

Capítulo II

LA FUNCIÓN, LA ESTRUCTURA Y EL RENDIMIENTO DE LA AGRICULTURA

A. Introducción

La agricultura es el principal sector de muchos países africanos, particularmente los países de bajos ingresos del África subsahariana. Analistas con perspectivas muy diferentes convienen en que en general los bajos rendimientos del sector en el decenio de 1970 contribuyeron a la crisis económica que se produjo en la región a finales del decenio¹. Sin embargo, existe escaso consenso acerca de las causas de este mal rendimiento, por qué se ha producido en muchos países a pesar de las reformas políticas y qué se debe hacer para acabar con él. La promoción del desarrollo agrícola en África ha resultado ser un asunto complejo y ha dado origen a diferentes opiniones sobre la función de la agricultura en el desarrollo económico y sobre las tareas que deben llevar a cabo los gobiernos.

Dos temas principales se repiten en los debates sobre las políticas, el primero de los cuales se refiere al conjunto de las iniciativas privadas y los bienes públicos que pueden prestar un mejor apoyo al desarrollo agrícola; el segundo concierne a la estructura y a los procedimientos de las corrientes de recursos y a los vínculos entre la agricultura y otros sectores de la economía que pueden impulsar más el desarrollo económico global y a las medidas que han de adoptar los gobiernos para facilitarlos.

La reforma de la política agrícola en África se ha basado en la opinión de que los malos rendimientos se deben a políticas concebidas para extraer recursos de los agricultores con el fin de promover la industrialización y de ponerse al servicio de los intereses urbanos a expensas de la agricultura. Las aproximaciones de los precios al por mayor a los precios mundiales y la promoción de los mercados privados de insumos y productos se esperaba que aportaran los incentivos necesarios a los agricultores para aumentar la producción. Sin embargo, muchos han alegado que “fijar los precios justos” no basta porque la reacción de la oferta de productos agropecuarios está limitada por factores estructurales, entre ellos la infraestructura, la tecnología y diversas instituciones agrarias como la división por género del trabajo y las modalidades de tenencia de la tierra. Existe actualmente un acuerdo cada vez mayor acerca de la importancia de esas restricciones no constituidas por los precios del crecimiento de la producción y la productividad². Pero queda por determinar cuáles son esenciales, cómo se han de suprimir y si existen compensaciones entre las políticas que respaldan el logro de las condiciones de los precios y distintas de los precios necesarias para el crecimiento de la agricultura. Por añadidura, a pesar de que en algunas de estas esferas se tiene una mejor comprensión, la política sigue girando en torno a la reducción de la carga fiscal del sector agrícola y va

¹ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1981), llamado informe Berg; y A. Singh y H. Tabatabai, “The world economic crisis and Third World agriculture in the 1980s”, capítulo 2, en A. Singh and H. Tabatabai (eds.), *Economic Crisis and Third World Agriculture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

² Véase U. J. Lele, “Agricultural growth, domestic policies, the external environment and assistance to Africa: Lessons of a quarter century”, MADIA Discussion Paper 1 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

unida a la privatización y a la liberalización del mercado más que a soluciones pragmáticas ajustadas al nivel de desarrollo³.

La cuestión de los incentivos de los precios está enmarcada en un problema más amplio relacionado con las transferencias intersectoriales entre la agricultura y la industria, la inclinación en favor de las ciudades y la contribución de la agricultura al proceso global de crecimiento. Desde el inicio del proceso de reforma, este problema más amplio se ha pasado por alto al abandonarse la idea de que el crecimiento sostenido en África depende de la industrialización. Con todo, esto no significa que los efectos de la política agrícola en otros sectores, y viceversa, se puedan ignorar. El problema general básico de todas las economías predominantemente agrarias, con inclusión de las de África, estriba en saber cómo administrar las relaciones entre la agricultura y el resto de la economía de una manera que promueva el crecimiento agrícola y que permita de ese modo una transformación estructural en la que la importancia relativa del sector agrícola disminuya a medida que otros sectores, en particular el manufacturero, pasen a una vía de crecimiento dinámico. Por consiguiente, es preciso abordar las cuestiones de política en la agricultura con relación a múltiples vínculos intersectoriales que a menudo entrañan difíciles opciones de política⁴.

El tema central del presente capítulo y el capítulo siguiente es la función del Estado en la promoción del desarrollo agrícola, concentrándose en particular en la forma en que la política afecta a los incentivos y a la inversión. En el presente capítulo se examinan la función, la estructura y el rendimiento del sector agrícola en África. Comienza con las principales aportaciones que puede hacer la agricultura al crecimiento económico en esa región. A continuación se examinan sus principales características estructurales, con inclusión de las formas de propiedad, la infraestructura y la estructura de producción. Por último, en el capítulo se analiza el rendimiento agrícola desde el decenio de 1970, centrándose en la producción total y en la producción de alimentos, las exportaciones y el aumento de la productividad. Se muestra que ha habido algunas mejoras en el crecimiento agrícola desde mediados del decenio de 1980. No obstante, el aumento de la productividad está ralentizándose, la producción de alimentos sigue a la zaga del aumento de la población y el saldo de la balanza comercial de los productos agrícolas sigue deteriorándose. En el capítulo siguiente se examina la función de la política en esta situación, en particular su repercusión en los incentivos, y la influencia de las restricciones estructurales en el comportamiento de las inversiones y en la reacción de la oferta.

B. La función de la agricultura en el crecimiento económico

Aunque la importancia económica de la agricultura ha ido reduciéndose a lo largo de los últimos 25 años, el sector representa todavía una parte considerable del PIB y del empleo en muchos países africanos (cuadro 37). En 16 países del África subsahariana el sector agrícola da empleo a más de los dos tercios de la mano de obra y genera más de un tercio del PIB. En 14 países más del 80% de la mano de obra sigue

³ Para el enfoque más reciente de la reforma política, véase J. Meerman, *Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market* (Washington D.C.: Banco Mundial, 1997). Para otra opinión del actual enfoque oficial de la agricultura y su relación con las estrategias anteriores de los donantes y de los gobiernos africanos, véase K. Cleaver, *Rural Development Strategies for Poverty Reduction and Environmental Protection in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997).

⁴ Véase C. P. Timmer, "Getting agriculture moving: Do markets provide the right signals?", *Food Policy*, Vol. 20, N° 5, 1995. Las diferentes prioridades otorgadas por los donantes de ayuda y los gobiernos africanos a la producción de alimentos y cultivos de exportación son sólo una indicación de esa complejidad de la política; véase, en particular, OUA, *Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Economic Development of Africa*, Addis Abeba, 1980; y Comisión Económica para África, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)* (E/ECA/CM.15/6/Rev.3), Addis Abeba, 1989.

Cuadro 37

**ÁFRICA: CAMBIOS EN LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN LA MANO DE OBRA
Y EN EL PIB DESDE 1970, POR REGIÓN**
(Porcentajes)

Región	Proporción de			
	Mano de obra total		PIB	
	1970	1990	1970	1995
<i>Países de bajos ingresos de:</i>				
África occidental ^a	83,7	75,4	41,5	38,2
África oriental y meridional ^b	80,9	78,5	39,1	35,4
<i>Países de ingresos medios de:</i>				
África occidental ^c	79,1	67,9	32,2	25,2
África oriental y meridional ^d	59,5	33,4	27,5	7,8
Sudáfrica	31,0	13,5	7,9	4,7
África del Norte ^e	49,6	35,4	19,3	14,7
Exportadores de petróleo ^f	75,6	55,3	27,3	21,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1997 (CD-Rom).

Nota: Las participaciones son medias simples de las participaciones de los países.

^a Benin, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Sierra Leona y Togo.

^b Burundi, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

^c Côte d'Ivoire y Senegal.

^d Botswana, Mauricio y Swazilandia.

^e Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez.

^f Camerún, Congo, Gabón y Nigeria.

trabajando en la agricultura. Las economías en las que la agricultura contribuye con menos de un tercio al PIB total y con menos de dos tercios a la mano de obra total comprende los países de África del Norte y de la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM), tres países exportadores de petróleo - Congo, Gabón y Nigeria - y Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Mauricio y Mauritania. Todas las economías de ingresos medios de África, con excepción del Camerún, están en este grupo. Sólo en 15 países de toda África la participación del sector en el PIB es inferior al 15%, y en sólo ocho de esos países (Argelia, Botswana, Cabo Verde, Lesotho, Mauricio, Sudáfrica, Swazilandia y Túnez) la agricultura absorbe menos del 40% de la mano de obra.

En esas economías predominantemente agrícolas existen dos maneras principales de aumentar el producto por habitante: trasladando empleo de la agricultura al sector industrial, donde la productividad de la mano de obra es normalmente superior, o aumentando las productividades sectoriales de la mano obra, al mismo tiempo que se mantiene o eleva el nivel de empleo. Como ponen de manifiesto las comparaciones internacionales, existen amplias posibilidades de mejorar la productividad en la agricultura en los países de bajos ingresos. Mas el margen para sostener una elevada tasa de crecimiento de la productividad es mucho

Gráfico 11

PARTE QUE REPRESENTAN LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES
DE LAS ECONOMÍAS AFRICANAS, 1995
(*Porcentajes*)

mayor en el sector manufacturero. La agricultura es “de manera innata un sector de lento crecimiento”⁵, y la aceleración del crecimiento agrícola normalmente entraña el paso de una tasa de crecimiento del 2-3% a una del 4-6%. En cambio, en el sector manufacturero, debido a las mayores posibilidades de incremento de la productividad y también de la mayor elasticidad de la demanda en función del ingreso, se pueden obtener tasas de crecimiento del 8% al 10% durante largos períodos.

