La protección social en la agricultura

La protección social de los agricultores y de sus familias constituye una necesidad y un derecho fundamental para poblaciones a menudo muy vulnerables a numerosos riesgos sociales. Ahora bien, la gran mayoría de esos trabajadores carecen de acceso a los sistemas de protección social. Esta situación tiene consecuencias graves, tanto desde el punto de vista social como económico.

Christian Jacquier
Coordinador del Programa
Estrategias y Técnicas contra
la Exclusión Social y la Pobreza (STEP)
OIT

La situación de la protección social de los trabajadores agrícolas varía mucho de un país a otro. No obstante, en general se la puede considerar mala en la mayoría de los países en desarrollo y a menudo catastrófica en los países menos adelantados.

En todos los planos y en la inmensa mayoría de los casos, la agricultura siempre está en una posición menos favorable que los demás sectores de la economía y de la sociedad. La protección social no constituye una excepción a esta regla. Las zonas rurales están muy desfavorecidas con respecto a las zonas urbanas. La situación de las mujeres, de los trabajadores agrícolas de temporada y de los migrantes a menudo es todavía más precaria.

Esta situación es tanto más grave cuanto que la misma afecta a los trabajadores y a sus familias que, debido a sus condiciones de trabajo, de alojamiento y de vida, están especialmente expuestos y son particularmente vulnerables a los riesgos de enfermedades, accidentes y contingencias diversas (pérdidas de cosechas, de ganado, de ingresos, de capital, etcétera). Todo ello se traduce en una gran cantidad de casos de enfermedad y en un alto índice de mortalidad, principalmente infantil y materna. La agricultura es el sector donde se registra la mayor cantidad de accidentes de trabajo. Esto no es para nada sorprendente puesto que en ese sector se combina la exposición a riesgos laborales especiales – relacionados sobre todo con la utilización de productos químicos (abonos, plaguicidas, herbicidas, etcétera) – con un bajo índice de instrucción (el analfabetismo está más difundido en las zonas agrícolas) y una escasa labor de prevención e información. Además, los agricultores son también muy vulnerables a las inclemencias del tiempo (sequías, inundaciones, otras catástrofes naturales, etcétera), como así también a las erráticas variaciones de los precios de los productos agrícolas. En numerosas zonas rurales, la notoria falta de infraestructuras básicas (irrigación, drenaje, saneamiento, estructuras viales, almacenamiento, etcétera) y de los servicios adecuados (agua potable, sistemas de seguridad alimentaria, saneamiento, información, extensión agrícola, prevención sanitaria, etcétera) hace que aumente en gran medida la vulnerabilidad de las poblaciones en cuestión. Esa vulnerabilidad agrava aún más la fuerte exclusión de los trabajadores agrícolas independientes de los sistemas obligatorios de seguridad social (seguros sociales).

Vulnerabilidad y exclusión

En general es raro que los trabajadores agrícolas tengan acceso a sistemas adaptados de seguros u otras formas de sistemas de

prepago. No gozan entonces de las ventajas de los sistemas mutuales ni de la gestión colectiva de los riesgos. En caso de problemas, sólo cuentan con la solidaridad tradicional, cuando aún existe, o deben hacer frente directa, individual e inmediatamente a las consecuencias financieras a las que se ven confrontados (pago de servicios, de medicamentos y otros gastos, pérdida de ingresos, etcétera).

Están, asimismo, excluidos de los beneficios de los seguros sociales en sus dimensiones de redistribución y de solidaridad nacional. Esta exclusión raramente se compensa con sistemas eficaces de asistencia social. La falta de disponibilidad de servicios financieros en las zonas rurales acentúa las dificultades y hace que muchos agricultores terminen a merced de circuitos usureros, que aplican elevadísimas tasas de interés. Las cargas financieras resultantes acrecientan las consecuencias financieras de las enfermedades y accidentes y pueden provocar un empobrecimiento crónico de las familias. Tanto más cuanto que existe un déficit importante de acceso a los servicios sociales básicos, en particular, a los servicios de salud. En muchos países, eso indica la baja prioridad que se acuerda a las zonas rurales cuando se asignan los gastos públicos.

Además, las poblaciones rurales están, a menudo, dispersas y en las zonas rurales la densidad de los servicios es baja. El resultado es que la mayoría de la población vive a gran distancia de esos servicios (situación de exclusión denominada «geográfica»). Este hecho se acentúa por las dificultades y los costos de transporte y la falta de infraestructuras de comunicación.

