

SERIE CRISIS GLOBAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

El contexto internacional y regional para el desarrollo agropecuario y rural de América Latina y el Caribe

Martín Piñeiro¹



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

¹Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Buenos Aires, MSc en Agronomía por la Universidad del Estado de Iowa, PhD en Economía Agraria por la Universidad de California, Ex-Subsecretario de la Secretaría de Agricultura de Argentina, Ex-Director General del IICA, Ex-Presidente del Consejo Directivo del IFPRI, Miembro del Consejo Directivo del CIAT, del ICARDA y del ISNAR. Autor de más de 100 trabajos y seis libros. Ex-Director del Grupo CEO, Director del Comité de Agricultura del CARI.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea
citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en
el sitio *web* institucional <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos y Tania López
Corrección de estilo: Olga Patricia Arce
Diagramado: Zona Creativa
Diseño de portada: Ana Catalina Lizano
Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

**Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios
del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.**

Piñeiro, Martín

El contexto internacional y regional para el desarrollo
agropecuario y rural de ALC / Martín Piñeiro – San José,
C.R.: IICA, 2009.

36 p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-095-0

1. Desarrollo agrícola 2. Desarrollo rural 3. América
Latina I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
338.1

San José, Costa Rica
2009

Presentación	5
1. Introducción	7
2. Estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario	9
2.1 La etapa de sustitución de importaciones de origen industrial y los esfuerzos para la modernización tecnológica	9
2.2 La década de los setentas: los programas de desarrollo rural integrado	10
2.3 La década de los noventas: liberalización comercial y reforma del Estado	11
2.4 Principios del siglo XXI	13
3. El nuevo contexto internacional y regional	17
3.1 La crisis alimentaria mundial	17
3.1.1 Elementos explicativos del aumento de los precios de los commodities agrícolas	18
3.2 Mecanismos de ajuste entre la oferta y la demanda de alimentos	23
3.3 Proyecciones sobre el precio internacional de los alimentos	23
3.4 Consecuencias de la crisis alimentaria	24
3.4.1 Impactos sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y la desnutrición	24
3.4.2 Inflación y balanza de pagos en los importadores netos	24
3.4.3 Flujos comerciales y negociaciones internacionales	24
3.4.4 Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria	25
3.5 Otros elementos del contexto internacional	25
3.5.1 Revaloración de los recursos naturales agrícolas	25
3.5.2 Especialización productiva en productos y regiones en América Latina	25
3.5.3 La globalización de la ciencia con apropiación privada	28
3.5.4 El deterioro del sector público en América Latina	28

4. El nuevo contexto internacional: oportunidades y desafíos para la Región	29
4.1 Nuevas oportunidades productivas en la Región: la actividad rural como elemento dinámico del desarrollo	29
4.2 Heterogeneidad regional	29
4.3 Especialización productiva y vulnerabilidad frente al mercado: el desafío de la diversificación y agroindustrialización	29
4.4 Concentración económica y transnacionalización: ¿una amenaza para la agricultura familiar?	30
4.5 Revaloración de las políticas productivas y comerciales: la importancia del largo plazo	30
4.6 La producción agropecuaria y la vida rural: la necesidad de descentralizar las políticas públicas y crear una nueva institucionalidad agropecuaria	31
Literatura consultada	33

Presentación

En el 2008 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de revalorar la agricultura y la vida rural en las Américas, con base en su visión del desarrollo sostenible. Para ello se dio a la tarea de analizar temas críticos que permiten formular nuevas propuestas alternativas en un contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad de los precios en los alimentos básicos.

Durante este proceso, se presentaron diversas crisis (de precios altos, energética y financiera) con alcances globales sin precedentes en la historia reciente. En el caso de la agricultura y el medio rural de las Américas, estos episodios marcaron un antes y un después en las prioridades de los gobiernos y en las estrategias de los países para enfrentar la recesión económica y sus implicaciones para el desarrollo, la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza.

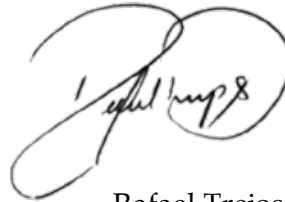
El análisis de este complejo contexto acumula desafíos de trasfondo, como el cambio climático, el incremento de la demanda de alimentos en países emergentes, la producción de bioenergía, los costos crecientes de los fletes internacionales, la especulación y la reducción de las reservas de alimentos, que tienen implicaciones para la institucionalidad agrícola y rural. Ese escenario revela la necesidad de revisar los enfoques tradicionales de las agencias de cooperación y financiamiento, así como la esencia de las medidas de política que adopten los países.

Con base en este proceso de análisis y reflexión, el IICA elaboró el documento titulado “Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo futuro”, cuyo punto de partida fue repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorar el papel de lo rural. Este proceso contribuyó, además, a la elaboración del Informe “Perspectivas de la agricultura y la vida rural: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, como producto de una alianza entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el IICA. Este informe será presentado en la V Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural” por realizarse en octubre del 2009 en Jamaica.

Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron otros documentos de trabajo que conforman la serie de publicaciones titulada: “Crisis global y seguridad alimentaria en América Latina”.

Precisamente el documento “El contexto internacional y regional para el desarrollo agropecuario y rural de América Latina y el Caribe”, elaborado por el consultor Martín Piñeiro, forma parte de esta serie, el cual fue expuesto en el Taller Internacional de Expertos: Contribución de la agricultura y del medio rural al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en el nuevo contexto internacional”, organizado por el IICA en julio del 2008.

También forman parte de esta serie otros estudios realizados por especialistas calificados, quienes han plasmado en sus escritos diversas alternativas para el mejoramiento de la agricultura y el medio rural. Toda la serie también está disponible en el sitio *web* www.iica.int para su consulta en versión digital.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rafael Trejos', enclosed within a circular scribble.

Rafael Trejos
Director Encargado
Unidad de Modernización Institucional-IICA

1. Introducción

Las últimas dos décadas han traído importantes cambios en la agricultura internacional y regional. El impacto de la innovación tecnológica, la globalización comercial, las nuevas demandas por alimentos en los países en desarrollo y el impacto, ahora evidente, del calentamiento climático, del cual la agricultura tienen una dosis de responsabilidad innegable, han creado un conjunto de nuevas preocupaciones, desafíos y también oportunidades. Más aún en los últimos dos años, el comportamiento del precio de las *commodities* incluidos aquellos que son componentes importantes de la dieta en la mayoría de los países del mundo, han generado una crisis alimentaria de considerable gravedad y con un final incierto. Es probable, sin embargo, que a pesar de este contexto de incertidumbre, la producción agropecuaria mundial esté comenzando a transitar un cambio de época con consecuencias importantes para la vida rural.

Este nuevo contexto internacional presenta para América Latina oportunidades y desafíos de enorme magnitud. Su reflexión constituye un paso importante y necesario para definir las estrategias y políticas públicas más adecuadas para las actuales circunstancias, lo cual permita disminuir los posibles efectos negativos y aprovechar plenamente las nuevas oportunidades.

2. Estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario

Las estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario están influidas fuertemente por las concepciones generales sobre las causas y dinámicas del desarrollo de las naciones y por el papel que se asigna a la agricultura en los modelos económicos adoptados por los países. En América Latina y el Caribe (ALC) esas concepciones han variado en las últimas décadas al compás de los modelos macroeconómicos adoptados. Si bien la Región no es una entidad homogénea en términos económicos, las grandes líneas de políticas económicas se reprodujeron en la gran mayoría de los países y permitieron una apreciación general de estos fenómenos.

A pesar de ello, no debe olvidarse que las dimensiones de los cambios y acontecimientos abarcan un amplio rango, caracterizado principalmente por la mayor o menor dotación de recursos naturales de cada país, en cantidad y aptitud productiva. Además de la maximización del aporte del sector agropecuario al crecimiento económico, ha sido una constante preocupación de los países la situación de los pequeños productores campesinos y la pobreza rural en general, la cual ha sido abordada con estrategias diferentes. Esto permite visualizar, *a posteriori*, conjuntos de estrategias para el macro-micro-desarrollo rural en distintos períodos históricos.

2.1 La etapa de sustitución de importaciones de origen industrial y los esfuerzos para la modernización tecnológica

Hasta los años sesentas y de los setentas del siglo XX, predominó en los países de la Región la aplicación del modelo “cepalino” de desarrollo, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, el desarrollo endógeno y el fortalecimiento del mercado interno como fuente de crecimiento económico. Fuertes razones históricas avalaban esta posición: la Segunda Guerra Mundial, que había restringido el acceso de los países a los bienes industriales, y el deterioro de los términos del intercambio en contra de los bienes agrícolas, que habían sustentado el impulso a la industrialización y la consolidación de economías con muy bajo grado de apertura al comercio internacional.

En este esquema de pensamiento, la agricultura perdió importancia participativa dentro de la economía en términos porcentuales, como en las prioridades de los gobiernos.² La visión de la agricultura era principalmente la de abastecer las necesidades de la población y, eventualmente, la de exportar los “saldos” no consumidos. Esta visión era tan fuerte, que llegó a acuñarse la expresión de “la maldición de los recursos naturales”, que se refería a que la ventaja de disponer de tales recursos con poco

² Voces lúcidas, en los distintos países, que llamaban a una integración agro-industrial y a la agregación de valor a los bienes agrícolas, no encontraron el eco suficiente. Otro camino seguirían países como Australia, Nueva Zelanda o Finlandia, con similar predominio de recursos naturales agropecuarios y forestales.

esfuerzo inhibía la adopción de decisiones privadas y políticas públicas encaminadas a lograr el desarrollo económico a través de otros sectores económicos.