La realización de esas posibilidades de crecimiento es un proceso sumamente complejo. Depende de una estructura adecuada de los incentivos a la inversión privada tanto en el sector agrícola como en el industrial, así como de la inversión pública en infraestructura física y social. Además, requiere que se alcancen unos equilibrios macroeconómicos esenciales: entre las necesidades de divisas y la disponibilidad de divisas; entre la tasa de crecimiento de los salarios reales y la disponibilidad de bienes de consumo corriente; entre las necesidades de inversión en el sector público y los medios no inflacionarios de financiación de esas inversiones; y en un sentido más amplio entre los ahorros y la inversión. En las primeras etapas de desarrollo, el crecimiento de la agricultura es en sí un componente importante del crecimiento económico global. Pero además, existen vínculos a través de los cuales el crecimiento agrícola puede asimismo estimular el crecimiento en otros sectores.

En África, el crecimiento económico global depende esencialmente del rendimiento de la agricultura⁶. En primer lugar, salvo en un pequeño número de países con abundantes recursos minerales, ingresos importantes del turismo o remesas de los trabajadores, la agricultura es la mayor fuente de ingresos de divisas y estos últimos años ha contribuido con más del 50% a las exportaciones totales en 20 países (gráfico 11). Esos ingresos se necesitan para financiar la importación no sólo de productos intermedios y de capital para las industrias nacionales, sino también de los bienes de consumo manufacturados que deben ponerse a disposición de los agricultores, si se quiere que los incentivos para incrementar la producción produzcan algún efecto. Hay datos desde principios del decenio de 1980 que demuestran que una escasez de esos bienes utilizados como incentivos pueden crear un círculo vicioso provocando una reducción de la producción de cultivos comerciales que, a su vez, agudiza la crisis de los pagos agravando de esa manera la escasez de bienes manufacturados y causando otras reducciones de la producción⁷.

Una segunda aportación fundamental de la agricultura es el suministro de alimentos. Esto es particularmente importante dados los niveles elevadísimos de carencia de alimentos en el África subsahariana. Varias estimaciones sugieren que durante 1990-1992 aproximadamente el 43% de la población del África subsahariana - unos 215 millones de personas - tenían un acceso insuficiente a los alimentos, lo que representaba una duplicación de la cifra de 1969-1971⁸. La disminución de esta privación no sólo es una prioridad moral y política de los gobiernos, sino también un objetivo económico esencial dado que la mala nutrición tiende a reducir la productividad de la mano de

⁵ J. W. Mellor, *Agriculture on the road to Industrialization* (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1995), pág. 5.

⁶ Para los vínculos del crecimiento agrícola en África, véase S. Block y C. P. Timmer, *Agriculture and Economic Growth in Africa: Progress and Issues*, Agricultural Policy Analysis Project Phase III Research Report No.1016 (Bethesda, Maryland, marzo de 1997).

⁷ Véase J. C. Berthélemy y C. Morisson, *Agricultural Development in Africa and the Supply of Manufactured Goods* (París: Centro de Desarrollo de la OCDE, 1989). Para la función de ese círculo vicioso en una evaluación del desglose en la acumulación de la República Unida de Tanzania a finales del decenio de 1970, véase M. Wuyts, “Accumulation, industrialization and the peasantry: A Reinterpretation of the Tanzanian Experience”, *Journal of Peasant Studies*, Vol. 21, N° 2, 1994, págs. 159 a 193.

⁸ Véase FAO, *The Sixth World Food Survey* (Roma: FAO, 1996).

obra⁹. Otra razón de la importancia de los suministros de alimentos es que una disminución de los precios reales de los alimentos tiene importantes ramificaciones que promueven el crecimiento de toda la economía, ya que permiten aumentar los salarios reales sin obstaculizar la acumulación.

La tercera aportación de la agricultura al crecimiento global se efectúa mediante el suministro de materias primas a la industria. Estas vinculaciones de la agricultura con los sectores de producción siguientes son importantes debido a que la alta productividad en la agricultura y el escaso precio de las materias primas agrícolas tienden a aumentar la rentabilidad y la inversión en las industrias de elaboración de productos agropecuarios, promoviendo de esa manera la competitividad internacional. Se ha estimado que entre un tercio y dos tercios del valor manufacturero añadido en el África subsahariana depende de las materias primas agrícolas¹⁰. En Zimbabwe, una de las economías con una estructura industrial más diversificada, la agricultura aporta el 40% de todos los insumos manufactureros. En Kenya, casi la mitad de las microempresas (aproximadamente los dos tercios, si se incluyen la silvicultura y los textiles) dependen directamente de los suministros agrícolas¹¹.

En cuarto lugar, al ser el sector dominante, la agricultura puede proporcionar, directa o indirectamente, recursos para la inversión pública o privada tanto dentro como fuera de la agricultura al generar lo que técnicamente se designa como el “excedente agrícola neto”, que se define simplemente como el valor añadido total del sector menos el consumo de los productores agrícolas directos. Durante el período postcolonial inmediato, se intentó movilizar el excedente agrícola disponible de las familias campesinas que producían cultivos de exportación por medio de las juntas de comercialización que se habían establecido durante el período colonial. Las estimaciones sugieren que antes del decenio de 1980 los cultivos de exportación representaban del 20% al 40% de los ingresos del Estado¹².

Otra de las contribuciones de la agricultura es la facilitación de un mercado interno para productos manufactureros. Esto fue históricamente importante para las economías que lograron crear un pequeño sector manufacturero orientado al interior. Según un estudio de siete países correspondiente a 1965-1986, “una causa importante del crecimiento del sector manufacturero en el África subsahariana tiene sus raíces en el establecimiento de un entorno propicio a un crecimiento expansivo constante fuera del propio sector y relacionado principalmente con productos primarios”¹³. Para todos los países excepto dos (Côte d’Ivoire y Zambia) la principal fuente de crecimiento fue el aumento de la demanda interna, que representó el 54% del crecimiento del sector manufacturero en Botswana, el 55% en el Camerún, el 69% en Kenya, el 76% en Nigeria y el 72% en Zimbabwe. Al aumentar los ingresos urbanos y al pasar a ser el sector manufacturero internacionalmente competitivo, la dependencia de la

⁹ Se ha calculado que del 10% al 20% de la población de los países pobres, constituido principalmente por pequeños agricultores en África y por peones agrícolas en Asia meridional, están tan excesivamente malnutridos y en tan mal estado de salud que no pueden trabajar más, incluso si se les ofrecen incentivos para hacerlo. Véase Banco Mundial, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986).

¹⁰ Véase S. Jaffee, “Enhancing agricultural growth through diversification in sub-Saharan Africa”, en S. Barghouti, S. Garbus y D. Umali (eds.), *Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives*, Technical Paper No. 180 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992).

¹¹ Block y Timmer, *op. cit.*

¹² R. H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 1981). En algunos casos, como en Uganda en el decenio de 1950, la aportación llegó a ser del 90%, mientras que en otros, como Kenya en el decenio de 1960, se redujo a sólo el 10%.

¹³ R. C. Riddell, *Manufacturing Africa: Performance and Prospects in Seven Countries in Sub-Saharan Africa* (Londres: James Currey, 1990), págs. 34 y 35.

demanda rural disminuyó. No obstante, como demuestra la experiencia, incluso en Asia oriental, esta fuente de demanda es particularmente importante en las primeras etapas de la sustitución de importaciones, cuando los fabricantes dependen del mercado interno antes de poder competir con productores más eficientes en los mercados mundiales¹⁴. En África, igualmente, la posibilidad de exportar productos manufacturados se ha desarrollado casi invariablemente sobre la base de actividades de sustitución de las importaciones.

Últimamente la política agropecuaria se ha utilizado en África para promover una pauta de distribución de los ingresos que se considera legítima y que, en consecuencia, no amenaza la estabilidad política. Este es un problema sumamente delicado en la construcción de un Estado-nación en África. Algunos aspectos de la política de fijación de los precios de los productos agrícolas, particularmente la práctica de establecer unos precios uniformes garantizados en todo el país, ha formado parte de un contrato social implícito destinado a corregir los desequilibrios coloniales y a garantizar que determinados grupos étnicos con tierras menos fértiles y un acceso limitado a los mercados no queden totalmente excluidos¹⁵.

Un grave problema en las economías agrarias es que las políticas destinadas a aumentar la contribución del sector agrícola al resto de la economía pueden impedir el crecimiento de la agricultura con lo que no se alcanzarían sus objetivos iniciales. Por esta razón, los intentos de proporcionar ingresos fiscales mediante la tributación de las exportaciones de productos agrícolas pueden reducir los incentivos para los productores agrícolas y reducir los ingresos de divisas. Por otro lado, las políticas destinadas a proporcionar alimentos baratos para la población urbana o suministros baratos para la industria pueden reducir los incentivos agrícolas, creando de ese modo escaseces. Análogamente, el sistema de determinación de los precios agrícolas puede ser utilizado indebidamente para recompensar el apoyo político o castigar a la oposición, o para favorecer a los intereses urbanos frente a los rurales¹⁶. La experiencia muestra que los países del África subsahariana no siempre han podido lograr un equilibrio entre esos objetivos contradictorios. Esto no sólo ha obstaculizado el crecimiento agrícola y deteriorado las condiciones de vida de una gran proporción de la población, sino que también ha reducido considerablemente la contribución de la agricultura al resto de la economía.

C. Principales características de la agricultura africana

Determinadas características estructurales de la agricultura africana delimitan las políticas concebidas para el desarrollo agrícola y sus efectos sobre el rendimiento general de la economía. Entre éstas cabe mencionar formas concretas de producción y un legado histórico de dualismo intersectorial entre la agricultura y la no agricultura. Igualmente importante es la índole de la producción agrícola, en particular su comerciabilidad. Estas cuestiones se analizan en las secciones siguientes.

