recuadro 5.1: Limitaciones de acceso al mercado relacionadas con obstáculos físicos, estructurales, de información y organización

Limitación	Zonas desfavorecidas	Grupos desfavorecidos
Física.	Malas carreteras, costos elevados de transporte, bienes perecederos, productos de escaso valor/peso.	Los que residen lejos de los mercados; las mujeres con su larga jornada de trabajo; las personas con dificultades de acceso al transporte y/o acceso limitado a los servicios.
Estructural.	Asimetría de las relaciones de mercado: dependencia de comerciantes, elaboradores de productos agrícolas o juntas de comercialización monopsonías cuyo poder de intervención en el mercado les asegura unos beneficios excesivos.	Las personas con acceso insuficiente a la tierra y el crédito necesarios para la diversificación y comercialización de productos en mercados más amplios; las personas limitadas por normas tradicionales o culturales.
Aptitudes, información y organización.	Desconocimiento del funcionamiento de los mercados, falta de información y aptitudes pertinentes.	La mayoría de los campesinos pobres; las personas que carecen de educación y organización colectiva.

5. La naturaleza perecedera de gran parte de los productos agrícolas de los campesinos pobres, especialmente las mujeres, agravada por la falta de instalaciones de almacenamiento y la distancia hasta el mercado.

La distancia a los mercados y la falta de carreteras es una de las preocupaciones básicas de las comunidades rurales en todo el mundo en desarrollo. En el Ecuador, un agricultor afirmaba que al no existir buenas carreteras había que servirse de caballos para sacar los productos de la explotación y que quienes no los tenían no podían hacerlo.³ En Malawi, para los participantes en un trabajo de investigación las malas carreteras eran un grave problema en todas salvo una de las 10 comunidades visitadas. En Twabidi, Ghana, los campesinos se quejaban de las altas tarifas que cobraban los conductores de camiones por el transporte a causa del mal estado de las carreteras. Debido a ello, una gran parte de la producción no salía de las granjas y se producían pérdidas después de la cosecha.

En Asia, la pobreza rural tiene una gran incidencia en las zonas montañosas remotas. Los agricultores chinos de las zonas rurales próximas a las ciudades con densas redes de transporte obtenían mayores ingresos que los de los lugares remotos y una buena parte de su ingresos en empresas industriales no agrícolas. En Filipinas, la incidencia de la pobreza en las zonas de montaña alcanza el 61%, frente al 50% en las tierras bajas.⁴

El aislamiento y la pobreza son dos fenómenos que se dan conjuntamente, especialmente en África. En el norte de Angola y de Zambia, en el sur de Tanzania y en el norte de Mozambique, se estima que en todas las zonas aisladas con una escasa integración en el mercado el 90% de la población sufre de pobreza crónica. De modo análogo, en las tierras altas de Kenya y Tanzania en las que predomina el cultivo de maíz, la pobreza crónica no guarda una relación estrecha con el tamaño de las fincas, sino que se concentra entre los productores y cultivos alimentarios de las zonas remotas que no tienen acceso a las carreteras. En un estudio realizado en Tanzania se estima que los ingresos per cápita de las familias que viven a una distancia de 100 metros de un camino de grava transitable todo el año, con un servicio de autobús, son un tercio superiores al promedio.⁵

En África en particular, la calidad de las carreteras también representa un problema. En las zonas rurales la densidad demográfica es mucho más baja que en las zonas rurales de Asia y también es menor la densidad de carreteras (población por kilómetros de carretera y kilómetros de carretera por superficie). Pero incluso cuando existen, las carreteras suelen estar en malas condiciones: en Tanzania, en 1990, solamente el 24% de las carreteras estaban en buen estado, en Kenya la cifra era del 32%. Muchos caminos son intransitables durante las estaciones lluviosas, que en muchos casos es la estación de mayor abundancia de materias primas. Ello afecta por ejemplo al sector de los anacardos en Tanzania y al sector lechero en Kenya.⁶

Los altos costos del transporte originados por la escasez y mal estado de los caminos en el África rural es causa de la apertura insuficiente de algunos sectores de la economía rural y son la fuente más importante de los márgenes de comercialización, representando la mayor parte de la diferencia entre los márgenes de comercialización de los cereales alimentarios de Kenya y Malawi y los de Bangladesh e Indonesia, que se cifra en un 40%.⁷ Los precios más elevados de los productos básicos en frontera en relación con los precios al productor y de los insumos importados en las zonas rurales en relación con los puertos de entrada reducen los incentivos. Los problemas son particularmente agudos en las áreas especializadas en el cultivo de raíces y tubérculos (que son importantes en las zonas forestales y las sabanas húmedas de los países costeros y de la zona central de África) puesto que tienen una mayor relación peso/valor y son más perecederos que los cereales. Las zonas remotas dedicadas al cultivo de la mandioca, si bien están protegidas de las importaciones baratas en los mercados locales, tienen dificultades para competir en la exportación de virutas de mandioca si no es posible reducir el 'aislamiento'. Los costos del transporte y los problemas de almacenamiento son particularmente importantes para las mujeres, que suelen comerciar localmente hortalizas y otros productos perecederos. Las mujeres del Sahel que comercializan hortalizas se enfrentan al problema de un gran exceso de abastecimiento en los mercados locales durante la estación seca debido a la falta de transporte a los mercados urbanos y a la imposibilidad de conservar los productos para su venta posterior.⁸

En Europa central y oriental y los estados de reciente independencia, los agricultores pobres viven en su mayoría en zonas montañosas y otros lugares remotos, casi siempre en altitudes superiores a los 600 metros, particularmente en Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia y Rumanía. Con frecuencia, comunidades enteras están sumidas en una situación de pobreza extrema: en las montañas del distrito de Bagramanian de Armenia, el 92% de los campesinos no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos, calefacción y combustible para cocinar.⁹

También en América Latina las zonas aisladas se enfrentan a problemas físicos de acceso al mercado. En el Perú, los costos elevados de transporte y almacenamiento atenuaron la modificación de los precios de las papas tras la liberalización.¹⁰ En Chile, los precios al consumidor varían enormemente entre las distintas zonas del país. En las regiones más septentrionales y meridionales, son de un 20% a un 25% más altos que en la zona central y los núcleos metropolitanos.¹¹

Las trabas que obstaculizan el acceso al mercado limitan las oportunidades de generación de ingresos. La lejanía aumenta la incertidumbre y reduce las opciones: limita las oportunidades de comercialización, reduce los precios al productor y los rendimientos del trabajo y el capital y aumenta los costos de los insumos. A su vez, esto debilita los incentivos para participar en la economía monetaria y da lugar a unos sistemas de producción de subsistencia no orientados al mercado. En cambio, la mejora de la infraestructura influye en la utilización de fertilizantes y otros insumos, potenciando la respuesta de los productores a los cambios en los precios y aumentando la integración del mercado. En las aldeas africanas con una mejor infraestructura material, los costos de los fertilizantes son un 14% más bajos, los salarios un 12% más elevados y la producción agrícola un 32% mayor que en las aldeas que no disponen de esa ventaja.¹²

Es posible reducir los costos materiales del acceso al mercado mediante la construcción de nuevas carreteras y el mantenimiento de las existentes y mejorando el sistema de transporte, almacenamiento e información. Tradicionalmente, los gobiernos y los donantes han propiciado la construcción de nuevas carreteras que facilitan el transporte de todos los productos, no tan sólo los de las poblaciones rurales pobres y aisladas,

a los puertos y mercados dentro y fuera de las fronteras nacionales. En 1995, Uganda negoció satisfactoriamente con el Banco Mundial la concesión de un préstamo para construir nuevas carreteras en lugar de nuevas escuelas de enseñanza primaria, aduciendo que las nuevas carreteras aumentarían inmediatamente la renta nacional y mitigarían la pobreza, en tanto que los efectos de la educación primaria no se dejarían sentir sino a medio o largo plazo.¹³ Sin duda, para la población pobre de África disponer de nuevas o mejores carreteras es uno de los factores que da mejores resultados en la mejora del acceso al mercado. En las provincias Central y de Nyanza, de Kenya, se señalaron casi siempre las carreteras como el más importante de los servicios públicos. En Côte d'Ivoire y Ghana se concedía más importancia a los caminos rurales que a la atención de las necesidades en materia de educación, salud y abastecimiento de agua. En Nigeria, la construcción de un camino desde una aldea hasta el centro comercial dio el impulso necesario para aumentar la producción.¹⁴

La construcción de nuevas carreteras reporta importantes beneficios a las comunidades pobres y aisladas en varios aspectos (véase en el recuadro 5.2 la estimación de las tasas de rendimiento de las carreteras). Los caminos rurales mejoran el acceso al mercado no sólo de los campesinos pobres sino también de la población rural y urbana menos pobre, pues abren mercados tanto para los productores y consumidores rurales como urbanos. Impulsan la diversificación de la economía rural abriendo el mercado a la mano de obra, los productos artesanales y la producción agrícola. La dotación de caminos en Bangladesh y Nepal potenció los servicios de educación y facilitó el acceso a la atención sanitaria en una zona más amplia. En Egipto, varias aldeas vieron cómo aumentaba el empleo no agrícola y las posibilidades de escolarización en la enseñanza secundaria cuando se construyó un camino que las conectaba con una red de carreteras. En el distrito de Sargodha, en el Pakistán, disminuyó el desempleo cuando se construyó una nueva carretera que ofreció nuevas oportunidades de trabajo a conductores, mecánicos, estaciones de servicio, tiendas, puestos de venta de té junto a las paradas de los autobuses y otros servicios para los viajeros.¹⁵

En la India, Kenya y el Sudán, aumentó la producción gracias a la intensificación y la especialización,

Recuadro 5.2: Tasas de rendimiento de la construcción de carreteras

En la India, las tasas de rendimiento de la construcción de carreteras se estiman en el 25% aproximadamente. Pero como ocurre con otras inversiones, hay dificultades para calcularlas.

Una de ellas tiene su origen en la **causalidad recíproca**: las aldeas pueden ser pobres porque carecen de una conexión viaria con otras aldeas o núcleos urbanos, o porque están emplazadas en las denominadas 'zonas desfavorecidas', con suelos pobres, precipitaciones escasas o falta de riego. Su pobreza puede impedir o disuadir la construcción de una carretera: es posible que las aldeas no puedan sufragarla si se ha de financiar únicamente con los impuestos locales o que los beneficios previstos de la nueva carretera, en forma de aumento de la producción, sean inferiores a los costos. En la India, este problema reduce la tasa de rendimiento al 15-17% aproximadamente (Binswanger *et al.* 1993).

Una segunda dificultad deriva de la **desviación del comercio**. Algunas de las ganancias que obtiene una aldea mediante la construcción de un camino que la conecta con otra aldea o con un núcleo urbano pueden producirse a expensas de otras aldeas aisladas en las que no se construyan caminos, que perderán por ello una parte de su ya reducida cuota de mercado. Hasta el momento, esta dificultad no se ha afrontado, pero sin duda reduce las tasas de rendimiento, situándolas a la par con las de otras inversiones.

aunque éstas no alcanzaron la misma intensidad en todos los países.¹⁶ La utilización de insumos comerciales, como fertilizantes y plaguicidas, disminuye generalmente con la distancia al mercado, pero las diferencias son más notables en el caso de la población rural más pobre, especialmente en la India. En el Sudán, aumentó la producción de productos perecederos de gran valor (frutas y hortalizas frescas), mientras disminuían los productos de menos valor, en las explotaciones agrícolas de todas las dimensiones.

En Malasia, la construcción de nuevas carreteras influyó en gran medida en los precios de los alimentos y los insumos: los comerciantes comenzaron a dar servicio con sus furgonetas a las comunidades próximas a las carreteras y las tiendas situadas junto ellas se vieron obligadas a reducir los precios. También influyó en la producción de cultivos alimentarios. En las aldeas próximas a las carreteras aumentaron las oportunidades de empleo, ofreciendo una fuente alternativa de ingresos en efectivo; disminuyó la producción de arroz, que sin embargo aumentó en las aldeas de las montañas alejadas de las carreteras para satisfacer la demanda creciente de esas otras aldeas.¹⁷ En Sri Lanka, la construcción de caminos secundarios en Kegalle influyó positivamente en el desarrollo rural: el valor de la tierra aumentó más del 700% en las proximidades del camino de Hingala a Gogagama en un plazo de dos años. La distancia de una aldea grande de 9 000 habitantes hasta la carretera principal de Colombo a Kandy se redujo de 20 km a 1,8 km cuando se construyó un camino más directo; los caminos de carros se hicieron accesibles a los vehícu-

los de motor, lo que mejoró la comercialización y redujo el alquiler de vehículos; el 97% de los que respondieron a una encuesta afirmaron que las carreteras habían mejorado sus perspectivas de comercialización, con el consiguiente aumento de los precios de sus productos agrícolas y disminución del de los bienes de consumo. Además, en un plazo de dos años se produjo una dinamización de la actividad económica en las zonas próximas a las carreteras con la construcción de viviendas, los puestos de venta de té y de otros artículos, y otros servicios.¹⁸

En Bhután, la construcción de caminos secundarios también tuvo repercusiones positivas sobre el desarrollo rural. Los extensionistas del Proyecto de Desarrollo Zonal de Tashigang y Mongar financiado por el FIDA afirmaron que los campesinos se vieron estimulados a aprovechar las oportunidades de extensión y aumentar la utilización de insumos, crédito y prácticas agrícolas mejoradas cuando los nuevos caminos les dieron acceso a los mercados para vender sus productos. Por otra parte, los caminos, además de ser el único medio por el que las familias campesinas podían acceder a los servicios sanitarios y educativos, mejoraron la vida comunitaria (facilitando las visitas a amigos y parientes) y propiciaron el acceso a los bienes de consumo.¹⁹ Jacoby²⁰ afirma que en Nepal la construcción de una amplia red de caminos de acceso a los mercados reportaría grandes beneficios en conjunto. Blaikie *et al.*²¹ señalan que los caminos orientados de este a oeste incidían positivamente en la reducción de la pobreza rural, al mejorar la integración del mercado local, a diferencia de los orien-

tados de norte a sur, pues subvencionaban las ventas de China y la India a un costo marginal. Sin embargo, las iniciativas recientes de exportación de productos hortícolas a la India se beneficiarán de la carretera norte-sur.

