

Agricultura de América Latina y el Caribe:

Bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo futuro

Resumen ejecutivo



IICA



Agricultura de América Latina y el Caribe:

Bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo futuro



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

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 en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos

Corrección de estilo: Máximo Araya

Diagramado: Ana Catalina Lizano Quesada

Diseño de portada: Ana Catalina Lizano Quesada

Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo futuro / IICA
– San José, C.R.: IICA, 2009.
28 p.; 15 cm.

ISBN13: 978-92-9248-075-2

1. Agricultura 2. Desarrollo agrícola 3. América Latina
4. Caribe I. IICA II. Título

AGRIS
E14

DEWEY
338.1

San José, Costa Rica
2009

■ Índice

Presentación	5
Introducción	7
Algunos hechos recientes	10
El escenario previsto y las políticas de intervención pública para ALC	12
■ Revalorización de la producción agropecuaria	14
a. La agricultura como <i>buffer</i> y elemento dinámico del desarrollo	15
b. Menos especialización, mayor diversificación y valor agregado	16
■ Promover la producción de las bioenergías sin perjudicar la oferta de alimentos	17
■ Impulsar una nueva revolución tecnológica	18
a. Retomar la inversión en investigación y desarrollo (I&D)	19
b. Tecnología y la agricultura irrigada serán las variables prioritarias	20
■ Promover la utilización de enfoques de desarrollo sostenible y los servicios ambientales	21
■ Mejorar las políticas para el comercio internacional agroalimentario	22
■ Mejorar la intervención del Estado e innovar en lo institucional	23
Conclusión	25
Bibliografía	27

■ Presentación

Este documento es un resumen ejecutivo de una publicación que fue resultado de un proceso que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició a mediados de 2008, con la realización de un taller internacional de expertos para analizar “la contribución de la agricultura y del medio rural al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en el nuevo contexto internacional”, en un momento en que los precios de los principales *commodities* aumentaron hasta alcanzar máximos históricos, lo que generó impactos negativos sobre la seguridad alimentaria de la mayoría de los países y, especialmente, sobre los grupos de población menos favorecidos.

El resultado de ese esfuerzo dio sustento a un mensaje político que el IICA difundió en la V Cumbre de las Américas, realizada en Trinidad y Tobago en abril de 2009. Dicho mensaje se recogerá en una publicación que se presentará a los ministros de agricultura del hemisferio durante la reunión que celebrarán en Jamaica en octubre de 2009, así como en una serie de documentos de trabajo que alimentaron esa publicación, los cuales también serán difundidos.

La conclusión principal de ese esfuerzo es que, para solucionar la crisis actual y algunos de los principales problemas estructurales que los países de la región enfrentarán en el futuro, se requiere repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorizar el papel de lo rural. Además, para potenciar el aporte del medio rural al desarrollo, se requiere revertir la tendencia histórica de subinvertir en él e invertir más y de mejor manera en la agricultura.



Chelston W. D. Brathwaite
Director General

■ Introducción

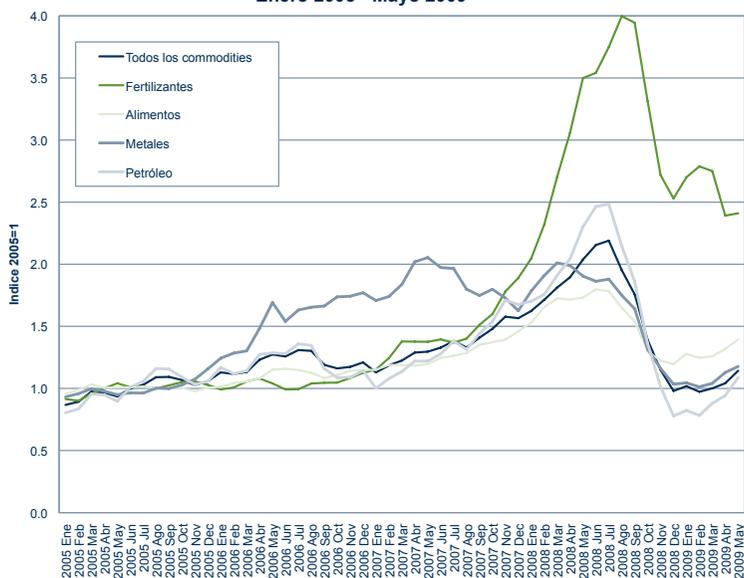
Los oscuros nubarrones de una crisis mundial amenazan con borrar los progresos derivados de un quinquenio de buen desempeño de la agricultura regional, frenar los avances logrados en la lucha contra la pobreza y poner en peligro el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Lo que a inicios de 2008 se perfilaba como una tormenta perfecta, con un crecimiento acelerado en los precios de los productos básicos, bajos inventarios mundiales, una demanda creciente impulsada por tres vectores (el gran crecimiento de China e India, la demanda por granos para producir biocombustibles y las inversiones especulativas en los mercados de futuros), ha dado paso al escenario más complicado de una crisis financiera que repercute en el sector real con una recesión económica, cuyos efectos iniciales hacen recordar los aciagos días de la depresión de los años treinta, pero ahora en un mundo más interdependiente y globalizado.

