

Anexo
2008 Informe sobre el desarrollo mundial
Agricultura para el desarrollo
Panorama General
Banco Mundial

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XII, Número 36, Septiembre - Diciembre de 2007

Panorama general

Una mujer africana, inclinada bajo el sol con un niño atado a la espalda, desmaleza su cultivo de sorgo con un azadón en un terreno árido: una viva imagen de la pobreza rural. Para su numerosa familia y millones de personas como ella, el magro botín de la agricultura de subsistencia es la única posibilidad de sobrevivir. Pero otros, hombres y mujeres, han tomado distintos caminos para salir de la pobreza. Algunos pequeños agricultores se unen a organizaciones de productores y firman contratos con exportadores y supermercados a quienes les venden las hortalizas que producen utilizando sistemas de riego. Algunos trabajan como jornaleros para agricultores que poseen establecimientos más grandes y logran las economías de escala necesarias para abastecer a los modernos mercados de alimentos. Y otros pasan al ámbito de la economía rural no agrícola y establecen pequeñas empresas de venta de alimentos procesados.

Si bien el mundo de la agricultura es amplio, variado y cambia con rapidez, con políticas adecuadas e inversiones que las respalden en el nivel local, nacional e internacional, en la actualidad este sector ofre-

ce nuevas oportunidades para salir de la pobreza a cientos de millones de personas de las zonas rurales. Entre los caminos que abre la agricultura para dejar atrás la pobreza se encuentran el cultivo y la cría de animales en pequeños establecimientos, el empleo en “la nueva agricultura” de productos de alto valor y la actividad empresarial y el empleo en la incipiente economía rural no agrícola.

En el siglo XXI, la agricultura sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Tres de cada cuatro personas pobres en los países en desarrollo viven en zonas rurales (2.100 millones subsisten con menos de US\$2 al día y 880 millones, con menos de US\$1 al día) y la mayoría depende de la agricultura para su subsistencia¹. Dado el lugar donde se ubican estas personas y lo que mejor saben hacer, resulta imperativo promover la agricultura para alcanzar el objetivo de desarrollo del milenio de reducir la pobreza y el hambre a la mitad para 2015 y continuar luchando contra éstos durante varias décadas más.

¹ Las cifras más recientes de la pobreza rural en el mundocorresponden a 2002

La agricultura por sí sola no bastará para reducir en forma masiva la pobreza, pero ha demostrado ser especialmente eficiente en abordar la tarea. Dado que el último *Informe sobre el desarrollo mundial* dedicado a la agricultura se publicó hace 25 años, es hora de volver a colocar este sector en el centro del programa del desarrollo, teniendo en cuenta que el contexto actual de desafíos y oportunidades es extremadamente distinto.²

La agricultura se lleva a cabo en tres mundos bien diferenciados: uno principalmente agrícola, uno en proceso de transformación y otro urbanizado. Y en cada uno de ellos, el modo en que el programa de agricultura para el desarrollo procura lograr crecimiento sostenible y reducción de la pobreza es diferente.

En los países principalmente agrícolas, entre los que se cuentan la mayoría de los de África al sur del Sahara, la agricultura y las industrias vinculadas a ella son esenciales para el crecimiento y la reducción en gran escala de la pobreza y la falta de seguridad alimentaria. *Para utilizar la agricultura como base del crecimiento económico en los países principalmente agrícolas, se requiere una revolución de la productividad de los pequeños establecimientos agrícolas.* Dada la particularidad de la agricultura y las instituciones de África al sur del Sahara, dicha revolución tendrá que ser distinta de la Revolución Verde que se produjo en Asia. Hallar el modo de llevarla a la práctica después de muchos años de escaso éxito sigue siendo un gran desafío. Pero las condiciones han cambiado, y son muchos los resultados favorables que se

han logrado en el ámbito local y las nuevas oportunidades a partir de las cuales se puede avanzar.

En los países en proceso de transformación, que incluyen la mayoría de los de Asia meridional y oriental y de Oriente Medio y Norte de África, la creciente disparidad de ingreso entre las zonas rurales y urbanas y la persistencia de la pobreza extrema en áreas rurales son importantes fuentes de tensión social y política. El problema no puede abordarse de un modo sostenible mediante prácticas proteccionistas que aumentan el precio de los alimentos (dado que un gran número de personas pobres son compradoras netas de alimentos) o a través de subvenciones. *Para resolver las disparidades de ingreso en los países en proceso de transformación se requiere un enfoque integral que abra diversos caminos de salida de la pobreza: el paso a la agricultura de alto valor, la descentralización de la actividad económica no agrícola hacia zonas rurales y el suministro de asistencia para que parte de quienes se dedican a la agricultura pasen a otros sectores.* Esto requiere iniciativas innovadoras y un fuerte compromiso político, pero puede beneficiar a 600 millones de personas pobres de las zonas rurales de todo el mundo.

En los países urbanizados, que comprenden casi toda América Latina y gran parte de Europa y Asia central, la agricultura puede ayudar a reducir la pobreza rural que aún persiste si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de los mercados modernos de alimentos, si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria y se introducen mercados para los servicios ambientales.

² Banco Mundial 1982.

Con la creciente escasez de recursos y la acumulación de externalidades, el desarrollo agrícola y la protección ambiental están ahora estrechamente relacionados. *La gran impronta ambiental de la agricultura puede reducirse, al igual que la vulnerabilidad de los sistemas agrícolas al cambio climático. También es posible encauzar la agricultura para que brinde más servicios ambientales.* La solución no consiste en desacelerar el desarrollo agrícola, sino en buscar sistemas de producción más sostenibles. El primer paso es instalar incentivos adecuados fortaleciendo derechos de propiedad y eliminando subsidios que fomentan la degradación de los recursos naturales. También resulta esencial la adaptación al cambio climático, que afectará en mayor medida a los agricultores pobres. Y este impacto será, además, injusto, porque la contribución de los pobres a las causas que generan este fenómeno ha sido mínima.

La agricultura, entonces, ofrece posibilidades promisorias para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la prestación de servicios ambientales, pero para que esas posibilidades se concreten también hace falta la mano visible del Estado en la tarea de brindar servicios públicos esenciales, mejorar el clima para la inversión, regular la ordenación de los recursos naturales y garantizar la obtención de resultados sociales deseables. *Para llevar adelante los programas de agricultura para el desarrollo, es necesario mejorar la gestión de la agricultura a nivel local, nacional e internacional.* El Estado deberá contar con mayor capacidad para coordinar los diversos sectores y formar asociaciones con actores privados y de la sociedad civil. Los

actores del ámbito internacional deben lograr resultados en un complejo programa de acuerdos interrelacionados y bienes públicos internacionales. La potenciación de la sociedad civil, en particular de las organizaciones de productores, es esencial para mejorar la gestión en todos los niveles.

En el presente informe se abordan tres preguntas principales:

- ¿Qué puede hacer la agricultura a favor del desarrollo? La agricultura ha servido de base para el crecimiento y la reducción de la pobreza en muchos países, pero muchos más podrían beneficiarse si los gobiernos y los donantes desandaran el camino recorrido durante años de desatención en materia de políticas y solucionaran el problema de inversiones insuficientes e inadecuadas en el sector agrícola.

- ¿Qué herramientas son eficaces a la hora de utilizar la agricultura para el desarrollo? Es prioritario incrementar los recursos de los hogares pobres, elevar la productividad de los pequeños agricultores (y de la agricultura en general) y crear oportunidades en la economía rural no agrícola que los pobres puedan aprovechar.

- ¿Cuál es el mejor modo de llevar adelante los programas de agricultura para el desarrollo? Diseñando políticas y procesos de toma de decisiones más adecuados para las condiciones económicas y sociales de cada país, movilizándolo apoyo político y mejorando la gestión de la agricultura.

¿Qué puede hacer la agricultura en favor del desarrollo?

La agricultura posee características que hacen de ella un instrumento singular para el desarrollo

El sector agrícola puede trabajar en coordinación con otros sectores para generar mayor crecimiento, reducir la pobreza y lograr la sostenibilidad del medio ambiente. En el presente informe, el término “agricultura” comprende los cultivos, la ganadería, la agrosilvicultura y la acuicultura. No incluye la silvicultura ni la pesca comercial puesto que dichas actividades requieren análisis muy diferentes, pero en los apartados que tratan sobre deforestación, cambio climático y servicios ambientales sí se analizan las interacciones entre la agricultura y la silvicultura.

La agricultura contribuye de muchos modos al desarrollo. La agricultura contribuye al desarrollo en su calidad de actividad económica, como medio de subsistencia y como proveedora de servicios ambientales, todo lo cual convierte al sector en una herramienta singular para el desarrollo.

- *Como actividad económica.* La agricultura puede ser una fuente de crecimiento para la economía nacional, crear oportunidades de inversión para el sector privado e impulsar en gran medida las industrias relacionadas con la agricultura y la economía rural no agrícola. Dos tercios del valor agregado de la agricultura se generan en los países en desarrollo. En los países agrícolas, la actividad es responsable, en promedio, del 29% del producto interno bruto (PIB) y emplea al 65% de la fuerza laboral. Las industrias y los servicios vinculados con la agricultura en las cadenas de valor a menudo representan más del 30% del PIB en los países en proceso de transformación y los urbanizados.

La producción agrícola es importante para la seguridad alimentaria, puesto que

es una fuente de ingresos para la mayoría de la población rural pobre. Es particularmente crucial en una docena de países de África al sur del Sahara que en conjunto representan aproximadamente 200 millones de personas. Se trata de países cuya producción nacional es sumamente variable y donde los alimentos básicos son poco comercializables y las restricciones cambiarias impiden satisfacer la necesidad de alimentos mediante importaciones. Estos países están expuestos a emergencias alimentarias recurrentes y a las incertidumbres de la ayuda en alimentos. Para ellos es esencial incrementar y estabilizar la producción nacional a fin de garantizar la seguridad alimentaria.

- *Como medio de subsistencia.* Se estima que la agricultura es el medio de vida del 86% de la población rural. Ofrece empleo a 1.300 millones de pequeños productores y trabajadores sin tierra, brinda “bienestar social financiado por el sector agrícola” en los casos de crisis urbanas y es la base de las comunidades rurales viables. De los 5.500 millones de habitantes del mundo en desarrollo, 3.000 millones viven en zonas rurales, es decir, casi media humanidad. De esta población rural, aproximadamente 2.500 millones pertenecen a hogares que desarrollan actividades agrícolas y 1.500 millones, a hogares de pequeños agricultores³.

La reciente disminución de la tasa de pobreza de quienes subsisten con US\$1 al día en los países en desarrollo (del 28% en

³ En gran parte del mundo en desarrollo, se define a los pequeños agricultores, o minifundistas, como los propietarios de un establecimiento de hasta 2 hectáreas

1993 al 22% en 2002) se ha debido principalmente a la reducción de la pobreza rural (del 37% al 29%), mientras que la tasa de pobreza urbana se ha mantenido casi constante (en un 13%). Más del 80% de la disminución de la pobreza rural puede atribuirse a que las condiciones en las zonas rurales han mejorado, y no a que los pobres han abandonado esas áreas. En consecuencia, y a pesar de la impresión general, la migración a las ciudades no ha sido el principal instrumento para la reducción de la pobreza en las zonas rurales (y en el mundo).

La gran disminución del número de pobres en las zonas rurales (de 1.036 millones en 1993 a 883 millones en 2003) se ha limitado a Asia oriental y el Pacífico). En Asia meridional y África al sur del Sahara, el número de pobres en las zonas rurales ha continuado aumentando y es probable que exceda la cantidad de pobres de las zonas urbanas para 2040. En estas regiones, es prioritario movilizar la agricultura en pos de la reducción de la pobreza.

