

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. 8 Y 9 DE JULIO, 2008

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Durante los días 8 y 9 de julio tuvo lugar un Taller de Expertos Internacionales para analizar la contribución de la agricultura y del medio rural al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en el nuevo contexto internacional. El evento fue organizado por el IICA y asistieron especialistas de las agencias internacionales de cooperación y financiamiento (BID, el Banco Mundial, la FAO y CEPAL), representantes de la Academia y Centros de Investigación (Purdue University, Universidad Javeriana de Bogotá, University of Missouri, RUPRI, EMBRAPA y CATIE), expertos en temas específicos y personal profesional del IICA.

La agenda del Taller permitió discutir ampliamente sobre los temas que han incidido en la actual crisis de precios de los alimentos, así como también sobre los efectos que se observan en el consumidor y en el sector productivo. Una segunda parte del Taller analizó la visión de las agencias acerca del papel de la agricultura y la vida rural en el desarrollo y la necesidad de políticas diferenciadas que respondan a la heterogeneidad de los países.

Finalmente, se contrastaron las nuevas necesidades impuestas por el contexto internacional con las políticas sectoriales y la institucionalidad actual. Se identificaron los principales desafíos en la formulación de políticas, la temporalidad de su implementación y la institucionalidad requerida para su sustento.

A partir de esta serie de discusiones, a continuación se detallan las principales conclusiones del evento:

LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA "CRISIS ALIMENTARIA"

El principal problema del incremento en los precios de los alimentos no ha sido tanto el nivel alcanzado, sino la velocidad con que esto ha ocurrido: Aunque el acelerado incremento de precios corrientes de los productos básicos agrícolas que se ha presentado en los últimos 2 años ha sido significativo, el nivel de los precios reales actuales (constantes) continua siendo similar al nivel de precios que rigieron en la década de los 90 y bastante inferior al nivel existente a mediados de la década de los 70. El elemento más importante en la subida de los precios corrientes de los alimentos ha sido la rapidez de su incremento, lo que cual ha dificultado los ajustes de los agentes económicos, generando efectos negativos sobre los consumidores, especialmente en aquellos países en donde la oferta doméstica de alimentos depende en gran medida de las importaciones.

En lo referente a la magnitud del aumento, el incremento experimentado por los precios de los productos básicos agrícolas no ha compensado el aumento presentado en otros precios de productos básicos y servicios (combustibles, minerales, etc.). En años anteriores se han

presentado crecimientos similares en los precios corrientes de los alimentos; sin embargo, este periodo de crecimiento presenta algunas diferencias con respecto a los anteriores: alza generalizada en todos los productos básicos agrícolas, alta volatilidad de los precios (especialmente en los cereales y aceites) e incrementos acelerados de otros commodities no agrícolas, como los combustibles fósiles y sus derivados (los cuales tienen una transmisión directa en los precios de los fertilizantes y agroquímicos). Estas alzas de precios nominales aceleradas y generalizadas han traído consigo la generación de rebotes inflacionarios.

La crisis alimentaria no es consecuencia únicamente del aumento en los precios de los alimentos:

Las políticas económicas y sociales aplicadas durante las últimas 2 décadas en la región no solo fallaron en resolver la mayoría de los problemas estructurales que aquejaban a la agricultura y el medio rural, sino que en algunos casos los agravaron. Estos factores son en gran parte responsables de la crisis alimentaria que vive el mundo hoy en día.

Sin embargo, surgen algunas dudas: si estos factores estructurales que se vienen arrastrando desde hace muchos años, estaban completamente identificados y además eran tan obvios, ¿Por qué los agentes del mercado, conocedores de estos factores estructurales, no reaccionaron con mayor antelación? ¿Por qué estos factores empezaron a ser evidentes hasta que se redujeron los stocks de cereales a consecuencia del aumento en la demanda mundial? Hay posiciones que afirman que cuando los grandes inversionistas vieron los factores estructurales y las señales adicionales del mercado, tomaron posiciones de largo plazo previendo un aumento en los precios de los alimentos, lo cual aunado a los factores especulativos, hicieron que las expectativas de alza se cumplieran.

