



RESEÑAS DE POLÍTICAS

## Un Programa de Agricultura para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

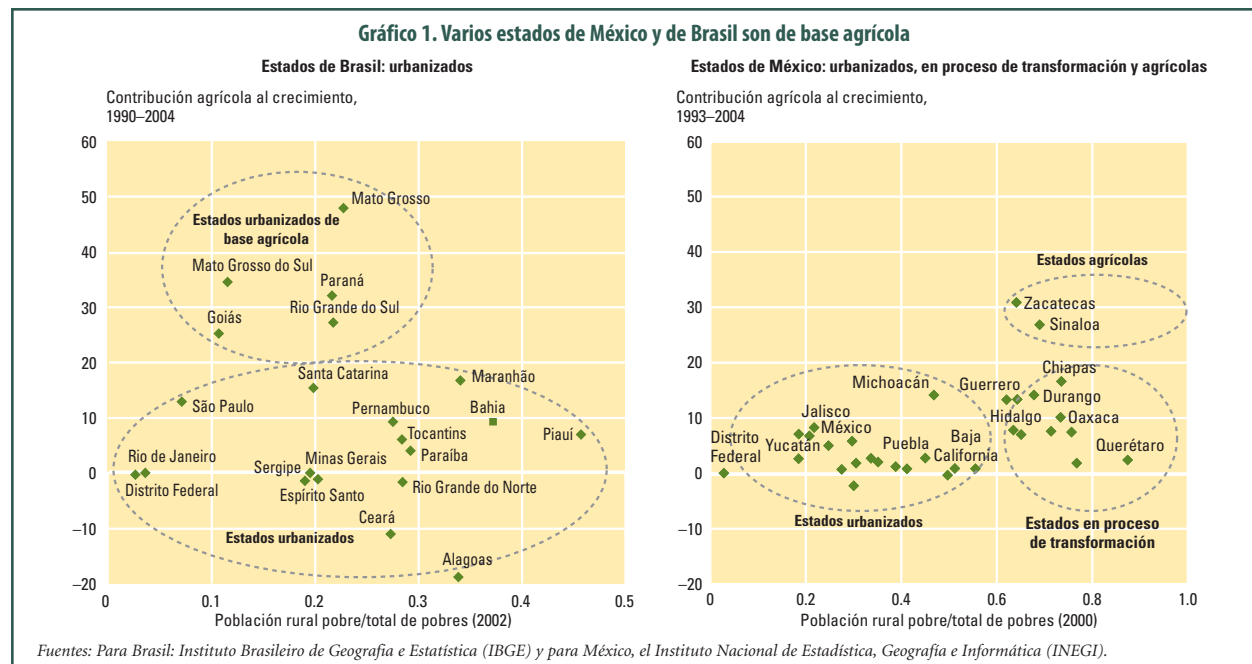
*En términos generales, la contribución directa de la agricultura al crecimiento de América Latina y de la región del Caribe es reducida, pero es importante para el crecimiento de varios países pequeños y de ciertas áreas dentro de algunos países grandes, para la ventaja comparativa subsectores específicos, para las agroempresas y los servicios del sector alimentario, y para la pobreza rural que continúa siendo obstinadamente alta. La calidad de este crecimiento debe mejorarse para que tenga más impacto sobre la pobreza. El programa de agricultura para el desarrollo se orientaría a aumentar la competitividad de los pequeños agricultores en los modernos mercados de alimentos, a mejorar los medios de vida en la agricultura de subsistencia, a lograr que el empleo en el sector agrícola sea mejor remunerado, y a promover el desarrollo de nuevos territorios para aumentar las oportunidades de inversión y de empleo en la economía rural no agrícola. El éxito de este plan de trabajo requiere que, desde el plano nacional hasta el local, haya una mejor gestión de gobierno en el sector agrícola.*