A pesar de lo mencionado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) delineó una estrategia de crecimiento para el sector agropecuario, basada en elevar el nivel tecnológico de la agricultura latinoamericana, sustancialmente inferior al de los Estados Unidos, país de gran peso en la producción y exportación agropecuaria. Esto dio lugar al surgimiento de los institutos nacionales de investigación agropecuaria (INIA), que durante la década de los sesentas fueron creados en la mayor parte de los países del continente. Estas acciones fueron paralelas y se reforzaron mutuamente con programas mundiales que apoyaban la investigación agrícola y la difusión de tecnologías. La creación de los primeros centros internacionales de investigación ahora auspiciados por el Grupo Consultivo en Investigación Agrícola Internacional (GCAI) fue la expresión más importante de estos esfuerzos. El resultado fue el esperado: un aumento de la productividad y producción de la agricultura a nivel mundial y también en algunos países de la Región.

Existieron también estrategias que consideraron que la estructura agraria, en cuanto a la desigual distribución de la tierra con extremos de latifundios y minifundios, era la causa principal del subdesarrollo de la agricultura y pusieron como eje la redistribución de la tierra a través de reformas agrarias. Además de las estrategias previas de Bolivia (años cincuentas) y México (años treintas) varios países realizaron procesos de este tipo en los años sesentas y setentas³, con resultado variable. Junto con la redistribución de la tierra, se pretendía desterrar prácticas tradicionales de mano de obra, modernizar la agricultura y garantizar la provisión

de alimentos, pero, al mismo tiempo, existía el objetivo político de dar respuesta a movimientos campesinos que tenían fuerte predicamento en esos países y a tendencias políticas revolucionarias. Estos programas de intervención pública fueron apoyados técnicamente por los importantes estudios y recopilación de análisis de la información, desarrollados en el marco del programa “Alianza para el Progreso” financiado por los Estados Unidos.

2.2 La década de los setentas: los programas de desarrollo rural integrado

El decenio de los años setentas muestra la eclosión de las contradicciones que se acumulaban en el desarrollo mundial, agravadas por hechos imprevisibles, como los conflictos bélicos en Medio Oriente del primer lustro. En los primeros años, luego del impacto inflacionario por el aumento de precios del petróleo y de los *commodities* agropecuarios, el nuevo nivel de precios estimuló la producción. Los aumentos de productividad en los países en desarrollo (PED) favorecieron el aumento productivo. Por su parte, los Estados Unidos y la comunidad europea, con mayor solvencia presupuestaria, subsidiaron fuertemente la producción. Además, gracias al aumento de los precios del petróleo, la oferta internacional de financiamiento barato (los “petrodólares” de los países exportadores del producto) fue tomada por muchos PED, ávidos de recuperar sus economías del atraso de años anteriores. Sin embargo, la acumulación de los excedentes agrícolas, unida a la reevaluación del dólar, provocó una fuerte caída de los precios internacionales de estos productos. Esta disminución fortaleció aún más las políticas proteccionistas de los países desarrollados, mientras que para los PED la disminución de sus ingresos externos más la recesión provocó la cesación de pagos de la deuda, lo que genera nuevas crisis de balanza de pagos.

³ Las más significativas fueron Bolivia y Cuba, seguidas por México, Chile, Perú y Nicaragua, y en menor medida Colombia, Panamá, El Salvador, República Dominicana, y menos aún en Ecuador, Costa Rica, Honduras y Uruguay.

Paralelamente a las políticas de innovación tecnológica, en los PED (muchos de ellos todavía con una visión de “desarrollo endógeno” y de poca importancia al comercio internacional) se mantenía el tema de la pobreza, particularmente la rural, como una preocupación permanente.

En los años sesentas, las instituciones internacionales de crédito requeridas para modernizar la agricultura y paliar estas situaciones sociales diseñaron como estrategia principal los programas de “desarrollo rural integrado” (DRI). Estos programas trataban de articular los objetivos productivos y sociales a través de proyectos de inversión pública que integraran aspectos de producción, educación, salud y servicios. Estaban referidos a áreas territoriales específicas, con homogeneidad social y productiva.

Sin embargo, dos asuntos principales afectaron el logro de resultados sostenibles del modelo DRI: a) no estaban respaldados por una política macroeconómica que otorgara importancia al sector agropecuario y, por lo tanto, generara oportunidades reales de crecimiento para estos sectores; y b) no se había logrado una adecuada articulación con las autoridades locales y las organizaciones de productores, y más bien los proyectos eran dispersos y se dirigían solo a algunas comunidades y familias.

2.3 La década de los noventas: liberalización comercial y reforma del Estado

La crisis de la deuda externa de los PED promovió un nuevo mecanismo de financiamiento por parte de la banca multilateral internacional: los denominados programas de ajuste estructural. Estos surgieron en el marco de una

renovación del pensamiento económico general, que abandonó las visiones intervencionistas (keynesianismo, economía del desarrollo endógeno, sustitución de importaciones, entre otros). Se dio lugar a la concepción económica neoclásica que sostenía que eran precisamente las intervenciones las que habían generado la mala asignación de recursos y se postulaba que el adecuado funcionamiento de los mercados, la apertura de los países al comercio internacional y la retracción del Estado de las actividades estrictamente productivas y comerciales generarían las mejores condiciones para el crecimiento. Esta concepción, que se sintetizó en el nombre de “consenso de Washington”, incluía a la actividad agropecuaria como parte del conjunto macroeconómico y respondía a las mismas reglas ⁴.

Así es como en la década de los ochentas se inician los programas de ajuste estructural provistos esencialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que luego se generalizan en los años noventas. Estos programas estaban dirigidos a resolver las crisis de balanza de pagos a través de cambios en la estructura económica, principalmente liberalización, desregulación y privatización. Muchos de los PAE fueron acompañados por préstamos de ajuste sectorial agropecuario (PASA), que brindaron recursos para la aplicación específica al sector agropecuario de tales consignas, tendientes a la liberalización de los mercados, a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y a un esperado aumento de los precios agropecuarios por causa de estas reformas. Más de una docena de países de ALC tomaron este tipo de PASA⁵.

En esta nueva etapa, el papel asignado al sector agropecuario en la economía es totalmente

⁴ Lamentablemente los países desarrollados, que impulsaron estos principios y lineamientos de las políticas de los organismos multilaterales no los aplicaron para reconocer el papel negativo que provocaban sus políticas agrícolas proteccionistas para el crecimiento de los PED. Aunque el Banco Mundial, el BID y la OECD señalaron continuamente este efecto perverso, en la práctica los PED siguieron las recomendaciones de liberalización, mientras que los PD no hicieron lo propio en relación con el proteccionismo.

⁵ Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

diferente. En una concepción de economía poco intervenida y abierta al comercio internacional, vuelve a resurgir la importancia de las ventajas comparativas y de la dotación de recursos naturales que sustentaban la teoría clásica del comercio internacional. Las políticas internas incluyeron la eliminación de impuestos que recaían sobre las exportaciones agropecuarias, la privatización de servicios prestados por el sector público (acopio, transporte, comercialización), la eliminación de protecciones a la producción (subsidios a la producción, precios sostenidos, crédito subsidiados) y reformas institucionales que redefinieron las funciones del Estado.

No solo los organismos financieros cambiaron sus estrategias. También la CEPAL modificó concepciones de otras décadas: a mediados de los noventa, formuló la hipótesis de que “una de las vías para lograr un desarrollo acelerado en ALC, región rica en recursos naturales, se basaba precisamente en la explotación de estos (...) la velocidad con que se llegaría al desarrollo dependía de la rapidez con que los agentes económicos aprendieran a industrializar y procesar esas riquezas, así como a desplegar las actividades proveedoras de insumos, de servicios de ingeniería y equipos para tal fin” (Ramos 1998).

Las políticas económicas y agropecuarias inspiradas en los principios básicos del neoliberalismo, cuya aplicación se favoreció en parte con los PAE y los PASA, se generalizaron durante la década de los noventa en la mayoría de los países de ALC. La consecuencia apreciable fue un notable crecimiento del sector agropecuario y de la producción, estimulados por las mejores condiciones de rentabilidad derivadas de los cambios introducidos y del mejor funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, estas políticas traían implícitamente un sesgo en contra de los pequeños productores. En efecto, la consecuencia natural del cambio macroeconómico fue el fortalecimiento de las condiciones que determinan el éxito en mercados competitivos: el aumento de

eficiencia, en la mayor parte de los casos asociado a las economías que surgen del aumento de escala. Obviamente, este efecto se veía reforzado por la apertura de los mercados, que determinaban la competencia con mayor número de competidores. En el caso de las *commodities*, se agregaba la necesidad de competir con países desarrollados, grandes participantes del comercio internacional que subsidian a la producción y exportaciones agrícolas.