Los flujos comerciales comienzan a concentrarse en pocos países: Grandes países que anteriormente eran exportadores netos de alimentos están “dirigiendo” la demanda mundial de alimentos (USA, China, Corea, Japón, India, etc.), mientras que la oferta mundial de alimentos depende de lo que suceda en Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda.

El alza en los precios de los alimentos no se ha transmitido en su totalidad a los mercados locales:

Aunque los precios internacionales han crecido exponencialmente, estos crecimientos no se han transmitido en su totalidad hacia los mercados locales, debido principalmente a las políticas comerciales, la regulación estatal de precios y la estructura de competencia de cada mercado. La transmisión de precios hacia los productores locales ha sido significativamente menor a la transmisión de precios hacia los insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, combustibles, etc.)

Aunque hay consenso en que los precios nominales de los alimentos nunca bajarán a los niveles que se tenían antes del 2005, no se sabe con exactitud cuando se reducirán: esto dependerá de la adopción de nuevas tecnologías, la evolución del poder adquisitivo de los países en vías de desarrollo, la utilización de productos agrícolas para la producción de agroenergía, etc.

LOS PRINCIPALES IMPACTOS DE LA “CRISIS DE ALIMENTOS”

El aumento en los precios agrícolas permitirá el ingreso de más competidores en los mercados internos e internacional: a los niveles actuales de precios, algunas producciones que anteriormente no eran rentables, ahora lo serán. Debido a esto, muchas áreas agrícolas marginales podrán ser incorporadas a la producción y nuevos productores ingresarán al mercado nacional.

A nivel micro, el impacto final dependerá de si los agentes económicos son productores o consumidores netos de alimentos: América es una región exportadora neta, pero la mayoría de sus habitantes son consumidores netos y se verán afectados negativamente por el alza de precios de alimentos. De hecho, el 80% de la población de ALC son consumidores netos de alimentos, dentro de los que se incluye un alto porcentaje de pequeños productores agropecuarios.

El mayor impacto desfavorable del aumento de precios de los alimentos se presentará en la población más pobre, la cual destina un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de alimentos y además tienen una dieta basada en los alimentos que han subido mayormente de precio. Esta porción de la población no tiene mucha posibilidad de sustituir o reducir el consumo de alimentos y evitar caer en mayores niveles de subnutrición y pobreza.

Los avances logrados en reducción de la pobreza y la subnutrición están en riesgo de perderse a consecuencia del aumento en los precios de los alimentos: mientras que CEPAL afirma que un alza de precios de los alimentos del 15% puede empujar a 10 millones de personas a la extrema pobreza, el Banco Mundial asegura que en caso de continuar el alza de precios de los alimentos, se presentará un retroceso de 7 años en el combate de la pobreza.

Dada la importancia de la agricultura familiar en la economía regional, el impacto que tenga el nuevo entorno sobre este sector será fundamente para región: la agricultura familiar es uno de los sectores de mayor importancia en la región en lo referente a la generación de empleo, redistribución del ingreso, alivio a la pobreza, producción de alimentos, etc. El aporte de la agricultura familiar al valor de la producción agropecuaria varía desde un 67% en Nicaragua hasta un 27% en Chile. En ALC el tamaño promedio de finca es de 67 hectáreas, aunque cerca de la mitad tiene menos de 5 hectáreas. Mientras en los países desarrollados el tamaño promedio de la finca aumenta, en los países en desarrollo el tamaño promedio de la finca disminuye. El impacto en la pequeña agricultura se agrava si se toma en cuenta que los ingresos de los agricultores por cuenta propia en América Latina mostraron un claro deterioro en la década de los 90, pasando en algunos casos a ser menores a la línea de pobreza.

