"La situación de la agricultura mundial y sus efectos en América Latina"

Resumen de la Conferencia Magistral de Alain de Janvry*

Muchas gracias por la invitación para discutir este tema tan importante en este país amigo donde he trabajado muchas veces. Esta conferencia está, en parte, derivada del informe sobre desarrollo mundial elaborado con el Banco Mundial[1] y, en parte, de los hechos ocurridos en el último año desde la publicación del informe. Vamos a revisar la situación actual de la agricultura, así como las implicancias que tiene en torno a la producción agropecuaria y a la pobreza rural. Posteriormente, se pasará a analizar cuatro aspectos básicos relacionados al desarrollo agrícola: la seguridad alimentaria, el rol del Estado, la reducción de la pobreza y el potencial agrícola de América Latina, para terminar con un conjunto de propuestas de acción para enfrentar el contexto actual.

La situación actual de la agricultura

En los últimos años hubo mucho interés y preocupación sobre el tema de la agricultura y la alimentación. La razón de dicha preocupación fue la súbita alza de precios iniciada hace más o menos tres años, lo que llevó a que productos como el arroz y el trigo triplicaran sus precios. Sin embargo, en los últimos meses los precios que habían subido tan fuertemente volvieron a bajar a causa de una serie de determinantes (ver gráfico 1). Estos cambios en el mercado muestran que lo que se va a ver es una continuación de la inestabilidad de precios, lo que nos introduce en el tema de la vulnerabilidad y de la preocupación por la seguridad alimentaria. No se sabe a qué nivel van a estabilizarse los precios internacionales; y existen muchas especulaciones que no corresponden necesariamente a la realidad. El *Conventional Wisdom,* sin embargo, dice que no vamos a volver a precios tal como eran antes del año 2005, vamos a tener precios más altos, pero sobre todo va a haber mucha volatilidad y, entonces, mayor vulnerabilidad. Es necesario aclarar que la relación entre los precios del mercado internacional

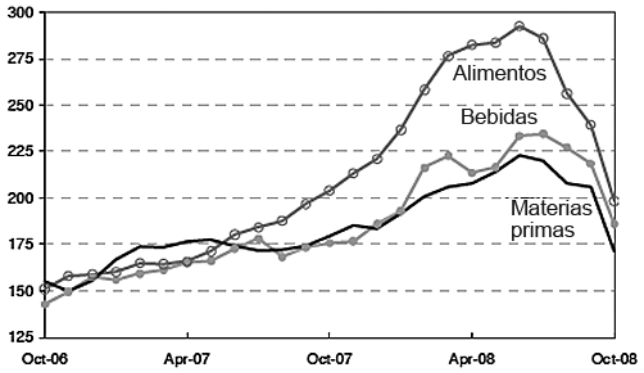
> *«…lo que se va a ver es una continuación de la inestabilidad de precios, lo que nos introduce en el tema de la vulnerabilidad y la preocupación por la seguridad alimentaria»*

Foto CIES

Se analizará cuatro aspectos básicos: la seguridad alimentaria, el rol del Estado, la reducción de la pobreza y el potencial agrícola de América Latina.

Gráfico 1

Variaciones en los precios agrícolas



Fuente: Banco Mundial, *Commodity Markets Review.*

* Presentada el 12 de diciembre de 2008, como parte de la Clausura del Seminario Anual CIES 2008

1/ *The World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington DC: The World Bank.

Foto CIES

En América Latina se ha hecho un buen trabajo en torno a cómo enfrentar la pobreza crónica, como el "Programa Juntos" en el caso del Perú.

y los precios del mercado doméstico no es la misma para todos los países ni para todos los cultivos. En algunos países hay una relación bastante estrecha, con un impacto fuerte e inmediato, a partir del alza de los precios internacionales, mientras que en otros casos hay muy poco impacto, aun en el largo plazo. Es importante entonces entender mejor las razones por las que existen tantas diferencias entre países y productos.

Actualmente, la crisis económica ha tenido altos costos en cuanto a su impacto social. Se calcula que alrededor de mil millones de personas están en contextos que dependen mucho de las importaciones de productos alimenticios y que tienen poca capacidad propia de responder a la inestabilidad de precios. En América Latina se ha hecho un buen trabajo en torno a cómo enfrentar la pobreza crónica, como el "Programa Juntos" en el caso del Perú. Estos programas de transferencias condicionadas están usando fundamentalmente indicadores de pobreza estructural para identificar beneficiarios. Sin embargo, hay pocos programas que enfrenten la pobreza coyuntural que puede ser producida por una crisis económica. Por eso, el problema fundamental es la vulnerabilidad, es decir, cómo organizar redes de seguridad social que eviten que la gente que no era pobre caiga en la pobreza, amenazando la nutrición y la educación de los niños en forma irreversible.