En el caso de Nepal parece que los beneficios de la construcción de nuevos caminos iban principalmente a los terratenientes, pero no a las personas muy pobres. Sin embargo, los pobres también se beneficiarán aun cuando las carreteras no son un bien que pueda orientarse a un objetivo concreto y aumente la desigualdad de ingresos. Sin duda, el hecho de que las carreteras sean un bien público es positivo –benefician a todos los miembros de la comunidad, incluso a las mujeres y a los más pobres, aunque no tanto como a los ricos–, si bien el tipo de transporte, el momento y los precios pueden determinar si las carreteras son de hecho accesibles a los pobres.

En la mejora del acceso físico a los mercados una de las decisiones que es preciso adoptar es la de optar entre construir nuevas carreteras o mantener las existentes. Una red de caminos en mal estado, aunque sea muy extensa y esté poco concurrida, no satisfará las necesidades de las poblaciones rurales. El Banco Mundial estima que la tasa de rendimiento de los proyectos de mantenimiento de la red primaria de carreteras es casi el doble que la de los proyectos de construcción de nuevos caminos.²² En Tanzania, país con muchos kilómetros de ‘carreteras’ por cada 1 000 habitantes, sólo el 10% de los caminos rurales están en buenas condiciones.²³ En Zambia, los efectos negativos de la eliminación de las subvenciones a los productores de maíz de las zonas aisladas se han agravado por el deficiente mantenimiento de los caminos, que impide a esas personas acceder a los mercados de insumos, productos y bienes de consumo.

El mantenimiento de los caminos rurales puede tener repercusiones importantes sobre los ingresos y los medios de vida de los campesinos pobres.²⁴ El Programa de Mantenimiento Rural de Bangladesh, de 1984, tenía como objetivo el mantenimiento de los caminos de tierra de acceso a los mercados empleando mano de obra femenina. La expansión del mercado propiciada por el mantenimiento de los caminos generó un aumento de los servicios de venta de comida, reparación de bicicletas y de los *rickshaws* al borde de los caminos.²⁵ En Chile, durante el decenio

de 1980, los planes de empleo público en las zonas rurales pobres, que incluían el mantenimiento de caminos, contribuyeron considerablemente a los ingresos de las familias, reduciendo la pobreza y las desigualdades.²⁶

Estructura del mercado

Muchos mercados rurales se caracterizan por una asimetría extrema en las relaciones entre un gran número de pequeños productores/consumidores, por un lado, y unos pocos compradores/vendedores, por otro. Esas relaciones comerciales son desiguales, frecuentemente no competitivas y raramente favorables al pequeño productor. Las relaciones comerciales responden a varios factores. El primero es el aspecto físico que ya se ha señalado: una carencia total de carreteras o unos caminos intransitables en los períodos cruciales del año, que dan lugar a unos costos de transporte y transacción elevados, tanto para los compradores como para los vendedores. El segundo es la escala del mercado. En muchas comunidades rurales, especialmente las de las zonas más distantes con una baja densidad de población, la demanda de insumos de producción es tan limitada y los productos que vender o intercambiar son tan escasos que a los comerciantes no les resulta rentable visitarlas.

En tercer lugar hay que recordar que antes de la liberalización los campesinos de muchas zonas del mundo dependían del gobierno o de organizaciones paraestatales que compraban sus productos a precios preestablecidos. Estas juntas de comercialización procuraban contener los precios agrícolas para mantener bajos los precios al consumidor. Aunque ésta es una forma de ayudar a los pobres, incluso a una gran parte de la población rural, compradora neta de alimentos, no es ni mucho menos la más eficiente. La fijación de precios para todo el territorio (precios fijos y uniformes con independencia de la distancia a los mercados), en donde los productores que no viven en zonas remotas subvencionan de hecho a los de las zonas aisladas, penaliza tanto a los campesinos ricos como a los pobres de zonas no alejadas con excedentes que pueden vender. Los instrumentos de contención de los precios agrícolas distorsionan los precios relativos, los incentivos y la variedad de productos agrícolas.

La liberalización tenía como meta conseguir aumentos de la eficiencia mediante la determinación

de los precios a través del mercado. Se basaba al menos en parte en las hipótesis de que el abandono por parte del Estado de las actividades de las que se ocupaba anteriormente (suministro de insumos, apoyo a la producción y servicios financieros, y comercialización de los productos) dejaría un margen para la intervención del sector privado, y que éste sería más eficiente que el Estado. Se han hecho avances importantes en la liberalización del mercado, especialmente de los cultivos alimentarios. Con raras excepciones, los mercados nacionales de productos alimenticios básicos están totalmente liberalizados y en general este proceso ha influido favorablemente en los productores y los consumidores.

Pero la experiencia es desigual. En gran parte de África meridional el desarrollo del sector privado ha sido lento y titubeante y la retirada del Estado ha producido un vacío que aún no ha llenado adecuadamente el sector privado. En otras zonas, el sector privado ha ocupado rápidamente el lugar que ha dejado el Estado al abandonar las actividades de comercialización y elaboración de los cultivos alimentarios. En África occidental y central, el Banco Mundial²⁷ consideró que de los 19 países que habían acometido reformas de política agrícola durante los años ochenta, la intervención del gobierno podría ser clasificada como intensa o moderada en 13 de ellos antes de la reforma aplicada a determinados cultivos alimentarios. Tras la reforma a finales de 1992, solamente un país mantenía un nivel moderado de intervención; en los demás la intervención del Estado era nula, con la posible excepción del mantenimiento de reservas de alimentos de seguridad. Se considera que este proceso ha sido muy satisfactorio, particularmente en los países sahelianos, en los que el sector privado ha llenado rápidamente el vacío creado. Por el contrario, el impacto de la liberalización de los mercados de insumos ha sido menos satisfactorio y se ha relacionado con una menor utilización, con consecuencias negativas para conseguir aumentos sostenidos de la productividad agrícola.

Si las reformas han beneficiado en muchos casos a los agricultores, grandes y pequeños, de las zonas no remotas, así como a los trabajadores agrícolas (al aumentar el empleo y/o los salarios), los campesinos de las zonas distantes han visto empeorar su situación a corto plazo (recuadro 5.9). La contracción de la

cadena comercial anterior ha sido causa de que muchos campesinos se encuentren más alejados que antes de los mercados: en el norte de Mozambique, por ejemplo, la distancia media a un mercado es en la actualidad de 20 km.²⁸ Con la desaparición del comprador estatal recae sobre el campesino la comercialización y la falta de inversiones en infraestructura rural, como en el caso de Zambia, impide muchas veces que haya compradores para sus productos, y cuando los hay, los elevados costos materiales de transacción determinan unos precios extremadamente bajos.²⁹

Los productores y consumidores rurales con unos elevados costos materiales de acceso a los mercados se ven obligados a depender con frecuencia de los comerciantes que acuden a la aldea, único medio de contacto para la población rural de las zonas aisladas, que a través de ellos puede vender productos agrícolas y adquirir insumos y bienes de consumo. Los pequeños comerciantes privados también deben hacer frente a unos altos costos de transacción como consecuencia de la lejanía, que afecta a la demanda de los productos de los pequeños agricultores y a los precios que obtienen (véase el recuadro 5.3).

Puede darse el caso de que los comerciantes no lleguen a las zonas aisladas o afectadas por inundaciones y cuando lo hacen es muy posible que gocen de un poder monopolístico y monopsonico, en cuyo caso los campesinos no tienen otra opción que aceptar la primera oferta del primer comerciante que aparezca, por desfavorable que pueda parecer. Puede ocurrir también que la población rural dependa de comerciantes rurales para obtener información sobre los productos agrícolas, el suministro de insumos y bienes de consumo y los precios. A los comerciantes, especialmente si lo son de forma intermitente o existe poca competencia, puede no preocuparles la reputación y en esos casos la información asimétrica obliga a los pobres a aceptar un precio bajo por sus productos y a pagar precios elevados por los bienes de consumo. A menudo es difícil para los pobres distinguir este efecto de las consecuencias perjudiciales de la lejanía y las malas carreteras sobre los precios. Las personas pobres y las que viven en zonas distantes tienen más probabilidades de resultar desfavorecidas por la existencia de este tipo de mercados en los que es imposible influir: los grandes agricultores o los que están más cerca de los mercados

Recuadro 5.3: Los comerciantes privados en Zambia

En la provincia Septentrional de Zambia, la mayor parte de la actividad comercial se realiza por conducto de pequeños comerciantes independientes que aceptan dinero o productos en trueque, por ejemplo, ropa usada, jabón, sal y mantas. Los comerciantes privados de las zonas remotas de Zambia afrontan costos elevados de transacción, incluyendo el tiempo y la energía que dedican a comprar productos a los agricultores y contratar mano de obra y transporte para los productos. Los comerciantes se desplazan a una zona determinada por medios públicos de transporte y a menudo pasan de dos a tres semanas en ella, acampando por la noche y desplazándose a pie entre aldeas aisladas comprando pequeñas cantidades de productos a los agricultores, hasta que consiguen lo suficiente (frijoles, maní o maíz) para comerciar. El comerciante tiene que pagar a la mano de obra local para transportar los productos hasta el margen de los caminos, y el costo de alquiler del camión para llevar los productos que ha comprado hasta la ciudad es un componente importante de los costos.

Los costos de transacción relativos al comercio con aldeas remotas son tan elevados que a menudo resulta más barato para los grandes compradores (como los molinos de maíz) recurrir a productores comerciales distantes que comprar a los pequeños agricultores de la región.

Fuente: Winters 2000.

pueden reunir información más fácilmente sobre los precios y las condiciones de la oferta y la demanda y transportar sus productos a los propios mercados. En Zambia y Zimbabwe, los comerciantes sólo están dispuestos muchas veces a efectuar actividades de trueque en lugar de pagar en efectivo.³⁰

En países como Mozambique, Zambia y Zimbabwe, con la privatización de los organismos paraestatales de comercialización se ha producido una rápida expansión del sector de los cultivos de exportación en el que los pequeños agricultores producen cultivos, particularmente algodón, para su venta a grandes empresas agroalimentarias. Sin embargo, la monopolización de la elaboración, el crédito, la comercialización y las capacidades técnicas por las grandes empresas hace que la reintroducción de los pequeños productores en el mercado esté totalmente falta de equidad. Aunque existen experiencias de signo diverso y se pueden encontrar claros ejemplos de empresas que actúan en su propio interés con un espíritu progresista, los agricultores minifundistas se han encontrado en algunos casos en la imposibilidad de negociar o suspender su actividad, desempeñándose de hecho como empleados más que como socios. En última instancia, sus beneficios netos son muy bajos porque los compradores privados en gran escala ejercen su poder económico para llevarse la parte del león del valor añadido. Esta situación plantea un escenario de crecimiento de la producción minifundista sin que haya realmente desarrollo de los pequeños productores.

El problema es especialmente complicado en el caso de los insumos de producción: las empresas comerciales que han sustituido a las empresas paraestatales

de distribución de insumos tienen una red minorista muy limitada en el interior y están empezando ahora a desarrollar su red de agentes. En la medida en que los insumos llegan a las comunidades rurales, la gama de productos es muy limitada en muchas zonas (aunque cada vez se basa más en la demanda) y los costos elevados en relación con los que los campesinos estaban habituados a pagar –por efecto de la supresión de las subvenciones– y en términos absolutos, por los elevados costos de transporte, la falta de competencia entre los distribuidores y la imposibilidad de los campesinos de negociar condiciones favorables. En Mozambique, la situación es particularmente difícil: la oferta de insumos es muchas veces reducida porque los comerciantes prefieren tratar productos que son más fáciles de transportar y más rentables que la mayoría de los productos agrícolas; debido en parte a la imposibilidad de comprarlos, solamente el 7% de los campesinos utilizan fertilizantes y menos aún semillas mejoradas.³¹

Uno de los procedimientos para influir en la estructura del mercado con el fin de fomentar su competencia y transparencia y el acceso de los campesinos pobres, así como las condiciones en las que interactúan en él, consiste en apoyar a los propios intermediarios comerciales. En el transcurso de los últimos años, se han elaborado varios programas importantes e innovadores con esta finalidad. Por ejemplo, la Cooperativa de Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) está ejecutando un programa en Zimbabwe desde 1995 con la finalidad de facilitar el acceso de la población rural pobre a insumos agrícolas, posibilitar la comercialización de la producción y ofrecer conoci-

mientos técnicos agrícolas mejorados mediante el establecimiento de una red comunitaria de comerciantes independientes de insumos agrícolas. El programa, que contó con una financiación inicial del FIDA, ha establecido durante el período quinquenal a más de 300 comerciantes, que han entablado relaciones comerciales con proveedores urbanos de insumos agrícolas, y cada uno de ellos suministra insumos agrícolas y otros artículos domésticos a 100-200 familias de pequeños agricultores. Los campesinos son los principales beneficiarios del programa, dado que pueden adquirir insumos dónde y cuándo quieren y en las cantidades deseadas. Los precios efectivos que pagan por los insumos son más bajos que antes y gracias a sus relaciones con los agentes comerciales muchos de ellos pueden comprar los insumos a crédito.

En muchos países, los bancos comerciales se muestran remisos a conceder créditos a los comerciantes rurales. Aunque algunas ONG y organismos financieros no bancarios suministran crédito, las necesidades superan con creces a la oferta disponible. En virtud de su naturaleza itinerante y de la gran envergadura de las redes comerciales establecidas, el comercio rural es un elemento secundario de los planes de microfinanciación en muchos países. El suministro de crédito por los proveedores es una fuente de financiación atractiva para los minoristas rurales limitados por la liquidez, que difícilmente reúnen las condiciones para conseguir un préstamo bancario. La estrategia de impartir capacitación a comerciantes rurales en administración empresarial y ayudarles a desarrollar una relación comercial con el proveedor de insumos o con empresas al por mayor puede superar esta limitación.

Falta de aptitudes, información y organización

La liberalización ha modificado profundamente el contexto en el que desarrollan su actividad los pequeños productores, pasando de un entorno en el que las opciones de producción eran limitadas y los precios de insumos y productos eran conocidos, generalmente antes de que comenzara la campaña agrícola, a otro abierto y en el que todos los precios pueden variar de un día a otro. Los pequeños agricultores se encuentran en una posición de gran desventaja en sus operaciones en este mercado.