Los precios altos de los principales *commodities* agrícolas beneficiaron temporalmente a los países exportadores de dichos productos, pero los costos de producción de estos se elevaron rápidamente, debido al crecimiento más dinámico de los precios de los insumos, en particular de los fertilizantes y la energía. Los países importadores netos se vieron expuestos a una situación de mayor vulnerabilidad, en parte porque los precios de los productos de exportación de la franja tropical no experimentaron un *boom*, porque esos países tuvieron que importar cereales y oleaginosas a precios más caros y porque debieron enfrentarse a un aumento en los costos de los insumos y servicios. Por su parte, la mayoría de los consumidores del continente y productores de la pequeña escala experimentaron una mayor exposición a la inseguridad alimentaria.

Para hacer frente a la crisis y al aumento de los precios de los alimentos, los gobiernos de la región han enfocado sus esfuerzos en políticas defensivas (anticíclicas) y medidas de corto plazo. La gran mayoría ha relegado la adopción de medidas orientadas a posicionar a la agricultura y la economía rural de sus países con una visión de más largo aliento. Si se desea lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo de los países, hoy es más relevante que nunca aplicar medidas de largo plazo, por al menos las siguientes razones de peso:

Índice de precios internacionales de commodities (2005=1)
Enero 2005 - Mayo 2009



Nota: Fertilizantes corresponde a un promedio ponderado de precios internacionales de: Fosfato Diamónico (FDA, Tampa), Urea (Yuzhny), Muriash de Potasio (MOP Vancouver), Fosfato Monoamónico (MAP, FSU), y Sulfato de Amonio (Black sea), donde los pesos relativos son la participación de cada fertilizante en el total de importaciones de ALC en el 2005

Fuente: IICA, con datos sobre commodities del FMI, sobre fertilizantes de AGRONET Colombia y de comercio (FAO).

- La población mundial habrá pasado de los 6000 millones de personas actuales a 9000 millones en el 2050, por lo que se requerirá producir el doble de la cantidad de alimentos que hoy se produce. Además, probablemente habrá una menor disponibilidad de tierras, debido a la competencia de la expansión urbana y de otras actividades económicas (el turismo, por ejemplo), a las pérdidas de recursos por causa de la degradación y la contaminación y al aumento de la desertificación.
- Hay una declinación del crecimiento de los rendimientos por hectárea en los principales cultivos en el mundo y la inversión en ciencia y tecnología agropecuaria en la región, en comparación con otras regiones del mundo (excepto en el caso de las oleaginosas, principalmente soja), es reducida y está concentrada en unos pocos países.
- La competencia creciente por el recurso agua, cada vez más escaso, impondrá restricciones importantes al sector en que más se usa agua potable en el mundo: la agricultura¹.
- Los combustibles fósiles, que son la fuente de la energía que actualmente mueve el mundo, no serán suficientes para responder a la cre-

1 Por ejemplo, en los Estados Unidos el 87% del agua extraída se utiliza en la agricultura (Pimentel et al. 1997) y en países como México, Brasil, Indonesia y China ese porcentaje es superior (Allan 2009).

ciente demanda mundial de energía, por lo que habrá mayor presión para generar fuentes alternativas, como las bioenergías. Hasta el 2050, habrá mucha presión para impulsar el desarrollo de los biocombustibles, como el etanol y el biodiésel, que también competirán por recursos con la agricultura y la producción de alimentos.

- El cambio climático, cuya existencia hoy es incuestionable, tendrá efectos sobre la estructura de producción agrícola y el bienestar de los territorios rurales, pero esos efectos serán diferenciados según latitudes o alturas. En los territorios de clima templado, el cambio climático implicará ventanas de oportunidad, pero en los de la franja tropical y en las zonas bajas y costeras, donde hay mayores problemas de pobreza rural, generará impactos negativos.



Hace bastante tiempo la humanidad interiorizó la idea de que la era de la energía barata era parte de la historia. Hoy está tomando conciencia de que el período de los alimentos baratos se puede haber terminado y que debe empezar a preocuparse por una fase, sin horizonte claro, de crisis financiera y recesión que, originadas en las economías más desarrolladas, se están difundiendo al planeta entero.

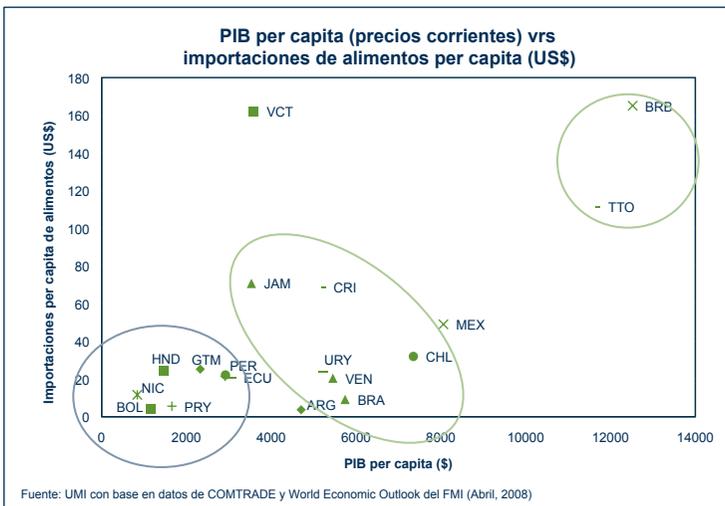
- La volatilidad de los precios está afectando la seguridad alimentaria, lo que agrava la desnutrición, genera más pobreza e inestabilidad social y afecta la gobernanza política.
- Las políticas defensivas ante la crisis alimentaria y la recesión tientan a adoptar medidas proteccionistas, que en el pasado han resultado negativas para el bienestar mundial y atentan contra los esfuerzos para que las economías retomen el sendero del crecimiento económico y del desarrollo.
- Hoy se da una creciente concentración y transnacionalización del negocio agroalimentario, lo que tiene repercusiones importantes sobre las estructuras del mercado, la formación de precios y la distribución de los ingresos. Para enfrentar esa situación, se ha puesto en marcha un proceso, aún débil, dirigido a la promoción de marcos regulatorios y al fortalecimiento de las comisiones nacionales de promoción de la competencia.