Otra dimensión suplementaria del problema radica muchas veces en la mala calidad de los servicios (baja prioridad para las medidas de prevención y de promoción, ausentismo del personal de salud que trabaja en las zonas rurales, horarios de apertura inadaptados, falta de abastecimiento de medicamentos genéricos, precios elevados, mala gestión, corrupción, tiempo de espera, falta de dignidad en el acceso de las mujeres, de las poblaciones indígenas, etcétera). De ello se deriva un subconsumo de los servicios y un retraso en el acceso a la atención médica que agravan las consecuencias y los costos de las enfermedades y accidentes.

Pobreza crónica

En el plano económico, todo ello origina numerosas pérdidas de tiempo y disminuciones de la productividad y de los ingresos, que hacen que las familias en cuestión queden en situaciones de pobreza crónica o estructural.

En otras palabras, los trabajadores agrícolas sufren debido a la falta de servicios sociales o porque éstos no son adecuados y, además, están excluidos de los sistemas de protección, de los seguros y de la asistencia social, a pesar de que son una de las poblaciones más expuestas a riesgos y más vulnerables en el plano social.

Para mejorar tal situación resulta entonces necesario fomentar con urgencia el desarrollo de sistemas de protección social adaptados a las necesidades de los trabajadores agrícolas. No obstante, se han de tomar en cuenta numerosos obstáculos específicos para ello.

La primera constatación es la inadecuación y la insuficiencia de las políticas de prevención en las zonas rurales. La prioridad absoluta debería entonces consistir en reducir la excesiva exposición a los riesgos dentro del marco de verdaderas estrategias de prevención y de promoción. No obstante, eso exige un accionar integrado sobre el conjunto de los determinantes de la exposición a los riesgos, principalmente a través de una eficaz coordinación de todas las políticas preventivas sectoriales y de un gran esfuerzo para formar e informar a los agricultores. Más allá de los obstáculos, éste es el ámbito de intervención que tiene la mejor relación entre costos y beneficios.

En lo que se refiere al acceso a la seguridad social, el problema es que la mayoría de los trabajadores agrícolas son independientes. No tienen entonces empleadores susceptibles de participar en la cofinan-

ciación de su sistema de protección social. Cuando no se dispone de ayuda de los poderes públicos, tienen que solventar solos el costo de los sistemas.

Otro de los problemas es su escasa capacidad de contribución. Casi siempre los trabajadores agrícolas tienen bajos ingresos, inferiores al promedio nacional. En general, en el Africa subsahariana y en el sur de Asia, sus gastos totales en materia de salud no superan los 10 dólares estadounidenses por año y por persona. Se comprende, entonces, que su capacidad de participar en sistemas de seguros voluntarios y de hacer aportes sociales sea limitada.

A ese bajo nivel de ingresos se suma el problema de su escasa disponibilidad de efectivo. Numerosos agricultores llevan a cabo actividades agrícolas de autosubsistencia, por lo que venden nada más que una parte de su producción. Tienen, entonces, dificultades para pagar cuotas en dinero y los servicios bancarios están fuera de su alcance.

Por otra parte, sus ingresos, por estar vinculados a la venta de productos agrícolas, son casi siempre irregulares (una o dos cosechas por año) y aleatorios, en función de las cantidades cosechadas y de los precios del mercado. Por ello tienen mucho éxito los sistemas que se basan en pagos en especie a efectuar en el momento de comercializarse las cosechas.

La desconfianza de los sistemas organizados por los poderes públicos también constituye un obstáculo. En efecto, los agricultores, por haber hecho anteriormente malas experiencias, no confían totalmente en la gestión y la administración públicas.

El desconocimiento de los mecanismos de seguros y el hecho de que sea difícil convencer a una población de la necesidad de conseguir acceso a servicios que no existen o son de insuficiente calidad no facilitan precisamente las cosas. Eso sucede especialmente en el campo con respecto a los servicios básicos de salud.

Los sistemas que instauraron en Bangladesh, principalmente el banco Grameen y el Comité de Bangladesh de Progreso Rural (BRAC), basados en la organización de un seguro de salud que gira en torno a una oferta de atención médica primaria de proximidad y de calidad, muestran un camino posible para eludir esos problemas y podrían constituir un modelo en este ámbito.

Voluntad política

Teniendo en cuenta todas esas dificultades, para establecer una protección social básica para los agricultores es necesario que haya una voluntad política clara y que los Estados lleven a cabo esfuerzos considerables y duraderos con el fin de desarrollar servicios sociales de proximidad adaptados y mecanismos de solidaridad y de equidad para cofinanciar el acceso a los mismos.