- *Como proveedor de servicios ambientales.* Al utilizar los recursos naturales (a menudo de un modo inadecuado), la agricultura puede generar resultados ambientales positivos y negativos. Es con mucho la actividad que consume más agua, por lo que contribuye a la escasez de este recurso. Tiene un papel preponderante en el agotamiento de las aguas subterráneas, la contaminación por agroquímicos, el desgaste del suelo y el cambio climático mundial, dado que es responsable de hasta un 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero también es un proveedor fundamental de servicios ambientales, que generalmente no se reconocen ni se remu-

neran, como el secuestro del carbono, la ordenación de las cuencas hidrográficas y la preservación de la diversidad biológica. Con la creciente escasez de recursos, el cambio climático y la preocupación por los costos ambientales, no es posible continuar con el modo habitual de utilizar los recursos naturales en la agricultura. Resulta imperioso lograr que los sistemas de explotación agrícola de los pobres en las zonas rurales se vuelvan menos vulnerables al cambio climático. El manejo de los vínculos entre agricultura, conservación de los recursos naturales y medio ambiente debe ser una parte integral del uso de la agricultura para fines de desarrollo.

Las contribuciones de la agricultura son distintas en los tres mundos rurales. El modo en que la agricultura contribuye al desarrollo varía de un país a otro en función de la medida en que recurren a la agricultura como fuente de crecimiento y herramienta para reducir la pobreza. La contribución de la agricultura al crecimiento y la reducción de la pobreza puede observarse al clasificar los países según la proporción del crecimiento agregado generado por la agricultura durante los últimos 15 años, y la proporción actual de la pobreza rural en el total de la pobreza, utilizando como límite la línea de pobreza de US\$2 al día. Como resultado, se obtiene una categorización de tres tipos de países, esto es, tres mundos rurales diferenciados.

- *Países agrícolas:* La agricultura es la principal fuente del crecimiento y genera, en promedio, el 32% del crecimiento del PIB (principalmente porque la agricultura representa una gran proporción del PIB). La mayor parte de los pobres viven en las zonas rurales (70%). En las zonas rurales

de este grupo de países habitan 417 millones de personas, principalmente en países ubicados al sur del Sahara. El 82% de la población rural subsahariana habita en países agrícolas.

• *Países en proceso de transformación:* La agricultura ha dejado de ser la fuente principal de crecimiento y contribuye, en promedio, sólo un 7% al crecimiento del PIB. Sin embargo, la pobreza afecta desproporcionadamente a las zonas rurales (donde habita el 82% de la población pobre). Este grupo de países, ejemplificado por China, India, Indonesia, Marruecos y Rumania, tiene una población rural de más de 2.200 millones de personas. El 98% de la población rural de Asia meridional, el 96% de la de Asia oriental y el Pacífico y el 92% de la de Oriente Medio y Norte de África vive en países en proceso de transformación.

• *Países urbanizados:* La contribución directa de la agricultura al crecimiento económico de estas naciones es aún menor (5% en promedio) y la pobreza es principalmente urbana. Aun así, las zonas rurales albergan al 45% de los pobres, y las agroindustrias y el sector de la alimentación representan hasta un tercio del PIB. En este grupo de países, que comprende 255 millones de habitantes de zonas rurales, se incluyen la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y muchos de Europa y Asia central. El 88% de la población rural de ambas regiones pertenece a países urbanizados.

La evolución de los países puede llevarlos de una categoría a otra. Durante los últimos 20 años, China y la India pasaron de ser países agrícolas a incorporarse al grupo de los que se hallan en proceso de

transformación, mientras que Indonesia se acercó a los urbanizados. Además, los países presentan disparidades geográficas internas muy pronunciadas. Por ejemplo, en muchas naciones urbanizadas o en proceso de transformación existen regiones agrícolas (como Bihar en la India o Chiapas en México).

La clasificación de las regiones de los países según su potencial agrícola y su acceso a los mercados muestra que el 61% de la población rural de los países en desarrollo vive en zonas favorecidas, es decir, en zonas con riego, húmedas o semihúmedas con escaso estrés por falta de humedad y en las que el acceso a los mercados es entre regular y bueno (a menos de cinco horas de distancia de una ciudad de 5.000 habitantes o más, que oficia de mercado). Sin embargo, dos tercios de la población rural de África al sur del Sahara viven en zonas menos favorecidas, áridas o semiáridas con escaso acceso a los mercados. En cinco países para los que se cuenta con mapas de pobreza detallados, la tasa de pobreza es más alta en las zonas menos favorecidas, pero la mayor parte de los pobres vive en zonas favorecidas. En consecuencia, para utilizar la agricultura como medio para reducir la pobreza se requiere no sólo invertir en las zonas menos favorecidas de modo de combatir la pobreza extrema, sino también dirigir los esfuerzos a la gran cantidad de pobres que habitan en las zonas favorecidas.

El mundo rural se caracteriza por la heterogeneidad. La heterogeneidad económica y social es una característica distintiva de las zonas rurales. Propietarios de grandes explotaciones comerciales coexisten con pequeños agricultores. Esta diver-

sidad se observa también dentro de este último grupo. Los pequeños agricultores comerciales llevan los excedentes de su producción a los mercados de alimentos y participan de los beneficios de la expansión de mercados para la nueva agricultura de alto valor. Pero muchos otros se dedican a la agricultura de subsistencia, principalmente porque poseen menos activos y enfrentan condiciones desfavorables. Consumen la mayor parte de los alimentos que producen, por lo que participan en los mercados como compradores de alimentos y vendedores de mano de obra. La pertenencia a estas categorías está determinada no sólo por la posesión de activos, sino también por el género, el origen étnico y la posición social, puesto que estas condiciones suponen diverso grado de capacidad para utilizar los mismos activos y recursos a la hora de aprovechar las oportunidades.

La heterogeneidad se observa en el mercado laboral de las zonas rurales, que se compone de muchos trabajos agrícolas poco calificados y mal remunerados y un pequeño número de empleos altamente calificados que brindan a los trabajadores un camino de salida de la pobreza. Se observa también en la economía no agrícola de las zonas rurales, donde el empleo por cuenta propia o asalariado de baja productividad convive con empleos en empresas dinámicas. Y se observa en los resultados de la migración, que permite a algunas personas de las zonas rurales salir de la pobreza, pero conduce a otras a barrios de tugurios urbanos, donde continúan sumidos en la pobreza.

Esta heterogeneidad preponderante en la agricultura y en la sociedad rural tiene importantes consecuencias para las políti-

cas públicas en lo que respecta a la utilización de la agricultura para el desarrollo. Es probable que tras una reforma normativa en particular haya ganadores y perdedores. Cuando la liberalización del comercio eleva el precio de los alimentos, perjudica a los compradores netos (el grupo más numeroso de los pobres de las zonas rurales en países como Bolivia y Bangladesh) y beneficia a los vendedores netos (el grupo más numeroso de pobres de las zonas rurales de Camboya y Viet Nam). Es necesario diferenciar las políticas según la situación y el contexto de las familias, teniendo en cuenta especialmente las prácticas vigentes relativas al género. Las políticas diferenciadas no se diseñan necesariamente para favorecer a un grupo por sobre otro, sino para beneficiar a todos los hogares de un modo más eficaz en función de los costos, puesto que se adaptan a sus condiciones y necesidades, y en particular, a las de los más pobres. Lograr el equilibrio en la atención prestada a los sectores, regiones y hogares favorecidos y menos favorecidos es uno de los dilemas más difíciles en materia de políticas que enfrentan los países pobres con graves limitaciones de recursos.

La agricultura tiene un historial muy favorable en el ámbito del desarrollo. La agricultura tiene una capacidad especial para reducir la pobreza. El crecimiento agrícola tiene una capacidad especial para reducir la pobreza en todos los tipos de países. Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB genera-

do en otros sectores. En el caso de China, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 3,5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina, fue 2,7 veces más eficaz. El rápido crecimiento de la agricultura en la India (como consecuencia de innovaciones técnicas tales como la difusión de variedades de cultivo de alto rendimiento) y en China (a raíz de innovaciones institucionales, como el sistema de responsabilidad por contrato familiar y la liberalización del mercado) estuvo acompañado por una significativa reducción de la pobreza rural. Más recientemente, en Ghana, los hogares rurales fueron responsables en gran medida de la abrupta caída de la pobreza, generada en parte por el crecimiento agrícola.

La agricultura puede ser el motor principal del crecimiento general en los países agrícolas. La agricultura cuenta con un sólido historial como instrumento de reducción de la pobreza. Pero ¿puede también ser el motor principal de una estrategia de crecimiento para los países agrícolas? Más allá de la magnitud del sector, son dos los argumentos (aplicados a los países agrícolas de África al sur del Sahara) que respaldan la opinión de que esto es posible.

En primer lugar, en muchos de estos países los alimentos no son del todo comercializables debido a los altos costos de transacción y la prevalencia de alimentos básicos que se comercializan escasamente, como raíces, tubérculos y cereales autóctonos. Por ende, muchos de estos países deben producir su propio alimento. La productividad agrícola determina el precio de los alimentos, el cual a su vez determina los

costos salariales y la competitividad de los sectores que sí participan en el comercio. La productividad de los alimentos básicos es, en consecuencia, crucial para el crecimiento.

El segundo argumento es que la ventaja comparativa de los subsectores que pueden comerciar seguirá basándose por muchos años en las actividades primarias (agricultura y minería) y en la agroindustria, debido a la dotación de recursos y el clima poco propicio para las inversiones en el sector de manufacturas. La mayor parte de las economías depende de una cartera diversa de exportaciones basadas en productos primarios procesados y sin procesar (incluido el turismo) para generar divisas. El crecimiento de los sectores comercializables y no comercializables de la agricultura también genera un sólido crecimiento en otros sectores de la economía mediante efectos multiplicadores.

Por eso, la estrategia de crecimiento de la mayoría de las economías que dependen de la agricultura deberá centrarse en activar el sector agrícola por muchos años más. Abundan los casos en que la agricultura fue la base del crecimiento en los inicios del proceso de desarrollo. El crecimiento agrícola fue el precursor de las revoluciones industriales que se difundieron en todo el mundo templado, desde Inglaterra a mediados del s. XVIII hasta Japón, a fines del s. XIX. Más recientemente, el rápido crecimiento agrícola de China, India y Viet Nam precedió al auge industrial. Tal como sucede con la pobreza, la capacidad especial de la agricultura como base para el crecimiento inicial ya ha sido demostrada.

Sin embargo, se ha desaprovechado en gran medida la capacidad de la agricultu-

ra para promover el desarrollo. Paralelamente a estos casos exitosos, son muchos los ejemplos en los que no se utiliza la agricultura para generar desarrollo. Muchos países agrícolas aún exhiben un crecimiento agrícola per cápita mínimo y poca transformación estructural (proporción decreciente de la agricultura en el PIB y mayor porcentaje de la industria y los servicios a medida que aumenta el PIB per cápita). Lo mismo sucede en amplias zonas dentro de países de todas las clases. El rápido crecimiento de la población, la disminución del tamaño de los establecimientos agrícolas, la merma en la fertilidad del suelo y las oportunidades desperdiciadas en lo que respecta a la diversificación del ingreso y la migración son factores que causan aflicciones al tiempo que se desaprovecha la capacidad de la agricultura para generar desarrollo. La causa de esta situación radica en las políticas que gravan excesivamente la agricultura y no destinan inversiones suficientes a ese sector. Esto es reflejo de una economía política en la que prevalecen los intereses de los sectores urbanos. Si se comparan con los países en proceso de transformación exitosa cuando en ellos el porcentaje del PIB originado en la agricultura aún era alto, los países agrícolas destinan un porcentaje muy pequeño del gasto público a la agricultura, medido como porcentaje del PIB agrícola (4% en 2004 para los países agrícolas frente al 10% en 1980 para los países que actualmente están en proceso de transformación; véase el Gráfico 4 en la página anterior). Las presiones impuestas por frecuentes crisis de alimentos también inclinan los presupuestos públicos y las prioridades de los donantes hacia la provisión directa de

alimentos antes que a inversiones que generen crecimiento y a la seguridad alimentaria producto del aumento de los ingresos. En los países donde la mayoría de los pequeños agricultores son mujeres, la imposibilidad de desplegar todo su potencial en la agricultura constituye un factor que contribuye a la baja tasa de crecimiento y la inseguridad alimentaria.