El sesgo también operaba en otra de las estrategias de los programas de ajuste sectorial: el desarrollo de exportaciones “no tradicionales”, basadas en el agregado de valor a través de calidad, diferenciación, productos frescos, trazabilidad y otras cualidades. Para el desarrollo de este tipo de productos, se hizo indispensable el surgimiento o fortalecimiento de servicios, muchos inherentes al Estado, como la promoción de la sanidad animal y vegetal, la certificación de ausencia de enfermedades, plagas o residuos en los productos para exportación, la trazabilidad y la promoción de las exportaciones, que determinaron nuevos roles para el sector público. También en este tipo de productos se verificaba la diferencia en la competitividad de los actores según su capacidad de inversión y de gestión, lo que favoreció el crecimiento de los productores más capitalizados y formados.

En muchos de los países, se advirtieron rápidamente los efectos negativos sobre el sector de los pequeños productores por los mencionados requisitos de escala de explotación y de capacidad de inversión y de gestión, además de tenencia de la tierra y seguridad jurídica. Fue así como surgieron programas de apoyo y “reconversión” de explotaciones agropecuarias, para inclinarlas hacia las orientaciones de mercado. Los bancos internacionales fueron receptivos a esta situación y financiaron diversos programas dirigidos a pequeños productores (fondos de compensación social en varios países, programas de “reconversión” en otros).

Los montos asignados, sin embargo, fueron muy pequeños en comparación con los destinados a

otros fines, por lo que fueron muy escasos los avances en este estrato de productores, que es el más numeroso en todos los países. Como resultado, la mayoría de los productores agropecuarios se mantiene en situación de elevada vulnerabilidad ante los cambios en los precios y en las medidas de gobierno o ante eventos climáticos y especialmente en situaciones claras de pobreza rural. A su vez, esta misma situación dificulta la adquisición de capacidades personales o familiares para superar la condición de los productores y prácticamente les impide la adopción de prácticas conservacionistas para los escasos recursos naturales que poseen. Por otra parte, su predominio numérico no se acompaña de un equivalente en la producción, por lo cual su capacidad de negociación es muy reducida.

La CEPAL señala que “a principios del siglo XXI se aprecia que una parte de la agricultura ha experimentado un proceso de modernización que resultó en niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, en algunos casos a partir de capacidades locales y, en gran medida, de la incorporación de tecnologías foráneas. (...) Los hechos sugieren la prevalencia de un proceso de desarrollo modernizante, pero con exclusión, dinamizado por un pequeño grupo de productos vinculados a mercados no tradicionales de alto crecimiento (...) productos de bajo grado de elaboración, pero de alto contenido tecnológico, producidos por empresas modernas asociadas a proveedores de servicios técnicos especializados insertados en complejas cadenas de producción y distribución. (...) Pero las tasas de pobreza e indigencia rural siguen siendo más altas que las urbanas, a pesar de las importantes migraciones de pobres rurales a las periferias de las ciudades (CEPAL 2005).

El papel del sector agropecuario en la economía ha sido reforzado y visibilizado ante la población y los políticos por la apertura a los mercados internacionales, el fuerte crecimiento de la demanda de alimentos y materias primas, lo cual ha sido acentuado en los años finales del siglo XX por el sostenido desarrollo de los países del Lejano Oriente, particularmente,

pero no solo de China). A ello ha contribuido también la respuesta productiva del sector agropecuario, basada en inversión, innovación tecnológica, nuevas formas de organización y gestión, articulación de las cadenas alimentarias, incorporación de la informática, desarrollo de recursos humanos y otros cambios.

Se produjo una conjunción entre las crecientes demandas de productos agrícolas y el desarrollo tecnológico y una veloz adopción de la soja genéticamente modificada en los grandes países productores (Estados Unidos, Argentina y, aunque en forma no autorizada, en Brasil).

Los mercados de *commodities* registraron los nuevos parámetros de la oferta y la demanda. Comenzaron a crecer los términos de intercambio de bienes agrícolas por industriales, cuya caída había sido el argumento principal de la desvalorización de la agricultura, luego de mantenerse estables por mucho tiempo.

2.4 Principios del siglo XXI

El nuevo panorama indujo a pasar de una medición tradicional de la producción agropecuaria basada en el limitado indicador del peso de la producción primaria sobre el producto bruto, a otra que visualiza al conjunto de encadenamientos e interrelaciones que se establecen a partir de esta (hacia arriba y hacia abajo) y a la identificación cualitativa de las redes que se forman entre actores. Posiblemente estos no tengan una relación directa con el agro, pero su actividad deriva de la existencia de un sector agropecuario en funcionamiento y hasta de los servicios ambientales que la agricultura puede brindar a las poblaciones urbanas. Este conjunto de actividades económicas ha pasado a denominarse “sector agroalimentario”, “complejo agroindustrial” o “agricultura ampliada”.

Nuevas metodologías de análisis trataron de dar cuenta de este fenómeno y así surgieron documentos conceptuales de los organismos más importantes vinculados con este tema. Primero, en el ámbito latinoamericano, los equipos técnicos

del IICA realizaron en el 2003 el estudio “Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía”, en el marco de los trabajos del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (IICA, BID, Banco Mundial, CEPAL, FAO, FIDA, GTZ y USAID).

En este trabajo se aplicó la metodología de las matrices de contabilidad social y estimación de multiplicadores de encadenamiento para evaluar la contribución de la agricultura ampliada, lo que permitió una medición integral de su participación como proveedor de insumos, generador de valor agregado y de divisas, así como del factor redistributivo de ingresos. Los resultados ayudaron a comprender su importancia para el desarrollo y permiten mejorar las decisiones en materia de inversión y la formulación de políticas para la agricultura, las cuales contribuyan más efectivamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

En el 2005, el Banco Mundial publicó el documento *Beyond the City: the Rural Contribution to Development*, en el cual se desarrollan y documentan diversas proposiciones que habían sido enunciadas por otras instituciones, incluso el IICA, durante la década anterior (por ejemplo, IICA-CIMA (Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura 1989). El trabajo del Banco demostró que si se miden adecuadamente la contribución de la agricultura al producto bruto y el peso de la población rural en los países de Latinoamérica, se lograría demostrar que corresponden a casi el doble de lo que se considera actualmente. Sin embargo, se destaca que “la mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento”.

Más recientemente, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de

2008, Agricultura para el Desarrollo, se señala que la agricultura es un instrumento de desarrollo fundamental para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio, específicamente en relación con reducir la proporción de personas que padecen hambre y viven en la extrema pobreza a la mitad del 2015.

El aumento de importancia de la agricultura ampliada en las economías del continente y una mayor receptividad política a estos desafíos ha generado en el siglo XXI el reconocimiento de la agricultura como un tema estratégico para el desarrollo de los países. En efecto, por decisión de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Agricultura (JIA)⁶ se convirtió desde junio del 2000 en el principal foro hemisférico de rango ministerial para la agricultura y la vida rural.

En la III Cumbre de las Américas (Canadá 2001), los jefes de Estado de los países destacaron la contribución esencial que el mejoramiento de la agricultura y la vida rural tienen en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo integral. En la Cumbre Extraordinaria de las Américas (México 2004), los presidentes reconocieron el papel del comercio libre en el desarrollo de la agricultura y apoyaron la aplicación del PLAN AGRO 2003-2015 para la agricultura y la vida rural de las Américas. En la Cuarta Cumbre (Argentina 2005) los jefes de Estado y de Gobierno reiteraron como asunto prioritario el mejoramiento de la agricultura y la vida rural, definieron el compromiso nacional de apoyo al segundo tramo del Plan AGRO 2003-2015 y declararon que un marco global para el desarrollo del sector rural y agropecuario que promueva la inversión, la generación de empleo y la prosperidad rural constituye un componente clave de esa institucionalidad renovada.

Así, a mediados de la primera década del siglo XXI, la preocupación por la agricultura en

⁶ La JIA, establecida por la Convención de 1979, está integrada por los Ministros de Agricultura de los 34 países del continente y es el órgano directivo del IICA.

América Latina no pasaba ya por aquellos sectores o producciones que, debido a la adopción de los modelos de liberalización y desregulación de las economías, habían logrado un progreso significativo y se habían incorporado con cierto grado de éxito a las corrientes de comercio internacional. El foco estaba en la situación de pobreza rural, en aumentar el bienestar de estas poblaciones, en lograr una inserción sostenible de los pequeños productores agropecuarios, sin necesidad de migrar a las ciudades.

Sin embargo, los procesos que se venían gestando en la economía internacional, como el aumento de la demanda ocasionado por el crecimiento de los países emergentes y la aparición de un nuevo sector demandante, los biocombustibles, conjugados con situaciones

coyunturales, determinaron una violenta alza de precios de las *commodities* agrícolas y del petróleo, que trastornó los mercados y provocó impactos inmediatos en el precio de los alimentos y en la pobreza urbana y rural. La situación actual es de gran incertidumbre y los países están comenzando a enfrentar esta situación con medidas de corto plazo de diverso signo, sin que se hayan definido aún estrategias y políticas con visión de largo plazo, en parte porque el futuro comportamiento de los mercados internacionales todavía está en duda.

Un análisis más detallado de este fenómeno, que se ha convertido en el principal componente del contexto internacional para la agricultura y la vida rural, se presenta en la sección siguiente.

3. El nuevo contexto internacional y regional

3.1 La crisis alimentaria mundial

La tendencia declinante de los precios agrícolas internacionales constituyó un papel primordial en los diagnósticos y las estrategias de desarrollo agropecuario que dominaron las políticas públicas a partir de la década de los cincuentas en América Latina, la cual se empieza revertir en los primeros años de este siglo. En la Figura 1 puede observarse gráficamente el aumento de precios, expresados en valores constantes, que comienza a manifestarse a partir del año 2004.