En muchas zonas, los campesinos pobres desconocen el funcionamiento del mercado y no comprenden

por qué fluctúan los precios; no tienen ninguna información, o muy poca, sobre las condiciones del mercado, los precios y la calidad de los productos; no están organizados colectivamente; carecen de experiencia en la negociación del mercado y no son conscientes de su capacidad de influir en las condiciones en las que entran en el mercado.³² Cuando han estado en contacto con los servicios estatales de extensión agraria no han recibido mucha orientación sobre estas cuestiones, pues los servicios de extensión se han dedicado a difundir tecnologías sin ocuparse apenas de los mercados y los precios. Al carecer de información, experiencia y organización, no tienen una base sobre la cual planificar un sistema de producción orientado al mercado ni negociar los precios y las condiciones del mercado y se ven obligados a aceptar cualquier oferta. En última instancia, su falta de conocimientos les convierte en agentes pasivos del mercado, les expone a ser explotados por aquellos con quienes se relacionan y les impide obtener la máxima rentabilidad de su producción.

Desde comienzos del siglo xx, se ha considerado a las cooperativas de comercialización como un instrumento importante para que los agricultores puedan aprovechar las economías de escala en el transporte y almacenamiento con el fin de reducir el costo de comercialización de la producción. Desde el punto de vista político, las cooperativas de comercialización pueden permitir que los campesinos ejerzan más control sobre las actividades comerciales que si dependen únicamente de comerciantes privados, especialmente en las zonas remotas donde los comerciantes tienen un amplio poder de mercado y más poder de negociación que los agricultores. Las cooperativas permiten a los campesinos aumentar sus márgenes de beneficios reduciendo los costos de comercialización de sus productos y aumentando los precios de venta.

La experiencia de las cooperativas de comercialización en los países en desarrollo ha sido desigual. Muchos campesinos han aumentado sus beneficios integrándose en las cooperativas, y éstas han proporcionado empleo en las zonas rurales. En Nigeria, esto ha permitido detener la emigración de los jóvenes a las ciudades.³³ En Kerala, la creación de cooperativas de mujeres que se dedican a tejer esteras de pandán les ha ayudado al estabilizar los precios, organizar la comercialización y obtener préstamos bancarios.³⁴ Sin

embargo, en los años sesenta y setenta los gobiernos de muchos países intentaron influir en las cooperativas, apropiárselas o controlarlas directamente, generalmente con consecuencias desastrosas. En esos casos se plantearon problemas por efecto de la mala administración debida a la falta de conocimientos y capacitación en técnicas empresariales, la falta de medios financieros, la corrupción y la interferencia estatal. Por ejemplo, el Movimiento Cooperativo experimentó en Tanzania en los años setenta problemas de apropiación indebida de fondos, nepotismo y corrupción de la minoría dirigente y fue desmantelado en 1976.³⁵ En el Camerún, algunas cooperativas de comercialización asumieron posiciones monopolísticas, lo que supuso que dispensaran a los cultivadores de café y cacao el mismo trato que los comerciantes privados.³⁶

En los años ochenta, el término 'cooperativa' suscitaba el desdén de muchos campesinos, especialmente en África, que las consideraban como un simple instrumento coercitivo y de interferencia del gobierno. Sin embargo, con la liberalización de los mercados se ha vuelto a dar importancia a la organización de los

agricultores y en países como Mozambique (recuadro 5.4). Uganda y Zambia se está impulsando el fortalecimiento de los grupos y asociaciones de pequeños agricultores,³⁷ pues cuando éstos actúan por sí solos carecen del poder de negociación necesario para conseguir en el momento preciso insumos agrícolas a precios razonables. Al agrupar las necesidades de insumos agrícolas de los miembros del grupo se crea un mercado más amplio y más importante para los proveedores de semillas, insumos químicos agrícolas, información sobre la planificación del mercado, apenos agrícolas, servicios de preparación de la tierra y recolección, tecnología de manejo poscosecha y servicios de crédito y almacenamiento. La asociación también reporta grandes ventajas en la comercialización de la producción: los campesinos que se integran en un grupo gozan de mayor poder cuando negocian las condiciones de venta y, por tanto, pueden suscribir contratos a término para la producción, lo que les ofrece un mejor acceso a los mercados futuros. Las asociaciones registradas oficialmente pueden suscribir contratos formales de ventas; incluso aque-

Recuadro 5.4: Desarrollo de empresas colectivas rurales en Mozambique

El programa de Fomento de Empresas Colectivas Rurales es una iniciativa experimental concebida por la ONG CLUSA (Liga Cooperativa de los Estados Unidos de América), que lo ejecuta desde 1995. El objetivo de este programa es ayudar a los agricultores minifundistas de Mozambique a crear una red de empresas colectivas rurales (ECR) con el fin de aumentar la producción agrícola y los ingresos rurales. El programa se orienta a suministrar servicios a las ECR y las asociaciones de agricultores en las esferas de la creación de capacidad, capacitación y asesoramiento en administración empresarial, alfabetización funcional, capacitación en aritmética elemental, auditoría, información sobre el mercado e intermediación de productos agrícolas, capacitación en ahorro y crédito e información. Hasta la fecha se han establecido 370 ECR que cuentan con unos 13 000 miembros.

Las numerosas entrevistas realizadas con representantes de los grupos y empresas abastecedoras de insumos revelaron que los grupos organizados de agricultores tienen más probabilidades de recibir un mayor suministro puntual para cubrir sus necesidades de semillas al comienzo de la época de la siembra. CLUSA indica que una de las primeras consecuencias importantes del proceso de creación de ECR ha sido un mayor acceso a los mercados y la mejora del transporte para los productores rurales. Los productores estuvieron en condiciones de negociar (por primera vez en 1996 y todos los años a partir de entonces) los precios y la comercialización de su propia producción. También señala que las ECR conseguían primas sobre los precios a los que vendían la producción agrícola: las empresas que compran algodón pagan primas de entre el 4% y el 12% a los grupos y asociaciones a cambio de que éstos se ocupen de algunas tareas de la empresa como el transporte del algodón a los almacenes, el peso, el control de la calidad y la carga en los camiones de la empresa. Un beneficio adicional para el grupo en ese arreglo es un mayor control a través de la participación en el proceso de clasificación y peso de los productos, que disminuye los casos en los que los campesinos consideran haber sido tratados injustamente. Aun cuando una parte de las primas se destine a financiar la infraestructura de personal y servicios del grupo, sus miembros consiguen primas sobre los precios que obtienen los agricultores que no forman parte de un grupo. El algodón no es el único producto en el que los grupos de agricultores organizados pueden conseguir primas para los pequeños productores. CLUSA observó que en la campaña de comercialización de 1996 los precios que consiguieron las asociaciones fueron un 22% más elevados para el maíz y un 93% más altos para el maní que los que se pagaban a los agricultores individuales.

Fuente: Programa de Fomento de Empresas Colectivas Rurales de CLUSA, informes trimestrales (varios).

llas asociaciones o agrupaciones que están tramitando su inscripción en el registro oficial consiguen un mejor acceso a los mercados.

La clave del éxito de los grupos de agricultores (organizaciones primarias de comercialización de algodón en el sur de Malí, grupos de agricultores a nivel de aldea en Ségou, Malí, organizaciones de productores a nivel de aldea en la Provincia Central en el Camerún) es el establecimiento de agrupaciones en pequeña escala en estructuras homogéneas, con un objetivo concreto y cuando existe un mercado seguro.

Información sobre el mercado

La falta de poder de mercado que sufren los agricultores (y de la que se lamentan) en sus tratos con los comerciantes rurales puede deberse a la falta de información sobre el mercado, tanto sobre los precios como sobre las tendencias de éstos. Esta desventaja se agudiza cuando los campesinos se encuentran ante un único comprador de sus productos. Los grupos o asociaciones de agricultores pueden superar este pro-

blema, al menos parcialmente, consiguiendo la presencia de varios comerciantes con la promesa de entregarles un volumen importante de productos de calidad uniforme. Así pues, se ha comprobado que disponer de más información sobre los mercados y los precios ayuda a los campesinos a tomar las decisiones de comercialización, particularmente cuando sólo hay un comprador.

El suministro de información sobre el mercado, unido a la capacitación de los agricultores para ayudarles a interpretarla y actuar en consecuencia, puede contribuir también a que comprendan mejor los procesos de comercialización y adopten estrategias para conseguir precios mejores y más estables para sus productos agrícolas. Sin embargo, la información debe referirse al lugar concreto; debe facilitarse con puntualidad y precisión; debe ser dinámica (referirse tanto a las tendencias como a los niveles absolutos); y debe estar localmente disponible en un idioma que pueda comprender toda la población rural. Aunque en muchos países existen sistemas de información sobre el mercado administrados por el

Recuadro 5.5: Los teléfonos de pago rurales del Banco Grameen

En Bangladesh, el Banco Grameen puso en marcha la iniciativa de teléfonos de pago rurales (TPR) a mediados del decenio de 1990: se alquilaron teléfonos celulares a campesinas pobres miembros del Banco Grameen con el fin de facilitar un servicio de comunicación tanto a la población pobre como no pobre de las zonas rurales. El costo de los teléfonos se sufraga en plazos semanales durante un período de tres años.

Un estudio de las aldeas en las que se ha implantado este sistema en un radio de 50 km de Dhaka reveló que la iniciativa era favorable a los pobres en varios aspectos. Mientras que el 50% de los usuarios no pobres de los TPR habían utilizado un teléfono en los últimos cinco años (antes de que se introdujeran los TPR) solamente el 40% de los pobres lo habían utilizado. Por otra parte, la ausencia de TPR daba lugar a costos más elevados de transacción para los pobres que para los no pobres, porque aquéllos tienen necesidad de movilidad física y menos probabilidades de utilizar otras fuentes de servicios telefónicos que los no pobres. Aunque el 85% de los usuarios de los TPR no eran pobres, los beneficios que obtenían los propietarios (pobres) se cifraban entre un quinto y un cuarto de los ingresos familiares. Este incremento de los ingresos familiares suponía una mayor seguridad alimentaria, mayores posibilidades de invertir en salud, educación y ropa para los niños y una mayor predisposición al ahorro.

Los teléfonos inciden en las condiciones económicas y socioculturales de los usuarios y propietarios. La existencia de un teléfono en una aldea permite acceder fácilmente a información sobre los precios de los insumos y productos. Como resultado, los precios de los productos agrícolas como el arroz, los huevos y las hortalizas son más elevados en las aldeas que disponen de TPR. Los propietarios de ganado pueden recibir rápidamente información sobre brotes de enfermedades. En las inundaciones de 1998, los TPR ayudaron en las actividades de socorro. La seguridad es mayor puesto que ahora es más fácil informar a la policía cuando se comete un delito. La décima parte de las llamadas están relacionadas con la salud, pues el teléfono permite a los aldeanos llamar sin tardanza a un médico o una ambulancia. Se han reforzado las redes de parentesco, particularmente en las aldeas en las que existen muchos trabajadores que emigran al extranjero. La potenciación de la capacidad de acción de la mujer también es evidente. Además de tener más movilidad en torno a la aldea cuando se reciben llamadas, ser propietario de un teléfono supone gozar de mayor prestigio y respeto en la aldea. Además, al recibir y escuchar llamadas, los propietarios de teléfonos pueden ampliar sus conocimientos sobre cuestiones económicas y sociales.

Fuente: von Braun et al. 1999.

Recuadro 5.6: La comercialización y los campesinos pobres

La producción de cultivos comerciales puede entrañar cambios en una comunidad que no siempre benefician a los más pobres. Hay varios escenarios en los que los pobres pueden ser perjudicados por la comercialización.

Escenario	Consecuencias
1) Demanda inelástica,	Descenso de los precios, con consecuencias favorables para los compradores netos de alimentos y desfavorables para los vendedores netos.
2) Descenso de la producción de alimentos,	Descenso de las exportaciones netas de alimentos o aumento de las importaciones netas: consecuencias negativas para los compradores netos de alimentos.
3) Aversión al riesgo/ información,	El retraso en la utilización de nueva tecnología entre los pequeños agricultores puede significar su exclusión de los mercados.
4) Contratos de arrendamiento poco seguros,	Los propietarios desalojan a los arrendatarios cuando se plantan nuevos cultivos comerciales rentables, lo cual aumenta el número de personas sin tierras y la malnutrición.
5) Distorsiones del mercado por el Estado,	Los campesinos plantan cultivos inadecuados o se ven excluidos de los cultivos principales en favor de los grandes agricultores.
6) Funciones del hombre y la mujer.	Determinadas actividades 'femeninas' tradicionales pueden ser incompatibles con las actividades comerciales exigidas por la comercialización; el aumento del empleo entre las mujeres puede conducir a que se utilice más mano de obra infantil y se reduzca la asistencia a la escuela.

Fuente: Binswanger y von Braun (1991).

gobierno, muy pocos de ellos han afrontado adecuadamente todas las necesidades asociadas con la información facilitada.

Sistemas de información sobre el mercado

La mejora de las comunicaciones también contribuye a reducir las asimetrías en materia de información. Los teléfonos de pago utilizados por el Banco Grameen en Bangladesh reducen los costos de transacción y mejoraban la capacidad y la posición de la mujer y de las familias que alquilaban teléfonos, además de mejorar el cumplimiento de la ley y la comunicación cuando se producía una catástrofe (recuadro 5.5).³⁸

EL ACCESO A LOS MERCADOS Y LA COMERCIALIZACIÓN

Cada vez es más evidente que la estrategia de incidir únicamente en la producción de cultivos alimentarios no permitirá que el sector agrícola consiga los niveles de crecimiento necesarios para alcanzar una reducción significativa de la pobreza rural ni generar el efectivo necesario para sostener el desarrollo de los servicios económicos y sociales. Cuando hay excedentes de alimentos, conseguir un aumento adicio-

nal de los ingresos rurales y un crecimiento económico de base amplia depende estrictamente de la capacidad de los pequeños productores para diversificar sus sistemas de producción, basar sus decisiones productivas en las nuevas oportunidades del mercado y participar así en el sector de los cultivos comerciales en rápida expansión. El reconocimiento de ese hecho se refleja cada vez más en las políticas del sector agrícola de los países en desarrollo, muchos de los cuales prestan ahora una atención explícita a la comercialización de la producción.