Aunque la agricultura responde por una pequeña parte —7% desde 1993 hasta 2005— del crecimiento nacional en los países de América Latina y el Caribe (ALC), varios subsectores agrícolas que poseen una notable ventaja comparativa han mantenido un crecimiento espectacular; entre ellos están la soya en los países del Cono Sur, los biocombustibles en Brasil, las frutas y el salmón en Chile, las hortalizas en Guatemala y en Perú, las flores ornamentales en Colombia y Ecuador, y el banano en Ecuador. Asimismo, las empresas agrícolas y el sector de los servicios de alimentos tienen una gran participación en los PIB nacionales, lo cual indica la presencia de fuertes encadenamientos hacia adelante. Aunque gran parte de la región está urbanizada, los países de América Central y Paraguay tienen características de países agrícolas. En México hay estados como Zacatecas y Sinaloa, que son agrícolas, y Brasil tiene la particularidad de que algunos de sus estados están urbanizados a la vez que dependen en gran medida de la agricultura para su crecimiento, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Goiás. La agricultura es además esencial para la reducción de la pobreza y es fuente de servicios ambientales: en varios países se han implementado programas de avanzada para el pago de servicios ambientales.

Por todas estas razones y de modos que son específicos de América Latina, la agricultura se mantiene como un factor importante para el desarrollo en la mayoría de los países de la región.

Para que la agricultura pueda contribuir exitosamente al desarrollo debe enfrentar muchos desafíos. Las prácticas de adquisición de las cadenas de valor y de los supermercados de nivel internacional están transformando los mercados nacionales de productos alimenticios, y esto plantea un serio desafío a los pequeños agricultores que quieren mantenerse competitivos en estos mercados. A medida que se extiende la agricultura comercial, tanto el mercado de la mano de obra rural empleada en la agricultura como la economía rural no agrícola adquieren importancia, porque vinculan la ganancia de la productividad generada por la agricultura con la reducción de la pobreza rural. Ahora bien, el empleo agrícola rara vez proporciona una salida al problema de la pobreza, ya que recibe, en realidad, a los más pobres entre los pobres. Además, para acceder a un empleo bien remunerado en la economía rural no agrícola es necesario tener habilidades, lo que restringe ese acceso a la población rural pobre, en especial a las mujeres.

**Gráfico 1. Varios estados de México y de Brasil son de base agrícola**





El objetivo principal de un programa de agricultura para el desarrollo en estos países es promover la inclusión de los pequeños agricultores en los nuevos mercados de alimentos y proporcionar empleos remunerativos en la agricultura y en la economía rural no agrícola, sin que se deje de preservar el medio ambiente rural.

## Características estructurales de los países de ALC.

**Persistencia de pobreza rural y desigualdad.** En general, una característica distintiva de América Latina es que, comparada con otras regiones, el crecimiento de su agricultura ha sido débil en reducir la pobreza rural, la cual ha permanecido estable (27 millones de pobres) con una línea de pobreza de \$1/día. En 2002, la tasa de pobreza rural fue de 21%, un porcentaje que ha permanecido esencialmente inalterado durante los últimos 10 años (a pesar de un incremento del 30% en el valor agregado agrícola) y que es más del doble de la tasa de pobreza urbana. La agricultura de subsistencia sigue siendo importante, proporcionando una última red de seguridad para gran parte de la población más pobre.

**Los mercados de alimentos se transforman.** Un reto importante que enfrenta la agricultura para el desarrollo es mantener el vínculo entre los mercados modernos de alimentos y el suministro nacional de productos alimenticios, dentro de un contexto de cadenas alimentarias cada vez más globalizadas. El incremento en el ingreso y la rápida urbanización han aumentado la demanda de productos de alto valor. El consumo interno es la fuente principal de demanda agrícola, ya que absorbe tres cuartas partes de la producción, y el 60% de las ventas internas al por menor se canalizan por las cadenas de supermercados. Las exportaciones tradicionales continúan siendo importantes, representan el 80% de las exportaciones agrícolas de la región, y ofrecen nuevos mercados a medida que se diferencian y se adaptan a los diferentes gustos de los consumidores, como ocurre con el café orgánico y el Comercio Justo. Las exportaciones de alto valor se han expandido rápidamente y los pequeños agricultores se han posicionado en segmentos de mercados específicos, como ser la producción especializada de hortalizas y los productos orgánicos en América Central.