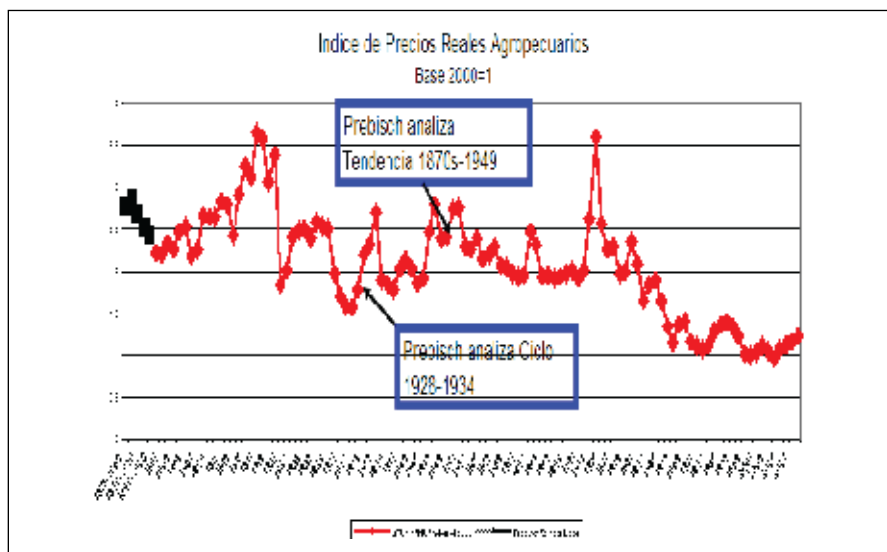
En la Figura 2 se presenta, en dólares corrientes, el comportamiento de los precios del petróleo y de cuatro de los principales *commodities* agrícolas desde el punto de vista alimentario (arroz, azúcar, trigo, maíz y soja, importante como fuente de aceite vegetal). Como puede apreciarse, el aumento en el precio del petróleo

comienza a manifestarse a partir del año 2004. Con excepción del azúcar, que casi no aumenta, el precio de los *commodities* agrícolas se empieza a incrementar sólo a partir del 2006.

Un análisis de los cuadros permite las siguientes observaciones:

- El precio de los *commodities* agrícolas en el año 2008, expresado en dólares constantes, es similar al que regía en la década de los noventa y bastante inferior al existente a mediados de la década de los setentas.
- La rapidez en el incremento de precios, medido en dólares corrientes, dificulta los necesarios ajustes económicos en la demanda y a su vez genera un conjunto de efectos negativos sobre los consumidores, especialmente en los países importadores netos de alimentos.

Figura 1. Índice de precios reales agropecuarios (base 2000=1)



Fuente: Díaz 2008.

El aumento de precios generó una crisis alimentaria de considerable magnitud: despertó un nuevo interés por la agricultura, movilizó importantes programas de acción por parte de los organismos internacionales y creó situaciones de conflicto social en diversos países. Por otra parte, en la definición de estrategias futuras para el sector agropecuario y rural, es importante disponer de una interpretación adecuada sobre las causas que motivan el aumento de los precios y una proyección razonable sobre su futuro comportamiento en el mediano plazo.

3.1.1 Elementos explicativos del aumento de los precios de los *commodities* agrícolas

El análisis sobre el incremento de los precios de los *commodities* presenta tres vertientes o conjuntos de factores que deben considerarse como elementos explicativos:

a. **El primer conjunto de factores** está integrado por una serie de elementos de corto plazo que han influido especialmente en la velocidad del aumento de precios de los últimos dos años:

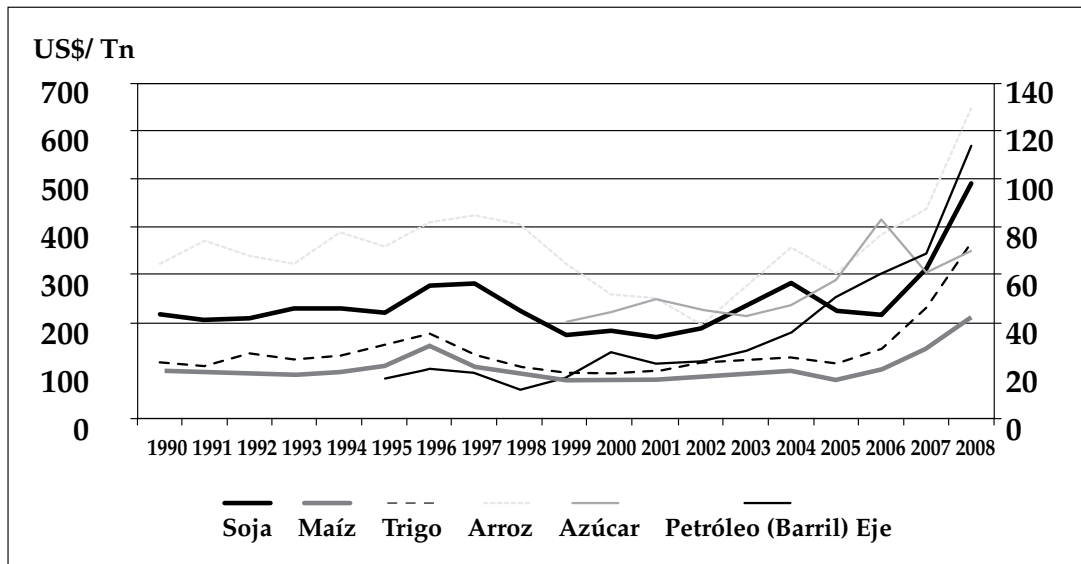
- La creciente disminución de los *stocks* en los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos, como consecuencia de políticas explícitas en ese sentido, lo cual introduce una mayor sensibilidad y volatilidad de los precios en presencia de otros fenómenos adversos como la extraordinaria sequía en Australia, que disminuyó de forma significativa su presencia en el mercado internacional de trigo.

- La debilidad del dólar frente a otras monedas y la baja tasa de interés en el mercado internacional, factores que influyen en el aumento de los precios de las *commodities*.
- La creciente participación de los *traders* tradicionales y de los fondos financieros en el mercado de los *commodities*, como consecuencia de lo anterior

Con respecto al posible impacto las inversiones en los *commodities* agrícolas, un estudio del Banco Mundial indica que las posiciones en el mercado de trigo aumentaron entre mediados del 2005 y del 2006 en casi un 100% y se estabilizaron de ahí en adelante hasta principios del 2008. En el caso del maíz, el aumento fue aproximadamente el 150%. Sin embargo, los principales actores en este aumento en la toma de posiciones fueron los *traders* tradicionales, que tomaron “posiciones largas” y no las inversiones de los fondos financieros. Es razonable suponer que este aumento de toma de posiciones tuvo un impacto significativo sobre el precio de los *commodities*.

En este contexto de creciente volatilidad de los mercados de *commodities*, es razonable señalar que el aumento suba del precio del petróleo a partir del año 2004 impulsó un incremento del precio de algunos productos agropecuarios como el azúcar y el café. Esta tendencia se acelera y profundiza a partir del año 2006, especialmente en los principales productos de consumo humano como el trigo, el arroz, los aceites y grasas y los productos lácteos, como consecuencia de la presión de demanda ejercida por cambios estructurales de largo plazo que se describen a continuación (Figura 2).

Figura 2. Evolución de los precios internacionales en promedios anuales.



Fuente: OPEC 2008; Centro Azucarero 2008; SAGPyA 2008.

b. El segundo conjunto de factores está integrado por fenómenos estructurales de largo plazo que afectan el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos. Los más importantes son los siguientes:

- El incremento del precio del petróleo tiene un “efecto demostración” sobre el precio de los *commodities* y también aumenta significativamente el costo de producción y del transporte.
- El incremento de la demanda de países en desarrollo, especialmente del Asia como consecuencia de: a) el incremento poblacional; b) el ingreso per cápita; c) la urbanización; y d) el éxito en las políticas dirigidas a reducir los índices de pobreza instrumentadas en algunos de dichos países. China y parcialmente la India por su dimensión y por la velocidad del crecimiento económico experimentado durante la última década, son los principales actores de este proceso. En estos casos, aumenta el consumo per cápita tanto

en cantidad como en la composición de dicho consumo, con un incremento significativo en el consumo de lácteos, carnes y hortalizas como porcentaje del consumo total.

- El creciente uso de biocombustibles impulsado por las normativas que establecen la obligatoriedad de su uso en países como Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Brasil. La demanda de maíz para biocombustibles en Estados Unidos consume ya el 30% de la producción de dicho cereal, mientras que en la UE el consumo de varios cultivos alimenticios, incluido el trigo, es ya significativo en términos del mercado de alimentos. Estimaciones del IFPRI sugieren que 30% del incremento del precio de los cereales está explicado por la producción de biocombustibles.
- La menor respuesta de la producción de cereales en el mundo como consecuencia del menor aumento de los

rendimientos. La tasa de crecimiento de los rendimientos por hectárea en los cereales y en las oleaginosas disminuyó del 2% por año durante el período 1970-1990 al 1,1% durante el período 1990-2007. Las proyecciones efectuadas por el USDA señalan un descenso a solo el 0,8% para el período 2009-2017 (Banse *et al.* 2008). Este fenómeno se ve agravado como consecuencia de las restricciones a la producción en algunos países desarrollados que surgen de preocupaciones sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. La respuesta en los países en desarrollo está limitada por las debilidades en infraestructura y políticas públicas de apoyo a la producción.