También hay datos que indican que las regiones que producen cultivos comerciales disfrutaban de un mejor nivel de vida que aquellas en las que predomina la producción de subsistencia y que los pobres de esas regiones también están en mejor situación y tienen empleos más seguros.³⁹ Sin embargo, la comercialización también plantea a los productores otros problemas además de los de llegar al mercado local u obtener un trato justo de los comerciantes (véase el recuadro 5.6) y si no existe un entorno normativo apropiado puede incluso tener efectos negativos sobre los hogares rurales más pobres. Reardon⁴⁰ establece tres grupos de pequeños agricultores que adoptan la producción comercial, por

lo que concierne a la modificación del bienestar. La comercialización es más favorable al grupo que puede acceder fácilmente a los mercados urbanos y de exportación, así como a la infraestructura, capital humano, tecnología y ayuda para asumir riesgos. Un grupo intermedio tiene un acceso relativo a los mercados urbanos y de exportación, próximo a los requisitos mínimos impuestos por las empresas agroindustriales, y adolece de falta de capital, crédito, tecnología y mecanismos para asumir los riesgos. Un grupo desfavorecido ocupa la peor posición, con muy malas condiciones agroclimáticas, escaso acceso a la tecnología y falta casi total de acceso a una educación moderna, a sistemas de gestión del riesgo y al crédito.

Los cultivos alimentarios tradicionales destinados al consumo propio y a los mercados locales están todavía predominantemente en manos de mujeres en muchos países en desarrollo. Sin embargo, el crecimiento del sector de los cultivos comerciales ha aumentado en algunos casos la carga que soportan las mujeres, que perciben un salario muy reducido (o no perciben ninguno) por trabajar en las fincas de sus parientes masculinos dedicados a los cultivos comerciales. Las campesinas sin tierras de una zona productora de café en Kenya establecieron grupos para producir bananos y hortalizas y venderlos independientemente en los mercados locales con el fin de controlar su propio trabajo y los beneficios de la producción, en los años del decenio de 1980 en que los precios del café estaban descendiendo y las mujeres percibían un salario inferior en los cafetales.⁴¹ También los cambios en la composición de cultivos y en la producción pueden contribuir a determinar quién controla la producción: cuando el arroz pasó a ser en Gambia un cultivo de regadío –que requería insumos comerciales como fertilizantes– y a producir cuantiosos excedentes comercializados, los hombres sustituyeron a las mujeres en el control de los arrozales.⁴² Ahora bien, a medida que cobra impulso la comercialización y la elaboración agrícola, las mujeres tienden a estar conectadas con el mercado a través del empleo en esas industrias en lugar de dedicarse ellas mismas al comercio. Esto conlleva nuevos obstáculos y problemas relativos a las condiciones de trabajo, la educación, la salud y una jornada laboral más larga.

Con frecuencia, se prescribe la diversificación como medio de reducir la vulnerabilidad de los campesinos

(particularmente los campesinos pobres) frente a las fluctuaciones de los precios y la producción, pero los agricultores pobres tienen dificultades para diversificar la producción abandonando o adoptando determinados cultivos comerciales. Por ejemplo, los cultivos arbóreos, incluso los destinados a elaborar bebidas, requieren largos períodos de gestación antes de que sean productivos, y la rehabilitación de la tierra cuando se abandona el cultivo puede exigir un período prolongado. La tardanza en adoptar nuevas tecnologías puede significar oportunidades perdidas cuando existen estrangulamientos en los canales de comercialización: por ejemplo, la capacidad de una planta azucarera establecida puede ser agotada por los usuarios iniciales. La cooperativa de hortalizas de exportación en Guatemala ya no admite nuevos miembros por las preocupaciones sobre los estrangulamientos en la manipulación y la capacidad de almacenamiento en frío.⁴³ En algunos casos, los agricultores minifundistas pueden quedar totalmente excluidos de la nueva tecnología. Los campesinos pobres parecen haber sido excluidos del gran auge que conoció el sector de la floricultura en América Central a finales de los años ochenta debido a la falta de acceso al crédito y a la información, pese a que muchos de los productos podían ser cultivados en pequeñas parcelas de tierra.⁴⁴

Es cierto que muchos pequeños productores ven en la comercialización el medio de salir de la pobreza, pero pocos están dispuestos a sacrificar la seguridad alimentaria. Un cierto número de estudios (realizados en Filipinas, Guatemala, la India y siete en África) demuestran la importancia de producir cultivos comerciales y cultivos alimentarios simultáneamente.⁴⁵ Las familias que se dedicaban a los cultivos comerciales conseguían generalmente mayores ingresos netos familiares, derivados de los rendimientos más elevados de la tierra y el trabajo. Pocas familias aumentaban los ingresos derivados de los cultivos comerciales a expensas de la producción de alimentos para su propio consumo. Cuando tenían terrenos sobrantes aumentaban la superficie cultivada y contrataban mano de obra adicional y cuando (caso frecuente) no los tenían pero disponían de tecnología, invertían en ellos una parte de los ingresos que obtenían de los cultivos comerciales o del trabajo asalariado para intensificar la producción de alimentos. Para mantener la seguridad alimentaria necesitaban

acceder a uno o varios de los insumos principales, es decir, tierra, mano de obra y tecnología. La escasez creciente de tierra otorgará más importancia a la estrategia de utilizar los ingresos procedentes de los cultivos comerciales (obtenidos como cultivadores o asalariados en fincas comerciales) para intensificar la producción de alimentos, lo cual subraya la necesidad de acceder a la tecnología, la mano de obra y otros insumos agrícolas.

El acceso a los mercados de activos (incluyendo la tierra y el agua), la tecnología y el crédito es indispensable para consolidar y ampliar la producción. Los mercados de trabajo también son importantes para los campesinos sin tierras y con derechos de propiedad poco seguros, así como para quienes tratan de conseguir mano de obra contratada para aumentar la producción, incluidos los muy pobres durante los períodos de mayor actividad.

Acceso al agua y a los mercados del agua

El acceso al agua es crucial para el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza, pero los mercados del agua para los agricultores minifundistas y los pobres están poco desarrollados o discriminan a los pobres, que en muchos casos residen en la parte final de los sistemas de riego.

En las zonas áridas, los mercados del agua pueden facilitar el acceso a este recurso. La asignación no comercial del agua, sistema preconizado frecuentemente por el Estado, ha servido a menudo para mantener el control de unos 'despotas' sobre la población dependiente del agua o para contentar a los ricos y a los poderosos; además, los precios no han reflejado muchas veces el costo total de oportunidad del agua, eliminando los incentivos para emplear el riego solamente cuando produce buenos rendimientos y dando como resultado un enorme despilfarro.⁴⁶ La escasez creciente de agua ha generalizado la opinión de que los mercados hídricos, con pleno poder para fijar precios de mercado para el agua, son necesarios para abordar este problema y para desviar el agua hacia usuarios y usos que arrojen los más altos rendimientos.⁴⁷ Los mercados del agua pueden estimular a los campesinos a ser más eficientes, a producir cultivos de gran valor⁴⁸ y aumentar los rendimientos, a condición de que su valor neto exceda del costo marginal del agua. El costo del agua disponible induce a los

campesinos a ajustar la cantidad y el momento del suministro a los cultivos, y a los proveedores a asignar el agua a los lugares donde produce mayores rendimientos y, por tanto, pagos mayores del agricultor. Normalmente, el comercio del agua rinde beneficios económicos al vendedor y al comprador: el vendedor puede aumentar los beneficios y el comprador puede acceder con cierta facilidad a un recurso relativamente poco costoso, ya que la competencia fomenta la disponibilidad y los precios bajos. Pero eliminar las subvenciones tendría fuertes efectos negativos sobre los usuarios, sobre todo los pobres, que necesitarán cuidadosas disposiciones transitorias hasta que se obtengan rendimientos y se establezcan redes de seguridad.

Los mercados del agua, tanto formales como informales, pueden ser especialmente favorables a los pobres si les permiten conseguirla sin asumir riesgos ni tomar empréstitos para invertir en activos de extracción de agua o adoptar tecnologías específicas.⁴⁹ En el Punjab y en la Provincia de la Frontera Noroccidental, en el Pakistán, solamente el 15% de los agricultores tienen pozos entubados de propiedad, pero un tercio de ellos venden una parte del agua, permitiendo el acceso a este recurso a otros que de otra forma no tendrían agua para el riego.⁵⁰ No obstante, los mercados no regulados benefician menos a los pobres que a los ricos si aquellos tienen menos movilidad o están peor informados y tienen por ello menos posibilidades de superar los obstáculos al acceso, información o proveedores competitivos. Además, la venta comercial de agua tiende a efectuarse a unos precios que no tienen en cuenta los efectos del uso del agua sobre terceros –por ejemplo, en forma de mayor escasez,⁵¹ salinidad, anegamiento o contaminación–, especialmente si se encuentran a muchos kilómetros de distancia aguas abajo o si son excesivamente pobres para poder negociar. Se plantean también problemas prácticos. Algunos sistemas jurídicos (como el derecho romano-neerlandés que se aplica en Sri Lanka y hasta hace poco tiempo en Sudáfrica) conceden en todas partes derechos sobre el agua a los terratenientes, entrando en conflicto con los esfuerzos de los grupos de usuarios aguas abajo o del Estado de justificar apropiadamente el uso del agua como terceros. En otras partes, la costumbre rechaza la fijación de precios del agua o incluso su

propiedad, lo que en ocasiones salvaguarda las normas de distribución que protegen a los más pobres en los períodos de sequía, especialmente en las comunidades aisladas. Hay también dificultades técnicas para medir la utilización de agua (por superficie, volumen o cultivos), especialmente el flujo en los arrozales, así como el costo de oportunidad del agua en momentos diferentes.

En gran parte de Asia meridional, los mercados informales del agua están bien desarrollados. En la India septentrional comportan generalmente el comercio entre agricultores que ocupan un curso de agua, permitiéndoles equilibrar la oferta y la demanda entre ellos en cada campaña agrícola. Los mercados informales de aguas freáticas han ayudado a los agricultores minifundistas pobres del Pakistán, que compran a los agricultores en mayor escala, y a los pobres casi sin tierras de Bangladesh, que administran el agua de los pozos y la venden a los campesinos pobres (recuadro 5.7). Estas fórmulas contribuyen a la equidad en la comunidad.⁵² Chile y México han sido pioneros en el establecimiento de mercados formales del agua introduciendo derechos de propiedad negociables.

Sin embargo, el acceso al mercado no es un sustituto perfecto de los derechos sobre los activos. Los

agricultores que poseen en propiedad un pozo entubado obtienen mayores beneficios que los que tienen que comprar el agua, pues tienen derechos anteriores y más sólidos sobre el uso del recurso. Pero esto no significa que proporcionar crédito a los campesinos pobres para excavar su propio pozo les beneficie más que desarrollar o formalizar los mercados del agua, pues si no se pone precio al agua y resulta difícil de comprar o vender, los pozos pierden parte de su valor. En tales circunstancias, la propiedad de un pozo entubado puede reducir la eficiencia. Los agricultores utilizan demasiada agua porque los costos recurrentes son bajos, especialmente cuando el combustible está subvencionado. Ellos, u otros campesinos pobres, con pozos poco profundos o someros, resultan perjudicados si a causa de un exceso de bombeo la capa freática disminuye por debajo de la profundidad que pueden alcanzar, especialmente si no tienen fondos ni créditos para profundizar el pozo, como ocurrió en Tamil Nadu, India, en los inicios de la Revolución Verde.⁵³

Es claro, pues, que los activos de extracción de agua de los campesinos pobres funcionan mejor cuando existen mercados del agua; y los más pobres necesitan esos mercados. Los agricultores pobres están dispuestos a pagar sumas elevadas por un abastecimiento de

Recuadro 5.7: Vendedores de agua en Bangladesh

En las zonas rurales de Bangladesh, la ONG Proshica puso en marcha un proyecto dirigido a grupos de personas sin tierras para excavar pozos utilizando proveedores de crédito locales. Los ingresos de los vendedores de agua han aumentado; algunos de ellos conceden ahora crédito a los pequeños agricultores y su posición en la sociedad ha mejorado porque el control sobre los recursos hídricos les otorga ascendencia sobre los agricultores cuando tratan sobre otras cuestiones. Los campesinos que compran agua en este mercado se sienten más satisfechos porque este contacto personal y directo elimina los conflictos (por la distribución, los insumos de trabajo y los costos de funcionamiento y mantenimiento) con otros campesinos con los que antes compartían el agua. Los campesinos pobres ya no ocupan el último lugar en los sistemas de riego, sino que tienen igualdad de acceso al agua, siempre que puedan pagarla.

Además, pueden relacionarse con los vendedores de agua que carecen de tierras en términos de mayor igualdad, en tanto que anteriormente siempre podían salir perdedores frente a otros agricultores más ricos que participaban en el mismo sistema de riego. Disponer de mayor control sobre el agua de riego permite a los campesinos pobres regar más frecuentemente sus cultivos, que deberían producir mayores rendimientos. Además, así también se ha creado empleo, especialmente durante la campaña del arroz de invierno.

Sin embargo, no puede decirse que no existan problemas que pueden afectar negativamente a la equidad. Dado que los vendedores de agua reciben el pago por el agua en forma de cultivos por hectárea, se tiende a facilitar agua a los campesinos con mayores rendimientos por hectárea, que suelen ser menos pobres. Además, cuando los terratenientes se dan cuenta de que el acceso a los mercados del agua asegura mayores rendimientos, desalojan de sus tierras a los arrendatarios pobres para cultivarlas ellos mismos o arrendarlas a agricultores más ricos, pues la existencia de un abastecimiento fiable de agua aumenta el valor de sus tierras.