**La economía rural no agrícola se diversifica.** Las fuentes de ingreso en las zonas rurales se han diversificado rápidamente, alejándose del trabajo independiente (autoempleo) que es común en la agricultura. El mercado de mano de obra en el sector agrícola y la economía rural no agrícola representan muchas veces el 70% del ingreso en las zonas rurales y emplean el 55% de la fuerza laboral activa en esas zonas, según encuestas a hogares representativas del 85% de la población latinoamericana. Para los pequeños agricultores, la diversificación del ingreso familiar en la economía rural no agrícola ayuda a mantener operaciones agrícolas viables que se integran a los mercados de alimentos. Aun así, muchos de los pequeños agricultores seguirán participando de la agricultura de subsistencia hasta que puedan entrar en la economía de mercado agrícola como productores, encontrar empleo en el sector agrícola o en la economía rural no agrícola, o migrar. Son retenidos en sus campos por la falta de recursos económicos que les permitan formar parte de los mercados de productos agrícolas, por algún contexto desfavorable (en el acceso a mercados o en la inversión en bienes públicos e instituciones de apoyo), o por la falta de destrezas que los califiquen para trabajos mejores o para migrar hacia las ciudades. Históricamente han existido grandes desigualdades en la distribución de activos productivos entre diferentes hogares y zonas geográficas dentro de los países de la región. Esas desigualdades restringen la participación de la población rural pobre en los beneficios del crecimiento, aun bajo mejores regímenes de política de hoy.

## Un plan de trabajo para países urbanizados.

Aun después de los ajustes estructurales de la década de 1980, los países latinoamericanos han seguido apoyando programas públicos en la agricultura, los cuales están dominados por los subsidios que se dan a algunos bienes privados (que absorben el 54% del gasto público) en detrimento de las inversiones públicas productivas. Esta política ha sido complementada por la ayuda social que se entrega mediante transferencias (a menudo condicionadas) de dinero en efectivo dirigidas hacia la población que vive en pobreza crónica y hacia los reducidos de la pobreza regional. En Brasil, por ejemplo, la pobreza rural ha ido decreciendo en el contexto de una agricultura en auge, pero este descenso se debe principalmente a las transferencias hechas por los programas sociales y al empleo ofrecido en la economía rural no agrícola, y no a los ingresos provenientes de la agricultura. Muchos países están adoptando un enfoque alternativo, y buscan reducir la pobreza rural mediante el aumento de los ingresos provenientes del trabajo agrícola y de la economía rural no agrícola, y no a través de la asistencia social. Intentan de este modo conciliar el crecimiento

con la reducción de la pobreza. Este modelo alterno persigue los siguientes objetivos desde el punto de vista político:

**Incorporación de los pequeños agricultores a los nuevos mercados de alimentos.** Es necesario transformar la agricultura tradicional de baja productividad en una agricultura comercial moderna, que genere no sólo crecimiento sino también empleo. Para aumentar la competitividad de los pequeños agricultores en los mercados nacionales de alimentos, que son muy dinámicos, hay que prestar atención, de manera especial, a las desigualdades (profundamente arraigadas) en el acceso a bienes y recursos, a servicios públicos y a instituciones de apoyo. Las organizaciones de productores y la agricultura por contrato son esenciales para que estos pequeños agricultores participen en cadenas de valor y se ajusten a los exigentes estándares de los supermercados. Son importantes también las alianzas entre los sectores público y privado, y que haya un conjunto de empresas agrícolas que sea activo en organizar a los pequeños agricultores como proveedores competitivos en estos mercados. Es poco probable que los pequeños agricultores, actuando solos, puedan competir eficazmente en los mercados dominados por intermediarios que detentan un poder asimétrico de negociación e información. En cambio, la participación en las alianzas de producción con comercializadores y procesadores, apoyada por asociaciones fuertes, puede proveer ingresos estables, confiables y remunerativos, junto con un acceso más fácil a la tecnología y a la información.