El desaprovechamiento de la agricultura como generadora de desarrollo no se circunscribe a las naciones agrícolas. En los países en proceso de transformación donde se registra un rápido crecimiento en sectores no agrícolas, por lo general la reasignación de mano de obra originalmente dedicada a la agricultura ocurre a un ritmo muy lento. Debido a ello, muchas personas pobres quedan rezagadas en las zonas rurales y aumenta la brecha de ingresos entre estas zonas y las urbanas. La población agrícola exige subsidios y protección, pero la capacidad fiscal es limitada y no puede sostener transferencias lo suficientemente cuantiosas como para reducir la brecha de ingresos. Por otro lado, los centros urbanos continúan demandando alimentos a bajo costo. Todo esto crea un dilema para quienes diseñan las políticas.⁴ El costo de oportunidad de los subsidios (que en la India ascienden al triple de la inversión pública en el sector agrícola) es la disminución de bienes públicos destinados al crecimiento y de los servicios sociales en las zonas rurales. El aumento de los ingresos en la agricultura y en la economía rural no agrícola debe ser parte de la solución.

Surgen nuevas oportunidades. El mun-

⁴ Hayami 2005

do de la agricultura ha cambiado drásticamente desde la publicación del *Informe sobre el desarrollo mundial de 1982* dedicado a ese sector. El nuevo contexto se caracteriza por la presencia de nuevos mercados dinámicos, innovaciones tecnológicas e institucionales de gran significación y nuevas funciones para el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La nueva agricultura está impulsada por empresarios privados integrados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores e incluyen a numerosos pequeños agricultores con espíritu emprendedor apoyados por sus respectivas organizaciones. La agricultura dedicada a cultivos básicos y a las exportaciones de bienes primarios tradicionales también encuentra nuevos mercados a medida que se vuelve más diferenciada para satisfacer las cambiantes demandas de los consumidores y los nuevos usos (por ejemplo, biocombustibles) y se beneficia de la integración en mercados regionales. No obstante, la situación de la agricultura presenta grandes incertidumbres difíciles de prever y exige cautela en la gestión de la oferta mundial de alimentos.

Una nueva visión de la agricultura al servicio del desarrollo redefine la función de los productores, el sector privado y el Estado. La producción está principalmente en manos de los pequeños agricultores, que a menudo son los productores más eficientes, en especial cuando cuentan con el apoyo de sus organizaciones. Pero cuando estas organizaciones no logran economías de escala en la producción y la comercialización, la agricultura comercial con mano de obra intensiva puede ser una forma más adecuada de producción. En estos casos,

los mercados laborales eficaces y justos son una herramienta clave para reducir la pobreza en las zonas rurales. El sector privado impulsa la organización de cadenas de valor que acercan el mercado a los pequeños agricultores y a los establecimientos agrícolas comerciales. El Estado (gracias al fortalecimiento de la capacidad y las nuevas formas de gestión) corrige las fallas del mercado, regula la competencia y establece asociaciones público-privadas estratégicas para fomentar la competitividad en el sector agroindustrial y respaldar la mayor inclusión de los pequeños agricultores y trabajadores rurales. Según esta nueva visión, la agricultura asume una función destacada en el ámbito del desarrollo.

¿Qué herramientas son eficaces a la hora de utilizar la agricultura para el desarrollo?

La agricultura puede ser la principal fuente de crecimiento en los países agrícolas. Además, puede reducir la pobreza y mejorar el medio ambiente en los tres tipos de países, aunque de diversos modos. Para esto es necesario mejorar la disponibilidad de activos de los pobres de las zonas rurales, hacer más competitiva y sostenible la agricultura en los establecimientos pequeños, diversificar las fuentes de ingreso orientándolas al mercado laboral y la economía rural no agrícola, y facilitar la migración exitosa hacia otros sectores.

Aumentar el acceso a los activos

Los activos con que cuenta un hogar son factores determinantes de la capacidad de sus miembros de participar en los mercados agrícolas, garantizar los medios de vida en la agricultura de subsistencia, com-

petir como emprendedores en la economía rural no agrícola y encontrar empleo en puestos calificados. Los principales activos son la tierra, el agua y el capital humano. Sin embargo, los activos de los pobres que habitan en zonas rurales a menudo se ven contrarrestados por el crecimiento de la población, la degradación ambiental, la expropiación que realizan los intereses dominantes y el favoritismo social en las políticas y en la asignación de bienes públicos.

En ningún sitio es tan grande la falta de activos como en África al sur del Sahara, donde el tamaño de los establecimientos agrícolas ubicados en muchas de las zonas más densamente pobladas es insosteniblemente pequeño y sigue reduciéndose, la tierra está seriamente degradada, la inversión en sistemas de riego es nimia y las deficiencias en salud y educación limitan la productividad y el acceso a mejores opciones. La presión demográfica, junto con la reducción del tamaño de los establecimientos y la escasez de agua, constituyen también grandes dificultades en muchas partes de Asia. Para mejorar la disponibilidad de activos se requieren importantes inversiones públicas en riego, salud y educación. En otros casos, se trata más bien de lograr desarrollos institucionales, por ejemplo, asegurando mejor los derechos de propiedad y elevando la calidad de la administración de tierras. Para incrementar la cantidad de activos también puede ser necesario ejercer la discriminación positiva para equiparar las posibilidades de los grupos desfavorecidos o excluidos, como las mujeres y las minorías étnicas.

Tierra. Los mercados de tierras, especialmente de arrendamiento, pueden ele-

var la productividad, ayudar a las familias a diversificar sus ingresos y facilitar el pasaje a sectores no agrícolas. A medida que los agricultores envejecen, las economías rurales se diversifican y la migración se acelera, es necesario contar con mercados de tierras eficientes a fin de transferir las propiedades a los usuarios más productivos y facilitar la participación en el sector rural no agrícola y la migración a otros sectores. Sin embargo, en muchos países la poca seguridad de los derechos de propiedad, las deficiencias para hacer cumplir los contratos y las rigurosas restricciones legales limitan el desempeño de los mercados de tierras, con lo que se crean grandes ineficiencias tanto en la reasignación de tierras como de mano de obra y se refuerzan las desigualdades en el acceso a la tierra. En estos casos, son necesarias las redes de protección social y el acceso al crédito para minimizar las ventas forzadas de tierras cuando los agricultores se ven expuestos a crisis.

La reforma agraria puede promover la incorporación de los pequeños agricultores en el mercado, reducir las desigualdades en la distribución de la tierra, aumentar la eficiencia y puede organizarse de modo que se reconozcan los derechos de las mujeres. La redistribución de grandes extensiones subutilizadas para que en ellas se establezcan pequeños agricultores puede dar resultados positivos si va acompañada de reformas que garanticen la competitividad de los beneficiarios, lo cual hasta el momento ha sido difícil de lograr. En Brasil y en Sudáfrica se emplean subsidios específicos destinados a facilitar una reforma agraria basada en el mercado. Se deben recoger enseñanzas de estas experiencias

para su posible aplicación en otros sitios.

Agua. El acceso al agua y al riego es un factor determinante de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas. La productividad de las tierras de regadío es más del doble de la de las tierras de secano. En África al sur del Sahara, sólo el 4% de las tierras dedicadas a la producción cuentan con sistemas de riego, mientras que la proporción en Asia meridional es del 39% y en Asia oriental, del 29%. Ante la mayor incertidumbre respecto de la agricultura de secano y la disminución de la escorrentía de los glaciares como consecuencia del cambio climático, las inversiones destinadas al almacenamiento de agua adquirirán cada vez mayor importancia. A pesar de la creciente escasez de agua y del aumento del costo de los sistemas de riego en gran escala, hay muchas oportunidades de elevar la productividad mejorando los sistemas existentes, ampliando los de pequeña envergadura y aumentando la captación de aguas.

Educación. A pesar de que la tierra y el agua son activos fundamentales en las zonas rurales, la educación es a menudo el activo más valioso con el que cuentan los pobres de estas zonas para aprovechar las oportunidades que les brinda la nueva agricultura, obtener empleos calificados, emprender actividades comerciales en la economía rural no agrícola y migrar con éxito. No obstante, los niveles educativos de las zonas rurales suelen ser abrumadoramente bajos en todo el mundo: el promedio es de cuatro años para los adultos varones y menos de tres años para las mujeres adultas de las zonas rurales de África al sur del Sahara, Asia meridional y Medio Oriente y Norte de África. La mejora de la educación básica en estas zonas se ha demorado más

que en las zonas urbanas. Cuando la demanda de educación en los hogares rurales sea escasa, ésta se puede incrementar mediante transferencias de efectivo condicionadas a la asistencia a la escuela (como en Bangladesh, Brasil y México). No obstante, resulta cada vez más claro que lo que debe mejorar más es la calidad de la educación rural. Se entiende a la educación en sentido amplio y en ella se incluye la formación profesional que puede brindar las habilidades técnicas y empresariales que resultan útiles en la nueva agricultura y en la economía rural no agrícola.

Salud. Las enfermedades ampliamente difundidas y las muertes a causa del VIH/SIDA y el paludismo pueden reducir en gran medida la productividad agrícola y diezmar los medios de subsistencia. La mayoría de las personas afectadas por el VIH trabajan en la agricultura, y las políticas agrícolas ofrecen enormes posibilidades para responder con más eficacia a la situación que plantea esta enfermedad respaldando los ajustes frente a las crisis laborales y la transmisión de conocimientos a los huérfanos. En las zonas rurales de Zambia, la disminución de la población ha sido especialmente grave entre los adultos jóvenes: se calcula que el 19% de los que en 1990 tenían entre 15 y 24 años (la edad más productiva) había muerto para el año 2000. Pero la agricultura también representa riesgos para la salud de los pobres de las zonas rurales. El riego puede aumentar la incidencia del paludismo y se calcula que la intoxicación con plaguicidas provoca 355.000 muertes por año. Las zoonosis, como la gripe aviar, surgidas de la proximidad entre personas y animales, representan una amenaza creciente a la salud humana.

Una mayor coordinación de los programas agrícolas y sanitarios puede generar grandes beneficios para la productividad y el bienestar.

Lograr que la agricultura en pequeños establecimientos se vuelva más productiva y sostenible

Cuando se utiliza la agricultura para generar desarrollo, el principal camino de salida de la pobreza consiste en mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la explotación agrícola en pequeña escala. ¿Cómo se logra esto? Se puede emplear una amplia gama de instrumentos de política (muchos de los cuales se aplican de modo distinto ya sea que se trate de pequeños agricultores comerciales o de los que se dedican a la agricultura de subsistencia) para lograr lo siguiente:

- Mejorar los incentivos de precios e incrementar la calidad y cantidad de la inversión pública (Capítulo 4).
- Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos (Capítulos 5 y 6).
- Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a los riesgos contra los cuales se carece de seguro (Capítulo 6).
- Mejorar el desempeño de las organizaciones de productores (Capítulo 6).
- Promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología (Capítulo 7).
- Lograr que la agricultura sea más sostenible y provea servicios ambientales (Capítulo 8).

Mejorar los incentivos de precios e incrementar la calidad y cantidad de la inversión pública. Las reformas recientes han mejorado los incentivos de precios para los productores agrícolas de los países

en desarrollo, reduciendo así (aunque sin eliminar) el sesgo en contra de la agricultura que exhibían históricamente sus políticas. Entre 1980-84 y 2000-04, la tributación neta de la actividad agrícola disminuyó, en promedio, del 28% al 10% en los países agrícolas, del 15% al 4% en los países en proceso de transformación, y de una protección marginalmente negativa a una protección neta del 9% en los países urbanizados. No obstante, un bajo nivel de tributación neta oculta una protección de productos importables combinada con impuestos a los productos exportables (especialmente en los países agrícolas y los que se encuentran en proceso de transformación), y el nivel de ambos componentes puede ser alto. En consecuencia, aún queda un margen considerable para lograr mayor eficiencia a través de la reforma de las políticas comerciales de los propios países en desarrollo. La liberalización de las importaciones de productos alimentarios básicos también puede provocar un efecto favorable en los pobres porque la mayoría de ellos, incluidos los pequeños agricultores, son compradores netos de alimentos. Pero muchos vendedores netos pobres (a menudo, el grupo más numeroso entre los pobres) saldrán perdiendo, y será necesario poner en marcha programas adaptados a las circunstancias particulares de cada país a fin de suavizar la transición hacia la nueva situación del mercado.