Fuente: Wood y Palmer-Jones 1991.

agua fiable para el riego y cuando no existe un mercado del agua esas sumas sirven para sobornar a quienes asignan el recurso, con la consiguiente corrupción, centralización de fondos e incertidumbre. Muchos campesinos pagan en especie, a menudo en régimen de aparcería hídrica. En la India, en el distrito de Arcot septentrional, los campesinos pagan por el agua con un tercio de la cosecha;⁵⁴ en Andhra Pradesh, los vendedores de agua aportan este recurso y la mitad del costo de los fertilizantes, mientras que los terratenientes proporcionan la tierra, la mano de obra y la otra mitad de los fertilizantes, compartiendo la producción a partes iguales.⁵⁵ Este tipo de arreglos de distribución flexibles se ajustan a los riesgos y costos de supervisión locales en los mercados formales del agua, de la misma forma que en los mercados informales de arrendamiento de tierras,⁵⁶ beneficiando a los pobres, que tienen una mayor aversión al riesgo y son los que soportan los costos más bajos de supervisión.

Frecuentemente, los mercados informales del agua suponen un único intercambio sencillo: un volumen de agua, un período o una superficie regada determinados contra una cantidad en efectivo o unos cultivos establecidos, o en régimen de aparcería. Pero esos mercados informales no siempre son equitativos. El hecho de que el agua, los caudales y las fincas y viviendas que la utilizan estén en lugares específicos puede crear monopolios locales. Los precios elevados reflejan a menudo un acceso monopolístico de los propietarios de los activos de agua, especialmente de los agricultores ricos, y pueden impedir el acceso a los muy pobres. Además, no se pueden controlar los efectos y externalidades sobre terceros porque los mercados no están regulados. El establecimiento de mercados formales mediante derechos negociables sobre el agua podría reducir esos aspectos negativos de los mercados informales, promoviendo al mismo tiempo las ventajas.⁵⁷ Por ejemplo, la aplicación de leyes y la introducción de reglamentos contribuiría a impedir el poder monopolístico. La aplicación de reformas podría estabilizar los mercados informales del agua y favorecería a los pobres.

La fijación de precios es inevitable cuando existen mercados del agua (aunque es posible que no se fije el precio 'correcto', si existe una situación de monopolio u otras distorsiones de los precios,⁵⁸ o si se ignoran las

externalidades) y es deseable incluso cuando el agua se distribuye por otros procedimientos. El agua debe ser considerada como un bien económico y su precio debe reflejar su valor real. La fijación de precios por el Estado o por servicios privados reglamentados debe reflejar en la mayor medida posible los costos marginales del abastecimiento de agua a largo plazo, incluidos los costos de transacción y los efectos sobre terceros que pueden incidir de forma negativa en los pobres, particularmente. De no hacerse así, los campesinos más pobres pueden resultar perjudicados en beneficio de los más acomodados tanto en términos relativos (los agricultores ricos tienen poder económico para comprar más agua que los pobres) como absolutos (el descenso de la capa freática por efecto del bombeo excesivo del acuífero por los propietarios de pozos entubados, que gozan generalmente de una buena posición económica, impide acceder al agua a los pobres que explotan pozos poco profundos). La fijación del precio volumétrico, que se aplica en algunas zonas de la India y en Jordania, es eficiente e induce a los campesinos a elegir cultivos que economizan agua. Sin embargo, es posible que por su elevado costo este procedimiento sólo sea aplicable en los sistemas públicos de riego. El precio por superficie, es decir, el pago del agua en función de las hectáreas regadas, seguirá estando muy extendido, probablemente, en los sistemas de riego en pequeña escala. La fijación de precios por este método debe ser revisada con objeto de conseguir una utilización más eficiente del agua. Normalmente, esto beneficia a los pobres; si resultan perjudicados deben ser compensados por medios que no estimulen aún más el uso excesivo de agua.

Las subvenciones a los pobres para protegerles del aumento de los precios del agua para usos agrícolas son difíciles de orientar adecuadamente, habida cuenta de que los ricos cultivan más tierras, suelen utilizar un mayor volumen de agua comprada por hectárea y gozan de una posición política que les permite desviar las subvenciones. Además, subvencionar un recurso escaso estimula una utilización excesiva y en última instancia provoca un racionamiento negativo para los pobres. Las desigualdades se agravan cuando las subvenciones al agua se financian, caso frecuente, con impuestos regresivos. En Nigeria, el 50% de las subvenciones se destinaban a insumos y

servicios para el cultivo del trigo, pero dependían de la disponibilidad de una superficie de tierra determinada. Este requisito excluía a los campesinos pobres con fincas reducidas y frenaba la expansión del riego.⁵⁹ En la India, solamente alrededor del 10% de las subvenciones al riego que se concedían a mediados de los años ochenta terminaban en manos de los pobres.⁶⁰ Las subvenciones a los activos de extracción de agua no favorecen tanto el despilfarro como las que se conceden al propio recurso y pueden limitarse a activos pequeños e intensivos en mano de obra utilizados principalmente por los pobres.

Los mercados de trabajo

El acceso a los mercados de trabajo tiene especial importancia para una gran parte de la población pobre, que depende en gran medida de su trabajo. En muchos países, el trabajo asalariado es ahora una fuente importante de ingresos (recuadro 5.8). Esto está determinado por factores relacionados con la demanda y la oferta. Por ejemplo, cuando se dividen las tierras, parte de la mano de obra familiar puede ya no ser necesaria y al mismo tiempo la división puede reducir las posibilidades de subsistencia de la familia, mientras que la monetización de la economía local puede suponer la existencia de un mayor número de artículos no alimentarios y estimular el deseo de las familias de poseer dinero en efectivo. La comercialización, la industrialización agraria y las exportaciones de productos agrícolas han aumentado la demanda

de mano de obra en las zonas rurales de algunos países, particularmente entre las mujeres, aunque en gran parte se trata de una demanda estacional. Además, los pobres son especialmente vulnerables a las condiciones del mercado; para ellos, el descenso de los salarios reales o el aumento del desempleo pueden resultar desastrosos.

La capacidad de los pobres para participar en el mercado laboral está sujeta a una serie de limitaciones que tienen su origen en el aislamiento; la falta de acceso a otros activos como la educación; la falta de participación en instituciones como los grupos de crédito; las características del hogar, como el tamaño y composición de la familia; las normas culturales y la discriminación de la mujer o las minorías étnicas.

El aislamiento

La provisión de caminos rurales y medios de transporte puede mejorar el acceso a los mercados de trabajo. En Colombia, la construcción de caminos rurales redujo la emigración al mejorar el acceso a los servicios urbanos. En los Andes ecuatorianos se redujo la emigración del campo a la ciudad con la mejora de la red de carreteras, que facilitó la creación de pequeñas empresas y el acceso a los servicios urbanos. En el Pakistán, la construcción de una nueva carretera en Sargodha, además de ofrecer nuevas oportunidades a la población local, facilitó la migración, y alrededor de una cuarta parte de los desempleados se trasladaron a las zonas urbanas.⁶¹

Recuadro 5.8: El trabajo asalariado y los campesinos pobres

A menudo los campesinos pobres se emplean en la agricultura, especialmente cuando la distribución de la tierra es desigual. La participación en el mercado laboral es mayor cuando los hogares tienen pocos activos, especialmente tierra. Los trabajadores agrícolas son vulnerables a los cambios estacionales que influyen en la demanda de mano de obra a lo largo del año. Los trabajadores eventuales suelen encontrar empleo en los momentos de mayor actividad, por ejemplo para la escarda, la labranza y la recolección. Pueden obtener salarios más altos que los trabajadores permanentes porque resulta conveniente contratar mano de obra únicamente cuando es necesaria y en los momentos en que la demanda es elevada. Cada vez hay más posibilidades para el trabajo asalariado en labores no agrícolas, sobre todo a medida que se consolidan los mercados financieros rurales, permitiendo la expansión de las actividades no agrícolas. La existencia de mano de obra migratoria es un fenómeno habitual en las zonas rurales; muchos hogares reciben remesas de los miembros de la familia que trabajan en otras zonas rurales, en pueblos y ciudades o en otros países. En las zonas costeras del Perú, el cultivo del algodón ofrece trabajo estacional a los habitantes de las zonas rurales de los Andes y en el África meridional las minas ofrecen un claro ejemplo del flujo migratorio de trabajadores tanto dentro de los países como a escala internacional; las remesas de los mineros son una parte importante de los ingresos familiares y pueden contribuir en gran medida a mantener la economía local.

Fuentes: Ryan y Ghodake 1980; Mukherjee 1994; Carer y May 1999.

La falta de activos

El acceso insuficiente a la tierra obliga a muchos campesinos pobres a emplearse como trabajadores contratados. Los niveles de activos humanos y físicos son factores importantes en la determinación de los ingresos en los mercados laborales. Los campesinos pobres tienen por lo general menos instrucción y una salud más precaria que el resto de la población. Los rendimientos de la educación son más bajos en las zonas rurales que en las urbanas, aunque las diferencias se acortan cuando los métodos tienen en cuenta la migración,⁶² pues las oportunidades de empleo se presentan generalmente en actividades agrícolas mal remuneradas. La escasa cobertura de los sistemas de seguridad social, la imposibilidad de afrontar el pago de un seguro médico privado y la falta de acceso al crédito para mantener el consumo obligan a los pobres a trabajar incluso cuando están enfermos. Una salud precaria implica un bajo nivel de productividad y, por tanto, un salario bajo. Esta falta de acceso a los activos exige a los trabajadores depender de sus empleadores para un gran número de servicios. En Bengala occidental, la población se muestra reacia a trabajar fuera de su aldea, pese a que en otros lugares ofrecen salarios más altos, debido a la confianza y la información recíproca entre los trabajadores y sus empleadores de la misma aldea, en particular porque los trabajadores pueden recurrir a los empleadores para que les proporcionen crédito y les ayuden en las situaciones de urgencia y porque los empleadores pueden conseguir mano de obra adicional en los momentos de crisis.⁶³

La discriminación

La participación de los pobres en unos mercados de trabajo que funcionen de forma eficaz no sólo contribuye al crecimiento económico, sino que les ayuda a conseguir una parte equitativa de los beneficios. Sin embargo, los mercados laborales no siempre son equitativos y ello redundará en desventaja y exclusión de los grupos vulnerables. Aún persisten las diferencias de salario entre hombres y mujeres incluso en los mercados laborales de los países en desarrollo de ingresos medianos. Las diferencias entre el hombre y la mujer, en tareas específicas y ajustándolas en función de la productividad, raramente superan el 10%,⁶⁴ pero de hecho las diferencias se deben en

mucho mayor medida a la exclusión de la mujer de las tareas bien remuneradas por motivos de discriminación educativa o consuetudinaria. En los lugares donde hombres y mujeres realizan trabajos similares, las mujeres perciben con frecuencia salarios más bajos. En las industrias agrarias mexicanas las mujeres son la fuerza de trabajo mayoritaria en las plantas de envasado, pero los hombres perciben sueldos más altos por desempeñar funciones similares.⁶⁵

También las minorías étnicas están discriminadas en los mercados laborales. En su caso pueden resultar doblemente desfavorecidas. Por un lado, la discriminación en las primeras etapas de la vida limita su poder de negociación (por lo que respecta a la instrucción y la experiencia) cuando solicitan un empleo y perciben los salarios. En Bolivia y Guatemala, los grupos indígenas tienen un nivel más bajo de escolarización, menos ingresos y tasas más bajas de rendimiento de la escolarización.⁶⁶ En el Perú, los trabajadores que hablan español obtienen mayores rendimientos de la escolarización que las poblaciones indígenas y como trabajadores ganan dos veces más. La inversión en capital humano es la clave para mejorar la posición de esos grupos indígenas en el mercado laboral.⁶⁷ También en algunas zonas de Asia la dotación de capital humano se traduce en salarios más bajos para las minorías étnicas, cuyo aislamiento cultural les aleja de las escuelas, los dispensarios y otros servicios.⁶⁸

Las dificultades familiares

En muchos casos, la integración de la mujer en la fuerza de trabajo asalariada está condicionada por las necesidades del hogar, como el cuidado de los hijos. La decisión de quién deba ser el miembro de la familia que trabaje fuera del hogar depende del ciclo demográfico de la familia y de sus recursos físicos y humanos. Al adoptar la decisión tienen importancia los costos de oportunidad, que dependen del salario que se pueda percibir y de la experiencia, eficiencia y capacidad de los distintos miembros de la familia. En las zonas rurales de la India, el costo de oportunidad del tiempo de una persona influye en la forma en que lo invierten tanto ella como los demás miembros de la familia y, en consecuencia, en el aprovechamiento de las oportunidades del mercado de trabajo. Frecuentemente se considera que las faenas domésti-

cas son la función principal de la mujer y sólo cuando eso se ha tenido en cuenta se considerará su integración en el mercado laboral fuera del hogar. En la zona andina del Perú, las jóvenes adultas solteras con pocas obligaciones dentro del hogar son el sector femenino con mayor participación en la fuerza de trabajo asalariada.⁶⁹

Las normas culturales

Frecuentemente, hombres y mujeres realizan distintos tipos de trabajo que reflejan su función concreta en el hogar, determinada por el contexto cultural, o el acceso a la educación. En los Andes peruanos, las jóvenes trabajan en su mayor parte en el servicio doméstico. En la provincia de Masvingo, en Zimbabwe, las mujeres se dedican a las faenas domésticas y los hombres se ocupan únicamente del cuidado del ganado. En las zonas semiáridas de la India, donde ante la ausencia de mercados de seguros y de capital las familias diversifican el riesgo enviando miembros de la familia a trabajar, la mano de obra femenina no se utiliza muchas veces por motivos sociales, aunque pudiera ser económicamente ventajoso. En el Pakistán, la escasa representación de la mujer en la fuerza de trabajo (menos del 10% en las zonas rurales a comienzos del decenio de 1990) tiene su origen tanto en las normas sociales como en limitaciones económicas tales como la falta de instrucción, la escasez de oportunidades y los bajos salarios. En las zonas rurales de Kenya, los hombres desempeñan tareas remuneradas pero las mujeres deben permanecer en el hogar, y sólo participan en la producción de subsistencia.⁷⁰

Mejora del acceso a los mercados de trabajo

Como en el caso de otros tipos de mercado, la solución de los problemas del acceso al mercado de trabajo exigirá un enfoque plural. Sin duda, la mejora de la escuela rural mejorará también las perspectivas de empleo de los campesinos pobres, aunque tengan que emigrar en busca de trabajo cuando no se pueda crear empleo suficiente en el ámbito local. La naturaleza cambiante de la agricultura de exportación, en la que tienen una importancia creciente las normas y la calidad ha determinado en algunas partes de América Latina una demanda mayor de trabajadores más cualificados.⁷¹ La movilidad de la mano de obra se puede

incrementar con medidas tales como la mejora de la infraestructura viaria, de transporte e información y la reducción de los costos de transacción en la búsqueda de empleo, y también facilitando a los trabajadores rurales la emigración a las zonas urbanas durante las épocas de baja actividad, para que sus ingresos anuales y su consumo sean más uniformes.

