

PARTE I

¿Qué puede hacer la agricultura en favor del desarrollo?

capítulo

1

Crecimiento y reducción de la pobreza en los tres mundos agrícolas

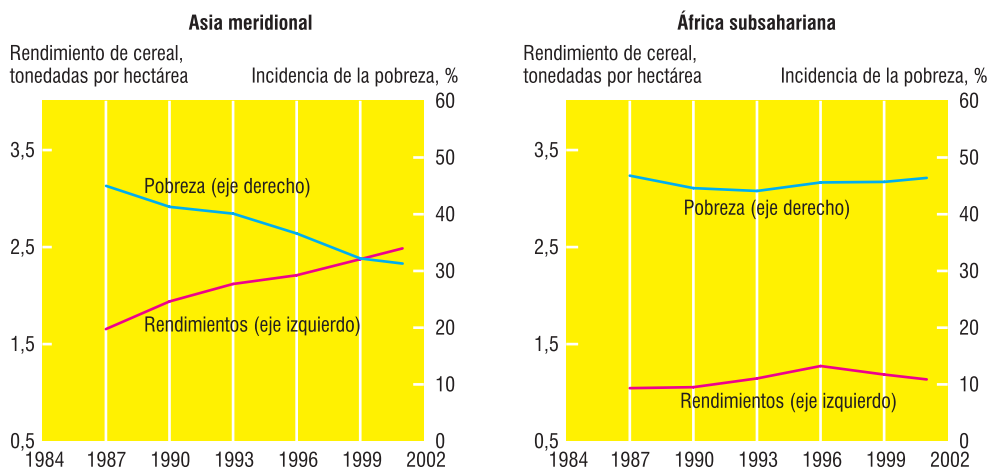
Tres de cuatro personas pobres en los países en desarrollo –883 millones de personas– vivían en zonas rurales en 2002.¹ La mayoría dependían directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia. Por tanto, una agricultura más dinámica e inclusiva podría reducir dramáticamente la pobreza rural, ayudando a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionada con la pobreza y la nutrición.

Hay muchas historias exitosas de la agricultura como motor del crecimiento en las etapas tempranas del proceso de desarrollo y de la agricultura como una fuerza fundamental para la reducción de la pobreza. Más recientemente, el rápido crecimiento de la agricultura en China, debido al sistema de responsabilidad de los hogares, a la liberalización de los mercados y al rápido cambio tecnológico, ha sido en buena medida responsable por la disminución de la pobreza rural de 53% en 1980 a 8% en 2001 (*ver* En foco A). El crecimiento agrícola fue el precursor de la aceleración del crecimiento industrial, de forma muy parecida a la manera como las revoluciones agrícolas antecedieron a las revoluciones industriales que se expandieron a lo largo del mundo, con estaciones desde Inglaterra a mediados del siglo XVIII, hasta Japón a finales del siglo XIX.²

La agricultura ha ofrecido también atractivas oportunidades de negocio, como los productos de alto valor para los mercados domésticos (las explotaciones de lácteos en Kenya, la acuicultura en Bangladesh, los vegetales para supermercados en América Latina) y para los mercados internacionales (café especiales en Ruanda, horticultura en Chile, Guatemala y Senegal). Ha habido también éxitos en cultivos tradicionales con demandas nuevas, como las exportaciones de maíz para la alimentación animal de Laos hacia China y la caña de azúcar para biocombustibles en Brasil.

Paralelo a estos éxitos hay numerosos fracasos en conseguir que la agricultura se desarrolle. Uno de los más impactantes es el insatisfactorio desempeño de la agricultura en los países de África subsahariana, especialmente cuando se contrasta con la revolución verde en el Asia meridional (gráfico 1.1). A mediados de la década de 1980, los rendimientos en los cereales eran comparativamente bajos y la pobreza era elevada. Quince años más tarde, en Asia meridional los rendimientos se vieron incrementados en más del 50% y la pobreza había declinado en 30%. En África subsahariana los rendimientos y la pobreza permanecieron sin cambio. La seguridad alimentaria sigue siendo un desafío en la mayor parte de países de África, dado su bajo crecimiento agrícola, el rápido crecimiento poblacional, la debilidad de los ingresos de divisas y los altos costos de transacción para ligar los mercados domésticos e internacionales.

Importantes desafíos persisten para la agricultura en otras regiones igualmente. En los lugares donde el crecimiento de los sectores no agrícolas se ha acelerado, especialmente en Asia, la reasignación de trabajo hacia fuera de la agricultura se ha retardado, concentrando la pobreza en zonas rurales y ampliando las disparidades de ingresos rurales y urbanos. Esto se convierte en una fuente mayor de tensiones políticas y de inseguridad. En los lugares en donde la participación de la agricultura en la economía se ha reducido significativamente, como en América Latina, vincular a los hogares rurales pobres con los nuevos sectores agrícolas dinámicos, bien sea en calidad de pequeños propietarios o de trabajadores, sigue siendo un desafío. Adicionalmente, en todas partes la agricultura es un importante usuario y con frecuencia una causa de deterioro de los recursos naturales. A través de un mejor uso del agua y de la tierra y de proveer servicios ambientales, como la administración de cuencas, la agricultura podía hacer que el crecimiento fuera más ambientalmente sostenible.

Gráfico 1.1 Los rendimientos de los cereales aumentan y la pobreza disminuye en Asia meridional, pero éstos y la pobreza permanecen estancados en África subsahariana

Fuentes: Ravallion y Chen 2004; Banco Mundial 2006y.

Este capítulo toma una perspectiva macro, para mostrar que en muchas dimensiones es justificado rebalancear los incentivos que enfrentan la agricultura, las manufacturas y los servicios e invertir mejor y más en la agricultura. Para el diseño apropiado de políticas diferenciales en diversos medios, este capítulo presenta una tipología de países basada en la contribución de la agricultura al crecimiento y a la reducción de la pobreza: países agrícolas, países en proceso de transformación y países urbanizados. El capítulo revisa patrones de inversión y políticas pasadas e introduce un marco de análisis para entender la economía política que se halla detrás de la toma de decisiones en materia agrícola.

La transformación estructural

El proceso de desarrollo económico es un proceso de continua redefinición del papel de la agricultura, la industria manufacturera y los servicios. Dos regularidades empíricas caracterizan esta transformación estructural. Primero, a bajos niveles de desarrollo la proporción de la agricultura en el producto interno bruto (PIB) y en el empleo es grande (hasta 50% y 85%, respectivamente), pero ésta declina a medida que los países se desarrollan (gráfico 1.2). Segundo, hay una gran y persistente brecha entre la proporción de la agricultura en el PIB y la proporción de la agricultura en la fuerza de trabajo. Estos dos hechos estilizados sugieren un papel esencial, pero en evolución, para que la agricultura impulse el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Estos patrones de transformación estructural han sido observados históricamente en la mayoría de los países desarrollados y actualmente ocurren en los países en desarrollo que experimentan crecimiento. Sin embargo, hay notorias desviaciones. En la mayor parte de los países al sur del Sahara, a lo largo de los últimos 40 años, la proporción del trabajo y la agricultura ha disminuido dramáticamente, a pesar de que prácticamente no hay crecimiento en el PIB per cápita, como lo ilustra el caso de Nigeria (gráfico 1.2). Lo mismo es cierto para América Latina desde 1980, como lo muestra

el caso de Brasil. Esto es consistente con la urbanización de la pobreza observada en estas dos regiones. En contraste, la reasignación del trabajo hacia fuera de la agricultura ha sido lenta en China, en parte debido a las restricciones sobre la movilidad laboral, la cual, dado el rápido desarrollo en el sector no agrícola, es consistente con un aumento de la brecha rural-urbana.³

La esencial pero declinante contribución de la agricultura al crecimiento a medida que los países se desarrollan

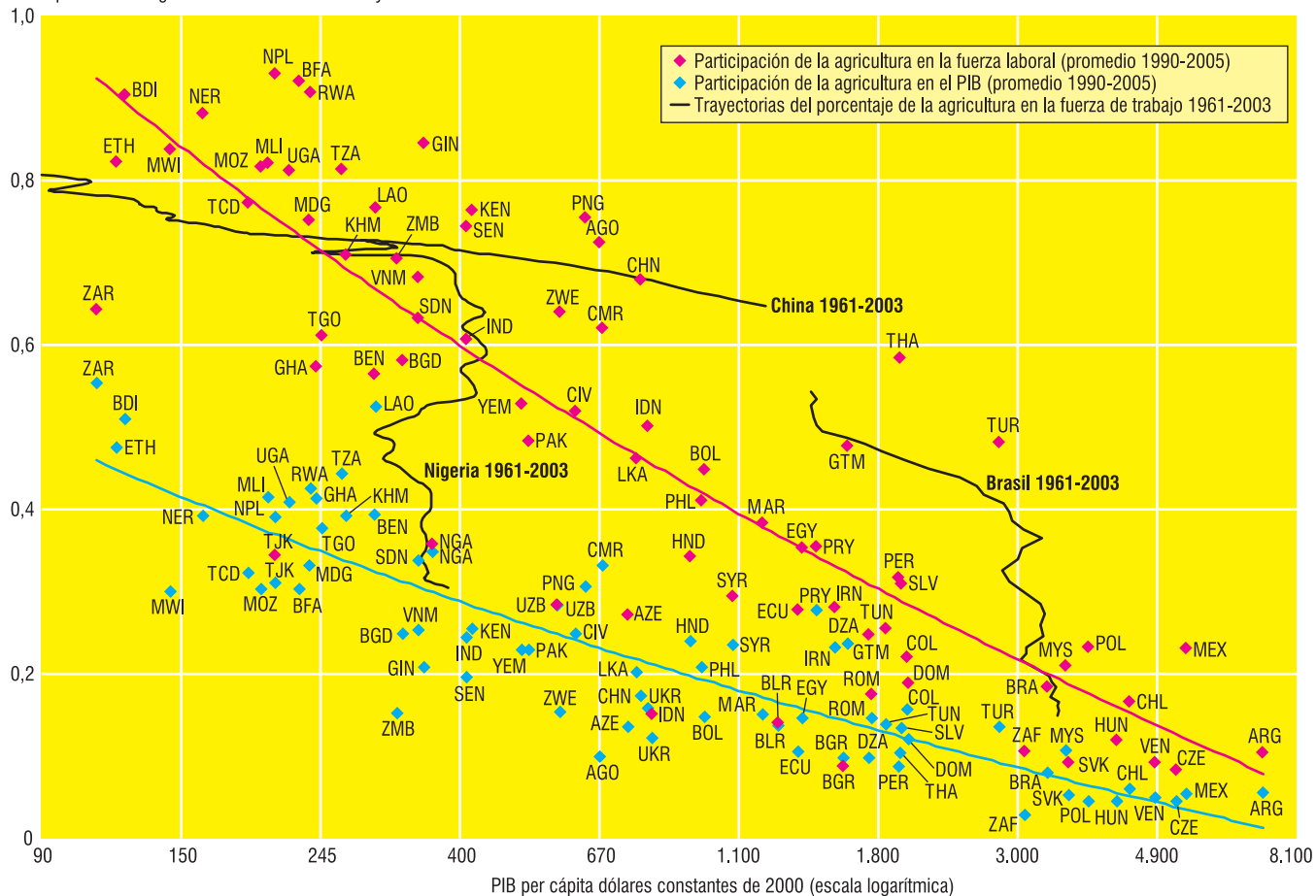
Muchos países pobres aún muestran altas participaciones de la agricultura en el PIB y en el empleo (en promedio 34% y 64%, respectivamente, en África subsahariana.⁴ En los países en el rango de US\$400 a US\$1.800 de PIB per cápita, muchos de ellos en Asia, la agricultura representa el 20% del PIB y el 43% de la fuerza laboral. Estas participaciones declinan al 8% y al 22% respectivamente, en países que se encuentran en el rango entre US\$1.800 y US\$8.100 per cápita, muchos de ellos en Europa oriental y América Latina. Adicionando los enlaces de la agricultura hacia adelante y hacia atrás (agricultura extendida), típicamente incrementa la proporción de ésta en la economía en 50% o más, especialmente en los países de ingresos medios.⁵

La gran participación de la agricultura en las economías más pobres, sugiere que un crecimiento fuerte de la agricultura es crítico para impulsar el crecimiento económico en general. A medida que el PIB per cápita aumenta, la participación de la agricultura declina y lo mismo hace su contribución al crecimiento económico. Esto sucede en tanto que el producto agrícola aumenta simultáneamente en valor absoluto, debido a que los sectores no agrícolas crecen más rápidamente.