El resultado de estas tendencias estructurales ha sido un cambio importante en la presencia de distintos países en el mercado internacional de los alimentos y, consecuentemente, en el equilibrio o balance entre la oferta y la demanda agregada a nivel mundial de los principales productos alimenticios.

El Cuadro 1 presenta las exportaciones e importaciones totales de productos agrícolas de los 16 países que son los principales actores en el comercio internacional, y su posición como exportadores o importadores netos de productos agrícolas en los períodos 1992-1994 y 2002-2004. Este último período está definido justo antes del comienzo del aumento de los precios en el mercado internacional.

Cuadro 1. Comercio agrícola mundial (miles de millones de dólares).

Países	1992-1994			2002-2004			Diferencias	
	Exp.	Imp.	Balance	Exp.	Imp.	Balance	Exp.	Imp.
UE	32 706	41 244	-8 538	69 197	72 637	-3 440	36 491	31 393
USA	49 347	29 651	19 696	61 352	55 517	5 835	12 005	25 866
Brasil	10 660	3 553	7 107	22 120	3 643	18 477	11 460	90
Australia	11 765	2 034	9 731	16 996	3 871	13 125	5 231	1 837
Canadá	10 845	8 640	2 205	18 414	14 587	3 827	7 569	5 947
Argentina	4 888	732	4 156	13 757	730	13 027	8 869	-2
N. Zelanda	5 560	809	4 751	8 789	1 537	7 252	3 229	728
India	3 213	1 511	1 702	6 458	4 690	1 768	3 245	3 179
China	10 525	4 739	5 786	15 191	17 162	-1 971	4 666	12 423
México	3 560	6 378	-2 818	8 788	12 787	-3 999	5 228	6 409
Japón	1 686	33 749	-32 063	1 938	37 872	-35 934	252	4 123
Korea	1 223	7 138	-5 915	1 936	9 765	-7 829	713	2 627
Indonesia	2 953	2 717	236	6 094	4 671	1 423	3 141	1 954
Malasia	4 696	2 793	1 903	8 646	4 586	4 060	3 950	1 793
Fed. Rusa	1 580	11 127	-9 547	2 171	11 234	-9 063	591	107
Sudáfrica	1 910	1 140	770	3 065	2 024	1 041	1 155	884
Hong Kong	652	8 783	-8 131	2 446	8 019	-5 573	1 794	-764
Total	157 769	166 738	-8 969	267 358	265 332	2 026	109 589	98 594

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD 2007.

Las principales observaciones que surgen del Cuadro 1 son las siguientes:

- Estados Unidos disminuye su posición como exportador neto de productos agrícolas de casi 20 mil millones de dólares en el período 199-1994 a menos de 6 mil millones en el período 2002-2004.
- Tres países del Asia, Japón, Corea y Hong Kong representan casi el 80% del déficit neto de importaciones. Si se agrega la Federación Rusa, representan casi el 90%.
- China pasa de ser un exportador neto de alrededor de 6 mil millones de dólares en el período 1992/94 a un importador neto por casi 2 mil millones de dólares en el período 2002/2004. Asimismo China y Japón son los dos países que aumentan más el monto, en

términos absolutos, de su déficit comercial agropecuario.

- Cuatro países (Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda) son responsables de más del 90% del balance neto exportador. Los dos primeros son los que aumentan más significativamente su posición de exportadores netos en el período estudiado. Estas tendencias se acentúan en el período 2004- 2008 especialmente en los productos alimenticios.

En el Cuadro 2 las cifras han sido calculadas exclusivamente en función de los seis productos agrícolas más importantes desde el punto de vista del comercio internacional. Estados Unidos prácticamente desaparece como exportador neto, China aumenta significativamente su posición como importador neto y Brasil y Argentina aumentan notablemente su balance comercial positivo.

**Cuadro 2. Comercio agrícola mundial (en miles de millones de dólares)
(carne, lácteos, oleaginosas, cereales, subproductos de molinos, aceites, azúcar, café).**

Países	1992-1994			2002-2004			Diferencias	
	Exp.	Imp.	Balance	Exp.	Imp.	Balance	Exp.	Imp.
UE	32 706	41 244	-8 538	69 197	72 637	-3 440	36 491	31 393
USA	49 347	29 651	19 696	61 352	55 517	5 835	12 005	25 866
Brasil	10 660	3 553	7 107	22 120	3 643	18 477	11 460	90
Australia	11 765	2 034	9 731	16 996	3 871	13 125	5 231	1 837
Canadá	10 845	8 640	2 205	18 414	14 587	3 827	7 569	5 947
Argentina	4 888	732	4 156	13 757	730	13 027	8 869	-2
N. Zelanda	5 560	809	4 751	8 789	1 537	7 252	3 229	728
India	3 213	1 511	1 702	6 458	4 690	1 768	3 245	3 179
China	10 525	4 739	5 786	15 191	17 162	-1 971	4 666	12 423
México	3 560	6 378	-2 818	8 788	12 787	-3 999	5 228	6 409
Japón	1 686	33 749	-32 063	1 938	37 872	-35 934	252	4 123
Korea	1 223	7 138	-5 915	1 936	9 765	-7 829	713	2 627
Indonesia	2 953	2 717	236	6 094	4 671	1 423	3 141	1 954
Malasia	4 696	2 793	1 903	8 646	4 586	4 060	3 950	1 793
Fed. Rusa	1 580	11 127	-9 547	2 171	11 234	-9 063	591	107
Sudáfrica	1 910	1 140	770	3 065	2 024	1 041	1 155	884
Hong Kong	652	8 783	-8 131	2 446	8 019	-5 573	1 794	-764
Total	157 769	166 738	-8 969	267 358	265 332	2 026	109 589	98 594

Fuente: Naciones Unidas (COMTRADE).

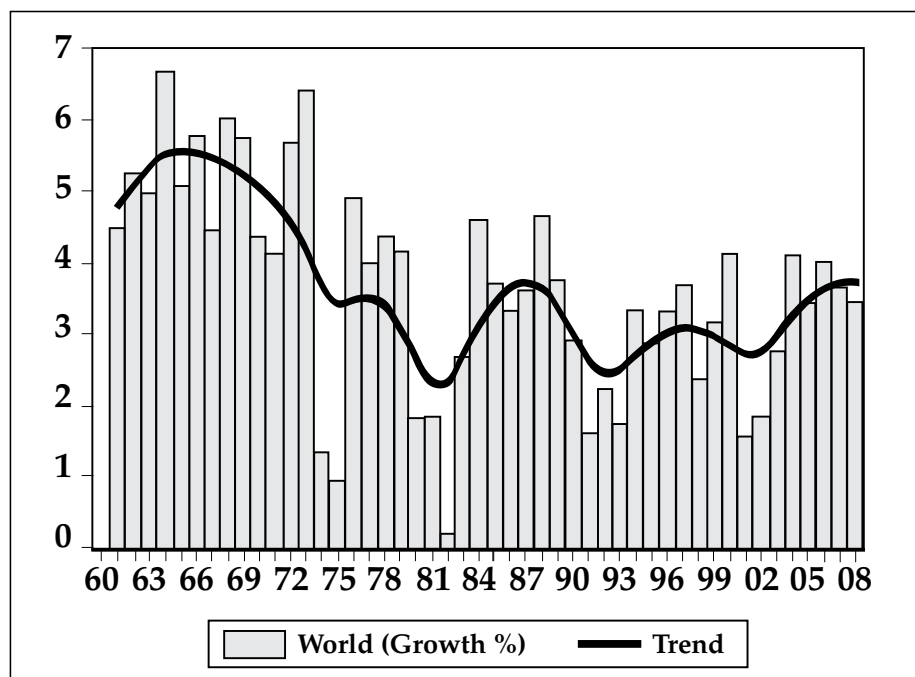
Este desplazamiento de la demanda internacional y el que la potencial respuesta de la oferta esté muy concentrada en unos pocos exportadores refleja la creciente dificultad de abastecer la demanda mundial y, consecuentemente, la presión para un significativo aumento de los precios internacionales.

- c. **El tercer conjunto de factores** que afecta de forma negativa los precios internacionales de las *commodities* agrícolas está representado, por el aparente comienzo de una fase descendente de un ciclo de la economía mundial desencadenado por la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos, que se ha extendido a otros polos económicos

importantes de la economía mundial, especialmente la UE, agravada por el alto precio del petróleo (Díaz 2008) (Figura 3).

La presencia de una fase descendente del ciclo económico afectaría de forma directa la situación del mercado internacional de alimentos. En una primera etapa, el crecimiento económico de los países desarrollados sería más lento y, por lo tanto, disminuiría la demanda por productos industriales de China, India y de otros países en desarrollo. Esto terminaría afectando negativamente el crecimiento económico y, consecuentemente, el consumo de alimentos y la capacidad de importación de dichos países.

Figura 3. Ciclos económicos mundiales.



Fuente: Díaz 2008.