■ Algunos hechos recientes

Precios altos. El aumento de los precios ha incrementado la vulnerabilidad alimentaria de los países de la región, ya que han disminuido significativamente las posibilidades de las personas de adquirir alimentos. En efecto, al tomar el costo de la canasta de los cinco grupos de alimentos que representan más del 88% del total de las calorías consumidas por los países de América Latina y el Caribe (ALC), se aprecia que los precios internacionales de esos alimentos subieron un 105% durante el período 2003-2008, en tanto el poder adquisitivo de la población, medido a través del crecimiento del ingreso per cápita en términos reales, solo creció un 76% durante el mismo lapso, aunque a partir del segundo semestre del 2008 se observó una retracción de los precios, hecho coincidente con el inicio de una etapa de contracción del empleo y los ingresos, producto de la crisis financiera y la recesión.

Al analizar el incremento en los precios de los productos básicos, se observan situaciones particulares que evidencian la heterogeneidad del panorama regional. La situación es particularmente preocupante en 14 países (México, Centroamérica, el Caribe y la Región Andina), que son o importadores netos de alimentos o países exportadores netos de la franja tropical, que básicamente exportan frutas (cuyos precios no han subido significativamente), pero que también son importadores netos de los productos básicos que más han subido de precio.

Cuáles países están en mejor capacidad de hacer frente a aumentos acelerados en la factura por importación de alimentos



Solo unos pocos países del sur del continente (Argentina, Brasil y Uruguay), que son importantes productores de granos y oleaginosas, experimentaron mejoras en el poder adquisitivo de alimentos.

Hay también países exportadores de metales (Perú, Chile, Bolivia) o de petróleo (Venezuela, Ecuador, Trinidad y Tobago), que se vieron beneficiados con el aumento de los precios, gracias a lo cual pudieron compensar su desventaja de ser importadores netos de alimentos.

El aumento de los precios internacionales de los commodities reanimó procesos inflacionarios en la región, donde, por verse afectados productos básicos, la inflación impactó en mayor medida en los grupos con niveles más bajos de ingresos, lo que provocó efectos redistributivos negativos en una región que es considerada la más desigual del planeta en cuanto a la distribución de los ingresos.

Clima. Durante el segundo semestre de 2008, en que las reservas estratégicas de alimentos empezaban a reconstituirse y los precios de los principales commodities comenzaban a bajar, situándose en torno a un piso superior a los precios que se dieron a inicios de la crisis del 2005, un nuevo episodio climático empezó a impactar negativamente en la agricultura e hizo que los pronósticos de producción para 2009 se redujeran entre el 20% y el 40%, lo que probablemente va a impulsar un nuevo aumento de precios. En efecto, los países que producen dos tercios de la producción de alimentos, como Estados Unidos, Australia, China, Brasil y Argentina, enfrentan una sequía severa que ha provocado miseria y grandes pérdidas de cosechas y ganado. Otros países productores de alimentos –especialmente para su consumo interno– y con condiciones previas de inseguridad alimentaria, como es el caso de muchos países africanos, también están siendo afectados por este fenómeno climático. Además, países como Bolivia y Paraguay, en los cuales la agricultura se limita a pocos cultivos, también enfrentan problemas serios provocados por una sequía prolongada.

Crisis global. La situación de la agricultura, la seguridad alimentaria y la pobreza rural puede agravarse, porque a lo anterior se agregan otros factores, entre ellos la desaceleración del crecimiento económico, que reducirá el consumo y la capacidad de importación de alimentos; la crisis del sector financiero, que está limitando el crédito disponible

para la compra de insumos como semillas y fertilizantes; la volatilidad en los precios, que ha afectado la toma de decisiones con respecto a sembrar por parte de los productores²; el surgimiento de procesos de revalorización del dólar estadounidense y devaluaciones competitivas de monedas de muchos países que buscan promover exportaciones y mantener competitividad³.

■ El escenario previsto y las políticas de intervención pública para ALC

En ALC se están experimentando los efectos de una crisis global de carácter recesivo y de la volatilidad en todos los precios internacionales, lo que trae implicaciones para las inversiones, la producción, el comercio y el abastecimiento de alimentos e insumos para la agricultura. Sin embargo, en ALC también se están sintiendo los impactos de las propias omisiones de sus gobiernos y demás actores del sector agropecuario.

La crisis global y la volatilidad de los precios internacionales han generado grandes inquietudes con respecto al funcionamiento de los mercados y a la necesidad de reconsiderar el papel del Estado. Pero también es necesario admitir que dichos fenómenos son el reflejo de un proceso más profundo, con implicaciones de largo plazo, de grandes cambios globales y la creciente interacción de todos los mercados.