Cada vez más, la agricultura contribuye a dar forma a la sostenibilidad ambiental del proceso de crecimiento a lo largo del espectro del desarrollo. Es un usuario importante de recursos naturales escasos (utiliza alrededor del 85% del agua fresca de los países en

Gráfico 1.2 Conforme los países se desarrollan, las participaciones de la agricultura en el PIB y en la fuerza laboral tienden a disminuir, pero con muchos comportamientos idiosincráticos

Participación de la agricultura en la fuerza laboral y el PIB



Fuente: Grupo IDM 2008, con base en datos de Banco Mundial 2006y.
 Nota: La lista de los códigos de tres letras para los países que representan se encuentran en las páginas de siglas y abreviaciones.

desarrollo y del 42% de su tierra) y un, esencialmente no reconocido, proveedor de servicios ambientales (captación de carbono, administración de cuencas fluviales y reducción de la deforestación).

El poder de la agricultura para reducir la pobreza

Las grandes y persistentes brechas entre la participación de la agricultura en el PIB y en el empleo, sugieren que la pobreza está concentrada en la agricultura y en la zona rural y que, en la medida en que el crecimiento de los sectores no agrícolas se acelera, muchos de los pobres rurales siguen siendo pobres.

Que la incidencia de la pobreza entre los hogares agrícolas rurales es persistentemente más alta, es algo que se confirma a través de la micro evidencia proporcionada por numerosos estudios de país sobre la pobreza, realizados por el Banco Mundial (ver En foco A). Además, en los lugares donde el crecimiento no agrícola se ha acelerado, las disparidades del ingreso rural y urbano se amplían; por ejemplo, en el Asia oriental la razón de la pobreza rural a la urbana ha aumentado de alrededor de 2:1 a más de 3,5:1 entre 1993 y 2002, a pesar de un sustancial declive de la pobreza absoluta. Aún

con una rápida urbanización, se espera que el mundo en desarrollo siga siendo predominantemente rural en la mayoría de regiones hasta alrededor del año 2020 (recuadro 1.1) y se proyecta que la mayoría de los pobres continúen viviendo en áreas rurales hasta 2040.⁶

La persistente concentración de la pobreza (absoluta y relativa) en áreas rurales ilustra la dificultad para redistribuir el ingreso generado fuera de la agricultura y la profunda inercia en la transformación ocupacional de las personas, conforme las economías se reestructuran. La migración desde la agricultura hacia las áreas urbanas es con frecuencia bloqueada por carencia de información, costos, brechas de conocimiento, edad y lazos familiares y sociales. En consecuencia, muchas personas permanecen en áreas rurales con expectativas insatisfechas para el mejoramiento de sus vidas, generando tensiones políticas y sociales que pueden poner en peligro el proceso de desarrollo. Un crecimiento de base amplia de la economía rural, parece esencial para reducir tanto la pobreza absoluta como la relativa.

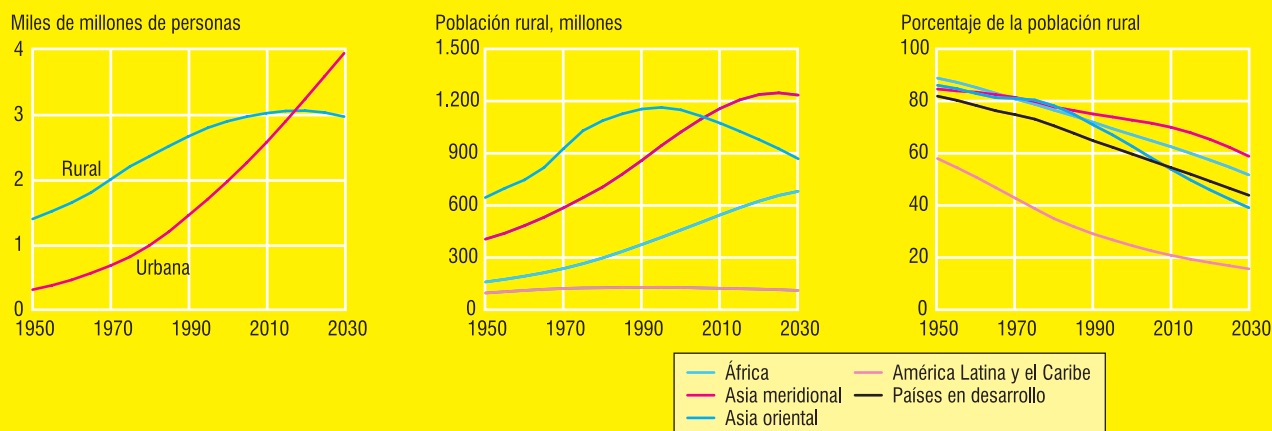
De hecho, a partir de una descomposición simple, es posible determinar que el 81% de la reducción de la pobreza rural a nivel mundial, entre 1993-2002, puede ser adjudicada al mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales. La migración respon-

RECUADRO 1.1 *Dinámica de la población rural*

Se estima que 2.500 millones de los 3.000 millones de habitantes rurales están involucrados en la agricultura: 1.500 millones de ellos viven en hogares que son pequeños propietarios y 800 millones trabajan en pequeñas propiedades. Se espera que el tamaño de la

población rural continúe creciendo hasta 2020 y decline posteriormente, debido al más bajo crecimiento de la población y a la rápida urbanización en la mayoría de países (gráfico abajo). El Asia meridional comenzará tal declinar sólo después de 2025 y África después de 2030, por temprano.

Pero las áreas rurales en América Latina y Asia oriental han comenzado a perder población desde 1995. Sin embargo, la proporción de población que vive en áreas rurales está declinando en todos los continentes, incluyendo África.

Las poblaciones en los países en desarrollo seguirán siendo predominantemente rurales hasta 2020

Fuente: Naciones Unidas 2004.

dió solamente por 19% de la reducción.⁷ La ventaja comparativa del crecimiento agrícola para reducir la pobreza, es apoyada también por estudios econométricos. Evidencia econométrica de corte transversal entre países, indica que el crecimiento del PIB generado en la agricultura trae grandes beneficios para los pobres y es al menos dos veces más efectivo para reducir la pobreza de lo que lo es el crecimiento generado por otros sectores, controlando por el tamaño del sector (*ver* recuadro 1.2). Sin embargo, en la medida en que los países se vuelven más ricos, la superioridad de crecimiento originado en la agricultura para proveer beneficios a los pobres, parece disminuir.

Los tres mundos de la agricultura para el desarrollo

A la luz del cambiante papel de la agricultura para incentivar el crecimiento y reducir la pobreza, los países son clasificados en este informe como agrícolas, en proceso de transformación, o urbanizados, a partir del porcentaje del crecimiento que se origina en la agricultura y de la proporción de la pobreza en general (US\$2,15 por día) en el sector rural. Tres grupos de economías estructuralmente diferentes emergen, cada uno con diferentes desafíos para el diseño de política agrícola (gráfico 1.3 y cuadros 1.1 y 1.2). En las economías agrícolas (la mayor parte de ellas en África subsahariana), la agricultura contribuye significativamente al crecimiento y los pobres están concentrados en las áreas rurales. El desafío central de política es ayudar a la agricultura a jugar su papel de motor del crecimiento y de reducción de la pobreza.

En las economías en transformación (la mayor parte en Asia, África septentrional y el Medio Oriente), la agricultura contribuye menos al crecimiento pero la pobreza sigue siendo predominantemente ru-

ral. La creciente brecha de ingresos rural-urbana, conjuntamente con expectativas insatisfechas, crea tensiones políticas.⁸ El crecimiento en la agricultura y en la economía rural no agrícola es necesario para reducir la pobreza rural y disminuir la división rural-urbana.

En las economías urbanizadas (en su mayor parte en Europa del este y América Latina), la agricultura contribuye solamente un poco al crecimiento. La pobreza no es más un fenómeno predominantemente rural, aunque la incidencia de la pobreza, medida por el criterio de US\$2 por día, es 63% más alta que en las zonas urbanas. La agricultura actúa como cualquier otro sector transable competitivo y predomina en algunas localidades. En estas economías, la agricultura puede reducir la pobreza rural remanente, por medio de la inclusión de los pobres rurales como productores directos y mediante la creación de buenos trabajos para ellos.

No hay una ruta única para que un país se mueva del Estado basado en la agricultura al urbanizado y, finalmente, al de país de alto ingreso. Sin embargo, las rutas recorridas por China (1981-85 a 1996-2001), India (1965-70 a 1989-94), Indonesia (1970-76 a 1990-96) y Brasil (1970-75 a 1990-96), son ilustrativas (gráfico 1.3). Tanto China como India se movieron desde la categoría de basados en la agricultura a la de en transformación en el curso de 15 a 25 años, pero con poco cambio en la participación de las zonas rurales en la pobreza. Indonesia, que estaba ya en la categoría de en transformación en la década de 1970, redujo aún más la proporción de pobreza rural, así como lo hizo Brasil, un país en la categoría urbanizada.

Los tres tipos de países capturan las principales características distintivas del papel de la agricultura para el crecimiento y la reducción de la pobreza, entre el espectro de países, y proporcionan un marco de análisis útil para enfocar la discusión y ayudar a formular

RECUADRO 1.2 Evidencia transversal del efecto del crecimiento agrícola sobre la reducción de la pobreza

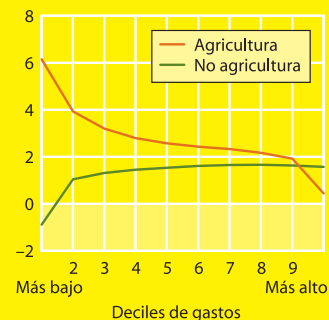
Entre 42 países en desarrollo a lo largo de 1981-2003, un crecimiento del 1% originado en la agricultura, aumentó el gasto de los tres deciles más pobres de la población en al menos 2,5 veces la magnitud en que lo generó el crecimiento originado en el resto de la economía (gráfico).

Similarmente, Bravo-Ortega y Lederman (2005) encuentran que un aumento en el PIB general originado en la productividad del trabajo agrícola, es en promedio 2,9 veces más efectivo para aumentar el ingreso del quintil más pobre de la población en los países en desarrollo y 2,5 veces más efectivo en los países de América Latina, que un aumento equivalente en el PIB originado en la productividad del trabajo en el sector no agrícola. Concentrándose, en cambio,

sobre la pobreza absoluta y con base en observaciones para 80 países durante el período 1980-2001, Christiaensen y Demery (2007) reportan que la ventaja comparativa de la agricultura declinó de ser 2,7 veces más efectiva en reducir la incidencia de la pobreza, medida por un dólar por día, entre el 25% más pobre de los países en la muestra, a dos veces más efectiva en el cuarto más rico de los países. Utilizando regresiones de corte transversal entre países por región y observando la pobreza definida por US\$2 por día, Hasan y Quibriam (2004) encuentran mayores efectos del crecimiento agrícola sobre la reducción de la pobreza en África subsahariana y al sur de Asia, pero más grandes efectos de reducción de la pobreza originados en otros sectores en el Asia oriental y América Latina.