Esta situación contrasta en forma notoria con los avances relativamente escasos en lograr la reducción del apoyo a los productores de los países miembros de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El respaldo a los productores disminuyó del 37% del

valor de las entradas agrícolas brutas en el período 1986-88 al 30% en 2003-05. Se han dejado de lado prácticas de apoyo directamente relacionadas con los precios de los productos para adoptar otras formas menos distorsionadoras, como transferencias de efectivo “desconectadas” de la producción, en particular en la Unión Europea. Pero estas transferencias no siempre resultan neutrales para la producción, puesto que reducen la aversión al riesgo (efecto de riqueza) y la variabilidad del ingreso agrícola (efecto de seguro) y permiten a los bancos otorgar a los agricultores préstamos que en otras circunstancias no concederían.

Los impactos estimados de la liberalización completa del comercio en el bienestar son significativos. Al eliminar el nivel actual de protección, los países industriales generarían beneficios anuales en el bienestar de los países en desarrollo que, según se calcula, equivaldrían al quíntuplo del flujo anual de ayuda para la agricultura que se brinda actualmente. Sin embargo, este impacto variaría según el producto y según el país. Se estima que con la plena liberalización del comercio, los precios internacionales de los productos básicos agrícolas aumentan en promedio un 5,5%, mientras que los del algodón suben un 21% y los de las oleaginosas, un 15%. Esto es motivo de especial preocupación en el caso de los países importadores de alimentos con fuertes restricciones cambiarias, como Burundi, Rwanda y Níger. Los países pobres exportadores de algodón u oleaginosas, como Chad, Sudán, Burkina Faso, Malí y Benin, en cambio, se beneficiarían. Los países que saldrían más beneficiados son Brasil, Tailandia y Viet Nam.

La Ronda de Doha de negociaciones comerciales debe concluir urgentemente, en especial para eliminar las distorsiones, como las subvenciones de Estados Unidos al algodón, que son perjudiciales para los países más pobres. Se necesitan políticas y programas complementarios (incluida la ayuda para el comercio) para compensar a los perdedores (programas de transferencia) y para facilitar la adaptación rápida y equitativa de los pequeños agricultores a las nuevas ventajas comparativas (inversiones en bienes públicos y reformas institucionales).

La economía política determinará el ritmo y el alcance de las reformas ulteriores en lo que respecta al comercio, los precios y el gasto público. La incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede ayudar a inducir reformas y los medios de información locales pueden hacer públicos los costos para los contribuyentes y la incidencia desigual de los beneficios. En algunos casos, pueden resultar efectivos los mecanismos de compensación para los perdedores y los acuerdos negociados, como sucedió con las reformas de la política referida al arroz en Japón, las reformas de la Unión Europea respecto del azúcar y las que llevó adelante México en la década de 1990 en relación con los alimentos básicos. Si se vinculan las reformas agrícolas internas con reformas económicas más amplias se puede aumentar la probabilidad de éxito, como sucedió en muchos países en desarrollo en las décadas de 1980 y 1990, aunque esas reformas por lo general todavía están incompletas en el sector agrícola. Otras subvenciones, como el suministro gratuito de energía eléctrica a los agricultores en la

India, permanecen estancadas en negociaciones basadas en el clientelismo que generan ineficiencia y un alto costo ambiental.

La respuesta a mejores incentivos de precios depende de la inversión pública en instituciones, servicios de apoyo e infraestructura de mercado. Sin embargo, la calidad del gasto público a menudo es baja y necesita mejorar. En algunos países, las subvenciones no estratégicas representan hasta la mitad del presupuesto público para el sector agrícola. Para movilizar apoyo político en favor de un uso más adecuado del gasto público en la agricultura, el primer paso consiste en lograr una mayor difusión y transparencia en la asignación presupuestaria y analizar sus impactos.

Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos y de insumos. En vista de los cambios estructurales de gran envergadura producidos en los mercados agrícolas y la aparición de nuevos actores de peso, es fundamental para el desarrollo fortalecer la participación de los pequeños agricultores y garantizar que el crecimiento agrícola repercuta en la reducción de la pobreza. Existen diversas opciones en el espectro de los mercados.

Mercados de alimentos básicos. Reducir los costos de transacción y los riesgos en los mercados de alimentos básicos puede acelerar el crecimiento y beneficiar a los pobres. Más allá de las inversiones en infraestructura, entre las innovaciones prometedoras se cuentan las bolsas de productos básicos, los sistemas de información sobre el mercado por radio y mediante mensajes de texto para las zonas rurales, los resguardos de depósito y las herramientas de gestión de riesgos basadas en el mercado.

Un tema particularmente espinoso en relación con estos mercados es cómo manejar la volatilidad de los precios de alimentos básicos políticamente delicados en países en los que estos productos representan una gran proporción del gasto de los consumidores. Si el alimento básico es comercializable, en ocasiones los riesgos relativos a los precios pueden mitigarse asegurando dicho producto mediante contratos de futuros transados en bolsa. Tal es el caso de los países o comerciantes del sur de África que utilizan la bolsa de productos básicos sudafricana. La gestión de riesgos también puede mejorarse con fronteras más abiertas y mayor volumen de comercio privado, como ocurrió con éxito en Bangladesh en 1998 durante la escasez de arroz provocada por las inundaciones. Pero la mayor parte de los alimentos básicos de los países agrícolas son sólo parcialmente comercializables, y muchas naciones que sufren frecuentes catástrofes climáticas utilizan las reservas públicas de cereales para reducir la inestabilidad de los precios, con resultados dispares. Los altos riesgos de volatilidad de los precios persisten tanto para los agricultores como para los consumidores de muchos países agrícolas y, por ende, seguirá siendo importante contar con redes de protección eficaces hasta que los ingresos aumenten o mejore el funcionamiento de los mercados.

Exportaciones tradicionales a granel. La tendencia a la baja de los precios internacionales de las exportaciones tradicionales como el café y el algodón que se registra desde hace tiempo constituye una amenaza a los medios de subsistencia de millones de productores. La disminución de los impuestos y la mayor liberalización

de los mercados de exportaciones han mejorado los ingresos en muchos casos. Pero estos mercados liberados requieren que el Estado asuma una nueva función, en particular, la de regular las operaciones comerciales para que sean justas y eficientes. En los lugares donde esto se ha hecho, la producción y la calidad han mejorado, como en el caso del algodón en Zambia, donde la producción se triplicó. También es sumamente importante aumentarla productividad de las exportaciones, como se pone de manifiesto en la exitosa experiencia reciente de Ghana con el cacao. Para algunos pequeños agricultores, la mejora de la calidad y el comercio justo pueden generar nuevas oportunidades de acceder a mercados más rentables.

Mercados de alto valor. La participación de los pequeños agricultores en los mercados de alto valor, ya sean internos o internacionales, también puede mejorarse, incluso en el contexto de la revolución de los supermercados que se registra en muchos países. Los mercados de alto valor para el consumo interno son los mercados agrícolas de crecimiento más rápido en la mayor parte de los países en desarrollo: se expanden a un ritmo de hasta el 6% a 7% anual, liderados por los productos ganaderos y la horticultura. Las frutas y hortalizas frescas y procesadas, el pescado y sus derivados, la carne, las nueces, las especias y la floricultura representan en la actualidad el 43% de las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo, y en 2004 ascendían a unos US\$138.000 millones. A medida que aumentan los ingresos, los supermercados se vuelven actores más dominantes en la venta minorista de productos agrícolas: en algunos países

de América Latina abarcan el 60% del mercado.

El impacto de este crecimiento en la pobreza depende del modo en que la población rural participa de los mercados de alto valor, ya sea en forma directa como productores (tal es el caso de Bangladesh) o a través del mercado laboral (como en Chile). Para aumentar la participación de los pequeños agricultores se requiere infraestructura de mercado, mejor capacidad técnica para los agricultores, instrumentos de gestión de riesgo y una acción colectiva canalizada a través de organizaciones de productores. Un desafío aún mayor es poder cumplir las estrictas normas sanitarias y fitosanitarias que rigen en los mercados internacionales. Para lograrlo, el sector privado y el público deberán hacer esfuerzos conjuntos en materia de políticas (legislación sobre inocuidad de los alimentos), investigación (evaluación de riesgo, prácticas recomendadas), infraestructura (establecimientos para el procesamiento de exportaciones) y supervisión (vigilancia de enfermedades).

Mercados de insumos. En África al sur del Sahara, las deficiencias de los mercados aún son generalizadas, especialmente en el caso de las semillas y los fertilizantes, debido a los altos costos de transacción, los riesgos y las economías de escala. Como resultado, el escaso empleo de fertilizantes es uno de los principales obstáculos para el aumento de la productividad en la región. El interés renovado en las subvenciones a los fertilizantes debe centrarse en procurar soluciones sostenibles a las deficiencias del mercado. Entre las estrategias innovadoras para impulsar los mercados de insumos agrícolas se incluyen la entrega de

vales para que determinados agricultores adquieran insumos y se estimule así la demanda en los mercados privados, y fondos de contrapartida para solventar algunos de los costos de inicio de las actividades que supondría la incorporación de distribuidores privados al mercado de insumos.

Como todo subsidio, las subvenciones a los insumos deben emplearse con cautela puesto que suponen un alto costo de oportunidad para los bienes públicos productivos y los gastos sociales y existe el riesgo de que sean utilizadas políticamente y no se puedan revertir. Pero si se utilizan con sensatez, se pueden contrarrestar los riesgos que supone la adopción temprana de nuevas tecnologías y lograr economías de escala en los mercados para reducir los precios de los insumos. Las subvenciones deben formar parte de una estrategia general destinada a mejorar la productividad y se debe disponer de opciones creíbles para su eliminación.

Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a riesgos contra los cuales se carece de seguro. Las limitaciones financieras del sector agrícola siguen siendo profusas. Además, tienen un alto costo y su distribución no es equitativa: coartan gravemente la capacidad de los pequeños agricultores de competir. Las restricciones financieras tienen origen en la carencia de bienes que puedan servir de garantía (racionamiento en función de la riqueza) y en la renuencia a poner en riesgo activos utilizándolos de garantía cuando son elementos esenciales para la subsistencia (racionalización en función del riesgo). La desaparición de las líneas de crédito especiales para la agricultura otorgadas

por medio de programas públicos o bancos estatales ha dejado enormes falencias en los servicios financieros que aún no se han subsanado a pesar de las numerosas innovaciones institucionales.

Financiamiento del sector rural. La revolución de las microfinanzas, que brindan acceso al crédito sin exigir garantía formal, ha permitido a millones de personas pobres, especialmente mujeres, obtener préstamos, pero no ha alcanzado a la mayoría de las actividades agrícolas, con excepción de las de alta rotación, como la ganadería menor y la horticultura. No obstante, la gama de productos financieros de los que pueden disponer los pobres de las zonas rurales se ha ampliado e incluye ahora cuentas de ahorro, transferencias de dinero, seguros y opciones de arrendamiento financiero. Con la aparición de cadenas de suministro integradas y la explotación agrícola por contrato, se está difundiendo la intermediación financiera a través de agentes interrelacionados. Las tecnologías de la información reducen los costos de transacción y de los préstamos para las zonas rurales, por ejemplo, con la emisión de tarjetas de crédito agrícolas que se utilizan para comprar insumos o los teléfonos celulares para realizar operaciones bancarias. Las centrales de riesgo que elaboran informes sobre solvencia de las instituciones de microfinanciamiento y de los bancos comerciales del nivel inferior también ayudan a los pequeños agricultores a capitalizar la reputación que se forjan como prestatarios de esas instituciones a fin de acceder a préstamos más comerciales y de mayor volumen. Muchas de estas innovaciones se encuentran aún en etapa experimental y, para que repercutan signi-

ficativamente en la competitividad de los pequeños agricultores, hará falta evaluarlas y aplicarlas en mayor escala.