Cuando se reduce el aislamiento, los pobres pueden responder a los cambios en la demanda de trabajo donde pueda producirse: tras la liberalización de los precios agrícolas en algunas zonas de África (que supuso un incremento de los mismos) muchos trabajadores que habían tenido que emigrar a los núcleos urbanos regresaron a las zonas rurales.⁷² En algunos casos, las estrategias encaminadas a reducir los problemas físicos de acceso al mercado, como la construcción y mantenimiento de carreteras, pueden influir notablemente en las oportunidades locales de empleo al intensificar la actividad económica en el transporte y en las zonas próximas a las carreteras. En determinadas zonas, la realización de obras públicas intensivas en mano de obra puede ser un factor positivo. En África, donde la liberalización ha originado un desplazamiento de mano de obra por su incapacidad para competir en el mercado mundial, es posible superar el aislamiento rural respecto de unos mercados de trabajo eficaces. Aunque en el pasado las obras públicas rurales se relacionaban con la ayuda de socorro a corto plazo, pueden ser una solución a largo plazo para los problemas rurales, pues no sólo absorben la mano de obra sobrante sino que producen activos (como carreteras) en las zonas rurales que pueden promover su crecimiento.⁷³ Sin embargo, por muy buenos resultados que puedan dar los planes de empleo en la creación de puestos de trabajo sostenibles, algunos grupos, las mujeres y las minorías étnicas seguirán siendo excluidos a causa de la discriminación y de la persistencia de determinadas normas sociales y culturales, aunque no puede negarse que eliminar las restricciones a la educación de las niñas y mejorar el acceso de las minorías étnicas a la educación pueden influir de forma positiva.

LA LIBERALIZACIÓN, EL ACCESO AL MERCADO Y LA POBREZA RURAL

Los defensores de la liberalización del comercio aducen que a largo plazo las economías abiertas obtienen

mejores resultados que las economías cerradas y que la apertura del comercio puede incidir de forma positiva en la mitigación de la pobreza.⁷⁴ Un crecimiento más rápido representa alrededor de la mitad de las diferencias internacionales en las tasas de reducción de la pobreza y no siempre está vinculado a una distribución más injusta de los ingresos. Un comercio más libre, al acelerar el crecimiento, ayuda necesariamente a los pobres. Si los países pobres, que en su mayoría tienen abundantes recursos de mano de obra en relación con el capital y otros factores de producción, aumentan sus exportaciones de productos intensivos en mano de obra, el comercio y el crecimiento reportarán más beneficios a los desfavorecidos.

La liberalización de la agricultura elimina las distorsiones que provocan discriminación entre los sectores agrícola e industrial y dentro de la agricultura (y de la industria). En general, la liberalización ha suprimido o reducido la tendencia desfavorable a los precios agrícolas, que se han mantenido bajos durante muchos períodos para que también fueran bajos los precios al consumidor; además, ha ayudado a los pobres de las zonas rurales vendedores netos de alimentos, aunque es cierto que ha perjudicado a los compradores netos de estos productos.⁷⁵ Si prosigue la liberalización del comercio y permite las importaciones baratas de alimentos de otros países, algunos

de ellos también pobres, los beneficios se distribuirán de formas diferentes: los consumidores se beneficiarán mientras que los productores perderán, al menos hasta que –si no están limitados por la falta de crédito, por ejemplo– se dediquen a producir otros alimentos y artículos no alimentarios en los que tienen ventajas en los costos.

La liberalización del comercio puede incidir en los pobres al brindarles acceso a los canales comerciales de distribución. En muchos países en desarrollo, la distribución de los productos desde las explotaciones hasta los mercados locales, nacionales e internacionales se efectúa por conducto de juntas de comercialización monopsonicas. Incluso cuando la liberalización de los tipos de cambio o de los aranceles aumenta los precios de los cultivos de exportación en la moneda nacional, estas juntas no transmiten a lo largo de la cadena de la oferta los aumentos de los precios mundiales de los productos de exportación porque extraen los ingresos agrícolas en forma de impuestos, o a causa de la corrupción, la ineficiencia o el poder de intervención en el mercado. Ahora bien, la supresión de esos canales de distribución deja a los agricultores dependientes de un comprador privado monopsonico, que puede ser igualmente extractivo, o aislados de los mercados y, en algunos casos, de los mercados en los que venden los productos agrícolas y adquieren

Recuadro 5.9: La modificación del acceso al mercado tras la liberalización del comercio

Un mejor acceso al mercado: el algodón en Zimbabwe

Antes de la liberalización, el comprador monopsonico (la Junta de Comercialización del Algodón) mantenía bajos los precios al productor para subvencionar los insumos de la industria textil. Mientras que los grandes productores podían diversificarse hacia otros productos no reglamentados como el tabaco, los pequeños agricultores no tenían posibilidades de actuar del mismo modo y sufrían los efectos de los precios bajos del algodón. Tras la desregulación y la privatización, han surgido tres compradores, que han originado una competencia de precios y la obtención de mejores precios por los productores, y que compiten para ofrecer servicios de extensión e insumos.

Mayores dificultades en el acceso al mercado: el maíz en Zambia

En contraste con lo ocurrido en el caso del algodón en Zimbabwe, la liberalización de los mercados del maíz ha tenido efectos negativos en algunos campesinos pobres de Zambia. Antes de la liberalización, la fijación de precios para todo el territorio y para toda la campaña agrícola comportaba que los campesinos que vivían cerca del ferrocarril subvencionaban a los de las zonas más aisladas, quienes poseían instalaciones de almacenamiento subvencionaban a los pequeños productores y la minería al sector en su conjunto. Los vendedores y consumidores de maíz que no viven en zonas aisladas (entre los que se incluyen productores deficitarios de maíz) se han beneficiado de las reformas, pero los productores de las zonas remotas han sido perjudicados, pues los elevadísimos costos materiales de transacción originados por el aislamiento, unidos al grave deterioro de la infraestructura del transporte, son una traba para que los comerciantes puedan llegar hasta los productores alejados de las carreteras principales.

Fuentes: Winters 2000; Oxfam/IED 1999.

insumos y crédito, pues muchas de esas juntas de comercialización cumplen múltiples funciones.

A corto plazo, hasta que se desarrollen mercados competitivos del sector privado, la liberalización del comercio puede determinar en la población agrícola rural (especialmente los pobres, por las dificultades a las que se enfrentan en unos mercados en los que no es posible influir) un menor aumento o una pérdida de ingresos, y las conmociones se pueden transmitir a una serie de mercados (véase el recuadro 5.9). La liberalización del comercio ha ayudado a los campesinos pobres cuando ha estado acompañada de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados y el acceso ellos; la falta de acceso a los mercados puede hacer que la liberalización agrave la pobreza.⁷⁶ 'Establecer los precios de forma razonable' eliminando las distorsiones del mercado que afectan a los incentivos entre la agricultura y la industria, y dentro de la agricultura, comporta aumentos importantes de eficiencia. También se ha de asegurar la superación de las limitaciones al desarrollo de mercados competitivos y transparentes.

Se ha pronosticado que la liberalización reducirá el sesgo contrario al crecimiento, la productividad y los precios agrícolas. El cuadro 5.1 muestra las repercusiones de la liberalización en la eficiencia de la agricultura en cinco países. En Chile, los precios agrícolas aumentaron espectacularmente y se produjo un incremento importante de la producción y la productividad. En la mayor parte de los restantes países incluidos en este estudio, los efectos fueron menores pero positivos. Con todo, el impacto sobre la pobreza

dependerá de si los agricultores minifundistas y los trabajadores agrícolas participan en las ganancias, la medida en que los pobres sean compradores o vendedores netos de alimentos y la forma en que respondan a esos cambios. En Madagascar, los pequeños cultivadores de arroz incluyen a la mayoría de los pobres y casi todos ellos son compradores netos de arroz. El aumento del precio del arroz determinó que estos campesinos tuvieran que pagar precios más elevados por ese producto, pero respondieron redoblando sus esfuerzos para aumentar la productividad y la producción y reducir la cantidad de arroz que debían adquirir.

La liberalización del comercio suprime las medidas que impiden el aumento de los precios internos de los alimentos. Ha hecho aumentar la media y la varianza de todos los precios de los cultivos alimentarios principales, particularmente el arroz. Si la subida de precios puede tener efectos negativos sobre los pobres de las zonas urbanas, en su conjunto compradores netos de alimentos, las repercusiones sobre la población rural pobre dependerán de la composición de su producción y del consumo y de que los precios más elevados al consumidor se trasladen a los productores. Los mayores precios de los alimentos después de la liberalización repercutieron negativamente en los campesinos pobres de China, Filipinas y la India.⁷⁷ Si el aumento de los precios al consumidor se traslada a los productores y el país cuenta con una estructura agraria relativamente igualitaria, tal como ocurre en China, la liberalización del comercio internacional y de los mercados nacionales probablemente reduce la

Cuadro 5.1: Repercusiones de las reformas sobre los precios, la producción y la productividad agrícolas (cambios porcentuales durante los cinco años anteriores y posteriores a la reforma)

	Precios agrícolas reales	Tipo de cambio real ^{a/}	Crecimiento del PIB real ^{b/}	Producción agrícola	Crecimiento de la productividad agrícola por efecto de varios factores
Chile	+120	+105	+28	+40	+8,2
Ghana	+5	+230	+3,9	+50	+12,2
Indonesia	+20	+75	-0,6	+42	+2,3
Madagascar	+11	+94	+2,0	+15	+2,9
México	-24	+22	-3,7	+14	+1,3 ^{c/}

a/ + significa que la moneda se depreció en términos reales en relación con el dólar.

b/ El cambio en la tasa de crecimiento anual del PIB real se mide en puntos porcentuales; por ejemplo, un aumento del 2% al 3% se reseña como + 1, y no como + 50.

c/ El crecimiento de la productividad fue negativo en los cinco años posteriores a la reforma, pero fue aún más negativo en los cinco años anteriores a la misma.

Fuente: Gardner 1995.

pobreza rural. Sin embargo, si la economía se caracteriza por una estructura agraria desigual (caso de la India y, en mucho mayor grado, de Filipinas) la subida de los precios de los alimentos al consumidor y al productor hasta alcanzar los niveles internacionales es probable que beneficie a los no pobres.

Las fluctuaciones y los riesgos de los precios son negativos para los pobres, tanto si son de origen internacional como nacional. Cuando se reduce el déficit de alimentos o de productos básicos de una familia pobre o de pequeños agricultores se reduce también el riesgo derivado de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos adquiridos en el mercado, al ser menor la cantidad de productos que se han de comprar. Por otra parte, cuando aumentan los excedentes de alimentos aumenta la exposición a las fluctuaciones de los precios, porque se ha de vender un volumen mayor.⁷⁸

Cuando existe una infraestructura rural adecuada, los pobres tienen más posibilidades de aprovechar nuevos incentivos y oportunidades. Así, por ejemplo, en China se desarrollaron rápidamente mercados competitivos cuando se liberalizó el comercio, porque existía una buena infraestructura viaria y de riego y una producción suficiente de fertilizantes y otros insumos. Mientras tanto, en grandes zonas de África, la respuesta de la oferta a los precios y a la liberalización institucional ha sido lenta como consecuencia de las deficientes infraestructuras y el escaso desarrollo del comercio.⁷⁹

Sin embargo, cuando se habla de África es preciso hacer ciertas distinciones. La respuesta de la oferta a la devaluación ha sido significativa en Côte d'Ivoire, país que cuenta con una red de carreteras y comunicaciones más desarrolladas. La cosecha de cacao alcanzó unos niveles sin precedentes en 1996 (un 20% por encima de la cota máxima anterior cuando menos) y las exportaciones no tradicionales también experimentaron un aumento importante. En cambio, la devaluación del Congo supuso una respuesta muy modesta de la oferta, en gran medida por la desatención total de la red de carreteras y de otras inversiones rurales esenciales desde hacía varios años. Aunque las distancias son similares, mientras que en 1995 el costo del transporte del café desde las zonas de producción de Côte d'Ivoire hasta la costa era de 10 a 15 francos centroafricanos (FCFA) por kg, el costo ascendía en el

Congo a FCFA 60 por kg. Estos costos adicionales se trasladan al agricultor en forma de precios más bajos de compra de sus productos y además aumentan con la devaluación, reduciendo los beneficios que reporta al agricultor la subida de precios de los productos.⁸⁰

La liberalización del comercio ha tenido efectos desiguales sobre la mujer. En África subsahariana, las mujeres se han visto imposibilitadas muchas veces para participar en el mercado de los cultivos de exportación al carecer de derechos sobre la tierra, acceso a los insumos y canales de comercialización. En cambio, en Uganda, las mujeres campesinas por cuenta propia tienen más facilidades para comenzar a producir cultivos de exportación no tradicionales que los tradicionales como el café. La mujer se ha visto beneficiada por la creación de empleo relacionado con la liberalización del comercio en la industria, los servicios, las empresas agrarias y la elaboración de alimentos, aunque se trata en muchos casos de actividades estacionales que dependen de los rendimientos. En el sur de México, la apertura del comercio dio lugar a una mejora de la calidad de vida y los ingresos de la mujer. Si dos decenios atrás las mujeres eran un grupo muy importante entre los campesinos pobres, ahora trabajan frecuentemente, en muchos casos a tiempo completo, en empresas y fábricas urbanas o en sus propios negocios rurales.⁸¹

EL ACCESO AL MERCADO Y LA MUNDIALIZACIÓN

Con la mundialización, el acceso al mercado adquiere cada vez más importancia porque sólo quienes lo tienen pueden aprovechar las nuevas oportunidades. Si no existe acceso al mercado, los beneficios potenciales que pueden derivarse del aumento de los precios de los productos y la disminución de los precios de los insumos no se trasladan a los hogares pobres. En unos mercados cerrados, esas familias pueden protegerse frente a los precios más bajos de los productos, los más elevados de los insumos o de los bienes de consumo y las fluctuaciones de precios, aunque generalmente con un elevado costo económico. El aislamiento también restringe el acceso a la información sobre las nuevas tecnologías y la modificación de los precios, incapacitando a los pobres para responder a nuevos incentivos. Naturalmente, muchos otros factores, como el acceso a los activos, las aptitudes y el crédito, influyen en la respuesta de la oferta.