3.2 Mecanismos de ajuste entre la oferta y la demanda de alimentos

Estos impactos negativos han puesto en marcha un conjunto de procesos económicos tanto a nivel nacional como internacional que contribuirán a restablecer los equilibrios entre la oferta y la demanda de alimentos. Las más importantes son:

- a. Una mayor ayuda internacional en la provisión de alimentos a los países en necesidad urgente. El Banco Mundial está gestionando con otros donantes una suma importante con este objetivo.
- b. Una aceleración en la expansión de la frontera agrícola (solo algunos países podrán hacerlo, entre ellos: Brasil, Argentina, Paraguay; Angola).
- c. Reconsideración de las políticas aprobadas sobre el retiro de tierras para la producción (*Set aside policies*) en EE.UU. y la UE, y otros posible cambios en la política agropecuaria común (PAC).
- d. Reconsideración de la legislación referente al uso y promoción de los biocombustibles en la UE y quizás en otros países en forma consistente con la recomendación presentada por el Grupo de los 8 (G8) en su reciente reunión en Osaka. Estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sugieren que si el consumo de biocombustibles fuera en el 2017 igual al del 2007, los precios proyectados para el 2017 serían inferiores en un 5% en el caso del trigo y un 13% en el caso del maíz.
- e. Mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D) y en obras de riego para la producción agropecuaria. Un ejemplo de ello es el compromiso inicial del Banco

Mundial y el Gobierno de Gran Bretaña para duplicar las contribuciones al GCIAl. También surgió una recomendación sobre este tema en la reunión del G8.

- f. Reconsideración por parte de los consumidores de los alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados (OGM), junto con una reconsideración de la legislación referente a su uso. Un ejemplo de esto es la eliminación de la prohibición para el uso de fructuosa que contenga OGM en bebidas, por parte de Japón y Corea.

3.3 Proyecciones sobre el precio internacional de los alimentos

A partir del análisis desarrollado en las secciones anteriores, se evidencia un efecto importante de las variables monetarias y financieras que introducen volatilidad en los mercados de las *commodities* y una acción conjunta por parte de los inversores que apuestan a mayores aumentos del precio de las *commodities*. Esta burbuja económica terminará, como todas, disolviéndose cuando la perspectiva colectiva de los principales actores en dichos mercados se modifique. Estas perspectivas estarán asociadas al comportamiento de la economía mundial que, tal como se argumentó, entraría en la fase descendente de un ciclo. Por lo tanto, es razonable suponer que en algún momento cercano se pondrán en marcha fuerzas de mercado importantes que empujarán los precios de los *commodities* hacia la baja.

En segundo lugar, también parece evidente que hay importantes fuerzas estructurales de largo plazo vinculadas en gran medida con una expansión del consumo de países en desarrollo, lo cual altera el equilibrio histórico entre la oferta y la demanda de alimentos y presiona los precios hacia el alza. Estas presiones comenzaron

a manifestarse con fuerza desde principios de este siglo, se aceleraron en años recientes y podrían atemperarse en los próximos dos o tres años, como consecuencia de la fase descendente del ciclo económico.

En tercer lugar, el aumento de precios ha puesto en marcha una serie de mecanismos de ajuste, tanto del lado de la oferta como de la demanda. La efectividad de estos mecanismos de ajuste es difícil de prever y, además, estarán fuertemente determinados por las políticas instrumentadas por los países, que son los principales actores en el comercio mundial de alimentos. En la medida que los países actúen con energía y convicción por implementar políticas dirigidas a aumentar la producción y no instrumenten medidas que, con el objetivo de proteger a los consumidores, afecten negativamente a la producción, el ajuste será más eficaz y los precios internacionales de los alimentos tenderán a estabilizarse, pero probablemente con una tendencia al aumento durante la próxima década. Es importante señalar que las proyecciones de la OCDE/FAO, el USDA y el G8 sugieren un aumento durante los próximos tres años y luego un probable descenso.

3.4 Consecuencias de la crisis alimentaria

La magnitud y la velocidad del aumento de los precios de los cereales y oleaginosas presenta un cúmulo de efectos económicos y comerciales sobre los países de América Latina. Sin embargo, algunos de los impactos económicos afectan de manera distinta a los países según sea su balance comercial en el sector de alimentos.

3.4.1 Impactos sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y la desnutrición

La crisis alimentaria ha tenido en todos los países de la región un conjunto de impactos

con un alto contenido social y político. El más importante es el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, nivel de ingresos y nutrición de los sectores más vulnerables de la población. Estimaciones tentativas del Banco Mundial indican que habría 100 millones de nuevos pobres como consecuencia del aumento del precio de los alimentos.

3.4.2 Inflación y balanza de pagos en los importadores netos

América Latina es un exportador neto de cereales y oleaginosas. Sin embargo, siete países del Caribe, Venezuela, México y El Salvador son importadores netos de alimentos. Estos países más algunos pocos exportadores netos, en los cuales los cereales son un porcentaje importante de sus importaciones de alimentos, tuvieron un deterioro de su balance comercial como consecuencia de la crisis alimentaria.

Adicionalmente al impacto sobre la balanza comercial el aumento de los precios internacionales ha generado presiones inflacionarias en todos los países y especialmente en los importadores netos quienes tienen menos instrumentos de política económica a su disposición. Esta inflación generada por el precio de los alimentos es especialmente grave para los consumidores pobres para quienes el índice de inflación es 3% más alto que el índice general de precios de los alimentos (Banco Mundial 2008).

3.4.3 Flujos comerciales y negociaciones internacionales

Como se muestra en el Cuadro 2, existe una considerable concentración de la demanda y la oferta neta de productos agropecuarios en unos pocos países. Estas cifras ilustran la creciente polarización del comercio de *commodities* que, frente a una posible escasez mundial de los principales productos alimenticios, podría afectar los flujos comerciales tradicionales y

recrear los acuerdos comerciales bilaterales de largo plazo entre Estados soberanos. La reciente propuesta de un país asiático de crear un acuerdo sobre el arroz, la cual finalmente no prosperó, es un ejemplo de las fuerzas económicas y las respuestas políticas que se podrían considerar en el futuro.

Por otra parte, es evidente que la situación de los mercados internacionales afecta las posiciones de negociación de muchos países y el futuro de las negociaciones multilaterales. Los países exportadores ya han conseguido altos precios para sus productos agrícolas y, por lo tanto, estarían menos dispuestos a hacer concesiones arancelarias vinculadas a sus mercados de productos industriales. Algunos países importadores reconsiderarán sus posiciones de negociación con respecto a los productos agrícolas según las perspectivas del futuro de los mercados.

3.4.4 Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria

Altos precios de los alimentos crean nuevas oportunidades de producción especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Y no solo en estos, sino también en países importadores netos y con pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países, los cuales podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios. Esta alternativa es particularmente posible si se articula con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercado asociados a cultivos locales.

3.5 Otros elementos del contexto internacional

3.5.1 Revaloración de los recursos naturales agrícolas

Un elemento central del reordenamiento internacional que tiene especial significación para

América Latina es la revaloración de los recursos naturales con potencial agrícola.

América Latina y África son los dos continentes con una mayor dotación de recursos agrícolas no explotados en su totalidad. Brasil, Argentina, Paraguay, Angola, República del Congo son algunos de los pocos países que tienen capacidad para expandir la frontera agrícola de manera significativa. Adicionalmente algunos países de la ex-Unión Soviética, como Ucrania, también poseen capacidad no utilizada, aunque para lograrlo requieren de una importante transformación institucional.

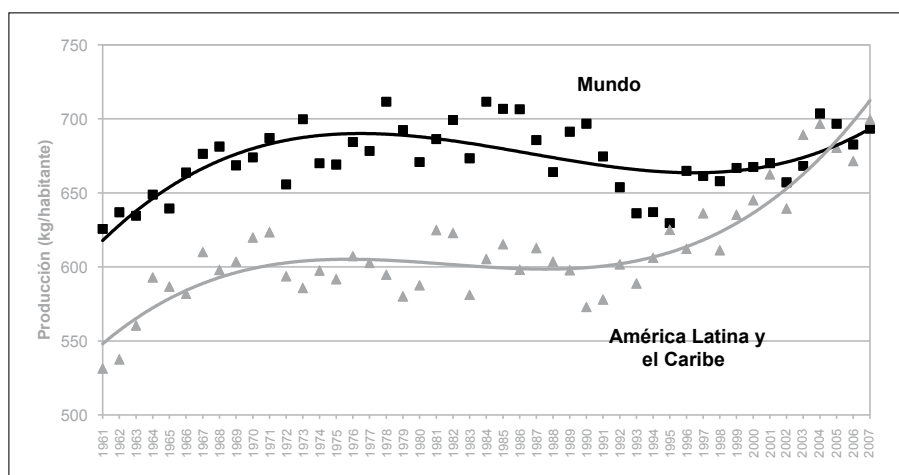
Un tema de particular importancia para algunos países de América Latina es el creciente interés que podría desarrollarse en la adquisición de tierras agrícolas por capitales no agrarios e incluso transnacionales. Estas corrientes de inversión acentuarían las tendencias hacia la concentración de la estructura agraria y potencialmente hacia un crecimiento de la propiedad extranjera de las tierras agrícolas.

Las consecuencias económicas y políticas de estas tendencias sugieren que los países deben definir objetivos claros e instrumentar las políticas públicas necesarias y consistentes con dichos objetivos.