La principal omisión que se ha señalado es la subvaloración de la importancia de la agricultura, debido a lo cual durante las dos últimas décadas ha declinado la inversión en lo agrícola y lo rural. Esto ha incidido para que no se haya logrado reducir la pobreza rural en forma más sustancial y sostenida ni mejorar la inclusión de los pequeños productores en los beneficios de las políticas de liberalización comercial,

2 Según estimaciones realizadas a inicios de 2009, en Estados Unidos se redujo el área de siembra en 1,6 millones de ha y en Canadá en alrededor de 445 000 ha, sin contabilizar el área afectada por la sequía.

3 Sin embargo, algunos países, especialmente importadores netos de alimentos, han revalorizado sus monedas para reducir los costos de importación.

pese a la importante expansión de la agricultura que se experimentó durante los años previos a la crisis. Pero también ha incidido para que no se hayan experimentado, en mayor grado, los efectos negativos de la transmisión de la volatilidad de los precios sobre los ingresos rurales.

Sin embargo, la agricultura y los territorios rurales de ALC encierran un potencial inmenso para contribuir a que los países enfrenten con éxito la crisis mundial actual y retomen el sendero del desarrollo. Un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en la región (naturales y humanos), abundantes en comparación con otros continentes, le permitirían aumentar en forma significativa la producción futura de alimentos, hacer frente a los desafíos de la seguridad alimentaria, ayudar a que grandes contingentes de población salgan de la pobreza y apoyar a los países para que logren cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La combinación apropiada de recursos naturales y tecnología puede no solo contribuir a solucionar los problemas del hambre y la exclusión social, sino también a enfrentar los desafíos del cambio climático. Pero para ello se requieren políticas públicas e instituciones para el desarrollo que permitan aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos de este nuevo contexto internacional, que es muy complejo, volátil y en gran medida impredecible. También se requiere replantear el modelo de desarrollo y reconsiderar el papel que la agricultura puede desempeñar para afrontar los desafíos de más largo plazo, como la reducción de la pobreza, el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, la preservación de los recursos naturales para generaciones futuras y la gobernanza política y social.



En el corto plazo, la agricultura puede operar como un amortiguador de la crisis. En el largo plazo puede ser un factor estratégico para impulsar el desarrollo y enfrentar el desafío de lograr la seguridad alimentaria. Pero para que cumpla esos papeles debe revalorizarse su importancia y ese reconocimiento debe traducirse en mayores inversiones en lo rural.

Por ello las propuestas de intervención deben considerar los siguientes factores condicionantes:

- *Heterogeneidad.* Se debe tener en cuenta que la agricultura y los territorios rurales de ALC son heterogéneos y con diversos actores, por lo que los impactos de la crisis y las soluciones para enfrentarla deben considerar esas diferencias.
- *Flexibilidad ante la diversidad.* Las propuestas de políticas para el desarrollo de la agricultura y el campo deben tener un alto grado de flexibilidad, de modo que se puedan adecuar a la diversidad de los países y las regiones. Aunque se reconoce que existe una batería similar de instrumentos de políticas disponibles para todos los países, las políticas adoptadas por cada uno de ellos y los métodos de formulación y gestión serán radicalmente diferentes, según sean sus condiciones particulares.
- *La institucionalidad* para la agricultura y el desarrollo rural está debilitada y necesita modernizarse para adecuarse a las nuevas condiciones y desafíos del entorno, así como a los nuevos roles del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que hoy son demandados.

La complejidad del entorno exige que el Estado vigile y dé más seguimiento a los hechos que suceden en el sector agropecuario, estimule una nueva forma de agricultura e intervenga en ese sector con prudencia; también se requiere un conjunto de políticas congruentes con dicho papel. Ello implica un Estado renovado y más capaz y ágil. El gran riesgo es creer que para tal fin se deben reconstruir en el sector público antiguas estructuras burocráticas que fueron de poca utilidad y que hoy serían menos útiles. El entorno también exige un nuevo papel de las organizaciones del sector privado agrícola, responsables de proveer bienes públicos a ese sector, a otros sectores y a poblaciones específicas.

■ **Revalorización de la producción agropecuaria.** En los próximos años, la agricultura brindará grandes oportunidades a ALC, ya que en esta región hay países con una abundancia relativa de recursos naturales en comparación con países de otros continentes, la cual le permitirá a ALC potenciar su oferta de alimentos en el futuro. No solo los países

de esta región que son exportadores netos de alimentos tienen una posición de privilegio, sino también otros países que no lo son, porque ante la nueva situación de escasez relativa y altos precios de los alimentos, en el ámbito local se puede impulsar el aumento de la producción, mediante lo cual se podría realizar una sustitución natural de importaciones que asegure la disponibilidad de los alimentos y el acceso a estos en esos países y, de esa manera, garantizar la seguridad alimentaria.

En el plano económico, ya se ha dado una revalorización de la agricultura, debido a la conjunción de varios factores, como el aumento de los precios internacionales de los alimentos, el creciente agotamiento de los recursos naturales de uso agrícola (como la tierra y el agua de riego) y el incremento de la inseguridad alimentaria.

a) **La agricultura como *buffer* y elemento dinámico del desarrollo.** En un escenario de recesión mundial con impactos negativos en los países de la región, es necesario invertir en la agricultura, a efectos de minimizar dichos impactos y aprovechar las potencialidades de esa actividad económica. Se reconoce que el sector agrícola opera como un colchón (*buffer*) de las crisis y evita que la tasa de crecimiento de la economía global se retraiga a mayores niveles. Además, ese sector encierra un gran potencial como un dinamizador de las economías.