A nivel general, los países que presentan mayor vulnerabilidad ante un aumento en los precios de los alimentos son aquellos que necesitan recurrir a los mercados internacionales para satisfacer sus altos niveles de consumo de productos básicos agrícolas: Estos países deberán enfrentarse a reducciones en los stocks internacionales y a aumentos acelerados en los precios, lo que se agrava si se toma en cuenta que estas mismas condiciones se repiten en los mercados de materias primas y petróleo.

Los países que tendrán mayores oportunidades de aprovechar el incremento de los precios de los productos básicos agrícolas serán aquellos países que cuenten con excedentes en los productos

que han experimentados los mayores incrementos en los precios internacionales: Estos países podrán abastecer la totalidad de la oferta doméstica y además comercializar los excedentes en los mercados internacionales.

Las condiciones de los mercados agrícolas y las políticas de corto plazo para paliar la crisis están beneficiando a los países en desarrollo: Los altos precios de los productos básicos agrícolas, sumado a la reducción de ayudas internas y la reducción de aranceles en los países desarrollados, mejorará la competitividad relativa de los países en vías de desarrollo.

El impacto del cambio climático en la agricultura no será neutral: Los países más afectados serán los países tropicales, los cuales cuentan con altas tasas de ruralidad, importante participación de la agricultura en el desarrollo económico, altas incidencia de la pobreza (especialmente rural) y gran vulnerabilidad a los desastres naturales. Debido al impacto potencial del cambio climático en la agricultura, y a la importancia de este sector como proveedora de alimentos, generadora de empleo y reductora de la pobreza, la adaptabilidad será vital para mitigar los impactos negativos a nivel social.

Los mercados se han encargado de revalorizar la agricultura y los recursos naturales, aunque esta revalorización no se refleja aún en la formulación de políticas públicas para el sector ni en los ingresos rurales.

LAS AGENCIAS PARA EL DESARROLLO Y SU VISIÓN DE LA AGRICULTURA Y LA VIDA RURAL

Los enfoques impulsados por las agencias internacionales para apoyar la agricultura y el medio rural han evolucionado a lo largo de los años, teniendo resultados no del todo satisfactorios. Las propuestas de las agencias se han basado en la valoración del conocimiento, la tecnología y la innovación, además de los apoyos puntuales para la mitigación de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

La actual crisis de precios de los alimentos debe verse como una oportunidad para el sector agrícola y rural, siempre y cuando se superen las limitaciones históricas del sector, se logren transmitir los aumentos de los precios internacionales a los productores locales y se diseñen políticas de largo plazo que respondan a planes nacionales de desarrollo. Dentro de las principales limitaciones a superar se incluyen los servicios de apoyo a la agricultura (asistencia técnica, manejo post-cosecha, almacenamiento, crédito, etc.), tecnología, capital financiero de inversión, integración en las cadenas productivas, fallas en la transmisión de los precios, estrategias para la mitigación del cambio climático, entre otras.

Es indispensable que el diseño de las políticas para la agricultura y el medio rural incorpore temas que anteriormente fueron dejados de lado por el sector, tales como gobernabilidad, transparencia, seguimiento y evaluación, empoderamiento del pequeño productor, investigación, acceso a la tierra, manejo ambiental, economía rural no agrícola, transferencias condicionadas y juventud.

La gran mayoría de las respuestas formuladas por los países están orientadas a atender la crisis y no necesariamente a corregir los problemas estructurales del desarrollo.

No obstante hoy se reconoce que el papel de la agricultura familiar es determinante para la vida rural, el desarrollo del tema ha sido limitado, y existen pocos indicadores para su correcta valoración.

Hasta el momento, las agencias de cooperación y financiamiento están apoyando a los países en base a programas de trabajo que no necesariamente incorporan las nuevas necesidades del entorno internacional, por lo que es importante i) adecuar los planes de trabajo de acuerdo a las nuevas necesidades del contexto; ii) simplificar los procedimientos bancarios de las organizaciones multilaterales; iii) lograr mayor coordinación entre las agencias para enviar mensajes apropiados; iv) desarrollar capacidad analítica; v) apoyar el diseño de políticas, considerando las diferentes realidades nacionales y locales.