3.5.2 Especialización productiva en productos y regiones en América Latina

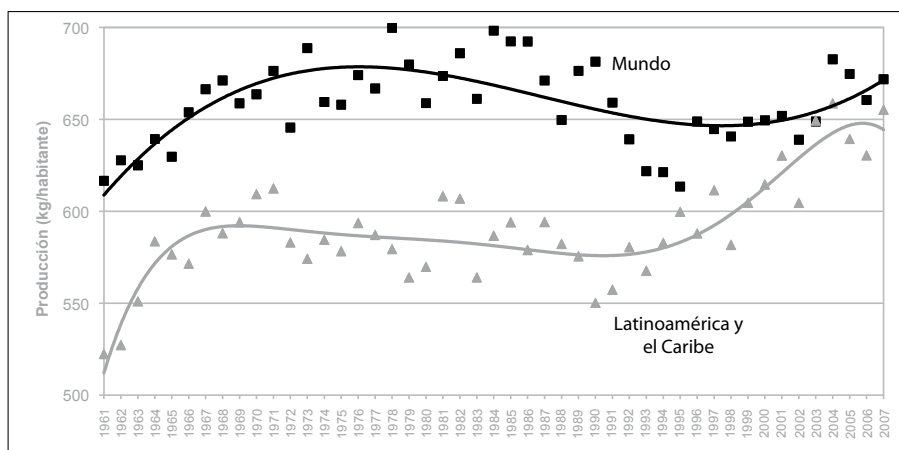
Desde finales de la década de los ochentas, el crecimiento regional de la producción per cápita de productos alimenticios, incluidas las oleaginosas, ha sido bueno y mayor que en otras partes del mundo (Figura 4). Sin embargo, como puede observarse en el Figura 5, si se eliminan las oleaginosas, este comportamiento productivo es mucho menos favorable. Este es el resultado de la extraordinaria expansión de la soja en los países del Cono Sur.

Figura 4. Producción de cultivos alimenticios per cápita (incluidas oleaginosas) en el período 1961 – 2005.



Fuente: Elaborado por el Área de Tecnología e Innovación del IICA con base en FAO, (FAOSTAT).

Figura 5. Producción de cultivos alimenticios (sin oleaginosas) per cápita, en el período 1961 -2005.



Nota: Cultivos alimenticios se refiere a: cereales, raíces y tubérculos, frutas y vegetales.

Fuente: Elaborado por el Área de Tecnología e Innovación del IICA con base en FAO, (FAOSTAT).

Un análisis más detallado muestra la enorme heterogeneidad del comportamiento productivo entre países y productos.

En el Cuadro 3 se presenta la tasa de aumento de la productividad de todos los factores para el período 1960-2000 en un número importante de países de América Latina y los compara con las tasas de aumento de los seis países con las tasas anuales de innovación más altas del mundo.

Las cifras muestran que unos pocos países de la región (Argentina, Brasil y México) tienen cifras comparables a los países que han tenido las mejores tasas de crecimiento en el mundo. Todos ellos son países que comparten dos características: a) son productores de *commodities* de clima templado; y b) poseen cierta dimensión económica con una razonable capacidad científica propia que les permitió adaptar y utilizar las tecnologías disponibles en el mundo.

Cuadro 3. Aumento de la productividad de todos los factores (producción agropecuaria 1960-2000).

Australia	2,12%
EE.UU.	2,11%
India	1,98%
España	1,89%
Francia	1,77%
Italia	1,73%
Brasil	1,93%
México	1,85%
Argentina	1,84%
Colombia	1,43%
Perú	1,36%
Venezuela	1,35%
Ecuador	1,28%
Chile	1,2%
Bolivia	1,18%
Otros países de AL	1,00%

Fuente: Banco Mundial, en Ferranti et al. 2004.

Por otra parte, en el Cuadro 4 se muestra las tasas de crecimiento de la producción agropecuaria de las cuatro sub-regiones de América Latina. Puede verse que la Región con la tasa más alta de crecimiento anual es el Cono Sur, países productivos de clima templado.

Estas cifras muestran que la revolución tecnológica de la producción agropecuaria se ha presentado en la producción primaria y principalmente en los *commodities* de clima templado.

Estas características han beneficiado de una manera especial a los países del cono sur y especialmente a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

La explicación principal a este crecimiento de la producción y la productividad está en el desarrollo de un paquete tecnológico construido alrededor del mejoramiento genético de algunas especies agrícolas (soja, maíz, trigo y carne) logrado a partir de la aplicación de la biotecnología y complementada más recientemente con la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) y el desarrollo de una mecanización agrícola altamente sofisticada. Algunos otros cultivos como la caña de azúcar y la vid también han mostrado significativas innovaciones tecnológicas.

Estas tecnologías poseen tres características principales: a) requieren mucha información y conocimientos derivados de las ciencias básicas; b) demandan investigaciones adaptativas a las condiciones ecológicas y productivas particulares; y c) están incorporadas en insumos y bienes de capital, por lo que posiblemente los beneficios económicos derivados sean apropiados de forma privada.

Estas características surgen de la creciente importancia que adjudican las organizaciones públicas a la generación de información y conocimientos básicos, y de la utilización que realizan las empresas privadas nacionales e internacionales de estos conocimientos para la creación de nuevas tecnologías que se comercializan en el mercado local.

Cuadro 4. Crecimiento de la producción agropecuaria en América Latina.

Región y sub-regiones de ALC	Cultivos agrícolas		Ganadería	
	1962 - 1981	1982-2001	1962 - 1981	1982-2001
Cono Sur	1,01	3,12	0,93	2,56
Andina	1,39	2,71	3,03	2,63
Centroamérica	3,13	0,42	3,27	1,89
Caribe	-0,23	-1,49	2,8	1,24
Promedio de ALC	1,37	1,15	2,64	2,03

Fuente: Banco Mundial, en Ferranti et al. 2004.

3.5.3 La globalización de la ciencia con apropiación privada

Para justificar las inversiones públicas en actividades de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, era frecuente argumentar que se trataba de un bien público. Si bien este argumento aún es cierto en cuanto a tecnologías agronómicas y su vínculo directo con la utilización y conservación de los recursos naturales, la mayoría de las tecnologías utilizadas actualmente en la producción agropecuaria son bienes privados que se comercializan como mercancías. Las semillas, los agroquímicos y la maquinaria agrícola son ejemplos de esto.

Paralelamente se han desarrollado empresas privadas que se dedican a crear y desarrollar estas tecnologías. Su actividad se basa en la investigación y el desarrollo tecnológico.

En vista de que la investigación biológica se ha convertido en campo altamente complejo con el consecuente requerimiento de altísimas inversiones, también se ha generado una creciente participación de grandes empresas transnacionales que han ocupado los principales mercados del mundo.

La preeminencia de estas empresas transnacionales no solo ha significado un aumento en la especialización de los productos y problemas asociados a los grandes mercados, como se señaló en la sección anterior. También se ha creado un proceso progresivo en la globalización de la ciencia y la tecnología impulsado por la empresa privada.

Esta presencia de la empresa privada transnacional en la producción y disseminación de la

tecnología agropecuaria tiene importantes consecuencias para la política de la innovación. En este sentido, es necesario desarrollar una política expresa que, por un lado, contribuya a lograr la presencia de las empresas en los mercados nacionales para asegurar las tecnologías adecuadas a cada situación ecológica y productiva particular y, por el otro, asegure el necesario marco normativo que regule su actividad.

3.5.4 El deterioro del sector público en América Latina

La década de los noventa estuvo acompañada por políticas expresas de liberalización comercial, privatización de los servicios públicos y, en términos generales, la entrega de algunas actividades que habían sido tradicionalmente desarrolladas por el sector público en el ámbito de lo privado. Esta tendencia fue, en parte, una reacción a un excesivo crecimiento del sector público, el cual había sido incapaz de desarrollar simultáneamente un adecuado nivel de eficiencia y capacidad para desarrollar las actividades que se le habían encomendado y producir los bienes públicos necesarios.

Dentro de este marco general de transformación del sector público, que en general también significó un deterioro, la inversión pública en la investigación y desarrollo tecnológico tuvo una tendencia similar, aunque con algunas excepciones particulares.

Diversos análisis han señalado las dificultades organizativas y gerenciales de muchas de estas instituciones y la urgente necesidad de reformas institucionales que resulten en una mayor agilidad y capacidad de acción (Piñeiro, ISNAR Junio 2005).

4. El nuevo contexto internacional: oportunidades y desafíos para la Región

El nuevo contexto internacional es altamente complejo, volátil e impredecible y plantea un conjunto de oportunidades y difíciles desafíos para los países de la Región. En esta sección se presentan, a modo de recapitulación, algunos conceptos presentados en las secciones anteriores, debido a su importancia económica y política.

4.1 Nuevas oportunidades productivas en la Región: la actividad rural como elemento dinámico del desarrollo

El aumento de los precios internacionales y el agotamiento de los recursos naturales agrícolas, como la tierra y el agua de riego, demandan una revaloración económica de la actividad agropecuaria. Es una oportunidad evidente para los países que cuentan con abundantes recursos naturales y que son exportadores netos de alimentos. También es una oportunidad para otros países que en esta nueva situación de escasez relativa y de altos precios podrían aumentar su producción local a través de políticas que fortalezcan y consoliden la natural sustitución de importaciones que ocurrirá como consecuencia de los altos precios internacionales.