Las ganancias de bienestar provenientes del crecimiento originado en la agricultura son sustancialmente más grandes para los hogares en los cinco deciles de gasto más pobres

Ganancias en el gasto inducidas por un crecimiento del 1% del PIB, %

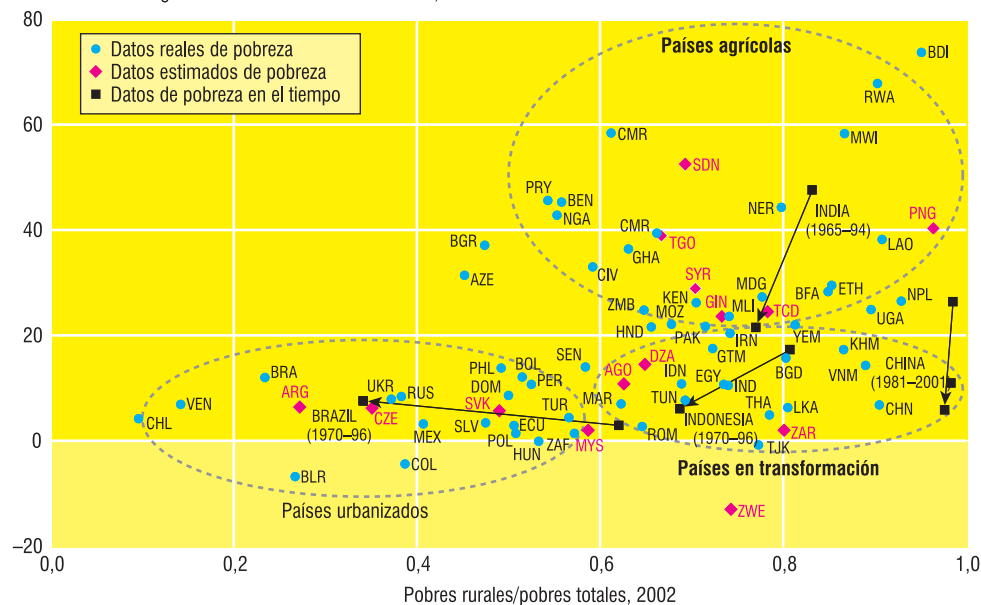


Fuente: Ligon y Sadoulet 2007.

Nota: Las dos curvas son significativamente diferentes a un nivel de confianza del 95% para los cinco deciles de gastos más bajo.

Gráfico 1.3 Los países agrícolas, en transformación y urbanizados, constituyen los tres mundos de la agricultura

Contribución de la agricultura al crecimiento 1990-2005, %



Fuente: Grupo IDM, 2008.

Nota: La contribución de la agricultura al crecimiento se define como la tasa de crecimiento de la agricultura, multiplicada por la participación promedio del sector durante el período, dividida por la tasa del crecimiento del PIB (calculada del DDP del Banco Mundial, 2006). La participación de las zonas rurales en la pobreza, señaladas con un círculo verde, provienen de Ravallion, Chen y Sangraula (2007), utilizando la línea de pobreza de US\$2,15 por día. La participación de las zonas rurales en la pobreza, señaladas con un diamante naranja, son estimadas utilizando una regresión de la proporción de la participación de las zonas rurales en la pobreza, en la participación de las zonas rurales en la población, la participación de la agricultura en el PIB, el logaritmo del PIB per cápita en dólares de 2000 y *dummies* para las regiones. Las sendas dinámicas son tomadas de Ravallion y Chen (2004) para China; Banco Mundial (2000b) para India, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe; (<http://www.eclac.org>) para Brasil; y la Oficina Central de Estadísticas (<http://www.bps.go.id>) para Indonesia; siendo las tasas de pobreza calculadas a partir de las líneas de pobreza nacionales. Las flechas muestran las sendas para Brasil, China, India e Indonesia. La lista de los códigos de tres letras para los países que representan se encuentran en las páginas de siglas y abreviaciones.

una más amplia guía de política. Aún así sigue habiendo variaciones sustanciales entre (y al interior) de los países pertenecientes a cada tipo (recuadro 1.3).

Países agrícolas

En los países agrícolas, la mayor parte de ellos en África subsahariana, la agricultura representó alrededor de una tercera parte del crecimiento total durante 1993-2005. Más de quinientos millones de personas viven en estos países, 49% de ellas con menos de US\$1 por día y 68% en las zonas rurales (cuadros 1.1 y 1.2). Simplemente por su tamaño, el sector agrícola es crítico para el desarrollo al menos en el mediano plazo. Tanto los sectores de cultivos alimenticios como la agricultura para la exportación, juegan importantes pero diferentes papeles para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza. El sector de cultivos alimenticios es típicamente el sector más grande y produce fundamentalmente para el mercado doméstico. El sector de cultivos no alimenticios, típicamente produce para la exportación y es con frecuencia dominado por productos tradicionales, pero crecientemente incluye también nuevos subsectores dinámicos de productos de alto valor, como vegetales, flores y pescado.

El sector de cultivos alimenticios no transables. Aún con la globalización, el sector de cultivos alimenticios sigue siendo fundamentalmente no transable en partes sustanciales de los países agrícolas por dos razones. Primero, los productos cultivados localmente, como yuca, camote, sorgo, millo y teff, que no son comercializados internacionalmente (aunque algunas veces son regionalmente comercializados), con frecuencia predominan en las dietas locales. Se-

gundo, la economía alimentaria doméstica permanece aislada de los mercados mundiales debido a los altos costos de transporte y comercio, especialmente en las zonas rurales altas⁹ y en los países sin costas. En Etiopía, el precio del maíz puede fluctuar, desde alrededor de US\$75 por tonelada (el precio de paridad de exportación) a US\$225 por tonelada (el precio de paridad de importación), sin que se produzca comercio internacional. Este sector alimenticio no transable representa el 60% de la producción agrícola en Malawi y 70% en Zambia y Kenya.¹⁰

Cuando el sector de cultivos alimenticios es grande y no transable, las ganancias en productividad para estos cultivos aumentan la oferta agregada de alimentos y reducen sus precios. Esto mantiene los salarios nominales de los trabajadores no calificados, así como los precios de todos los insumos que tienen un gran contenido de trabajo, en niveles bajos, ayudando por tanto a hacer competitivo el sector transable no alimenticio.¹¹ Para los principales cultivos alimenticios en África, hay evidencia de una correlación negativa entre la producción per cápita y el precio del maíz en Etiopía y Ghana; sorgo en Burkina Faso, Mali y Sudán; yuca en Ghana; y (débilmente) millo en Burkina Faso, Mali y Sudán. Solamente Kenya, con su significativa intervención en los precios, no sigue este patrón. Sin embargo, este mecanismo de transmisión será sostenible solamente si las ganancias derivadas de la productividad total de los factores aumentan más rápidamente de lo que declinan los precios de los alimentos, de forma que la rentabilidad de los agricultores se mantenga. Si no, los agricultores pueden abandonar las tecnologías que indujeron, en principio, las ganancias de productividad.

Cuadro 1.1 Características demográficas y económicas de los tres tipos de países, 2005

	Países agrícolas	Países en transformación	Países urbanizados
Población			
Total (millones)	615	3.510	965
Rural (millones)	417	2.220	255
Porcentaje de la población rural (%)	68	63	26
Tasa de crecimiento anual de la población 1993-2005 (%)	2,5	1,4	1,0
Distribución geográfica de la población rural (%)			
África subsahariana	82,2	13,6	4,2
Asia meridional	2,2	97,8	0
Asia oriental e islas del Pacífico	0,9	96,1	2,9
Medio Oriente y África septentrional	8	92	0
Europa y Asia central	0	12	88
América Latina y el Caribe	2,2	9,7	88,1
Fuerza de trabajo (en 2004)			
Total (millones)	266	1.780	447
Agricultura (millones)	172	1.020	82
Porcentaje de la agricultura (%)	65	57	18
Economía			
PIB per cápita (US\$ de 2000)	379	1.068	3.489
Crecimiento anual del PIB, 1993-2005 (%)	3,7	6,3	2,6
Agricultura			
Valor agregado agrícola per cápita (US\$ de 2000)	111	142	215
Porcentaje de la agricultura en el PIB (%)	29	13	6
Contribución de la agricultura al crecimiento, 1993-2005 (%)	32	7	5
Crecimiento anual del PIB agrícola, 1993-2005 (%)	4	2,9	2,2
Crecimiento anual del PIB no agrícola, 1993-2005 (%)	3,5	7	2,7

Fuentes: Datos de fuerza de trabajo: FAO 2006a. Otros datos: Banco Mundial 2006y.

Nota: Los promedios son ponderados y se basan en 74 países con al menos 5 millones de habitantes, excepto por el valor agregado en la agricultura, el cual se basa en 71 países debido a falta de información. Los datos son para 2005 a menos que se mencione lo contrario.

Cuadro 1.2 Pobreza en los tres tipos de países, 2002

	Países agrícolas	Países en transformación	Países urbanizados
Población (millones)			
Total	494	3.250	888
Rural	335	2.100	251
Pobreza (US\$2,15 por día)			
Tasa total de pobreza (%)	80	60	26
Número de pobres rurales (millones)	278	1.530	91
Participación de los pobres rurales en la pobreza total (%)	70	79	39
Tasa de pobreza rural (%)	83	73	36
Tasa de pobreza urbana (%)	73	35	22
Pobreza (US\$1,08 por día)			
Tasa total de pobreza (%)	49	22	8
Número de pobres rurales (millones)	170	583	32
Participación de los pobres rurales en la pobreza (%)	70	82	45
Tasa de pobreza rural (%)	51	28	13
Tasa de pobreza urbana (%)	45	11	6

Fuente: Ravallion, Chen y Sangraula, 2007.

Nota: Los promedios son ponderados y se basan en 60 países entre aquellos incluidos en el cuadro 1.1, para los cuales la pobreza está documentada en la fuente. Las líneas de pobreza están definidas en dólares de 1993 a paridad de poder adquisitivo.

Los efectos de reducción de la pobreza de incrementar la producción en el sector agrícola, dependen de la posición neta de mercado de los pobres y de la elasticidad precio de la demanda por alimentos.¹² Los hogares pobres que son compradores netos de alimentos, se benefician de menores precios en la medida en que obtienen ganancias por un

menor gasto en alimentos, que exceden las pérdidas que tienen a través de un menor ingreso salarial. Los productores pobres que son vendedores netos de alimentos, en contraste, ganan únicamente si la productividad crece más rápido de lo que los precios disminuyen. Dado que la demanda por cultivos alimenticios es usualmente inelástica al precio, los productores probablemente perderán. Aún así, aumentar la productividad de los cultivos alimenticios usualmente reduce la pobreza en general, debido a que en adición a los pobres urbanos, más de la mitad de los hogares rurales pobres son típicamente compradores netos de alimentos, un hecho usualmente poco apreciado (capítulo 4).

La micro evidencia proveniente de Madagascar es ilustrativa. Aunque el arroz es usualmente transable, se ha visto que éste es efectivamente no transable en las zonas rurales de Madagascar, debido a los altos costos de transporte. El análisis de datos de censos comunales, muestra que una duplicación de los rendimientos del arroz reduce el porcentaje de inseguridad alimentaria en la comunidad en 38 puntos porcentuales y disminuye el período de hambruna en 1,7 meses (o una tercera parte). La declinación en los precios del arroz y el aumento en los salarios nominales para los trabajadores agrícolas, incrementaron los salarios reales beneficiando a los más pobres que son con frecuencia oferentes de trabajo y compradores netos de arroz. Los vendedores netos pobres también se beneficiaron, en la medida en que las ganancias de productividad excedieron la caída en los precios de los alimentos.¹³ Estudios econométricos para India para el período 1958-94, donde muchos de los pobres rurales no tienen tierra, reportan que los efectos de precio y salario de la productividad de los cultivos alimenticios son más importantes para reducir la pobreza rural en el largo plazo, que los efectos directos de los ingresos no agrícolas, los cuales dominaron en el corto plazo (gráfico 1.4).