Con respecto a esto, es interesante el intento efectuado en el estado indio de Kerala a través del sistema de fondos de bienestar social *(welfare funds)*. En particular, el Agricultural Workers' Welfare Fund, creado en 1990, brinda una cobertura parcial a casi un millón de agricultores (jubilación, seguro por fallecimiento y educación de los menores).

Asimismo, en Sri Lanka, desde 1987 el Farmers' Pension and Social Security Benefit Scheme (sistema de prestación de seguridad social y de jubilación para los agricultores) cubre a 675.000 familias.

En la India se está llevando a cabo en cincuenta distritos una experiencia piloto, iniciada por el Gobierno central en julio de 2002. La misma abarca actualmente a 170.000 agricultores, que aportan una rupia diaria y el Gobierno contribuye con una subvención de dos rupias diarias por trabajador dentro del marco del fondo de seguridad social. Ese mismo fondo subvenciona el 50 por ciento del seguro de vida creado por la Asociación de Trabajadoras Autónomas en Gujarat (100.000 miembros).

El Gobierno de la India anunció, además, en mayo de 2003 su intención de generalizar ese tipo de experiencia lanzando un sistema universal de seguro de salud para los pobres sobre una base comunitaria. El Gobierno subvencionaría parcialmente

los aportes de las familias situadas por debajo del umbral de pobreza.

En Filipinas, los agricultores pobres no asalariados pueden acceder a precios subvencionados al seguro social PhilHealth, que está cofinanciado por el Gobierno central y las colectividades locales.

En Colombia, dentro del marco de la ley núm. 100, el seguro social de salud obligatorio subvenciona los aportes de las familias más pobres. En México, el Gobierno lanza una iniciativa nacional piloto para subvencionar el acceso de los tres millones de hogares más pobres al seguro de salud a través del Seguro Popular. Espera abarcar a 150.000 familias en 2003. En el Brasil y en México (proyecto Progresa), sistemas de «becas escolares condicionales» aportan un respaldo a la escolarización y la salud de los niños.

Esos ejemplos brindan por el momento nada más que cobertura reducida para una cantidad limitada de beneficiarios y chocan con graves problemas de financiación. En realidad, actualmente pocos Estados se implican en mecanismos de respaldo a la cobertura universal de los agricultores. La falta de recursos financieros, la ausencia de consenso político, los problemas para contar con una buena gestión y las dificultades de administración de los sistemas descentralizados son otros tantos obstáculos que se deberá primero superar.

Sin embargo, cuando están directamente a cargo del Estado, los costos de transacción relacionados con la instalación y la gestión de sistemas descentralizados, dispersos geográficamente y dentro de un contexto de pobreza, a menudo resultan prohibitivos. Los costos de gestión de los fondos de bienestar social de Kerala, por ejemplo, a menudo ascienden a un 50 por ciento más que el monto de los aportes.

Por otra parte, las necesidades específicas de los agricultores en lo concerniente a protección social son muy variadas y dependen mucho del contexto local (clima, cultura, tipo de producción, sexo, modo de producción, etcétera). Ahora bien, existe poca información o estadísticas fiables sobre esas necesidades. Los sistemas centralizados uniformes tienen entonces pocas posibilidades de tomar en cuenta tal diversidad y de ser adecuados a las prioridades de las poblaciones.

Además, el bajo nivel de sindicación de los agricultores y la falta de organizaciones representativas acentúan la dificultad de determinar esas necesidades específicas prioritarias y de tomarlas en cuenta, como así también de poner en práctica tales estrategias, principalmente dentro del marco del diálogo social.

Iniciativas locales

Frente a las insuficiencias de los sistemas centrales de protección social, están surgiendo en numerosos países cada vez más iniciativas locales con base comunitaria. En Africa occidental, por ejemplo, se está desarrollando actualmente un verdadero movimiento de mutuales de salud (varios centenares), especialmente en las zonas rurales, que permite organizar una demanda solvente y reforzar la capacidad de negociación de los agricultores con respecto a la oferta en materia de atención médica. En ciertos países, el surgimiento de federaciones regionales o nacionales de mutuales tiende a reforzar ese fenómeno y podría crear las condiciones necesarias para que se instauren políticas contractuales con los gobiernos.

Están apareciendo, asimismo, muchos sistemas de seguros con base comunitaria de ese tipo en Asia (la India, Bangladesh, Nepal, Filipinas, etcétera). Surgen por iniciativa de distintos tipos de organizaciones ya existentes, como sindicatos, cooperativas agrícolas o asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), colectividades locales o centros de salud.