La agricultura es la actividad más eficiente para reducir la pobreza (más que los otros sectores de la economía, como la industria y la construcción); además, ayuda a que la gente permanezca en las comunidades rurales, evitando su migración a las ciudades.



La mejor estrategia para sacar de la pobreza a la gente en América Latina y el Caribe es invertir en la agricultura. Se requieren Estados más comprometidos con la inversión social y la mejora de las condiciones necesarias para estimular la inversión privada de pequeña y mediana escala en los mercados nacionales.

De acuerdo con el Banco Mundial (2008), dado que el sector agrícola tiene mayores efectos redistributivos que otros sectores, el crecimiento

del PIB originado en la agricultura tiene un impacto en los ingresos de los deciles más pobres que es de 2 a 4 veces mayor que el que generaría el crecimiento basado en otros sectores.

En la agricultura familiar o pequeña se presentan los mayores índices de pobreza en los países de la región. Sin embargo, dicho subsector constituye una fuente importante de productos para el consumo interno, especialmente de los alimentos básicos que forman parte de la dieta popular. Además, contribuye significativamente al empleo sectorial y ocupa entre el 30% y el 60% de la superficie agrícola y forestal, aunque en ese subsector el rendimiento de la producción es de niveles muy bajos, según un estudio reciente de la FAO (2007). Dado lo anterior, si se aplican políticas adecuadas, la agricultura familiar tiene un alto potencial para aumentar a corto plazo la productividad del sector agrícola, coadyuvar a mejorar la seguridad alimentaria, reducir la dependencia de importaciones y, sobre todo, contribuir a reducir la pobreza.

b) Menos especialización, mayor diversificación y valor agregado.

La expansión reciente de la producción y las exportaciones agropecuarias de ALC, salvo excepciones, ha estado concentrada en un conjunto limitado de productos básicos y de países, lo que denota que existe una gran especialización productiva en la producción primaria de escaso valor agregado. Ello deriva en una considerable vulnerabilidad ante las variaciones de los precios de los principales productos primarios, tales como el azúcar, el café o la soja.

Debido a lo anterior, se debe fomentar el logro de mayores niveles de diversificación, valor agregado y agroindustrialización. Para ello no basta únicamente con tener una agresiva estrategia de penetración de mercados, sino que esa estrategia también debe acompañarse de políticas económicas específicas que incentiven la inversión y el desarrollo tecnológico que aseguren su competitividad.

Para países pequeños, especialmente del Caribe y Centroamérica, el agroturismo y el ecoturismo se han constituido en alternativas interesantes para responder a las demandas que se generan en el sector del turismo por productos del agro y para aumentar los ingresos y el empleo. Además, constituyen una fuente importante de divisas para el país.

También debe fomentarse la incorporación de la agricultura familiar en las cadenas agroalimentarias, no solo como una forma de promover mayores niveles de inclusión y participación sociales en los beneficios del crecimiento, sino también para que funja como un escudo de protección frente a la concentración económica y la transnacionalización, ya que, de cara a una escasez de recursos naturales que puede darse en el futuro y al aumento de los precios, podría acentuarse la competencia por la posesión de la tierra⁴.

Dado que para la mayoría de los pequeños productores la agricultura es una fuente parcial de sus ingresos familiares⁵, deberá promoverse el desarrollo de encadenamientos entre la agricultura y las otras actividades de los territorios rurales, así como el desarrollo de actividades fuera de la finca que permitan la generación de ingresos adicionales. Una alternativa a esos efectos es el fomento de la agroindustria rural, lo que permitiría incorporar a los pequeños agricultores en las cadenas de valor, especialmente en los ámbitos local y regional.

■ **Promover la producción de las bioenergías sin perjudicar la oferta de alimentos.** Una revalorización de la producción agropecuaria también requiere disminuir la dependencia energética de combustibles fósiles y contribuir a la conservación ambiental. Para ello es necesario aumentar la producción de biocombustibles, pero sin que ello provoque un conflicto con la producción de alimentos, así como impulsar la administración de riesgos debidos a condiciones climáticas, financieras o de mercado.

Para lograr el objetivo anunciado, se requieren políticas públicas concertadas con otros sectores (energía, industria, comercio); medidas de apoyo a la implementación de proyectos dirigidos a la producción y uso de biocombustibles; aporte de capital de inversión y de recursos operativos; impulso al desarrollo tecnológico; capacidad de gestión

4 Algunas organizaciones han indicado que ha surgido “un nuevo ciclo mundial de apropiación de tierras”, como respuesta a las actuales crisis alimentaria y financiera. Países que dependen de importaciones para su alimentación (las naciones árabes, China y Corea del Sur, entre otros); corporaciones agroalimentarias e inversionistas privados están comprando tierras fértiles en países como Brasil, Uganda, Camboya, Pakistán y Ucrania, para asegurarse su propia producción de alimentos (GRAIN 2008; Braun y Meinzen-Dick 2009; Business Standard 2009).

5 Los datos varían desde cerca del 75% en Chile, Colombia y Ecuador hasta niveles inferiores al 50% en México y en algunos países de Centroamérica (FAO 2007).

y una escala adecuada. También es necesario contar con incentivos y marcos regulatorios dirigidos a promover la inversión privada en el desarrollo de fuentes de energías limpias y renovables.



Existe una ventana de oportunidad para insertar los combustibles verdes en la matriz energética de los países de ALC, específicamente el etanol y el biodiésel, lo que permitiría pasar de una agricultura petróleo-dependiente a una más sustentable.