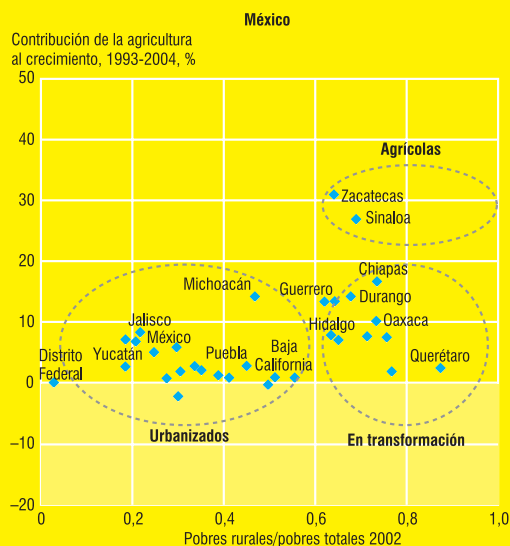
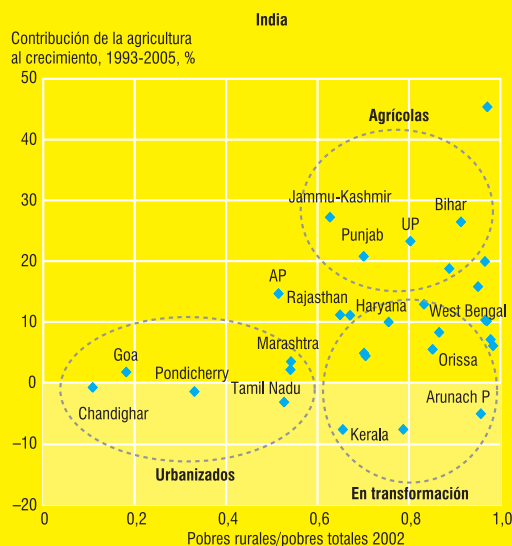
RECUADRO 1.3 Los países grandes tienen heterogeneidad regional que replica los tres mundos de la agricultura

En los países muy grandes, los estados individuales pueden caer en diferentes categorías. India, en conjunto un país en transformación, también tiene estados agrícolas, como Uttar

Pradesh y Bihar y unos pocos estados urbanizados (figura abajo). De manera semejante, México, un país en general urbanizado, también tiene algunos estados en transformación y dos estados agrícolas.

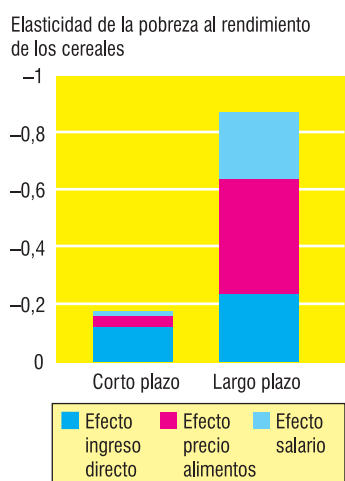
En contraste con esta heterogeneidad, todos los estados de Brasil califican como urbanizados y en China todas las provincias, excepto Hainan, están en transformación.

India, en proceso de transformación, tiene estados agrícolas y urbanizados, y México, urbanizado, tiene estados en transformación y agrícolas.



Fuentes: Organización Central de Estadísticas y Comisión de Planificación para India, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi) para México.

Gráfico 1.4 Los efectos precio y salario dominaron la elasticidad de largo plazo de la pobreza rural a los rendimientos de los cereales en la India, 1958-94



Fuente: Datt y Ravallion 1998a.

Nota: El efecto del ingreso directo incluye el originado en más altos rendimientos y empleo.

El sector agrícola transable. La globalización y los nuevos productores dinámicos (por ejemplo café en Vietnam) han aumentado la competencia para las exportaciones tradicionales. No obstante, el reciente auge de la producción de cacao por parte de pequeños productores en Ghana (de 390.000 toneladas en 2001 a 740.000 toneladas en 2006)¹⁴, a través de nuevas plantaciones, nuevas variedades y mejoramiento genético, como respuesta a los más altos precios del mercado internacional, sugiere que muchos países africanos son competitivos en productos agrícolas primarios. El té en Kenia es otro ejemplo y existe un buen potencial para aumentar aún más los rendimientos. También se han abierto nuevos mercados para las exportaciones tradicionales, como para los cafés especiales y para los productos agrícolas no tradicionales de alto valor, como los vegetales (de Senegal), pescado (de Uganda) y flores (de Kenia).¹⁵

La contribución macroeconómica clave de la agricultura transable al crecimiento en general son las divisas, las cuales permiten las importaciones de insumos y de bienes de capital. Los países con recursos minerales, como Zambia, obviamente dependen menos de sus exportaciones agrícolas. Pero la mayor parte de las economías agrícolas dependen de la agricultura para una gran proporción de sus ingresos de divisas, como es el caso de las exportaciones de tabaco en Malawi.

Los efectos de reducción de la pobreza del desarrollo de la agricultura transable, dependen de la participación de los pequeños productores y hogares pobres en la producción. Las exportaciones no tradicionales intensivas en trabajo, también pueden tener sustanciales efectos locales de reducción de la pobreza mediante la generación de empleo, como sucede en Kenia y Senegal,¹⁶ a pesar de que los cada vez más estrictos estándares alimenticios y las cada vez más verticalmente integradas cadenas de mercadeo, tienden a favorecer las granjas de tamaño medio (capítulo 5).

Enlaces con sectores fuera de la agricultura

Adicionalmente a los canales macroeconómicos que operan a través de los precios de la agricultura no transable y de las divisas obteni-

das por la agricultura transable, el crecimiento de la agricultura puede estimular el crecimiento en otros sectores a través de enlaces en el consumo y la producción. Cuando los ingresos agrícolas se gastan en bienes y servicios no transables producidos domésticamente, éstos estimulan la demanda para la industria y los servicios domésticos. Los enlaces en la producción se dan hacia adelante, a través de impulsar el crecimiento en la industria de agro-procesamiento y del mercadeo de alimentos y, hacia atrás, a través de la demanda por servicios e insumos intermedios. La disponibilidad de recursos (empresarialidad, exceso de capacidad) y un clima de inversión favorable que permiten la respuesta de la oferta desde el sector no agrícola, son críticos para la efectividad de tales enlaces.

La evidencia empírica confirma estos efectos multiplicadores.¹⁷ La fortaleza de los multiplicadores agrícolas difiere dependiendo de la estructura económica del país. Las pequeñas economías con grandes sectores transables (por ejemplo Lesotho), tienen multiplicadores más pequeños que las economías grandes con una alta proporción de la agricultura no transable en los servicios (por ejemplo, Camerún, Nigeria y Tanzania). La mayor parte de estos efectos ocurre a través del comercio y los servicios. Por tanto, la globalización y las importaciones baratas de bienes manufacturados hacia los mercados rurales —por ejemplo originarias de China, probablemente tendrán efectos limitados sobre la fortaleza de esos enlaces. También hacen posible que nuevas exportaciones basadas en el sector agrícola creen enlaces.

La agricultura como motor del crecimiento en etapas tempranas.

La agricultura es un efectivo motor de crecimiento para la mayor parte de los países agrícolas, debido a que éstos necesitan producir la mayor parte de sus propios alimentos y a que probablemente tienen ventaja comparativa en la agricultura, a menos en el mediano plazo. Consideremos la producción de alimentos en primer lugar. En países de bajos ingresos, la demanda por alimentos básicos está determinada por un rápido crecimiento de la población y una alta elasticidad del ingreso. En África, la demanda por alimentos se espera que alcance US\$100.000 millones en 2015, el doble de su nivel en 2000.¹⁸ Dado que los alimentos básicos son esencialmente no transables y que se presentan frecuentes escaseces de divisas para importar cereales sustitutos, la producción de alimentos en los países agrícolas tiene que mantener el paso con la demanda doméstica (*ver* En foco C).

Consideremos ahora las exportaciones. Además de Mauricio y, más recientemente, los textiles de Kenia y Madagascar bajo acuerdos preferenciales de comercio (especialmente de la Ley para el Crecimiento y las Oportunidades Africanas), las exportaciones manufactureras no han despegado en África subsahariana. Las exportaciones africanas se concentran en productos primarios no procesados, en agudo contraste con los bienes manufacturados exportados por los países en transformación de Asia. Mientras parte de esta diferencia se relaciona con políticas macro y comerciales, la composición del comercio corresponde esencialmente a las ventajas comparativas de la mayor parte de países africanos (recuadro 1.4). Por tanto, la estrategia de crecimiento para las economías agrícolas para muchos de los años por venir, tiene que estar basada en el mejoramiento de la productividad agrícola.

¿Qué muestra la historia? Una mayor productividad en la agricultura, que genera excedentes, es gravada para financiar el desarrollo industrial y posibilita más bajos precios para los alimentos, se encontraba en la base del desarrollo temprano de Europa occidental,

RECUADRO 1.4 *La ventaja comparativa de la agricultura en África subsahariana*

La ventaja comparativa de la agricultura viene de tres fuentes:

Primero, de la dotación de factores. La mayor parte de las economías agrícolas de África son relativamente ricas en recursos naturales pero pobres en trabajo calificado, sugiriendo ventaja comparativa en productos primarios no procesados. En algunos países, una combinación de dotación de recursos naturales y de capital humano, apunta hacia una ventaja comparativa en bienes primarios procesados, aun cuando otros factores pueden haber impedido el desarrollo del sector procesador a la fecha.

Segundo, de las diferencias en productividad y en costos. Éstas son determinadas por el ambiente para los negocios, la infraestructura

(vías, electricidad, comunicaciones) y las instituciones (legales, financieras, regulatorias), que influyen la eficiencia de las operaciones de firmas e industrias. El ambiente de negocios es más importante para las manufacturas y los servicios de alto valor, debido a que éstos emplean estos factores más intensivamente. Las encuestas del Banco Mundial sobre el clima de inversión, apoyan la idea de que los costos indirectos inherentes a un pobre ambiente de negocios son más elevados en promedio en África que en sus países competidores en el mundo en desarrollo.

Tercero, de las economías de escala dinámicas. La mera existencia de economías de escala, coloca a los entrantes tardíos en desventaja, al competir con países que han desarrollado ya su base industrial.

Las economías agrícolas han perdido en gran medida la expansión de las industrias manufactureras intensivas en trabajo, que impulsaron el crecimiento de Asia en la década de 1980. Aún hay debate acerca de la probabilidad de que África surja como un exportador significativo de bienes manufacturados. No obstante, con base en la ventaja comparativa actual y en aparición, un diverso portafolio de exportaciones primarias procesadas y no procesadas (incluyendo servicios como el turismo), seguirá siendo la principal opción para generar divisas en el mediano plazo.

Fuente: Collier y Venables (en preparación); Effert, Gelb y Ramachandran, 2005; Wood y Mayer, 2001.

Estados Unidos y Japón y, posteriormente, en Taiwán, China, y la República de Corea.¹⁹ Más recientemente, el rápido crecimiento de la productividad agrícola en China e India ha sido ampliamente acreditado con la iniciación de la industrialización y la generación de rápidas reducciones en la pobreza.²⁰ La enseñanza crítica proveniente de estas experiencias exitosas, es que los efectos adversos de la extracción de excedentes de la agricultura, cada vez fueron balanceados (o precedidos) por inversión pública en investigación científica para el desarrollo de tecnologías agrícolas y en infraestructura, incluyendo irrigación.