Gestión del riesgo. La exposición a los riesgos contra los cuales se carece de seguro (el resultado de desastres naturales, crisis sanitarias, cambios demográficos, volatilidad de los precios y cambios en las políticas) supone un alto costo para el bienestar y la eficiencia de los hogares rurales. A fin de manejar la exposición a estos riesgos, los agricultores deben abstenerse de emprender actividades que podrían generarles más ingresos. La venta de activos para sobrevivir a las crisis puede conllevar altos costos a largo plazo puesto que la descapitalización (venta forzada de tierras o ganado) puede ser irreversible o la recuperación de la propiedad de bienes agrícolas, muy lenta. Por otro lado, la educación y la salud de los niños pueden sufrir consecuencias de largo plazo cuando, a causa de las crisis, se retira a los niños de la escuela o se los expone a períodos de malnutrición a temprana edad, con la consiguiente transferencia intergeneracional de la pobreza.

A pesar de las numerosas iniciativas, poco es lo que se ha logrado en la agricultura en pequeña escala respecto de la reducción de los riesgos contra los cuales se carece de seguros. Los sistemas de seguros administrados por el Estado han sido en gran medida ineficaces. Los seguros contra riesgo de sequía basados en índices, que se están extendiendo gracias a iniciativas privadas en la India y en otros lugares, pueden reducir los riesgos tanto para prestatarios como para prestamistas y destrabar el financiamiento agrícola. No obstante, es improbable que estas iniciativas alcancen

la masa crítica a menos que intervenga alguna clase de subsidio, como mínimo para cubrir los costos de inicio de actividades.

Mejorar el desempeño de las organizaciones de productores. La acción colectiva de las organizaciones de productores puede reducir los costos de transacción, obtener cierto poder en el mercado e incrementar la participación en los foros sobre políticas a nivel nacional e internacional. Para los pequeños agricultores, estas organizaciones resultan esenciales para lograr competitividad. Se han expandido con asombrosa rapidez tanto en cantidad como en número de miembros, a menudo en un intento por llenar el vacío que dejó la retirada del Estado de los ámbitos de la comercialización, suministro de insumos y crédito, y para aprovechar la apertura democrática que permite una mayor participación de la sociedad civil en la gestión. Entre 1982 y 2002, el porcentaje de poblados donde existían organizaciones de productores aumentó de 8% a 65% en Senegal y de 21% a 91% en Burkina Faso. La red de cooperativas de productos lácteos de la India cuenta con 12,3 millones de miembros individuales, muchos de ellos campesinos sin tierras y mujeres, que producen el 22% del total de la oferta de leche del país.

A pesar de los numerosos resultados positivos, la eficacia de las organizaciones de productores a menudo se ve limitada por las restricciones legales, la escasa capacidad de gestión, el acaparamiento de las organizaciones por las élites, la exclusión de los pobres y la falta de reconocimiento de su calidad de socios plenos por parte del Estado. Los donantes y los gobiernos pueden colaborar facilitándoles del derecho de

organizarse, capacitando a sus dirigentes y empoderando a los miembros más débiles, en particular a las mujeres y los agricultores jóvenes. Sin embargo, brindar este tipo de ayuda sin crear dependencia constituye todo un desafío.

Promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología. Impulsada por el rápido crecimiento de la inversión privada en investigación y desarrollo, se está ampliando la brecha de conocimientos entre los países industriales y en desarrollo. Si se computan tanto las fuentes públicas como privadas, los países en desarrollo invierten tan sólo una novena parte de lo que los países industriales destinan a la investigación y desarrollo en agricultura como porcentaje del PIB agrícola.

Para reducir esta brecha, las políticas deben tener como prioridad incrementar considerablemente las inversiones en investigación y desarrollo. Muchas inversiones nacionales e internacionales en esta área han rendido cuantiosos frutos, con una tasa de rentabilidad interna del 43% en 700 proyectos evaluados en países en desarrollo de todas las regiones. Pero las fallas de los mercados y la gestión tanto a nivel nacional como internacional generan un grave déficit de inversiones en investigación y desarrollo y en los sistemas de innovación en general, particularmente en los países agrícolas. Mientras que, durante los últimos 20 años, las inversiones en investigación y desarrollo agrícola se triplicaron en China y la India, se incrementaron apenas una quinta parte en África al sur del Sahara (y disminuyeron en cerca de la mitad de los países de la región)⁵. Los

países africanos tienen la desventaja adicional de que la especificidad de sus características agroecológicas los vuelve menos aptos que los de otras regiones para beneficiarse de las transferencias internacionales de tecnología. Además, el reducido tamaño de muchos de estos países les impide lograr economías de escala en investigación y desarrollo en el ámbito agrícola. Los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo y la escasa transferencia internacional de tecnología han ido de la mano del estancamiento del rendimiento de las cosechas de cereales en África al sur del Sahara. Esto provocó un incremento de la brecha de producción que la separa del resto del mundo. Para estos países resulta esencial que aumente considerablemente la inversión y la cooperación regional para la investigación y el desarrollo.

El bajo nivel del gasto es sólo parte del problema. Muchas organizaciones públicas de investigación padecen serias limitaciones en materia de dirigencia, gestión y financiamiento que requieren atención urgente. Por otro lado, los mercados de alto valor abren nuevas oportunidades para que el sector privado promueva la innovación en la cadena de valor. Para aprovecharlas a menudo se necesita que el sector público, el privado, los agricultores y la sociedad civil formen asociaciones que puedan financiar, desarrollar y adaptar las innovaciones. En vista de la amplia gama de opciones institucionales disponibles en la actualidad, hace falta realizar más evaluaciones para determinar qué alternativas funcionan adecuadamente y en qué contextos.

Otro desafío consiste en reducir las disparidades de ingresos y de la productivi-

⁵ Pardey y colaboradores 2006.

dad entre las regiones favorecidas y las menos favorecidas. En estas últimas se necesitan mejores tecnologías para la ordenación del suelo, el agua y el ganado, así como sistemas agrícolas más resistentes y sostenibles, incluidas variedades de cultivos más resistentes a las plagas, enfermedades y sequías. Las estrategias que aprovechan los procesos biológicos y ecológicos pueden minimizar el uso de insumos externos, especialmente de agroquímicos. Entre los ejemplos se encuentran la labranza de conservación, mejores barbechos, cultivos de cobertura para abono verde, la conservación del suelo y el control de plagas basado más en la biodiversidad y el control biológico que en el uso de plaguicidas. Dado que la mayor parte de estas tecnologías son específicas de un determinado lugar, su desarrollo y adopción requieren enfoques más descentralizados y participativos, combinados con la acción colectiva de los agricultores y las comunidades.

Los avances revolucionarios de la biotecnología ofrecen grandes beneficios potenciales para los productores y consumidores pobres. Sin embargo, las actuales inversiones en biotecnología, que se concentran en el sector privado y están impulsadas por intereses comerciales, han tenido un impacto limitado en la productividad de los pequeños agricultores del mundo en desarrollo, con la excepción del algodón Bt en China y la India. La escasa inversión pública en biotecnología y los lentos progresos en la regulación de los posibles riesgos para el medio ambiente y la inocuidad de los alimentos han limitado el desarrollo de organismos genéticamente modificados que podrían ayudar a los pobres.

Los beneficios potenciales de estas tecnologías se desaprovecharán a menos que la comunidad internacional del desarrollo incremente en forma significativa su respaldo a los países interesados.

Lograr que la agricultura sea más sostenible y provea servicios ambientales. La impronta ambiental de la agricultura ha sido enorme, pero hay muchas oportunidades para reducirla. Desde la Cumbre para la Tierra celebrada en 1992 en Río de Janeiro, se acepta ampliamente que las cuestiones ambientales son inseparables de los temas más generales referidos a la agricultura para el desarrollo. Y el futuro de la agricultura está intrínsecamente ligado a una mejor custodia de los recursos naturales de los que depende.

Tanto la agricultura intensiva como la extensiva enfrentan problemas ambientales, aunque de distinto tipo. La intensificación de la agricultura ha generado problemas surgidos de la reducción de la diversidad biológica, la mala gestión del agua de riego, la contaminación por agroquímicos y daños a la salud y muertes por intoxicación con plaguicidas. La revolución del ganado tiene sus propios costos, en especial en las zonas densamente pobladas y cercanas a los centros urbanos, debido a la presencia de desechos animales y la propagación de enfermedades de animales como la gripe aviar. Muchas zonas menos favorecidas padecen deforestación, erosión del suelo, desertificación y degradación de pastizales y cuencas hidrográficas. En las tierras altas de África oriental, la erosión del suelo puede redundar en pérdidas de la productividad de hasta un 2% a 3% al año, además de generar efectos en otras áreas, como el entarquinamiento de los embalses.

La respuesta adecuada no consiste en desacelerar el crecimiento agrícola, sino en hallar sistemas de producción más sostenibles y lograr que la agricultura brinde más servicios ambientales. Muchas innovaciones tecnológicas e institucionales prometedoras pueden dar lugar a una agricultura más sostenible con un mínimo de concesiones en lo que respecta al crecimiento y la reducción de la pobreza. Las estrategias de ordenación del agua en las zonas de regadío deben mejorar la productividad de ese recurso, con lo cual se atenderían las necesidades de todos los usuarios (incluido el medio ambiente) y se reduciría la contaminación del agua y la extracción insostenible del agua subterránea. Para poner en marcha estas estrategias será necesario eliminar los incentivos que llevan al uso dispendioso del agua, delegar la ordenación de este recurso en las agrupaciones de usuarios locales, invertir en mejores tecnologías y regular las externalidades con más eficacia. La gestión descentralizada de los sistemas de riego tiene más posibilidades de resultar exitosa si en los marcos jurídicos se definen con claridad las funciones y los derechos de las agrupaciones de usuarios y si se fortalece la capacidad de estos grupos de administrar el riego en forma colectiva.

La mejora de las tecnologías y de los modos de gestionar los insumos de los establecimientos agrícolas modernos también puede volver más sostenible la agricultura de secano. Uno de los mayores éxitos de la explotación agrícola registrados en las últimas dos décadas es el sistema de labranza de conservación (denominado también de cultivo sin laboreo o de cero labranza). Este método se ha aplicado con

buenos resultados en la agricultura comercial de América Latina, entre los pequeños agricultores de Asia meridional con sistemas de producción de arroz-trigo y en Ghana. En zonas menos favorecidas, las estrategias de ordenación de los recursos naturales por la comunidad, como el programa de ordenación de la cuenca hidrográfica de Anatolia oriental en Turquía, resultan muy prometedoras. Como indican los datos de encuestas realizadas en 20 países, la participación activa de las mujeres en las organizaciones comunitarias mejora la eficacia de la ordenación de los recursos naturales y la capacidad para resolver conflictos.

Establecer los incentivos adecuados es el primer paso hacia la ordenación sostenible de los recursos. La adopción generalizada de estrategias más sostenibles a menudo se ve obstaculizada por políticas inadecuadas de fijación de precios y subvenciones y por la imposibilidad de manejar las externalidades. Fortalecer los derechos de propiedad (como en el caso de los parques de agrosilvicultura en Níger) y establecer incentivos de largo plazo para una ordenación de los recursos naturales cuyos beneficios se extiendan más allá de los establecimientos agrícolas (como los fondos de contrapartida para la conservación del suelo) son tareas necesarias tanto en las zonas de agricultura intensiva como extensiva. Se deben reducir los incentivos inadecuados que alientan la sobreutilización de los recursos, tales como los subsidios a cultivos que requieren un uso intensivo de agua y generan extracción excesiva del agua subterránea.

A menudo encarar las reformas resulta difícil desde el punto de vista político.