De acuerdo con evaluaciones realizadas, todo hace indicar que la producción de combustibles verdes no conllevaría cambios sensibles en la producción de alimentos ni modificaciones en los patrones de producción, por cuanto el área en que se sembrarían cultivos agroenergéticos solo constituiría el 3% de la superficie total cultivada. Por otra parte, como valor agregado la producción de biocombustibles podría generar 1132 millones de empleos directos y 1892 millones de empleos indirectos, gracias a los cuales se generarían ingresos por un valor de US\$336 000 millones. Además, los riesgos ambientales que presenta la producción de biocombustibles no parecen ser diferentes de los riesgos que actualmente conlleva la producción de alimentos (Gazoni 2008).

■ **Impulsar una nueva revolución tecnológica.**

La Revolución Verde de los años sesentas permitió aumentar el rendimiento por hectárea de los principales cultivos alimenticios, pero implicó una dependencia cuestionable en el uso de agroquímicos. Hoy a nivel mundial se observa una declinación del incremento en los rendimientos por hectárea. Además, en la región han disminuido los niveles de productividad de los cultivos alimenticios, tal vez con excepción de la soya en el Cono Sur.

La ciencia también se ha globalizado, pero existe la tendencia a privatizar sus productos, que no llegan a constituirse en bienes públicos, como es el caso de las agrobiotecnologías, cuya producción está concentrada en el sector privado, en especial en los países más desarrollados.

Actualmente existe la preocupación de cómo garantizar disponibilidad de alimentos y, de esa manera, la seguridad alimentaria. Para ello se requiere impulsar una nueva revolución tecnológica, que permita incrementar la productividad, pero se requiere utilizar tecnologías que permitan el uso y la conservación adecuada los recursos naturales, socializar los beneficios derivados del empleo de esas tecnologías, potenciar las ventajas de las pymes agrícolas y, eventualmente, incrementar la frontera de capital natural.

a) **Retomar la inversión en investigación y desarrollo (I&D).** La estrategia de desarrollo de ALC no ha estado debidamente acompañada de esfuerzos equivalentes en el campo científico y tecnológico, debido a lo cual no se han aprovechado plenamente las ventajas de la apertura comercial. Los niveles de inversión en ciencia y tecnología agrícolas en ALC, con excepción de Argentina, Brasil (cuyo aporte representa el 50% del total de la región), Chile, México y Uruguay, están por debajo de los promedios mundiales. Para igualar la media mundial, la región debería prácticamente duplicar su inversión en investigación agrícola anual, en un período de tres a seis años.

En la región solo se invierten unos US\$3000 millones (un 0,54% del PIB) en ciencia y tecnología agrícolas. Si se desea participar activamente en la oferta global de alimentos y hacer frente a los desafíos del cambio climático, sin duda debe invertirse más en ese concepto, ya que en otros continentes la inversión es mayor.



Para desarrollar en ALC una agricultura con conocimiento, se requiere impulsar un nuevo paradigma sustentado en innovación tecnológica para el cambio técnico en la agricultura, así como invertir más en educación.

Hay que aprovechar el potencial de las biotecnologías y de las tecnologías de la información, asegurar que los beneficios derivados de su uso lleguen al pequeño productor y desarrollar productos que permitan, no solo mayores rendimientos económicos, sino que satisfagan las ne-

cesidades nutricionales de una dieta saludable. Pero también se requiere reconstituir los sistemas de extensión, hoy en día debilitados.

Las políticas públicas que impulsan el logro de la competitividad en el ámbito internacional deben contemplar la innovación tecnológica como elemento central para ese fin. También deben impulsar la participación del Estado en la generación de conocimientos, para lo cual no solo se debe invertir más en la generación de conocimientos, sino también en la formación de capital humano para la investigación. Además, es de gran relevancia fomentar la transferencia internaci

onal de tecnología y la participación del sector privado en ese proceso, para lo cual es imprescindible establecer alianzas público-privadas, contar con una política expresa que estimule la articulación de esfuerzos en el ámbito internacional y suscribir acuerdos con el sector privado transnacional que contemplen la transferencia de la tecnología que dicho sector genera.

La innovación tecnológica ocurre cuando hay apropiación social de los conocimientos y estos son llevados al mercado, cualquiera que este sea. Es decir, la innovación tecnológica realmente ocurre en las fincas, las empresas agropecuarias y las comunidades rurales, por lo que tiene un alto grado de beneficio social. Por lo anterior, las políticas y arreglos institucionales deben promover la participación incluyente y efectiva de organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, y de productores, así como la valorización del conocimiento tradicional y el de los diversos actores de la cadena agroalimentaria, incluida la sociedad civil.

b) Tecnología y la agricultura irrigada serán las variables prioritarias.

Para incrementar la producción, en la región se ha recurrido a dos prácticas: expandir la frontera agrícola e incrementar el rendimiento, para lo cual se ha incorporado el uso de tecnología, esencialmente de la revolución verde. Además de esas dos acciones, la irrigación tiene un gran potencial para aumentar los niveles de producción, pero en ALC son pocos los países en que se ha desarrollado.

Las posibilidades de expandir la frontera agrícola son muy limitadas y para aumentar los rendimientos se requiere incrementar la inversión del sector público en investigación y en construcción de infraestruc-

tura de riego, así como del sector privado. Pero el potencial del agua para irrigación es grande, aunque aún son muy bajos los niveles de inversión en nuevos proyectos y la eficiencia de los sistemas actuales es bastante reducida.