**Mejoramiento de los medios de vida en la agricultura de subsistencia y en los programas de ayuda social.** La agricultura de subsistencia puede ser un patrón persistente en el largo proceso de transición que está relegando a la agricultura familiar de baja productividad. Algunos cultivadores de subsistencia pueden convertirse en pequeños agricultores viables y pueden también diversificar sus ingresos para elevar su bienestar; sin embargo, la parte de su ingreso derivada de la agricultura tiene, dadas muchas circunstancias, un bajo potencial de crecimiento. Ahora bien, hay claros beneficios sociales en la inversión que se hace en esa parte agrícola de sus ingresos, por dos razones: primera, es decisiva para la seguridad alimentaria y la nutrición básica de esos agricultores, y segunda, mantiene su nivel de bienestar mientras esperan mejores opciones de generación de ingresos. Esta inversión tiene que complementarse con inversiones en educación, en desarrollo de destrezas y en salud. Los pagos por servicios ambientales pueden convertirse también en fuente importante de ingresos en muchas áreas geográficas si se desarrollan mercados para estos servicios. El mejoramiento de los medios de vida necesita además de ayuda social, especialmente en pensiones para quienes son demasiado grandes para cambiar sus prácticas. Los programas de pensión no contributivos de las zonas rurales se han expandido rápidamente, y esto ha ayudado a la generación más joven a tener acceso a la tierra con más rapidez, reduciendo así la migración selectiva de quienes, teniendo mayor espíritu empresarial, abandonan la actividad agrícola.

**Desarrollo territorial para crear nuevas fuentes de ingreso.** La economía rural no agrícola es una fuente de empleo, pero es exigente. El mejoramiento de destrezas para ayudar a la población rural pobre a lograr acceso a empleos de alta productividad abre caminos que la alejan de la pobreza. Ahora bien, para lograr este objetivo, debe haber oportunidades de empleo en las zonas rurales. Muchos países de la región están adoptando un enfoque territorial para crear oportunidades de inversión y empleo en zonas rurales mediante la promoción de conglomerados de compañías complementarias en sitios geográficos escogidos. Los sistemas locales de producción agrícola pueden explotar las ventajas comparativas de la agroecología de un territorio, la proximidad a un centro urbano, y los talentos institucionales y culturales, para desarrollar actividades que generen excedentes económicos para las localidades y un potencial de crecimiento local.

**Atención puesta en el mejoramiento de la gestión de gobierno.** La reducción de la pobreza mediante la generación de ingresos en las zonas rurales requiere de una re-evaluación de la calidad de la gestión de gobierno. Se necesitan innovaciones institucionales para poder adaptarse al contexto que resulte de un ajuste post-estructural. Los ministerios de agricultura deben rediseñarse para que asuman las funciones del Estado relativas a los bienes públicos, una función reguladora de los mercados y de los efectos ambientales indirectos, el liderazgo en las alianzas entre los sectores público y privado, y el apoyo a los resultados sociales más deseables. Entre las soluciones innovadoras están la mayor asignación de funciones públicas a organismos autónomos y los contratos de servicios con el sector privado; además, la sociedad civil debe participar activamente en esta actividad de gobierno. El mejoramiento de la gestión de gobierno en el sector agrícola y en las zonas rurales debe ser una prioridad, que exige experimentar con opciones alternas y aprender de los resultados observados.

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.