Una mejor medición del agua valiéndose de la tecnología (sensores remotos), una mejor calidad de los servicios de riego y mayor rendición de cuentas ante los usuarios pueden generar el apoyo político necesario para las reformas que se encuentren estancadas.

Los pagos por los servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas del mercado en el manejo de las externalidades ambientales. La protección de las cuencas hidrográficas y de los bosques genera servicios ambientales (agua potable, flujos de agua estables para los sistemas de riego, secuestro del carbono y protección de la diversidad biológica) que los beneficiarios deberían retribuir mediante pagos a quienes los suministran. El interés respecto de esta posibilidad ha ido creciendo, en especial en América Latina. En Nicaragua, estos pagos provocaron una reducción de más del 50% de la superficie de pastizales y cultivos anuales degradados en favor del silvopastoreo, practicado por agricultores pobres en la mitad de los casos. La certificación ambiental de los productos también posibilita que los consumidores paguen por la ordenación ambiental sostenible, tal como sucede con el café cultivado a la sombra o el comercializado conforme a prácticas de comercio justo.

La urgencia de abordar el cambio climático. Las personas pobres que dependen de la agricultura son las más vulnerables al cambio climático. El número creciente de cosechas fallidas y muertes entre el ganado ya representan importantes pérdidas económicas y menoscaba la seguridad alimentaria de algunas partes de África al sur del Sahara, y se agudizarán significativamente a medida que continúe el calentamiento de

la Tierra. Las sequías más frecuentes y la creciente escasez del agua pueden devastar amplias zonas tropicales y perjudicar los sistemas de riego y la provisión de agua potable de comunidades enteras compuestas por personas que ya son pobres y vulnerables. La comunidad internacional debe incrementar con urgencia el apoyo que brinda para lograr que los sistemas agrícolas de los pobres se vuelvan menos sensibles a las variaciones climáticas, en particular en África al sur del Sahara, los Himalayas y la región andina. Sobre la base del principio de que quien contamina paga, es responsabilidad de los países más ricos compensar a los pobres por los costos de la adaptación. Hasta el momento, los compromisos mundiales asumidos en el marco de los fondos de adaptación existentes han sido de una insuficiencia flagrante.

La agricultura y la deforestación de los países en desarrollo son también una de las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero: aportan aproximadamente un 22% y hasta un 30% del total de las emisiones, más de la mitad de las cuales proviene de la deforestación generada en gran medida por la expansión agrícola (se deforestan 13 millones de hectáreas por año en todo el mundo)⁶. Los mecanismos de comercialización de las emisiones de carbono encierran un potencial significativo y aún no aprovechado para reducir las emisiones generadas por el cambio en el uso de la tierra en el sector agrícola, en

⁶ La estimación más precisa del volumen de emisiones que aportan los cambios en el uso de la tierra (principalmente la deforestación) es 20%, y el rango probable abarca de 10% a 30% (Watson y colaboradores 2000).

particular si el alcance de dichos mecanismos se extiende al financiamiento de la deforestación evitada y al secuestro del carbono del suelo (por ejemplo, la labranza de conservación). A menudo, algunas mejoras en las prácticas de ordenación de la tierra y el ganado (por ejemplo, la labranza de conservación y la agrosilvicultura) resultan beneficiosas para todos: luego de las inversiones iniciales, pueden redundar en sistemas agrícolas más productivos y sostenibles.

Biocombustibles: una oportunidad y un desafío. A través de la producción de biocombustibles, estimulada por los elevados precios de la energía, han surgido nuevas oportunidades prometedoras para mitigar el cambio climático y crear nuevos y grandes mercados para la agricultura. No obstante, muy pocos de los programas actuales de biocombustibles son viables desde el punto de vista económico, y muchos representan riesgos sociales (alza del precio de los alimentos) y ambientales (deforestación). Hasta la fecha, la producción en los países industriales ha avanzado al amparo de elevados aranceles de protección sobre los biocombustibles y gracias a cuantiosas subvenciones. Estas políticas perjudican a los países en desarrollo que son, o podrían llegar a ser, productores eficientes en mercados de exportación nuevos y rentables. Los consumidores pobres también pagan precios más altos por los alimentos básicos a medida que los precios de los cereales aumentan en el mercado mundial como consecuencia directa de la utilización de esos productos para la elaboración de biocombustibles o como resultado indirecto del empleo de la tierra para usos distintos de la producción de alimentos.

Brasil es el principal productor de biocombustibles y el más eficiente, gracias a la producción de bajo costo de caña de azúcar. Sin embargo, es probable que sean muy pocos los países en desarrollo que logren ser productores eficientes con las tecnologías actuales. En lo que respecta a las políticas sobre biocombustibles, deben diseñarse normas y sistemas de certificación para mitigar el impacto ambiental potencialmente significativo de su producción. Es importante contar con un mayor volumen de inversión pública y privada para desarrollar procesos de producción más eficientes y sostenibles, a partir de materias primas que no constituyan alimentos básicos.

Más allá de la agricultura: Una economía rural dinámica y lo que se necesita para participar en ella

Generar empleo en las zonas rurales. En vista del rápido crecimiento demográfico de las zonas rurales y la lenta expansión del empleo en el sector agrícola, la creación de empleos en estas áreas constituye un desafío enorme y no del todo reconocido. En Asia y en América Latina, entre el 45% y el 60% de la mano de obra rural participa del mercado laboral agrícola y de la economía rural no agrícola. Únicamente en África al sur del Sahara el empleo por cuenta propia en el sector agrícola sigue siendo con mucho la actividad principal de la fuerza de trabajo rural, especialmente en el caso de las mujeres. Pero ante el acelerado crecimiento de la población rural y la reducción del tamaño de los establecimientos agrícolas, también allí se deberá afrontar el problema del empleo rural.

El mercado de mano de obra rural ofre-

ce posibilidades de empleo a la población rural en la nueva agricultura y el sector rural no agrícola. Pero son las personas capacitadas quienes tienen mejores oportunidades, y las mujeres con niveles educativos más bajos se encuentran en desventaja. La migración puede representar un ascenso en la escala de ingresos para los trabajadores bien preparados y capacitados, mientras que para otros puede ser simplemente un traslado de la situación de pobreza a un entorno urbano.

La prioridad en materia de políticas es crear más empleos tanto en la agricultura como en la economía rural no agrícola. Los ingredientes básicos de una economía rural no agrícola dinámica son una agricultura en rápido crecimiento y un clima favorable para la inversión. Es fundamental vincular la economía local con mercados más amplios mediante la reducción de los costos de transacción, inversiones en infraestructura y el suministro de servicios empresariales e información sobre el mercado. Los conglomerados que se basan en actividades agrícolas (empresas de una determinada zona geográfica que se coordinan para competir en la atención a mercados dinámicos) han resultado eficaces: se han documentado profusamente las experiencias realizadas con exportaciones no tradicionales en el Valle del San Francisco en Brasil y con los productos lácteos en Perú y Ecuador.

El verdadero desafío consiste en facilitar la transición de la población rural a empleos mejor remunerados. Para incorporar a una mayor proporción de trabajadores rurales en el mercado formal y eliminar la discriminación entre hombres y mujeres hacen falta normas laborales. La

educación, el desarrollo de habilidades y el espíritu empresarial son factores que pueden fomentarse, por ejemplo, mediante incentivos para que los padres eduquen mejor a sus hijos, elevando la calidad de las escuelas y brindando oportunidades educacionales que se correspondan con las necesidades de los mercados laborales emergentes.

Establecer redes de protección. Brindar asistencia social a las personas que son crónica o temporariamente pobres puede incrementar tanto la eficiencia como el bienestar. Se gana en eficiencia al reducir el costo de la gestión del riesgo y el riesgo de descapitalización como respuesta a las crisis. Se gana en bienestar mediante el respaldo a las personas crónicamente pobres a través de ayuda alimentaria o transferencias de efectivo. En Brasil, Sudáfrica y en la mayor parte de los países de Europa y Asia central, los fondos de pensiones sin afiliación para la población rural protegen a los ancianos, permiten que la transferencia de tierras a las generaciones más jóvenes se realice más tempranamente y relevan a los trabajadores de la carga financiera que supone el hacerse cargo de los ancianos. Estas políticas han demostrado tener importantes efectos beneficiosos sobre la salud y la educación de los nietos de quienes reciben estas pensiones.

Las redes de protección, tales como programas de salario garantizado y ayuda alimentaria o transferencias de efectivo, también funcionan como un seguro, pues protegen a los sectores más vulnerables en tiempos de crisis. Estos programas deben estar organizados de modo que no perjudiquen el mercado laboral local ni la economía de los alimentos y no creen desincen-

tivos al trabajo para sus beneficiarios, pero sí alcancen a los más necesitados en el momento oportuno. A partir del cambio producido durante las dos últimas décadas en los programas de los gobiernos y los donantes en favor de un mayor énfasis en las transferencias como instrumento para la reducción de la pobreza, y de la mayor atención prestada a las evaluaciones del impacto, se ha aprendido mucho acerca de cómo focalizar y calibrar mejor estos programas para lograr más eficacia.

¿Cuál es la manera más adecuada de llevar a la práctica los programas de agricultura para el desarrollo?

Para un país, llevar adelante un programa de agricultura para el desarrollo implica definir qué hacer y cómo. Para determinar qué hacer se requiere un marco de políticas asentado en la conducta de los actores: los productores y sus organizaciones, el sector privado en las cadenas de valor y el Estado. Para establecer el cómo, hace falta una gestión eficaz que congregue apoyo político y capacidad de ejecución, también basada en la conducta de los actores: el Estado, la sociedad civil, el sector privado, los donantes y las instituciones internacionales.

Definir un programa de agricultura para el desarrollo
Abrir y ampliar los caminos de salida de la pobreza. Los hogares rurales desarrollan una serie de actividades agrícolas y de otro tipo que les permiten capitalizar las diversas capacidades de los miembros de la familia y diversificar los riesgos. La salida de la pobreza puede estar en la agricultura minifundista, el empleo asalariado en

actividades agrícolas, el empleo asalariado o por cuenta propia en la economía rural no agrícola, la migración a zonas urbanas o una combinación de estas vías. Las diferencias de género en el acceso a los bienes y las limitaciones a la movilidad son factores de peso que determinan cuáles de estas opciones están realmente disponibles.

A fin de lograr que la agricultura resulte un instrumento más eficaz para respaldar el crecimiento sostenible y reducir la pobreza, se debe contar primero con un entorno sociopolítico favorable, una gestión de gobierno adecuada y bases macroeconómicas sólidas. Luego es necesario definir un programa para cada tipo de país, sobre la base de una combinación de cuatro objetivos, que forman un rombo de políticas:

- *Objetivo 1.* Ampliar el acceso a los mercados y establecer cadenas de valor eficientes.

- *Objetivo 2.* Mejorar la competitividad de los pequeños agricultores y facilitarles el ingreso en los mercados.

- *Objetivo 3.* Mejorar los medios de vida de quienes trabajan en la agricultura de subsistencia y en empleos rurales no calificados.

- *Objetivo 4.* Aumentar el empleo en el sector agrícola y en la economía rural no agrícola y mejorar las capacidades.

Si desean emplear la agricultura para el desarrollo, los países deben formular programas que reúnan las siguientes características:

- *Deben existir las condiciones previas.* Sin paz social, una gestión de gobierno adecuada y bases macroeconómicas sólidas, son pocos los elementos de un programa agrícola que pueden llevarse a la práctica con eficacia. Hasta mediados de la

década de 1990, en los países agrícolas, especialmente en los de África al sur del Sahara, a menudo faltaba la premisa básica.

- *Los programas deben ser integrales.* Los programas combinan los cuatro objetivos contenidos en el rombo de políticas, en función del contexto de cada país, y en ellos se establecen los indicadores que ayudan a analizar y evaluar los avances en relación con cada objetivo.

- *Los programas deben ser diferenciados.* Los programas varían según el tipo de país y reflejan las diferencias en las prioridades y las condiciones estructurales de los tres mundos agrícolas. Los programas deben adaptarse aún más a las particularidades de cada país mediante estrategias agrícolas nacionales que incorporen la amplia participación de las partes interesadas.