Más que definir posiciones sobre cada uno de los temas, es importante que las agencias de cooperación para el desarrollo se enfoquen en construir escenarios y gestionar información y conocimiento para que los países formulen sus políticas. Las agencias no pueden tomar posición debido a que a lo interno de la región hay países que tienen diferentes interpretaciones y posiciones en temas tan complejos como seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, autosuficiencia, intervención del Estado, papel de la agricultura familiar, etc.

En resumen, las agencias para el desarrollo mostraron preocupación porque la cooperación y asistencia técnica sean asertivas, se respete la agenda de trabajo, se eviten cometer errores del pasado y se alcance un convencimiento a lo interno de las agencias y de los países, más allá de los ministerios de agricultura.

LA AGRICULTURA Y LA VIDA RURAL DESDE DIFERENTES ÓPTICAS REGIONALES

Para la región norte (sin México), el medio rural ha tenido un repunte significativo en los últimos años, producto de la incorporación de la agricultura en las formulación de las políticas nacionales y en los presupuestos sectoriales (casi todo gracias al impulso de los biocombustibles). Aun así, el gasto para el desarrollo rural dentro de la legislación continúa siendo pequeño. Aunque el sector rural es vital para mejorar las condiciones de los más pobres, sigue teniendo una participación muy pequeña en el comercio internacional y en el caso de la región norte no es el principal motor de su economía.

El representante de Brasil presentó los modelos denominados “territorios de identidad”. Estos escenarios presentan uno de los mayores avances en materia de desarrollo territorial, lo que les ha permitido asumir el territorio como objetivo de política. Esto ha traído consigo mayor empoderamiento local, así como grandes avances en cohesión territorial y social. Dentro de los elementos básicos que dan origen al desarrollo de los territorios de identidad se mencionan el manejo ambiental, la cultura y la tradición. Además, la gestión integral de estos territorios ha incluido esfuerzos en relaciones interinstitucionales (conurrencia de los ministerios), planeación estratégica y técnica, construcción de conglomerados, control social, etc.

El Caribe presentó una visión que replantea su modelo de desarrollo, el cual estaba diseñado para una realidad diferente, en donde los precios de los alimentos y los combustibles eran bajos, no se tomaban en cuenta los impactos del cambio climático, los países desarrollados establecían preferencias comerciales para los países pobres, etc. Actualmente el Caribe presenta una realidad

totalmente diferente que requiere un cambio radical en la formulación e implementación de políticas para el sector agrícola y rural:

- la región basa su agricultura en la exportación de algunos productos básicos (banano y azúcar), frutas tropicales, productos del mar, rones, etc., que presentan situaciones complejas en sus principales mercados de exportación: Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá
- existe una alta dependencia de la oferta doméstica de alimentos a las importaciones
- alto impacto de desastres naturales y poca capacidad para la conservación y mitigación
- nuevas oportunidades para la generación de biocombustibles (caso de caña brava).

La presentación de la Región Andina se centró en enfatizar los desafíos que tienen por delante los países de la región, los cuales están retrasando el desarrollo no solo del medio rural sino de toda la economía en su conjunto:

- si bien los países de la región han implementado procesos de modernización de sus sectores agrícolas y rurales, estos han sido pobres y sin norte,
- las fricciones entre países han sido frecuentes, lo que ha incidido en el proceso de integración regional,
- si bien la agricultura de exportación ha sido promovida por algunos países de la región como modelo de desarrollo nacional, sus resultados no han sido positivos para todos y han dejado de lado a los productores más pobres
- todos los países andinos han bajado su posición en el índice de desarrollo humano-IDH y solo dos países han bajado sus niveles de pobreza: Perú y Bolivia
- esta región tiene los índices más altos de concentración de la tierra y los más bajos en inversiones públicas rurales, niveles de educación y gobernabilidad
- esta región ha sido particularmente afectada por los desastres naturales y el cambio climático
- la agenda pendiente para la región incluye elementos básicos del desarrollo como la paz duradera, el mejoramiento de las relaciones entre la región y la redefinición de políticas de mediano plazo.