¹⁴ Véase *TDR 1997*, segunda parte, capítulo VI, págs. 68 a 71. Para la relación entre la industrialización destinada a la sustitución de importaciones y el desarrollo de unas importaciones manufactureras en África, véase S. Wangwe, *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialization in Sub-Saharan Africa*, UNU/Intech Studies in New Technology (Londres y Nueva York: Routledge, 1995).

¹⁵ Para la utilización de la política agrícola como parte de un contrato implícito social de distribución, véase T. S. Jayne y S. Jones, "Food marketing and pricing policy in Eastern and Southern Africa: A survey", *World Development*, Vol. 25, N° 9, págs. 1505 a 1527. Para un examen de las políticas de inclusión en África, véase D. Rothschild y W. Foley, "African States and the politics of inclusive coalitions", en D. Rothschild y N. Chazan (eds.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1988).

¹⁶ Véase Bates, *op. cit.*

1. Formas de producción

Las relaciones e instituciones de la producción agraria son muy diversas en África, pero en general es posible determinar tres formas de producción. La primera es “la producción en pequeñas explotaciones”, en la que el trabajo es organizado por las familias en torno a una división de la mano de obra entre hombres y mujeres, que son responsables de diferentes cultivos, o de tareas concretas en etapas distintas de la producción de los mismos cultivos, pero las mujeres, que constituyen una parte considerable de la aportación de mano de obra, a menudo no poseen el pleno control del producto de su trabajo. El acceso a la tierra se logra por medio de los sistemas autóctonos de tenencia en los que los miembros de la comunidad local son la base primordial de diversos derechos de utilización de las tierras, aunque existen asimismo mercados de tierras para comprar y vender los derechos de los usuarios, pero no la propiedad absoluta de parcelas de tierra¹⁷. Muy pocas de las tierras cultivables son de regadío y, por ese motivo, la mayor parte de los productores están sometidos a los caprichos del tiempo¹⁸. Debido a la dependencia de las precipitaciones, la utilización de mano de obra está sujeta a fuertes fluctuaciones estacionales, particularmente en las zonas semiáridas, donde aproximadamente el 70% del trabajo se lleva a cabo en un período de cuatro meses. En esas zonas las escaseces de mano de obra en los períodos críticos de la siembra y la cosecha pueden ser particularmente agudas y coexistir con un subempleo durante el resto del año.

La segunda forma de producción es la agricultura capitalista en gran escala. Algunas explotaciones son plantaciones propiedad de extranjeros, por lo general orientadas a la exportación: en algunos casos se trata de viejas propiedades de colonos orientadas a la exportación o a los mercados internos; en otros casos son nuevas propiedades africanas, a menudo creadas por las élites recién formadas. Ha habido una expansión de este último tipo en el sector de los cereales domésticos desde mediados del decenio de 1970, pero en algunos países esas empresas agrícolas africanas se orientan igualmente a la exportación¹⁹.

La tercera forma de producción - explotaciones de propiedad estatal en gran escala - se expandió sobre todo firmemente en el período postcolonial en los pocos países africanos que habían iniciado una transición al socialismo (por ejemplo, Argelia, Etiopía, Guinea-Bissau y Mozambique). Como resultado del impulso a la privatización, la propiedad pública de las explotaciones agrícolas es actualmente bastante insignificante.

Aunque es la forma predominante de producción en África, la producción en pequeñas explotaciones coexiste con la agricultura capitalista en gran escala. Esta coexistencia por lo general no ha resultado benéfica, aunque tiene la posibilidad potencial de establecer vínculos positivos en formas de agricultura por contrata con arreglo a las cuales los pequeños agricultores actúan como cultivadores adicionales por cuenta de grandes empresas agrícolas. Las grandes explotaciones de colonos se establecían en general por medio de medidas que trataban de

¹⁷ En H. W. O. Okoth-Ogendo, “Some issues of theory in the study of tenure relations in African agriculture”, *Africa*, Vol. 59, N° 1, 1989, págs. 6 a 12, figura un agudo examen de la tenencia de la tierra en África. A. Whitehead, “Rural women and food production in sub-Saharan Africa”, hace una equilibrada descripción de las relaciones entre los géneros en J. Dreze y A. Sen (eds.), *The Political Economy of Hunger* (Oxford: Clarendon Press, 1990). Véase también A. Tibaijuka, “The cost of differential gender roles in African agriculture: A case study of smallholder banana-coffee farms in Kagera Region, Tanzania”, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 45, N° 1, 1994.

¹⁸ Actualmente sólo el 7,5% de las tierras cultivables son de regadío y seis países (Egipto, Madagascar, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica y Sudán) acumulan el 75% de las tierras totales de regadío. Véase FAO, “Food production and the critical role of water”, Technical Background Document No. 7 for the World Food Summit, Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996.

¹⁹ Para un examen del sector de las haciendas en Malawi y Kenya, véase U. J. Lele y M. Agarwal, “Smallholder and large-scale agriculture in Africa: Are there tradeoffs between growth and equity?”, MADIA Discussion Paper 6 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

reducir la rentabilidad de la producción más eficiente de los pequeños explotadores, restringiendo la competencia y garantizando la disponibilidad de una mano de obra. Estas medidas restringían el acceso de los pequeños agricultores a la tierra, los mercados y los servicios de infraestructura, lo que con el tiempo podía provocar la erosión del suelo, la desecación de los pozos y el agotamiento de los pastos²⁰.

Actualmente los pequeños agricultores comprenden unidades de explotación agrícolas pequeñas y medianas. Aunque a menudo se les describe como “agricultores de subsistencia”, las explotaciones pequeñas participan a menudo en mercados de productos, vendiendo y comprando alimentos a lo largo de todo el año sobre una base estacional e incluso produciendo cultivos comerciales para la exportación. Las explotaciones de mayor envergadura producen principalmente para la venta, contratan mano de obra y utilizan insumos manufacturados. Los agricultores de esta categoría, que han sido designados con diversas apelaciones como “activos”, “comerciales” o incluso “capitalistas” tiene a su cargo una proporción considerable del producto comercializado en muchos países africanos. Los que se dedican principalmente a cultivos de exportación se concentran en zonas de precipitaciones relativamente fuertes y regulares y donde la infraestructura suele ser también mejor. Los agricultores de cultivos alimenticios orientados a la venta han surgido como consecuencia de la creciente demanda urbana y con el apoyo del Estado, particularmente mediante los programas integrados de desarrollo rural del decenio de 1970 que tenían por objeto proporcionar semillas, fertilizantes, plaguicidas y créditos a bajo costo, y garantizar salidas comerciales. Son estos agricultores los que constituyen la base de lo que actualmente se viene describiendo como la revolución del maíz de África²¹. Se encuentran en zonas más cercanas a los principales centros urbanos y con mejores condiciones agroecológicas, pero con unas precipitaciones menos favorables que en las zonas de producción de cultivos de exportación.

Una característica importante de las explotaciones agrícolas pequeñas y medianas que juntas constituyen la categoría de los “pequeños agricultores” es que una parte considerable de sus ingresos proceden del empleo no agrícola en actividades formales o informales. Ahora se sabe que esta modalidad está extendida por toda África (véase el cuadro 38). De hecho, estimaciones recientes indican que por término medio hasta el 42% de los ingresos de las familias rurales proceden del empleo no agrícola, en comparación con el 40% en América Latina y el 32% en Asia²². Esto entraña cierto empleo rural, pero a menudo la emigración de los miembros varones de la familia a los centros urbanos. En lo que respecta a los agricultores ricos, que ocupan los nichos más lucrativos en el mercado de mano de obra, los ingresos no agrícolas constituyen una fuente de inversiones en la agricultura, mientras que para los agricultores pobres se utilizan principalmente para complementar el consumo.

²⁰ Véase K. Deininger y H. Binswanger, “Rent-seeking and the development of large-scale agriculture in Kenya, South Africa, And Zimbabwe”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 43, 1995, págs. 493 a 522. Sobre la agricultura contractual, que ha sido importante en la expansión de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, véase G. Porter y K. Phillips-Howard, “Comparing contracts: An evaluation of contract farming schemes in Africa”, *World Development*, Vol. 25, N° 2, 1997, págs. 227 a 238.

²¹ Véase D. Byerlee y C. K. Eicher, *Africa's Emerging Maize Revolution* (London and Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997).

²² T. Reardon et al., “The importance and nature of rural nonfarm income in developing countries with policy implications for agriculturalists”, en *The State of Food and Agriculture 1998* (Rome: FAO, 1998). Estas estimaciones se basan en un análisis de unas 100 encuestas de los hogares campesinos realizadas desde el decenio de 1970 hasta el de 1990.

Cuadro 38

INGRESOS NO AGRÍCOLAS DE LAS FAMILIAS RURALES EN ÁFRICA: DATOS DE UN ESTUDIO MONOGRÁFICO

<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales (porcentaje)</i>	<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales (porcentaje)</i>
Botswana	1974-1975	54	Namibia (fav.)	1992-1993	56
Botswana	1985-1986	77	Namibia (no fav.)	1992-1993	93
Burkina Faso (fav.)	1978-1979	22	Níger (fav.)	1989-1990	43
Burkina Faso (défav.)	1981-1984	37	Níger (no fav.)	1989-1990	52
Burkina Faso (fav.)	1981-1984	40	Nigeria (zona septentrional)	1974-1975	30
Etiopía (global)	1989-1990	36	Nigeria (zona septentrional)	1966-1967	23
Etiopía (tierras bajas, fav.)	1989-1990	44	Rwanda	1990	30
Etiopía (tierras altas, no fav.)	1989-1990	38	Senegal (z. septent., no fav.)	1988-1989	60
Etiopía (zonas pastorales)	1989-1990	38	Senegal (zona central)	1988-1990	24
Gambia	1985-1986	23	Senegal (zona meridional)	1988-1990	41
Kenya (zona central)	1974-1975	42	Sudáfrica ^a	1982-1986	75
Kenya (zona occidental)	1987-1989	80	Sudán	1988	38
Kenya	1984	52	Rep. Unida de Tanzania	1980	25
Lesotho	1976	78	Zimbabwe	1988-1989	35
Malawi	1990-1991	34	Zimbabwe (global)	1990-1991	38
Malí	1988-1989	59	Zimbabwe (zonas pobres)	1990-1991	31
Mozambique	1991	15			

Fuente: T. Reardon, "Using evidence of household income diversification to inform study of the rural nonfarm labour market in Africa", *World Development*, Vol. 25, N° 5, mayo de 1997.