La prematura e inadecuadamente alta extracción de excedentes a través de un sesgo de política hacia lo urbano, combinada con la falta de inversión pública en la agricultura, a pesar de su buen potencial de crecimiento, se subrayan en la siguiente sección como las razones fundamentales para el pobre desempeño de la agricultura en muchos países basados en ésta. El crecimiento y la reducción de la pobreza en Ghana, en la década de 2000, sugiere que un robusto crecimiento agrícola es factible aún hoy día (ver En foco A). En países o regiones dentro de países, con pobres condiciones agroecológicas, las contribuciones de la agricultura al crecimiento serán limitadas. Aún así, la agricultura puede jugar un papel complementario importante en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la seguridad alimentaria (ver En foco C). La intensificación de la agricultura será también crítica para revertir la degradación de los recursos naturales, especialmente tierra y bosques, como base para el crecimiento sustentable de la misma. Como es ilustrado por las contrastantes experiencias de Indonesia y Nigeria, ambos grandes países exportadores de petróleo, el impulso del crecimiento agrícola es apropiado para reducir la pobreza también en países ricos en minerales (recuadro 1.5).

Países en transformación

Más de 2.000 millones de personas, alrededor de tres cuartas partes de la población rural en los países en desarrollo, vive en las zonas rurales de las economías en transformación, que comprenden la mayor parte del sur y Asia oriental, África septentrional y el Medio Oriente y algo de Europa y Asia. Aunque la agricultura contribuyó únicamente con 7% al crecimiento durante 1993-2005, ésta aun repre-

senta alrededor del 30% de la economía y emplea el 57% de la fuerza de trabajo. A pesar del rápido crecimiento y la disminución de las tasas de pobreza en muchos de estos países, la pobreza sigue siendo extendida y es esencialmente rural —más del 80% de los pobres vive en zonas rurales. Los recursos naturales también están cayendo bajo una creciente presión por la agricultura y sufren por la competencia por la tierra y el agua, por parte de las rápidamente crecientes poblaciones urbanas y de los sectores no agrícolas.

Administrando la división rural-urbana. Una característica distintiva de las economías en transformación es la ampliación de la brecha entre los ingresos rurales y urbanos. En China, la incidencia

RECUADRO 1.5 *Un papel para la agricultura en los países africanos ricos en minerales*

La agricultura representa una tercera parte de las economías de los países africanos ricos en minerales. Entre 1985 y 1999 la agricultura ha contribuido, en promedio, el doble de lo que lo ha hecho la industria al crecimiento general.²¹ Sin embargo, la pobreza ha sido extendida, a pesar de que el PIB per cápita promedio es más alto que en los países pobres en minerales. Las contrastantes experiencias de Indonesia y Nigeria antes de 1997, ambos países grandes exportadores de petróleo, es dicente.

Indonesia apoyó la agricultura, indirectamente a través de devaluaciones regulares de la tasa de cambio, que proporcionaron incentivos para sus productores de bienes transables agrícolas y directamente a través de la inversión de parte de los ingresos extraordinarios del petróleo, en infraestructura rural, irrigación, crédito agrícola y subsidios a los fertilizantes. Nigeria, en contraste, explotó la agricultura directamente a través de juntas de mercadeo, e indirectamente a través de su tasa de cambio fija, la cual gravó fuertemente las exportaciones agrícolas y subsidió las importaciones baratas.

En Indonesia, la pobreza, medida por un dólar por día, disminuyó del 47% en 1981 al 14% en 1996. En Nigeria, ésta aumentó del 58% al 70% en el mismo período.²² El diferente tratamiento dado a la agricultura explica en buena parte estos ampliamente divergentes resultados.

Fuentes: Mwabu y Thorbecke 2004; Banco Mundial 1982.

de la pobreza urbana disminuyó dos veces más rápido que la pobreza rural entre 1980 y 2001; en Indonesia, 2,5 veces más rápido a lo largo del mismo período y en Tailandia 3,7 veces más rápido entre 1970 y 1999.²³

Los sectores no agrícolas ahora responden por la mayor parte del crecimiento económico. Pero la transición de la población fuera de la agricultura y de las zonas rurales no mantiene el ritmo con la reestructuración de las economías en los sectores distintos a la agricultura. En China, impedimentos de política de vieja data a la movilidad laboral,²⁴ mantuvieron a la población rural rezagada en tanto que las economías urbanas se expandían rápidamente. En India, el bajo nivel y calidad de la educación de la mayor parte de los trabajadores rurales, es el principal responsable de su inhabilidad para encontrar trabajos en la creciente economía de los servicios.

Una respuesta de política es facilitar una más rápida absorción de la fuerza de trabajo agrícola en la economía urbana, a través de inversión en políticas de capital humano y del mercado laboral, como la capacitación vocacional, los servicios de transporte y la búsqueda de empleo (ver capítulo 9). Sin embargo, el rezago en el tiempo para la educación de la población es sustancial. Adicionalmente, las mismas políticas también hacen a la migración más atractiva, aumentado el inventario de desempleados urbanos y llevando hacia la congestión urbana y la urbanización de la pobreza. La complementación de estas políticas con aquellas que impulsan el crecimiento del ingreso agrícola y retrasan la migración fuera del sector tradicional, puede proporcionar importantes sinergias.²⁵

El crecimiento del ingreso rural puede hacer mucho por la reducción de la pobreza en los países en transformación (ver En foco A). Por ejemplo, entre el 75% y el 80% de la dramática disminución de la pobreza nacional en China entre 1980-2001, fue el resultado de la reducción de la pobreza en zonas rurales. Un patrón similar se observó en Indonesia, donde el surgimiento de pueblos rurales (“urbanización sin migración”) fue aún más enfatizado.²⁶

Reducción de la pobreza rural mediante la nueva agricultura y el empleo no agrícola

Históricamente ha habido numerosos intentos de reducir la pobreza rural y enfrentar la creciente brecha de ingresos, mediante el aumento de la protección agrícola, frecuentemente con limitado éxito. El actual llamado para implementar subsidios a la agricultura en situaciones de débil capacidad fiscal en los países en transformación, es improbable que proporcione una solución sostenible a la pobreza rural masiva (recuadro 1.6).

El aumento en la productividad agrícola, incluyendo los rendimientos de los alimentos básicos, será crítico para contrarrestar las presiones a favor de la protección agrícola. Los alimentos básicos son aún el más grande subsector agrícola (un poco más de una tercera parte del producto en China e India y ligeramente superior a la mitad en Vietnam). En algunos países que son grandes jugadores en los mercados internacionales, continuar enfocándose en los alimentos básicos es también necesario para asegurar la seguridad alimentaria nacional. Sin embargo, el aumento de los ingresos desplaza la composición del gasto en alimentos desde los alimentos básicos y no procesados hacia dietas más variadas que incluyen alimentos procesados (capítulo 2). De esta manera, el crecimiento de la agricultura es cada vez más determinado por una demanda en rápida expansión por productos de origen animal y cultivos de alto valor, que también son más intensivos en el uso de trabajo.²⁷

RECUADRO 1.6 *El apoyo a los agricultores sin una fuerte base fiscal: lecciones de Tailandia*

Antes de la década de 1960, Tailandia fue un país agrícola en el cual el arroz representaba la mayor parte de sus ingresos por exportaciones. Las exportaciones de arroz eran fuertemente gravadas, principalmente a través de un impuesto proporcional a las cantidades exportadas (la prima del arroz), que alcanzó alrededor del 30% hacia finales de la década de 1970. Este impuesto servía al doble propósito de aumentar el ingreso del gobierno dedicado a la inversión y asegurar alimentos baratos para los consumidores urbanos. En la medida en que el PIB per cápita se duplicó y las exportaciones originadas en manufacturas intensivas en trabajo aumentaron (40% al final de la década de 1970), las más amplias disparidades rural-urbanas presionaron a los políticos para implementar medidas visibles de apoyo a los agricultores.

Después de alguna inestabilidad política, el fondo de ayuda a los agricultores se estableció en 1974, alimentado en gran parte con los ingresos de la prima del arroz, derivados de fuertes incrementos en el precio mundial del grano durante la crisis mundial de alimentos de 1973-75. El fondo adelantó varios programas de apoyo a los agricultores, incluyendo apoyo a los precios a través de las compras gubernamentales de arroz. Sin embargo el programa finalizó rápidamente, en buena medida debido a que los ingresos generados por la prima del arroz cayeron a medida que declinaron los precios mundiales del grano después de la crisis alimentaria.

Este episodio ejemplifica el dilema que existe en la formulación de políticas sostenibles para enfrentar las disparidades rural-urbanas. El programa fue contradictorio porque trataba de apoyar a los agricultores, con base en el ingreso obtenido de gravarlos, sin contar con una fuerte base fiscal fuera de la agricultura. Aún si el programa hubiera funcionado, el aumento en los precios del arroz hubiera encontrado fuerte resistencia por parte de los consumidores urbanos pobres.

A medida que la economía de Tailandia progresó, la prima del arroz fue reducida de manera gradual y finalmente abolida en 1986. Nuevos programas de apoyo han sido introducidos desde entonces, como el programa de crédito a los productos agrícolas. Préstamos gubernamentales de bajo interés son otorgados contra una garantía en arroz, siendo el objetivo de ésta la cancelación de la deuda si el precio del grano no llega al nivel objetivo. Sin embargo, es improbable que tales programas sean sostenibles o suficientemente generosos para cerrar las brechas de ingreso.

Fuente: Hayami 2005.

El impacto del crecimiento del sector agrícola sobre la pobreza, entonces, depende cada vez más de que los pobres estén enlazados con estos nuevos procesos de crecimiento, bien sea como pequeños productores o como trabajadores. Las cadenas de oferta verticalmente integradas imponen particulares desafíos para ellos (ver capítulo 5), aunque reciente evidencia de China sugiere que los agricultores pequeños y pobres toman un papel activo en la economía hortícola en rápida expansión en ese país.²⁸

Empleo no agrícola. La agricultura sola no puede aliviar la pobreza rural; el empleo rural no agrícola es también importante. El potencial de la agricultura para contribuir a la reducción de la pobreza rural difiere entre países. En China, donde la tierra es relativamente distribuida en forma equitativa, la reducción de la pobreza originada en el crecimiento del PIB a partir de la agricultura fue casi 4 veces más alta que a partir del crecimiento del PIB originado en la industria o los servicios.²⁹ El rápido desarrollo de la agricultura también contribuyó sustancialmente a la dramática a reducción de la pobre-

za en Vietnam a lo largo de los últimos 15 años y es probable que se mantenga como una importante vía para salir de la pobreza para muchos de los pobres en ese país.³⁰ En India e Indonesia, sin embargo, el crecimiento de los servicios rurales se estima que contribuyó al menos tanto como el crecimiento de la agricultura hacia la reducción de la pobreza.³¹ Los efectos de reducción de la pobreza del crecimiento de la economía no agrícola en India, son mayores en los estados con más altos niveles iniciales de productividad agrícola y de estándares de vida rural.³²

En muchos casos, el crecimiento en el empleo rural no agrícola sigue estando fuertemente ligado al crecimiento en la agricultura, en la medida en que ésta se convierte en un más importante oferente de bienes intermedios a otros sectores, como el de alimentos procesados (enlaces hacia adelante) (gráfico 1.5). El comercio y el transporte rurales, frecuentemente de alimentos, representan alrededor del 30% del empleo rural no agrícola.³³ Estimaciones econométricas para China rural, sugieren también significativos efectos entre sectores que van del crecimiento en la agricultura hacia el de ciertas actividades no agrícolas, habiendo una menor evidencia de enlaces en el sentido contrario.³⁴

Pero con la urbanización y la globalización, el crecimiento en el empleo rural no agrícola ocurre cada vez más de forma independiente de la agricultura. En India, las regiones que tienen los más bajos crecimientos en la productividad agrícola tuvieron el más grande aumento en el sector transable rural no agrícola.³⁵ Cuando el capital y los bienes son móviles, los inversionistas buscan oportunidades de salarios bajos, en áreas que no incrementen sus ingresos a través de una más alta productividad agrícola. La congestión urbana y los más altos costos laborales urbanos, también estimulan la subcontratación urbana-rural en varios sectores a través del Asia oriental, tanto para el consumo doméstico como para la exportación.³⁶ Sin la rápida expansión del empleo rural no agrícola a través de la subcontratación en los poblados orientados a las exportaciones y en las empresas localizadas en las villas, la pobreza y la desigualdad rurales habrían sido mucho más altas en la provincia central de Hubei en China.³⁷

La reducción de la pobreza a través del empleo rural no agrícola, con frecuencia es indirecta. En India y Bangladesh, relativamente pocos de los pobres tienen acceso a los empleos no agrícolas.³⁸ Sin embargo, a través de atraer trabajadores asalariados agrícolas no pobres, el empleo no agrícola hace presión hacia el alza en los salarios agrícolas, beneficiando a los pobres.