En la Región Central, aunque han pasado 5 décadas de implementación de diferentes tipos de estrategias de desarrollo rural, hoy en día el común denominador es la debilidad en la agricultura, el medio rural y la seguridad alimentaria. Aunque su vocación agrícola la convierte en una región con potencial para aprovechar las nuevas condiciones de los mercados agrícolas, presenta factores que limitan su desempeño: descapitalización del sector rural, aumento en los costos de producción, bajos niveles de crédito para el sector, caída constante en las exportaciones agrícolas, disminución en la cooperación internacional, alto impacto de desastres naturales, degradación de tierras agrícolas, alta presión sobre la base de recursos naturales, altos índices de pobreza y analfabetismo, etc. La superación de todos estos factores limitantes de la región requiere urgentemente un incremento no solo en la cuantía sino también en la calidad y eficiencia de la inversión agrícola y rural.

ELEMENTOS PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Las acciones de corto plazo que los países utilicen para paliar los altos precios de los alimentos deben:

- estar enmarcadas en estrategias de desarrollo de largo plazo,
- estar acotadas en el tiempo y no deben ser convertidas en políticas de largo plazo,
- contar con medios para su financiamiento sano para su implementación
- estar orientadas a i) aumentar la oferta de alimentos; y ii) mitigar los efectos adversos, especialmente de los grupos más vulnerables.

Para enfrentar la actual crisis alimentaria, además de las acciones inmediatas de corto plazo para paliar los aumentos de precios, se necesita un nuevo modelo de desarrollo. Este modelo debe revalorizar la agricultura desde su multidimensionalidad y desde sus contribuciones multisectoriales al desarrollo, y debe colocar al sector rural como eje central para enfrentar los problemas globales de pobreza, nutrición, seguridad alimentaria, cambio climático, energía sostenible, control de enfermedades transfronterizas, y otros.

Para convertir el nuevo entorno internacional en una oportunidad para el sector agrícola, los países del hemisferio deben:

- observar los equilibrios en las políticas macro
- retomar las políticas sectoriales fuertes, pero sin repetir los errores del pasado
- plantear políticas sectoriales más integrales y con una visión más amplia, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las agriculturas
- revalorizar las políticas productivas y comerciales como parte del paquete de solución, así como evitar nuevos proteccionismos
- rescatar la importancia de otros cultivos y alimentos tradicionales
- aumentar las inversiones en el medio rural: mayor gasto público rural pero con mayor eficiencia, incentivar las inversiones en tecnología (entre ellas riego), etc.
- promover el uso de fuentes de energía alternas al complejo petrolero (combustibles fósiles), pero amigables con el ambiente y que no compitan con la alimentación. Deben cuidarse los balances de energía.
- mejorar la tecnología e investigación para elevar los niveles de rendimientos agrícolas, sobretodo de la pequeña agricultura familiar. Se requiere una “nueva revolución verde”
- velar porque la tecnología llegue a los pequeños productores, no sólo para que aumenten los rendimientos agrícolas, sino porque la tecnología es una forma de apoyar salidas de la pobreza
- prepararse para enfrentar los escenarios negativos del cambio climático
- fomentar una imagen positiva de la agricultura
- mejorar el acceso de los pequeños productores rurales a activos
- promover el desarrollo de mercados e instrumentos para reducir la volatilidad de los precios y mejorar la transparencia en la transmisión de los precios.
- mejorar los mercados pero sin descuidar los aspectos que no resuelve el mercado.

Además de las políticas dirigidas a la agricultura y el medio rural, los países están aplicando paquetes de políticas macroeconómicas, fiscales, comerciales, monetarias, cambiarias, etc. que tienen efectos directos en los resultados de las políticas sectoriales. Es por esto que es indispensable que exista coherencia y concurrencia en el diseño y aplicación de las mismas. En los países de la región, la gran mayoría de las veces las políticas macronacionales no responden a los objetivos del sector y en su formulación o implementación no se incluye a los tomadores de decisiones del sector agropecuario.