Nota: Los ingresos no agrícolas son los ingresos procedentes del empleo local remunerado no agrícola, el empleo autónomo local no agrícola y las remesas de los migrantes. Las abreviaturas "fav." y "no fav." indican zonas agroclimáticas favorables y no favorables, respectivamente.

^a Antiguas tierras natales.

La venta de tiempo de trabajo a otros agricultores no parece ser una fuente importante de ingresos para los pequeños agricultores. Esto refleja el subdesarrollo relativo de los mercados rurales de mano de obra fuera de los países en los que las empresas agrícolas capitalistas son importantes. Sin embargo, los datos hacen pensar en que los intercambios de mano de obra no remunerados en dinero son una forma importante de interacción entre los pequeños agricultores ricos y pobres²³. Por añadidura, la situación está cambiando, dado que con el aumento de las densidades de población algunos agricultores poseen ahora escasas tierras y tienen derecho a utilizar una parcela de terreno que no es lo suficientemente grande como para satisfacer sus necesidades de subsistencia. Se está

²³ Véase, por ejemplo, M. Mamdani, "Extreme but not exceptional: towards an analysis of the agrarian question in Uganda", *Journal of Peasant Studies*, vol. 14, N° 2, 1987, págs. 191 a 225.

produciendo un proceso de concentración del control sobre diferentes derechos sobre la tierra a medida que ésta escasea y adquiere valor comercial. Además, algunos pequeños agricultores han pasado simplemente a ser “excesivamente pobres para explotar la tierra” en el sentido de que, a pesar de tener acceso a las tierras, no pueden movilizar cantidades suficientes de mano de obra y otros insumos para ganarse la vida²⁴. A pesar de estas tendencias, el número relativo de trabajadores sin tierra en África sigue siendo menor que en Asia o América Latina. De hecho, en la mayor parte del África rural donde los sistemas autóctonos de tenencia de la tierra predominan es incluso difícil hablar de “trabajadores sin tierra” puesto que los miembros de la comunidad tienen acceso directo o indirecto a las tierras comunales²⁵.

2. Dualismo intersectorial

En África existe una gran diferencia en los ingresos por persona entre los sectores agrícola y no agrícola. El valor añadido por trabajador en estos últimos sectores es entre siete y ocho veces superior al de la agricultura; en Asia y América Latina es sólo entre 2,5 y 3,5 veces superior (cuadro 39).

Cuadro 39

DUALISMO INTERSECTORIAL: COMPARACIÓN REGIONAL

	<i>Relación de ingresos^a</i>			
	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>
África	7,05	8,33	8,74	7,79
Asie	1,87	3,37	3,31	3,57
América Latina	2,42	3,00	2,81	2,51
Otras regiones	1,88	2,17	2,15	2,25

Fuente: D. Larson y Y. Mundlak, “On the intersectoral migration of agricultural labour”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol 45, Nº 2, 1997.

^a Relación del valor añadido no agrícola por trabajador con el de la agricultura.

²⁴ En Malawi, que cuenta con una gran población en relación con la superficie de tierras cultivables y donde la estrategia de desarrollo del decenio de 1970 se basó en la producción en las haciendas africanas, se calculó que a finales del decenio de 1980 el 56% de las familias que ocupaban tierras con arreglo al derecho consuetudinario (aproximadamente 3,6 millones de personas) laboraban menos de una hectárea de tierra y sus explotaciones eran insuficientes para atender a sus necesidades básicas de alimentos. La frase “excesivamente pobres para explotar la tierra” se toma de A. Whitehead, *Poverty in Northern Ghana*, Informe a ESCOR (Londres: Organismo de Desarrollo de Ultramar, 1986). Véase también P. Hill, *Rural Hausa: A Village and a Setting* (Cambridge: Cambridge University Press, 1972).

²⁵ Para países como Kenya, donde la propiedad de la tierra se registra individualmente, es posible hablar de la aparición de una población de trabajadores sin tierra, y las estimaciones de los trabajadores sin tierra rurales a principios del decenio de 1980 varían de 200.000 a 410.000 familias, lo que representa el 12% de los hogares en algunas provincias. Las mujeres y los hombres jóvenes pueden no tener acceso directo a la tierra con arreglo al sistema comunal autóctono, y sobre esta base se ha estimado, por ejemplo, que el número de campesinos sin tierra del grupo de edades de 16 a 30 es del 40% en algunas zonas de Zimbabwe. Véase J. Testerink, “Land relations and conflict in Eastern and Southern Africa”, Occasional Paper No. 4 (Perth, University of West Australia: Centro del Océano Índico para Estudios sobre la Paz, 1991).

Esta diferencia es uno de los indicadores fundamentales del “sesgo urbano” en África, pero este sesgo no puede simplemente atribuirse a las políticas de fijación de los precios posteriores a la era colonial²⁶. El dualismo intersectorial tiene unas raíces históricas y geográficas en las políticas coloniales que trataban de levantar obstáculos institucionales a la interacción rural-urbana y en malas condiciones agroecológicas. No obstante, en última instancia se basa en la falta de inversiones en la agricultura africana y en la persistencia de la reducida productividad de la mano de obra agrícola, características que se examinarán a continuación.

El dualismo intersectorial tiene importantes repercusiones en las relaciones de la producción agraria y en el cambio estructural. Implica que las posibilidades potenciales de obtener ingresos al margen de la agricultura pueden ser muy superiores y es esta diferencia, en general, la que explica la atracción que sienten las familias campesinas por estar a caballo entre los sectores agrícola y no agrícola. Esa posición ambigua puede tener efectos positivos en la agricultura debido a que, como se ha señalado, los ingresos no agrícolas pueden constituir una fuente importante de inversión agrícola. Sin embargo, en la medida en que existan posibilidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas, existirá una presión constante a desviar de la agricultura a la mano de obra productiva. En estas circunstancias, puede haber pocos incentivos a adoptar variedades de cultivos de alto rendimiento, que pueden requerir una mayor aportación de mano de obra. En cambio, los tipos de innovación que son atractivos son los que ahorran tiempo de trabajo a la familia y que permiten de ese modo extraer mano de obra de la explotación.

Las consecuencias de esta situación dependen de que exista un excedente de mano de obra agrícola, es decir, de que la retirada de trabajadores reduzca o no la producción. En Asia oriental, en una etapa inicial de la industrialización, la confluencia de una mano de obra excedente generalizada en la agricultura con posibilidades de empleo en la economía urbana produjo fuerte complementariedades dinámicas entre el crecimiento agrícola y el industrial. En esa situación, el rápido crecimiento del empleo urbano puede reducir la presión demográfica sobre la tierra y aumentar la productividad de la mano de obra agrícola. Con todo, cuando las densidades de población son reducidas y la tierra no es fértil y existen escaseces de mano de obra en la agricultura, la retirada de mano de obra puede provocar una reducción de la producción agrícola.

La situación en África varía de un lugar a otro. No obstante, varios observadores agudos han señalado la falta de excedentes de mano de obra como una característica de la agricultura africana en el pasado, con la excepción quizá de las zonas que se concentran en las exportaciones²⁷. Es más, pese a los

²⁶ Un argumento difundido con respecto a la relación entre las condiciones agrarias y las tasas salariales en África y Asia, y sus consecuencias en el dualismo intersectorial, se da en M. Karshenas, “Capital accumulation and agricultural surplus in sub-Saharan Africa and Asia”, documento preparado para un proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo africano en una perspectiva comparada (Ginebra, 1998), mimeografiado. En lo que respecta a las economías minerales, se han señalado fenómenos de la “enfermedad holandesa”; véase T. A. Oyejide, “Food Policy and the Choice of Trade Regime”, y T. B. Tshibaka, “Commentary on the trade regime”, en J. W. Mellor, C. L. Delgado y M. J. Blackie (eds.), *Accelerating Food Production in Sub-Saharan Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

²⁷ Véase en particular, J. W. Mellor, “Determinants of rural poverty: The dynamics of production, technology, and price”, cap. 4, en J. W. Mellor y G. M. Desai (eds.), *Agricultural Change and Rural Poverty: Variations on a Theme by Dharm Narain* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986). Incluso W. Arthur Lewis, quien explicó por primera vez cómo se podía lograr un desarrollo económico con suministros ilimitados de mano de obra, excluyó a África de su examen de una economía con excedente de trabajo. J. Stiglitz alegó que en la mayor parte de las economías africanas no había un excedente de mano de obra, pero trató de determinar diversas condiciones en las que la retirada de mano de obra no provocaba una reducción de la producción. Véase “Rural-urban migration, surplus labour, and the relationship between urban and rural wages”, *East African Economic Review*, Vol. 1, N° 2, 1969. S. Berry afirmó que el modelo de desarrollo de excedente de mano de obra no era adecuado para África y se concentró en la falta de una reinversión automática de los beneficios en el sector capitalista incipiente y en la función del Estado; véase “Economic development with surplus labour: Further complications suggested by contemporary African experience”, *Oxford Economic Papers*. Vol. 22, N° 2, julio de 1970, págs. 275 a 287. Para una evaluación reciente de las restricciones de mano de obra en la agricultura africana, véase K. Saito, “Raising the productivity of women farmers in sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Papers*, Africa Technical Department Series, N° 230, 1994, cap. 6.

elevados índices de aumento de la población, las escaseces extendidas de mano de obra se siguen considerando como una traba esencial. Los estudios de los hogares en el África meridional, hacen pensar en que, “contrariamente a la teoría ortodoxa, la retirada de trabajadores del campo en África tiende a originar unas fuerzas de trabajo agrícolas residuales que tienen una posibilidad potencial productiva menor de la que habrían tenido en otro caso”²⁸. Por otra parte, se calcula que hasta un 30% de los hogares campesinos del África meridional están constituidos por familias a cuyo frente está una mujer que poseen escasos activos productivos²⁹.