Los datos existentes indican que la mundialización comporta beneficios a los que pueden optar los campesinos pobres en formas distintas: como productores independientes, productores contratados o productores por contrata, o como empleados que trabajan en asociación con grandes empresas comerciales agrícolas o industrias agroalimentarias. En Guatemala, el desarrollo de nuevos canales de comercialización de las exportaciones de hortalizas fomentó la producción de cultivos de gran valor intensivos en mano de obra. Los pequeños agricultores (con una media de 0,7 ha de tierra) consiguieron grandes incrementos de sus ingresos gracias a la especialización, y el empleo agrícola aumentó el 45%. En América Central, el valor de las exportaciones de frutas, hortalizas y flores aumentó un 17,2% anual entre 1985 y 1992. Aunque

representan todavía una pequeña parte de las exportaciones totales, la expansión de la producción ha permitido crear centenares de miles de empleos, especialmente para las mujeres de familias rurales pobres.

En Colombia, las exportaciones de flores dan empleo a casi 80 000 personas, el 80% de ellas mujeres. El gran auge del comercio ha acelerado el crecimiento del transporte, el envasado y la comercialización. De modo análogo, en Chile, la demanda mundial de frutas frescas durante todo el año ha abierto nuevas oportunidades a las mujeres, que ocupan más de la mitad de los puestos de trabajo del sector frutícola, principalmente en el envasado, que se concentra en un período de intensa actividad que se extiende desde diciembre a marzo. Las mujeres destacan por su destreza y por su disposición a aceptar empleo y sala-

Recuadro 5.10: Los supermercados internacionales y los cultivadores locales

La aparición de grandes cadenas de supermercados en el Reino Unido es un ejemplo ilustrativo de la concentración del comercio minorista a escala mundial. Los cuatro principales supermercados del país representan casi el 75% de las ventas de alimentos. Los consumidores se han acostumbrado a comprar una gran variedad de frutas y hortalizas frescas asequibles durante todo el año, procedentes directamente de cultivadores del hemisferio sur, y ello ofrece a proveedores de países en desarrollo la posibilidad de acceder a este mercado lucrativo. Pero aunque es cierto que esta actividad comercial puede ofrecer grandes beneficios, está controlada por el comprador y puede cambiar en función de las necesidades de los clientes de los supermercados.

Actualmente, los supermercados tratan con un número reducido de grandes productores, favoreciendo las relaciones a largo plazo con los proveedores. Este sistema ayuda a los proveedores a mejorar las normas y la calidad, pero a cambio están obligados a hacer mayores inversiones y asumir mayores riesgos. Kenya y Zimbabwe suministran hortalizas especiales de fuera de temporada, Sudáfrica es un importante exportador de frutas de fuera de temporada y Chile se ha convertido en el principal proveedor mundial de frutas a los mercados europeos en la época navideña.

Los productores y exportadores de los países en desarrollo pueden obtener beneficios, pero tienen una posición precaria en estas cadenas de productos controlados por los compradores. La demanda de los supermercados ha favorecido la concentración de un número reducido de grandes empresas en el comercio de exportación, que se abastecen principalmente de explotaciones agrícolas comerciales en gran escala, marginando a los pequeños agricultores al mercado al por mayor cada vez más reducido. Pero los consumidores se benefician de una mayor variedad de productos.

Dos de los principales países exportadores de África, Kenya y Zimbabwe, han demostrado que los productos de los pequeños agricultores pueden cumplir los requisitos de calidad de los supermercados. El exportador asume la responsabilidad de organizar a los cultivadores, organizar las cuestiones financieras, proporcionar apoyo técnico y garantizar el origen de los productos. En América Latina hay algunas experiencias que demuestran que puede ser positivo para los pequeños agricultores organizarse en cooperativas, pues de esa forma pueden acceder mejor a la información y los servicios técnicos y diluir los posibles riesgos.

El empleo en la agricultura de exportación puede ser una fuente importante de ingresos para las familias rurales pobres. Los cultivos de exportación generan más demanda de trabajo por hectárea que los cultivos tradicionales, especialmente en los períodos de mayor actividad estacional y en las actividades posteriores a la cosecha, como el envasado. La necesidad de flexibilidad en la contratación de mano de obra ha favorecido el empleo de las mujeres en trabajos estacionales en la agricultura de exportación, creándose así una reserva de mano de obra cualificada temporal que puede ser movilizadada en cada campaña. Pero a menudo las condiciones de trabajo son difíciles y no están reglamentadas, y a ello hay que añadir unos calendarios de producción muy exigentes y la exposición a plaguicidas y productos químicos que hacen peligrar la salud y la seguridad de las mujeres. Una larga jornada laboral de la mujer puede afectar también de forma negativa a la salud y educación de la familia.

Fuente: Vogel 2000.

rios inestables. Los trabajos a los que pueden acceder son muy inseguros, con largas jornadas de trabajo sin descanso durante la campaña y sin ingresos durante los meses invernales. Las condiciones también son difíciles, pues carecen de un seguro médico apropiado, de seguridad social y de derechos de pensión. Sin embargo, en el período de mayor actividad los ingresos de las mujeres figuran entre los más elevados del sector rural y todos los años pueden ser la principal fuente de ingresos durante un periodo determinado. Su integración en un trabajo estructurado asalariado ha dado a la mujer mayor independencia y reconocimiento social, y al mismo tiempo ha fortalecido su posición en el hogar.⁸²

En el decenio de 1990, han adquirido cada vez mayor importancia los supermercados nacionales e internacionales (recuadro 5.10). Esta fórmula ofrece beneficios potenciales: las hortalizas destinadas a los supermercados no sólo se recogen y despachan, sino que se lavan, se cortan, se envuelven, se combinan en envases con otros productos, se etiquetan y se les coloca el código de barras localmente, y todas esas labores crean oportunidades de empleo no agrícola. Pero este proceso también entraña riesgos. Debido al poder de los grandes compradores, incluso los mayores productores y exportadores se sienten vulnerables: en palabras de un gran exportador de Zimbabwe que fue eliminado de la lista de proveedores de Sainsbury's (una cadena de supermercados de alimentos del Reino Unido), 'te pueden sustituir con cualquier pretexto: sólo puedes estar seguro de haber hecho una entrega el día anterior'.

Como productores independientes, los pequeños agricultores encuentran especiales dificultades para cumplir los requisitos de calidad (y para conservar siempre la misma calidad), fiabilidad del suministro y seguridad en materia sanitaria, de inocuidad y ética.⁸³ Sin embargo, en ocasiones son contratados para abastecer el mercado de alimentos de exportación. En Zimbabwe, se dedican cada vez más a la horticultura, y producen para explotaciones agrícolas comerciales de mayor tamaño que se ocupan del envasado. Unos 3 000 pequeños productores se dedican a producir cultivos de exportación por contrata pero deben cumplir el requisito de suministrar productos de gran calidad: una gran parte de sus productos (que no alcanzan los niveles exigidos) se venden en el mercado local de frutas.⁸⁴

Las explotaciones pequeñas presentan importantes ventajas. De hecho, es una opinión generalizada entre los investigadores que en unas economías con pocos activos de tierras o capital y con excedentes de mano de obra, estas explotaciones utilizan los recursos, la mano de obra, la tierra y los insumos con mayor eficiencia que las grandes explotaciones.⁸⁵ A menudo, tampoco estriba el problema en el tamaño. En el sector frutícola chileno, aunque existen economías de escala en las actividades de poscosecha que los pequeños productores no están en condiciones de aprovechar, el problema parece residir más bien en la distribución asimétrica del poder y en la excesiva dependencia de los pequeños productores con respecto a las empresas de exportación. Las grandes empresas exportadoras han establecido un sistema de contratos adaptado a sus necesidades y a los pequeños cultivadores no les queda otra opción que aceptar las condiciones. En otros lugares, las cooperativas de comercialización ofrecen soluciones alternativas a los pequeños productores (por ejemplo, las cooperativas de exportación de hortalizas en Guatemala) pero en Chile no se han formado todavía ese tipo de asociaciones.⁸⁶

Aunque es posible integrar al agricultor minifundista –muchos productos agrícolas, como los bananos, el caucho, el algodón y la caña de azúcar, se producen y comercializan mediante contratos con pequeños productores– en la horticultura hay cuestiones relacionadas con la calidad y las normas que revisten especial importancia. Un número creciente de productos alimenticios destinados a la exportación y a los mercados urbanos están sujetos actualmente a requisitos y normas de calidad.⁸⁷ Los agricultores que consiguen cumplir las normas de calidad e inocuidad pueden obtener beneficios del incremento del comercio nacional y mundial. En Chile, unos pequeños cultivadores de lechugas con acceso a riego con agua salubre las comercializaban como productos de calidad superior y obtenían primas importantes. Pero a menudo para poder cumplir las normas agroalimentarias se han de realizar inversiones importantes en tecnología y supervisión, que no están al alcance de los pequeños agricultores y elaboradores. El incumplimiento de los requisitos y las normas de calidad tiene un costo elevado para los agricultores: entre 1984 y 1994, la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos de los Estados Unidos rechazó más de

14.000 envíos procedentes de 10 países de América Latina y el Caribe porque los productos no cumplían las normas de los Estados Unidos relativas a los plaguicidas.⁸⁸

Uno de los principales exportadores hortícolas de África llegó a la conclusión de que si bien los pequeños productores pueden mantener relaciones comerciales con grandes exportadores de manera que se pueden superar los costos de transacción, los problemas de garantizar la calidad eran insolubles (véase el recuadro 5.11). Es posible, aunque poco frecuente, convencer a los supermercados de que los pequeños productores pueden arreglárselas adecuadamente y que abastecerse con sus productos no hace peligrar la calidad y la inocuidad. Los supermercados se muestran precavidos y al parecer consideran que es menos arriesgado recurrir a un número reducido de grandes productores. Irónicamente, las normas del comercio ético acentúan esta tendencia: los supermercados no están dispuestos a ser sorprendidos incumpliendo algunas normas laborales, como por ejemplo las relativas a la mano de obra infantil, y por eso necesitan saber quiénes son sus productores.

Más éxito han tenido los pequeños agricultores en la integración en los mercados mundiales a través de segmentos concretos del mercado, como los productos de comercio justo, los productos respetuosos con el medio ambiente y, en cierta medida también, los productos orgánicos (recuadro 5.12). Los mercados para productos específicos, como los productos orgánicos, pueden representar una forma de entrar en mercados de productos de gran calidad y de reducir la dependencia de los productos químicos agrícolas. Este

‘enfoque agroecológico’ depende principalmente de la mano de obra y del material orgánico, así como de su sostenibilidad. Sin embargo, sería necesario conseguir mejoras significativas en materia de información, conocimientos y prácticas agrícolas. Además, los rendimientos relativamente bajos de esa modalidad de cultivo y el agotamiento de la tierra que producen algunas técnicas (como la producción de abono verde) hacen que este enfoque sea inadecuado en casi todas aquellas zonas en las que escasea la tierra.⁸⁹

CONCLUSIONES

Frente a la imagen estereotipada de aislamiento del comercio y los mercados que se tiene de los campesinos pobres, lo cierto es que ya participan intensamente en los mercados locales, nacionales y, en cierta medida, mundiales. Los hogares rurales obtienen gran parte de sus ingresos de actividades no agrícolas y tienen una presencia activa en los mercados laborales no agrícolas y en los mercados de alimentos. Esta visión del pequeño agricultor como una ‘empresa multisectorial’⁹⁰ contrasta con la imagen predominante que se tiene de él en los países de ingresos bajos. Muchas familias campesinas parecen dispuestas a aceptar las nuevas oportunidades de comercialización, con la esperanza de poder liberarse de la pobreza, pero tropiezan con dificultades para aprovecharlas plenamente. Los campesinos pobres son conscientes de que la comercialización y la mundialización pueden ofrecer mayores oportunidades de empleo y actividades generadoras de ingresos.

Frecuentemente, los pequeños agricultores y la población rural pobre no pueden aprovechar esas

Recuadro 5.11: Dos exportadores africanos

Homegrown, el mayor exportador hortícola de Kenya, produce más del 90% de sus cultivos en sus propias fincas, utilizando refinados sistemas de riego e invernaderos, y dispone de una flota de vehículos frigoríficos para transportar los productos desde las fincas hasta los centros de envasado y el aeropuerto, donde ha concluido un acuerdo con MK Airlines para realizar todas las tardes un vuelo de carga. Asimismo, ha construido recientemente una fábrica para elaborar ensaladas y garantiza que éstas se preparan, se etiquetan y se colocan en las estanterías de los supermercados en un plazo de 48 horas desde la recogida de los ingredientes.

Pumpkin exporta frijoles, tirabeques, papayas y mangos de Kenya a un importador británico. Inicialmente se abastecía entre los pequeños agricultores, pero comprendió que no podía controlar la calidad de los productos. Calculó que el costo de recurrir a ellos era un 50% superior al costo de los productos cultivados en explotaciones grandes, debido a los productos desechados por no cumplir las normas de calidad de la UE. Decidió que el mercado de productos de calidad secundaria no era lo bastante amplio y, en 1997, alquiló dos fincas con objeto de controlar su propia producción.

Fuente: Dolan et al. 1999.

Recuadro 5.12: El comercio justo

Para abordar el problema de la pobreza de los pequeños agricultores y atender la demanda creciente de los consumidores de productos 'éticos', las organizaciones de comercio alternativo y algunas empresas del sector estructurado de la economía practican el denominado 'comercio justo'. Más del 60% de los productos que llevan la marca del comercio justo son productos básicos como el café, el té, la miel, el cacao, el azúcar y los bananos, así como alimentos con una elaboración mínima. (El comercio justo no incluye productos industriales y manufacturados pero sí productos artesanos, una fuente importante de ingresos tanto para productores rurales como urbanos.) La inmensa mayoría de los productores son, pues, rurales. Se estima que el número de productores oscila entre 1 y 5 millones a escala mundial. Los siete grupos de productos alimenticios registrados en la Organización de Etiquetado del Comercio Justo (FLO) proceden de 235 cooperativas y 39 plantaciones en más de 45 países. Solamente una cooperativa, en Costa Rica, ha distribuido productos por valor de USD 1 260 000 a unos 4 000 pequeños productores de café afiliados.