Actualmente tenemos una acumulación de crisis alimentaria, energética, financiera y climática. Este conjunto de crisis plantea una nueva coyuntura, en la que hay que priorizar las acciones dirigidas a enfrentar la crisis alimentaria, reducir la pobreza rural y las disparidades. El análisis del desarrollo agrícola en el nivel mundial, así como los acontecimientos de los últimos meses han mostrado una serie de elementos que son muy importantes para el desarrollo agrícola y la protección de las poblaciones en espacios rurales. A partir de este análisis se plantean cuatro conclusiones que van a servir como insumo a las cuatro dimensiones de la agenda que se quiere proponer.

La seguridad alimentaria

La primera conclusión plantea que, en un contexto emergente de precios más altos y más inestables para los alimentos, es necesario volver a dar más atención a la seguridad alimentaria, tema que fue tan importante en los años setenta. La observación fundamental del informe sobre desarrollo mundial del Banco Mundial es que los gobiernos y donantes han descuidado la agricultura y la seguridad alimentaria en los últimos 25 años. Las agencias internacionales, los gobiernos, los académicos y las ONG se han preocupado cada vez menos de lo que puede hacer el sector agrícola para el desarrollo. También ha habido un abandono intelectual del tema de la agricultura, que era considerada el eje central de la industrialización y del desarrollo económico en los modelos de economía rural de los años sesenta y setenta. Lo curioso es que al mismo tiempo en que se produce un desinterés por la agricultura, se observan situaciones muy exitosas en el uso de la agricultura para el crecimiento industrial y la reducción de la pobreza, como en China y en Vietnam. Esta desatención se ha debido a dos razones principales. La primera es que había poca atención a la inversión pública en la agricultura debido tanto a la reducida rentabilidad por los precios bajos, como a la complejidad de la intervención en el desarrollo agrícola, que depende de muchos factores económicos, sociales, políticos, climáticos, etc. La segunda razón es que la urgencia de reducir la pobreza ha inducido a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a enfrentar la pobreza más a través de las transferencias condicionadas y menos a través de intentos de aumentar los ingresos autónomos de los pobres. Así, se produjo

«Se calcula que alrededor de mil millones de personas están en contextos que dependen mucho de las importaciones de productos alimenticios y que tienen poca capacidad propia de responder a la inestabilidad de precios»

Cuadro 1

Porcentaje de pobres ubicados en el sector rural

2002 $ / día	% pobres rural
Costa Rica	73,1
República Dominicana	63,0
El Salvador	54,7
Guatemala	82,8
Haití	63,9
Honduras	67,8
Nicaragua	50,1
Perú	71,6
América Latina	41,0
Mundo	75,0

Fuente: WDR 2008.

un abandono de la agricultura como un instrumento de reducción de pobreza y un desplazamiento hacia la transferencia de ingresos. Y, aunque alrededor del 75% de los pobres en el mundo y 72% en el Perú están en el sector rural (ver cuadro 1), muchos de los programas para reducir la pobreza no mencionan a la agricultura. Por eso, es necesario buscar un nuevo equilibrio entre el uso del mercado externo, la capacidad de importación, el nivel de autoabastecimiento en producción alimentaria y, especialmente, en las capas más débiles, las capas campesinas, hay que volver a dar mucha más atención a las estrategias de seguridad alimentaria.

El rol del Estado

En segundo lugar, si se va a dar énfasis a la agricultura y si queremos ser exitosos en el uso de la agricultura para el desarrollo, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el manejo del medio ambiente, tenemos que tener un Estado fuerte, que cumpla las funciones que se necesitan, porque la agricultura es un sector que tiene muchas fallas de mercado en, por ejemplo, crédito, seguro, información, sistemas de extensión e investigación. La inversión privada en la agricultura depende fuertemente de la actuación del Estado, ya que es fundamental para atraer inversión, no solo en la agricultura, sino en toda la economía rural no agrícola. Actualmente, en cambio, los ministerios ya no cumplen sus antiguas funciones. Se ha redefinido los tipos de funciones que tienen que cumplir en dimensiones de desarrollo rural, medio ambiente, contratación con cadenas y economía rural

«…aunque alrededor del 75% de los pobres en el mundo y 72% en el Perú están en el sector rural, muchos de los programas para reducir la pobreza no mencionan a la agricultura»

no agrícola. Se necesita reconfigurar la institucionalidad pública en su apoyo al crecimiento agrícola. Para esto habría que explorar distintas alternativas. Por ejemplo, Brasil tiene dos ministerios para agricultura y economía familiar; México tiene uno para agricultura y desarrollo rural; y Chile en gran medida usa proveedores privados de servicios públicos. Es urgente entonces experimentar con nuevas formas de institucionalidad pública para la agricultura y el desarrollo rural.