Países urbanizados

La agricultura representa únicamente el 6% de las economías urbanizadas y contribuye más o menos proporcionalmente al crecimiento, pero los agronegocios y la industria alimentaria y los servicios pueden representar alrededor del 30% del PIB. Aunque casi tres cuartas partes de la población de los países urbanizados vive en áreas urbanas, 45% de los pobres está en zonas rurales y 18% de la fuerza de trabajo aún labora en la agricultura. La mayor parte de países en América Latina y muchos en Europa y Asia central pertenecen a esta categoría.

La agricultura: un buen negocio, con potencial para reducir la pobreza. En los países urbanizados la agricultura actúa como cualquier otro sector transable, siendo con frecuencia económicamente importante en subregiones específicas. Proporciona oportunidades de crecimiento en subsectores con ventaja comparativa, así como

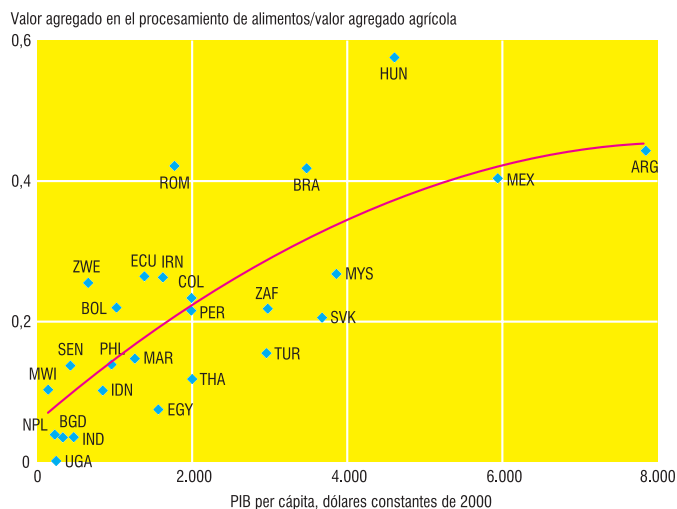
servicios ambientales –teniéndose que los nuevos mercados para los biocombustibles, el comercio de captura de carbono y la preservación de la biodiversidad, abren oportunidades que están en buena medida aún por aprovechar. La principal división es ahora entre el sector tradicional rural y los sectores modernos rural y urbano. La presión para proteger a la agricultura se mantiene.

Siendo la mayor parte de la agricultura transable, los precios no disminuyen a raíz del crecimiento en la productividad y los propietarios de la tierra capturan la mayor parte del excedente. La distribución de la tierra y la intensidad de uso del trabajo en la producción, determinan los efectos de reducción de la pobreza. Cada vez más, la pobreza se reduce a través del empleo del trabajo no calificado. Buena parte de la expansión del PIB agrícola de Chile, puede ser atribuido al auge de las agroexportaciones intensivas en trabajo a lo largo de las últimas dos décadas. Los pobres rurales se benefician indirectamente, a través del empleo por parte de agricultores de gran escala y agroprocesadores, siendo la mayor parte de los trabajos tomados por mujeres. El impacto de reducción de la pobreza ha sido sustancial, a pesar de la existencia de cadenas de oferta verticalmente integradas. Cada punto porcentual de expansión del producto agrícola y de agroprocesamiento, se estima que reduce la pobreza nacional entre 0,6 y 1,2%.³⁹

Sin embargo, el éxito en la agricultura no siempre reduce la pobreza. Brasil experimentó un dramático crecimiento en la agricultura durante la década de 1990, a continuación de su liberalización comercial y de mejoras en los incentivos de precios. Pero no es claro que tanto de este auge redujo la pobreza rural, debido a que el empleo agrícola disminuyó y se desplazó hacia los trabajadores asalariados de más alta calificación, en la medida en que la producción se hizo más intensiva en capital. La reducción en la pobreza rural fue predominantemente el resultado de transferencias de ingreso y del empleo en la economía rural no agrícola.⁴⁰

El desafío de utilizar la agricultura para el desarrollo en los países urbanizados, es crear oportunidades para los pequeños agricultores para que ofrezcan producto a los mercados modernos de alimentos y

Gráfico 1.5 La proporción del procesamiento de alimentos en el valor agregado agrícola aumenta con el ingreso



Fuente: Banco Mundial 2006y; Unido Base de Datos de Estadísticas Industriales, 2005. Nota: La lista de los códigos de tres letras para los países que representan se encuentran en las páginas de siglas y abreviaciones.

crear buenos trabajos en la agricultura y en la economía rural no agrícola (capítulo 10). La rápida concentración que se presenta en los agronegocios y en el mercado al detal de los alimentos hace más agudo este desafío (capítulo 5).

El potencial de la agricultura para el desarrollo es desaprovechado

La conexión entre la agricultura y el desarrollo, puesta de presente por la evidencia revisada acá, muy frecuentemente no ha sido explorada. Ciertamente, la agricultura puede aún desempeñarse como un motor del crecimiento en la mayor parte de países al sur del Sahara, donde las poblaciones se están urbanizando lentamente sin que haya una reducción en la pobreza. Aún en los países en transformación, los desafíos de la pobreza rural y de la desigualdad de ingresos, siguen siendo elevados a pesar del espectacular crecimiento de algunos de ellos.

Cuatro hipótesis podrían explicar esta brecha entre promesa y realidad:

- El crecimiento de la productividad agrícola es intrínsecamente lento, haciendo difícil materializar el potencial de crecimiento y de reducción de pobreza de ésta.
- Las políticas macroeconómicas, de precios y comercial, discriminan indebidamente contra la agricultura.
- Ha existido un sesgo urbano en la asignación de la inversión pública, así como una mala inversión al interior de la agricultura.
- La ayuda oficial para el desarrollo, dirigida a la agricultura, ha declinado.

¿Es el sector agrícola menos productivo?

Algunos hacen referencia al frecuentemente observado menor crecimiento de la agricultura, comparado con el resto de la economía, para sostener que ésta es inherentemente menos dinámica. El argumento va hacia atrás, tan lejos como hasta Adam Smith, quien planteó que la productividad estaba limitada a crecer más lentamente en la agricultura que en la manufactura, debido a los mayores impedimentos para la especialización en la división del trabajo en la producción agrícola. Más recientemente se ha argumentado, especialmente para África, que el rápido crecimiento de la agricultura será difícil debido a una intrínsecamente desfavorable base agroecológica, la rápida degradación del suelo, la baja densidad de población, los mercados con inadecuados niveles de desempeño y la competencia del resto del mundo.⁴¹

En este debate es importante distinguir la tasa de crecimiento en el producto (o valor agregado) de la agricultura, de la tasa de crecimiento de alguna medida de la productividad, tal como la productividad del trabajo o la productividad total de los factores. Al comparar la tasa y fuentes de crecimiento del valor agregado de la agricultura y de los sectores no agrícolas durante los últimos 15 años, se muestra que existen diferentes patrones en los tres mundos de la agricultura (gráfico 1.6). En los países en transformación, el extraordinario dinamismo del sector no agrícola se refleja en su alto crecimiento sostenido, basado tanto en un aumento en el empleo como en la productividad del trabajo —como es evidente de esta descomposición del crecimiento. Pero las tasas de crecimiento en la agricultura y en el sector no agrícola son similares en los países agrícolas y urbanizados. Adicionalmente, la productividad del trabajo en la agricultura aumentó más rápidamente que en los sectores no agrícolas en cada una de estas dos categorías de países.

Además, la productividad total de los factores (PTF) ha aumentado más rápidamente en la agricultura que en la industria en muchos casos. Para 50 países de ingreso bajo y medio entre 1967 y 1972, el crecimiento promedio de la PTF fue de 0,5 a 1,5 puntos porcentuales más alto en la agricultura que en los sectores no agrícolas, habiéndose observado diferencias comparables a lo largo de todo el espectro del desarrollo.⁴²

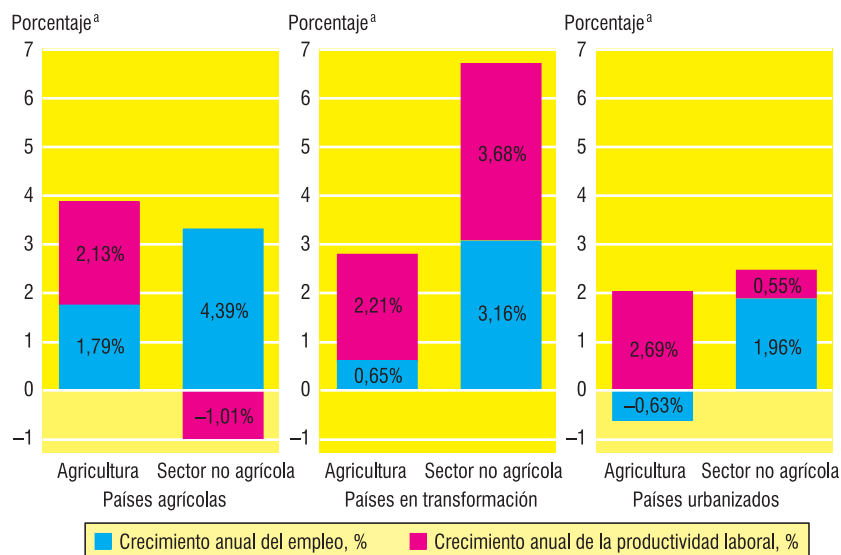
Estos hallazgos no deben ser tomados para sostener la superioridad del crecimiento de la PTF de la agricultura a lo largo de las últimas décadas, sino para refutar la idea de que la agricultura es un sector retrasado, en el cual la inversión y las políticas son automáticamente menos efectivas para generar crecimiento. Brasil y Chile —donde los bienes agrícolas se han convertido predominantemente en transables y donde el crecimiento de la agricultura ha excedido el de los sectores no agrícolas durante más de una década— confirman que la agricultura puede ser un sector dinámico. Pero en muchos países donde la agricultura es menos transable, es probable que crezca más lentamente que los sectores no agrícolas dada la Ley de Engel (a medida que el ingreso aumenta, la proporción de gasto hecha en alimentos disminuye).

¿Discriminan las políticas macroeconómica, de precios y comercial, contra la agricultura?

Hay importante evidencia de que un menor crecimiento de la agricultura se relaciona con un sesgo en la política macro y sectorial contra ésta. El trabajo pionero de Krueger, Schiff y Valdés (1991)⁴³ documentó claramente cómo 18 países gravaban a la agricultura en relación con otros sectores. Estas intervenciones indujeron una disminución del 30% en el precio relativo de los bienes agrícolas con respecto al índice de precios de los bienes no agrícolas. Este sesgo de política fue mayor en los países agrícolas en África subsahariana, con tasas de cambio sobrevaluadas, altos niveles de protección comercial a la industria e impuestos a las exportaciones agrícolas, que contribuían conjuntamente a este sesgo. Se estimó que una reducción del 10% en la tasa impositiva total al sector, incrementaría el crecimiento general anual en 0,43 puntos porcentuales.