En el Reino Unido, se distribuyen más de 70 productos de comercio justo suministrados por más de 100 000 productores, sin incluir a los familiares y a personas ajenas a las comunidades. Aunque se ha recalado el hecho de que los productores perciben precios más elevados como resultado de las políticas de fijación de precios del comercio justo, los grupos de productores suelen mencionar el fomento de la capacidad en las relaciones comerciales como el principal beneficio del comercio justo. La ausencia de mecanismos adecuados de distribución del riesgo y de suficiente información supone en general la marginación de muchos pequeños productores. El comercio justo, con sus compromisos contractuales a largo plazo y sus servicios técnicos y de control de la calidad mitiga algunas de esas deficiencias del comercio internacional de productos que son causa de marginación y aumenta los ingresos de los productores.

El mercado minorista del comercio justo de los Estados Unidos y Europa asciende a alrededor de USD 400 millones anuales. Aunque esta cifra representa tan sólo el 0,1% del comercio mundial, indica un crecimiento extraordinario desde el momento en que se inauguró la primera tienda OXFAM en 1964. La mejora de la calidad de los productos, unida a una mayor concienciación y reconocimiento de la marca de comercio justo entre los consumidores y a una más amplia distribución minorista, ha facilitado en algunos casos una penetración sorprendente en el mercado. La introducción de un banano de comercio justo en Suiza permitió conseguir de inmediato una cuota de mercado del 10% en 1997, que aumentó al 20% del mercado suizo de bananos a comienzos de 2000. El comportamiento habitual del mercado de consumo de comercio justo queda mejor ilustrado por el caso de los Países Bajos, donde el banano de comercio justo adquirió en un principio una cuota del 10% del mercado, para estabilizarse en el 5%. Una cuota de mercado del 2-5% es característica también de los productos de comercio justo que gozan de mayor aceptación, incluso del producto principal, el café. Con una amplia distribución minorista en el Reino Unido, marcas de café de comercio justo como *Cafédirect* y *Ashby's Fairtrade* han conseguido aproximadamente el 3% de los mercados de café en grano e instantáneo. En el resto de Europa, la cuota de mercado del café en grano de comercio justo es por término medio del 2,6%. Esta participación en el mercado un tanto limitada coincide con unas tasas elevadas de crecimiento del comercio justo en su conjunto. En el Reino Unido, las ventas aumentaron el 40% solamente en 1998-99 y los ingresos de los productores se triplicaron desde el nivel de 1996 a 4,5 millones de libras esterlinas (GBP) en 1998. Por último, según se afirma, el comercio justo está creciendo en Europa a un ritmo del 10-25% anual.

Estas tasas de crecimiento, sin embargo, se deben principalmente a la introducción de nuevos productos en nuevos mercados, pues los diferentes productos tienen una penetración inicial rápida en el mercado, después de la cual no suele superarse una cuota de mercado del 1-5%. El lanzamiento del producto más reciente de comercio justo, el banano, y avances comerciales como el acuerdo de café *Starbucks* de vender mezclas de café de comercio justo en los Estados Unidos indican que esa trayectoria, aunque sea la habitual, se puede modificar. Por consiguiente, es difícil saber si el comercio justo seguirá ocupando un segmento especializado del mercado o si está iniciando una senda importante de crecimiento.

Fuente: Ronchi 2000.

oportunidades. Los costos de transacción de la falta de acceso físico al mercado, la estructura asimétrica de muchos mercados, y su falta de aptitudes, información y organización son trabas importantes que dificultan el acceso a los mercados. El aislamiento, el número insuficiente y el mal estado de las carreteras, las deficiencias de los medios de transporte y almacenamiento y las dificultades para acceder a una información fiable sobre los productos y los precios impi-

den a los campesinos pobres de participar en mercados competitivos, quedando limitados a mercados dominados por un número reducido de poderosos compradores en los que no es posible influir.

Para mejorar el acceso a los mercados es prioritario reducir los costos de transacción. Las dificultades radican en adoptar políticas que tengan la mayor incidencia posible en la reducción de la pobreza rural utilizando de forma eficiente los escasos recursos

existentes. Es posible que invertir grandes sumas en planes de construcción de carreteras que conecten aldeas remotas sea una estrategia menos acertada que adoptar medidas de infraestructura que aseguren el mantenimiento de las carreteras existentes y mejoren el transporte y las comunicaciones. Un enfoque complementario consistiría en afrontar además de los aspectos físicos del acceso al mercado los costos de transacción institucionales: fomentar la competencia reduciendo las asimetrías en materia de información y eliminar los controles y otras distorsiones de los precios agrícolas que condicionan la producción de alimentos y de productos básicos.

Para que los campesinos pobres puedan superar la pobreza necesitan poder acceder a mercados competitivos, no sólo para vender sus productos sino también para adquirir insumos, activos y tecnología, bienes de consumo, crédito y mano de obra. Muchos de los costos de transacción que influyen en los precios agrícolas también afectan a la disponibilidad y las distorsiones de precios de otros bienes y servicios. Si se soluciona el problema de los costos de transacción, materiales e institucionales, mediante la reforma del mercado y el desarrollo de la infraestructura, aumentará la producción agrícola y el empleo rural agrícola y no agrícola, lo que a su vez incrementará la producción y los ingresos. Al mismo tiempo que la creación de infraestructura es preciso abordar el problema de establecer los precios.

Sin embargo, las nuevas oportunidades que brindan la liberalización y la mundialización van acompañadas de nuevos riesgos, que los pobres no están preparados para asumir sin redes de protección social. Ésta es otra razón por la que se necesita un cierto grado de seguridad alimentaria para que los pobres puedan participar con entusiasmo y seguridad

en el proceso de mundialización basado en las exportaciones de productos agrícolas. La mayoría de los pequeños agricultores que tienen vinculaciones con los cultivos comerciales, las exportaciones y/o los supermercados, dedican una parte de la tierra a la producción de alimentos para su propia subsistencia; al tiempo que producen cultivos comerciales mantienen la producción de cultivos alimentarios.

El acceso de los pobres a un sistema de intercambios comerciales de mayor alcance puede reducir la pobreza, pero deben cumplirse varias condiciones. En primer lugar, la pobreza en gran escala se reduce normalmente mediante la adquisición y perfeccionamiento técnico de activos de tierra que permitan aumentar la producción local de alimentos básicos. Existen excepciones a esta norma general, como la producción de cultivos para la elaboración de bebidas por pequeños agricultores. En segundo lugar, el progreso de los pobres a través del desarrollo del mercado guarda una estrecha relación con la redistribución de los activos. Cuando los pobres controlan algunos activos humanos y, si se dedican a la agricultura, algunas tierras, se sienten mucho más motivados para asumir los riesgos que supone participar satisfactoriamente en los nuevos mercados ampliados. En tercer lugar, del mismo modo que los argumentos a favor de la liberalización incorporan el axioma de que raramente se ayuda a la población obstaculizando su comercio e intercambio, los argumentos a favor de la mundialización corren el riesgo de incorporar una falacia: que cuanto más lejos se comercie o se invierta mejor, que los vínculos locales ocupan el segundo lugar en orden de importancia, que es acertado subvencionar el comercio y el intercambio, desde el acceso gratuito a carreteras hasta el acceso subvencionado a Internet.

Notas

- 1 Narayan *et al.* 2000.
- 2 Wodon 1999.
- 3 Narayan *et al.* 2000.
- 4 FIDA 1999e: 20.
- 5 FIDA 1999a.
- 6 FIDA 1999a.
- 7 FIDA 1999a.
- 8 Banco Mundial 1995a.
- 9 FIDA 1999d: 62.
- 10 Glewwe y de Tray 1989.
- 11 Ferreira y Litchfield 1999.
- 12 IIPA 1990, citado en FIDA 1999b: 41.
- 13 Canal 4 de televisión, Londres 1997.
- 14 Estos exámenes de las preferencias de los pobres proceden de Platteau 1996: 197.
- 15 Howe 1984; Nepal: Blaikie *et al.* 1977; Bangladesh: Howe 1984; Egipto: El Hawary y El Reedy 1984; Pakistán: Ali Shah y Azam 1991.
- 16 Von Oppen *et al.* 1997.
- 17 Windle y Cramb 1997.
- 18 FIDA 1994a.
- 19 FIDA 1994a.
- 20 Jacoby 1998.
- 21 Blaikie *et al.* 1977.
- 22 Banco Mundial 1994a.
- 23 EIU 1999.
- 24 Winters 2000.
- 25 Moslehuddin *et al.* 1993.
- 26 Scott y Litchfield 1994.
- 27 Banco Mundial 1994a.
- 28 ENXX. (FIDA [1999j]. Informe de evaluación *ex ante*, Proyecto de Respaldo del PAMA. FIDA: Roma.)
- 29 Winters 1999.
- 30 Oxfam/IED 1999.
- 31 FIDA 1999j.
- 32 FIDA 1999a: 74.
- 33 Abbott 1987.
- 34 Jaitly 1996.
- 35 Mrema 1994.
- 36 Oosterlee 1988.
- 37 FIDA 1999a: 87.
- 38 von Braun *et al.* 1999.
- 39 Binswanger y von Braun 1991.
- 40 Reardon 2000.
- 41 Turner *et al.* 1997.
- 42 von Braun *et al.* 1989b.
- 43 von Braun *et al.* 1989a.
- 44 Thrupp *et al.* 1995.
- 45 Von Braun y Kennedy 1994, citado en Killick *et al.* 2000.
- 46 La utilización del agua, ya que es barata o gratuita, para fines tales como ahogar las malas hierbas, con un bajo rendimiento; y falta de incentivos para elaborar o adoptar técnicas, conjuntos de productos o tipos de activos que ahorran agua.
- 47 Consejo Mundial del Agua 2000.
- 48 Sin embargo, esta solución dificulta el aumento de los alimentos básicos y podría poner fin a la autosuficiencia en alimentos básicos que alcanzaron algunos países como la India durante la Revolución Verde y ejercer una mayor presión sobre los recursos en divisas. Por otra parte, los grandes países productores de alimentos básicos, como los Estados Unidos y Australia, no podrán obtener la producción necesaria para alimentar a todo el planeta en el futuro.
- 49 Los mercados del agua son particularmente comunes en los lugares donde se extrae agua subterránea porque facilitan un suministro más seguro, y fácilmente controlable y mensurable, que el riego mediante canales. Donde mejor funcionan este tipo de mercados es en aquellos lugares donde los agricultores en mediana escala poseen pozos, pues suelen utilizar el agua con mayor eficiencia que los grandes agricultores y están más dispuestos a obtener ingresos vendiendo el excedente.
- 50 IIPA 1997.
- 51 Con frecuencia se circunscribe a personas que han adquirido anteriormente activos de extracción de agua, o usuarios pobres de la misma. Los mercados del agua alientan la construcción de pozos entubados con el fin de obtener agua para la venta. La extracción adicional de agua hace descender la capa freática e inutiliza los pozos excavados más baratos, o pozos entubados someros, de propiedad o adquiridos por los pobres.
- 52 Fujita y Hossain 1995.
- 53 Chambers y Farmer 1977.
- 54 Chambers *et al.* 1989.
- 55 Shah y Raju 1988.
- 56 Otsuka y Chuma 1992.
- 57 Thobani 1997.
- 58 Por ejemplo, cuando los gobiernos reducen artificialmente los precios de los productos agrícolas, ya sea a través de las políticas comerciales o del tipo de cambio, favoreciendo a los productos industriales, se fuerza artificialmente a la baja el precio de mercado del agua utilizable únicamente para los productos agrícolas, lo que provoca el despilfarro del recurso.
- 59 Kimmage 1991.
- 60 Adiseshiah 1994.
- 61 Colombia: Udall 1981; Ecuador: Rudel y Richards 1990; Pakistán: Ali Shah y Azam 1991.
- 62 Schultz 1988.
- 63 Bardhan y Rudra 1986.
- 64 Lipton 1983a.
- 65 Appendini 1995.
- 66 Patrinos y Psacharopoulos 1993.

- 67 MacIsaac y Patrinos 1995.
- 68 Banco Mundial 2000a.
- 69 India: Skoufias 1993; Perú: Radcliffe 1990.
- 70 Perú: Radcliffe 1990; Zimbabwe: Adams 1991; India: Kanwar 1995; Pakistán: Sultana *et al.* 1994; Kenya: Neitzert 1994.
- 71 Barrientos 1996.
- 72 Horton y Mazumdar 1999.
- 73 Bryceson y Howe 1997.
- 74 Winters 2000.
- 75 Krueger *et al.* 1991.
- 76 Winters 2000.
- 77 Tendulkar y Jain 1997; Balisacan 1997; Khan y Riskin 1998. La liberalización afecta a la pobreza a través del empleo y de los precios. El aumento de los precios de los productos básicos y de los alimentos, aunque puede ser negativo para los pobres cuando son compradores netos de alimentos, puede incrementar el empleo en la producción de alimentos, a condición de que se eliminen también las distorsiones de precios entre capital y mano de obra que favorecen la producción agrícola intensiva en capital.
- 78 Fafchamps 1992.
- 79 Banco Mundial 2000a.
- 80 FMI 1998, citado en FIDA 1999b: 41.
- 81 Uganda: Fontana *et al.* 1998; México: Gladwin y Thompson 1995.
- 82 Guatemala: Binswanger y von Braun 1991; Colombia: Thrupp *et al.* 1995; Chile: Barrientos 1996.
- 83 Dolan *et al.* 1999.
- 84 Oxfam/IED 1999.
- 85 Deininger y Binswanger 1999.
- 86 Murray 1997.
- 87 Reardon 2000.
- 88 Thrupp *et al.* 1995.
- 89 Pinstrip-Yersen *et al.* 1999.
- 90 Reardon 2000.