Crecimiento agrícola y reducción de la pobreza

En tercer lugar, es importante considerar que el crecimiento agrícola puede ser muy efectivo en torno a la reducción de la pobreza, sobre todo de la pobreza rural. Cuando se analiza el tema de la pobreza hay algo sorprendente, ya que el 75% de los pobres a nivel mundial se encuentra en el sector rural y la mayoría de estos depende de la agricultura. Esta es una indicación de que no preocuparse por la agricultura es una contradicción con los objetivos de reducción de la pobreza a nivel mundial. Adicionalmente, hay evidencias de que el crecimiento de origen agrícola

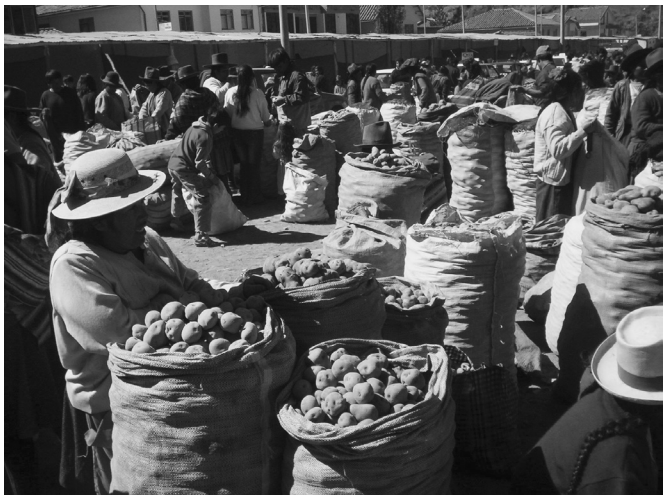


Foto CIES

El crecimiento agrícola puede ser muy efectivo en torno a la reducción de la pobreza, sobre todo de la pobreza rural.

Foto CIES

El crecimiento agrícola puede ser un instrumento muy efectivo de reducción de la pobreza y de seguridad alimentaria.

es mucho más efectivo para elevar los ingresos de la gente pobre que el crecimiento que viene del sector no agrícola. A partir de este análisis hay dos contradicciones. La primera es el potencial de la agricultura como fuente de crecimiento económico y valor agregado, pero, a pesar de ello, existe abandono de la misma. La segunda gran contradicción es que el enfoque de pobreza en los objetivos de desarrollo del milenio está relacionado a la preocupación sobre las disparidades entre las condiciones de vida en los sectores urbano y rural, y, sin embargo, no se observa un cambio marcado en la búsqueda de disminución de tales disparidades. Por ejemplo, hay casos como el Perú en los que a pesar de tener una tasa de crecimiento agrícola alta, esta no parece beneficiar a muchas poblaciones rurales. Otro ejemplo de estas paradojas es que en muchos países, como Guatemala, la mayoría de campesinos que tiene acceso a la tierra son también compradores netos de alimentos y no vendedores netos. Así, cuando sube el precio, ellos son afectados al igual que los consumidores, lo que reduce el nivel de bienestar de las poblaciones. Entonces, una conclusión importante es que el crecimiento agrícola, incluso la capacidad de autoconsumo en condiciones de crisis, puede ser un instrumento muy efectivo de reducción de la pobreza y de seguridad alimentaria.

«América Latina tiene un alto potencial en la agricultura como fuente de valor agregado, de crecimiento y de reducción de la pobreza, pero este permanece subutilizado»