Se estima que el rendimiento de los cultivos en que se utilizan sistemas de regadío es más del doble que el de los cultivos que se siembran en secano (FAO 2003); además, los sistemas modernos de drenaje permiten utilizar el agua en forma más eficiente.

Ante la necesidad de incrementar la oferta de alimentos, enfrentar los riesgos de los embates del cambio climático y adecuar la oferta alimentaria a las necesidades de los mercados, en el futuro los países de ALC deberían apostar a la utilización de la tecnología y la agricultura irrigada. Sin embargo, es necesario aplicar estrategias que permitan afrontar los costos ambientales del regadío, actualmente muy altos, y aumentar su eficiencia.

Otra opción para países tropicales afectados frecuentemente por fenómenos climáticos, especialmente en el Caribe insular, es impulsar la agricultura en ambientes protegidos.

■ **Promover la utilización de enfoques de desarrollo sostenible y los servicios ambientales.** En la producción de alimentos se debe mejorar la interacción economía-ecología, con el fin de aprovechar de mejor manera los recursos naturales, protegerlos y regular su utilización.

Para desarrollar una agricultura sostenible se requieren sistemas integrados de prácticas de producción vegetal y animal que permitan, en el largo plazo, satisfacer las necesidades humanas de alimentos y fibra, mejorar la calidad ambiental y los recursos básicos de los que depende la propia agricultura, hacer un uso más eficiente de los recursos naturales, mantener la viabilidad económica de la producción agrícola rural y mejorar las condiciones de vida de los agricultores y de la sociedad en general.

Ante el cambio climático, la escasez del agua y la necesidad de conservar el suelo, se requiere contar con nuevas formas de almacenamiento de agua, así como reorientar la agricultura para que no sea una actividad emisora de gases de efecto invernadero, sino para que se convierta en un sumidero de carbono que ayude a revertir el calentamiento global. Para ello, es necesario restarle protagonismo al uso de instrumentos de comando y control para disminuir la contaminación y, más bien, impulsar el desarrollo de mecanismos de mercado, como el pago por servicios ambientales.

■ **Mejorar las políticas para el comercio internacional agroalimentario.** Las políticas que adoptaron los gobiernos latinoamericanos para afrontar los impactos del alza en los precios de los *commodities* y proteger sus economías y consumidores y, más recientemente, para afrontar la crisis financiera y sus efectos recesivos sobre la economía real deben tener un alcance limitado y evitar restringir el comercio. Además, se estima que no serán suficientes para blindar a las economías regionales de los efectos de la crisis económica global.



La conclusión de la Ronda Doha generaría confianza en los mercados y aumentaría los flujos de comercio, lo que contribuiría a evitar la profundización de la crisis económica mundial.

Los países deben hacer un esfuerzo para concluir las negociaciones de la Ronda de Doha y, de esa manera, restablecer el comercio como el motor del desarrollo, contando para ello con un marco normativo fortalecido, más estable, transparente y previsible, y evitar la amenaza de que vuelva el proteccionismo. Ello estimularía el comercio, incrementarían los ingresos y reduciría la pobreza en el ámbito global.

Pero también se deben fortalecer las políticas de competencia. El aumento del precio de los insumos fue uno de los factores claves que en 2008 incidió en el alza del precio de los alimentos. Quedó en evidencia que el precio de los insumos agrícolas aumentó mucho más rápido que el de los productos agrícolas y, además, ese aumento en el precio

de los insumos se transmitió rápidamente a los productos agrícolas. Sin embargo, en el proceso de caída de los precios ocurrió exactamente lo contrario; es decir, la reducción de los precios de los insumos ha sido mucho más lenta que el alza, y esa disminución no se ha trasladó completamente al precio de los productos agrícolas.

Este fenómeno, debido a las asimetrías de las estructuras de los mercados de insumos y productos agrícolas, afecta no solo al consumidor, sino también a los productores, en especial a los más pequeños, ya que los precios se transmiten a sus ingresos, lo que siempre tiende a ser desventajoso para ellos.

En los países importadores netos, se recomienda que los mercados tengan el máximo nivel posible de apertura a la competencia internacional o regional. En el caso de las pequeñas economías, es prioritario regionalizar los mercados, a fin de minimizar las posibilidades de explotación de las rentas de localización por parte de las firmas establecidas. En el caso de los países exportadores netos, no solo deberían contar con políticas de corto plazo que aseguren el acceso a los alimentos a precios menores que los internacionales, sino también con políticas de largo plazo dirigidas a promover la competencia, la innovación y el aumento de la oferta.

Actualmente, ante los enormes desafíos comunes y el estancamiento de las negociaciones multilaterales, los países deben redoblar esfuerzos para avanzar en los procesos de integración regional, no solo para alcanzar una aspiración histórica, sino también para acelerar el desarrollo mediante esfuerzos comunes y complementarios y disponer de una red que proteja el comercio de las turbulencias generadas por las crisis.

■ **Mejorar la intervención del Estado e innovar en lo institucional.**

La crisis de alimentos ha llamado la atención sobre la necesidad de renovar el marco de políticas para la agricultura y el desarrollo rural. El escenario actual y el previsible son de una mayor complejidad e incertidumbre. Por ello, se reconoce la necesidad de que el Estado desempeñe un papel regulador que le permita promover la generación de bienes públicos, mejorar las capacidades requeridas para la competitividad y sentar las bases para el desarrollo.