3. Los cultivos de exportación y los cultivos alimentarios, y la comerciabilidad

En el debate sobre la política agrícola en África ha sido un tema perenne de discusión saber si los gobiernos deben dar prioridad a los cultivos de exportación o a los alimentarios. En el decenio de 1970 tanto los gobiernos africanos como los donantes destacaron la necesidad de aumentar la producción de alimentos. Cuando la promoción de las exportaciones pasó a ser una meta central de las reformas de las políticas en el decenio de 1980, las prioridades se modificaron en favor de los cultivos de exportación. Se ha alegado que la meta de la autonomía alimentaria nacional, que muchos gobiernos africanos se habían comprometido a alcanzar, era desatinada puesto que el aumento de la demanda de alimentos se podía atender mediante las importaciones.

Tres factores han venido aumentando el índice de crecimiento de la demanda de alimentos en África. El primero es el aumento extremadamente rápido de la población, que se calcula que ha crecido del 2,5% al año en 1960 al 3,2% a finales del decenio de 1980. Este es el índice de crecimiento más rápido registrado en la historia de la humanidad y contrasta con las tendencias a la baja del Asia meridional, donde el índice disminuyó del 2,5% al 2,1% durante el mismo período, y en América Latina, donde bajó del 2,9% al 2,5%³⁰. En segundo lugar, África está experimentando el ritmo más rápido de urbanización del mundo y se calcula que la proporción de la población urbana alcanzará el 41% en el año 2000. En tercer lugar, dados los bajos niveles de ingresos imperantes, las mejoras en los ingresos tienden a gastarse en alimentos. Las estimaciones muestran que la elasticidad de los gastos en alimentos vinculados a los ingresos globales se acerca a la unidad. A medida que los ingresos aumentan, el consumo de los principales cereales de grano grueso (sorgo, mijo y maíz) y las raíces y los tubérculos también aumentan, pero su proporción de los gastos se reduce, mientras que el nivel y la proporción que representan los gastos del trigo, los productos de trigo y los productos de la ganadería aumentan con los ingresos.

Existen varias dificultades para hacer frente a este rápido crecimiento de la demanda de alimentos por medio de las importaciones, la más importante de las cuales es que una parte considerable de los alimentos esenciales en el África subsahariana está constituida por cultivos que no son internacionalmente comerciales fuera de África. Este problema de suele pasar por alto y la agricultura se describe habitualmente como un sector plenamente comerciable³¹.

²⁸ A. Low, *Agricultural Development in Southern Africa: Farm-Household Economics and the Food Crisis* (Londres: James Currey, 1986), pág. 188.

²⁹ R. Bush, L. Cliffe y V. Jansen, “The crisis in the reproduction of migrant labour in southern Africa”, en P. Lawrence (ed.), *World Recession and the Food Crisis in Africa* (Londres: James Currey, 1986).

³⁰ El aumento de las tasas de mortalidad relacionado con la dispersión del SIDA arroja cierta incertidumbre con respecto a las proyecciones de la población. Sin embargo, se estima que la población africana se duplicará en los próximos 20 años si persiste la tendencia actual. Con una disminución de la fecundidad del 2,75% al año a lo largo del período 1990-2020, el aumento proyectado es de unos 500 millones de habitantes en 1990 a 1.100 millones en 2020. Por supuesto, existen diferencias entre los países, pero una clasificación de países según sus tasas de aumento de la población a lo largo del período 1980-2000 indica que el 34% de la población africana de 1980 vivía en países con tasas de aumento de la población muy elevadas (superiores al 3,5% al año) y sólo 16% en países con tasas inferiores al 2,5% al año.

³¹ La importancia de la no comerciabilidad de la agricultura ha sido, no obstante, particularmente señalada por C. L. Delgado en su “Why domestic food prices matter to growth strategy in semi-open West African economies”, *Journal of African Economices*, Vol. 1, Nº 3, 1992, págs. 446 a 471; y “Agricultural diversification and export promotion in sub-Saharan Africa”, *Food Policy*, Vol. 20, Nº 3, 1995, págs. 225 a 243. Para un análisis de las razones de la no comerciabilidad, véase S. C. Kyle y J. Swinnen, “The theory of contested markets and the degree of tradeability of agricultural commodities: An empirical test in Zaire”, *Journal of African Economices*, Vol. 3, Nº 1, 1994, págs. 93 a 113.

Sin embargo, los principales alimentos esenciales nacionales en gran parte de África, en particular la mandioca, el plátano, los yames, el mijo y el sorgo en África occidental y central, y el maíz blanco en África meridional y oriental, no se comercian internacionalmente fuera de la región. Estos productos son objeto de una escasa demanda externa y existen pocas otras fuentes internacionales de suministro.

La medida en que las demandas de alimentos nacionales se satisfacen por medio de esos cultivos no comerciables varía de un país a otro, pero los principales alimentos tradicionales son muy importantes en la mayoría de los países. La principal excepción es África del Norte, donde la principal fuente de energía alimenticia es el trigo comerciable. El arroz comerciable es asimismo importante en unos cuantos países del África occidental (Gambia, Liberia y Sierra Leona) y también en Madagascar y, junto con el trigo, en Mauricio. No obstante, las raíces y los tubérculos no comerciables proporcionan una parte importante del suministro total de energía alimenticia en la mayor parte del África occidental y central, representando más del 33% del total en 13 países (Angola, Benin, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Mozambique, Nigeria, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Togo y Uganda). De los demás cereales, el sorgo y el mijo son los alimentos esenciales en algunos países del Sahel y también en el Sudán, mientras que el maíz blanco se consume extensamente en África y es el principal alimento en África oriental y meridional (cuadro 40). El maíz amarillo se vende extensamente en todo el mundo y puede sustituir al maíz blanco, pero se considera inferior y su consumo depende principalmente de los niveles de pobreza. Además, los gastos de transporte de los cereales son elevados, dada la infraestructura y los sistemas de comercialización actuales, lo que significa que los precios locales en las ciudades de los países sin litoral (Burkina Faso, Chad, Malawi, Malí, Níger, Zambia y Zimbabwe) suelen fluctuar dentro de límites que desalientan el comercio fuera de la región y a veces incluso dentro de la región³².

Otro problema del desvío de la producción hacia las exportaciones y de la dependencia de las importaciones de alimentos está relacionado con la inestabilidad de los precios de exportación y la tendencia a la baja en la relación de intercambio. En realidad, las escaseces de divisas han limitado a menudo la capacidad de los países del África subsahariana para importar alimentos en cantidades suficientes y las oscilaciones en los ingresos de exportación han representado un factor importante en las grandes fluctuaciones anuales que se producen en el consumo de alimentos³³.

No existe ninguna respuesta sencilla a la opción entre cultivos alimenticios y cultivos de exportación. Por un lado, existe una constante presión al alza en los precios de los alimentos debido al incremento de la demanda. Por el otro, los cultivos de exportación afrontan una disminución de la relación de intercambio y precios inestables. El desarrollo del sector alimentario tiene repercusiones en la pobreza y está relacionado asimismo con las dimensiones políticas de la seguridad alimentaria y la autonomía económica. Con todo, lo más importante es que se trata de una cuestión económica esencial, con graves repercusiones en el crecimiento global y en los equilibrios macroeconómicos. De hecho, la competitividad de las exportaciones está frecuentemente condicionada por los factores que influyen en la oferta y en la demanda internas de alimentos. A este respecto, el aumento de la productividad y de la oferta de alimentos es fundamental para

³² Véase, por ejemplo, Delgado, 1995, *op. cit.*

³³ Este aspecto ha sido analizado en C. Kirkpatrick y D. Diakosavva, "Food insecurity and foreign-exchange constraints in sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 23, N° 2, 1985, págs. 239 a 250.

