



RESEÑAS DE POLÍTICAS

Agricultura y Crecimiento Económico

En los países agrícolas de África al sur del Sahara, la agricultura es esencial para su crecimiento, el cual es, a su vez, necesario para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria. Los nuevos mercados han cambiado el mundo de la agricultura en forma dramática en el siglo XXI y han creado nuevas oportunidades para acelerar el crecimiento. Para aprovechar estas oportunidades, se requiere un enfoque integral de la política que pueda fomentar el crecimiento, es decir, que dé mejores incentivos a los productores, que aumente la inversión de los sectores público y privado, y que fortalezca las instituciones que dan apoyo; todas estas acciones estarán sostenidas por la estabilidad tanto macroeconómica como política.

La agricultura puede ser el sector que lidere el crecimiento general en los países agrícolas.

El crecimiento agrícola fue el precursor de las revoluciones industriales que se propagaron por el mundo de la zona templada, desde Inglaterra a mediados del siglo XVIII hasta Japón a fines del siglo XIX. Más recientemente, el rápido crecimiento agrícola de China, India y Vietnam fue el antecesor del auge de su industria. Estas historias narran el éxito de la transformación estructural apoyada en una mayor productividad agrícola, la cual generó un excedente agrícola que se gravó parcialmente para financiar el desarrollo industrial, y permitió además que los alimentos tuvieran precios más bajos. La paradoja de esta transformación está en que fue necesario un mayor crecimiento agrícola para estimular el crecimiento económico general, lo que resultó en una disminución imprevista de la contribución del sector agropecuario al producto interno bruto (PIB).

En el mundo globalizado de hoy, ¿puede todavía el crecimiento agrícola impulsar el crecimiento general? ¿Cuáles serían, además, las políticas fundamentales que acelerarían el crecimiento agrícola para que cumpla su función histórica? Esta reseña considera estas inquietudes enfocándolas hacia África al sur del Sahara, donde la tasa de crecimiento del PIB agrícola per cápita estaba cerca de cero a principios de la década de 1970 y era negativa en la década de 1980 y a principios de la década de 1990. Ahora bien, las tasas positivas de crecimiento de los últimos 10 años indican que puede haber terminado el estancamiento de la agricultura en África al sur del Sahara, y que la agricultura podría ser el motor de un crecimiento más rápido y de la reducción de la pobreza en la región.

Cuatro razones demuestran que la agricultura puede iniciar el crecimiento general en las etapas tempranas del desarrollo.

1. *El tamaño del sector.* En los países de bajos ingresos que están en una fase inicial de transformación, la gran contribución de la agricultura al PIB indica que es necesario un crecimiento fuerte del sector agrícola para que haya un crecimiento económico general. En realidad, el sector agrícola ha representado cerca de un tercio del crecimiento de África al sur del Sahara en los últimos 15 años. En la medida en que aumenta el PIB per cápita, desciende la contribución de la agricultura al PIB, y lo mismo ocurre con su contribución al crecimiento; sin embargo, puede seguir siendo importante en regiones que tengan economías más avanzadas, como el estado de Bihar en India y varios estados de Brasil.
2. *Puede reducir el precio de los alimentos.* En muchos países de África al sur del Sahara, los alimentos se comercializan todavía en forma deficiente porque prevalecen los alimentos de primera necesidad que tienen poco comercio internacional, como las raíces, los tubérculos y

los cereales de uso local. Aunque hay alimentos básicos que tienen un comercio extenso a nivel mundial, gran parte de la economía doméstica de ese sector alimentario queda aislada de los mercados mundiales por los altos costos de transporte y de mercadeo, especialmente en las zonas rurales apartadas y en los países sin acceso al mar. En estos últimos, la productividad agrícola determina el precio de los alimentos, los que a su vez determinan los salarios y la competitividad global. Por tanto, la productividad de los cultivos alimenticios básicos es fundamental para el crecimiento.