En la India hay ejemplos interesantes de ese tipo dentro del marco del movimiento de las cooperativas azucareras del estado de Maharashtra y de las cooperativas tamberas de Gujarat, que brindan servicios de protección social a más de un millón de miembros (salud, educación de los hijos, seguros para las cosechas y jubilación), y en Nepal, con el seguro de salud desarrollado por la federación sin-

dical, la Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT), que cuenta con 400.000 miembros y organiza a trabajadores de la economía informal.

En la Argentina existen sistemas similares con las cooperativas agrícolas y en América Central dentro del marco de las cooperativas cafeteras. En Nicaragua, la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) dio origen a la mutual Del Campo.

Ese tipo de sistema de protección social con base comunitaria de índole cooperativa o mutualista permite estimular la participación organizada de los agricultores, tomar más en cuenta sus necesidades y movilizar y valorar los recursos locales, incluido el capital social, limitando entonces los gastos de gestión y los costos para los beneficiarios. La comisión Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud describe esos sistemas como mecanismos flexibles y prometedores para responder a las necesidades a escala local.

Sin embargo, esos sistemas con base comunitaria no pueden constituir una panacea, ya que tienen debilidades financieras e institucionales que no les permiten brindar por sí mismos una protección social solidaria y duradera. Tienen, por el contrario, un gran potencial para promover sistemas complementarios articulados con las intervenciones públicas (seguridad social, asistencia social, sistemas de salud, etcétera).

Resumiendo, el problema consiste en resolver simultáneamente los problemas de equidad y de eficiencia, dentro de un contexto de gran diversidad: diversidad de actores (agricultores, Estado, colectividades locales, interlocutores sociales, ofertas de servicios, organizaciones locales, cooperativas, mutuales, sociedad civil, etcétera), diversidad de mecanismos (oferta de servicios subvencionados, asistencia social, seguro social, sistemas descentralizados, etcétera) y diversidad de contextos.

Ningún actor o mecanismo parece estar en condiciones de aportar por sí solo una solución adaptada. Será conveniente entonces desarrollar estrategias nacionales coherentes y solidarias, basadas en una combinación de mecanismos de distinta índole, articulados y complementarios, que sean, además, capaces de movilizar de manera eficaz la totalidad de los recursos y competencias disponibles, incluidos por supuesto los de los agricultores.

Los esfuerzos de la OIT

Los esfuerzos de la OIT por contribuir a mejorar la protección social de los agricultores se ubican dentro del marco más amplio de la «Campaña internacional de la OIT sobre la seguridad social y la cobertura para todos», lanzada en 2002 a raíz de las conclusiones de la discusión general sobre la seguridad social que se llevó a cabo en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001.

El programa mundial Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza, de la OIT, conocido por sus iniciales inglesas STEP, es un instrumento operacional clave de esta campaña. Tiene principalmente como objetivo mejorar y difundir el conocimiento sobre los mecanismos innovadores de extensión de la protección social, en particular en el mundo rural.

Dicho programa, actualmente presente en más de treinta países de Africa, América Latina y el Caribe, Asia y Europa, combina trabajos, estudios, investigaciones, experimentación en el terreno, concepción de herramientas prácticas (metodológicas y didácticas), formación, respaldo técnico, refuerzo institucional, diálogo social y animación de redes de asociación.

En el mundo rural, dicho programa procura desarrollar mecanismos innovadores de inclusión de los agricultores en el seno de los sistemas de protección social. Tales mecanismos buscan combinar los sistemas descentralizados participativos con base comunitaria o de tipo mutualista (que favorecen la organización y hacen que la demanda solvente de los agricultores adquiera mayor poder) con intervenciones públicas que favorezcan a través de distintos mecanismos redistributivos la expresión de cierta solidaridad a escala nacional.

Conclusiones

La protección social de los agricultores es una dimensión esencial de la promoción del trabajo decente en la agricultura que hasta ahora a menudo se ha descuidado. Las características específicas de ese sector no permiten que se haga una mera generalización de los sistemas clásicos de protección social. Resulta entonces conveniente desarrollar y difundir en gran escala soluciones innovadoras y adaptadas. Se trata de una tarea de gran envergadura y de largo plazo, que requerirá la movilización constante de todos los actores implicados.

Con respecto a esto, la OIT se entregará de lleno a esta tarea en los años venideros dentro del marco de la «Campaña internacional sobre la seguridad social y la cobertura para todos».