Desde entonces, la mayor parte de los países en desarrollo ha mejorado sustancialmente en su política macroeconómica y reducido sus sesgos contra la agricultura (capítulo 4). Un índice compuesto integrado por los tres elementos básicos de una adecuada política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) muestra una clara mejora desde mediados de la década de 1990 en la mayor parte de países africanos al sur del Sahara (gráfico 1.7). Se observa también una asociación positiva entre la mejora en este índice y el desempeño de la agricultura.

La evidencia econométrica a nivel de país, muestra que períodos de rápido crecimiento en la agricultura y de sustancial reducción en la pobreza se han dado a continuación de las reformas. En Uganda, el aumento en los precios del café —en buena medida determinado por la liberalización del mercado doméstico, pero también por la devaluación de la tasa de cambio y precios mundiales favorables— redujo sustancialmente la pobreza rural entre 1992 y 2000 mediante el incentivo a la respuesta de la oferta. Se estima que un incremento de 10% en el precio del café, reduce la tasa de incidencia de la pobreza en 6 puntos porcentuales.⁴⁴ En China, el 60% de la dramática expansión del producto agrícola y el 51% de la reducción en la pobreza rural de 33 a 11 puntos porcentuales entre 1978 y 1984 ha sido atribuido a las reformas institucionales, especialmente al sistema de responsabilidad de los hogares y a las reformas de precios.⁴⁵

Gráfico 1.6 La productividad del trabajo ha sido una fuente de crecimiento más importante en la agricultura que en los sectores no agrícolas, 1993-2005

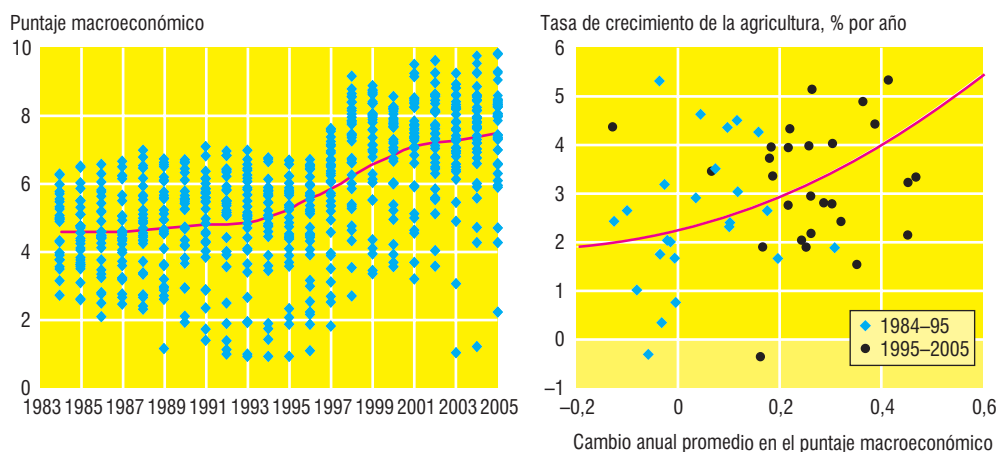
Fuente: FAO (2006a).

a. Tasa de crecimiento anual del sector (igual a la suma de las tasas de crecimiento del empleo y la productividad laboral).

Aún en los casos en que las políticas macroeconómicas y de precios han sido reformadas, las políticas comerciales internacionales –especialmente la protección y los subsidios de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– siguen imponiendo sustanciales costos sobre la agricultura de los países en desarrollo. En conjunto, las políticas comerciales deprimen los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales en promedio en un 5% (capítulo 4). A la fecha, sólo se ha hecho modesto progreso en la reforma de estas políticas y mucho depende de un resultado exitoso de la Ronda de Doha de las negociaciones comerciales.

¿Está el gasto público sesgado hacia las necesidades urbanas?

Los países exitosos han invertido en la agricultura antes de gravarla (directa e indirectamente) para financiar el desarrollo industrial.⁴⁶ Ha sido la fuerte explotación de la agricultura antes de que se hayan hecho significativas inversiones (públicas) en el desarrollo agrícola, la que ha probado ser letal, especialmente en África. Con frecuencia, el ganso ha sido asesinado antes de que pudiera poner su huevo de oro. La proporción del gasto público en la agricultura en los países agrícolas (especialmente en África), es significativamente menor (4% en 2004) que en los países en transformación durante su período de crecimiento basado en la agricultura (10% en 1980) (cuadro 1.3).

Gráfico 1.7 La política macroeconómica y el crecimiento agrícola han mejorado en África subsahariana

Fuente: <http://www.icrgonline.com>.

Nota: El puntaje macroeconómico es el promedio de los puntajes en el balance presupuestal, la inflación y la estabilidad para la tasa de cambio, proporcionado por la Guía Internacional de Riesgo País. Cada punto representa un país.

Cuadro 1.3 El gasto público en los países agrícolas es bajo

	Países agrícolas		Países en transformación		Países urbanizados	
	1980	2004	1980	2004	1980	2004
Gasto público en la agricultura como proporción del gasto público total (%)	6,9	4,0	14,3	7,0	8,1	2,7
Gasto público en la agricultura como proporción del PIB agrícola (%)	3,7	4,0	10,2	10,6	16,9	12,1
Porcentaje de la agricultura en el PIB (%)	28,8	28,9	24,4	15,6	14,4	10,2

Fuente: Fan (en preparación).

Nota: Los datos para los países agrícolas corresponden a 14 países (12 de África subsahariana), los de los países en transformaciones provienen de 12 países y los de los países urbanizados provienen de 11 países.

Los bajos niveles de gasto en la agricultura en África subsahariana, son insuficientes para un crecimiento sostenido. El reciente llamado por parte del nuevo programa económico para el desarrollo africano, para aumentar el gasto agrícola a 10% del presupuesto nacional, está orientado a revertir esta tendencia y llevaría el gasto a un nivel que es más cercano al que generó el éxito en los países ahora en proceso de transformación.

Para evaluar la asignación óptima de inversión pública entre sectores, idealmente se necesita que los retornos al gasto entre éstos sean comparados sistemáticamente. La realización de este ideal está plagada de problemas conceptuales, metodológicos y de datos, indicando la importancia de la continuidad de una agenda de investigación en este aspecto. Se han documentado altos retornos a la extensión y la investigación agrícola y un meta-análisis reporta tasas de retorno en el rango de 35% (África subsahariana) a 50% (Asia) para un conjunto de 700 estudios, retorno muy superior al costo del dinero al cual tienen acceso los países en desarrollo (ver capítulo 7).⁴⁷ En tanto que los proyectos de irrigación en África subsahariana fueron con frecuencia inefectivos en las décadas de 1970 y 1980, los retornos actuales a este mismo tipo de proyectos frecuentemente alcanzan el rango del 15% al 20% comúnmente obtenido en el resto del mundo (capítulo 2).⁴⁸ La evidencia de las zonas rurales de Uganda muestra que la I&D agrícola y el desarrollo de vías rurales son inversiones rentables.⁴⁹

La disminución de la financiación pública para la agricultura en Asia y América Latina, refleja en parte la decreciente importancia de ésta en la economía (cuadro 1.3). Ha habido recientes reversiones en varios países, sin embargo, incluyendo China, India y México,⁵⁰ motivadas por la necesidad de combatir la pobreza y de disminuir la brecha de ingresos rural-urbana.

El gasto agrícola con frecuencia ha estado sesgado hacia el subsidio a los bienes privados (fertilizantes, crédito) y a hacer transferencias socialmente regresivas. Estas son en general sustancialmente menos productivas que las inversiones en bienes públicos clave, como inversión agrícola, infraestructura rural, educación y salud.⁵¹ El sesgo hacia los bienes privados con frecuencia empeora a la medida que el PIB per cápita de los países aumenta, como en India, donde los subsidios agrícolas aumentaron de 40% del gasto público agrícola en 1975 a 75% en 2002 (capítulo 4). La subinversión en la agricultura, especialmente pronunciada en las economías agrícolas, se mezcla adicionalmente con la mala inversión, especialmente en los países en proceso de transformación y urbanizados.

La asistencia para el desarrollo dirigida a la agricultura disminuyó dramáticamente

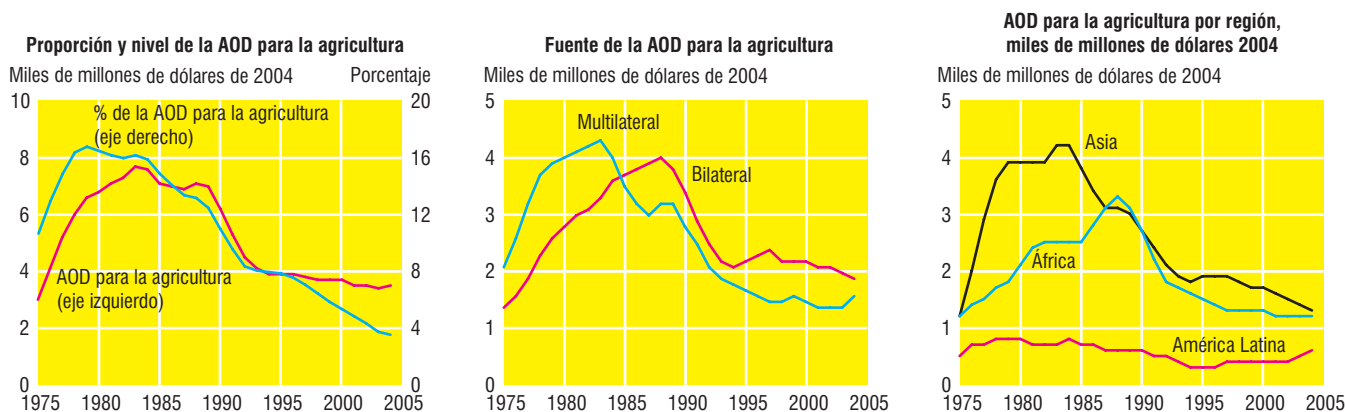
El porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dedicada a la agricultura^{52, 53} disminuyó fuertemente a lo largo de las dos

décadas pasadas, desde un tope de alrededor de 18% en 1979 hasta 3,5% (gráfico 1.8). También disminuyó en términos absolutos, desde un máximo de alrededor de 8.000 millones de dólares (de 2004) en 1985 a 3.400 millones en 2004. La más fuerte disminución se originó en las instituciones financieras multilaterales, especialmente el Banco Mundial. Al final de la década de 1970 y comienzo de la de 1980, el grueso de la AOD agrícola se dirigió a Asia, especialmente India, en apoyo de la revolución verde, aunque ésta disminuyó dramáticamente con posterioridad. La AOD total para la agricultura en África,⁵⁴ aumentó un tanto en la década de 1980 pero está de nuevo de regreso a su nivel de 1975, cercano a 1.200 millones de dólares. Esta disminución en la atención hacia la agricultura es muy impactante, debido a que sucedió en tanto que la pobreza rural aumentaba.

Un grupo complejo de razones explica la disminución en el apoyo de los donantes a la agricultura y al desarrollo rural: (1) la caída en los precios internacionales que hicieron a la agricultura menos rentable para los países en desarrollo; (2) el aumento en la competencia al interior de la AOD, especialmente para los sectores sociales; (3) las respuestas de emergencia a numerosas crisis; (4) la oposición de los agricultores en algunos países donantes a apoyar la agricultura en los principales mercados de destino de sus exportaciones; y (5) oposición de los grupos ambientales que percibían a la agricultura como un contribuyente a la destrucción de los recursos naturales y a la contaminación ambiental.