En ambos casos, pero especialmente en los países exportadores, la producción agropecuaria se podría convertir en un pilar central del desarrollo económico. Esto requerirá nuevas estrategias de desarrollo rural, su articulación con las políticas de desarrollo industrial y de los marcos normativos necesarios que aseguren la eficacia y sostenibilidad de los recursos naturales.

4.2 Heterogeneidad regional

América Latina ha sido considerada como una región homogénea desde el punto de vista cultural, político y económico. Incluso a veces se incluye a los países del Caribe de habla inglesa dentro de esta generalización. Esta pretendida homogeneidad ha llevado a adoptar estrategias económicas similares como la sustitución de importaciones impulsada por la CEPAL en la década del sesentas o el consenso de Washington en la década de los noventas. Sin embargo, las condiciones del contexto internacional actual han puesto de manifiesto que, como es bastante evidente, los países de la Región tienen una considerable heterogeneidad en términos de su dotación de recursos naturales y, consecuentemente, de su estructura económica.

Esta heterogeneidad estructural requiere de estrategias y políticas económicas distintas, apropiadas para cada caso particular, con el fin de enfrentar exitosamente las nuevas condiciones del contexto internacional.

4.3 Especialización productiva y vulnerabilidad frente al mercado: el desafío de la diversificación y agroindustrialización

Anteriormente se presentaron algunos datos y argumentos para mostrar que la expansión reciente de la producción y de las exportaciones agropecuarias de América Latina ha estado concentrada en un conjunto limitado de *commodities* y de países. Esta afirmación no ignora los importantes y numerosos ejemplos de éxitos productivos y comerciales que diversos países han tenido en otros productos como

el café y la piña en Costa Rica, los lácteos en Uruguay, el salmón y los camarones en Chile y Ecuador, las flores en Colombia, entre otros. Cuantitativamente todavía hay especialización productiva en la producción primaria con escaso valor agregado y una considerable vulnerabilidad a las potenciales variaciones de los precios de los principales productos primarios, como el azúcar, el café o la soja.

El desafío para los países de América Latina, especialmente aquellos que son grandes productores y exportadores de alimentos, es la diversificación productiva y la agro-industrialización de sus productos. Esto requiere políticas económicas específicas que incentiven la inversión y el desarrollo tecnológico aunadas a una agresiva estrategia de penetración de mercados. Para ello hace falta una alianza público-privada similar a la que utilizaron algunos países asiáticos para desarrollar sus industrias automotriz y electrónica.

En estas estrategias, el desarrollo de la competitividad internacional es el eje principal de la discusión y, dentro de esta, la innovación tecnológica es el instrumento central. Asimismo, en el sector agropecuario las políticas públicas y la propia labor del Estado en la generación de conocimientos y tecnologías son de gran importancia. Sin embargo, como se señaló en secciones anteriores, la creciente importancia de la transferencia internacional de tecnología y el papel del sector privado en este proceso hacen necesaria una política expresa de articulación internacional y de acuerdos tecnológicos con el sector privado transnacional.

4.4 Concentración económica y transnacionalización: ¿una amenaza para la agricultura familiar?

La expansión y modernización de la agricultura en América Latina ha estado acompañada por un proceso de concentración económica y en algunos casos de transnacionalización, al igual que en algunas otras partes del mundo.

Estos fenómenos son observables, por ejemplo, en la agricultura de cereales y oleaginosas de la zona sur, en la vitivinicultura de Argentina y Chile, y en la producción de frutas tropicales en Centroamérica. Estos procesos de cambio en la estructura agraria y social en el ámbito rural es consecuencia de diversos factores, incluidas las crecientes economías de escala de algunas de las tecnologías incorporadas y la creciente concentración de la demanda y los canales de comercialización.

El incremento de los precios internacionales de la producción agrícola y la progresiva escasez de los recursos naturales agrícolas podrían impulsar un renovado interés por la posesión de los recursos naturales y por la producción agrícola, lo cual acentuaría los procesos de concentración de la propiedad territorial y la entrada de capitales transnacionales. Estas tendencias podrían significar una amenaza potencial para la agricultura familiar que tendría dificultades para competir con estas empresas por la posesión de la tierra.

4.5 Revaloración de las políticas productivas y comerciales: la importancia del largo plazo

La crisis alimentaria ha generado un redescubrimiento de las políticas sectoriales que afectan de forma directa a la producción agropecuaria y al consumo de alimentos. La FAO publicó recientemente un documento donde se muestra un inventario de las políticas que han sido utilizadas en el mundo en esta materia y donde se analizan sus posibles impactos.

Es evidente que ante la magnitud de la crisis, urge que cada país defina las políticas más adecuadas a sus condiciones particulares. En la determinación de estas políticas se deben considerar dos aspectos de amplia generalidad:

- a. Estas políticas deben mantener un adecuado equilibrio entre sus impactos en el corto y el largo plazo. Una política demasiado

agresiva o mal diseñada dirigida a controlar los precios al consumidor podría desestimular la producción en el mediano y largo plazo y, en consecuencia, agravar el problema.

- b. El diseño y selección de las políticas debe ser consistente con las capacidades institucionales existentes. Por ejemplo, tanto la aplicación de subsidios a la producción que intentan discriminar por tipos de productores, o regiones geográficas como los subsidios directos al consumo requieren de un nivel de información sobre los beneficiarios y de capacidades operativas por parte de los organismos públicos encargados de su aplicación que no están disponibles en muchos países de la región.

4.6 La producción agropecuaria y la vida rural: descentralización de las políticas públicas y creación de una nueva institucionalidad agropecuaria

Como lo han demostrado algunos países desarrollados y especialmente la UE en la concepción de sus políticas y programas para la agricultura y el desarrollo rural, el espacio rural

va más allá de la producción agropecuaria. La visión del desarrollo rural desde una perspectiva territorial, desarrollada e impulsada por el IICA conjuntamente con otros organismos internacionales, contempla este esfuerzo conceptual y estratégico por enfatizar las interrelaciones productivas, tecnológicas y comerciales entre la producción agropecuaria y el conjunto de actividades económicas no agrícolas. Esta red de actividades económicas posee un componente espacial y social que sustenta comportamientos, tanto individuales como del núcleo familiar, los cuales generan un entramado económico y social complejo y diverso.

Atender esta especificidad espacial requiere de políticas adecuadas y de instituciones que reconozcan y se adapten a esta realidad heterogénea y compleja. Una consecuencia natural de esta observación es que la estructura del Estado debe tener un adecuado nivel de descentralización política, financiera y operacional que permita la necesaria flexibilidad y transparencia de su acción y la participación de los actores sociales locales. En muchos países de la Región, lograr este objetivo requeriría del desarrollo de una nueva institucionalidad agropecuaria.

Literatura consultada

- Banco Mundial. 2008a. *Addressing the Food Crisis: The Need for Rapid and Coordinated Action*. Grupo de los 8, Reunión de Ministros de Finanzas, Osaka.
- _____. 2008b. *Rising Food Prices*. Washington.
- _____. 2008c. *World Development Report Agriculture for Development*. Washington.
- Banse, M; Nowicki, P; Mejil, H van. 2008. Why are Current World Food Prices so High? LEI Wasgeningen, UR.
- Braun, J von; Akhter, A. 2008. *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*. International Food Policy Research Institute. CGIAR.
- Centro Azucarero. 2008. Informe anual.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2005. Unidad de desarrollo agrícola. Panorama.
- Díaz Bonilla, E. 2008. Ciclos y tendencias en los términos de intercambio: la vigencia de las ideas de Prebisch. Presentación en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Coloquio en memoria de Raúl Prebisch.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). FAOSTAT, Programa de estadísticas sobre agricultura de la FAO (en línea). Disponible en <http://faostat.fao.org/>
- Ferranti, D; Perry, G; Lederman, D; Foster, W; Valdés, A. 2004. *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial, Latin American and Caribbean Studies.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. Programa I. San José, CR (Serie Documentos de Programas n.o 1).
- _____. 1991. La agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo. X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. ES.
- Naciones Unidas. COMTRADE. *Commodity Trade Statistics Database* (en línea). Disponible en <http://comtrade.un.org/db/>
- Nores, G; Piñeiro, M; Trigo, E; Martínez Nogueira, R. 1996. El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento. Buenos Aires, IICA.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2007. MAPA (Monitoreo de la Política de Agritrade). The Agricultural Trade Developments of Major WTO Players.
- OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries). 2008. *Montly Oil Market Report*.
- Piñeiro, M. 2005. Sistemas de innovación para el sector rural: situación, perspectivas y necesidades de investigación (mimeo). ISNAR.
- Piñeiro, M. 1996. La nueva misión de los ministerios de agricultura en el desarrollo rural de América Latina. AR.
- _____. 1998. La agricultura y el desarrollo económico en América Latina. Cartagena, CO.

_____. 2008. El nuevo contexto para el diseño de las políticas de investigación, innovación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Latina. FAO-FODEPAL.

Piñeiro, M; Martínez Nogueira, R; Trigo, E; Torres, F; Manciana, E; Echeverría, R. 1999. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional. BID.

Plaza, O. 2002. Perspectivas y enfoques del desarrollo rural: visión desde América

Latina. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias, ES.

Ramos, J. 1998. Complejos productivos en torno a los recursos naturales: una estrategia prometedora. CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.cl>.

SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Argentina). 2008. Estadísticas Básicas. AR, Dirección de Mercados.