Complementario a la formulación e implementación de políticas públicas que revaloricen y dinamicen la agricultura y la vida rural, es indispensable construir una institucionalidad que se adecue a las necesidades del entorno actual y fundamente las políticas formuladas, lo cual transita por la modernización de empresas, gremios y Estado.

La institucionalidad del sector agrícola y rural debe responder a las nuevas necesidades del entorno internacional, por lo que es indispensable:

- revisar los roles de lo público y privado en la agricultura y la ruralidad, en donde se requieren más bienes públicos, independiente de quién los produzca
- reconstruir los sistemas de extensión sobre nuevas bases y con nuevos arreglos institucionales
- descentralizar las políticas públicas y construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural
- mejorar las capacidades de la población rural, de los agroempresarios y del propio Estado para anticipar escenarios, evaluar el entorno y formular políticas
- entrelazar los temas de educación con los temas de desarrollo de la agricultura
- que las agencias coordinen tanto sus mensajes como sus respuestas a la crisis, ya que actualmente las agencias envían diversidad de mensajes y recomendaciones de políticas, lo que dificulta el entendimiento por parte de los tomadores de decisiones en los países.
- entender la alimentación como un derecho humano

HOT TOPICS DE LAS RECOMENDACIONES EN POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD

La agricultura familiar: El impulso y desarrollo de la agricultura familiar debe ser primordial en las acciones de corto plazo y en la formulación de políticas rurales, ya que esta es una actividad creadora de empleo e ingresos, con bajo impacto en el medio ambiente y con una distribución más equitativa de los ingresos. Es por esto que hay que darle prioridad al diseño y ejecución de políticas que aumenten el acceso de la pequeña agricultura a activos productivos y tecnologías adecuadas, y que además le permitan una participación más directa en la comercialización.

Cambio climático: Si no hay un acompañamiento adecuado, la adaptabilidad de la agricultura al cambio climático tendrá un mayor costo y no será efectiva. Los agricultores podrán llevar a cabo procesos de adaptabilidad por sí solos; sin embargo, estos procesos serán más costosos, tomarán mayor tiempo y no responderán a las mejores prácticas. Los procesos de adaptabilidad al cambio climático deben incluir la provisión de infraestructura para riego y drenajes en cultivos, el ordenamiento territorial, la provisión de información, la creación de esquemas de seguros contra riesgos climáticos, los sistemas de alerta temprana y el mejoramiento de las capacidades para hacer uso de las predicciones climáticas. Además, se debe fortalecer el conocimiento sobre las estrategias de adaptación utilizadas por los agricultores que ya tienen experiencia enfrentando cambios en el clima y además se debe priorizar el buen manejo de recursos hídricos.

Las negociaciones comerciales: La terminación exitosa de la Ronda Doha es parte del paquete recomendado para la solución de la crisis alimentaria. En este momento se cuenta con un ambiente propicio para esto, ya que el aumento de precios facilita la consecución de acuerdos en

temas de acceso y ayudas internas: el alza en los precios ha reducido el proteccionismo en los países, ya que estos han empezado a bajar sus aranceles a las importaciones de productos, insumos y maquinaria. Además, los países desarrollados, como Estados Unidos y la Unión Europea, han reducido sus subsidios a la producción, posibilitando así la aceptación de los recortes planteados dentro de la propuesta agrícola de la Ronda Doha.

Los biocombustibles: El uso de cultivos agrícolas para la producción de combustibles implica evaluar no solo la densidad energética y la productividad de los cultivos, sino también las condiciones propias de cada país para su cultivo, procesamiento y utilización. Este es un proceso que toma tiempo y que debe ser acompañado de políticas adecuadas. En comparación con los otros modelos de producción de combustibles a partir de productos agrícolas, los modelos que utilizan caña de azúcar (implementados en Brasil) tienen menores emisiones de CO₂ por kg/ha, menor disputa con alimentos para alimentación, mayor densidad energética, mayor balance energético y menor costo de producción (sin subsidios).