El fracaso de ciertos esfuerzos para el desarrollo de la agricultura también influyó en las expectativas de los donantes. El "agro-escepticismo" de muchos donantes puede también haber estado relacionado con su experiencia respecto a infructuosas intervenciones pasadas en la agricultura, como los proyectos de gran escala de desarrollo rural integrado y de sistemas de extensión por capacitación y visitas, que fueron promovidos fuertemente por el Banco Mundial.⁵⁵ Una pobre comprensión de la dinámica agrícola, una débil gobernanza y la tendencia de los donantes a buscar fórmulas de talla única, contribuyeron a estos fracasos. Las dificultades para la implementación son especialmente desafiantes en la agricultura, con una débil gobernanza y alta dispersión espacial de los programas. Esta experiencia subraya la necesidad de fortalecer la capacidad de los donantes y de los países recipientes para el diseño de los programas y para invertir en gobernanza y en instituciones adecuadas para una efectiva implementación (capítulo 11).

Desde 2001, el interés de los gobiernos y de los donantes en la agricultura ha aumentado, al menos en el discurso y modestamente en el apoyo. Esto está sucediendo debido a una reversión de las razones para la disminución del apoyo a la agricultura, como altos precios internacionales para los bienes agrícolas; alta prioridad para la agricultura por parte de los gobiernos de los países en desarrollo; y,

Gráfico 1.8 La asistencia oficial dirigida a la agricultura disminuyó fuertemente entre 1975 y 2004

Fuente: OCDE, 2006a.

Nota: Datos suavizados mediante regresiones ponderadas localmente.

nuevas perspectivas de proyectos de desarrollo agrícola fundamentadas en la descentralización, participación y asociaciones público-privadas con una mayor probabilidad de éxito.

La economía política de la política agrícola

En tanto que las creencias sobre una baja productividad de la agricultura pueden estar cambiando bajo el peso de la evidencia y que el contexto macroeconómico definitivamente ha mejorado, se necesita una mejor comprensión de la economía política de la política agrícola, para enfrentar la continuación del rechazo, la subinversión y la mala inversión en el sector. Este entendimiento será utilizado en los capítulos 4 a 8 para interpretar los resultados de política y en los capítulos 10 y 11 para diseñar agendas de agricultura para el desarrollo, que satisfagan el criterio de factibilidad política.

El proceso de toma de decisiones de política agrícola

La toma de decisiones de política agrícola puede ser vista como el resultado de una negociación política entre los políticos y sus ciudadanos.⁵⁶ Los ciudadanos pueden ser individuos atomísticos que demandan acción política a cambio de apoyo político (votos) o pueden estar organizados en grupos de presión que defienden intereses especiales.

Objetivos del Estado y definición de política. Los políticos gozan de diferentes grados de autonomía. Ellos tienen sus propios objetivos, por ejemplo ser reelegidos o mantener legitimidad, mejorar el bienestar de sus constituyentes o perseguir alguna visión para el país. Las instituciones, como la estructura de la burocracia, las formas alternativas de representación, los mecanismos de definición de intereses y los sistemas de recompensa, condicionan sus preferencias y poder en el juego político. Hay muchos ejemplos de importantes reformas de política dirigidas por un estado con considerable autonomía en la toma de decisiones. La revolución verde en Asia, por ejemplo, ocurrió tanto en sistemas políticos democráticos como no democráticos. En India, la fuerza determinante de la revolución verde fue la voluntad política de tener autosuficiencia alimentaria, una vez el gobierno de Estados Unidos decidió, a mediados de la década de 1960, utilizar la ayuda alimentaria como un instrumento de política exte-

rior.⁵⁷ Indonesia (bajo Suharto) es un ejemplo de un régimen de partido único que lanzó una revolución verde.

Aparentemente, los regímenes autoritarios en África han tenido menores incentivos políticos para apoyar a la agricultura de pequeña escala. Los estados africanos utilizaron tanto la conversión como el apoyo estratégico de los agricultores grandes, para eliminar la oposición a las políticas de precios agrícolas que gravaban la agricultura.⁵⁸ Hay también numerosos casos en los cuales los estados africanos hicieron serios esfuerzos para intensificar la producción agrícola pero, a diferencia de Asia, muchos se enfocaron en la producción de gran escala, sin un éxito sostenible.⁵⁹

Las crisis económicas pueden proporcionar más autonomía a los hacedores de política para embarcarse en reformas que serían difíciles en tiempos normales. Muchas reformas del papel del Estado en la agricultura, fueron introducidas como parte de los ajustes estructurales que se hicieron inevitables a raíz de la crisis de la deuda —por ejemplo, el desmantelamiento de las juntas de mercadeo en Uganda (ver recuadro 4.4).

Con mayor frecuencia, los hacedores de política buscan maximizar el apoyo político dentro de sus restricciones de recursos. El apoyo político está usualmente relacionado con los cambios en bienestar inducidos por la política. Por tanto, los políticos pueden conseguir apoyo a través de favorecer grupos que están perdiendo terreno en relación con otros. Los subsidios a la agricultura fueron introducidos en la década de 1930 en Estados Unidos, cuando los ingresos agrícolas cayeron un 50% más que aquellos de sus contrapartes urbanas. Los subsidios a la electricidad en la India, se mantienen en parte como una compensación por la creciente disparidad de ingresos entre los sectores agrícola y no agrícola. Las adecuadas reformas instauradas por China en 1978, respondían al imperativo de restaurar la independencia alimentaria de China y un estándar de vida mínimo para todos sus ciudadanos. En las democracias, el voto de los agricultores puede ser muy influyente. Las elecciones de 2004 en India, por ejemplo, fueron ganadas por una coalición de partidos que prometieron solucionar el “desarreglo agrario”.⁶⁰

Acción colectiva y decisiones de política. Los grupos organizados de ciudadanos pueden tener una fuerte influencia sobre el proceso político. El poder de los grupos de presión depende de su habilidad para

superar los costos de organizarse y para contrarrestar a quienes se benefician sin incurrir en estos costos. Una extensa evidencia empírica muestra que a los grupos pequeños y más concentrados geográficamente les va mejor, así como a los grupos más organizados con un liderazgo fuerte. Los grupos de presión necesitan recursos financieros para ser efectivos —por ejemplo, para contribuir a las campañas políticas. También necesitan capital humano, como sucede con la habilidad para tener influencia en la política. Finalmente, y muy importante, necesitan capital social, tal como organizaciones con una fuerte membresía, que puedan ser movilizadas para hacer manifestaciones y ejercer presión. En las economías en desarrollo, los costos de transacción de los agricultores para la acción colectiva son altos, debido al hecho de que son grupos numerosos, de naturaleza dispersa, con altos costos de transporte e información, pobres y con fuertes relaciones de patronaje con la clase terrateniente, que puede perseguir intereses opuestos. Por esta razón, los intereses de los pequeños agricultores tienden a ser pobremente representados y la política a ser sesgada hacia los intereses urbanos y los de la élite que posee tierra.

Los pobres urbanos, en contraste, no necesitan un alto grado de organización para montar una protesta pública, como es ilustrado por las revueltas alimentarias en relación con el precio del pan en Egipto. Los grupos industriales usualmente tienen más recursos financieros para influir en la política y con frecuencia pertenecen a las élites sociales cuyo capital social facilita el ejercicio de la presión. En la medida en que los países se urbanizan y se industrializan, los agricultores enfrentan menores desafíos para la acción colectiva. Su número disminuye y su acceso a los recursos aumenta, en tanto que la creciente brecha de ingreso entre los sectores agrícola y no agrícola les proporciona una causa para la acción. Históricamente, en las economías industriales los agricultores han formado grupos de presión sorprendentemente efectivos para buscar la protección a la agricultura y el otorgamiento de subsidios, los cuales han demostrado ser extremadamente difíciles de dismantelar a pesar del rápidamente decreciente número de agricultores (*ver* capítulo 4).⁶¹

En muchos países en desarrollo, la democratización ha aumentado las posibilidades de los pequeños agricultores para conformar organizaciones e influir en la política. En África occidental, por ejemplo, las organizaciones de productores y los parlamentos están crecientemente involucrados en la formulación de estrategias y políticas agrícolas (*ver* capítulo 11).⁶² Ellos han influenciado en la toma de decisiones de política en Senegal y Mali. Si estas políticas agrícolas podrán aumentar la asignación de recursos hacia la agricultura, es algo que está por verse.

¿Por qué utilizar instrumentos ineficientes de política?

La información imperfecta acerca de los efectos de bienestar, implica que algunos instrumentos de política son *políticamente* más efectivos que otros, aun si son menos eficientes *económicamente*. Ya que los políticos maximizan su apoyo político de corto plazo antes que el bienestar de sus constituyentes, ellos prefieren los primeros instrumentos a los últimos. Por ejemplo, el apoyo a los precios es escogido sobre las transferencias directas de ingreso, debido a que la autosuficiencia

es atractiva al sentimiento nacionalista de los votantes, a que los agricultores temen a un excesivamente visible estigma “bienestarista” y a que la información sobre el costo directo de las transferencias puede llevar a subsiguientes reversiones en la política. Algunos instrumentos tienen beneficios que son más fáciles de focalizar hacia los clientes políticos, como los proyectos de inversión o la ayuda alimentaria. Los ampliamente distorsionantes impuestos a las exportaciones pueden, por tanto, mantenerse para proporcionar ingresos fiscales que son susceptibles de ser utilizados para recompensar a los clientes políticos y a los grupos étnicos de apoyo.⁶³ Algunos instrumentos tienen costos que son fáciles de ocultar —por ejemplo, impuestos al comercio, en oposición a impuestos a la tierra y al valor agregado. El costo social neto es intercambiado por la factibilidad política y las ganancias redistributivas.

La inhabilidad para hacer compromisos creíbles en un proceso político dinámico, puede forzar aún más al gobierno hacia el uso de políticas sub-óptimas. Los grupos que pierden de la reforma, anticipan que estarán peor en el largo plazo aunque en el momento les sea prometida una compensación. La carencia de un mecanismo de compromiso que garantice la compensación, cuando hay un rezago entre la implementación de la política y sus efectos redistributivos, es un obstáculo mayor para la toma de decisiones de política.

El sesgo resultante hacia el *statu quo* ha sido utilizado para explicar la oposición a las reformas comerciales y a la eliminación de subsidios, a cambio de un mejor futuro para los servicios públicos. La descentralización y una mayor proximidad entre el electorado y los tomadores de decisiones de política pueden ser parte de la respuesta. El aumento de la autonomía de las agencias compensatorias o ligar las compensaciones a la legislación —tal como en el programa Procampo en México, para hacer las negociaciones del acuerdo de Libre Comercio en Norteamérica políticamente aceptables para los productores de bienes que compiten con las importaciones— han sido utilizadas exitosamente, con el riesgo de que haya irreversibilidad una vez los subsidios hayan sido introducidos.

Un nuevo papel para la agricultura en el desarrollo

El argumento para usar el poder de la agricultura para la reducción de la pobreza y como un motor para el crecimiento en los países agrícolas, sigue vivo en la actualidad. Su uso efectivo requiere del ajuste de las agendas de política a cada tipo de país, e igualmente al interior de los países. A pesar de sus convincentes éxitos, la agricultura no ha sido utilizada en su completo potencial en muchos países, debido a los sesgos contra la agricultura en la toma de decisiones de política y a la subinversión, frecuentemente mezclada con la mala inversión y el rechazo de los donantes, a un alto costo de sufrimiento humano. Existen nuevas oportunidades para la realización de este potencial, pero surgen también nuevos desafíos, particularmente en la búsqueda de una perspectiva de crecimiento agrícola liderada por los pequeños productores, que reconcilie las funciones económica, social y ambiental de la agricultura. Los siguientes capítulos exploran los instrumentos disponibles para utilizar la agricultura para el desarrollo y la forma de definir e implementar agendas específicas para cada tipo de país.