Se requiere, además, contar con mayor capacidad para planificar, disponer de información para orientar las decisiones y acciones de los actores públicos y privados, volver a fijar políticas dirigidas a generar bienes públicos y lograr una intervención más efectiva del Estado. Para ello, se debe llevar a cabo una innovación institucional en el sector público, lo que demanda mayores niveles de inversión para el desarrollo institucional.



Para que las instituciones del Estado cumplan eficientemente en el nuevo entorno sus funciones de legislar, normar, educar, informar y apoyar, se requiere invertir en su desarrollo.

Por otra parte, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil involucradas en la agricultura también deben contar con las capacidades que les permitan concertar políticas con los actores públicos y administrar los servicios públicos que requiere la agricultura para competir en los mercados.

En el sector rural, deben asegurarse los mecanismos para articular políticas multisectoriales focalizadas en los territorios rurales; también se requiere promover la participación del tercer sector —la sociedad civil— en la prestación de servicios especializados para el desarrollo de dichos territorios.

Por otra parte, se torna fundamental promover la formulación y aplicación de políticas que propicien el aprovechamiento de las oportunidades que presenta el entorno para potenciar los negocios rurales (no únicamente los agrícolas), mediante lo cual se puede consolidar la participación efectiva de las mujeres en el proceso de desarrollo de los territorios rurales.

Finalmente, se requiere contar con instrumentos que incentiven la consolidación de fórmulas asociativas que faciliten la articulación de microempresas y pequeñas empresas rurales, con el fin de alcanzar economías de escala en procesos de agregación de valor, al mismo tiempo que se facilita la formación de *clusters* rurales.

■ Conclusión

Los países de ALC se encuentran transitando por las aguas borrascosas de una crisis global que está golpeando a la agricultura y a los pobladores de los territorios rurales. La crisis, que es producto de diversas causas que han surgido durante los últimos años, tendrá sumidas a las economías del planeta en una recesión por un período de uno o dos años. Sin embargo, la crisis también es producto de problemas más estructurales, los cuales continuarán presentes en un horizonte de más largo plazo.

Como propone el mensaje que el IICA llevó a los mandatarios de las Américas durante su V Cumbre celebrada en Puerto España (abril de 2009), el cual se retoma en el título de este resumen ejecutivo, la agricultura de ALC no solo puede ser un bastión ante la crisis mundial actual, sino también un motor para el desarrollo futuro.

En el corto plazo puede ser un bastión, porque ya se ha probado históricamente que el sector ayuda a mitigar los impactos de las crisis y encierra un gran potencial para dinamizar las economías. En el largo plazo, porque la crisis actual va a agudizar el problema de la pobreza; además, porque para solucionar muchos de los problemas estructurales se requieren medidas de más largo plazo que deben considerar de manera importante lo agrícola y lo rural.

Para lograr un mayor aporte de la agricultura y el sector rural al desarrollo, no se debe pensar en una nueva revolución verde que permita producir más alimentos con menos tierra, sino en un replanteamiento del modelo de desarrollo.

Se requiere un nuevo modelo de desarrollo que integre la agricultura y la economía rural en la agenda del desarrollo general, un modelo de desarrollo que reconozca el aporte multidimensional de la agricultura y el sector rural a la seguridad alimentaria y energética, el suministro de agua, el empleo, la conservación del medio ambiente, la paz y la estabilidad social.

Por lo anterior, es el momento de realizar acciones y llevar a cabo inversiones que nos permitan aprovechar las contribuciones de la agricultura para salir de la crisis actual y sentar las bases para un mayor desarrollo en el futuro.

■ Bibliografía

- Allan, T. 2009. Food security: competing claims on land and water. Presentación del London Water Research Group-Kings's College & SOAS en Conferencia del IPC. Salzburg, mayo.
- Banco Mundial. 2008. Agricultura para el desarrollo. Informe del desarrollo 2008. Washington D.C., US.
- Braun, J von; Meinzen-Dick, R. 2009. "Land grabbing" by foreign investors in developing countries. Washington, US, IFPRI. Policy Briefs No. 13. Mayo 2009.
- Business Standard. 2009. An int'l land market? Disponible en: <http://www.business-standard.com/india/news/an-int%5C1-land-market/357448/>. Nueva Delhi, IN. Mayo 8.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2003. Mejorar la tecnología de riego. En Revista Agricultura 21. Marzo.
- _____. 2007. Políticas para la agricultura familiar en ALC. Santiago, CL, Proyecto FAO-BID.
- Gazoni, DL. 2008. Biocombustibles y alimentos en América Latina y el Caribe. San José, CR, IICA.
- GRAIN. 2008. ¡Se adueñan de la tierra! Disponible en: <http://www.grain.org/go/apropiacionesdetierra>. Octubre. Documento de análisis.
- Pimentel, D.; Berger, B.; Filiberto, D.; Newton, M.; Wolfe, B.; Karabinakis, E.; Clark, S.; Poon, E.; Abbett, E.; Nandagopal, S. 1997. Water resources, agriculture, the environment and society. *BioScience* 7(2):97-106.

*Impreso en la imprenta del IICA
Sede Central, San José, Costa Rica
Tiraje: 500 ejemplares*



Apartado postal:
55-2200 San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro 11101, Costa Rica
Tel: (506) 2216-0222
Fax: (506) 2216-0233
Correo electrónico: iicahq@iica.int
Sitio web: www.iica.int