- *Los programas deben ser sostenibles.* Los programas deben ser sostenibles desde el punto de vista ambiental tanto para reducir la impronta de la agricultura en el medio ambiente como para sostener el futuro crecimiento agrícola.

- *Los programas deben ser viables.* A fin de que se puedan poner en práctica y generen un impacto significativo, las políticas y los programas deben ser viables en lo político, accesibles desde el punto de vista financiero y deben contar con la capacidad administrativa necesaria.

Países agrícolas: lograr el crecimiento y la seguridad alimentaria. Los países de África al Sur del Sahara albergan a más del 80% de la población rural de los países agrícolas. Dado que sus alimentos son comercializables sólo en forma limitada y que su ventaja comparativa en los subsectores primarios es restringida, el crecimiento económico nacional debe basarse en un

aumento de la productividad agrícola, que actuará también como instrumento para la reducción en gran escala de la pobreza y el logro de la seguridad alimentaria. Esto representa un enorme reto para los gobiernos y la comunidad internacional, pero no existen muchas alternativas para lograr el éxito en esta empresa y han surgido nuevas oportunidades que justifican una mirada optimista.

Con la mejora de las condiciones macroeconómicas de la región y de los precios de los productos básicos a partir de mediados de la década de 1990, el crecimiento agrícola aumentó del 2,3% anual en la década de 1980 al 3,8% entre 2001 y 2005. La pobreza rural comenzó a disminuir donde el sector agrícola crecía, pero el rápido aumento de la población está absorbiendo gran parte de los avances, por lo cual el crecimiento agrícola per cápita se reduce al 1,5%. Ahora es posible acelerar el crecimiento y el ritmo de disminución de la pobreza, pero harán falta compromisos, destrezas y recursos.

Las diversas condiciones locales de los países de África al sur del Sahara dan como resultado una amplia gama de sistemas agrícolas y la dependencia de muchos tipos de alimentos básicos. Esto implica que el camino al crecimiento de la productividad aquí será considerablemente distinto del de Asia⁷. Si bien la diversidad dificulta el desarrollo de nuevas tecnologías, también ofrece un amplio abanico de oportunidades para la innovación. La dependencia de la cantidad de lluvia y del momento en que se producen las precipitaciones aumenta la vulnerabilidad a las crisis climáticas y li-

⁷ Staatz y Demebele 2007.

mita la capacidad de utilizar tecnologías ya conocidas para aumentar el rendimiento de los cultivos. No obstante, existe un gran potencial aún no aprovechado para almacenar agua y utilizarla más eficazmente. Los países pequeños y sin salida al mar no pueden por sí solos lograr las economías de escala en los mercados de productos ni en la investigación y capacitación, por lo que es importante la integración regional. La baja densidad de población que hace aumentar el costo de brindar servicios de infraestructura sumada a la pérdida de recursos humanos a causa del VIH/SIDA impone restricciones adicionales.

El programa para África al sur del Sahara debe procurar aumentar el crecimiento mejorando la competitividad de los pequeños agricultores en zonas de potencial mediano y alto, donde la rentabilidad de las inversiones es más alta, mientras que a la vez se garantizan los medios de vida y la seguridad alimentaria de quienes se dedican a la agricultura de subsistencia. Para movilizar el sector agrícola, hace falta mejorar el acceso a los mercados y establecer cadenas de comercialización modernas. Se requiere una revolución de la productividad basada en los pequeños agricultores y centrada en los alimentos básicos pero que también incluya exportaciones tradicionales y no tradicionales. Se requieren, asimismo, inversiones a largo plazo en la ordenación del suelo y el agua para aumentar la capacidad de adaptación de los sistemas agrícolas, en especial entre quienes practican la agricultura de subsistencia en lugares aislados y en condiciones riesgosas. También hace falta capitalizar el crecimiento agrícola para activar la economía rural no agrícola en lo que respecta a la

producción de bienes y servicios para el mercado interno. En el programa se debe reconocer el papel a menudo preponderante de las mujeres como agricultoras, elaboradoras de productos agrícolas y comerciantes en los mercados locales.

Las particularidades de África al sur del Sahara requieren que el programa de agricultura para el desarrollo presente cuatro rasgos diferenciados. En primer lugar, un enfoque multisectorial debe captar las sinergias entre las tecnologías (semillas, fertilizantes, razas de ganado), la ordenación sostenible del agua y el suelo, los servicios institucionales (extensión agrícola, seguro, servicios financieros) y el desarrollo del capital humano (educación, salud), todos factores que se relacionan con el desarrollo del mercado. En segundo lugar, las medidas en pos del desarrollo agrícola deben descentralizarse a fin de poder adaptarlas a las condiciones locales. Entre ellas se incluyen las estrategias impulsadas por la comunidad en las que las mujeres, que conforman la mayoría de los agricultores de la región, juegan un papel fundamental. En tercer lugar, se deben coordinar los programas de los distintos países a fin de generar un mercado más amplio y lograr economías de escala en servicios tales como investigación y desarrollo. Cuarto, los programas deben tener como prioridad la conservación de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático para sostener el crecimiento.

El programa exigirá estabilidad económica, políticas que mejoren los incentivos para los productores y el comercio y un considerable aumento de la inversión pública (en particular en esferas como infraestructura, caminos y comunicaciones), a

fin de mejorar el acceso a los mercados, y en investigación y desarrollo, de modo de abordar la cuestión de las agroecologías y los cultivos particulares de África, tal como se propone en la Nueva Alianza para el desarrollo de África.

El repunte del crecimiento en la agricultura subsahariana observado recientemente se ha debido a los mejores incentivos de precios como resultado de las reformas macroeconómicas y sectoriales y al alza del precio de los productos básicos. Dado que los rápidos beneficios derivados de las reformas de los precios han sido captados en muchos países, el crecimiento futuro deberá apoyarse en mayor medida en el aumento de la productividad. La mayor predisposición de los gobiernos, el sector privado y los donantes a invertir en la agricultura de la región abre una oportunidad que no se debería dejar pasar.

Países en proceso de transformación: reducir las disparidades de ingreso entre zonas rurales y urbanas y la pobreza rural. En los países que se encuentran en proceso de transformación, en cuyas zonas rurales habitan 2.200 millones de personas, de las cuales 600 millones son pobres, los sectores no agrícolas han registrado el crecimiento más veloz de todo el mundo. El principal interés del empleo de la agricultura para el desarrollo aquí consiste en reducir las disparidades de ingreso entre las zonas rurales y urbanas y combatir la pobreza rural sin caer en las trampas que constituyen las subvenciones y la protección. Hasta el momento, estos desafíos no han sido abordados satisfactoriamente. En vista de la creciente atención política que reciben estas disparidades de ingreso cada vez más amplias, son muy fuertes las pre-

siones para aprovechar mejor las posibilidades que ofrece la agricultura para el desarrollo⁸.

En estos países, la agricultura está casi exclusivamente en manos de pequeños productores. Las persistentes presiones demográficas conllevan la rápida disminución del tamaño de los establecimientos agrícolas, que se vuelven tan pequeños que corren riesgo de no sobrevivir a menos que se disponga de oportunidades de obtener ingresos fuera de ellos. La competencia por el acceso al agua es muy grande: las necesidades de este elemento aumentan y su calidad se deteriora a causa de las escorrentías. A medida que aumentan los ingresos derivados de fuentes no agrícolas, la presión por resolver las disparidades de ingreso entre zonas rurales y urbanas mediante subvenciones podría impulsar la competencia por el gasto fiscal, lo que representaría un elevado costo de oportunidad para los bienes públicos y las necesidades rurales básicas. Por otro lado, si estas disparidades se abordaran mediante la protección de las importaciones, aumentaría el costo de los alimentos y se perjudicaría a las grandes masas de consumidores pobres que son compradores netos de alimentos.

Dadas las presiones demográficas y las restricciones en lo que respecta a la tierra, en los países en proceso de transformación, los programas deben utilizar todos los caminos de salida de la pobreza a la vez: la agricultura, el empleo en este sector y en la economía rural no agrícola y la migración. Si se logra concitar la voluntad política necesaria, las perspectivas para la promoción de los ingresos rurales sin caer en las

⁸ Vyas 2007.

trampas que representan las subvenciones y la protección son favorables. Los mercados para productos de alto valor (en particular productos hortícolas, aves de corral, pescado y productos lácteos) se encuentran en rápida expansión y ofrecen una oportunidad para diversificar los sistemas agrícolas y desarrollar un sector de pequeños agricultores competitivo y de uso intensivo de mano de obra. Los países en proceso de transformación también tienen acceso a los mercados de exportación de productos no tradicionales puesto que tienen una ventaja comparativa en las actividades que requieren mano de obra y gestión intensivas. En muchos países se registran niveles de pobreza elevados en regiones menos favorecidas que requieren mejor infraestructura y tecnologías adaptadas específicamente.

Para hacer frente al desempleo en las zonas rurales, se puede plantear como un objetivo complementario el fomentar la presencia de un sector rural no agrícola dinámico en las ciudades secundarias, que esté vinculado tanto con la agricultura como con la economía urbana. China ha llevado la industria a los poblados rurales, lo que ha diversificado los ingresos del sector. Este enfoque podría aplicarse en otros países en proceso de transformación. En todos los países que pertenecen a esta categoría, debe acelerarse la transferencia de mano de obra a los sectores dinámicos de la economía mediante cuantiosas inversiones en la capacitación de esta generación y de la próxima. Los cambios trascendentales que conlleva esta reestructuración deben ir acompañados de programas de protección social eficaces que permitan a las familias asumir el riesgo de hacer uso de

las mejores alternativas que se les presentan. Si se logra resolver con éxito el problema de la disparidad en los países en proceso de transformación, el impacto en la pobreza mundial puede ser enorme.

Países urbanizados: vincular a los pequeños agricultores con los mercados modernos de alimentos y generar buenos empleos. El objetivo más amplio es capitalizar la rápida expansión de los modernos mercados internos de alimentos y los pujantes subsectores agrícolas para reducir en forma drástica la pobreza rural que aún perdura en niveles persistentemente altos. Los países urbanizados, con 32 millones de pobres en las zonas rurales (que representan el 39% del total de su población pobre), están experimentando la revolución de los supermercados en el comercio minorista de alimentos. Para los pequeños agricultores, lograr competitividad para abastecer a los supermercados es un gran desafío que requiere cumplir con estrictas normas de calidad y alcanzar economías de escala en la entrega, para lo cual resultan esenciales las organizaciones de productores eficaces.⁹ En América Latina, las desigualdades excepcionalmente marcadas respecto de la propiedad de la tierra también restringen la participación de los pequeños agricultores.

Si se amplía el acceso de los pequeños agricultores a los activos, en particular a la tierra, y se extiende su voz y participación en las sociedades desiguales, se puede incrementar la envergadura y la competitividad de ese sector. Más allá de la agricultura, se están poniendo en práctica estrategias territoriales destinadas a promover el empleo local mediante la vinculación de la

⁹ Reardon y Berdegue 2006.

agricultura y la agroindustria rural. Estas experiencias deben analizarse más profundamente para poder extender su aplicación. El crecimiento agrícola resulta especialmente importante para mejorar el bienestar en los bolsones de pobreza ubicados en zonas con un buen potencial agrícola. En el caso de las regiones que carecen de ese potencial, la transición hacia otros sectores y el suministro de servicios ambientales ofrecen mejores posibilidades. Con todo, el apoyo a quienes practican la agricultura de subsistencia seguirá siendo necesario durante muchos años.

Poner en práctica un programa de agricultura para el desarrollo

La puesta en marcha del programa de agricultura para el desarrollo presenta dos desafíos. Uno consiste en gestionar la economía política de los programas agrícolas para superar los sesgos y evitar que la inversión sea insuficiente o mal empleada. El otro es fortalecer la gestión de gobierno para la puesta en práctica de políticas agrícolas, en particular en los países agrícolas o en proceso de transformación donde dicha gestión es deficiente.