Cuadro 40

PROPORCIÓN DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE ALIMENTOS EN EL SUMINISTRO TOTAL DE ENERGÍA ALIMENTICIA EN ÁFRICA, POR PAÍSES, 1990-1992
(Porcentajes)

País	Raíces y tubérculos	Principales cereales			
		Maíz	Sorgo y mijo	Arroz	Trigo
Total África	14,9	14,6	10,2	6,8	15,2
República Democrática del Congo	56,2	9,5	0,7	3,4	1,8
Ghana	40,7	15,0	5,4	5,3	4,1
Mozambique	39,5	23,5	4,2	4,2	4,1
Benin	38,2	20,0	6,8	5,2	3,0
Congo	38,1	4,5	0,0	3,8	13,5
República centroafricana	36,0	9,0	3,8	1,9	3,9
Angola	29,8	16,1	2,6	6,0	6,5
Togo	28,8	22,0	14,0	5,0	6,6
Burundi	28,4	12,3	3,7	1,8	2,0
Rwanda	28,2	7,0	10,3	0,7	1,1
Uganda	27,8	7,8	9,5	0,9	0,4
Côte d'Ivoire	27,2	9,3	1,4	21,3	5,2
Nigeria	26,0	5,2	22,4	8,8	1,7
Gabón	21,9	8,6	0,0	6,9	9,8
Camerún	18,0	14,3	13,0	4,8	6,1
Malawi	3,8	67,5	0,7	1,4	0,3
Zambia	9,9	64,6	1,3	0,4	4,0
Lesotho	0,7	56,4	2,9	0,5	16,4
Zimbabwe	1,6	41,5	5,9	0,5	10,9
Kenya	8,0	40,4	1,4	2,1	5,8
Sudáfrica	1,7	32,4	2,1	3,1	15,9
República Unida de Tanzania	24,6	31,8	4,9	7,0	1,9
Somalia	0,9	23,5	15,4	7,6	8,6
Etiopía	4,2	18,7	11,4	0,1	16,1
Namibia	15,6	16,9	10,9	0,0	6,0
Botswana	1,5	16,8	12,0	2,5	12,6
Níger	3,6	0,3	65,9	4,7	3,4
Burkina Faso	0,9	12,3	56,1	5,8	1,4
Malí	1,9	8,6	48,8	12,7	1,8
Sudán	0,6	1,0	38,4	0,7	18,4
Chad	15,2	2,4	35,3	4,8	3,2
Madagascar	21,0	3,9	0,0	48,9	1,7
Sierra Leona	4,4	1,2	3,8	45,2	3,3
Liberia	22,3	0,0	0,0	42,8	1,7
Gambia	1,0	3,8	18,3	38,1	4,6
Guinea	13,9	3,1	2,7	33,9	5,0
Senegal	1,0	5,4	22,6	27,2	8,4
Mauricio	1,3	0,4	0,0	22,5	21,7
Túnez	1,4	0,0	0,1	0,3	52,0
Argelia	2,2	0,2	0,1	0,4	50,2
Marruecos	1,9	3,7	0,3	0,4	44,2
Jamahiriya Árabe Libia	1,7	0,2	0,0	4,2	37,9
Egipto	1,7	17,3	1,1	9,6	36,4
Mauritania	0,5	0,6	6,9	17,6	30,0
Swazilandia	1,4	11,7	0,0	3,6	26,4

Fuente: FAO, *The Sixth World Food Survey* (Roma: FAO, 1996).

mejorar la competitividad internacional, tanto en la agricultura como en la industria, porque contribuye a contener los gastos salariales sin disminuir los niveles de vida de los trabajadores³⁴.

D. Tendencias en la producción, el comercio y la productividad agrícolas

1. Producción

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el crecimiento de la agricultura en África ha sido en general poco satisfactorio. Las estadísticas de la FAO, que indican el volumen de la producción de productos agrícolas y alimentos, indican que esto ha sido particularmente cierto en lo que respecta al África subsahariana durante el decenio de 1970 y los primeros años ochenta, época en que el producto por persona disminuyó. Después de 1984 el crecimiento de la agricultura se aceleró: de 1970 a 1984, la producción agrícola total aumentó en el 1,2% al año y posteriormente en el 3,1%. Sin embargo, la recuperación sólo detuvo la caída de la producción por persona (gráfico 12).

Gráfico 12

VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1966-1997
(1969-1971 = 100)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos FAOSTAT.

³⁴ La importancia económica del aumento de la productividad de los productores de alimentos la destacan O. Aboyade, "Growth strategy and the agricultural sector", en Mellor, Delgado y Blackie (eds.), *op. cit.*, y también Delgado, 1995, *op. cit.*

Esta tendencia general oculta muchas diferencias entre países, regiones y productos básicos. El cuadro 41 compara el crecimiento de la producción agrícola en el decenio de 1970 con el crecimiento desde 1984. En una muestra de 44 países el crecimiento de la agricultura con posterioridad a 1984 fue mejor en 22 países y peor en 15 que en el decenio de 1970. Mientras que en el decenio de 1970 un total de 11 países tuvieron índices de crecimiento superiores al 3%, en el período posterior a 1984 hubo un total de 13 países. Durante el decenio de 1970 en 6 de los 13 países - Argelia, Chad, Ghana, Nigeria, Togo y Uganda - el crecimiento de la agricultura fue inferior al 1% al año o negativo. Todos los países del Sahel del África occidental mejoraron su rendimiento después de 1984 en comparación con el del decenio de 1970. En cambio, los países cuyos resultados empeoraron solían estar emplazados en el África meridional u oriental.

Las tendencias globales en la producción de alimentos son similares a las de la producción agrícola. Se produjo cierta recuperación en el índice de crecimiento de la producción después de 1984 para la región en conjunto, pero que, de nuevo, sólo bastó para detener la disminución de la producción de alimentos por persona. El desglose regional muestra que en África del Norte a mediados del decenio de 1980 había hecho su aparición una tendencia al alza rápida, que se invirtió a principios del decenio de 1990. En el África oriental y central, la tendencia desde 1984 ha sido al alza, pero débil, mientras que en el África meridional y oriental ha sido a la baja (cuadro 42). En estas últimas regiones la tendencia a la baja se observa tanto en países que han tenido disturbios civiles como en los que no los han tenido. El cuadro 42 pone de manifiesto que dentro del África subsahariana el índice de crecimiento de la producción de alimentos fue superior desde 1985 que en el decenio de 1970 en 18 países, y de estos países Benin, Burkina Faso, Chad, Ghana, Guinea, Malí, Níger, Nigeria, Togo y Uganda consiguieron índices de crecimiento superiores al 3% al año³⁵.

Cuadro 41

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES AFRICANOS
DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996
(Crecimiento medio anual de la producción)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985-1996	Más del 4%			Benin Malí	Burkina Faso Níger	Togo	Ghana Nigeria
	3-4 %	Túnez		Media de los países en desarrollo	Egipto Guinea Media del África subsahariana	Argelia Chad	Uganda
	2-3 %	Côte d'Ivoire	Gabón Kenya	República Centrafricana Guinea-Bissau	República Democrática del Congo Etiopía ^a Marruecos		Angola Namibia
	1-2 %		Malawi Sudán Zambia		Camerún Congo Madagascar	Lesotho Mauritania Senegal	
	0-1 %	Jamahiriya Árabe Libia	República Unida de Tanzania	Sudáfrica Zimbabwe	Burundi Sierra Leona	Mauricio	Botswana Mozambique
	Negativo	Rwanda	Suazilandia				Gambia

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FAO, *State of Food and Agriculture* (Roma: FAO, 1997).

^a 1985-1992.

³⁵ Véase S. A. Salih, *Food Security in Africa*, UNU/WILDER World Development Studies, N° 3 (Helsinki, 1995).

Cuadro 42

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN LOS PAÍSES
AFRICANOS DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996
(Crecimiento medio anual de la producción)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985- 1996	Más del 4%			Benin	Níger	Burkina Faso	Ghana Nigeria
	3-4 %	Côte d'Ivoire Túnez	Media de los países en desarrollo	Egipto	Guinea Malí Marruecos Media del África subsahariana	Argelia Chad Togo Uganda	
	2-3 %	Sudán	República Centroafricana Gabón Kenya	Guinea-Bissau	Camerún República Democrática del Congo Etiopía ^a		
	1-2 %		Zambia		Congo Madagascar	Mauritania Mauricio Senegal	Angola Namibia
	0-1 %	Jamahiriya Árabe Libia República Unida de Tanzania	Swazilandia	Malawi Sudáfrica	Sierra Leona Lesotho	Burundi	Botswana Mozambique
	Negativo		Rwanda		Zimbabwe		Gambia

Fuente: Véase el cuadro 41.

2. Comercio

En lo que respecta al África subsahariana, las cifras correspondientes al volumen de las exportaciones de productos agrícolas indican una mejora similar después de 1984. El volumen de exportaciones agrícolas disminuyó efectivamente de 1972 a 1984, pero desde entonces se ha recuperado, aunque con gran variabilidad y a un ritmo más lento que el del crecimiento del volumen de la producción agrícola (gráfico 12). Una característica importante de las tendencias de las exportaciones de productos agrícolas es que durante la primera parte del decenio de 1970 se produjo realmente un fuerte aumento del valor unitario, que fue más marcado o más prolongado que en América Latina y en Asia. En consecuencia, los ingresos de las exportaciones agrícolas aumentaron rápidamente hasta 1977, pese incluso a que el volumen disminuyó. Pero de 1977 a 1982 tanto el valor unitario como el valor total de las exportaciones agrícolas disminuyeron. Debido a la constante reducción de los valores unitarios de 1986 a 1993, una reanudación del crecimiento de los volúmenes de exportación no produjo aumento alguno en los ingresos de las exportaciones agrícolas. No obstante, la situación se modificó después de 1993 debido a un acentuado aumento del valor unitario de las exportaciones de productos agrícolas y a un incremento constante de los volúmenes de las exportaciones.

Al igual que sucede con la producción agrícola, ha habido marcadas diferencias en los rendimientos de las exportaciones entre países (cuadro 43). En 24 países de una muestra de 46 el aumento del volumen de las exportaciones agrícolas fue superior durante el período posterior a 1984 que en el decenio de 1970. En 13 países el volumen de las exportaciones agrícolas continuó disminuyendo.