3. *Tiene ventaja comparativa.* La mayoría de las economías de África al sur del Sahara depende de un variado portafolio de exportaciones primarias procesadas y sin procesar (entre ellas la minería y el turismo). La ventaja comparativa de África al sur del Sahara seguirá estando, durante muchos años, en las actividades primarias y en la elaboración de productos agropecuarios, por varias razones: hay un acervo de recursos naturales que favorecen la agricultura, hay escasez de mano de obra calificada, y hay un clima de inversión difícil que reduce la competitividad de los productos elaborados.
4. *Los encadenamientos para el crecimiento.* El crecimiento agrícola tiene fuertes encadenamientos con otros sectores de la economía. Cuando el ingreso agrícola se gasta en bienes y servicios no comerciables producidos dentro del país, se estimula la demanda doméstica de los sectores industrial y de servicios. Los encadenamientos de producción fomentan el crecimiento en las áreas de elaboración de productos agropecuarios y en el mercadeo de alimentos, al igual que la demanda de insumos y servicios intermedios.

Existen nuevas oportunidades de mercado para acelerar el crecimiento.

El crecimiento debe equilibrar los alimentos básicos, los volúmenes grandes de exportaciones tradicionales y los productos de mayor valor, incluyendo el ganado. Los cultivos de primera necesidad dominan la producción actual, y continuarán haciéndolo en un futuro cercano. En África se espera que la demanda de alimentos alcance los US\$100 mil millones en el 2015 —el doble de su nivel en el 2000. El desafío radica en mejorar la productividad de los cultivos alimenticios básicos para evitar un alza en los precios de los alimentos y asegurar así que los sectores comerciales sigan siendo competitivos. Además, la urbanización y el crecimiento económico permiten ahora que la ganadería y la horticultura abran nuevos mercados a los productores de alimentos. Las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales son importantes, lo mismo que los mercados regionales de exportación de alimentos básicos y de ganado. Se están expandiendo rápidamente los mercados para las exportaciones no tradicionales, como en la horticultura, aunque en la mayoría de los países considerados este subsector es aún demasiado pequeño para



tener un efecto importante en el crecimiento global. Hay, sin embargo, muchas historias locales que narran el éxito obtenido por los nuevos mercados (trozos de yuca en Ghana, café orgánico en Tanzania, acuicultura en Malawi), y por los mercados en expansión como los productos lácteos de África Oriental; unos y otros están transformando los medios de vida y podrían desarrollarse en mayor escala para acelerar el crecimiento.

Las políticas pueden mejorar el crecimiento agrícola en el nuevo contexto global.

Un enfoque integral de la política que estimule el crecimiento agrícola consta de cuatro elementos clave: dar mejores incentivos a los productores, proporcionar bienes públicos básicos y un clima adecuado para la inversión privada, desarrollar instituciones eficaces, y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.

Lograr el equilibrio adecuado entre tributación e incentivos agrícolas

Siendo el sector más grande en estos países, la agricultura cumple una función importante proporcionando recursos para el desarrollo de la economía general. Los países que han tenido éxito, invirtieron en la agricultura para estimular el crecimiento y gravaron parte del excedente agrícola generado para financiar con él el desarrollo industrial. Ahora bien, explotar intensamente la agricultura antes de hacer una inversión significativa en el desarrollo agrícola puede resultar nefasto, como ha ocurrido en África en muchos casos.

En la década de 1980, los países en desarrollo gravaron la agricultura, en relación con otros sectores, a un nivel cercano al 30%, en promedio, y al 45% en África al sur del Sahara; a esto se añadieron las tasas de cambio sobrevaluadas, una elevada protección de aranceles en el sector industrial, e impuestos sobre las exportaciones agrícolas, todo lo cual contribuyó al sesgo mencionado. Se ha calculado que una reducción de 10 puntos porcentuales en la tributación total que se aplica al sector aumentaría el crecimiento anual general en 0.4 puntos porcentuales.