La insuficiente atención a estos desafíos (economía política y gestión de gobierno) fue una de las razones fundamentales por las cuales no se llevaron a la práctica acabadamente varias recomendaciones clave del *Informe sobre el desarrollo mundial de 1982*, en especial las referidas a liberalización del comercio, el aumento de las inversiones en infraestructura y en investigación y desarrollo en África, y mejores servicios de salud y educación para la población rural.

El futuro de la agricultura para el desa-

rollo se muestra más promisorio. Las perspectivas son más favorables ahora que en 1982. El sesgo antiagrícola de las políticas macroeconómicas se ha reducido gracias a la introducción de reformas económicas más amplias. Es probable que la agricultura se beneficie con otras reformas generales en materia de gestión de gobierno que en la actualidad se consideran prioritarias, como la descentralización y las reformas de la gestión del sector público. No obstante, aún resta poner en marcha en forma generalizada reformas específicas destinadas a utilizar la agricultura para promover el desarrollo.

También hay indicios de que la economía política ha cambiado a favor de la agricultura y el desarrollo rural. Tanto las organizaciones de la sociedad civil de las zonas rurales como el sector privado que participa en las cadenas de valor agrícolas son más fuertes en la actualidad que en 1982. La democratización y la mayor participación en la formulación de políticas han aumentado las posibilidades de que los pequeños agricultores y los pobres de las zonas rurales hagan oír su voz en el ámbito político. El sector agroindustrial privado ha cobrado dinamismo, en especial en los países en proceso de transformación y los urbanizados. En las cadenas de valor agrícolas se han incorporado nuevos y poderosos actores que, por razones económicas, tienen interés en el desarrollo de un sector agrícola dinámico y próspero, y además tienen voz en los asuntos políticos. No obstante, estas mejoras en las condiciones no son garantía por sí solas de que el empleo de la agricultura para promover el desarrollo resulte más exitoso. Los pequeños agricultores deben hacer oír su voz en

las cuestiones políticas y los donantes y los encargados de formular políticas deben aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan.

Nuevas funciones del Estado. El mercado presenta deficiencias generalizadas, en especial en los países agrícolas, y se requieren políticas públicas para garantizar la obtención de los resultados sociales deseados. El Estado desempeña un papel importante en el desarrollo del mercado (suministrando bienes públicos esenciales, generando un clima propicio para las inversiones del sector privado) y en la mejora de la ordenación de los recursos naturales mediante la introducción de incentivos y la asignación de derechos de propiedad.

Para poner en práctica los programas de agricultura en favor del desarrollo, resulta imperioso fortalecer la capacidad del Estado en sus nuevas funciones de coordinador de sectores y de socio del sector privado y la sociedad civil. En la mayor parte de los países, hace falta emprender reformas de gran magnitud en los ministerios de agricultura con el objeto de redefinir sus funciones y desarrollar nuevas capacidades. Han comenzado a surgir nuevos modelos. Uganda fue pionera en la contratación de terceros para la provisión de servicios de asesoría en el ámbito agrícola y en permitir a las organizaciones de productores participar en la adjudicación de esos contratos.

Fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia. El “tercer sector” (comunidades, organizaciones de productores y otros interesados y organizaciones no gubernamentales) puede mejorar la representación de los pobres de las zonas rurales y, con ello, la gestión de gobierno. Las orga-

nizaciones de productores pueden hacer oír la voz de los pequeños agricultores en cuestiones políticas y exigir cuentas a las autoridades y a los organismos de ejecución a través de su participación en la formulación y aplicación de las políticas agrícolas y el seguimiento del presupuesto. En Senegal, el *Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux*, una entidad que reúne a varias organizaciones de productores, participa activamente en la formulación y la aplicación de las estrategias y políticas agrícolas nacionales. La libertad de asociación, la libertad de prensa y la inversión en el capital social de las organizaciones rurales, incluidas las que agrupan a mujeres, son factores importantes para este tipo de estrategias destinadas a mejorar la gestión y que actúan sobre la demanda.

Combinación de servicios centralizados y descentralizados. Al acercar el gobierno a la población rural, la descentralización tiene la capacidad de abordar los aspectos heterogéneos y localizados de la agricultura, en especial en el caso de los servicios de extensión agrícola. Pero no todos los servicios agrícolas deberían descentralizarse, puesto que algunos, como la investigación científica y la vigilancia de enfermedades de animales, tienen importantes economías de escala. La existencia de instituciones descentralizadas debe resolver el problema de su acaparamiento por parte de las élites locales y de la exclusión social que a menudo prevalecen en las sociedades agrarias. En la India, la instauración de un cupo de bancas asignadas a mujeres en los consejos locales ha contribuido a dirigir las inversiones públicas con mayor precisión a la atención de necesida-

des relacionadas específicamente con el género. En otros lugares, se ha reducido la corrupción mediante sistemas de seguimiento por la comunidad, auditorías gubernamentales cuyos resultados se difunden en los medios de información y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para llevar registros e intercambiar información.

El desarrollo impulsado por la comunidad puede sacar provecho del potencial de las comunidades locales: sus conocimientos, creatividad y capital social. La descentralización y el desarrollo impulsado por la comunidad por lo general contribuyen al programa de la agricultura para el desarrollo en forma escalonada, al centrarse en un principio en los servicios básicos y en los bienes públicos y emprender luego actividades generadoras de ingresos una vez que las necesidades básicas han sido satisfechas. El desarrollo territorial puede ayudar a gestionar proyectos económicos con un alcance más amplio que el enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad.

Mayor eficacia de los donantes. En los países agrícolas, los donantes tienen una influencia muy notable. En 24 países de África al sur del Sahara, las contribuciones de los donantes representan al menos el 28% del gasto en desarrollo agrícola y en algunos otros, más del 80%. Las estrategias agrícolas impulsadas por los países y las estrategias generales de reducción de pobreza brindan un marco en el que los donantes pueden coordinarse y hacer converger sus programas de apoyo al sector agrícola, utilizando los sistemas gubernamentales de gasto público y adquisiciones como mecanismos para la ejecución de los programas. En el nivel regional, el Progra-

ma general para el desarrollo de la agricultura en África establece prioridades para coordinar las inversiones de los donantes. Si bien estos esfuerzos a nivel nacional y regional brindan marcos institucionales para el apoyo de los donantes a la agricultura, el progreso en la ejecución ha sido lento.

Reforma de las instituciones internacionales. El programa de agricultura para el desarrollo no se puede llevar a cabo si no se cuenta con más y mejores compromisos internacionales. Además, las tareas primordiales que enfrenta el mundo en el s. XXI (poner fin al hambre y la pobreza, lograr un medio ambiente sostenible, brindar seguridad y combatir las pandemias) no podrán realizarse sin la agricultura. Las cuestiones pendientes en relación con la agricultura en el ámbito internacional presentan dimensiones múltiples: establecer reglas justas para el comercio internacional, lograr acuerdos sobre normas para los productos y derechos de propiedad intelectual, ofrecer nuevas tecnologías para beneficiar a los pobres, evitar externalidades perjudiciales como las enfermedades del ganado, conservar la diversidad biológica del mundo y mitigar el cambio climático y adaptarse a él.

Por su estrecho enfoque sectorial, las instituciones internacionales creadas durante el s. XX para promover la agricultura, si bien han obtenido numerosos logros, no están adecuadamente preparadas para abordar los problemas de la actualidad (que están relacionados entre sí y son de carácter multisectorial). Se requieren reformas e innovaciones institucionales para facilitar la coordinación entre diversos organismos internacionales y con los nuevos actores

del escenario mundial, como la sociedad civil, el sector empresarial y las entidades filantrópicas.

Para llevar adelante un programa mundial se necesita una combinación de mecanismos institucionales. Las entidades especializadas, como el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, pueden brindar apoyo y expresar su compromiso a largo plazo mejorando su eficacia y la coordinación con otros organismos. Las redes sectoriales y dedicadas a temas específicos pueden responder a las emergencias con rapidez, por ejemplo, para el control de la gripe aviar, y aprovechar nuevas oportunidades, como la biofortificación en cultivos enriquecidos con nutrientes. En otros casos, puede dar mejores resultados incorporar ciertas prioridades mundiales (como la adaptación al cambio climático) en el aumento de la ayuda de los donantes al sector agrícola. Lograr avances en el programa internacional no sólo es cuestión de interés particular, que se difunde ampliamente en un mundo globalizado, sino también de equidad y justicia entre el mundo desarrollado y en desarrollo y entre la generación actual y las futuras.

¿Y ahora qué? Los próximos pasos para la puesta en práctica

Si el mundo tiene la firme determinación de reducir la pobreza y lograr el crecimiento sostenible, debe desplegarse la capacidad de la agricultura para fomentar el desarrollo. Pero no existen soluciones mágicas. La utilización de la agricultura

como instrumento para el desarrollo es un proceso complejo. Se requieren amplias consultas en los países a fin de adaptar los programas y definir las estrategias de ejecución. También es necesario que el sector agrícola funcione en concierto con las otras esferas y con actores en el nivel local, nacional e internacional. Hay que fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores y de sus organizaciones, las agroindustrias privadas y el Estado. Se requieren instituciones que ayuden a la agricultura a ponerse al servicio del desarrollo y tecnologías para utilizar los recursos naturales en forma sostenible. Y es necesario movilizar apoyo político, capacidades y recursos.

Los gobiernos y los donantes reconocen cada vez más ampliamente que la agricultura debe ser una parte fundamental del programa del desarrollo, ya sea para generar crecimiento en los países agrícolas o para reducir la pobreza rural y abordar los problemas ambientales en todo el mundo. La mayor cantidad de oportunidades y la mayor disposición a invertir en agricultura que se observan en la actualidad justifican la visión optimista de que los programas de agricultura para el desarrollo pueden llevarse adelante. No debe desperdiciarse la oportunidad que se presenta, puesto que el éxito brindará enormes beneficios para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio y aún más allá.

REFERENCIAS

- Anderson, Kym, comp. De próxima aparición. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective*. Londres y Washington, D.C.: Palgrave Macmillan y Banco Mundial.
- Banco Mundial
- 1982. *Informe sobre el desarrollo mundial 1982: Tendencias internacionales del desarrollo, el sector agropecuario y el desarrollo económico*. Nueva York: Oxford University Press.
- 2006. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fan, Shenggen, comp. De próxima aparición. *Public Expenditures, Growth, and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hayami, Yujiro. 2005. “An Emerging Agriculture Problem in High-Performing Asian Economies”. Documento presentado en la 5ª Conferencia de la Asian Society of Agricultural Economists (discurso del presidente), Zahedan, Irán, 29 de agosto.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2006. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ligon, Ethan y Elisabeth Sadoulet. 2007. “Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures”. Documento de antecedentes elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.
- Pardey, Philip G., Nienke M. Beintema, Steven Dehmer y Stanley Wood. 2006. *Agricultural Research: A Growing Global Divide?* Food Policy Report 17. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen y Prem Sangraula. 2007. “New Evidence on the Urbanization of Global Poverty”. Documento de antecedentes elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.
- Reardon, Thomas y Julio A. Berdegué. 2006. “The Retail-Led Transformation of Agrifood Systems and Its Implications for Development Policies”. Documento de antecedentes elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.
- Rosegrant, Mark W., Siwa Msangi, Timothy Sulser y Claudia Ringler. 2007. “Future Scenarios for Agriculture: Plausible Futures to 2030 and Key Trends in Agricultural Growth”. Documento de antecedentes elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.
- Staatz, John y Niama Nango Dembele. 2007. “Agriculture for Development in Sub-Saharan Africa”. Documento de antecedentes elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.
- Vyas, Vijay Shanker. 2007. “Marginalized Sections of Indian Agriculture: The Forgotten Millions”. Institute of Development Studies, Jaipur, Rajasthan, India.
- Watson, Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo y David J. Dokken. 2000. *IPCC Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry*. Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Disponible en Internet en http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/index.htm.