Cuadro 43

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS
EN LOS PAÍSES AFRICANOS DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996
(Crecimiento medio anual de los volúmenes de exportación)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985-1996	Más del 4%	Gabón		Sudán		Camerún	Benin Kenya Rep. Unida de Tanzania Burkina Faso Jamahiriya ^a Somalia ^a Egipto Árabe Libia ^a Somalia ^a Ghana Namibia Togo Guinea-Bissau Nigeria Uganda
	3-4 %	Côte d'Ivoire		Zimbabwe			Túnez
	2-3 %						Botswana Mozambique Zambia ^a
	1-2 %			Chad			Madagascar Marruecos
	0-1 %	Sudáfrica		Malí		Mauricio	República Centroafricana Guinea
	Negativo			Malawi Swazilandia		Rwanda	Argelia Gambia República Demo. del Congo Angola Lesotho Liberia ^a Congo Mauritania Senegal Etiopía ^b Níger Sierra Leona

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la División de Estadísticas de la FAO.

^a 1985-1995.

^b 1985-1992.

En lo que respecta a los diferentes cultivos de exportación, resulta difícil señalar una distribución general clara. En lo que concierne al algodón y al café, dos de las principales exportaciones agrícolas tradicionales, los volúmenes de exportación de los principales productores del África subsahariana fueron aproximadamente iguales en 1995 que en 1970. Las disminuciones de los volúmenes de exportación del algodón en el decenio de 1970 se invirtieron durante 1981-1989; en el café no hubo ninguna tendencia clara. El volumen de exportaciones de cacao decreció en el decenio de 1970, y mejoró en 1979. En cambio, el té y el tabaco, que son menos importantes, muestran una tendencia al alza desde 1970 que se mantendrá en el decenio de 1980. Para todos los productos de exportación tradicionales con excepción del té, la parte que representa el África subsahariana en el mercado mundial fue inferior en 1995 que en 1970.

Las importaciones agrícolas han aumentado también, en gran parte a causa de los cereales. El aumento fue particularmente rápido después de 1976. Con respecto a los cultivos y a los productos de la ganadería, la relación del rendimiento del comercio, es decir, la relación del saldo comercial de la agricultura (X-M) con respecto al comercio total de productos agrícolas (X+M) se redujo del 0,51 en 1966-1968 al 0,44 en 1972-1974 y al 0,18 en 1979-1981 (cuadro 44). Posteriormente, las exportaciones agrícolas en general aumentaron más lentamente que las importaciones. Como resultado de ello, las exportaciones agrícolas netas disminuyeron en todos los grupos de países; de las siete subregiones abarcadas en el cuadro 44, cuatro registraron déficit en el comercio de productos agrícolas durante 1993-1995. Este empeoramiento de la posición de las exportaciones agrícolas netas de África se debió a un rápido aumento de las importaciones de alimentos, que excedieron al crecimiento de los ingresos procedentes de los cultivos de exportación.

3. Niveles y tendencias de la productividad

Las tendencias posteriores a 1970 en la productividad de la tierra y la mano de obra están reflejadas en el gráfico 13, utilizando unidades de trigo como medida de la producción. Para el África subsahariana en conjunto, hubo una drástica disminución de la productividad de la mano de obra durante 1975-1984. Una mejora temporal a mediados del decenio de 1980 fue seguida de niveles fluctuantes pero en general estancados de productividad. Por otro lado, la producción por hectárea ha aumentado continuamente más o menos a un ritmo constante desde el decenio de 1970 en adelante, con una ligera aceleración a mediados de los años ochenta³⁶.

Cuadro 44

RESULTADOS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, POR REGIONES, 1966-1995

Región	Relación del balance comercial con el comercio total de productos agrícolas ^a			
	1966-1968	1972-1974	1979-1981	1993-1995
África subsahariana	0,51	0,44	0,18	0,10
<i>Países de bajos ingresos en:</i>				
África occidental ^b	0,34	0,18	0,09	-0,21
África oriental y meridional ^c	0,47	0,43	0,30	0,05
<i>Países de ingresos medios en:</i>				
África occidental ^d	0,38	0,26	0,13	0,08
África oriental y meridional ^e	0,27	0,31	0,11	-0,10
Sudáfrica	0,42	0,49	0,50	0,09
Exportadores de petróleo ^f	0,25	0,08	-0,35	-0,56
África del Norte ^g	-0,16	-0,23	-0,64	-0,65

Fuente: Véase el cuadro 41.

^a El balance del comercio de la región de productos agrícolas (X-M) dividido por la suma de sus exportaciones e importaciones de productos agrícolas (X+M); no se incluyen los productos de la silvicultura y la pesca.

^b Benin, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Togo.

^c Burundi, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

^d Côte d'Ivoire y Senegal.

^e Botswana, Mauricio, Namibia, Seychelles y Swazilandia.

^f Angola, Camerún, Congo, Gabón y Nigeria.

^g Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos y Túnez.

Esas tendencias medias responden a diferentes rendimientos regionales y nacionales. El principal contraste se da entre África occidental y central, por un lado, donde desde 1983 se ha producido un mejoramiento de los rendimientos y la productividad de la mano de obra, y las regiones meridional, sudanosaheliana y oriental, por el otro,

³⁶ La utilización de "unidades de trigo" permite efectuar comparaciones de la productividad entre países y entre épocas sin referirse a los precios. Para una primera aplicación de este método en África, véase S. Block, "The recovery of agricultural productivity in sub-Saharan Africa", *Food policy*, vol. 20, N° 5, 1995, págs. 385 a 405. Este estudio abarcaba el período 1963-1988 y señaló una recuperación en la productividad agrícola en el período 1983-1988, que fue particularmente notable en África occidental, aunque no necesariamente sostenible. Los resultados actuales, que se basan en un nuevo conjunto de datos sobre las unidades de trigo, indican que se produjo una recuperación similar en la productividad de la mano de obra a mediados del decenio de 1980 y que no se ha mantenido.

donde la productividad de la mano de obra ha disminuido desde mediados del decenio de 1970 en adelante o, en el mejor de los casos, se ha mantenido estancada. Estas regiones registran una mejora mucho más modesta de los rendimientos.

Otros estudios muestran que el crecimiento global de la productividad total de los factores en la agricultura en 47 países africanos fue del 1,3% al año entre 1961 y 1991. Sin embargo, aproximadamente la cuarta parte de los países experimentaron un crecimiento de la productividad negativo y una cuarta parte un crecimiento positivo pero inferior al 1%. El examen de los países en diferentes regiones y la comparación de las diferencias de sus resultados en lo que respecta a la productividad total de los factores aporta pruebas de convergencia, en el sentido de que los países con la menor productividad dentro de los conjuntos regionales tienen los mayores índices de aumento de la productividad. Mas esto no es válido para el continente en conjunto³⁷.

Cuadro 45

PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA Y SUS DETERMINANTES EN ÁFRICA, ASIA
Y AMÉRICA LATINA, 1994

	África	Asia ^a	América Latina
Producción de cereales (kg/hectárea)	1 230	2 943	2 477
Producción de cereales por persona ^b (kg)	159	274	280
Tierra/mano de obra ^c	5,9	1,3	24,8
Fertilizantes/tierras de cultivo (kg/hectárea) ^d	19	126	63
Superficie de regadío/tierras de cultivo (porcentaje) ^d	6,6	33,3	9,2
Tractores/tierras de cultivo (nº/1.000 hectáreas) ^d	290	804	1 165

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en FAO, *Production Yearbook 1995* y *Fertilizer Yearbook 1995*.

- ^a Incluida China y las economías en transición de Asia, con exclusión del Japón.
- ^b De la población total.
- ^c Relación de la superficie agrícola (tierras sembradas con cultivos temporales y permanentes y pastizales permanentes) con la población económicamente activa en la agricultura.
- ^d Las tierras cultivables comprenden las tierras dedicadas a cultivos temporales o permanentes.

¿En qué medida están los niveles y tendencias de la productividad africanos determinados por las opciones políticas y en qué medida lo están por las condiciones naturales? Conviene empezar por abordar esta cuestión por medio de una investigación intercontinental comparada de la utilización de las tierras, la mano de obra y el capital y las diferencias de productividad en la agricultura.

Los indicadores que figuran en el cuadro 45 muestran que durante los primeros años noventa las productividades medias de la mano de obra y la tierra en la producción de cereales en África fueron muy inferiores a las de Asia y América Latina. Existe, desde luego, una considerable variación entre los países en todas las regiones. Pero incluso los países asiáticos de bajos ingresos tienen rendimientos de cereales por unidad de tierras agrícolas superiores a los de todos los países africanos con excepción de Malawi; en algunos casos la diferencia de rendimiento llegó a ser de uno a cuatro. Por añadidura, los rendimientos en África están sujetos a variaciones anuales mucho mayores que en Asia (véase el gráfico 14).

Gráfico 13

³⁷ Véase A. Lusigi y C. Thirtle, "Total factor productivity and the effects of R&D in African agriculture", *Journal of International Development*, Vol. 9, Nº 4, 1997, págs. 529 a 538; y A. Lusigi, J. Piesse y C. Thirtle, "Convergence of per capital incomes in agricultural productivity in Africa", *Journal of International Development*, Vol. 10, Nº 1, 1998, págs. 105 a 116.

PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA Y LA MANO DE OBRA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA,
POR REGIONES, 1969-1994

Fuente: M. Karshenas, "World agricultural output in wheat equivalent units" (Londres: School of Oriental and African Studies, 1998), mimeografiado.

Nota: El *producto* se mide en unidades equivalentes de trigo a precios relativos mundiales de 1980. La *tierra* abarca las tierras de cultivo, las tierras cultivadas con cultivos permanentes y los prados y pastizales permanentes. La *mano de obra* se refiere a la población económicamente activa en la agricultura. Los grupos regionales son los siguientes: **África subsahariana:** todos los países siguientes; **occidental:** Benin, Côte d'Ivoire, Ghana y Sierra Leona; **central:** Camerún, Congo, República Centroafricana y República Democrática del Congo; **oriental:** Kenya, Madagascar y Uganda; **meridional:** Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe; **región sudano-saheliana:** Burkina Faso, Chad, Gambia, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Sudán.