En las dos últimas décadas, la mayoría de los países en desarrollo han mejorado sustancialmente su política macroeconómica y han reducido los sesgos de la política que afectaban la agricultura. Puede observarse una conexión positiva entre estas mejoras y el crecimiento de la agricultura en África al sur del Sahara. Los períodos de crecimiento rápido del sector agrícola se han presentado también después de reformas hechas en subsectores específicos, como el del café en Uganda y el del algodón en Zambia.

Por su parte, las políticas internacionales de comercio —especialmente la protección y los subsidios otorgados en los países ricos— siguen imponiendo un costo sustancial a la agricultura de los países en desarrollo. Las políticas globales de comercio reducen los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales en 5%, en promedio, e imponen un costo de 0.3% al crecimiento anual de la producción agrícola (véase *Reseñas de Políticas Comercio Agrícola*).

Más y mejor inversión en la agricultura

La inversión en bienes públicos básicos —ciencia, infraestructura y capital humano— combinada con políticas adecuadas y mejores instituciones son las principales fuerzas impulsoras del crecimiento de la productividad

agrícola. Aunque es alto el retorno a estas inversiones, los países de África al sur del Sahara invierten muy poco en estos bienes públicos, y es urgente que aumenten el gasto en los bienes públicos básicos referidos a la agricultura (véase *Reseñas de Políticas Más y Mejor Inversión en la Agricultura*).

Además, gran parte de las inversiones que se necesitan tendrán que venir de los ahorros que se hacen en el sector rural y del sector privado, siendo el clima de inversión en las zonas rurales un factor determinante. La inversión en bienes públicos, como la infraestructura, contribuye a crear un buen clima de inversiones para el sector privado, pero la presencia de instituciones y reglamentos que funcionen bien es igualmente importante.

Instituciones más fuertes

Las innovaciones institucionales pueden ser una fuente importante de crecimiento de la productividad, aunque pocos estudios han cuantificado explícitamente sus efectos. En China, el 60% de la extraordinaria expansión de la producción agrícola entre 1978 y 1984 ha sido atribuido a las reformas institucionales —especialmente al sistema de responsabilidad de la producción en las unidades familiares— y a las reformas del sistema de precios.

Hay tres grupos principales de instituciones que son importantes para el sector agrícola:

- Instituciones que contribuyan al mejor funcionamiento de los mercados, como los sistemas de reglamentación e información de los mercados, los instrumentos para manejar el riesgo y las instituciones financieras.
- Instituciones que aseguren los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua, para motivar la inversión privada en la agricultura, especialmente con inversiones que exijan una compensación a un plazo relativamente largo.
- Organizaciones de agricultores que funcionen bien y desarrollen una acción colectiva propia que permita reducir los costos de transacción, vincular a los agricultores con los mercados y mejorar la posición de negociación de los agricultores en dichos mercados.

Reducción de las secuelas ambientales

El crecimiento de largo plazo de la productividad pudo haber sido mayor, en muchos casos, si se hubiera reducido el costo de la degradación de los recursos naturales. Muchas de las ganancias en productividad atribuibles a los avances técnicos han sido anuladas por la degradación del suelo y del agua (véase *Reseñas de Políticas La Agricultura y el Medio Ambiente*).

El reconocimiento cada vez mayor del papel decisivo que desempeña la agricultura como motor de crecimiento en las primeras etapas de desarrollo en África al sur del Sahara, unido a mejores políticas, a nuevas oportunidades comerciales y a un compromiso para hacer mayor inversión pueden producir un crecimiento agrícola y económico general más rápido en África al sur del Sahara. El crecimiento rápido es también esencial para la reducción de la pobreza, pero el crecimiento no garantizará ese resultado a menos que la política esté diseñada para asegurarle a la población pobre su participación en el proceso de crecimiento (véase *Reseñas de Políticas La Agricultura y la Reducción de la Pobreza*).

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el desarrollo mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.