El potencial de América Latina

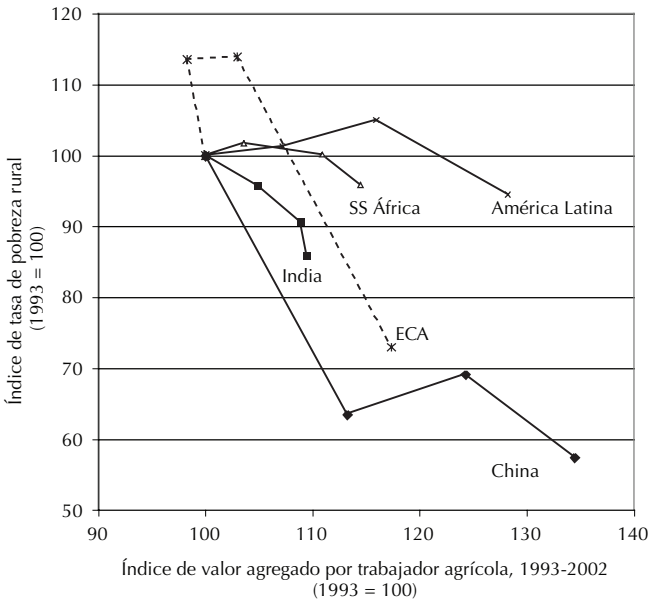
Una cuarta conclusión es que, actualmente, una de las regiones que tiene mejores posibilidades de respuesta a las alzas de los precios internacionales de los alimentos es América Latina. Sin embargo, existe una serie de trabas estructurales (del lado del acceso a la tierra, al crédito, a la investigación, etc.), que hace que haya una muy baja relación entre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza, en comparación a otras regiones del mundo (ver gráfico 2). En América Latina existe un alto potencial sin utilizar, ya que es una de las regiones del mundo mejor ubicadas para aprovechar el alza de precios del mercado internacional, debido a su especialización productiva y a sus productos de exportación no tradicionales. Pero su nivel de aprovechamiento está por debajo de su potencial. Entonces, vemos que América Latina tiene un alto potencial en la agricultura como fuente de valor agregado, de crecimiento y de reducción de la pobreza, pero este permanece subutilizado, con un alto costo de oportunidad en torno al crecimiento y a la pobreza.

Recomendaciones para la acción

A partir de estas cuatro conclusiones se desprenden recomendaciones para la acción. Es necesario entender los mecanismos para lograr que el crecimiento económico sea un instrumento de reducción de la

Gráfico 2

Relación entre crecimiento agrícola y pobreza rural en regiones del mundo



pobreza. Algunos mecanismos que podrían utilizarse son los siguientes:

- Desarrollar estrategias de seguridad alimentaria y mecanismos de protección social frente al alza de los precios de los alimentos.

- Elaborar o adaptar estrategias adecuadas de protección social que permitan atender no solo a la población en pobreza crónica, sino también a la población vulnerable que puede caer en pobreza coyuntural.

- Rediseñar la institucionalidad pública para que se adapte al nuevo contexto y ayude a desarrollar la agricultura. Este rediseño estaría enfocado tanto en los ministerios como en las entidades descentralizadas. Para esto se buscarían nuevos agentes públicos y nuevos servicios públicos que estén más cercanos a temas de inversión, cambio tecnológico, mercados internacionales, cadenas de valor, investigación y mercadeo, pero que también tengan la capacidad de regulación en el sector.

Pero, ¿cuál es la probabilidad de que seamos exitosos en la implementación de esta agenda?

Para esto se tendría que tomar en cuenta, en primer lugar, la necesidad de una reconceptualización de la agricultura por parte de los académicos. Esto es necesario porque nos encontramos en un contexto nuevo de globalización, de cadenas de valor, de innovaciones tecnológicas y de cambio climático, distinto del contexto de la conceptualización de los modelos clásicos del rol de la agricultura en el desarrollo económico. Hay que resaltar y considerar que la agricultura cumple un rol importante y debe ser una prioridad nacional establecida en forma participativa y que su abandono ha llevado a la crisis alimentaria y a la pobreza rural.

«Se necesita un apoyo político para el tema de inversiones en el sector agrícola y para el de disparidades entre el sector rural y el sector urbano»

En segundo lugar, hay que tener opciones productivas que sean realistas. Esto requiere aprender, diseñar y expandir casos exitosos de nuevos enfoques de crecimiento agrícola, desarrollo rural y manejo del medio ambiente.

En tercer lugar, es fundamental el desarrollo de capacidades. Es necesario renovar los equipos en los ministerios, en los Gobiernos Regionales y Locales, y entre los productores y sus organizaciones, a fin de que puedan enfrentarse a las nuevas condiciones para el sector. Necesitamos una especie de escuela de negocios (*Business School*) para campesinos y microempresarios, a fin de que ellos aprendan a manejar estas nuevas condiciones tecnológicas, institucionales y de mercado. También es necesario desarrollar capacidades o renovar personal en las organizaciones internacionales, ya que hace falta personal que conozca la agricultura y que pueda aportar *expertise* sobre el tema, un bien escaso hoy día.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que no hay propuesta económica que funcione sin el apoyo político correspondiente. Se necesita un apoyo político para el tema de inversiones en el sector agrícola y para el de disparidades entre el sector rural y el sector urbano. Estas acciones requieren la atención y esfuerzo de diferentes organizaciones, pero también presentan oportunidades relacionadas a la definición de una agenda adaptada a las condiciones específicas del país y establecida de manera participativa.