Gráfico 14

RENDIMIENTOS DE LOS CEREALES Y SU VARIACIÓN EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA Y ASIA

Fuente: M. Karshenas, "Capital accumulation and agricultural surplus in sub-Saharan Africa and Asia", documento preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo de África en una perspectiva comparada (Ginebra, 1998), mimeografiado.

Estas diferencias reflejan las dotaciones natural y técnica de la agricultura. En África las condiciones agroecológicas son difíciles. En general se estima que el 46% de la masa de tierra continental no es adecuado para el cultivo directo de secano debido a que el período de vegetación es demasiado breve, en gran parte a causa de la aridez. De las tierras adecuadas para el cultivo de secano, aproximadamente la mitad se han clasificado como marginales en el sentido de que, para un conjunto representativo de cultivos, los rendimientos equivalen únicamente a entre el 20% y el 40% de la producción máxima alcanzable en las mejores tierras. A medida que los agricultores pasan a nuevas zonas se da una presión a la baja constante sobre los rendimientos medios. Por otro lado, existe un elevado riesgo de sequía en el 60% de la superficie de las tierras de África. En particular, el Sahel, el Cuerno de África y los países del África meridional que circundan el desierto de Kalahari se caracterizan por una elevada variabilidad de las precipitaciones interanual e interestacional. La extensión a tierras marginales va también asociada a un aumento de los riesgos agrícolas. Además, muchos suelos africanos son frágiles y una utilización inadecuada de las tierras, una mala administración y la falta de insumos pueden provocar rápidamente la degradación del suelo³⁸.

Las diferentes relaciones entre tierra y mano de obra, que miden el grado en que se utilizan métodos de producción extensiva, afectan igualmente a los indicadores de la productividad. Los métodos de producción intensivos y extensivos requieren diferentes modalidades de utilización de insumos y capitalización. Los métodos

³⁸ FAO, *African Agriculture: the Next Twenty-Five Years* (Roma: FAO, 1986), anexo II: "The land resource base".

intensivos precisan de fertilizantes, insecticidas, riego y variedades mejoradas de semillas para aumentar los rendimientos por hectárea. Los métodos extensivos, por otro lado, permiten efectuar inversiones en maquinaria que ahorra trabajo y, por consiguiente, tienden a aumentar la productividad de la mano de obra.

Los indicadores relativos a Asia y América Latina del cuadro 45 son coherentes con estos planteamientos. Pero en lo que se refiere a África esto es sólo una parte del problema. Las relaciones entre tierra y mano de obra en África son menores que en América Latina pero mayores que en Asia. Si no se tienen en cuenta las diferencias ecológicas, *ceteris paribus*, cabe prever que la agricultura africana relativamente más intensa logre mayores rendimientos que la de América Latina. Sin embargo, las producciones de cereales de África son aproximadamente la mitad de las de América Latina, principalmente debido a la insuficiente capitalización. El empleo de fertilizantes y tractores es mucho más reducido y el riesgo está menos extendido en África que en otras regiones en desarrollo. El volumen de capital agrícola por hectárea de tierras agrícolas en el África subsahariana en 1988-1992 parece que representa la sexta parte del nivel de Asia y menos de la cuarta parte del de América Latina. La extensión del regadío a escala pequeña o mediana económicamente viable es menor en África y se ha utilizado únicamente en medida muy reducida: sólo el 28% de las tierras "irrigables" son efectivamente regadas en África en conjunto, y esta proporción es menor del 10% en África central, oriental y occidental³⁹.

La capitalización insuficiente de la agricultura africana se está agravando cada vez más debido a que, con el rápido aumento de la población, las reservas de tierras de todas las calidades se están agotando. Esto sucede en diferente medida en distintas partes de África. En la región mediterránea y árida del norte de África prácticamente no quedan reservas de tierras. En el África sudano-saheliana y en el África occidental húmeda y subhúmeda hay reservas de tierras que representan una extensión aproximadamente igual a la superficie cultivada, pero las reservas son de calidad marginal y el 75% de las reservas de tierras en la zonas sudano-saheliana se concentran en un país, a saber, el Sudán. Las principales reservas de tierras se encuentran en el África central húmeda y en el África meridional semihúmeda y semiárida. En ambas regiones existen tierras no utilizadas que se consideran muy adecuadas o moderadamente adecuadas para el cultivo (con rendimientos de más del 40% del máximo obtenible). Con todo, en esas regiones existe otro problema que es el de la infestación por moscas tsé-tsé y, en consecuencia, la prevalencia de la tripanosomiasis.

Las proyecciones de las relaciones tierra/mano de obra sugieren que para el año 2025 en más del 50% del África subsahariana existirá una alta densidad similar a la del Asia meridional⁴⁰. Esta transición de una abundancia de tierras a una escasez de tierras tiene importantes consecuencias. Durante la era postcolonial, la orientación general en África había sido hacia modalidades extensivas de agricultura. Gran parte de la expansión de la producción se había logrado poniendo en cultivo nuevas superficies de tierras y no adoptando tecnologías que aumentarían los rendimientos. Así, por ejemplo, entre 1961 y 1990, el 47% del aumento de la producción de cereales en el África subsahariana se debió a un aumento de la superficie cultivada, mientras que el 53% se podía atribuir a un aumento de los rendimientos medios. En cambio, en Asia oriental y meridional apenas el 6% y el 14% del aumento, respectivamente, era atribuible a extensiones de la superficie, mientras que el resto se debía a un incremento de los

³⁹ Las estimaciones de las posibilidades de regadío se toman de FAO, 1996, *op.cit.* Las estimaciones del volumen total de capital en 1988-1992 proceden de FAO, *Investment in Agriculture*, Technical Background Document No. 10 para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 13 a 19 de noviembre de 1996, cuadro 3. Abarcan las inversiones en la preparación de las tierras para el cultivo, la plantación de cultivos arbóreos, el regadío, la constitución de una ganadería y el alojamiento de los animales, y la mecanización y los aperos agrícolas. Con relación a la superficie de tierras agrícolas, los datos correspondientes son los siguientes: África subsahariana: 157\$ por hectárea; América Latina y el Caribe: 665\$ por hectárea; y Asia: 913\$ por hectárea.

⁴⁰ Las estimaciones de las reservas de tierras proceden de FAO, 1986, *op. cit.* Las proyecciones de las relaciones entre tierra y mano de obra son las de H. Binswanger y P. Pingali en "Technological priorities for farming in sub-Saharan Africa", *World Bank Economic Research Observer*, Vol. 3, N° 1, 1988, págs. 81 a 98.

rendimientos⁴¹. Ya en el decenio de 1960, la expansión de la superficie cultivada entrañaba pasar a tierras cada vez más marginales en muchos países, lo que en parte explica las tendencias adversas de la productividad de la mano de obra más arriba señaladas. No obstante, a medida que las reservas de tierras se agotan, se hace necesario pasar de una modalidad de crecimiento de la agricultura basado en la expansión de las tierras a otra basada en la intensificación. El paso a una agricultura más intensiva impone a los agricultores y a los gobiernos la necesidad de efectuar considerables inversiones; de lo contrario, se producirá una fuerte presión para acelerar la degradación ambiental. Esas nuevas inversiones y utilización de recursos en favor de la intensificación suponen el riego así como la aplicación de nuevas tecnologías (por ejemplo, mediante el cultivo de variedades de alto rendimiento) y niveles superiores de utilización de insumos (v.g., fertilizantes).

E. Conclusiones

El mal rendimiento de la agricultura en África se describe a menudo como el resultado de las decisiones políticas egoístas de las élites urbanas que actúan contra los intereses de la mayoría de los agricultores. Mas esta opinión no reconoce las graves dificultades que afrontan los gobiernos africanos para formular una política agrícola. Estas dificultades tienen sus raíces en los equilibrios entre las diversas aportaciones importantes que el sector agrícola hace al proceso global de crecimiento en los países de bajos ingresos. Estas dificultades, que afrontan todos los países predominantemente agrícolas, son particularmente graves en el África subsahariana por tres motivos. En primer lugar, una parte importante de la producción agrícola está constituida por productos que no son comerciables internacionalmente fuera de la región. En segundo lugar, la producción agrícola se lleva a cabo en un entorno natural difícil, peligroso y frágil y está seriamente infracapitalizada, particularmente en el contexto de una transacción de una abundancia de tierras a una escasez de tierras. En tercer lugar, existe un dualismo intersectorial permanente e históricamente fundado con diferencias muy elevadas entre el producto por trabajador en la agricultura y en otros sectores.

En el período que se extiende desde mediados del siglo pasado se han realizado intensos esfuerzos normativos por invertir el mal rendimiento durante el decenio de 1970. De hecho, en lo que respecta a varios indicadores esenciales, entre ellos la productividad, el producto y los volúmenes de exportación, el período posterior a 1984 ha sido en general mejor que el decenio de 1970 y los primeros años ochenta. No obstante, la mejora no ha bastado para aumentar la producción de alimentos por persona y las exportaciones agrícolas netas o para sostener el crecimiento de la productividad. Además, la mejora ha sido poco uniforme, dado que a muchos países les ha ido peor en el último período mientras que unos pocos han cambiado completamente su agricultura. Sólo algunos países han logrado índices de crecimiento del valor añadido agrícola superiores al 4%. Este mal rendimiento continuo de la agricultura en África plantea, en consecuencia, la cuestión de la eficacia de las políticas para eliminar los obstáculos al desarrollo agrícola, con inclusión de la falta de incentivos y los estrangulamientos estructurales. En el capítulo siguiente se lleva a cabo el examen de esta cuestión.

⁴¹ Saito, *op. cit.*, cuadro 2.3.